Empfehlungen zum Thema Rassismus gegenüber schwarzen Menschen in der Schweiz

Kurzfassung der Studie

Anti-Schwarze-Rassismus. Juristische Untersuchung zu Phänomen, Herausforderungen und Handlungsbedarf

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR

Empfehlungen zum Thema Rassismus gegenüber schwarzen Menschen in der Schweiz

Kurzfassung der Studie

Anti-Schwarze-Rassismus. Juristische Untersuchung zu Phänomen, Herausforderungen und Handlungsbedarf

Erstellt im Auftrag der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR

Tarek Naguib
Kurt Pärli
Nadine Bircher
Sara Licci
Salome Schärer

Zentrum für Sozialrecht ZHAW / Lehrstuhl für Soziales Privatrecht, Universität Basel

2017

Impressum

Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR

Kurzfassung der Studie
Anti-Schwarze-Rassismus. Juristische Untersuchung zu Phänomen, Herausforderungen und Handlungsbedarf.

Bern, Dezember 2017

Herausgeber Empfehlungen
Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR, Inselgasse 1, CH – 3003 Bern.
Tel. 058 464 12 93. ekr-cfr@gs-edi.admin.ch. www.ekr.admin.ch

Herausgeber Studie
Tarek Naguib, Kurt Pärli, Nadine Bircher, Sara Licci, Salome Schärer:
Anti-Schwarze-Rassismus. Juristische Untersuchung zu Problem und Handlungsbedarf. Kurzfassung der Studie. 2017

Übersetzungen
Französisch: Service linguistique français SG-DFI
Italienisch: Servizio linguistico italiano SG-DFI

Grafische Gestaltung
Monica Kummer Color Communications

Internet-Bestellungen
www.ekr.admin.ch

Nachdruck von Beiträgen mit Quellenangabe erwünscht; Belegexemplar an die EKR

Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR

1.	Vorwort	7
2.	Einleitung	8
3.	Folgerungen der EKR aus der Studie der ZHAW	10
4.	Empfehlungen der EKR	12

Kurzfassung der Studie

Anti-Schwarze-Rassismus. Juristische Untersuchung zu Phänomen, Herausforderungen und Handlungsbedarf

	Einleitung	19
I.	**Rechtstheoretische Einordnung des Begriffs «Anti-Schwarze-Rassismus»**	**20**
1.1	Historischer Hintergrund des Anti-Schwarze-Rassismus	20
1.2	Typische Muster des Anti-Schwarze-Rassismus	21
1.3	Begriffskonzept zu Anti-Schwarze-Rassismus	22
II.	**Internationale Pflichten zur Bekämpfung von Anti-Schwarze-Rassismus**	**23**
2.1	Internationales Recht	23
2.2	Anerkennen der historischen Dimension	24
2.3	Rechtliche Diskriminierungsverbote	24
2.4	Förderungsmassnahmen	25
III.	**Bestandsaufnahme zu den staatlichen Massnahmen gegen Anti-Schwarze-Rassismus**	**26**
3.1	Datenlage	26
3.2	Rechtslage	27
3.3	Politik und Verwaltung	28

Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR

1. Vorwort

Menschen mit schwarzer Hautfarbe können in verschiedenen Lebensbereichen Diskriminierung und Rassismus erleben. Viele erfahren Benachteiligungen bei der Arbeit, beim Wohnen, im Bildungsbereich oder im Kontakt mit Polizei- und Sicherheitsorganen. Sie haben oft nicht den gleichen Zugang zu Beratungsangeboten oder geniessen nicht denselben Rechtsschutz wie andere. Ihre Hautfarbe setzt sie dem Risiko aus, schutzlos in der Öffentlichkeit zu stehen.

Schwarze Menschen sind mit struktureller Diskriminierung, Alltagsrassismus und Stigmatisierung konfrontiert. Gleichzeitig werden ihnen wegen ihrer Hautfarbe Eigenschaften wie Irrationalität, Emotionalität, Faulheit, Triebhaftigkeit, Gewalttätigkeit oder kriminelles Verhalten zugeschrieben. Diese Formen rassistischer Diskriminierung lassen sich teils auf koloniale Bilder und strukturelle Ungleichheiten zurückführen. Selber zwar ohne eigene Kolonien hat die Schweiz ohne Zweifel ökonomisch und politisch vom Kolonialismus in Afrika und vom transatlantischen Sklavenhandel profitiert. Die Aufarbeitung dieser Verflechtungen und deren Folgen ist heute noch lückenhaft.

Vor diesem Hintergrund ist die Lebenserfahrung vieler der rund 100 000 Menschen mit schwarzer Hautfarbe in der Schweiz eine besondere: Physische Angriffe, Beschimpfungen, die Unterlassung von Hilfestellung führen bei unzähligen von ihnen zu einem Gefühl der Abwertung und der Nichtzugehörigkeit zur Schweizer Gesellschaft. Daten zur Diskriminierung dieser Personen gibt es kaum. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus hat deshalb den «Anti-Schwarze-Rassismus» zum Thema gemacht und eine juristische Untersuchung zum Phänomen, den Herausforderungen und dem möglichen Handlungsbedarf in Auftrag gegeben.

Die hier zusammengefasste Studie wurde unter der Leitung von Prof. Dr. Kurt Pärli von der Züricher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW erstellt. Mit zu seinem Forschungsteam gehörten Tarek Naguib, Nadine Bircher, Sara Licci und Salomé Schärer. Die Untersuchung analysiert das Phänomen des Anti-Schwarze-Rassismus, ordnet es rechtstheoretisch ein und zeigt auf, wie sich Rassismus gegenüber schwarzen Menschen in der Schweiz manifestiert. Im Weiteren nennt sie staatliche Vorkehrungen, die dagegen ergriffen werden können.

Auf dieser Grundlage formuliert die EKR Empfehlungen für die ausgewählten Zielgruppen wie die öffentliche Verwaltung, Sicherheits- und Justizbehörden, Politik, Medien sowie Anlauf- und Beratungsstellen für Diskriminierungsopfer. Ihnen kommt eine entscheidende Rolle bei der Sensibilisierung der Öffentlichkeit und dem Kampf gegen Diskriminierung zu.

Dr. Gülcan Akkaya, Vizepräsidentin der EKR

2. Einleitung

Die EKR befasste sich insbesondere seit der UNO-Weltkonferenz gegen Rassismus, die 2001 in Durban, Südafrika, stattfand, zunehmend mit Rassismus und Diskriminierung gegenüber der schwarzen Bevölkerung. So lancierte sie 2002 eine Nationale Tagung, welche die historischen Hintergründe des Rassismus gegenüber der schwarzen Bevölkerung in der Schweiz reflektierte. Die von der EKR in Auftrag gegebene Studie «*Schwarze Menschen in der Schweiz. Ein Leben zwischen Integration und Diskriminierung*»[1] beschrieb 2004, wie sich dunkelhäutige Menschen in der Schweiz fühlen und mit welchen Problemen sie im Alltag zu kämpfen haben. Dabei wurden unter anderem auch Klischees und Vorurteile aus kolonialer Vergangenheit gegenüber Menschen mit afrikanischem Erbe untersucht. Auch wenn viele Betroffene seit langem den Schweizer Pass haben oder hier geboren und aufgewachsen sind, empfanden doch die meisten, so die Erkenntnisse der damaligen Studie, dass sie wegen ihres anderen Aussehens *«nie so richtig dazu gehören».* Die Studie erfasste mit qualitativen Interviews das individuelle Erleben, analysierte mit einem sozialpsychologischen Ansatz die Wahrnehmungen der Einzelnen und beschrieb deren Reaktionsmuster auf erfahrene Verletzungen.

