



**ECRI-BERICHT  
ÜBER DIE SCHWEIZ**  
**(fünfte Prüfungsrunde)**

Verabschiedet am 19. Juni 2014

Veröffentlicht am 16. September 2014

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ECRI Secretariat  
Directorate General II - Democracy  
Council of Europe  
F-67075 STRASBOURG Cedex  
Tel.: + 33 (0) 390 21 46 62  
Fax: + 33 (0) 388 41 39 87  
E-mail: [ecri@coe.int](mailto:ecri@coe.int)

[www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri)

# **ECRI-BERICHT ÜBER DIE SCHWEIZ (fünfte Prüfungsrunde)**

Verabschiedet am 19. Juni 2014

Veröffentlicht am 16. September 2014

*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

<b>VORWORT</b> .....	<b>7</b>
<b>ZUSAMMENFASSUNG</b> .....	<b>9</b>
<b>ERGEBNISSE UND EMPFEHLUNGEN</b> .....	<b>13</b>
<b>I. ALLGEMEINE THEMENBEREICHE</b> .....	<b>13</b>
1. GESETZE GEGEN RASSISMUS UND RASSENDISKRIMINIERUNG .....	13
- PROTOKOLL NR. 12 ZUR EUROPÄISCHEN MENSCHENRECHTSKONVENTION (EMRK) .....	13
- STRAFRECHT.....	13
- ZIVIL- UND VERWALTUNGSRECHT .....	14
- UNABHÄNGIGE BEHÖRDEN.....	16
2. HASSREDE .....	18
- RASSISMUS IN DER ÖFFENTLICHEN DEBATTE .....	18
- DIE MEDIEN UND DAS INTERNET .....	21
3. RASSISTISCHE UND HOMO-/TRANSPHOBE GEWALT .....	23
4. INTEGRATIONSPOLITIK .....	24
- INTEGRATIONSPOLITIK FÜR MENSCHEN MIT MIGRATIONSHINTERGRUND.....	24
- AUSWIRKUNGEN DER INTEGRATIONSPOLITIK AUF MENSCHEN MIT MIGRATIONSHINTERGRUND.....	26
- INTEGRATIONSPOLITIK FÜR NATIONALE MINDERHEITEN .....	29
<b>II. SCHWEIZ-SPEZIFISCHE THEMEN</b> .....	<b>30</b>
1. EMPFEHLUNGEN DER 4. ZWISCHENPRÜFUNG.....	30
2. POLITISCHE MASSNAHMEN ZUR BEKÄMPFUNG VON DISKRIMINIERUNG UND INTOLERANZ BEI LESBISCHEN, SCHWULEN, BISEXUELLEN UND TRANSGENDER-PERSONEN (LGBT) .....	32
- GESETZGEBUNG.....	32
- BEKÄMPFUNG VON DISKRIMINIERUNG UND FÖRDERUNG DES VERSTÄNDNISSES.....	33
<b>EMPFEHLUNGEN DER ZWISCHENPRÜFUNG</b> .....	<b>37</b>
<b>LISTE DER EMPFEHLUNGEN</b> .....	<b>39</b>
<b>LITERATUR</b> .....	<b>43</b>



## VORWORT

Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) wurde vom Europarat ins Leben gerufen. Sie ist ein unabhängiges Gremium, das über die Einhaltung der Menschenrechte wacht, wenn es um Fragen von Rassismus und Intoleranz geht. Die Mitglieder der Kommission sind unabhängig und unparteiisch. Sie werden aufgrund ihrer moralischen Autorität und ihres anerkannten Sachverstands in Fragen von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz ernannt.

Im Rahmen ihres satzungsmäßigen Auftrags erstellt ECRI für jedes Land Länderberichte, in denen die Situation in Bezug auf Rassismus und Intoleranz in jedem Mitgliedstaat des Europarates analysiert und Vorschläge zur Lösung der aufgezeigten Probleme unterbreitet werden.

Bei diesen Länderberichten werden alle Mitgliedsstaaten des Europarats gleich behandelt. Die Arbeit findet in Fünfjahreszyklen statt und deckt 9-10 Staaten pro Jahr ab. Die Berichte der ersten Runde wurden Ende 1998 abgeschlossen, jene der zweiten Runde Ende 2002 und jene der dritten Runde Ende 2007 und jene der vierten Runde werden Anfang 2014 abgeschlossen sein. Die Arbeit an der fünften Runde begann im November 2012.

Die Arbeitsmethode besteht in der Durchsicht schriftlicher Unterlagen, einem Kontaktbesuch in dem betreffenden Land und einem anschließenden vertraulichen Gespräch mit den Staatsbehörden.

Die ECRI-Berichte sind nicht das Ergebnis von Auskunftersuchen oder Zeugenbefragungen. Ihre Feststellungen beruhen auf einer Vielzahl von Informationen aus den verschiedensten Quellen. Zahlreiche nationale und internationale schriftliche Quellen werden gesichtet. Die Besuche vor Ort ermöglichen direkte Gespräche mit den betroffenen (staatlichen und nichtstaatlichen) Stellen, um ein genaueres Bild zu bekommen. Die Praxis vertraulicher Gespräche mit den Staatsbehörden gestattet es diesen, notfalls Bemerkungen zum Berichtsentwurf einzureichen, um etwaige Irrtümer tatsächlicher Art im Bericht zu berichtigen. Zum Abschluss der Gespräche steht es den Staatsbehörden frei zu verlangen, dass ihr Standpunkt dem Schlussbericht von ECRI als Anhang beigeheftet wird.

Die fünfte Runde der Länderberichte konzentriert sich auf vier Themen, die alle Mitgliedstaaten betreffen: (1) Rechtsfragen, (2) Hassreden, (3) Gewalt, (4) Integrationspolitik und eine Reihe von Unterthemen, die mit einem dieser vier Themen verbunden sind. In diesem Zusammenhang werden in der fünften Prüfungsrunde auch die nach der vierten Prüfungsrunde gemachten Empfehlungen nachverfolgt, die nicht oder nur teilweise umgesetzt wurden.

Im Rahmen der fünften Prüfungsrunde wird erneut eine beschleunigte Umsetzung für zwei konkrete Empfehlungen gefordert, die in dem Bericht gemacht wurden. Spätestens zwei Jahre nach Veröffentlichung dieses Berichts wird ECRI in Bezug auf diese zwei Empfehlungen ein Verfahren zur Zwischenprüfung durchführen.

**Der folgende Bericht wurde von ECRI in voller Eigenverantwortung erstellt. Er erstreckt sich auf die Situation, wie sie am 20. März 2014 bestand. Alle Entwicklungen nach diesem Zeitpunkt werden von der folgenden Analyse weder abgedeckt noch bei den Schlussfolgerungen und Vorschlägen von ECRI in Betracht gezogen.**





## ZUSAMMENFASSUNG

**Seit der Annahme des vierten Berichts von ECRI über die Schweiz am 2. April 2009 wurden in einer Reihe von Bereichen Fortschritte erzielt.**

Mit dem Abschluss der Kantonalen Integrationsprogramme (CIPs) haben der Bund und die Kantone ihre Maßnahmen zur Erlangung einer guten Integration von Menschen mit Migrationshintergrund gestärkt. Die Kantone haben die Bedeutung eines frühen Schulbesuchs erkannt und die Mehrheit der Kantone ist im Begriff, das schulpflichtige Alter auf 4 Jahre herabzusetzen. Gegenwärtig wird ein System von Indikatoren zur Messung der bei der Integration erzielten Fortschritte entwickelt.

Es gibt eine breite Unterstützung für Art. 261bis Strafgesetzbuch zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung aus rassistischen Gründen: mehr als ein Dutzend Initiativen zu seiner Abschaffung sind gescheitert. Im Hinblick auf das öffentliche Recht und das Zivilrecht hat das Parlament die Regierung gebeten, eine Vergleichsstudie über das Recht auf Schutz vor Diskriminierung durchzuführen. Neue Bürgerbeauftragte und das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte tragen zum Kampf gegen Rassismus und Intoleranz bei. Die Aufklärungsarbeit, die von der Züricher Bürgerbeauftragten durchgeführt wurde, hat den Begriff „Racial Profiling“ zu einem geläufigen Terminus gemacht, der sich auf das diskriminierende Verhalten einer Behörde, insbesondere der Polizei, auf Grundlage von Kriterien, wie z. B. Hautfarbe einer Person, bezieht. Die Ausbildung der Polizeianwärter im Bereich Menschenrechte wurde verbessert. Im Rahmen der CIPs haben sich die Kantone verpflichtet, jedem Opfer von rassistisch motivierter Diskriminierung eine qualifizierte Beratung und Unterstützung zu gewähren.

Das Schweizerische Bundesgericht hat entschieden, dass der Meinungsfreiheit keine so weitreichende Bedeutung eingeräumt werden darf, dass sie „die Bemühungen zur Bekämpfung rassistisch motivierter Diskriminierung vollständig aufhebt“. Mehrere Medien haben Selbstregulierungsmaßnahmen zur Bekämpfung von Hassreden auf ihren Webseiten verabschiedet. Unter öffentlichem Druck mussten einige Politiker aufgrund von rassistischen Kommentaren, die sie getätigt hatten, zurücktreten. Der Grad der rassistischen, homophoben und transphoben Gewalt ist nach wie vor relativ gering. Mehrere Kantone und Gemeinden haben Unterstützungsgremien für lesbische, schwule, bisexuelle und Transgender-Personen (LGBT) eingerichtet. Sie haben des Weiteren Maßnahmen im Hinblick auf den Umgang mit Fragen der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität verabschiedet, insbesondere an Schulen.

**ECRI begrüßt diese positiven Entwicklungen in der Schweiz. Es gibt jedoch, ungeachtet der erzielten Fortschritte, einige Themen, die weiterhin Anlass zur Sorge geben.**

In Folge der anhaltenden negativen Trends im politischen Diskurs erleben dunkelhäutige Menschen, Jenische und andere Roma-Gruppen eine erhebliche Verschlechterung ihres Ansehens und ihrer Lebensbedingungen. Flüchtlinge, Wanderarbeiter und LGBT-Personen sind ebenfalls Ziel einer fremdenfeindlichen, homophoben und transphoben Debatte. Dieselben Gruppen sehen sich mit einer erheblichen Diskriminierung konfrontiert, z. B. auf dem Arbeitsmarkt. Dunkelhäutige Menschen leben in der Angst, aufgrund des Racial Profiling Polizeikontrollen unterzogen zu werden, einschließlich Verhaftung, dem Zwang, sich zu entkleiden und Körperdurchsuchungen nach Drogen.

Die Schweiz verfügt weiterhin weder über eine umfassende und effektive Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus, Homophobie und Transphobie noch leicht zugängliche Gerichtsverfahren. Die Polizei versäumt es nach wie vor, Straftaten mit rassistischen, homophoben oder transphoben Motiven systematisch zu speichern. Die Bundeskommission gegen Rassismus (CFR) hat immer noch nicht die zentrale Kompetenz erhalten, Beschwerden über Rassismus entgegenzunehmen und zu

bearbeiten. Gleichzeitig leidet sie an einer fehlenden Unabhängigkeit. Lediglich Genf, Waadt und Zürich haben Stellen für die Aufgabe geschaffen, die Rechte von LGBT-Personen zu fördern und zu schützen.

Zu wenige Kinder mit Migrationshintergrund nehmen an der Vorschulerziehung teil. Migranten, die nur einen geringen Bildungsstand haben und mit vielfältigen sozialen Problemen konfrontiert sind, erhalten keine Unterstützung, um die in den Integrationsvereinbarungen festgelegten Zielsetzungen zu erreichen. Es ist außerdem schwierig für sie, eine der Amtssprachen in dem Umfang zu beherrschen, der von der Gesetzgebung von Ausländern verlangt wird. Ablehnungen von Niederlassungsbewilligungen werden im Allgemeinen keiner Prüfung durch die Gerichte unterzogen. Bestimmte Migrantengruppen müssen eine diskriminierende Steuer auf ihr Einkommen zahlen. Die Situation im Hinblick auf Stellplätze für Fahrende hat sich nicht verbessert.

Junge LGBT-Personen werden häufig Opfer verbaler Aggression in der Schule und nur wenige können sich auf die Unterstützung ihrer Familie und Freunde verlassen. Viele Experten, die mit jungen Menschen arbeiten, haben nur geringe Kenntnisse über die Situation junger LGBT-Personen und die Risikofaktoren, denen sie ausgesetzt sind, wenn sie sich „outen“.

**In diesem Bericht fordert ECRI die Behörden in der Schweiz auf, in einigen Bereichen weitere Maßnahmen zu ergreifen. In diesem Kontext spricht sie eine Reihe von Empfehlungen aus, u.a. die nachstehenden.**

Die nationalen Stellen sollten, sowohl im Zivil- als auch im Verwaltungsrecht, eine umfassende Gesetzgebung zur Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund von Rasse, sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität erlassen. Sie sollten die beiden letztgenannten Kriterien in Art. 261bis Strafgesetzbuch aufnehmen und andere Schutzlücken im Strafgesetz schließen. Die Behörden sollten des Weiteren Gesetze verabschieden, die sicherstellen, dass polizeiliche Maßnahmen auf einem begründeten Verdacht beruhen. Das polizeiliche System zur Erfassung und Bearbeitung rassistisch, homophob oder transphob motivierter Zwischenfälle sollte verbessert werden, und es sollte eine Polizeiabteilung mit der aktiven Bekämpfung von Hassreden im Internet betraut werden.

Die Schweizer Behörden sollten die Unabhängigkeit der CFR ausbauen, die die Befugnis erhalten sollte, Opfer rechtlich zu beraten und zu unterstützen, diese anzuhören und Beschwerden zu bearbeiten und Einigungen zu erzielen.\* Die Behörden sollten die Politiker auf internationale Empfehlungen zur Vermeidung von Fremdenfeindlichkeit in der politischen Debatte hinweisen. Die Staatsanwaltschaften sollten resolut jede Äußerung von Politikern verfolgen, die unter Art. 261bis Strafgesetzbuch fällt. Die Behörden sollten die Methode überdenken, mit der Statistiken über Asyl und Straftaten von Ausländern präsentiert werden, und einen Aktionsplan erarbeiten, um den reflexartigen Reaktionen entgegenzuwirken, die zu einer Medienberichterstattung führen können, die schutzbedürftige Gruppen stigmatisieren, wie z. B. Roma und dunkelhäutige Menschen.

Die Behörden sollten sicherstellen, dass Migranten mit einem geringen Bildungsstand rascher und effektiver Unterstützung bei der Integration erhalten und die Befugnisse des Schweizerischen Bundesgerichts im Hinblick auf die gerichtliche Prüfung im Rahmen der Gesetzgebung ausweiten, die sich auf Ausländer bezieht. Sie sollten die neuen Indikatoren besser nutzen, um das Ausmaß zu ermitteln, in dem die Integrationsziele erreicht wurden, insbesondere im Hinblick auf die Teilnahmerate an der Vorschulerziehung. Die Sondersteuer für Migranten, die aus humanitären Gründen

---

\* Diese Empfehlung unterliegt einer Zwischenprüfung durch ECRI, spätestens zwei Jahre nach Veröffentlichung dieses Berichts.

in der Schweiz leben, sollte abgeschafft werden, und den Stationierungsbedürfnissen von Fahrenden sollte dringend Rechnung getragen werden.

Die Behörden sollten eine Stelle beauftragen, sich in der gesamten Schweiz für die Förderung der Toleranz gegenüber LGBT-Personen und für die Bekämpfung von Diskriminierung dieser Menschen einzusetzen. \*Erwachsene LGBT-Personen sollten die erforderliche/n Informationen, Unterstützung und den erforderlichen Schutz erhalten, damit sie gemäß ihrer sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität leben können.



## ERGEBNISSE UND EMPFEHLUNGEN

### I. Allgemeine Themenbereiche

#### 1. Gesetze gegen Rassismus<sup>1</sup> und Rassendiskriminierung

##### - Protokoll Nr. 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)

1. Die Schweiz hat Protokoll Nr. 12 nicht ratifiziert. Die Behörden sind nach wie vor der Meinung, dass seine Auswirkungen schwer abzuschätzen sind, insbesondere im Hinblick auf seinen Anwendungsbereich, den Ermessensspielraum der Staaten, mögliche horizontale Auswirkungen und mögliche positive Verpflichtungen, Gesetze zu verabschieden.<sup>2</sup>
2. ECRI erachtet jedoch die Ratifizierung dieses Instruments, das ein generelles Diskriminierungsverbot beinhaltet, als unverzichtbar im Kampf gegen Rassismus und Rassendiskriminierung. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat erneut darauf hingewiesen, dass der Begriff der Diskriminierung in Artikel 1 des Protokolls und in Artikel 14 der EMRK einheitlich ausgelegt wird.<sup>3</sup> ECRI wiederholt des Weiteren ihre Empfehlung an die Schweiz, eine umfassende Gesetzgebung gegen Rassendiskriminierung zu verabschieden (Ziffer 12 dieses Berichts). Diese Gesetzgebung, die auf der Allgemeinen politischen Empfehlung (GPR) Nr. 7 von ECRI über die nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung gründet, würde die Ratifizierung des Protokolls durch die Schweiz erleichtern.
3. ECRI wiederholt ihre Empfehlung an die Schweiz, das Protokoll Nr. 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention zu ratifizieren.

##### - Strafrecht

4. Art. 261bis Strafgesetzbuch wurde 1994 einer Volksabstimmung unterzogen und mit 54,6% der abgegebenen Stimmen angenommen. ECRI weist darauf hin, dass es mehr als ein Dutzend gescheiterter Initiativen gegeben hat, die die Abschaffung dieses Artikels zum Ziel hatten.<sup>4</sup> Sie begrüßt die Tatsache, dass dieser Artikel immer noch die erforderliche Unterstützung genießt. In Anbetracht dieses politischen Kontextes ruft sie die Behörden auf, alle Gelegenheiten zu ergreifen, um den vom Strafrecht gewährten Schutz vor Rassismus weiter auszubauen.
5. ECRI wurde informiert, dass die drei Motive, i.e. Rasse, ethnische Abstammung und Religion, bei deren Vorliegen „Rassendiskriminierung“ laut Art. 261bis Strafgesetzbuch strafbar ist, häufig zu eng ausgelegt werden. Insbesondere Fälle, die eine Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe oder Nationalität betreffen, werden eingestellt.<sup>5</sup> ECRI verweist dementsprechend auf Abs. 18 seiner GPR Nr. 7, der fordert, dass die Gründe Hautfarbe, Sprache und

---

Laut der Allgemeinen politischen Empfehlung (GPR) Nr. 7 bedeutet „Rassismus“ die Überzeugung, dass ein Beweggrund wie Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, Staatsangehörigkeit oder nationale oder ethnische Herkunft die Missachtung einer Person oder Personengruppe oder das Gefühl der Überlegenheit gegenüber einer Person oder Personengruppe rechtfertigt. „Rassendiskriminierung“ bedeutet jede unterschiedliche Behandlung aufgrund von „Rasse“, Hautfarbe, Sprache, Religion, Nationalität oder nationale oder ethnische Abstammung, die keine objektive und begründete Rechtfertigung aufweist.

<sup>2</sup> Schweizer Bundesrat 2013d: 1930.

<sup>3</sup> Maktouf und Damjanović gegen Bosnien-Herzegowina, Nr. 2312/08 und 34179/08, 18. Juli 2013, § 81; siehe auch den Begründungstext zu Protokoll Nr. 12, insbesondere die Absätze 24-28.

<sup>4</sup> Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) 2013a: §§ 52 ff.

<sup>5</sup> Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (CFR) 2010a: 31 und 65; SKMR 2013a: §§ 63 und 75; Staatsanwaltschaft des Kantons Bern, 17.10.2011 – BM 11 35647/P36 im Hinblick auf eine Darstellung eines dunkelhäutigen Menschen; Schweizerisches Bundesgericht (TF) 6B\_715/2012, 06.02.2014 im Hinblick auf Nationalität/Ausländer.

Nationalität ebenfalls in die Strafrechtsbestimmungen aufgenommen werden sollten. Die Anstiftung zur Gewalt und Drohungen aufgrund rassistischer Motive werden nicht ausdrücklich als Straftaten benannt (Absatz 18 a und c der GPR Nr. 7).<sup>6</sup> Die Diffamierung und öffentliche Beleidigung (Absatz 18 b der GPR Nr.7) von Gruppen, wie z. B. Ausländern oder Asylsuchenden, sind nicht strafbar.<sup>7</sup> Das öffentliche Leugnen von Kriegsverbrechen wird durch Art. 261bis 4 Strafgesetzbuch nicht gedeckt. Die Produktion oder Lagerung/Speicherung schriftlicher, bildlicher oder anderweitiger Materialien für rassistische Ziele (Absatz 18 f GPR Nr. 7) und das Gründen oder Führen einer Gruppe, die Rassismus fördert, die Unterstützung einer solchen Gruppe und die Teilnahme an ihren Aktivitäten für die in Absatz 18 g GPR Nr. 7 aufgeführten Zwecke stellen keine Straftaten dar.<sup>8</sup> Des Weiteren sieht das Strafrecht nicht vor, dass eine Rassendiskriminierung in der Ausübung eines öffentlichen Amtes oder einer öffentlichen Tätigkeit eine Straftat darstellt (Absatz 18 h GPR Nr. 7); es verbietet lediglich eine öffentliche Diskriminierung. Laut Art. 102 Strafgesetzbuch kann, im Gegensatz zu Absatz 22 GPR Nr. 7, ein Unternehmen oder ein anderes Wirtschaftsunternehmen nur dann für eine Straftat zur Verantwortung gezogen werden, wenn es aufgrund organisatorischer Mängel im Unternehmen keiner natürlichen Person zugeschrieben werden kann. Art. 47 Strafgesetzbuch ermöglicht die Berücksichtigung eines rassistischen Motivs bei der Festlegung einer Strafe für eine Straftat, sieht aber nicht ausdrücklich vor, dass dieses Motiv ein erschwerender Umstand ist (Absatz 21 GPR Nr. 7).

6. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, alle Gelegenheiten zu ergreifen, das Strafgesetzbuch in Einklang mit ihrer Allgemeinen politischen Empfehlung Nr. 7 zu bringen und insbesondere (i) die Gründe Hautfarbe, Sprache und Nationalität in Art. 261bis StGB aufzunehmen, (ii) die Beleidigung oder öffentliche Diffamierung einer Gruppe von Menschen aufgrund der genannten Gründe unter Strafe zu stellen, (iii) die Produktion und Lagerung/Speicherung schriftlicher, bildlicher oder anderer Materialien für rassistische Zwecke unter Strafe zu stellen, (iv) die Gründung, Führung und Unterstützung einer Gruppe, die Rassismus befürwortet, sowie die Teilnahme an deren Aktivitäten unter Strafe zu stellen, und (v) eine ausdrückliche Bestimmung aufzunehmen, dass ein rassistisches Motiv ein erschwerender Umstand bei allen Straftaten ist.

#### - **Zivil- und Verwaltungsrecht**

7. ECRI bedauert die Feststellung, dass seit der Veröffentlichung ihres vierten Berichts kaum Fortschritte im Hinblick auf die Verabschiedung umfassender Antidiskriminierungsgesetze gemacht wurden. Einige Initiativen für die Annahme dieser Gesetzgebung sind gescheitert, und der Rechtsausschuss des Nationalrats (die „Volkskammer“ des Bundesparlaments)<sup>9</sup> erwog 2011, dass die bestehenden Bestimmungen den Opfern von Rassendiskriminierung gestatteten, sich selbst zur Wehr zu setzen.
8. Es trifft zu, dass Artikel 8.2 der Bundesverfassung Diskriminierung, insbesondere aufgrund von Abstammung, Rasse, Geschlecht, Sprache, Lebensführung oder religiöser, ideologischer oder politischer Überzeugungen oder aufgrund einer körperlichen, geistigen oder psychologischen Behinderung verbietet. Laut Artikel

---

<sup>6</sup> Diese Handlungen fallen dessen ungeachtet unter die Artikel 259.2 und 180 StGB.

<sup>7</sup> Vgl. die Zitate in Fußnote 5. Im Hinblick auf homosexuelle Menschen vgl. TF 6B\_361/2010, 1.11.2010.

<sup>8</sup> SKMR 2013a: § 62. Nach Einbringen eines Antrags im Jahr 2005 legte der Bundesrat (Regierung) einen Gesetzesvorschlag mit dem Ziel im Parlament ein, die öffentliche Anwendung von Symbolen unter Strafe zu stellen, die extremistische Bewegungen glorifizieren, die Gewalttaten und Rassendiskriminierung befürworten. Gemäß den Ergebnissen des Konsultationsverfahrens beschloss das Parlament 2010 den Auftrag aufzugeben, Schweizerische Eidgenossenschaft 2012a: § 140.

<sup>9</sup> Nationalrat 2011: 2 und 2009: 2. Vgl. Absätze 29-41 des vierten Berichts über die Schweiz.

35.2 sind alle Behörden und alle öffentlich Beschäftigten aufgefordert, dieses Grundrecht zu achten und zu seiner Umsetzung beizutragen. Aus Artikel 35.1 und 3 ergibt sich, dass das verfassungsrechtliche Verbot der Diskriminierung Anwendung auf das gesamte Rechtssystem findet, aber nur indirekt auch Beziehungen zwischen natürlichen Personen einbezieht. Aus diesem Grund sind die Rechtsprechung und die Lehre bestrebt, dieses Verbot über eine Auslegung bestimmter allgemeiner Rechtsvorschriften durchzusetzen, wie z. B. jene über die widerrechtliche Verletzung der Persönlichkeit (Artikel 28 ZGB), Treu und Glauben (Artikel 2) und die Verpflichtung laut Arbeitsrecht, die Persönlichkeit von Angestellten zu schützen und zu achten (Artikel 328 Obligationenrecht).<sup>10</sup>

9. ECRI wurde jedoch über viele Mängel im Hinblick auf den Schutz unterrichtet, die Personen auf diese Weise im Hinblick auf Diskriminierung gegenüber anderen Personen gewährt wird. Insbesondere die vage und nicht abschreckende Beschaffenheit dieser allgemeinen Bestimmungen, die Beweislast, die Dauer und Kosten der Verfahren, die Komplexität des Rechtssystems, die Angst der Opfer und das Fehlen von Informationen und die Unzulänglichkeiten der Beratungsgremien müssen hierbei erwähnt werden.<sup>11</sup> Die von den Behörden zur Überwindung dieser Mängel ergriffenen Maßnahmen<sup>12</sup> haben keinen zufriedenstellenden Schutz der Opfer, u.a. durch rechtliche Entschädigung, oder zumindest einen Anstieg der eingereichten Klagen bewirkt.
10. ECRI ist der Meinung, dass die Effektivität des schweizerischen Rechtssystems gestärkt würde, wenn das Zivil- und Verwaltungsrecht der Schweiz die direkte und indirekte Rassendiskriminierung klar definieren und verbieten würden. Das Verbot sollte Anwendung auf alle öffentlichen Stellen und alle natürlichen und juristischen Personen finden, seien diese im öffentlichen oder privaten Sektor tätig. Es sollten insbesondere die Bereiche Beschäftigung, Wohnen, für die Öffentlichkeit bestimmte Güter und Dienstleistungen sowie den Zugang zu öffentlichen Plätzen einschließen. Das Recht sollte außerdem einen leichteren Zugang zu den Gerichten garantieren und in bestimmten Fällen die Last der Beweisführung erleichtern. Die Strafen sollten die Zahlung einer Entschädigung im Hinblick auf materielle und psychische Schäden vorsehen (Abs. 4-15 GPR Nr. 7). Im Hinblick auf die Empfehlung, dass Unternehmen, die gegen das Diskriminierungsverbot verstoßen haben, bei der öffentlichen Vergabe von Aufträgen sanktioniert werden sollten (Abs. 9 GPR Nr. 7), scheinen bisher nur zwei Kantone diesbezügliche Maßnahmen vorzusehen.<sup>13</sup> Des Weiteren enthält das Schweizer Recht die Verpflichtung, Organisationen, die Rassismus fördern, die öffentliche Förderung zu entziehen.<sup>14</sup>
11. ECRI begrüßt die Tatsache, dass das Schweizer Parlament eine spezifische Gesetzgebung zum Diskriminierungsverbot aufgrund von Geschlecht oder Behinderung erlassen und dabei berücksichtigt hat, dass diese Gesetzgebung nicht in ungebührlicher Weise die Vertragsfreiheit beschneidet.<sup>15</sup> Sie fordert die Annahme eines ähnlichen Ansatzes im Fall der Rassendiskriminierung.<sup>16</sup>

---

<sup>10</sup> CFR 2010a: 18-22.

<sup>11</sup> CFR 2010a: 49 ff.; SKMR 2013a: Abs. 77.

<sup>12</sup> Siehe insbesondere das 2010 von der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (SLR) herausgegebene Rechtshandbuch, die von der SLR vorgeschlagenen Trainingsmaßnahmen und die von den Beratungsgremien geleistete Arbeit.

<sup>13</sup> CFR 2010: 63.

<sup>14</sup> Abs. 16 GPR Nr. 7; für weitere Einzelheiten siehe Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) 2013.

<sup>15</sup> Der Rechtsausschuss des Parlaments hat die Ansicht vertreten, dass ein spezifisches Gesetz, das die Rassendiskriminierung verbietet, in einem zu großen Umfang den Grundsatz der Vertragsfreiheit unterminiere, Nationalrat 2011: 2.

<sup>16</sup> In ähnlicher Argumentation Vereinte Nationen 2012b: Abs. 123.27 ff.; CERD 2008: Abs. 9 ff.; Menschenrechtskommissar des Europarats (CommDH) 2013, Anhang: Abs. 4; SKMR 2013a: Abs. 113; CFR 2010: 57, 60 ff. – Im Hinblick auf internationale Standards in diesen Angelegenheiten vgl. GPR Nr.7

Gleichzeitig stellt sie mit Zufriedenheit fest, dass der Nationalrat die Regierung gebeten hat, eine Vergleichsstudie über das Recht auf Schutz vor Diskriminierung durchzuführen.<sup>17</sup>

12. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden erneut, die zivil- und verwaltungsrechtlichen Bestimmungen über den Schutz von Opfern von Rassendiskriminierung durch die Annahme einer umfassenden Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung in allen wichtigen Lebensbereichen zu stärken. In diesem Zusammenhang verweist sie auf die Abs. 4-17 ihrer Allgemeinen politischen Empfehlung Nr. 7.

#### - **Unabhängige Behörden**

13. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (CFR), die 1995 durch Regierungsbeschluss gegründet wurde, ist zuständig für den Umgang mit Diskriminierung aufgrund von rassistischen, ethnischen und kulturellen Kriterien. Ihre Aufgabe ist die Förderung des Verständnisses zwischen Personen unterschiedlicher Rasse, Hautfarbe, Herkunft, Religion oder unterschiedlichem ethnischen oder nationalen Hintergrund, die Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung und die Gewährleistung einer wirksamen Prävention. Ungeachtet einer Überarbeitung ihrer Satzung im Jahr 2013 fehlt es der Kommission nach wie vor an Unabhängigkeit: ihr Arbeitsauftrag ist in keinem Verfassungs- oder anderen Rechtsdokument festgelegt (Grundsatz 1 der Allgemeinen politischen Empfehlung Nr. 2 über Fachorgane zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenhass, Antisemitismus und Intoleranz auf nationaler Ebene) und die Unabhängigkeit ihrer Mitglieder wird nicht ausreichend gewährleistet.<sup>18</sup> Die Kommission ist nicht ausreichend vor staatlichen Eingriffen geschützt: zu Beginn jeder Legislaturperiode wird sie aufgefordert, dem Eidgenössischen Departement des Inneren (DFI) ihr Tätigkeitsprogramm zur Kenntnisnahme einzureichen, und sie muss ihre Pressemitteilungen, Positionspapiere, Empfehlungen und Anträge dem Departement des Inneren vorlegen, bevor sie diese veröffentlicht. Das Sekretariat der Kommission wird vom DFI verwaltet und hat seine Büros in den Räumlichkeiten des Departements. Aus diesem Grund wurde der Akkreditierungsstatus der Kommission vom Internationalen Koordinierungsausschuss der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen auf C herabgestuft.<sup>19</sup>

14. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden erneut, die Unabhängigkeit der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus zu stärken und diese mit den Grundsätzen 1 und 5 der Allgemeinen politischen Empfehlung Nr. 2 in Einklang zu bringen.

15. Im Hinblick auf die Schlüsselfunktionen, die von den unabhängigen Fachstellen zur Bekämpfung von Rassismus ausgeübt werden sollten,<sup>20</sup> fehlt es der Kommission an der Befugnis, den Opfern (rechtliche) Hilfe und Unterstützung anzubieten sowie die Befugnis, Beschwerden anzuhören und zu bearbeiten und entweder durch eine gütliche Einigung oder durch verbindliche und einklagbare Entscheidungen Vergleiche für sie zu erzielen. Des Weiteren verfügt sie nicht

---

der ECRI, die Richtlinien und Rahmenbeschlüsse der Europäischen Union (nicht anwendbar auf die Schweiz) und Artikel 2.1.d des Internationalen Übereinkommens über die Abschaffung aller Formen der rassistischen Diskriminierung.

<sup>17</sup> Bundesrat, Postulat Nr. 12.3543.

<sup>18</sup> Die Artikel 8a-8i der Verordnung über die Organisation der Regierung und Verwaltung verlangen von ihren Mitgliedern keine Unabhängigkeit und legen keine angemessenen Absicherungen gegen eine willkürliche Nichtverlängerung ihrer Posten fest.

<sup>19</sup> ICC 2013. Lediglich die Institutionen eines weiteren europäischen Staates weisen die gleiche Einstufung auf.

<sup>20</sup> Die CFR setzt die Funktionen fort, die im Grundsatz 3 a, c, h, k, l, m und, in Teilen, in b der GPR Nr. 2 aufgelistet sind.



über geeignete Befugnisse, Beweise zu sichern, und sie kann sich nicht an die Gerichte wenden oder in Gerichtsverfahren eingreifen. Dies erschwert die Situation der Opfer von Rassismus auf zweifache Weise, da man sie, neben dem Fehlen einer angemessenen Gesetzgebung und eines leichten Zugangs zur Justiz, auch der rechtlichen Unterstützung beraubt und sie somit nicht in der Lage sind, eine Beschwerde bei einer Fachstelle einzureichen.

16. Neben der CFR wurden neue Stellen gegründet, deren Aufgabe die Bekämpfung von Rassismus und Intoleranz ist: (i) ECRI begrüßt die Schaffung neuer Stellen für Bürgerbeauftragte in einer Reihe von Kantonen und Städten. Die Bürgerbeauftragten können Anträge oder Beschwerden gegen jede Institution entgegen nehmen, die eine öffentliche Aufgabe erfüllt; versuchen, eine Lösung zu vermitteln, Empfehlungen aussprechen und Stellungnahmen abgeben, die zu einer Einigung beitragen.<sup>21</sup> (ii) Im Rahmen der Kantonalen Integrationsprogramme (CIP) sind die Kantone verpflichtet sicherzustellen, dass jede Person, die Diskriminierung aufgrund ihrer Abstammung oder Rasse erlebt, in der Lage ist, eine qualifizierte Beratung und Unterstützung zu erhalten.<sup>22</sup> Es ist Aufgabe der Kantone, die zuständigen Stellen einzurichten, von denen einige die Form unabhängiger Behörden annehmen könnten. (iii) Im Herbst 2010 hat die Bundesregierung vier Universitäten damit beauftragt, das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) einzurichten. Das Hauptziel dieses Zentrums ist der Ausbau des Wissens über den Schutz und die Entwicklung der Menschenrechte auf der Ebene der Behörden, der Zivilgesellschaft und Unternehmen. Das SKMR wird nach vier Jahren einer Bewertung unterzogen, um über seine Zukunft zu entscheiden und um die Frage zu beantworten, ob eine nationale Menschenrechtsinstitution zur Unterstützung von Opfern von Rassismus und Diskriminierung eingerichtet werden soll.<sup>23</sup>
17. ECRI begrüßt diese Initiativen, die seitens eines Teils der Behörden die Bereitschaft belegen, den Schutz zu verbessern, der Opfern von Rassismus angeboten wird. Gleichzeitig stellt sie fest, dass die Möglichkeit einer Beschwerde über Rassismus und Diskriminierung bei einer unabhängigen Institution nur in den Kantonen und Städten existiert, die einen Bürgerbeauftragten ernannt haben, und dass diese Möglichkeit ausschließlich für den Bereich des öffentlichen Rechts gilt. ECRI vertritt die Meinung, dass diese Schutzmechanismen auch das Zivilrecht abdecken und in der gesamten Schweiz verfügbar sein sollten.<sup>24</sup> Aus diesem Grund sollte die Zuständigkeit der CFR ausgebaut werden.
18. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden erneut, der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus folgende Aufgaben und Zuständigkeiten zu übertragen: (i) Bereitstellung von Hilfe und Unterstützung für die Opfer, u.a. Rechtsberatung, damit sie ihre Rechte bei den Behörden und Gerichten geltend machen können, (ii) Entgegennahme von Beschwerden und Versuch eines Vergleichs entweder durch eine gütliche Einigung oder durch verbindliche Entscheidungen, (iii) Beschaffung von Beweisen und Informationen und (iv) Rückgriff auf die Gerichte und Eingreifen in Gerichtsverfahren (Grundsatz 3 der Allgemeinen politischen Empfehlung Nr. 2).<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> <http://ombudsman-ch.ch> vereint die Bürgerbeauftragten von fünf Kantonen und fünf Städten.

<sup>22</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft 2013b: 1. Teil, S. 4. Der Inhalt der CIPs wird in den Absätzen 44 ff. beschrieben.