Die EKR nahm das Thema des Rassismus gegenüber schwarzen Menschen auch in ihrer halbjährlich erscheinenden Zeitschrift TANGRAM auf. Nachdem bereits im Jahr 2000 mit der Ausgabe Nr. 8 zu «*Farbige Schweiz*» eine Nummer dazu erschien, legte die EKR mit der Ausgabe Nr. 33 zu «*Anti-Schwarzer Rassismus*» 2014 erneut das Augenmerk darauf.[2]

In der Schweiz gibt es seit 2005 ein Beratungsnetz für Rassismusopfer, dem sich bis heute 26 Anlauf- und Beratungsstellen angeschlossen haben[3]. Seit 2008 dokumentiert das Beratungsnetz diese Fälle in einem jährlich erscheinenden Bericht. Der Bericht für das Jahr 2012 verzeichnete eine Zunahme von Beratungsfällen, die Menschen afrikanischer Herkunft betrafen. Daraufhin organisierte die EKR 2013 ein Hearing mit entsprechenden Betroffenen-Organisationen bzw. in der Rassismusbekämpfung tätigen Gruppierungen.[4] Ein Fazit daraus war, dass Menschen dunkler Hautfarbe Rassismus und diskriminierende Handlungen in der Schweiz oft im öffentlichen Raum erleben, etwa bei polizeilichen Kontrollen, aber auch in der Arbeitswelt oder beim Wohnen. Diskriminierungen gegen Menschen dunkler Hautfarbe blieben weiterhin über die folgenden Jahre auf einem hohen Niveau.

Auch der jüngste Auswertungsbericht 2016 des Beratungsnetzes zeichnet sich durch diesen anhaltenden Trend aus: Rassismus gegenüber schwarzen Menschen ist nach wie vor nach dem generellen Motiv der Ausländerfeindlichkeit/Fremdenfeindlichkeit das am häufigsten genannte Diskriminierungsmotiv in der Beratungsarbeit.[5] Dieses Muster aus der Beratungsarbeit lässt sich jedoch nicht ohne weiteres auf die Einstellungen, welche die Bevölkerung gegenüber schwarzen Menschen in der Schweiz hat, übertragen.

Ein aktuelles Projekt, welches genau diese Einstellungen der Bevölkerung in der Schweiz zu erfassen versucht, ist die Erhebung des Bundesamtes für Statistik BFS *«Zusammenleben in der Schweiz».* Diese wird alle zwei Jahre in Zusammenarbeit

1 Die Studie im Auftrag der EKR von Carmel Fröhlicher-Stines und Kelechi Monika Mennel mit wissenschaftlicher Begleitung des Institut d'étude sociales, groupe intermigra, HETS-IES, Genf erschien 2004 und ist unter folgendem Link abrufbar: www.ekr.admin.ch > Dokumentation > Studien > 2004.

2 Die Ausgaben Tangram sind unter www.ekr.admin.ch > Dokumentation > Tangram verfügbar.

3 Das «Beratungsnetz für Rassismusopfer» ist ein Joint Venture zwischen dem Verein humanrights.ch und der EKR. www.network-racism.ch

4 Zur genannten Auswertung von Beratungsfällen zu rassistischer Diskriminierung in der Schweiz: www.ekr.admin.ch > Dokumentation > Studien > 2014.

5 www.ekr.admin.ch > Dokumentation > Studien > 2017.

mit der Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB und mit dem Staatssekretariat für Migration SEM durchgeführt.

Die Umfrage von 2016 ermittelte – dies u.a. auch auf Ansinnen der EKR – erstmals systematisch die Einstellungen in der Bevölkerung gegenüber schwarzen Menschen und nicht nur gegenüber Juden und Muslimen.[6]

Zusätzlich zu der alle zwei Jahre durchgeführten Umfrage «*Zusammenleben in der Schweiz*» finden in den Zwischenjahren mit demselben repräsentativen Ansatz weitere themenspezifische Untersuchungen statt. 2018 werden die Ergebnisse dieser Befragung erwartet, die sich schwerpunktmässig mit Rassismus gegenüber schwarzen Menschen befasst. Für diese Zwischenbefragung hatte die FRB die Universität Neuenburg mandatiert, die mittels einer explorativen Studie die Sicht der Betroffenen eruierte. Diese 2017 veröffentlichte Studie des «*Swiss Forum for Migration and Population Studies*» dient als Basis für die Erarbeitung eines Fragebogens. Sie präsentiert zudem Fragestellungen für weiter gehende Forschungen zu spezifischen Aspekten des Rassismus gegenüber schwarzen Menschen, etwa in Bezug auf die geschlechtsspezifischen Ausprägungen, auf die möglichen Unterschiede zwischen Stadt und Land und zwischen den verschiedenen Landesteilen, sowie auf die komplexe Vermischung mit der Migrationsdebatte.[7] Die in der Studie der FRB zu Wort kommenden Betroffenen fordern, dass ihre Erfahrungen und ihr Wissen bei der Konzeption und Umsetzung von Massnahmen gegen den Anti-Schwarze-Rassismus vermehrt einbezogen werden sollen und Initiativen von Betroffenen und Organisationen in diesem Bereich gezielt gefördert werden.

Weitere Erkenntnisse betreffend die Lebenssituation und Diskriminierungserfahrungen von schwarzen Menschen in der Schweiz wurden auch vom «*Carrefour de Reflexion et d'Action sur le Racisme anti-Noir (CRAN)*» aus entsprechenden Meldungen von Betroffenen sowie vom «*National Center of Competences in Research (NCCR)*» gewonnen.[8]

In diesen Kontext ist die Studie «Anti-Schwarze-Rassismus. Juristische Untersuchung zu Phänomen, Herausforderungen und Handlungsbedarf» einzuordnen.

6 Statistisch solide, erhärtete Befunde zur Entwicklung der herrschenden Vorurteile und Stereotype werden im Rahmen der Umfragen des BFS erst in einigen Jahren vorliegen, wenn durch die Vergleichbarkeit über mehrere Jahre hinweg klare Schlüsse gezogen werden können.

7 Die Studie der FRB «*Etat des lieux du racisme anti-Noir_e en Suisse. Etude exploratoire à l'attention du Service de lutte contre le racisme*» von Denise Efionayi-Mäder und Didier Ruedin sowie der Mitarbeit von Mélanie-Evely Pétémont, Noémi Michel und Rohit Jain wurde am 10.10.2017 auf der Website der FRB aufgeschaltet. www.frb.admin.ch > Monitoring und Berichterstattung

8 Siehe dazu: Rassistische Diskriminierung in der Schweiz. Bericht der Fachstelle für Rassismusbekämpfung 2016, Bern, 2017, S. 100.