<sup>23</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft et al. 2011: Abs. 3.1 und 7.

<sup>24</sup> Vgl. SKMR 2013b: Abs. 174 ff.

<sup>25</sup> Vgl. auch Abs. 25, 50 ff. der GPR Nr. 7.

## 2. Hassrede <sup>26</sup>

19. Eine Vorstellung über das Ausmaß, in dem die Hassrede in der Schweiz verbreitet ist, kann man anhand der Statistiken der Polizei und der Zivilgesellschaft erhalten. 2012 hat die Polizei 181 Straftaten in Bezug auf Art. 261bis StGB (im Vergleich zu 169 im Jahr 2011) und 7 Fälle in Bezug auf andere Artikel (2 im Jahr 2011) registriert. Für diese anderen Artikel des Strafgesetzbuches wird bisher ein rassistisches Motiv nicht systematisch erfasst. 2011 registrierte die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus 14 Gerichtsfälle, bei denen es u.a. um Art. 261bis ging (32 Fälle im Jahr 2010),<sup>27</sup> sie geht aber davon aus, dass sie nicht über alle diesbezüglichen Fälle informiert wurde. Das Beratungsnetzwerk für Opfer von Rassismus nimmt an, dass die rassistischen Zwischenfälle, die nie Eingang in die Statistiken finden, bei Weitem jene Fälle übersteigen, die zur Kenntnis gelangen. Dunkelhäutige Menschen melden nach wie vor viele Fälle.<sup>28</sup> Es gibt keine Statistik über homophobe oder transphobe Hassrede.<sup>29</sup>

### - Rassismus in der öffentlichen Debatte

20. In ihrem vierten Bericht verleiht die ECRI ihrer tiefen Besorgnis über die Entwicklungen im Tonfall der öffentlichen Debatte in der Schweiz Ausdruck und empfiehlt den Schweizer Behörden dringend, ihre Bemühungen zur Bekämpfung dieses Rassismus zu verstärken. Nach der Annahme der Volksinitiative über die Aufnahme eines Bauverbots von Minaretten in die Bundesverfassung mit 57.7% der Stimmen <sup>30</sup> drückte ECRI erneut ihre ersten Bedenken zu diesem Thema aus. Bei ihrem fünften Besuch in der Schweiz kam die ECRI nicht umhin, die extrem schädlichen Folgen dieses Trends festzustellen: Muslime,<sup>31</sup> dunkelhäutige Menschen, Jenische und Roma<sup>32</sup> nehmen eine erhebliche Verschlechterung ihrer Situation und des politischen Klimas wahr. Flüchtlinge, <sup>33</sup> Wanderarbeiter und lesbische, schwule, bisexuelle und Transgenderpersonen (LGBT) sind ebenfalls Ziel von Hassreden. Insbesondere die Schweizerische Volkspartei (SVP), die nach wie vor die größte Partei auf Landesebene ist (im Jahr 2011 errang sie 26.6% der Stimmen), benutzt weiterhin extrem intolerante Bilder und eine extrem intolerante Sprache<sup>34</sup> im Zusammenhang mit ihren neusten Volksinitiativen

---

<sup>26</sup> Dieser Teil des Berichts befasst sich mit der rassistischen und homophoben/transphoben Hassrede. Für eine Definition von „Hassrede“ vgl. die Empfehlung Nr. R (97) 20 des Ministerkomitees, angenommen am 30. Oktober 1997.

<sup>27</sup> Die Zahlen für 2012 wurden noch nicht veröffentlicht.

<sup>28</sup> Humanrights.ch und CFR 2013: 9. Das Beratungsnetzwerk für Opfer von Rassismus schließt elf spezialisierte Dienste ein, die Opfern von Rassendiskriminierung Beratungen anbieten. Es wurde von der NRO humanrights.ch und der CFR gegründet. 2012 verzeichnete es 196 Fälle (2011: 156 Fälle, die von 10 Zentren registriert wurden), u.a. 66 Fälle von rassistischen Bemerkungen; 18 Fälle in Bezug auf körperliche oder mimische Gesten und Geräusche; 17 Fälle von rassistischer Propaganda; 13 Fälle von Diffamierung und 11 Fälle von Belästigung. Für eine vollständige Beschreibung der verfügbaren Daten vgl. SLR 2013: 22 ff.

<sup>29</sup> ODIHR 2012; Recher 2011: Abs. 1.

<sup>30</sup> Vgl. Abs. 88 ff. des vierten Berichts und die Erklärung von ECRI vom 1.12.2009.

<sup>31</sup> Eine Volksinitiative für ein Verbot der Vollverschleierung an öffentlichen Plätzen wurde mit 65,4% der Stimmen im Kanton Tessin angenommen, wobei nur sehr wenige Frauen in diesem Kanton Burkas tragen, „Starkes Votum gegen verhüllte Gesichter“, Neue Zürcher Zeitung, 23.9.2013.

<sup>32</sup> Der beim Europarat verwendete Terminus „Roma“ meint Roma, Sinti, (Manouche), Kale (Gitan) und verwandte Gruppen in Europa, einschließliche Fahrende und die östlichen Gruppen (Dom und Lom), und deckt die breite Vielfalt der betreffenden Gruppen ab, u.a. Personen, die sich selbst als „Zigeuner“ bezeichnen. Vgl. auch GPR Nr. 13 der ECRI über die Bekämpfung von Romafeindlichkeit und der Diskriminierung von Roma. Im Hinblick auf die in der Schweiz verwendete Terminologie vgl. CFR 2012a: 21 ff.

<sup>33</sup> 2012, in Zusammenhang mit ihrer Volksinitiative zum Asylrecht, brachte die SVP, ohne Genehmigung des Fotografen, ein Plakat heraus, auf dem ein mit dunkelhäutigen Menschen überladener Lastwagen mit dem Begleittext „Sie kommen! Es gibt immer mehr von ihnen. Die meisten haben keine Chance auf Asyl. Trotzdem werden nahezu alle hier bleiben und sie kosten uns Millionen“ abgebildet war.

„Ausweisung ausländischer Straftäter“ (2010 mit 52,9% der Stimmen angenommen), „Gegen Masseneinwanderung“ (am 9. Februar 2014 mit 50,3% der Stimmen angenommen) und „Für eine wirksame Abschiebung ausländischer Straftäter“ (eingereicht im Jahr 2013).

21. ECRI stellt fest, dass die Staatsanwaltschaften der Kantone regelmäßig Beschwerden über diese rassistischen politischen Botschaften erhalten.<sup>35</sup> 2012 wurden mindestens sieben Ermittlungsverfahren gegen Politiker eingeleitet. In diesem Kontext begrüßt die ECRI die Tatsache, dass das Schweizerische Bundesgericht, wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, entschieden hat, dass es ein unverzichtbarer Teil der Demokratie ist, Meinungen zu vertreten, die für eine Mehrheit unerfreulich sind oder die viele Menschen schockierend finden; im Gegenzug darf der Meinungsfreiheit keine so große Bedeutung zugemessen werden, dass sie vollständig die Bemühungen zunichte macht, Rassendiskriminierung zu bekämpfen.<sup>36</sup> Angesichts dieser Grundsätze vertritt die ECRI die Meinung, dass die Ermittlungsverfahren nicht immer einen angemessenen Ausgang erzielen: eine Reihe von Fällen, in denen eindeutig zu Hass aufgerufen wurde, wurde eingestellt.<sup>37</sup> Ein Fall wurde anfänglich von einem vermeidbaren Streit über die territoriale Zuständigkeit von zwei Staatsanwaltschaften beeinflusst, bevor er von der zuständigen Staatsanwaltschaft eingestellt wurde. Das Berner Obergericht musste dann den Staatsanwalt anweisen, ein Verfahren einzuleiten, aber die Immunität des Beklagten wurde nicht aufgehoben.<sup>38</sup>
22. ECRI ist der Meinung, dass die Behörden, insbesondere die Staatsanwaltschaften, im Hinblick auf alle rassistischen Äußerungen von Politikern eine Null-Toleranz-Politik annehmen sollten, da ihre Vorbildfunktion und die flächendeckende Medienberichterstattung ihren Einfluss vervielfachen. Je mehr Freiheit den Politikern zugestanden wird, ungeahndet rassistische Äußerungen zu tätigen, desto weniger Skrupel werden in der allgemeinen Öffentlichkeit bestehen, selbst rassistische Kommentare zu äußern.<sup>39</sup>
23. ECRI empfiehlt den Staatsanwaltschaften, konsequent auf alle Äußerungen von Politikern zu reagieren, die unter Art. 261bis StGB fallen, und dabei alle Auslegungsmöglichkeiten nutzen, die durch das Schweizerische Bundesgericht eröffnet wurden. Sie empfiehlt den Behörden des Weiteren, die Aufhebung der Immunität jener Politiker sicherzustellen, die sich rassistischer Äußerungen bedienen.
24. 2009 beschwerten sich 40 Personen nach der Veröffentlichung einer Pressemitteilung mit dem Titel „Keine Normalisierung der Homosexualität“ durch

---

<sup>34</sup> Die SVP benutzte Plakate, die einen finster blickenden bärtigen Mann mit dem Slogan „Ivan S., Vergewaltiger und bald Schweizer Bürger?“, Fotos von Osama Bin Laden auf einem Schweizer Personalausweis oder in Raketen umgewandelte Minarette zeigte. Im Hinblick auf die erfolgreiche Verwendung provokanter Botschaften durch die SVP siehe die Studie, die in „How a far-right party came to dominate Swiss politics“, The Local, 7.10.2011, zitiert wird.

<sup>35</sup> Die CFR verzeichnete für den Zeitraum 1995-2011 41 Verfahren und 15 Verurteilungen.

<sup>36</sup> ATF 6B 664/2008, 27. April 2009, C 3.1.2.

<sup>37</sup> Siehe z. B. Fußnote 38 und die Entscheidung der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern, BM 11 35647/P36 vom 17.10.2011 in Bezug auf ein Plakat, das eine dunkelhäutige Person, die in einer Hängematte liegt, mit dem Slogan zeigt: „Keine Einbürgerung von Straftätern und Sozialhilfeempfängern!“. Die Staatsanwaltschaft vertrat die Meinung, das Plakat wirke sich nicht auf eine bestimmte Personengruppe aus, obwohl die verwendete Hautfarbe eine offensichtlich rassistische Botschaft darstellte. Vgl. die Empfehlung in Abs. 6 dieses Berichts.

<sup>38</sup> Bundesstrafgericht BG.2012.26, 25.9.2012; Bern Obergericht, BK 12 376 HAA, 6.5.2013. Der Nationalrat verweigerte ebenfalls die Aufhebung der Immunität eines seiner SVP-Mitglieder, das in einer im Fernsehen übertragenen Debatte die folgende Erklärung abgab: „Es ist eine Tatsache, dass junge Nordafrikaner aus Tunesien, die hier als Asylsuchende ankommen, kriminelle Absichten verfolgen. Es ist ihnen egal, ob sie Soforthilfe oder Sozialleistungen erhalten.“

<sup>39</sup> Vgl. CFR 2012c: 2.

die Jugendbewegung der SVP im Kanton Wallis, die sie als „anormales Verhalten“ verurteilte. Das Schweizerische Bundesgericht entschied, dass der ermittelnde Richter zu Recht die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens verweigert hatte, da sich Diffamierungsstraftaten auf eine spezifisch genannte oder identifizierbare Person beziehen müssen.<sup>40</sup> Im Hinblick auf eine Vermeidung einer solchen Straflosigkeit verweist die ECRI auf die in den Abs. 6 und 79 dieses Berichts gemachten Empfehlungen, dass Beleidigungen gegen eine Personengruppe strafbar sein sollten und die sexuelle Orientierung in den Anwendungsbereich von Art. 261bis StGB fallen sollte.<sup>41</sup>

25. 2012 erklärte der Menschenrechtskommissar des Europarats, dass einige der oben genannten Volksinitiativen schwerwiegende Probleme im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit der Europäischen Menschenrechtskonvention aufwerfen.<sup>42</sup> Im März 2013 schlug der Bundesrat zum einen vor, vor dem Sammeln von Unterschriften die Vereinbarkeit der Volksinitiativen mit internationalem Recht zu prüfen, und zum anderen, dass das Bundesparlament nicht nur jene Bestimmungen für ungültig erklären sollte, die gegen zwingende Normen des internationalen Rechts verstoßen, sondern auch solche, die mit der Essenz der grundlegenden Verfassungsrechte unvereinbar sind. Etwas weniger als die Hälfte der Teilnehmer der öffentlichen Befragung lehnte beide Vorschläge ab. ECRI bedauert, dass der Bundesrat erwägt, diese Initiativen aufzugeben.<sup>43</sup>
26. In diesem Kontext möchte ECRI die Aufmerksamkeit der Behörden auf eine kürzlich ergangene Entscheidung des Schweizerischen Bundesgerichts lenken, nach der eine teilweise Revision der Verfassung nicht die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts verletzen darf (Artikel 194 der Bundesverfassung). Laut dieser Entscheidung genießen die internationalen Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte, wie z. B. jene der Europäischen Menschenrechtskonvention, Vorrang vor der nationalen Gesetzgebung, mit der Folge, dass das nationale Recht keine Anwendung finden darf.<sup>44</sup> In Anbetracht der extrem schädlichen Wirkung der Kampagnen im Vorfeld der oben genannten Referenden und angesichts der Tatsache, dass das Schweizerische Bundesgericht klargestellt hat, dass es die Vereinbarkeit der Vorschläge mit Völkerrecht prüfen wird, vertritt ECRI die Meinung, dass die Schweizer Behörden erneut die Möglichkeit prüfen sollten, ein System zur Vorprüfung einzuführen.
27. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger auf die Grundsätze der Charta der europäischen politischen Parteien für eine nicht-rassistische Gesellschaft und die Erklärung von ECRI über die Anwendung rassistischer, antisemitischer und fremdenfeindlicher Aspekte in der öffentlichen Debatte zu lenken. Sie empfiehlt des Weiteren, erneut die Möglichkeit der Einführung eines Systems zur Vorprüfung der Entwurfstexte für Volksinitiativen zu prüfen, um auf diesem Wege die Vereinbarkeit der Initiativen mit internationalem Recht zu prüfen und rassistische und diskriminierende Kampagnen zu vermeiden.

---

<sup>40</sup> Schweizerisches Bundesgericht 6B\_361/2010, 1.11.2010.

<sup>41</sup> Vgl. parlamentarische Initiative Nr. 13.407 vom 07.03.2013.

<sup>42</sup> CommDH 2012: Abs. 6 ff. Im Hinblick auf die Ausweisung von Ausländern wurde eine Reihe von Verletzungen der Europäischen Menschenrechtskonvention durch die Schweiz festgestellt: Udeh gegen Schweiz Nr. 12020/09, 16.4.2013; Hasanbasic gegen Schweiz, Nr. 52166/09, 11.6.2013; Polidario gegen Schweiz, Nr. 33169/10, 30.7.2013.

<sup>43</sup> Bundesrat 2013c.

<sup>44</sup> Schweizerisches Bundesgericht, 2C\_828/2011, 12.10.2012, ATF 139 I, 16, 28 ff. in Bezug auf Änderungen der Bundesverfassung, die durch die Volksabstimmung „Ausweisung ausländischer Straftäter“ angenommen wurden.

28. Die Fremdenfeindlichkeit in Bezug auf bestimmte Flüchtlingsgruppen, insbesondere dunkelhäutige Menschen, wird ebenfalls durch eine Reihe statistischer Effekte verstärkt: laut den amtlichen Zahlen wurden von 80.454 Personen, die unter die Asylgesetzgebung von 2012 fielen, 28.110 ein Flüchtlingsstatus zuerkannt.<sup>45</sup> Häufig werden Personen, denen vorübergehend ein Aufenthalt gewährt wird (22.625 im Jahr 2012), als gescheiterte Asylsuchende dargestellt, obwohl viele von ihnen unter den subsidiären Schutz der Europäischen Menschenrechtskonvention fallen.<sup>46</sup> Die 9.688 Personen, die aus einem „sicheren“ Drittland stammen, das sich mit ihrem Antrag befassen muss, werden in der Statistik ebenfalls als gescheiterte Asylsuchende aufgeführt. Schließlich hat die Praxis, der Bearbeitung von Asylanträgen mit geringer Aussicht auf Erfolg Vorrang einzuräumen, zu einem Rückgang der offiziellen Anerkennungsrate von 21,0% im Jahr 2011 auf 11,7% im Jahr 2012 beigetragen. Diese Zahlen könnten zu populistischen Theorien über den Missbrauch des Asylverfahrens in der Schweiz führen. Dasselbe gilt für die Kriminalitätsrate bei Ausländern in der Schweiz, da die Gesetzestreue der Mehrzahl der Ausländer jeglicher Herkunft sich nicht in der öffentlichen Debatte widerspiegelt.<sup>47</sup>

29. ECRI empfiehlt den Behörden, die Methode zu überdenken, mit der statistische Daten über Asyl und Straftaten bei Ausländern ausgewählt und präsentiert werden, um so zu vermeiden, dass diese Daten in der öffentlichen Meinung einen falschen Eindruck erwecken.

#### - **Die Medien und das Internet**

30. Die Art und Weise, wie Informationen durch die Medien dargestellt werden, hat einen erheblichen Einfluss auf die öffentliche Debatte. In diesem Zusammenhang begrüßt ECRI die Tatsache, dass, nach Fällen rassistischer Äußerungen durch bestimmte Politiker, die Schweizer Medien mit dazu beigetragen haben, den öffentlichen Druck zu erhöhen und den Rücktritt dieser Politiker herbeizuführen.<sup>48</sup>

31. Eine kürzlich durchgeführte Studie über die Qualität von Nachrichtenbeiträgen über Roma, die von den wichtigsten Schweizer Medien veröffentlicht wurden, hat gezeigt, dass es seit 2007 einen wachsenden Schwerpunkt auf diese Themen gibt. Während sich die Medienberichterstattung über die Lage der Roma in anderen Staaten mit der von ihnen erlittenen Diskriminierung befasst, konzentrierten sich die Artikel und Berichte über Roma in der Schweiz vorwiegend mit den Problemen, die mit der fahrenden Lebensweise dieser Gemeinschaft verbunden sind, sowie mit straffälligem Verhalten. Laut der Studie hat diese Schwerpunktsetzung einen entscheidenden Einfluss auf die öffentliche Wahrnehmung der Roma. Während die Roma nur in 13% der entsprechenden Nachrichtenbeiträge und Artikel ihre Position darstellen konnten, wurden Vertreter der Exekutive und der Staatsanwaltschaften sehr häufig zitiert. Die Roma konnten außerdem ihre eigenen Sorgen nicht formulieren und äußern, da man sie in der Regel lediglich nach ihren Reaktionen auf bereits bestehende Probleme fragte. Die Hälfte der Beiträge stützten sich auf Verallgemeinerungen. Mehr als 12% enthielten negative Stereotype und müssen aus diesem Grunde als diskriminierend betrachtet werden.<sup>49</sup>

32. Angehörige der Gemeinschaft der dunkelhäutigen Menschen informierten ECRI außerdem darüber, dass sie in Folge der Medienberichterstattung eine

---

<sup>45</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesamt für Migration (OFM) 2012: 9.

<sup>46</sup> Vgl. zum Beispiel <http://www.asile.ch/vivre-ensemble/2012/08/21/statistiques-plus-de-70-des-demandes-dasile-sont-justifiees/>.

<sup>47</sup> OFM 2013: 23 ff.; „Von der Schwierigkeit, die Ausländerkriminalität zu messen“, Tagesanzeiger (11.3.13).

<sup>48</sup> „Kristallnacht-Tweet: Anzeige und Ausschlussdrohung gegen SVP-Mitglied“, Tagesspiegel (25.06.2012).

<sup>49</sup> Ettinger 2013 : 7 ff.

Verschlechterung ihres öffentlichen Ansehens erleben und sie nicht in der Lage sind, sich selbst ausreichend häufig in den Medien darzustellen.<sup>50</sup> ECRI hat in der Tat festgestellt, dass die Medienberichterstattung über die polizeilichen Überprüfungen, die in Bezug auf dunkelhäutige Menschen durchgeführt werden, die des Drogenhandels und des Missbrauchs des Asylrechts verdächtigt werden, zu dieser Verschlechterung beigetragen haben. ECRI ist aus diesem Grund der Meinung, die Behörden sollten einen Prozess einleiten, um das Bewusstsein von Journalisten über die negativen Auswirkungen zu erhöhen, die durch die in Absatz 31 erwähnte Studie offenbart wurden, und Maßnahmen zu entwickeln, um die Medienberichterstattung über schutzbedürftige Gruppen ausgewogener zu gestalten.

33. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, in enger Zusammenarbeit mit Medienvertretern und ohne Einschränkung der Pressefreiheit einen Aktionsplan zu erstellen, um die bestehenden Routinen und Reflexe aufzubrechen, die dazu führen können, dass die Medienberichterstattung in der Schweiz eine stigmatisierende Wirkung auf schutzbedürftige Gruppen hat, insbesondere auf Roma und dunkelhäutige Menschen.
34. Nach der Veröffentlichung eines Fotos auf dem Titelblatt der Wochenzeitschrift „Die Weltwoche“, das ein Roma-Kind, das eine Waffe auf den Leser richtet und die Schlagzeile „Die Roma kommen: Kriminalitätstourismus in die Schweiz – kriminelle Familienbanden“ zeigte, wurden Beschwerden eingereicht. Obwohl die Staatsanwaltschaften in Zürich und Wien den Fall ohne weitere Maßnahmen abschlossen, entschied der Schweizer Presserat am 13. September 2012, dass die Zeitschrift gegen Absatz 3 (Entstellung von Informationen) und Absatz 8 (Diskriminierung) der Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten verstoßen habe.<sup>51</sup> Gleichzeitig lehnte der Presserat die meisten anderen Beschwerden ab, die in den letzten Jahren eingereicht wurden<sup>52</sup>, da er die Meinung vertritt, dass, um als Diskriminierung zu gelten, die Medienberichterstattung auf Verallgemeinerungen basieren und einen gewissen Schweregrad erreichen müsse.
35. Ein signifikanter Teil der Hassreden wird über das Internet verbreitet. ECRI hat mit Zufriedenheit festgestellt, dass einige Online-Zeitungen Selbstregulierungsmaßnahmen verabschiedet haben, u.a. eine systematischere Mäßigung bei den Kommentaren, die Abschaffung der Anonymität von Beitragsverfassern und das automatische Schließen von Konten von Personen, die sich rassistisch äußern.<sup>53</sup> Andererseits haben Vertreter der Zivilgesellschaft ECRI darüber informiert, dass die Verfolgung von Beschwerden über rassistische Kommentare im Internet durch die Behörden immer noch unzureichend ist. Die Nationale Koordinierungseinheit zur Bekämpfung der Internetkriminalität (SCOCI) hat 16 Mitglieder und legt ihren Schwerpunkt auf proaktive Ermittlungen über Pädophilie. Sie registriert lediglich Fälle von Hassrede und meldet diese den zuständigen Behörden. Da die Verfolgung von Hassrede im Internet spezifische Fähigkeiten und Kenntnisse verlangt, vertritt ECRI die Meinung, dass die SCOCI oder andere Polizeieinheiten sich auf die Durchführung dieser Ermittlungen

---

<sup>50</sup> Vgl. die Veröffentlichungen der CRAN, in der Bibliographie zitiert.

<sup>51</sup> Stellungnahme Nr. 59/2012 vom 13.09.2012.

<sup>52</sup> Von den 64 Beschwerden, die im Zeitraum 2008 bis 2012 in Bezug auf die Nichtachtung der Menschenwürde und das Diskriminierungsverbot eingingen, wurden neun zugelassen. Eine Beschwerde bezog sich auf einen „Vorschlag für eine neue Nationalhymne“, der von der regionalen Zeitung Gipfel Zytig veröffentlicht wurde und eine „beleidigende Tirade gegen verschiedene Nationalitäten enthielt, die sich auf Vorurteile und Verallgemeinerungen gegen Ausländer stützte“. In seiner Stellungnahme Nr. 22/2011 lehnte der Presserat eine Beschwerde gegen einen Artikel über Sommermode mit dem Titel „Männer aufgepasst, Homo-Falle!“, der die Kleidung in zwei Kategorien unterteilte, i.e. „cool“ und „schwul“ ab.

<sup>53</sup> Schweizer Presserat 2013; Beratender Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten 2013: Abs. 63.

spezialisieren sollten und die dafür erforderlichen technischen und personellen Ressourcen erhalten sollten.<sup>54</sup>

36. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, eine oder mehrere Polizeieinheiten, vorzugsweise der Nationalen Koordinierungseinheit zur Bekämpfung der Internetkriminalität, die Verantwortung für eine aktive Bekämpfung von Hassrede im Internet zu übertragen und ihr/ihnen angemessene technische und personelle Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

37. Darüber hinaus fordert ECRI die Schweizer Behörden auf, ihre Bemühungen zur Verhütung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit weiter zu verfolgen,<sup>55</sup> insbesondere in den Bereichen Bildung und Sport. Sie begrüßt darüber hinaus die Arbeit der Sondereinheit für Extremismus in der Armee, die darauf abzielt, das Bewusstsein von Offiziersanwärtern für extremistische Belange zu schärfen.

### **3. Rassistische und homo-/transphobe Gewalt**

38. In der Schweiz gibt es keine zuverlässigen statistischen Daten über das Ausmaß der rassistischen und homophoben/transphoben Gewalt. In diesem Zusammenhang verweist die ECRI auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die von den staatlichen Stellen, die gewalttätige Zwischenfälle untersuchen, verlangt, alle angemessenen Maßnahmen für die Prüfung einzusetzen, ob diese Zwischenfälle rassistisch motiviert waren, und festzustellen, ob Hass und Vorurteile aufgrund der ethnischen Abstammung bei diesen Zwischenfällen eine Rolle spielten.<sup>56</sup> ECRI vertritt die Meinung, dass eine systematische Erfassung dieser Motive ein unerlässliches Mittel ist, um diese Forderung zu erfüllen.

39. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, ihr System zur Erfassung und Überwachung, insbesondere bei bestimmten Gewalttaten, zu verbessern, um zuverlässigere statistische Daten über rassistische, homophobe oder transphobe Motive von Straftaten laut Strafgesetzbuch zu erheben (Abs. 12 der Allgemeinen politischen Empfehlung Nr. 11).

40. Die verfügbaren Daten legen nahe, dass der Grad an rassistischer, homophober und transphober Gewalt relativ gering ist. Das Beratungsnetzwerk für Opfer von Rassismus hat dessen ungeachtet einen Anstieg der Zwischenfälle mit körperlicher Gewalt von fünf Zwischenfällen im Jahr 2011 auf 14 Fälle im Jahr 2012 festgestellt.<sup>57</sup> Um diesen Trend umzukehren, vertritt ECRI die Meinung, dass die Schweizer Behörden in den kommenden Jahren entschiedene Schritte gegen Hassrede ergreifen müssen, da diese Art des Umgangs und die Tolerierung desselben zu Radikalisierung und wachsender Gewalt führen. Gleichzeitig sollten die Behörden wachsam sein für alle Formen von Extremismus.<sup>58</sup>

41. Durch Polizeikräfte verübte Gewalttaten, wie z. B. der Fall von Körperverletzung, der 2013 vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte verhandelt

---

<sup>54</sup> Vgl. auch Persönliche Vertreter des OSZE-Vorsitzes-in-Office on Tolerance Issues 2012: 6.

<sup>55</sup> Für weitere Einzelheiten vgl. SLR 2013.

<sup>56</sup> Natchova und andere gegen Bulgarien [Große Kammer], Nr. 43577/98 und 43579/98, 6.7.2005, Abs. 160 bis 168; Dink gegen Türkei, Nr. 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 und 7124/09, 14.09.2010, Abs. 81.

<sup>57</sup> Humanrights.ch und CFR 2013: 7. Die Polizeistatistiken schließen ca. fünf rassistisch motivierte Gewalttaten pro Jahr ein. 2012 haben die Stiftung gegen Rassismus vier Fälle körperlicher Gewalt und die CIDAD (Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation) und der FSCI (Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund) einen Fall von Antisemitismus gemeldet. Die Pink Cops schätzen, dass es 2012 20 Körperangriffe gegen LGBT-Personen in der östlichen Schweiz gab, Pink Cross nennt eine Zahl von einem bis zwei gewalttätigen Angriffen auf LGBT-Personen pro Monat.

<sup>58</sup> 2012 verzeichnete die Polizei keine Gewaltstraftaten aus ideologischen Motiven, Fedpol 2013: 42. Allerdings gingen im Juni 2013 die Polizeikräfte in der Schweiz, in Deutschland und in den Niederlanden gegen eine Gruppe von Neonazis vor, die der Vorbereitung terroristischer Angriffe verdächtigt wurde.

wurde, sind glücklicherweise nach wie vor die Ausnahme.<sup>59</sup> Alle Polizeiabteilungen sollten dessen ungeachtet weiterhin eine Null-Toleranz-Politik im Hinblick auf diese Handlungen verfolgen.

#### **4. Integrationspolitik**

##### **- Integrationspolitik für Menschen mit Migrationshintergrund**

42. Die mit der Integration verbundenen Merkmale der Eidgenossenschaft schließen die Gesetze über die Einreise, die Ausreise, den Aufenthalt und den unbefristeten Aufenthalt von Ausländern, die Gewährung von Asyl, die berufliche Ausbildung und Beschäftigung ein. Die Kantone sind zuständig für die Vorschul- und Schulbildung, Gesundheit, Sozialhilfe und die innere Sicherheit.<sup>60</sup> 2008 hat das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (kurz Ausländergesetz, AuG) zum ersten Mal in groben Zügen eine Integrationspolitik formuliert.<sup>61</sup> Zur Erreichung der Ziele, Ausländer zu integrieren und sie vor Diskriminierung zu schützen, müssen die Behörden Rahmenbedingungen schaffen, die die Chancengleichheit und die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben fördern (Artikel 53.1 und 2). Das Gesetz deckt alle Ausländer ab, die längerfristig und rechtmäßig anwesend sind (Artikel 4.2), einschließlich Flüchtlinge und jene, denen auf temporärer Grundlage ein Aufenthalt gestattet wurde. Es deckt keine Asylbewerber, eingebürgerte Personen und ausländische Wanderarbeiter ab.
43. In ihrem 4. Bericht hat die ECRI den Schweizer Behörden empfohlen, die ergriffenen Integrationsmaßnahmen zu prüfen und dabei den Integrationsvereinbarungen besondere Aufmerksamkeit zu widmen und zu prüfen, ob die anwendbaren Sanktionen nicht eine kontraproduktive Wirkung auf die Integration haben. 2010 wurde eine Studie zu den Integrationsvereinbarungen in fünf Kantonen durchgeführt, die sich für eine stärkere Standardisierung der Vorschriften und Verfahren für deren Abschluss, eine bessere Unterstützung der Menschen, die vielfältige soziale Probleme haben, und die Bereitstellung eines anfänglichen Aufklärungsgesprächs für jeden Neuankömmling einsetzten.<sup>62</sup> Eine weitere Studie kam zu dem Schluss, dass es effektiver wäre, Anreize anstelle von Sanktionen einzusetzen. Die Menschen, die sich am besten integrierten seien, so wurde behauptet, jene, mit denen keine Integrationsvereinbarung abgeschlossen wurde. Es sollten erhebliche personelle Mittel zur Unterstützung der Migranten eingesetzt werden.<sup>63</sup>
44. 2011 haben die Eidgenossenschaft, die Kantone und Gemeinden ein „umfassendes System zur Förderung der Integration“ vereinbart.<sup>64</sup> Diese Förderung sollte auf kommunaler Ebene und vorrangig über gängige Strukturen erfolgen, wie z. B. Schule, Ausbildung, Beschäftigung, im Bereich der öffentlichen Gesundheit und in der örtlichen Nachbarschaft. Es wurden spezifische Fördermaßnahmen in Ergänzung dieses Ansatzes entwickelt, die in den kantonalen Integrationsplänen (CIPs) für den Zeitraum 2014-2017 enthalten sind. Die CIPs ruhen auf drei Säulen: (i) anfängliche Bereitstellung von Informationen, Beratung und Schutz vor Diskriminierung, (ii) Spracherwerb, Förderung auf Vorschulebene und Verbesserung der beruflichen Vermittelbarkeit von Migranten, und (iii) Kommunikation und soziale Integration. Die Eidgenossenschaft und die Kantone investieren pro Jahr CHF 36 Mio.

---

<sup>59</sup> Dembele gegen Schweiz, Nr. 74010/11, 24.9.2013; SKMR 2013b: Abs. 156 ff.

<sup>60</sup> Achermann 2008: 10 ff.

<sup>61</sup> Vgl. die Absätze 150 bis 163 des 4. Berichts über die Schweiz.

<sup>62</sup> Tov 2010: 2 ff.; im Hinblick auf die Integrationspolitik siehe auch Bundesrat 2010b.

<sup>63</sup> Schönenberger et al. 2012: 5 ff. Vgl. mit Absatz 156 des 4. Berichts über die Schweiz. Vgl. auch 2013b.

<sup>64</sup> Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (FDJP) und Bundesamt für Migration (FOM) 2011: 2 ff.; Eidgenössischer Bundesrat 2013a: 2 ff.



(EUR 30 Mio.) bzw. CHF 41 Mio., und die Eidgenossenschaft stellt pro Jahr zusätzlich CHF 38 Mio. für die Integration der aus humanitären Gründen aufgenommenen Migranten bereit. Es gibt Indikatoren für eine jährliche Evaluation. Bestimmte Kantone haben sich als Indikatoren für Maßnahmen, die zu ergreifen sind, anstatt für erzielte Ergebnisse entschieden.

45. Im März 2013 legte die Regierung einen Änderungsentwurf für das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vor. Er basiert auf dem Grundsatz „Förderung und Verpflichtung“, i.e. Förderung der Integration und eine Verpflichtung der Ausländer auf die Integration.<sup>65</sup> Nur „integrierte“ Ausländer haben Anspruch auf eine unbefristete Niederlassungsbewilligung (Artikel 34.2).<sup>66</sup> Artikel 58a.1 legt die Kriterien für eine erfolgreiche Integration wie folgt fest: (i) die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (ii) die Respektierung der Werte der Bundesverfassung (iii) die Sprachkompetenzen und (iv) den Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben oder zum Erwerb von Bildung. Die Gewährung von Niederlassungsbewilligungen würde vom Abschluss einer Integrationsvereinbarung abhängen, wenn es wahrscheinlich ist, dass eine Integration sich als problematisch erweisen würde (Artikel 26a.2, 33.5, 43.1ter, 44.3, 58b, 83.9). Ausländer, die über gute Sprachkenntnisse verfügen, könnten bereits nach fünf Jahren eine unbefristete Niederlassungsbewilligung erhalten (Artikel 34.4). Der Entwurf des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts besagt, dass eine unbefristete Niederlassungsbewilligung und eine erfolgreiche Integration auch für den Erwerb der Schweizer Staatsbürgerschaft maßgeblich sind, den die Behörden als Endphase des Integrationsprozesses betrachten.
46. ECRI hat Berichte erhalten, dass analphabetische Migranten und jene mit einer geringen Bildung erhebliche Schwierigkeiten haben werden, die Anforderungen von Artikel 58a.1 im Hinblick auf Sprachkenntnisse und Integration in den Arbeitsmarkt zu erfüllen. Dies wirkt sich auf bestimmte anerkannte Flüchtlinge, Asylsuchende, Personen, die befristet zugelassen wurden, und auf Familienzusammenführungen aus.<sup>67</sup> ECRI ist aus diesem Grund der Meinung, dass die Behörden alles in ihrer Macht Stehende unternehmen sollten, um sicherzustellen, dass diese Migranten ebenfalls einen ausreichenden Integrationsgrad im Sinne der Artikel 58a.1 und 34.2 des Bundesgesetzes über Ausländer und Integration erwerben und an allen Prüfungen teilnehmen können. Sie sollten eine rasche und wirksame Unterstützung erhalten, insbesondere wenn bestimmte Ziele Teil einer Integrationsvereinbarung sind. Zur Vermeidung kontraproduktiver Folgen sollten diese Vereinbarungen zum Ziel haben, die Migranten zu ermutigen und sie mit der erforderlichen Unterstützung ausstatten, anstatt sie mit Sanktionen zu bedrohen. Bei der jährlichen Evaluation der CIPs sollten die Behörden eingehend die Veränderungen prüfen, insbesondere in Bezug auf die Zahl der Ablehnungen, Rücknahmen und Nichtverlängerungen von Niederlassungsbewilligungen.
47. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, im Bereich der Gesetzgebung für Ausländer die Trends im Hinblick auf die Zahl negativer Entscheide auf Grundlage mangelnder Sprachkenntnisse oder Integration zu überwachen. Sie empfiehlt des Weiteren, dass sie (i) eine rasche und angemessene Unterstützung

---

<sup>65</sup> Schweizer Bundesrat 2013a: 2 ff.

<sup>66</sup> Die unbefristete Niederlassungsbewilligung ist von unbegrenzter Dauer.