3. Folgerungen der EKR aus der Studie der ZHAW

Gestützt auf die Ergebnisse der Studie[9], hält die EKR in einem ersten Schritt folgende Aussagen fest:

a. Vor dem Hintergrund der historischen Erfahrung des Kolonialismus hat auch die Schweiz ihre Verstrickungen bzw. ihre historische Rolle noch nicht bzw. nicht vollständig wissenschaftlich aufgearbeitet. Dies tangiert den erkannten zentralen Aspekt der systematischen Ungleichbehandlung und Herabsetzung schwarzer Menschen afrikanischen Ursprungs. Daraus ergeben sich anhaltende Diskriminierungserfahrungen, die sich in allen Lebensbereichen widerspiegeln und auch perpetuieren. Sie basieren auf dem konstruierten Bild eines Menschen «*afrikanischer ‹Rasse›*», der in Anlehnung an die historische Erfahrung der Sklaverei immer noch bewusst oder unbewusst als «*minderwertig*» betrachtet wird. Gerade durch die Sichtbarkeit der dunklen Hautfarbe werden Betroffene auch in der Schweiz wiederholt und unentrinnbar mit verletzenden und herabwürdigenden Alltagserfahrungen konfrontiert. **Die strukturelle Diskriminierung und der Alltagsrassismus sind ernst zu nehmende Phänomene, die von allen angegangen werden müssen.[10]**

b. Schwarze Menschen haben nicht immer den gleichen Zugang zu öffentlich zugänglichen Bereichen und Dienstleistungen, sowie zum Arbeits- und/oder Wohnungsmarkt. Es braucht diesbezüglich zusätzliche Sensibilisierungsmassnahmen über diese ungleiche Ausgangslage. Damit dieselben Chancen auf Repräsentation/Ermächtigung für schwarze Menschen bestehen bzw. geschaffen werden können, müssen sich die Institutionen öffnen.

c. Im Bereich des Rechts bzw. des Zugangs zum Recht besteht zum Diskriminierungsschutz sowohl auf der materiellen wie auf der prozessualen Ebene immer noch ein erhebliches Verbesserungspotenzial. In vielen Fällen können sich Betroffene allgemein lediglich auf generelle Bestimmungen des Zivil- und Obligationenrechts (z.B. Schutz der Persönlichkeit, Verbot der missbräuchlichen Kündigung des Arbeitsverhältnisses, Nichtigkeit der Kündigung und Verlängerung des Mietverhältnisses usw.) abstützen.[11] Auch spielen weitere verfahrensrechtliche Elemente wie die Beweislast, die Angst sich zu exponieren, mögliche Verfahrenskosten etc. ebenfalls eine erschwerende Rolle.

d. Im **Bereich der Beratungsarbeit** zeigt sich ein grundsätzlicher Bedarf an **leicht erreichbaren Beratungsangeboten,** welche das Vertrauen der schwarzen Bevölkerung geniessen.

e. Im Rahmen der wissenschaftlichen Forschung und der spezifischen Datenerhebung besteht in der Schweiz weiterhin **ein erheblicher Mangel an empirisch erhärtetem Grundlagenwissen.** Dieser betrifft sowohl den Diskriminierungsschutz im Allgemeinen wie auch den Rassismus gegenüber schwarzen Menschen im Besonderen. Forschungslücken bestehen ebenfalls zur Problematik der Mehrfachdiskriminierung.

9 Die gesamte Studie ZHAW (186 S.) liegt als PDF auf Deutsch unter www.ekr.admin.ch > Dokumentation > Studien vor.

10 Strukturelle und institutionelle Diskriminierung perpetuieren Ungleichbehandlungen. Sie können auf Gesetzen und Vorschriften beruhen, die Diskriminierungen begünstigen oder Missbräuche in der Anwendung hervorrufen. Sie kommen aber auch ohne formelle Grundlage in staatlichen Institutionen, in Unternehmen oder anderen privaten Strukturen vor. Oft entspringen dabei strukturelle oder institutionelle Diskriminierungen mehr oder weniger bewusst angewandten Praktiken innerhalb einer vorgegebenen Struktur. Siehe: Tangram Nr. 24 zu «Strukturelle Diskriminierung», www.ekr.admin.ch > Dokumentation > Tangram.

11 Siehe auch: Recht auf Schutz vor Diskriminierung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Naef 12.3543 vom 14. Juni 2012 vom 25. Mai 2016. www.ejpd.admin.ch > Aktuell > News > 2016 > Diskriminierungsschutz punktuell stärken.

f. Schwarze Menschen sind in der Schweiz von Racial Profiling besonders betroffen. Von Racial Profiling wird gesprochen, wenn eine Person ohne konkretes Verdachtsmoment z.B. einzig aufgrund der Hautfarbe, von Polizei-, Sicherheits- oder Zollbeamten kontrolliert wird. Racial Profiling wird in den genannten Behörden zu wenig thematisiert, da es eine oft tabuisierte Problematik ist.

Zudem zeigen die Resultate der 2016 durchgeführten Umfrage «*Zusammenleben in der Schweiz»,* dass sich 6 % der Befragten in ihrem Alltag aufgrund der Hautfarbe einer Person gestört fühlen. Auf der anderen Seite gaben 12 % der Personen, die bereits Diskriminierungserfahrungen gemacht haben, an, aufgrund ihrer Hautfarbe oder weiterer körperlicher Merkmale diskriminiert worden zu sein.[12]

Die Hauptaussagen der von der EKR in Auftrag gegebenen Studie wie auch die Resultate der Umfrage «Zusammenleben in der Schweiz» 2016 haben die EKR veranlasst, eine Reihe von Empfehlungen zu formulieren, die dazu beitragen sollen, Diskriminierung im Allgemeinen sowie spezifische Diskriminierung von schwarzen Menschen zu bekämpfen.

12 Siehe auch: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz > Gefühl gestört zu werden und www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Migration und Integration > Zusammenleben in der Schweiz > Diskriminierungserfahrung

4. Empfehlungen der EKR

Die vorliegenden Empfehlungen sollen eine möglichst breite Wirkung entfalten und richten sich hauptsächlich gegen rassistische Diskriminierungen im Allgemeinen, von denen verschiedene Zielgruppen – darunter auch die schwarze Bevölkerung – immer wieder betroffen sind. Punktuell, etwa bei den Empfehlungen zur Medienarbeit oder betreffend den Forschungsbereich, werden auch konkrete Beispiele zur Diskriminierungssituation von schwarzen Menschen genannt.

Die Empfehlungen der EKR sind konkret umsetzbar und entsprechen dem Mandat, welches die EKR erfüllt. Sie sollen dazu dienen, die verschiedenen Diskriminierungsformen zu bekämpfen und diesen vorzubeugen.

Die Empfehlungen richten sich an ausgewählte Zielgruppen wie die öffentliche Verwaltung, Sicherheits- und Justizbehörden, Politik, Medien sowie Anlauf- und Beratungsstellen für Diskriminierungsopfer. Der Grund dafür liegt darin, dass diese Stellen oftmals eine Schlüsselrolle im Diskriminierungsschutz aufweisen. Diese Personengruppen bzw. Stellen will die EKR spezifisch ansprechen.

1. Empfehlung zur Öffnung der öffentlichen Verwaltung gegenüber Minderheitengruppen und zur Ermächtigung bzw. zur Repräsentation ihrer Angehörigen.

Die EKR empfiehlt den Arbeitgebern in der öffentlichen Verwaltung geeignete und nachhaltige Massnahmen zu treffen für eine Öffnung gegenüber Minderheitengruppen. Die öffentliche Hand in der Schweiz soll ein möglichst getreues Abbild der Vielfalt der Gesellschaft sein.

Diskriminierungen sind nicht immer nur das Resultat von bewussten Entscheidungen, sondern basieren oft auf vorurteilsbeladenen, unbewussten Reflexen. Deshalb sind wiederholte Sensibilisierungsmassnahmen gerade im Personalbereich bei der öffentlichen Hand ein notwendiges und geeignetes Mittel, um einen diskriminierungsfreien Zugang von Minderheitengruppen zu stärken. «Diskriminierungsfallen» gibt es entlang der ganzen Linie: Von der Ausschreibung einer Stelle über den Rekrutierungsprozess von Fachpersonen, zur Förderung (oder nicht) einer Karriere, zur Formulierung von Diversity-Leitbildern in Unternehmen bis hin zum Stellenabgang bzw. zur Entlassung.