<sup>67</sup> Asylsuchende können nach Ablauf von drei Monaten auf den Arbeitsmarkt gehen (Liebig 2012: 46). Ebenfalls betroffen sind die 100.000 illegalen Migranten, von denen die meisten einer Arbeit nachgehen, Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) 2010: 55 ff. Ein Regulierungsverfahren ist in Artikel 30 des Ausländergesetzes vorgesehen. Es gibt jedoch signifikante Unterschiede zwischen den Kantonen, [https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/dokumentation/zahlen\\_und\\_fakten/auslaenderstatistik/haertefaelle.html](https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/dokumentation/zahlen_und_fakten/auslaenderstatistik/haertefaelle.html), aufgerufen am 5. Februar 2014.

anbieten, um eine Integration herbeizuführen, insbesondere beim Abschluss einer Integrationsvereinbarung (ii) vor allem Migranten mit geringer Bildung helfen, einen ausreichenden Integrationsgrad im Sinne des Ausländergesetzes zu erreichen, (iii) die erforderlichen personellen Mittel zur Verfügung für diese Unterstützung bereitstellen, (iv) jede Verpflichtung in den Integrationsvereinbarungen zuerst und vorrangig mit Anreizen und Belohnungen verbinden und Sanktionen den Fällen vorbehalten, bei denen diese motivierenden Maßnahmen versagt haben und eine Integration ohne Erfüllung der Integrationsvereinbarung unwahrscheinlich ist.

48. Der von der Regierung vorgelegte Gesetzesentwurf sieht zum ersten Mal einen Anspruch auf eine Niederlassungsbewilligung vor, wenn die im Gesetz niedergelegten Bedingungen erfüllt werden. Dies würde dem Schweizerischen Bundesgericht ermöglichen, die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsentscheiden in diesem Bereich zu prüfen, und würde außerdem dazu beitragen, die Verwaltungspraktiken aller Kantone anzugleichen. Der Ständerat hat jedoch diesen Teil des Gesetzesentwurfs abgelehnt und dafür gestimmt, den Ermessensspielraum der Kantone beizubehalten.<sup>68</sup> Gegenwärtig unterliegen diese Entscheidungen lediglich der gerichtlichen Überprüfung durch die Kantonsgerichte. Da das Schweizerische Bundesgericht festgestellt hat, dass es begründete Fälle von Diskriminierung im damit zusammenhängenden Bereich der Einbürgerung gab,<sup>69</sup> ist die ECRI der Überzeugung, dass es unerlässlich ist, die Befugnisse des Bundesgerichts zur gerichtlichen Prüfung im Hinblick auf die Gesetze über Ausländer auszuweiten.

49. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden dringend sicherzustellen, dass Ablehnungsentscheide in Bezug auf eine Niederlassungsbewilligung einer gerichtlichen Prüfung durch das Schweizerische Bundesgericht unterzogen werden können.

#### - **Auswirkungen der Integrationspolitik auf Menschen mit Migrationshintergrund**

50. ECRI begrüßt die umfangreichen Bemühungen der Behörden im Hinblick auf die Integration von Migranten. Beachtenswert sind insbesondere die umfangreichen Spracherwerbsprogramme und das neue nationale Programm zur Verhinderung und Bekämpfung von Armut, das u.a. auf Migranten abzielt. ECRI zeigt sich des Weiteren zufrieden mit den Bemühungen im Bereich Gesundheit und der Ausarbeitung eines Systems von 68 Indikatoren durch das Bundesamt für Statistik, das eine Erfassung der Trends im Bereich Integration ermöglicht.<sup>70</sup> Sie fordert die Behörden auf, dieses Projekt fortzuführen, insbesondere durch das Erstellen von Indikatoren zur Messung des Umfangs der rassistischen Diskriminierung.

---

<sup>68</sup> Amtsblatt des Ständerats, 2013, E 1134 ff. Der Ständerat ist die Vertretungskammer der Kantone. Der Nationalrat, die andere Kammer des Parlaments, beginnt seine Prüfung des Gesetzesentwurfs im zweiten Quartal 2014.

<sup>69</sup> Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts ATF 129 I 217 und 232 vom 29. Juli 2003. Von den strittigen 23 Einbürgerungsanträgen wurden nur diejenigen zugelassen, die von Italienern stammten, und keiner der anderen Antragsteller, von denen die meisten aus dem ehemaligen Jugoslawien kamen. In ihrem 4. Bericht hat die ECRI die Tatsache begrüßt, dass ein neues Bundesgesetz vorsieht, dass alle negativen Entscheide zur Einbürgerung die Gründe für die Ablehnung nennen müssen, und die Kantone auffordert, gerichtliche Stellen einzurichten, die für die Anhörung und Entscheidung von Einsprüchen zuständig sind. Für weitere Einzelheiten vgl. CFR 2007a.

<sup>70</sup> <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/07/blank/key/04/05.html>, aufgerufen am 5. Februar 2014. Die Indikatoren decken u.a. die Bereiche Bildung, Wohnen, Arbeitsmarkt, Gesundheit, Sprachkenntnisse und die Anzahl von Eheschließungen mit Schweizer Staatsbürgern ab. ECRI liegen keine Informationen vor, dass diese Indikatoren bereits im Rahmen der CIPs eingesetzt werden (vgl. Absatz 44). – Die vom Bundesamt für Statistik erstellten Definitionen bezüglich der Bevölkerung mit Migrationshintergrund deckt alle Personen ab, ungeachtet ihrer Nationalität, deren Eltern im Ausland geboren wurden. Dies betrifft damit jene, die in die Schweiz gezogen sind (Migranten) und jene, die unmittelbar von der Migration ihrer Eltern betroffen sind (Nachkommen von Migranten).

51. Andererseits hat die Schweiz laut 2011 MIPEX III Integrationspolitikindex an Boden verloren und befindet sich nun auf Platz 23 von 31 Staaten. Die festgestellten Schwachpunkte sind u.a. die Familienzusammenführung, Vorschriften zur Regelung der unbefristeten Niederlassungsbewilligung, die Einbürgerung, die erheblichen Unterschiede in der Politik der einzelnen Kantone und den schlechtesten Diskriminierungsschutz aller untersuchten Staaten.<sup>71</sup>
52. Im Bereich Bildung zeigen die Indikatoren (vgl. Absatz 50), dass 15,8% der Nachkommen von Migranten, die in der Schweiz geboren wurden, einen höheren Bildungsabschluss besitzen (im Vergleich zu 27,8% der in der Schweiz geborenen Schweizer Bürger). Ihre Abbruchrate beträgt 10,7% und die von Migranten beträgt 19,3% (im Vergleich zu 3,8% bei Schweizer Bürgern). Dementsprechend ruft die ECRI die Behörden auf, ihre Maßnahmen zur Unterstützung junger Menschen mit Migrationshintergrund im Rahmen ihrer Schul-, Berufs- und Universitätsausbildung fortzuführen.<sup>72</sup>
53. Darüber hinaus betont die ECRI, ebenso wie die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die Bedeutung der Vorschulbildung ab dem Alter von drei Jahren als Mittel zur Verbesserung der schulischen Ergebnisse von Kindern mit Migrationshintergrund.<sup>73</sup> ECRI begrüßt daher die Anerkennung der Bedeutung von Maßnahmen zur Vorschulbildung seitens der Behörden: die Mehrzahl der Kantone ist im Begriff, das schulpflichtige Alter auf vier Jahre herabzusetzen.<sup>74</sup> Die CIPs verfolgen das strategische Ziel, Migrantenfamilien den Zugang zu Vorschuleinrichtungen zu gewährleisten, die für ihre Familiensituation geeignet sind. Laut den neusten verfügbaren Zahlen besuchen jedoch weniger als 10% aller Dreijährigen, nur 40% aller Vierjährigen und 95% aller Fünfjährigen eine Schule.<sup>75</sup> ECRI erhielt keine Informationen über detailliertere Zahlen für Kinder mit Migrationshintergrund. In diesem Kontext ist ECRI der Überzeugung, dass die CIPs nicht nur einfach den Zugang zu Angeboten der Vorschulbildung sicherstellen, sondern eine ergebnisorientierte Verpflichtung enthalten sollten, um die Aufnahmezahlen von Kindern mit Migrationshintergrund im Bereich Vorschulbildung zu erhöhen, unter Festlegung von Zielvorgaben.
54. ECRI empfiehlt den Bundes- und Kantonsbehörden, sich auf das Ziel der Erhöhung der Schülerzahlen in der Vorschulbildung von Kindern mit Migrationshintergrund und auf eine zu erreichende Zielvorgabe zu einigen.
55. Im Hinblick auf die Integration in den Arbeitsmarkt hat die OECD-Studie festgestellt, dass im Vergleich zu anderen Staaten die Situation in der Schweiz relativ günstig ist.<sup>76</sup> Dies erklärt sich durch die allgemeine gesunde Situation des Arbeitsmarktes und die Tatsache, dass die meisten Migranten eine der Amtssprachen sprechen und aus OECD-Staaten mit einem hohen Einkommen stammen. ECRI begrüßt auch die umfangreichen Ausbildungsprogramme, die von der Schweiz eingerichtet wurden, um die Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt zu fördern.

---

<sup>71</sup> Huddlestone et al. 2011: 10 ff.; <http://www.mipex.eu/switzerland>, aufgerufen am 9. Januar 2014.

<sup>72</sup> Im Hinblick auf die Anforderungen in diesem Bereich siehe z. B. den Kanton Zürich 2013: 33.

<sup>73</sup> Liebig 2012: 6 ; Fibbi et al. 2012: 22 ff.

<sup>74</sup> Im Rahmen der 2009 geschlossenen interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) müssen Kinder für zwei Jahre die Vorschule besuchen. Die Kantone, die dieses Konkordat unterzeichnet haben, haben bis zu Beginn des Schuljahres 2015-2016 Zeit, jene Aspekte der Vereinbarung umzusetzen, die bisher noch nicht in Kraft sind; die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) 2010.

<sup>75</sup> Zahlen für das Schuljahr 2011-2012, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/15/01/key/blank/02.html>, aufgerufen am 22. Januar 2014.

<sup>76</sup> Liebig 2012: 5.

56. Allerdings zeigen offizielle Indikatoren (vgl. Absatz 50), dass die Arbeitslosenrate bei Migranten 6,6%, die ihrer Nachkommen 4,9% beträgt (im Vergleich zu 2,3% der in der Schweiz geborenen Schweizer Bürger). 17,3% der Migranten und 11,9% ihrer Nachkommen, die über einen akademischen Abschluss verfügen, arbeiten in Positionen, für die sie überqualifiziert sind (im Vergleich zu 9,6% der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund). Die Situation ist bei Migrantinnen mit jungen Kindern und für aus humanitären Gründen in der Schweiz lebende Migranten etwas komplizierter.<sup>77</sup> Mehrere Quellen deuten darauf hin, dass junge Migranten aus Nicht-EU-Staaten eine erhebliche Diskriminierung erleben, selbst wenn sie erfolgreich ihre Schulbildung in der Schweiz abgeschlossen haben.<sup>78</sup> ECRI verweist aus diesem Grund auf ihre Empfehlung in Absatz 12 zur Einführung einer umfassenden Gesetzgebung gegen Rassismus und Rassendiskriminierung. Darüber hinaus ruft die ECRI alle Beteiligten auf, sich auf ihre GPR Nr. 14 über die Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung in der Beschäftigung zu stützen, insbesondere um die Diskriminierung bei Einstellungsverfahren zu beenden, und den Arbeitgebern die Vorteile einer vielfältigen und multikulturellen Belegschaft zu verdeutlichen.<sup>79</sup> Gleichzeitig ist sie der Überzeugung, dass die CIPs und die Arbeit an der Tripartite Agglomerationskonferenz (TCA) verstärkt werden könnten, wenn man die Ziele und Maßnahmen systematischer durch Indikatoren und Zielvorgaben ergänzen würde.
57. ECRI empfiehlt den Behörden, ihr neues Indikatorensystem für Integration systematischer einzusetzen.
58. Laut Artikel 86 des Asylgesetzes müssen Asylsuchende und schutzbedürftige Personen ohne Niederlassungsbewilligung, die einer bezahlten Tätigkeit nachgehen, für einen Zeitraum von maximal zehn Jahren eine Sondersteuer von 10% ihres Einkommens zahlen, um die allgemeinen Kosten zu decken, die von diesen Personen und ihren Familienangehörigen verursacht werden. Das Bundesverwaltungsgericht hat 2012 festgestellt, dass diese Bestimmung gegen das in Artikel 29 der Konvention über die Rechtsstellung von Flüchtlingen vom 28. Juli 1951<sup>80</sup> enthaltene Diskriminierungsverbot verstößt, die von den Vertragsstaaten verlangt, Flüchtlingen keine Steuern aufzuerlegen, die höher sind als diejenigen, die im Hinblick auf ihre Staatsbürger in ähnlichen Situationen erhoben werden. Dessen ungeachtet hat das Gericht entschieden, dass Artikel 86 dieses Gesetzes angewendet werden sollte, da der Gesetzgeber diesen Konflikt zwischen den beiden Rechtsquellen bei der Verabschiedung dieser Bestimmung berücksichtigt haben dürfte.
59. ECRI lenkt die Aufmerksamkeit der Behörden auf die Tatsache, dass diese Entscheidung der Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts widerspricht, die in Absatz 26 zitiert wurde. Letzteres hat entschieden, dass, wenn es einen Konflikt gibt, das internationale Recht und speziell die Übereinkünfte im Bereich Menschenrechte Vorrang genießen über das innerstaatliche Recht, selbst in Fällen, in denen der Gesetzgeber diesen Konflikt explizit berücksichtigt hat. Da die ECRI keine Rechtfertigung für das Auferlegen einer Sondersteuer erkennen kann, ist sie der Meinung, dass die Behörden diese Bestimmung aufheben sollten.
60. Die ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden dringend, Artikel 86 des Asylgesetzes aufzuheben, der bestimmten aus humanitären Gründen zugelassenen Migranten eine Sondersteuer auferlegt.

---

<sup>77</sup> Liebig 2012: 5.

<sup>78</sup> Vgl. insbesondere Fibbi 2010: Absatz 24 ff.; Liebig 2012: Absatz 126 ff.; FIMM 2005: 12.

<sup>79</sup> Vgl. insbesondere die Absätze 4, 5 und 7 der GPR. Für ein gutes Praxisbeispiel siehe die Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2012.

<sup>80</sup> Nr. C-1026/2009, 31.10.2012, Absatz 10 ff.

## - Integrationspolitik für nationale Minderheiten

61. Artikel 17 des Bundesgesetzes zur Förderung der Kultur vom 11. Dezember 2009 besagt, dass die Eidgenossenschaft Maßnahmen ergreifen kann, die Fahrenden ermöglichen, im Einklang mit ihrer Kultur zu leben.<sup>81</sup> Die ECRI stellt jedoch mit Bedauern fest, dass in dieser Angelegenheit nur geringe Fortschritte erzielt wurden. Dies betrifft insbesondere die Einrichtung von Stellplätzen,<sup>82</sup> den Schulbesuch von Kindern von Fahrenden und deren Beschäftigung. Teilweise hat sich die Situation sogar verschlechtert.
62. In der Schweiz unterscheidet man zwischen Stellplätzen, die für einen langfristigen Aufenthalt genutzt werden, besonders in den Wintermonaten, und Übergangsplätzen, die einem kurzfristigen Aufenthalt von bis zu einem Monat dienen. In den letzten zehn Jahren ist die Zahl der Stellplätze von 11 auf 15 gestiegen. Dies deckt nur 50% des Bedarfs ab. Im selben Zeitraum ist die Zahl der Übergangsplätze von 51 auf 43 gefallen, was lediglich 60% des Bedarfs deckt.<sup>83</sup> Darüber hinaus hat die ECRI Informationen von Vertretern der Zivilgesellschaft erhalten, dass bestimmte Behörden das Lagern von Schweizer Fahrenden auf Privatgrundstücken in Frage stellen, was seit vielen Jahren praktiziert wird.<sup>84</sup> Seit den Maßnahmen, die ergriffen wurden, um die Zahl der Stellplätze zu erhöhen, gescheitert sind und keine zufriedenstellenden Ergebnisse erzielt haben, ist die ECRI der Meinung, die Eidgenossenschaft, die Kantone und die Gemeinden sollten alternative und rasch erreichbare Lösungen aus Dringlichkeitsgründen umsetzen. Dazu könnte u.a. gehören, privates Land zu pachten, den Aufenthalt in Wohnwagen auf Bauerwartungsland sowie auf Agrarflächen zu genehmigen und die Nutzung von Plätzen, die seit langem toleriert wird, zu legalisieren (Abs. 6 GPR Nr. 13). Im Hinblick auf den Schulbesuch der Kinder von Fahrenden begrüßt die ECRI die Vorbereitung von zwei Projekten: der Kanton Bern plant eine Prüfung neuer Technologien, wie z. B. Skype, als Mittel der Kontaktpflege während der Reisezeit der Fahrenden, wobei die Kinder in den Wintermonaten die Schule besuchen. Mehrere jensische Organisationen haben Finanzmittel für ein Projekt beantragt, das bestimmte Aspekte ihres Lebens abdeckt, u.a. Bildung. Angesichts der bestehenden schwerwiegenden Probleme in diesem Bereich<sup>85</sup> vertritt die ECRI die Meinung, dass die Behörden in enger Zusammenarbeit mit den fraglichen Familien die Verantwortung für die Suche nach Lösungen übernehmen.
63. Die ECRI hat von Vertretern der Zivilgesellschaft Informationen über die unzureichenden Mittel erhalten, die an zwei Organisationen gehen, deren Aufgabe es ist, Lösungen für die Probleme zu finden, mit denen Jenische konfrontiert sind, sowie deren Rechte durchzusetzen. Angesichts der Schutzbedürftigkeit dieser Gemeinschaft verweist die ECRI erneut auf die Empfehlung in Absatz 18.
64. Die ECRI empfiehlt den Behörden, aus Dringlichkeitsgründen den Bedarf an Stellplätzen für Fahrende zu erfüllen, einschließlich umherziehender Jenische,

---

<sup>81</sup> Das Schweizerische Bundesgericht hat bereits in einem Urteil vom 28. März 2003 festgestellt, dass das Recht von Fahrenden, ihre Identität zu bewahren, durch die Verfassung garantiert wird.

<sup>82</sup> Vgl. Ad-Hoc-Lenkungsausschuss für Roma (CAHROM) 2013.

<sup>83</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft 2012b: Abs. 43 ff.; CAHROM 2013: 6.

<sup>84</sup> So wurde z. B. einem Bauern verboten, weiterhin Grundstücke an die Fahrenden zu verpachten. Eine Stadt forderte eine große Fahrenden-Familie, die seit mehr als 15 Jahren auf Agrarland wohnten, auf, das Land zu verlassen, obwohl sie ihrem Aufenthalt zugestimmt und Strom- und Wasseranschlüsse verlegt hatte. Auf dem Stellplatz im Kanton Zürich hatten die Behörden die Bereiche für die einzelnen Wohnwagen auf eine Weise ausgewiesen, dass die Fahrenden sie nicht gemäß ihrer Bräuche und Bedürfnisse parken konnten.

<sup>85</sup> Die ECRI wurde z. B. darüber informiert, dass der Kanton Wallis einen Antrag einer Fahrenden-Familie, eine Abwesenheit in der Schule zu genehmigen, ablehnte und ein Ordnungsgeld in Höhe von CHF 800 (€650) für das Fernbleiben vom Schulunterricht verhängte.

und so rasch wie möglich ein Projekt oder Maßnahmen umzusetzen, das/die eine effektive Bildung für ihre Kinder gewährleistet/gewährleisten, unter gebührender Achtung der Lebensweise ihrer Familien.

## II. Schweiz-spezifische Themen

### 1. Empfehlungen der 4. Zwischenprüfung

65. ECRIs Empfehlung der ersten Zwischenprüfung an die Schweizer Behörden in ihrem 4. Bericht lautete, ihre Bemühungen im Hinblick auf die Ausbildung von Polizeikräften, Staatsanwälten, Richtern und zukünftigen Juristen im Umfang und in der Anwendung von Art. 261bis StGB fortzuführen. In ihren Schlussfolgerungen<sup>86</sup> hat die ECRI festgestellt, dass die durchgeführten Initiativen nicht alle Polizeikräfte abdeckten und dass für Richter, Staatsanwälte und zukünftige Juristen keine Ausbildung organisiert wurde. Ihrer Meinung nach wurde diese Empfehlung nicht vollständig umgesetzt.
66. Seitdem haben die Behörden die ECRI informiert, dass eine Ausbildung zu Art. 261bis StGB nun Teil der Ausbildung aller Polizeianwärter über berufliche Ethik und Menschenrechte ist. Das Lehrbuch zu diesem Thema wurde 2012 überarbeitet und die Abschlussprüfung schließt eine zweistündige Klausur zu diesen Themen ein.<sup>87</sup> Richter und Staatsanwälte müssen ihrerseits generell einen juristischen Abschluss besitzen, und Art. 261bis StGB ist ein Pflichtfach des juristischen Curriculums. Die ECRI bedauert jedoch die Tatsache, dass die Schweizer Behörden immer noch kein Seminar für alle diese Berufsstände organisiert haben, das ihnen ermöglichen würde, ihr Fachwissen im Hinblick auf eine verbesserte Anwendung von Art. 261bis auszutauschen. Ihrer Meinung nach wurde diese Empfehlung immer noch nicht vollständig umgesetzt.
67. Die Empfehlung zur dritten<sup>88</sup> Zwischenprüfung lautete, alle Polizeikräfte an Ausbildungs- und Aufklärungskursen im Hinblick auf die Notwendigkeit der Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung, u.a. Racial Profiling, in der Polizeiarbeit teilnehmen zu lassen. 2012 vertrat die ECRI die Meinung, insbesondere angesichts eines Berichts der Züricher Bürgerbeauftragten über die Praxis des Racial Profiling, dass diese Empfehlung nicht vollständig umgesetzt worden war.<sup>89</sup> Seither hat sie die Tatsache begrüßt, dass die Aufklärungsarbeit, insbesondere durch die Züricher Bürgerbeauftragte, eine umfangreiche Medienberichterstattung mit dem Ergebnis erhalten hat, den Ausdruck „Racial Profiling“ bekannter zu machen. In Zürich hat diese Arbeit zu Ausbildungsmaßnahmen, der Schaffung eines regelmäßig stattfindenden Runden Tisches mit der Zivilgesellschaft und zur Aufnahme von Passagen in den Strategieplan und den Verhaltenskodex geführt, die sich mit dem angemessenen Verhalten im Umgang mit verschiedenen Bevölkerungsgruppen befassen. Die Polizeikräfte in anderen Kantonen<sup>90</sup> haben ebenfalls an diesen Themen gearbeitet.
68. Gleichzeitig hat die ECRI Informationen erhalten, dass die Gemeinschaft dunkelhäutiger Menschen in ständiger Angst lebt, jederzeit aufgrund von Racial Profiling und ihrer Hautfarbe einer Polizeikontrolle unterzogen zu werden. Diese Kontrollen können erhebliche Zwangsmaßnahmen seitens der Polizei

---

<sup>86</sup> Angenommen am 21. März 2012, CRI(2012)30.

<sup>87</sup> Die Behörden haben die ECRI informiert, dass sie auf die schlechte Bewertung dieser Kurse durch die Polizeianwärter reagiert haben (Pichonnaz 2012: 48 ff.; Republik und Kanton Genf 2012a: 48 ff.; Cortes et al. 2012: 55 ff.), indem sie praktische Fallbeispiele aufgenommen und die Verbindung zu den Erfahrungen der Polizeianwärter während ihrer Tätigkeit in den Polizeiwachen verstärkt haben.

<sup>88</sup> Die zweite Empfehlung der Zwischenprüfung wurde von den Schweizer Behörden umgesetzt.

<sup>89</sup> Diese Empfehlung war Anlass für die Parlamentarische Anfrage Nr. 09.3857 an den Bundesrat.

<sup>90</sup> Insbesondere Waadt, Genf, Luzern, SKMR 2013b: Abs. 46; Schweizerische Eidgenossenschaft 2012a: Abs. 295 ff.

einschließen, u.a. Verhaftung und das Anlegen von Handschellen in der Öffentlichkeit, das Verbringen in eine Polizeiwache, das völlige Entkleiden und die Körperdurchsuchung wegen Drogen. Dies geschieht nicht nur in einigen Städten, sondern auch in Gebieten, in denen sich Zentren befinden, in denen Asylsuchende wohnen.

69. Das diskriminierende Profiling ist eng mit der alltäglichen Polizeiarbeit verbunden, wenn diese Personen anhält, geregelt durch Art. 215 Strafprozessordnung (StPO) und durch die Polizeigesetze der meisten Kantone. Art. 215.2 StPO gibt der Polizei das Recht, die fragliche Person zu einer Polizeiwache zu bringen, sie dort festzuhalten, sie aufzufordern, ihre Identität zu nennen, ihre Besitztümer zu zeigen und ihre Taschen oder ihr Fahrzeug zu öffnen. Eine Person kann ohne konkreten Verdacht angehalten werden.<sup>91</sup> Das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) erklärt, dass es einen objektiv verständlichen Grund geben muss, z. B. ein auffälliges Verhalten, Nähe zu einem Tatort oder einem Verdächtigen. Dies gibt der Polizei einen enormen Ermessensspielraum.<sup>92</sup>
70. In Absatz 3 ihrer GPR Nr. 11 befürwortet die ECRI die Einführung eines Standards eines begründeten Verdachts, dem gemäß Befugnisse in Bezug auf die Kontrolle, Beobachtung oder Untersuchung von Aktivitäten nur auf der Grundlage eines Verdachts ausgeübt werden dürfen, der auf objektiven Kriterien beruht.<sup>93</sup> Sie ist der Meinung, dass die bloße Nähe zu einem möglichen Tatort, z. B. ein Ort, an dem Drogen verkauft werden, nicht an sich ausreichen sollte, eine öffentliche Verhaftung, das Verbringen auf eine Polizeiwache und eine dreistündige Inhaftierung zu rechtfertigen. Dementsprechend sollten die Schweizer Behörden, entweder durch Überarbeitung der rechtlichen Bestimmungen und Umsetzung von Texten oder durch das Erarbeiten einer etablierten Rechtsprechung sicherstellen, dass in allen Fällen, in denen Personen angehalten werden, ein begründeter Verdacht vorliegt.
71. Die ECRI ist der Meinung, dass alle Polizeikräfte, durch Aufklärungskurse, Ausbildung und, wenn erforderlich, Disziplinarmaßnahmen, sicherstellen sollten, dass dunkelhäutige Menschen in der Schweiz, von denen die Mehrzahl noch nie eine Straftat gegangen hat, ohne begründeten Verdacht keinen Polizeikontrollen oder ständigen Maßnahmen unterzogen werden.<sup>94</sup> In Anbetracht der Aufgabe der Strafverfolgungsbehörden, ein Vorbild zu sein, und der Notwendigkeit, das Vertrauen der Gruppen, die in das Mandat von ECRI fallen, in die Polizei zu erhöhen, ist die ECRI der Überzeugung, dass alle Polizeikräfte ihre Maßnahmen, die Personen ihrer Freiheit berauben, auf ein striktes Minimum begrenzen sollten. Zur Stärkung des Opferschutzes verweist sie auf ihre GPR Nr. 11, die das Bereitstellen einer Beschwerdemöglichkeit bei einer zuständigen Behörde bei rassistisch motiviertem Fehlverhalten seitens der Polizei befürwortet.<sup>95</sup> Sie

---

<sup>91</sup> Schweizer Bundesrat 2006: 1206; Schweizerisches Bundesgericht 6B\_53/2013, 8.7.2013, Randnummer 2.2. Im Gegensatz dazu dürfen Personen nicht ohne deren Zustimmung durchsucht werden, es sei denn, es besteht Grund zur Annahme, dass Beweise für eine Straftat gefunden werden könnten, Art. 249 StPO, Schweizerisches Bundesgericht ATF 139 VI 128, 131 ff.

<sup>92</sup> SKMR 2013a: Abs. 121 ff.; SKMR 2013b: Abs. 46. Ein auffälliges Verhalten könnte jedoch zur Rechtfertigung eines Verdachts beitragen.

<sup>93</sup> Im Hinblick auf die Notwendigkeit, Verletzungen von Artikel 5 und 8 EMRK und Artikel 2 von Protokoll Nr. 4 zu rechtfertigen, vgl. Austin und andere gegen Vereinigtes Königreich, Nr. 39692/09, 40713/09 und 41008/09, 15. März 2012, Abs. 52 ff.; Mekiye Demirci gegen Türkei, Nr. 17722/02, 23. April 2013, Abs. 40 ff.; McFeeley gegen Vereinigtes Königreich, Nr. 8317/78, 15. Mai 1980, Abs. 78 ff.

<sup>94</sup> Die ECRI begrüßt die Information seitens der Behörden, dass die landesweite Prüfung der Polizeianwärter systematisch die Proportionalität berücksichtigt.

<sup>95</sup> Vgl. Abs. 10, 58 ff. GPR Nr. 11, demzufolge diese Funktion von der CFR/EKR und den Bürgerbeauftragten durchgeführt werden könnte, Abs. 18 des Berichts. Für eine kritische Eigenanalyse eines Organs, das für die Untersuchung solcher Beschuldigungen zuständig ist, vgl. Republik und Kanton Genf, Kommissariat für Ethik der Polizei- und Justizvollzugsbeamten 2012b.

empfiehlt des Weiteren, die Polizeikräfte zu verpflichten, ihre Dienstnummer zu zeigen und einen schriftlichen Bericht über jede polizeiliche Zwangsmaßnahme zu verfassen.

72. ECRI empfiehlt den Behörden, Gesetze zu verabschieden, die garantieren, dass jede polizeiliche Zwangsmaßnahme und insbesondere die Befugnis, Personen anzuhalten, von einem begründeten Verdacht abhängt. Sie empfiehlt ihnen des Weiteren, in der Zwischenzeit sicherzustellen, dass insbesondere dunkelhäutige Menschen keinen Kontroll- oder polizeilichen Zwangsmaßnahmen unterzogen werden, außer wenn es einen begründeten Verdacht gibt (Abs. 3 der Allgemeinen politischen Empfehlung Nr. 11).

73. In Anbetracht der Erkenntnisse, die in den Absätzen 68 bis 70 aufgeführt werden, vertritt die ECRI die Meinung, dass diese Empfehlung noch nicht in Gänze umgesetzt wurde.

## 2. Politische Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung und Intoleranz bei lesbischen, schwulen, bisexuellen und Transgender-Personen (LGBT)<sup>96</sup>

74. Man geht davon aus, dass mehrere Prozent der Bevölkerung homosexuell oder bisexuell sind. Bis 2012 wurden 5.894 Partnerschaften im Rahmen der eingetragenen Partnerschaft eingetragen, die sich nur auf homosexuelle Paare bezieht.<sup>97</sup> Eines von drei lesbischen Paaren zieht ein Kind aus einer vorausgegangenen Ehe groß. Während die Regierung erklärt, es geben zwischen 100 und 200 transsexuelle Personen<sup>98</sup>, nennen andere Quellen erheblich höhere Zahlen.<sup>99</sup>

### - Gesetzgebung

75. Das Diskriminierungsverbot, festgelegt in Artikel 8.2 der Bundesverfassung, deckt die sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität ab, ohne diese explizit zu nennen.<sup>100</sup> 2007 trat das Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare in Kraft, nachdem es bei einer Volksabstimmung 58% der Stimmen erhalten hatte. Der Status eingetragener Partner unterscheidet sich von der verheirateter Personen im Hinblick auf das weniger formale Verfahren für das Schließen der Partnerschaft (Art. 7 des Gesetzes), weniger restriktive Bedingungen für die Aufhebung und Auflösung durch die Gerichte (Art. 29 bis 30), die Pflicht zu Beistand und Rücksicht (Art. 12), das Vermögen (ähnlich der Gütertrennung, Art. 18 des Gesetzes) und die Rechte des überlebenden Partners. Während Artikel 28 des Gesetzes eine Adoption und eine künstliche Fortpflanzung für eingetragene Partner untersagt, hat das Parlament 2013 einen Antrag angenommen, der die Adoption des Kindes eines der Partner vorsieht. Zwei weitere Initiativen, die 2013 vorgelegt wurden, verfolgen das Ziel, die Bedingungen für die Einbürgerung eingetragener Partner denen für verheiratete Paare anzugleichen.<sup>101</sup>

76. Die Änderung von Name und Geschlecht durch transsexuelle Personen fällt in die Zuständigkeit der Kantone (Art. 30.1 Zivilgesetzbuch). Bestimmte Kantone fordern die Sterilisierung, Scheidung und eine Hormon- oder chirurgische

<sup>96</sup> Im Hinblick auf die benutzte Terminologie vgl. die Definitionen des Europarats 2011: 139 ff.

<sup>97</sup> Es sei darauf hingewiesen, dass die Eintragung keine populäre Wahl darstellt, da sie die Steuerbelastung erhöht.

<sup>98</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen 2012: 5 a.

<sup>99</sup> Walker 2012: 29 ff.

<sup>100</sup> Sie fallen unter die Kriterien Lebensweise und Geschlecht, SKMR 2013c Abs. 203. Am 22. Februar 2013 verabschiedete der Große Rat des Kantons Genf eine Entschliessung, dem Artikel 8.2 der Bundesverfassung explizit die sexuelle Orientierung hinzuzufügen. Für die Absätze 75 bis 77 vgl. Copur, Montini, Ziegler 2014 und Recher: Abs. 216 ff.

<sup>101</sup> Antrag Nr. 11.4046, vorgelegt durch den Rechtsausschuss; Anträge 13.421 und 13.422.



Behandlung. 2012 sprach sich das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen (EAZW) in einer rechtlichen Stellungnahme gegen chirurgische Eingriffe aus, die eine Sterilisierung oder Schaffung von Genitalien des gewünschten Geschlechts zum Ziel haben. Auf Grundlage der Empfehlungen des Europarats<sup>102</sup> erklärte es des Weiteren, es sei möglich, die Ehe oder eingetragene Partnerschaft umzuwandeln, wenn die Partner oder Ehegatten zusammen bleiben wollen. Dieses Rechtsgutachten ist für die kantonalen Behörden verbindlich. Während einige Gerichte nun die Forderung nach einem Nachweis der Sterilität aufgegeben haben,<sup>103</sup> haben andere Behörden und Gerichte aufgrund des Fehlens einer eindeutigen Rechtsgrundlage diese Forderungen aufrechterhalten.<sup>104</sup>

77. Die Rechtsprechung hat noch nicht eindeutig entschieden, ob sich LGBT-Personen auf das Bundesgesetz über die Gleichstellung der Geschlechter berufen können, dessen Zweck das Diskriminierungsverbot in Beschäftigungsverhältnissen ist (Artikel 2). Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (Artikel 16 des Gesetzes) hat keinen offiziellen Arbeitsauftrag, sich für LGBT-Personen einzusetzen. Im Fall von Hassrede genießen LGBT-Personen nicht den von Art. 261bis StGB gewährten Schutz, sie können sich aber auf die Artikel 28 ff. des Zivilgesetzbuches und Artikel 173 ff. StGB berufen, insbesondere bei Beleidigungen.

78. Die ECRI empfiehlt den Behörden, eine umfassende Gesetzgebung gegen Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität zu verabschieden und diese Gründe in Art. 261bis StGB aufzunehmen.

#### - **Bekämpfung von Diskriminierung und Förderung des Verständnisses**

79. Es gibt nur wenige Studien über die Lebensbedingungen von LGBT-Personen in der Schweiz und das Ausmaß der Diskriminierung, die sie erleben. Experten stimmen überein, dass junge LGBT-Personen erheblicher verbaler Gewalt in den Schulen ausgesetzt sind.<sup>105</sup> Viele haben keine Unterstützung seitens ihrer Familien oder Freunde: entweder trauen sie sich nicht, über ihre sexuelle Orientierung oder ihre Geschlechtsidentität zu sprechen, oder sie stoßen auf mangelndes Verständnis seitens der ihnen nahe stehenden Personen. Die enormen Spannungen, denen junge Homosexuelle ausgesetzt sind, wenn sie sich „outen“, wurden an einer Studie aus dem Jahr 2013 deutlich: mehr als 20% der Homosexuellen haben schon einmal versucht, sich das Leben zu nehmen, und die Hälfte dieser Versuche fanden vor Erreichen des 20. Lebensjahrs statt.<sup>106</sup>

80. Die ECRI begrüßt die von den Behörden mehrerer Kantone ergriffenen Maßnahmen, um das gefährliche Schweigen in Zusammenhang mit Fragen der sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität zu durchbrechen. Beispiele sind die Kantone Genf und Waadt, die beschlossen haben, gemeinsam die Diskriminierung und Homophobie in den Schulen zu bekämpfen. Sie haben die „mosaic“-Webseite als Informationsplattform für junge Menschen und Netzwerke für Freiwillige und Verbände an Schulen eingerichtet<sup>107</sup>, um Homophobie und Transphobie zu thematisieren. In Partnerschaft mit Design-Schulen und Videoproduzenten wurden Plakat- und Kurzfilmwettbewerbe durchgeführt. Ein Buch bietet Jugendlichen, ihren Eltern und Lehrern Beratung für die „Outing“-

---

<sup>102</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft, EAZW 2012: 3 ff.; vgl. Europarat 2011, CM/Rec(2010)5: Abs. 20 und Begründungstext, Abs. 20 bis 21; Parlamentarische Versammlung, Entschliessung 1728 (2010) Abs. 16.11.2.

<sup>103</sup> International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA)-Europe 2013: 215.

<sup>104</sup> Im Hinblick auf die Absatz 79 ff. vgl. SKMR 2013c: Abs. 209-213.

<sup>105</sup> *Harcèlement entre pairs, Résonances – Mensuel de l'école valaisanne*, Oktober 2012: 4 ff.; Nadler 2013: 7; *Homosexuelle gehen durch eine harte Schule*, Neue Zürcher Zeitung (15. Oktober 2013).

<sup>106</sup> Wang et al. 2012; *Junge Schwule sind häufiger suizidgefährdet*, Tagesanzeiger (22. Februar 2013).

<sup>107</sup> <http://www.mosaic-info.ch/>.

Phase.<sup>108</sup> Jugendliche haben diese Themen selbst in die Hand genommen und Homophobie auf der Eidgenössischen Jugendsession 2013 diskutiert.