Aus Sicht der EKR steht die öffentliche Verwaltung besonders in der Pflicht, allen Menschen den Zugang zu ihren Dienstleistungen offen zu halten. Als gute Instrumente erachtet die EKR zum Beispiel die dezentral angelegten Kantonalen Integrationsprogramme KIP, welche unter anderem auch die Öffnung der Institutionen fördern wollen und die Grundlage zu entsprechenden Leitfäden geliefert haben.[13]

13 Im Rahmen der KIP werden sowohl die Öffnung der öffentlichen Verwaltung wie auch das gezielte Anstossen von Öffnungsprozessen innerhalb anderer Institutionen der Gesellschaft, wie Unternehmen in der Privatwirtschaft und nichtstaatliche Organisationen angestrebt. Welche Formen der Zusammenarbeit und des Austauschs dabei – je nach Kanton und in Abwägung der Chancen und Risiken – zu wählen ist, bedarf jeweils einer vertieften Abklärung. Siehe Fachstelle für Rassismusbekämpfung. Die Öffnung der Institutionen. Leitfaden für die Praxis. Aktuelle Fragestellungen und praktische Erfahrungen im Kontext der Umsetzung der Kantonalen Integrationsprogramme (KIP), Bern, Mai 2017: www.frb.admin.ch > Tätigkeitsfelder > Kantone / Wohnen / Institutionen > Öffnung der Institutionen.

2. Empfehlung an politische Akteure

Die EKR empfiehlt den Politikerinnen und Politikern im politischen Diskurs, bei Abstimmungen oder Wahlen sowie auch in ihrem Handeln stigmatisierende Aussagen und verbale Entgleisungen auf Kosten von Minderheitengruppen zu unterlassen und zu verurteilen.

Politikerinnen und Politiker tragen gegenüber ihrer Wählerschaft wie auch gegenüber der gesamten Bevölkerung eine besondere Verantwortung. Die Gewählten aller politischen Lager müssen bedenken, dass mit der Macht des politischen Ausdrucks auch ein verantwortungsvoller Umgang mit Worten und Bildern einhergeht. Diskriminierende Äusserungen, stigmatisierende Bilder und Reden, die unverhohlen die Ablehnung von Minderheiten propagieren, haben in unserem demokratischen System keinen Platz. Die Einhaltung der Grundrechte, insbesondere auch der Schutzanspruch vor Rassismus und Diskriminierung sind das Fundament unseres föderalen Rechtsstaates und tragen zum Zusammenhalt unserer Gesellschaft bei.

3. Empfehlungen zur Medienarbeit

3.1 Die EKR empfiehlt in der Aus- und Weiterbildung von Medienschaffenden das Thema des Rassismus in differenzierter Weise aufzunehmen. Medienschaffende sollen befähigt werden, die Vielschichtigkeit des Phänomens zu verstehen und darstellen zu können. Dazu gehört auch, in der Berichterstattung die betroffenen Menschen zu Wort kommen zu lassen, etwa durch konkrete positive Fallbeispiele.

Die Medienschaffenden können aktiv dazu beitragen, die Problematik der Diskriminierung auf verständliche und nachvollziehbare Weise für die breite Öffentlichkeit aufzugreifen. Sie sollen ein Bewusstsein dafür entwickeln, dass sich Diskriminierungserfahrungen – zum Beispiel von schwarzen Menschen – in allen Lebensbereichen widerspiegeln. Schwarze Menschen erfahren ihre Andersartigkeit gegenüber der weissen Mehrheitsgesellschaft allzu oft im Alltag. Durch den vermehrten Einbezug der Betroffenen liessen sich wiederkehrende, subjektiv verletzende und erniedrigende Erfahrungen herauskristallisieren, die für die weisse Mehrheitsbevölkerung sonst verborgen blieben. Die Grund- und Weiterbildung spielt hierbei eine grosse Rolle, sowohl in Bezug auf die schriftliche Berichterstattung wie auch im Umgang mit Bildern.

3.2 Die Informationsfreiheit der Medien ist grundrechtlich verankert. Sie überträgt den Medienschaffenden aber auch eine Verantwortung, gegen Desinformation und «Fake News» vorzugehen.

Es entstehen immer mehr Webseiten, die falsche Informationen verbreiten. Oft werden sie erstellt, um besonders exponierte Gruppen der Bevölkerung zu stigmatisieren. Hiervon sind auch schwarze Menschen betroffen. Den Medien kommt eine besondere Rolle im Kampf gegen Desinformation zu: Sie verfügen über die

Möglichkeiten, Informationen zu überprüfen und gegebenenfalls zu einer Richtigstellung beizutragen. Auf diese Weise soll der Leserschaft ermöglicht werden, verifizierte Informationen von Falschinformationen zu unterscheiden, die nur verbreitet werden, um Gefühle der Abneigung gegen bestimmte Gruppen zu säen.

3.3 Die Online-Zurverfügungstellung von Print- und audiovisuellen Medien sowie von Blogs und Kommentaren, bringt auch eine besondere Verantwortung in Bezug auf den Kampf gegen rassistische Diskriminierung mit sich.

Die Print- und audiovisuellen Medien bieten der Leserschaft die Möglichkeit, Kommentare und teilweise auch eigene Blogs zu veröffentlichen. Zu häufig werden auf den Webseiten der online-Medien diskriminierende und herabsetzende Kommentare – gerade auch aufgrund der Hautfarbe – veröffentlicht und über einen längeren Zeitraum zugänglich gemacht. Regelmässig werden diese Kommentare anonym bzw. unter einem Pseudonym veröffentlicht. Es gehört zur redaktionellen Verantwortung der Herausgeber, durch die Moderation der Kommentare sicherzustellen, dass die gesetzlichen Bestimmungen im Bereich des Schutzes vor rassistischer Diskriminierung sowie des Persönlichkeitsschutzes eingehalten werden. Das Verweigern der Veröffentlichung anonymer «posts» wäre bereits ein erster Schritt in die richtige Richtung.

4. Empfehlungen im Justiz- und Sicherheitsbereich in Bezug auf Diskriminierungen gegenüber Minderheitengruppen und zur Bekämpfung von Racial Profiling.

4.1 Die EKR empfiehlt der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten KKPKS sowie der Konferenz der Kantonalen Justiz- u. Polizeidirektorinnen und -Direktoren KKJPD, für den Respekt gegenüber Minderheitengruppen – auch öffentlich – einzustehen und entsprechende Massnahmen nachhaltig zu stärken.

Es ist wichtig, das Verständnis der Behörden für die Perspektive von Minderheitengruppen zu wecken. Die respektvolle Zusammenarbeit zwischen der Polizei und der Bevölkerung im Quartier zur Erkennung und Lösung von sozialen Problemen kann beispielsweise – wie es einzelne grössere Polizeikorps bereits kennen – über Ansätze wie das «*Community Policing*» gefestigt werden. Zur Förderung der Vernetzung und Kooperation haben sich in der Vergangenheit auch die «*Runden Tische*» unter Zuzug von Betroffenen, Behörden, Experten, Vertretern der Zivilgesellschaft (z. B. Bern, Zürich) sehr bewährt. Weitere Massnahmen, wie gemischte Patrouillen in Zonen einzusetzen, wo es öfter zu Auseinandersetzungen unter Menschengruppen kommt, sind ebenso gezielt zu fördern.

Die EKR würde es begrüssen, wenn in den entsprechenden Aus- und Weiterbildungsangeboten der Polizeischulen sowie der Ausbildungsstätten des Grenzwachtkorps die oft tabuisierte Problematik des institutionellen bzw. des strukturellen Rassismus ernsthaft und konsequent angesprochen würde.

4.2 Die EKR empfiehlt die Schaffung von unabhängigen Schlichtungsstellen bei Verfahren in Fällen von Polizeigewalt und Racial Profiling.

Von Racial Profiling wird gesprochen, wenn eine Person ohne konkretes Verdachtsmoment einzig aufgrund von physiognomischen Merkmalen, ethnischer Herkunft, kulturellen Merkmalen (z.B. Sprache, Name) und/oder religiöser Zugehörigkeit von Polizei-, Sicherheits- oder Zollbeamten kontrolliert wird. In einigen Kantonen und Städten bestehen Ombudsstellen und/oder andere Beratungsangebote, an die sich Betroffene wenden können. Weiter existiert auch der Rechtsbehelf der Aufsichtsbeschwerde, mit der eine Aufsichtsbehörde auf Missstände hingewiesen werden kann. Dennoch bieten diese Möglichkeiten den Betroffenen oft keinen ausreichenden Schutz vor rassistischer Diskriminierung.[14]

Die EKR unterstreicht die Bedeutung der Unabhängigkeit der Verfahren. Dies ist ein zentrales Anliegen und es erweist sich vor allem dort als unabdingbar, wo sich Verfahren, wie dies bei Fällen von Racial Profiling und Polizeigewalt üblich ist, gegen den Staat (die Polizei) richten. Hierbei ist es besonders wichtig, dass die Polizei, die Staatsanwaltschaft sowie die Richterinnen und Richter sensibilisiert werden, da ihre Neutralität und Unabhängigkeit gerade in diesen Fällen eine wichtige Grundlage für den ordnungsgemässen Ablauf der Verfahren sind.

5. Empfehlung zur Verbesserung der Beratungsangebote für Opfer rassistischer Diskriminierung.

Der Opferschutz ist in der Schweiz generell noch ausbaufähig. Spezifisch auf die Situation von Opfern rassistischer Diskriminierung gerichtet empfiehlt die EKR einen einfachen und unbürokratischen Zugang zu Beratungsangeboten. Sie ist zudem der Ansicht, dass eine solide Vernetzung der bestehenden Stellen untereinander, aber auch ein kontinuierlicher Erfahrungs- und Wissensaustausch mit weiteren Institutionen des Sozialwesens allgemein, sowie vor allem mit Vertrauenspersonen aus den einzelnen Minderheitengruppen unabdingbar ist.

Beratungsangebote, wie sie etwa bisher im Rahmen des Beratungsnetzes für Rassismusopfer in der Schweiz aufgebaut wurden, genügen nicht immer dem Bedarf der Betroffenen. Auf der Grundlage der vorliegenden Forschungsergebnisse sowie aus praktischen Erkenntnissen aus der Beratungsarbeit ist davon auszugehen, dass sich Betroffene lieber an eine Vertrauensperson innerhalb ihrer Gemeinschaft wenden, als ein «fremdes» Beratungsangebot wahrzunehmen. Die Gründe dafür sind vielschichtig (schwierige Erreichbarkeit, schlechte Kenntnis über die Angebote, ungenügende Sprachkenntnisse, mangelndes Vertrauen gegenüber Behörden, strukturelle Hürden etc.). Dabei verlieren diese Fälle zu oft an Sichtbarkeit, sie «*fallen aus jeder Statistik*» heraus und niemand kann aus dem erfahrenen Leid und den möglicherweise gefundenen guten Lösungsansätzen lernen. Geschweige denn, dass diese Fälle für eine Öffentlichkeit sicht- und wahrnehmbar wären.

14 Die Haltung der EKR steht hierbei im Gegensatz zur Antwort des Bundesrates vom 30.8.2017 auf die Interpellation Arslan 17.3601 «*Einschätzung des Bundesrates zum Phänomen des ‹Racial Profiling›*». www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Suche Curia Vista > 17.3601 Interpellation.

Aus Sicht der EKR ist demnach ein kontinuierlicher, zielgruppenspezifischer Austausch der bereits institutionalisierten Beratungsstellen des Netzwerkes gegenüber informellen Vertrauenspersonen aus der Zivilgesellschaft, nötig und für die Gewährleistung der hohen Qualität der Dienstleistungen unabdingbar. Dies zur Sensibilisierung, zur Information, zur Wissenserweiterung und zum praktischen Nutzen auf allen Seiten.

6. Empfehlung zum Forschungsbereich (Grundlagenforschung, quantitative und empirische Daten)

Die EKR empfiehlt den Universitäten, Fachhochschulen und Forschungsinstituten sowie auch den Akademien der Wissenschaft und dem Nationalfonds, die Grundlagenforschung im Rahmen des Diskriminierungsschutzes sowie des Rassismus zu fördern.

In der aktuellen Forschungslandschaft mangelt es an Untersuchungen sowie an quantitativen und empirischen Daten zum Phänomen, wie rassistische Diskriminierung entsteht, welche Vorurteile und Stereotypen aufkommen und sich perpetuieren sowie auch zu ggf. zielgruppenspezifischen, bewährten Methoden und Mitteln der Rassismusprävention, welche z.B. helfen, negativ beladene Muster aufzubrechen.

In den Nationalen Forschungsprogrammen NFP[15] werden einzelne Forschungsprojekte durchgeführt, die einen Beitrag zur Lösung wichtiger Gegenwartsprobleme leisten. Bis jetzt wurde aber kein NPF der gesellschaftlich und politisch brisanten Problematik der Diskriminierung gewidmet. Deshalb empfiehlt die EKR die Mehrfachdiskriminierung wie auch das Zusammentreffen von verschiedenen Diskriminierungsformen bzw. Diskriminierungserfahrungen zu untersuchen, so erleben z.B. schwarze Frauen Rassismus in anderer Form als schwarze Männer.

15 Zu den Nationalen Forschungsprogrammen siehe: www.snf.ch > Förderung > Programme > NFP (Nationale Forschungsprogramme). Die NFP zeichnen sich durch folgende Kriterien aus: Lösungsorientierung und Praxisnähe; sie sind inter- und transdisziplinär aufgestellt; die Forschungsprojekte sind untereinander koordiniert und auf ein gemeinsames Ziel ausgerichtet; der Wissenstransfer und die Kommunikation der Resultate haben einen hohen Stellenwert. Nach Eingabe der Vorschläge beim SBFI obliegt es am Bundesrat, die Themen definitiv auszuwählen und diese dem SNF zur Bearbeitung im Rahmen eines NFP weiterzuleiten.

Kurzfassung der Studie

Anti-Schwarze-Rassismus. Juristische Untersuchung zu Phänomen, Herausforderungen und Handlungsbedarf

Kurzfassung der Studie erstellt im Auftrag der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR)

Tarek Naguib
Kurt Pärli
Nadine Bircher
Sara Licci
Salome Schärer

Zentrum für Sozialrecht ZHAW / Lehrstuhl für Soziales Privatrecht, Universität Basel

2017

Einleitung

Gemäss dem Ausschuss zur Überwachung des internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung wurzelt der Rassismus gegenüber Menschen afrikanischer Herkunft im Regime der Sklaverei. Angesichts der Herausforderungen, die sich daraus ergeben, verabschiedete er 2011 die Allgemeine Bemerkung Nr. 34, in der er die Vertragsstaaten dazu anhält, die Diskriminierung von Menschen afrikanischer Herkunft mit allen gebotenen Mitteln zu bekämpfen. Zehn Jahre zuvor forderten die Staaten aus Süd-, West- und Zentralafrika an der Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban von den europäischen und amerikanischen Ländern Entschädigungszahlungen für das begangene Unrecht der Sklaverei. Ausserdem enthalten die Erklärung und das Aktionsprogramm der Konferenz diverse Passagen, die von den Staaten gezielte und effektive Massnahmen gegen die weltweiten Folgen des transatlantischen Sklavenhandels verlangen. In der Folge richtete die UNO-Menschenrechtskommission eine Arbeitsgruppe aus Expertinnen und Experten ein. Sie beauftragte diese, die Zusammenhänge zwischen der Geschichte des Kolonialismus und gegenwärtigen Rassismus gegenüber Menschen afrikanischer Herkunft vertieft zu untersuchen, Gegenstrategien zu entwickeln und Massnahmen vorzuschlagen.

Diverse internationale Menschenrechtsüberwachungsorgane kritisierten die Behörden mehrfach dafür, dass sie dem Rassismus gegenüber der Schwarzen[1] Bevölkerung zu wenig Aufmerksamkeit widmen. Bis heute besteht eine grosse Lücke in der Aufarbeitung der kolonialen Verflechtung der Schweiz *(colonial entanglement)* und ihren Folgen. Zwar war die Schweiz nie in direktem Besitz von Kolonialterritorien, jedoch hat sie ökonomisch und politisch vom Kolonialismus in Afrika und dem transatlantischen Sklavenhandel profitiert *(colonialism without colonies)*. Die Bevölkerung ist ebenso wie jene in ehemaligen Kolonialstaaten von der Vorstellung der «Überlegenheit einer europäischen, christlichen Kultur» bzw. dem Mythos eines «unterlegenen, unzivilisierten Schwarzafrikas» geprägt. Auch in der Schweiz sind Schwarze Menschen «unübersehbar» und «unentrinnbar» strukturellen und alltäglichen Formen rassistischer Diskriminierungen ausgesetzt, die auf koloniale Bilder und strukturelle Ungleichheiten zurückzuführen sind. Weitgehend ungeklärt ist, worin das Spezifische des Rassismus gegenüber Schwarzen Menschen liegt, wie er sich im Detail manifestiert und welche sozialen, politischen und rechtlichen Konsequenzen dies hat.

Mit der vorliegenden juristischen Untersuchung zu «Anti-Schwarze-Rassismus» wird analysiert, wie das Phänomen des Anti-Schwarze-Rassismus rechtstheoretisch einzuordnen ist. Es wird untersucht, inwieweit das internationale Recht die Behörden zu spezifischen Schutzvorkehrungen verpflichtet. Ferner wird aufgezeigt, wie sich Rassismus gegenüber Schwarzen Menschen in der Schweiz manifestiert. Es wird dargelegt, welche staatlichen Vorkehrungen dagegen ergriffen werden und worin die Herausforderungen bestehen. Gestützt auf die Ergebnisse werden zuhanden des Auftraggebers, der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus, Empfehlungen formuliert, die Wege aufzeigen, wie ein menschenrechtlich fundierter Umgang mit dem sozialen Problem des Anti-Schwarze-Rassismus unterstützt werden kann. Für Quellennachweise, Methodik und ausführliche Informationen zu den Ergebnissen verweisen wir auf die Gesamtstudie, die unter www.ekr.admin.ch elektronisch abgerufen werden kann.

1 Das Adjektiv «schwarz» schreiben wir gross (also Schwarz) und das Adjektiv «weiss» klein (also weiss). Damit wird betont, dass mit Schwarz- und Weissseins nicht eine Hautfarbe bezeichnet werden soll, sondern die soziale Position einer dunkelhäutigen Person afrikanischer Herkunft.

I. Rechtstheoretische Einordnung des Begriffs «Anti-Schwarze-Rassismus»

1.1 Historischer Hintergrund des Anti-Schwarze-Rassismus

Schwarze Menschen ost-, süd-, zentral- und westafrikanischer Herkunft wurden durch die Sklaverei entmenschlicht. Vom 16. bis ins 19. Jh. sind die Vorfahren der afrikanischen Diaspora über den Atlantik verschifft worden, um in Nordamerika und in der Karibik als Sklaven auf Plantagen und in Bergwerken Zwangsarbeit zu verrichten. Europäische Sklavenhändler tauschten verarbeitete Produkte an der afrikanischen Küste gegen Sklaven ein, transportierten diese nach Amerika, um von dort aus die von Sklaven gewonnenen Rohstoffe nach Europa zu bringen. Sklaven wurden als Arbeitstiere auf dem Feld und im Haus eingesetzt, waren Objekte der Verlustigung und des Konsums sowie der Projektion sinnlicher Gelüste und spiritueller Fantasie. Kolonialismus und Sklaverei führten dazu, dass Schwarze Menschen afrikanischer Herkunft bis heute weltweit spezifischen Formen rassistischer Stereotype und strukturellen Diskriminierungen unterliegen. Das Muster des Anti-Schwarze-Rassismus unterscheidet sich von anderen Rassismen, denen dunkelhäutige Menschen nichtafrikanischer Abstammung aus dem asiatischen, arabischen, persischen oder südamerikanischen Raum ausgesetzt sind.

Während der Blütezeit des transatlantischen Sklavenhandels entwickelte sich eine religiöse wie auch wissenschaftlich begründete Konstruktion einer Schwarzen, afrikanischen «Rasse» niedrigster Stufe. Zwar gab es bereits in der Antike die Vorstellung von verschiedenen Menschenvölkern unterschiedlicher Haut- und Haarfarbe. Jedoch wurde Afrika erst mit Entstehung des Kolonialismus im 15. Jahrhundert als animalischer, primitiver und böser Feind aller guten Werte dämonisiert. Gestützt auf den biblischen Mythos von Noahs Fluch über Cham entwickelten biblische Kreise in der Literatur ein Bild des wilden, barbarischen Schwarzen Menschen. Weiss wurde als schön, rein und tugendsam imaginiert, Dunkel als Farbe des Bösen, des Unheils und der Abwesenheit von Schönheit. Ab Ende des 17. Jahrhunderts griffen im Zuge der Aufklärung Mediziner, Naturforscher und Philosophen den Begriff der «negroiden ‚Rasse'» auf, um Schwarze Menschen Afrikas ordnend zu hierarchisieren. Eine verbreitete Methode der Anthropologie war es, Schädel und Gehirngewicht zu messen und die Pigmentierung von Haut und Haaren zu bestimmen, um so einen Zusammenhang zu konstruieren, der Schwarze Menschen genetisch bedingt als chaotisch, emotional-irrational gesteuert und primitiv bezeichnet.

Über die gebildeten Schichten hinaus verbreitete sich die Vorstellung eines primitiven «Negers» durch den Warenrassismus des 19. und 20. Jh. auch in der schweizerischen Gesellschaft. Die Entwicklung des Kapitalismus führte dazu, dass Güter weltweit zirkulierten und breitere Gesellschaftsschichten in Westeuropa als

Konsumentinnen und Konsumenten adressierten. In der Werbung für die Kolonialprodukte wurden diverse Narrative des unzivilisierten Afrikas aufgegriffen. Auch in der Reiseliteratur, auf exotischen Postkarten, in Kinderbüchern, an Landesausstellungen und Völkerschauen wurden rassistische Bilder verbreitet, die Schwarze Menschen afrikanischer Herkunft der Schweizer Bevölkerung als primitive Wilde vorführten.

1.2 Typische Muster des Anti-Schwarze-Rassismus

Typisch für den Anti-Schwarze-Rassismus sind Zuschreibungen wie «emotional», «irrational», «dümmlich», «sexualisiert», «triebhaft», «schmutzig» und «faul». Dabei können die Bilder und Auswirkungen graduell und kontextspezifisch variieren, abhängig von weiteren Elementen der Physiognomie wie etwa Unterschiede in der Hautfarbe und in der Beschaffenheit der Haare. Von Bedeutung sind auch das soziale Geschlecht, die Körperfülle und das Lebensalter einer Person. Zentral sind die sozioökonomische Situation einer Person, ihre soziale Stellung und der Habitus. Zudem ist es mitentscheidend, ob eine Person aufgrund einer körperlichen, geistigen oder psychischen Beeinträchtigung bei der gesellschaftlichen Teilhabe durch soziale Barrieren behindert wird. Schliesslich hängt die Ausprägung des Anti-Schwarze-Rassismus davon ab, in welchem historischen, politischen, kulturellen, ökonomischen und sozialen Kontext sie sich entwickelten.

Illustrativ und einflussreich auf die Entwicklung des Anti-Schwarze-Rassismus in der Diaspora ist die Geschichte der Sklaverei in der US-amerikanischen Kultur. Die Minstrel Shows zeigten Schwarze Menschen in der Tradition des Black Facing als «ignorant, faul, abergläubisch, freudig, musizierend, frivol». Dabei bildeten sich mit der Zeit typische Figuren heraus: Die «Mammy» zeichnet die afroamerikanische Sklavenfrau, die sich der weissen Familie sowie der Kinder- und Haushaltsbetreuung unterwirft als eine «geschlechtslose, religiöse, abergläubische Freundin und Ratgeberin». Die Figur des «Mandingo» beschreibt einen Mann, der «sexuellen Instinkten» folgt und einzig als Arbeitstier taugt. Die «Sapphire» ist eine «starke, maskuline, aggressive, anmassende» Frau ohne mütterliche Barmherzigkeit, die «Jezebel» die «sexuell promiskuitive, immorale» Frau. Die Figur des «Sambo» stammt aus Kinderbüchern als «glücklicher, lachender, unverantwortlicher, sorgenfreier» Mann. Bei der «Tragic Mulatte» handelt es sich um eine leicht dunkelhäutigen Frau, die «egoistisch, skrupellos» den Aufstieg sucht, indem sie alles versucht, einen weissen Mann aus der Mittelschicht zu heirateten.

Die Geschichte der Sklaverei wiegt bis heute schwer. Schwarze Menschen sind weltweit «unübersehbar» und «unentrinnbar» der alltäglichen Erfahrung ausgesetzt, von der Normalität der weissen Dominanzgesellschaft abzuweichen. Jedes Sehen der schwarzen Hautfarbe, löst – bewusst oder unbewusst – koloniale Bilder und Diskriminierungen aus. Durch die historische Inferiorisierung fällt der diskriminierende Zugriff auf Schwarze Menschen relativ leicht. Systematische Ungleichheiten in Folge des Kolonialismus werden laufend durch alltägliche Diskriminierungen reproduziert. Die Folgen sind Angst, Wut und gegenseitiges Misstrauen.

1.3 Begriffskonzept zu Anti-Schwarze-Rassismus

Die vorliegende Untersuchung stützt sich auf ein Begriffsverständnis von Schwarz, mit dem auf die spezifische Erfahrung von Menschen west-, zentral- und südafrikanischer Herkunft Bezug genommen wird, die durch das Erbe des Kolonialismus und der Sklaverei gekennzeichnet ist. Der Anti-Schwarze-Rassismus weist vier zentrale Elemente auf:

(1) Biologistischer Rassismus: Der Rassismus gegenüber Schwarzen Menschen beruht historisch auf einer biologistisch-genetischen Klassifikation. Schwarze Menschen afrikanischer Herkunft wurden durch die Bio- und Geisteswissenschaften als genetisch minderwertige «Rasse» klassifiziert.

(2) Legitimation nationalistischer Expansion: Der Zweck der rassistischen Kategorisierung bestand darin, die Ansprüche westlicher Nationalstaaten auf wirtschaftliches Wachstum und politischen Einfluss zu legitimieren.

(3) Globalisierte Dehumanisierung durch Sklaverei: Der transatlantische Sklavenhandel bildet den Dreh- und Angelpunkt, der das Grundnarrativ des animalisch-primitiven Schwarzafrikaners begründete und durch den die Vorstellung über Schwarze als unzivilisierte Untermenschen global verbreitet wurde.

(4) Unausweichliche Inferiorität: Schwarzsein bedeutet – unüberseh- und unentrinnbar – eine Position der Inferiorität. Während weisse Menschen die Erfahrung aufzufallen als Bestätigung ihrer vorgestellten Höherwertigkeit erleben, nehmen Schwarze Menschen diese als Erniedrigung und Kontrolle wahr.

(5) Invasive Formen der Diskriminierung: Schwarze Menschen afrikanischer Herkunft sind invasiven, kumulativen Formen des Rassismus ausgesetzt, die in eben jener Geschichte der Sklaverei gründen, die den Zugriff auf den Schwarzen Körper durch Diskriminierungshandlungen erleichtern.

II. Internationale Pflichten zur Bekämpfung von Anti-Schwarze-Rassismus

2.1 Internationales Recht

2002 machte die UNO-Working Group on People of African Descent (UN-Arbeitsgruppe über Menschen afrikanischer Herkunft) an ihrer ersten Sitzung deutlich, dass der Anti-Schwarze-Rassismus als ein soziales Problem mit eigener Geschichte spezifisch und gezielt adressiert werden muss: «Owing to the special and unique nature of discrimination often faced by people of African descent, particularly that related to the legacies of colonialism, slavery and the transatlantic slave trade, the Working Group deems it appropriate to make a careful distinction between their situation and that of other groups who face racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance. It also sees the need to construct and delineate specific juridicial categories that make it possible to address their needs adequately and overcome the obstacles they face.»

Die Arbeitsgruppe stützt sich in ihren Empfehlungen, die sie in den letzten 15 Jahren entwickelt hat, massgeblich auf das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (RDÜ) und der Berichte des UNO-Sonderberichterstatters gegen Rassismus. Zwar sieht die RDÜ keine expliziten Regelungen mit Blick auf den Anti-Schwarze-Rassismus vor. Vielmehr ergeben sich die einzelnen Verpflichtungen auf der Grundlage der allgemeinen Grundsätze. Zentral sind sodann die Allgemeinen Kommentare und Bemerkungen der Überwachungsausschüsse der einzelnen Übereinkommen. Das Bundesgericht klassifizierte diese als übereinstimmende Auffassung eines «mit besonderer Autorität ausgestatteten Expertengremiums über die sich aus dem Übereinkommen ergebenden Verpflichtungen eines Staates» (BGE 137 I 305).

Gemäss der Allgemeinen Bemerkungen Nr. 34 sind die Vertragsstaaten mit Blick auf Art. 2 i.V.m. Art. 5 und 6 RDÜ verpflichtet, mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik der Beseitigung von struktureller Diskriminierung und sämtlicher Formen des Rassismus gegenüber Schwarzen Menschen afrikanischer Herkunft zu ergreifen. Um die Verpflichtungen zu konkretisieren, sind neben den Allgemeinen Bemerkungen die Erklärung und das Aktionsprogramm der internationalen Konferenz gegen Rassismus sowie die Berichte des UNO-Sonderberichterstatters gegen Rassismus und Intoleranz herangezogen worden. Ebenfalls von Bedeutung sind die Jahresberichte der UNO-Arbeitsgruppe über Menschen afrikanischer Herkunft.

Gestützt auf die Grundlagen des internationalen Rechts, insbesondere der RDÜ, ergeben sich eine Reihe von elementaren Verpflichtungen, die die Schweiz ergreifen muss, wie die folgenden Ausführungen zeigen.

2.2 Anerkennen der historischen Dimension

(1) Basierend auf Art. 2 Abs. 1 lit. e i.V.m. Art. 7 RDÜ anerkennen die Vertragsstaaten, dass Schwarze Menschen afrikanischer Herkunft aufgrund der Geschichte der Sklaverei spezifischen Formen des Rassismus ausgesetzt sind. Sie sorgen dafür, dass die politischen, ökonomischen und kulturellen Verstrickungen der Schweiz in die Geschichte des Kolonialismus wissenschaftlich aufgearbeitet werden. Die Forschungsergebnisse sind mittels geeigneter Massnahmen öffentlich zu verbreiten.

(2) Gestützt auf Art. 5 i.V.m. Art. 2 RDÜ erheben die Vertragsstaaten systematisch und periodisch Daten zum Vorkommen von Diskriminierungen gegenüber Schwarzen Menschen afrikanischer Herkunft. Die Daten stützen sich auf die Selbstidentifikation und Erfahrung der Schwarzen Bevölkerung. Sie werden nur mit Einwilligung der Befragten und unter Einhaltung des Datenschutzes erhoben und veröffentlicht.

(3) Ausgehend auf Art. 7 RDÜ sind die Vertragsstaaten verpflichtet, die Bevölkerung über das historische Unrecht des Kolonialismus und seine Zusammenhänge mit aktuellen Ausprägungen der Rassendiskriminierung zu informieren. Sie haben in angemessener Form aufzuzeigen, wie die vergangenen und gegenwärtigen Formen des Anti-Schwarze-Rassismus das Verhältnis zwischen der afrikanischen Bevölkerung und der Mehrheitsgesellschaft belasten.

2.3 Rechtliche Diskriminierungsverbote

(1) Gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. a, b i.V.m. Art. 1 und 5 RDÜ sind die Vertragsstaaten verpflichtet, Handlungen oder Praktiken der Diskriminierung absolut zu verbieten. Eine Benachteiligung aufgrund der Hautfarbe lässt sich nicht rechtfertigen. Eine staatliche Massnahme, die sich auf die Hautfarbe stützt, ist einzig dann zulässig, wenn die Hautfarbe ein eindeutiges Erkennungsmerkmal darstellt und die Massnahme verhältnismässig ist. Beispielsweise ist es rechtmässig, die Hautfarbe als Kriterium für die Fahndung nach einem Straftäter heranzuziehen, unter der Voraussetzung, dass das individuelle Verhalten für die Kontrolle ausschlaggebend ist. Die Behörden stellen sicher, dass die öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit dieser Verpflichtung handeln.

(2) Mit Blick auf Art. 2 Abs. 1 lit. c i.V.m. Art. 4 und 5 RDÜ sind die rechtsanwendenden und gesetzgebenden Organe dazu verpflichtet, Diskriminierung durch Private mit allen gebotenen rechtlichen Mitteln zu unterbinden. Eine Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe stellt eine schwerwiegende Verletzung der Menschenwürde und Persönlichkeit dar. Das Gesetz sieht verhältnismässige Massnahmen vor, damit eine Rechtsverletzung in angemessener Form wiedergutgemacht wird.

(3) Darüber hinaus verpflichtet Art. 4 RDK die Vertragsstaaten, rassistische Hetze und öffentliche Herabsetzung unter Strafe zu stellen. Bei der Festlegung der Höhe der Strafe ist zu beachten, dass diskriminierende Äusserungen, mit denen auf die Sklaverei und den Kolonialismus angespielt wird, schwerwiegende Verletzungen der individuellen oder kollektiven Menschenwürde darstellen. Ferner ist darauf zu

achten, dass auch eine scheinbar «harmlose» Äusserung strafrechtlich relevant sein kann, sofern damit ein kolonial-rassistischer Überlegenheitsmythos verbreitet wird.

2.4 Förderungsmassnahmen

(1) Nach Art. 1 Abs. 4 i.V.m. Art. 2 und 6 RDÜ sind die Vertragsstaaten verpflichtet, die Gemeinschaften der Schwarzen Bevölkerung mit den nötigen Mitteln zu unterstützen, damit diese Initiativen zur Pflege der kulturellen Identität und zur Aufarbeitung der eigenen Geschichte umsetzen können.

(2) Basierend auf Art. 2 Abs. 1 lit. c, e i.V.m. Art. 5 RDÜ stellen die Vertragsstaaten sicher, dass die Schwarze Bevölkerung und ihre Gemeinschaften an politischen und institutionellen Prozessen ohne Diskriminierung teilhaben können. Sie treffen Vorkehrungen, mit denen die Auswirkungen von kolonial-rassistischen Stereotypen auf die Behördenpraxis effektiv ermittelt und beseitigt werden und gewährleisten, dass Gesetze und sonstige Vorschriften, institutionelle Routinen und Kulturen die Mitglieder der Schwarzen Bevölkerung nicht benachteiligen.

(3) Gestützt auf Art. 1 und 2 i.V.m. Art. 5 RDÜ ergreifen die Vertragsstaaten dort, wo die Schwarze Bevölkerung strukturell diskriminiert wird, und allgemeine Vorkehrungen nicht genügend greifen, gezielt Sondermassnahmen *(positive Massnahmen).*

III. Bestandsaufnahme zu den staatlichen Massnahmen gegen Anti-Schwarze-Rassismus

3.1 Datenlage

Es gibt kaum Daten zur Diskriminierung der rund 100 000 Schwarzen Menschen, die gemäss einer Schätzung der Organisation CRAN von 2014 in der Schweiz leben. Eine Umfrage bei Interessenorganisationen sowie die Analyse von 115 Rechtsfällen, 201 Beratungsfällen und von Berichten und wissenschaftlichen Publikationen zeigt, dass Schwarze Menschen von unterschiedlichen und oft invasiven Formen von Diskriminierung betroffen sind, die typische kolonial-rassistische Muster zeigen:

(1) Rassistische Muster: Schwarze Menschen werden mit Eigenschaften wie Irrationalität, Emotionalität, Triebhaftigkeit, Faulheit, Gewalttätigkeit und Kriminalität etikettiert. Ausserdem werden sie oft mit fehlender Hygiene, Schmutz, Krankheit und Ansteckungsgefahr in Verbindung gebracht. Typisch sind auch Formen der sexualisierten Vergeschlechtlichung. Während Schwarze Männer als sexuell-gewalttätig dargestellt werden, gelten Schwarze Frauen vielfach als exotische Objekte der Begierde.

(2) Formen der Diskriminierung: Zu den Formen der Diskriminierung zählen physische Angriffe, Beschimpfungen, Lächerlichmachen, Ausdruck von Ekel und Kontaktverweigerung. Ebenfalls typisch sind Ausdruck der Überlegenheit, Stigmatisierung, Unterlassung von Hilfestellung und Vermitteln eines Gefühls der Nichtzugehörigkeit zur Schweizer Gesellschaft. Sodann erfahren Schwarze Menschen Amtsmissbrauch und Benachteiligung beim Zugang zu Ressourcen. Unter den Organisationen besteht Einigkeit darin, dass physische Gewalt am wenigsten verbreitet ist.

(3) Betroffene Lebensbereiche: Rassistische Diskriminierung gegenüber Schwarzen Menschen zeigt sich in sämtlichen Lebensbereichen. Die Bereiche Wohnen, öffentlicher Diskurs, Bildung und Polizei werden von den befragten Interessenorganisationen und Integrationsfachstellen besonders häufig genannt. Unterschiede in den Einschätzungen zeigen sich in den Bereichen Migration, Justiz, Sozialwesen und