81. Andererseits ist die SKMR der Überzeugung, dass viele Experten, die mit Jugendlichen arbeiten, nur geringe Kenntnisse über die Situation von LGBT-Personen und die Risikofaktoren haben, die mit der Abweichung von traditionellen Lebensgewohnheiten einhergehen.<sup>109</sup> Darüber hinaus sind diese Fragen nicht Bestandteil der Pflichtfächer, einschließlich der Lehrerausbildung. Außerdem ist eine Volksabstimmung in Vorbereitung, die das Ziel verfolgt, Sexualkundeunterricht an den Schulen zu verbieten. In diesem Kontext ist die ECRI der Überzeugung, die Bundes- und Kantonsbehörden sollten sicherstellen, dass Jugendliche in der kritischen Outing-Phase Informationen und Unterstützung erhalten, die sie in dieser schwierigen Phase ihres Lebens benötigen. Gleichzeitig sollte die Aufklärung für ein Verständnis von LGBT-Personen an den Schulen systematischer gestaltet werden, z. B. durch Aufnahme dieses Themas als Pflichtfach in die Lehrpläne aller Kantone.
82. ECRI empfiehlt den Bundes- und Kantonsbehörden, allen LGBT-Jugendlichen die notwendigen Informationen, Unterstützungen und den erforderlichen Schutz zu bieten, damit sie gemäß ihrer sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität leben können. Sie empfiehlt ihnen außerdem, in allen Kantonen an den Schulen Maßnahmen zur Förderung des gegenseitigen Verständnisses und der gegenseitigen Achtung aller Menschen umzusetzen, ungeachtet der sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität. Sie könnten auf gute Beispiele aus anderen Kantonen zurückgreifen.
83. Allgemeiner gesprochen hat die Schweizer Gesellschaft bisher noch nicht das Ausmaß der konkreten Probleme erfasst, mit denen LGBT-Personen und insbesondere transsexuelle und intersexuelle Personen konfrontiert sind. Tatsache ist jedoch, dass sie in vielen Bereichen Opfer von Diskriminierung, Ablehnung und Feindseligkeit sind. Eine Studie unterstreicht die Diskriminierung von transsexuellen Personen in der beruflichen Ausbildung, auf dem Arbeitsmarkt, bei der Wohnungssuche oder in ihrem Umgang mit Behörden, im Gesundheitswesen und in ihren Familien und in ihrem sozialen Umfeld. Dies gilt auch für Lesben, Schwule und Bisexuelle. Laut einer anderen Studie beträgt die Arbeitslosenrate unter Transsexuellen 20%, dies ist sechs mal höher als die allgemeine Rate. In der Übergangsphase wurde bei allen Befragten der Arbeitsvertrag gekündigt und nahezu die Hälfte erlebte eine signifikante Verschlechterung ihrer Beschäftigungssituation. LGBT-Personen werden regelmäßig aufgefordert, ihre sexuelle Orientierung oder geänderte Geschlechtsidentität zu offenbaren, und sie empfinden einen erheblichen Mangel an Unterstützung seitens des Staates. Lediglich Genf, Waadt und Zürich haben Stellen für die Aufgabe ernannt, die Rechte von LGBT-Personen zu fördern und zu schützen.<sup>110</sup>
84. ECRI hat eine Reihe guter Beispiele in diesem Bereich festgestellt. Gleichzeitig hat sie viele Bedenken und Lücken in Bezug auf die rechtliche Situation, die Förderung des Verständnisses für LGBT-Personen und ihren Schutz vor Diskriminierung erkannt. Es gibt keine Stelle für die Koordinierung der Bemühungen, die für den Umgang mit diesen Herausforderungen erforderlich ist. Die ECRI ruft aus diesem Grund die Behörden auf, eine unabhängige Behörde, vorzugsweise auf Bundesebene, zu ernennen, um die Akzeptanz gegenüber

---

<sup>108</sup> Thorens-Gaud 2010.

<sup>109</sup> SKMR, Das Recht des Kindes auf seine sexuelle Orientierung und seine Geschlechtsidentität, <http://www.skmr.ch/de>, aufgerufen am 28. Januar 2014.

<sup>110</sup> In Bezug auf diesen Absatz, vgl. SKMR 2013c: Abs. 213 ff.; Walker 2012: 50 ff. und Transgender Network Switzerland 2012. In Bezug auf intersexuelle Personen, vgl. die Position, die 2012 vom Nationale Beratungskommission für biomedizinische Ethikfragen angenommen wurde.

LGBT-Personen zu fördern und ihre Diskriminierung zu bekämpfen. Die Behörden und diese geschaffene Stelle sollten sicherstellen, dass Studien über die Lebensbedingungen von LGBT-Personen durchgeführt und relevante Daten erfasst werden. Sie sollten darüber hinaus die identifizierten Rechtsfragen angehen, die guten Praxisbeispiele, die in den einzelnen Kantonen entwickelt wurden, katalogisieren, stärken, ergänzen und optimieren, um so die Lebensbedingungen von LGBT-Personen und den ihnen gewährten Schutz zu verbessern. Dies könnte über einen Aktionsplan erfolgen, der in enger Zusammenarbeit mit Vertretern der LGBT-Gemeinde erstellt wird.

85. ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, eine oder mehrere unabhängige Stellen mit der Förderung der Akzeptanz für LGBT-Personen und der Bekämpfung ihrer Diskriminierung zu beauftragen. Diese Stellen sollten die gesamte Schweiz abdecken und zu diesem Zweck die entsprechenden Mittel erhalten.



## EMPFEHLUNGEN DER ZWISCHENPRÜFUNG

Die zwei konkreten Empfehlungen, für die ECRI eine vorrangige Umsetzung seitens der Behörden in der Schweiz fordert, sind die Folgenden:

- ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden erneut, der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus folgende Aufgaben und Zuständigkeiten zu übertragen: (i) Bereitstellung von Hilfe und Unterstützung für die Opfer, u.a. Rechtsberatung, damit sie ihre Rechte bei den Behörden und Gerichten geltend machen können, (ii) Entgegennahme von Beschwerden und Versuch eines Vergleichs entweder durch eine gütliche Einigung oder durch verbindliche und einklagbare Entscheidungen, (iii) Erfassung von Beweisen und Informationen und (iv) Rückgriff auf die Gerichte und Eingreifen in Gerichtsverfahren (Grundsatz 3 der Allgemeinen politischen Empfehlung Nr. 2).
- ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, eine oder mehrere unabhängige Stellen mit der Förderung der Akzeptanz für LGBT-Personen und der Bekämpfung ihrer Diskriminierung zu beauftragen. Diese Stellen sollten die gesamte Schweiz abdecken und zu diesem Zweck die entsprechenden Mittel erhalten.

Spätestens zwei Jahre nach Veröffentlichung dieses Berichts wird ECRI in Bezug auf diese zwei Empfehlungen eine Zwischenprüfung durchführen.



## LISTE DER EMPFEHLUNGEN

Die Stelle der Empfehlungen im Berichtstext steht in Klammern.

1. (§3) ECRI wiederholt ihre Empfehlung an die Schweiz, das Protokoll Nr. 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention zu ratifizieren.
2. (§6) ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, alle Gelegenheiten zu ergreifen, das Strafgesetzbuch in Einklang mit ihrer Allgemeinen politischen Empfehlung Nr. 7 zu bringen und insbesondere (i) die Gründe Hautfarbe, Sprache und Nationalität in Art. 261bis StGB aufzunehmen, (ii) die Beleidigung oder öffentliche Diffamierung einer Gruppe von Menschen aufgrund der genannten Gründe unter Strafe zu stellen, (iii) die Produktion und Lagerung/Speicherung schriftlicher, bildlicher oder anderer Materialien für rassistische Zwecke unter Strafe zu stellen, (iv) die Gründung, Führung und Unterstützung einer Gruppe, die Rassismus befürwortet, sowie die Teilnahme an deren Aktivitäten unter Strafe zu stellen, und (v) eine ausdrückliche Bestimmung aufzunehmen, dass ein rassistisches Motiv ein erschwerender Umstand bei allen Straftaten ist.
3. (§12) ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden erneut, die zivil- und verwaltungsrechtlichen Bestimmungen über den Schutz von Opfern von Rassendiskriminierung durch die Annahme einer umfassenden Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung in allen wichtigen Lebensbereichen zu stärken. In diesem Zusammenhang verweist sie auf die Abs. 4-17 ihrer Allgemeinen politischen Empfehlung Nr. 7.
4. (§14) ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden erneut, die Unabhängigkeit der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus zu stärken und diese mit den Grundsätzen 1 und 5 der Allgemeinen politischen Empfehlung Nr. 2 in Einklang zu bringen.
5. (§18) ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden erneut, der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus folgende Aufgaben und Zuständigkeiten zu übertragen: (i) Bereitstellung von Hilfe und Unterstützung für die Opfer, u.a. Rechtsberatung, damit sie ihre Rechte bei den Behörden und Gerichten geltend machen können, (ii) Entgegennahme von Beschwerden und Versuch eines Vergleichs entweder durch eine gütliche Einigung oder durch verbindliche Entscheidungen, (iii) Beschaffung von Beweisen und Informationen und (iv) Rückgriff auf die Gerichte und Eingreifen in Gerichtsverfahren (Grundsatz 3 der Allgemeinen politischen Empfehlung Nr. 2).
6. (§23) ECRI empfiehlt den Staatsanwaltschaften, konsequent auf alle Äußerungen von Politikern zu reagieren, die unter Art. 261bis StGB fallen, und dabei alle Auslegungsmöglichkeiten nutzen, die durch das Schweizerische Bundesgericht eröffnet wurden. Sie empfiehlt den Behörden des Weiteren, die Aufhebung der Immunität jener Politiker sicherzustellen, die sich rassistischer Äußerungen bedienen.
7. (§27) ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger auf die Grundsätze der Charta der europäischen politischen Parteien für eine nicht-rassistische Gesellschaft und die Erklärung von ECRI über die Anwendung rassistischer, antisemitischer und fremdenfeindlicher Aspekte in der öffentlichen Debatte zu lenken. Sie empfiehlt des Weiteren, erneut die Möglichkeit der Einführung eines Systems zur Vorprüfung der Entwurfstexte für Volksinitiativen zu prüfen, um auf diesem Wege diese die Vereinbarkeit der Initiativen mit internationalem Recht zu prüfen und rassistische und diskriminierende Kampagnen zu vermeiden.

8. (§29) ECRI empfiehlt den Behörden, die Methode zu überdenken, mit der statistische Daten über Asyl und Straftaten bei Ausländern ausgewählt und präsentiert werden, um so zu vermeiden, dass diese Daten in der öffentlichen Meinung einen falschen Eindruck erwecken.
9. (§33) ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, in enger Zusammenarbeit mit Medienvertretern und ohne Einschränkung der Pressefreiheit einen Aktionsplan zu erstellen, um die bestehenden Routinen und Reflexe aufzubrechen, die dazu führen können, dass die Medienberichterstattung in der Schweiz eine stigmatisierende Wirkung auf schutzbedürftige Gruppen hat, insbesondere auf Roma und dunkelhäutige Menschen.
10. (§36) ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, eine oder mehrere Polizeieinheiten, vorzugsweise der Nationalen Koordinierungseinheit zur Bekämpfung der Internetkriminalität, die Verantwortung für eine aktive Bekämpfung von Hassrede im Internet zu übertragen und ihr/ihnen angemessene technische und personelle Ressourcen zur Verfügung zu stellen.
11. (§39) ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, ihr System zur Erfassung und Überwachung, insbesondere bei bestimmten Gewalttaten, zu verbessern, um zuverlässigere statistische Daten über rassistische, homophobe oder transphobe Motive von Straftaten laut Strafgesetzbuch zu erheben (Abs. 12 der Allgemeinen politischen Empfehlung Nr. 11).
12. (§47) ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, im Bereich der Gesetzgebung für Ausländer die Trends im Hinblick auf die Zahl negativer Entscheide auf Grundlage mangelnder Sprachkenntnisse oder Integration zu überwachen. Sie empfiehlt des Weiteren, dass sie (i) eine rasche und angemessene Unterstützung anbieten, um eine Integration herbeizuführen, insbesondere beim Abschluss einer Integrationsvereinbarung (ii) vor allem Migranten mit geringer Bildung helfen, einen ausreichenden Integrationsgrad im Sinne des Ausländergesetzes zu erreichen, (iii) die erforderlichen personellen Mittel zur Verfügung für diese Unterstützung bereitstellen, (iv) jede Verpflichtung in den Integrationsvereinbarungen zuerst und vorrangig mit Anreizen und Belohnungen verbinden und Sanktionen den Fällen vorbehalten, bei denen diese motivierenden Maßnahmen versagt haben und eine Integration ohne Erfüllung der Integrationsvereinbarung unwahrscheinlich ist.
13. (§49) ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden dringend sicherzustellen, dass Ablehnungsentscheide in Bezug auf eine Niederlassungsbewilligung einer gerichtlichen Prüfung durch das Schweizerische Bundesgericht unterzogen werden können.
14. (§54) ECRI empfiehlt den Bundes- und Kantonsbehörden, sich auf das Ziel der Erhöhung der Schülerzahlen in der Vorschulbildung von Kindern mit Migrationshintergrund und auf eine zu erreichende Zielvorgabe zu einigen.
15. (§57) ECRI empfiehlt den Behörden, ihr neues Indikatorensystem für Integration systematischer einzusetzen.
16. (§60) Die ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden dringend, Artikel 86 des Asylgesetzes aufzuheben, der bestimmten aus humanitären Gründen zugelassenen Migranten eine Sondersteuer auferlegt.
17. (§64) Die ECRI empfiehlt den Behörden, aus Dringlichkeitsgründen den Bedarf an Stellplätzen für Fahrende zu erfüllen, einschließlich umherziehender Jenische, und so rasch wie möglich ein Projekt oder Maßnahmen umzusetzen, das/die eine effektive Bildung für ihre Kinder gewährleistet/gewährleisten, unter gebührender Achtung der Lebensweise ihrer Familien.



18. (§72) ECRI empfiehlt den Behörden, Gesetze zu verabschieden, die garantieren, dass jede polizeiliche Zwangsmaßnahme und insbesondere die Befugnis, Personen anzuhalten, von einem begründeten Verdacht abhängt. Sie empfiehlt ihnen des Weiteren, in der Zwischenzeit sicherzustellen, dass insbesondere dunkelhäutige Menschen keinen Kontroll- oder polizeilichen Zwangsmaßnahmen unterzogen werden, außer wenn es einen begründeten Verdacht gibt (Abs. 3 der Allgemeinen politischen Empfehlung Nr. 11).
19. (§78) Die ECRI empfiehlt den Behörden, eine umfassende Gesetzgebung gegen Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität zu verabschieden und diese Gründe in Art. 261bis StGB aufzunehmen.
20. (§82) ECRI empfiehlt den Bundes- und Kantonsbehörden, allen LGBT-Jugendlichen die notwendigen Informationen, Unterstützungen und den erforderlichen Schutz zu bieten, damit sie gemäß ihrer sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität leben können. Sie empfiehlt ihnen außerdem, in allen Kantonen an den Schulen Maßnahmen zur Förderung des gegenseitigen Verständnisses und der gegenseitigen Achtung aller Menschen umzusetzen, ungeachtet der sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität. Sie könnten auf gute Beispiele aus anderen Kantonen zurückgreifen.
21. (§85) ECRI empfiehlt den Schweizer Behörden, eine oder mehrere unabhängige Stellen mit der Förderung der Akzeptanz für LGBT-Personen und der Bekämpfung ihrer Diskriminierung zu beauftragen. Diese Stellen sollten die gesamte Schweiz abdecken und zu diesem Zweck die entsprechenden Mittel erhalten.



## LITERATUR

Diese Bibliografie listet die wichtigsten veröffentlichten Quellen auf, die für die Untersuchung der Situation in der Schweiz verwendet wurden. Sie ist nicht als vollständige Liste aller Informationsquellen zu verstehen, die ECRI während der Erstellung dieses Berichts zur Verfügung standen.

### European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)

1. ECRI (2012a), Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Switzerland subject to interim follow-up, CRI(2012)30.
2. ECRI (2009a), Statement on the ban of the construction of minarets in Switzerland.
3. ECRI (2009b), Fourth report on Switzerland, CRI(2009)32.
4. ECRI (2004a), Third Report on Switzerland, CRI(2004)5.
5. ECRI (2000a), Second report on Switzerland, CRI(2001)36.
6. ECRI (1998a), Report on Switzerland, CRI(98)22.
7. ECRI (1996), General Policy Recommendation No. 1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, CRI(96)43.
8. ECRI (1997), General Policy Recommendation No. 2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level, CRI(97)36.
9. ECRI (1998b), General Policy Recommendation No. 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, CRI(98)29.
10. ECRI (1998c), General Policy Recommendation No. 4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, CRI(98)30.
11. ECRI (2000b), General Policy Recommendation No. 5: Combating intolerance and discrimination against Muslims, CRI(2000)21.
12. ECRI (2001), General Policy Recommendation No. 6: Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, CRI(2001)1.
13. ECRI (2003), General Policy Recommendation No. 7: National legislation to combat racism and racial discrimination, CRI(2003)8.
14. ECRI (2004b), General Policy Recommendation No. 8: Combating racism while fighting terrorism, CRI(2004)26.
15. ECRI (2004c), General Policy Recommendation No. 9: The fight against antisemitism, CRI(2004)37.
16. ECRI (2007a), General Policy Recommendation No. 10: Combating racism and racial discrimination in and through school education, CRI(2007)6.
17. ECRI (2007b), General Policy Recommendation No. 11: Combating racism and racial discrimination in policing, CRI(2007)39.
18. ECRI (2009c), General Policy Recommendation No. 12: Combating racism and racial discrimination in the field of sport, CRI(2009)5.
19. ECRI (2011), General Policy Recommendation No. 13: Combating anti-Gypsyism and discrimination against Roma, CRI(2011)37.
20. ECRI (2012b), General Policy Recommendation No. 14: Combating racism and racial discrimination in employment, CRI(2012)48.

### Other sources

21. Burkhalter, D., Conseiller fédéral, Chef du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) (2012), Réponse au Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Conclusions de sa visite en Suisse du 20 au 23 février 2012.
22. Confédération suisse, Office fédéral des migrations (2012), Statistique en matière d'asile 2012.
23. Confédération suisse, Service de lutte contre le racisme (SLR) (2009), Guide juridique - discrimination raciale.

24. Confédération suisse, SLR (2012), Rapport du Service de lutte contre le racisme 2011 - Tour d'horizon et champs d'action.
25. Confédération suisse, SLR (2013), Rapport du Service de lutte contre le racisme 2012 - Tour d'horizon et champs d'action.
26. Confédération suisse et al. (2011), Contrat cadre concernant l'achat de services auprès du Centre suisse de compétence pour les droits humains.
27. Confédération suisse (2012a), Septième, huitième et neuvième rapports périodiques présentés par la Suisse au Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale Conformément à l'article 9 de la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.
28. Confédération suisse (2012b), Troisième rapport du gouvernement suisse sur la mise en oeuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales.
29. Confédération suisse, Office fédéral de l'état civil (2012), Avis de droit OFCE: Transsexualisme.
30. Confédération suisse (2013a), Vernehmlassung zur Umsetzung der Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Völkerrecht und Initiativrecht.
31. Confédération suisse et al. (2013b), Encouragement spécifique de l'intégration: une tâche commune Confédération – cantons.
32. Conseil fédéral suisse (2006), Message relatif à l'unification du droit de la procédure pénale, FF 2006, 1057.
33. Conseil fédéral suisse (2009), Rapport explicatif concernant la Loi sur la nationalité.
34. Conseil fédéral suisse (2010a), Votation populaire du 28 novembre 2010 - Explications du Conseil fédéral.
35. Conseil fédéral suisse (2010b), Rapport sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération.
36. Conseil fédéral suisse (2011), Message concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité Suisse.
37. Conseil fédéral suisse (2013a), Message relatif à la modification de la loi sur les étrangers.
38. Conseil fédéral suisse (2013b), Rapport sur la situation des musulmans en Suisse, eu égard en particulier à leurs relations plurielles avec les autorités étatiques.
39. Conseil fédéral suisse (2013c), Initiatives populaires, droit international et Constitution : vers de nouvelles solutions pour assurer une meilleure compatibilité, communiqué aux médias du 13.12.2013
40. Conseil fédéral suisse, Dixième rapport sur la Suisse et les Conventions du Conseil de l'Europe (2013d), Feuille fédérale 2013, pp. 1915 et suiv.
41. Conseil national (2009), Rapport de la Commission des affaires juridiques sur l'initiative parlementaire de Paul Rechsteiner concernant l'adoption d'une Loi sur l'égalité de traitement, 07.422.
42. Conseil national (2011), Rapport de la Commission des affaires juridiques du 13 octobre 2011 concernant l'initiative parlementaire de Prelicz-Huber pour une loi contre la discrimination raciale, 10.523.
43. Commission fédérale contre le racisme (CFR) (2007a), Discrimination dans le cadre des naturalisations, Avis de la CFR sur la situation actuelle.
44. CFR (2007b), Tangram 20, Monitoring.
45. CFR (2010a), Recht gegen Rassistische Diskriminierung.
46. CFR (2010b), Le droit contre la discrimination raciale.
47. CFR (2010c), Synthèse - Le droit contre la discrimination raciale - Analyse et recommandations - Avis de la Commission fédérale contre le racisme.
48. CFR (2011), Tangram 27, Le discours politique.
49. CFR (2012a), Tangram 30, Yéniches, Manouches/Sintés et Roms en Suisse.
50. CFR (2012b), Rapport annuel 2011.

51. CFR (2012c), Report of the Federal Commission against Racism FCR on the second Universal Periodic Review of Switzerland.
52. Commission fédérale pour les questions de migration (CFM) (2010), Visage des sans-papiers en Suisse – Evolution 2000-2010.
53. Département fédéral de justice et police (2011), Financement des partis politiques et des campagnes électorales - Rapport de droit comparé.
54. Commission nationale d'éthique pour la médecine humaine (2012), Attitude à adopter face aux variations du développement sexuel - Questions éthiques sur l'« intersexualité », Prise de position no. 20/2012.
55. Département fédéral de justice et police (DFJP) et Office fédéral des migrations (ODM) (2011), Encouragement spécifique de l'intégration: une tâche commune Confédération – cantons.
56. Office fédéral des migrations (ODM) (2013), Prise de position du comité d'experts - Retour et exécution des renvois sur le rapport de la CNPT concernant le contrôle de l'exécution des renvois selon la législation sur les étrangers (juillet 2012 - avril 2013).
57. Office fédéral de la police (fedpol) (2009), Rapport sur la sécurité intérieure de la Suisse.
58. Fedpol (2013), Rapport Annuel 2012.
59. Office fédéral de la statistique (OFS) (2013), Statistique policière de la criminalité (SPC), Rapport annuel 2012.
60. Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) (2013), Répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché suisse du travail.
61. Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) (2013a), Mise en oeuvre des droits humains en Suisse - Un état des lieux dans le domaine de la migration, 2013.
62. CSDH (2013b), Mise en oeuvre des droits humains en Suisse - Un état des lieux dans les domaines de la privation de liberté, de la police et de la justice.
63. CSDH (2013c), Mise en oeuvre des droits humains en Suisse – Eine Bestandsaufnahme im Bereich der Geschlechterpolitik.
64. Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse (2009), Traktanden und Beschlussprotokoll 1. Sitzung Fachrat Fortbildung.
65. Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) (2010), Brève info HarmoS – Harmonisation de la scolarité obligatoire.
66. Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) (2013), Dialogue CTA sur l'intégration « travailler – donner sa chance, saisir sa chance » - Bilan intermédiaire 2013 et axes de travail 2014.
67. Kanton Zürich, Kantonales Integrationsprogramm Teil II: Strategie und Massnahmen (2013).
68. République et Canton de Genève, Commission externe d'évaluation des politiques publiques (2012a), Evaluation de la politique de formation de la police.
69. République et Canton de Genève, Commissariat à la déontologie de la police et du personnel pénitentiaire (2012b), Avis et rapports pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2005 au 20 avril 2012.
70. Beauftragte in Beschwerdesachen (Ombudsfrau) (2012) dem Gemeinderat der Stadt Zürich Bericht über ihre Tätigkeit im Jahr 2011.
71. Stadt Zürich (2013), Rassismusbericht der Stadt Zürich 2013.
72. Council of Europe (2011), Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe.
73. Council of Europe, Committee of Ministers (2010), Recommendation CM/Rec(2010)5 on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender.
74. Council of Europe, Committee of Ministers (2013), Response of the Swiss authorities to the questionnaire concerning Recommendation CM/Rec(2010)5 on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity.
75. European Court of Human Rights (ECtHR) (2009), Schlumpf v. Switzerland, Application no. 29002/06, Arrêt.

76. ECtHR (2010a), *Agraw v. Switzerland*, Application no. 3295/06, Judgment.
77. ECtHR (2010b), *Mengesha Kimfe v. Switzerland*, Application no. 24404/05, Judgment.
78. Cour européenne des droits de l'homme (2011), *Kalifa Dembele c. la Suisse*, Requête n° 74010/11, Exposé des faits.
79. European Court of Human Rights (2012), Factsheet – Gender identity issues.
80. European Court of Human Rights (2013a), Factsheet – Sexual orientation issues.
81. ECtHR (2013b), *Udeh v. Switzerland*, Application no. 12020/09, Judgment.
82. ECtHR (2013c), *Hasanbasic v. Switzerland*, Application no. 52166/09, Judgment.
83. ECtHR (2013d), *Polidario v. Switzerland*, Application no. 33169/10, Judgment.
84. Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2012), Letter to Mr Didier Burkhalter, Federal Councillor, Head of the Federal Department of Foreign Affairs, Bern, CommHR/SB/sf 022-2012 [CommDH(2012)19].
85. Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) (2012a), Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le CPT, CPT/Inf (2012) 26.
86. CPT (2012b), Réponse du Conseil fédéral suisse au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) relatif à visite effectuée en Suisse du 10 au 20 octobre 2011, CPT/Inf(2012)27.
87. Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention on National Minorities (FCNM) (2013), Third Opinion on Switzerland, ACFC/OP/III(2013)001.
88. Ad hoc Committee of Experts on Roma Issues (CAHROM), Thematic report on encampment areas and other issues relating to Travellers, 30 April 2013, CAHROM(2013)6.
89. Group of States against Corruption (GRECO) (2013), Third evaluation round, Compliance report on Switzerland, Greco RC-III (2013) 17E.
90. International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC), Chart of the Status of National Institutions, March 2013.
91. United Nations (UN) Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) (2008), Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination on Switzerland.
92. UN, CERD (2013), Reports submitted by States parties under article 9 of the Convention, Seventh to ninth periodic reports of States parties due in 2012, Switzerland, CERD/C/CHE/7-9.
93. UN, CERD (2014), Concluding observations on the seventh to ninth periodic reports of Switzerland, CERD/C/CHE/CO/7-9.
94. UN, Working Group on the Universal Periodic Review (2012a), National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/2\*, Switzerland, A/HRC/WG.6/14/CHE/.
95. UN, Working Group on the Universal Periodic Review (2012b), Report of the Working Group on the Universal Periodic Review - Switzerland, 7A/HRC/22/11.
96. Commission externe d'évaluation des politiques publiques du canton de Genève (2012), Evaluation de la politique de formation de la police.
97. European Union (2009), Swedish Presidency Conference, Conclusions on indicators and monitoring of the outcome of integration policies.
98. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), High Commissioner on National Minorities (2012), Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies.
99. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (2012), Hate crimes in the OSCE region – incidents and responses, Annual report for 2011.
100. Personal Representatives of the OSCE Chair-in-Office on Tolerance Issues (2012), Report of the Country Visit: Switzerland, 7-9 November 2011, CIO.GAL/262/11.
101. Achermann, A. (2008), Bundeskompetenzen im Integrationsbereich – Kurzgutachten in Hinblick auf ein mögliches Integrationsgesetz.

102. Amnesty International (2013), Vorschläge des Bundesrates für eine bessere Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit dem Völkerrecht: Stellungnahme der Schweizer Sektion von Amnesty International.
103. Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2012), Leitfaden für Arbeitgeber – Anonymisierte Bewerbungsverfahren.
104. Armingeon, K. (2013, August 29), Vertraute fremde Richter; Warum für Wirtschaftsliberale die EU-Strategie des Bundesrats aufgeht, Neue Zürcher Zeitung.
105. Anti-Roma front page provokes controversy (2012, April 13), Presseurop.
106. L'avocate des causes les plus impopulaires; Dina Bazarbachi s'est illustrée dans la défense des mendiants et des détenus trop entassés (2013, 5 juillet), Le Temps.
107. Bartlett, J. et al. (2011), New Face of Digital Populism, Demos, London.
108. Bischofskonferenz protestiert gegen SVP-Inserat (2011, August 26) News.ch.
109. Bulholzer, A. (2012), Integrationsförderung im Frühbereich – Evaluation des Programms, Institut für Schule und Heterogenität.
110. Bundesgericht : EMRK verlangt Abweichung vom Ausländergesetz (2013, September 5), SDA/ATS.
111. Cachin, J (2013, avril 26) Pour les gendarmes, le code de déontologie est « inutile », Le Courrier.
112. Cancela, P. (2013, avril 23), Accusé de racket, un policier est condamné pour des faux, Tribune de Genève.
113. Carrefour de réflexion et d'action contre le racisme anti-noir (CRAN) (2011), Le Cran dénonce les délits de facies anti-noirs et la banalisation des fouilles anales en public par la police.
114. CRAN (2012a), Communiqué de presse - 8 juin 2012, Ethique en politique : Quand l'UDC vole et détourne de son sens une image choc afin de stigmatiser les Noirs.
115. CRAN (2012b), Lettre ouverte - 6 juin 2013, Reportage RTSR « Guerre aux dealers » avec la police Lausannoise : Le CRAN dénonce les spectacles publics de stigmatisation et d'humiliation des Noirs, ou le retour en Suisse, Etat de droit, des zoos humains et des images de l'Apartheid.
116. Ce commode épouvantail (2013, August 29), L'Hebdo.
117. Christmann, A. (2012), Direkte Demokratie im Spannungsfeld zwischen Völkerrecht und Volksrecht, Universität Zürich, Zentrum für Demokratie, Aarau.
118. Christophe Monnot (interview): «le mépris provoque la radicalisation», Le Temps (2013, octobre 1).
119. Conseil suisse de la presse (2013), Prise de position No 52/2011: Commentaires anonymes en ligne, 23 novembre 2011.
120. Coordination Intercommunautaire Contre l'Antisémitisme et la Diffamation (CICAD) (2011), Rapport sur la situation de l'antisémitisme en Suisse romande 2010.
121. CICAD (2012), Rapport sur la situation de l'antisémitisme en Suisse romande 2011.
122. CICAD (2013), Rapport sur la situation de l'antisémitisme en Suisse romande 2012.
123. Copur, E., Montini, M., Ziegler, A. (2014), Droit LGBT - Droits des gays, lesbiennes, bisexuels et transgenres en Suisse: Partenariat enregistré, communauté de vie de fait, questions juridiques concernant l'orientation sexuelle et l'identité de genre.
124. Cortessis, S. et Voit, J. (2012), Evaluation de la politique de formation de la police genevoise - Analyse croisée des tâches et de la formation en matière de police de proximité, Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP).
125. «Das Thema wird politisch hochstilisiert»; Helen Keller, die Schweizer Richterin, NZZ am Sonntag (2013, August 18).
126. Ettinger, P. (2013), Qualität der Berichterstattung über Roma in Leitmedien der Schweiz, fög – Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft, Universität Zürich.
127. L'extrême droite suisse réclame l'expulsion des délinquants étrangers, Le Point (2012; décembre 29).

128. Fédération suisse des communautés israélites (FSCI) et Fondation contre le racisme et l'antisémitisme (GRA) (2010), Rapport sur l'antisémitisme de la FSCI et de la GRA pour la Suisse allemande et italienne.
129. Forum pour l'intégration des migrantes et des migrants (FIMM) (2005), Charte de l'intégration du FIMM Suisse.
130. FSCI et GRA (2011a), Rapport sur l'antisémitisme de la FSCI et de la GRA pour la Suisse allemande et italienne.
131. FSCI et GRA (2011b), Rapport sur l'antisémitisme de la FSCI et de la GRA pour la Suisse alémanique.
132. Fekete L. (2012), Pedlars of Hate: the violent impact of the European far Right, Institute of Race Relations.
133. Fibbi R. (2010), La discrimination : une frontière par rapport à l'intégration.
134. Focas, C. (2012, mars 16), Un juge récusé : il aurait protégé un gendarme, Tribune de Genève.
135. Genève va demander la pénalisation de l'homophobie (2013, février 18) Le Temps.
136. Gersbach C. (2012), Swiss Employment Law.
137. Gott sei Dank der Bischofskonferenz!, Infosperber.ch (2011, August 28).
138. Hertig, M. et al. (2012), L'interdiction de la mendicité à l'épreuve des droits fondamentaux, Tangram 30, CFR.
139. Huddleston, T., et al. (2011), Migrant Integration Policy Index III – Suisse, British Council and Migration Policy Group.
140. Humanrights.ch et CFR (2012), Réseau de consultations pour les victimes du racisme, Incidents racistes traités dans le cadre de consultations, Janvier-Décembre 2011.
141. Humanrights.ch et CFR (2013), Réseau de consultations pour les victimes du racisme, Incidents racistes traités dans le cadre de consultations, Janvier-Décembre 2012.
142. International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA)-Europe (2013), Annual Review.
143. Jaberg S. with Fenazzi S. (2013, July 2), Cross-border workers: a contentious Swiss reality, swissinfo.ch.
144. Kosovaren-Inserat: Brunners Immunität wird nicht aufgehoben (2013; August 13), Tagesanzeiger.
145. Lecomte, C. (2013, juillet 16), A Versoix, les gens du voyage craignent les itinérants étrangers, Le Temps.
146. Les gens du voyage disposeront d'une aire d'accueil à Versoix dès 2013, RTS Info (2012, septembre 27).
147. Liebig, T. et al. (2012), L'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail en Suisse, Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, No.128, Éditions de l'OCDE.
148. Manzoni, P. (2007), Monitoring über Fremdenfeindlichkeit, rechtsextreme Orientierungen und Gewaltbereitschaft in der Schweiz. Machbarkeitsstudie. Bern: Fachstelle für Rassismusbekämpfung, Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern.
149. Merixell, M. (2011, October 27), How a far-right party came to dominate Swiss politics, The Local.
150. Mombelli, A. (2013, avril 16), La bataille sur l'asile reprend devant le peuple, Swissinfo.ch.
151. Nadler, A.-L. (2013), Session des jeunes 2013 > Dossier Homophobie.
152. Niggli, M. A. et Fiolka, G.(2004), La discrimination raciale au sens de l'article 261bis CP - Brève analyse, résumé, CFR.
153. Niggli, M. A. (2007), De l'application de la norme pénale contre la discrimination raciale art 261bis du Code pénal, GRA.
154. Oprah Winfrey "was victim of racism" in Switzerland, BBC News (2013, August 9).



155. Pichonnaz, D. et Surdez, M. (2012), Enquête par questionnaire et entretiens approfondis auprès des policiers/ères récemment assermenté-e-s
156. Racist incidents on rise in Switzerland : Report, Post Jagran (2011, June 22).
157. Recher, A. (2011), Study on Homophobia, Transphobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity - Legal Report: Switzerland.
158. Ruoff, R. (2011), Das Medien-Netz der SVP, Edito Online.
159. Savelieff, P. (2012), « C'est difficile ! Mais c'est difficile partout. Que faire ? », Tangram 30, CFR.
160. Schönenberger, S. et Achermann, C. (2012), Pilotprojekt „Integrationsvereinbarungen“ in Ostermündigen - Schlussbericht der externen Evaluation, Schweizerisches Zentrum für Migrationsrecht.
161. Section suisse de la Commission internationale de l'état civil (CIEC) (2013), Rapport concernant l'année 2012/2013.
162. Steinhardt, M. F., Straubhaar, T. und Wedemeier, J. (2010), Studie zur Einbürgerung und Integration in der Schweiz: Eine arbeitsmarktbezogene Analyse der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung, Studie des HWWI im Auftrag von der Schweizerischen Eidgenossenschaft vertreten durch das Bundesamt für Migration (BFM).
163. Strafverfahren gegen SVP-Nationalrat Heer, SF Online (2012, September 28).
164. Swiss NGO Coalition for the UPR (2012), 14<sup>th</sup> Universal Periodic Review 2012, Swiss NGO's submission.
165. Swiss party's campaign ad creates controversy over racism, Korea Herald/Asia News Network (2010, November 22).
166. Swiss village in uproar over asylum centre, The Local (2011, December 27).
167. Tessin : l'UDC derrière la campagne qui fait sensation, RTS Info (2011, octobre 1).
168. Thorens-Gaud, E. (2010), Adolescents homosexuels – Des préjugés à l'acceptation.
169. Transgender Network Switzerland (TNS) (2012), Transpersonen und Arbeitsmarkt in der Schweiz.
170. Touzain, F. (2013), Naturalisation : un pas vers l'égalité entre tous les couples, 360°.
171. Tov, E. et al. (2010), Schlussbericht - Evaluation Pilotprojekt zur Einführung der Integrationsvereinbarung in den fünf Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn und Zürich.
172. Vorprüfung für Volksinitiativen fällt in Vernehmlassung durch, Swissinfo (2013, June 30).
173. Walker, J. (2012), Trans\* Menschen und Soziale Arbeit.
174. Wang, J. et al. (2012), Suicidality and sexual orientation among men in Switzerland: Findings from 3 probability surveys, Journal of Psychiatric Research.



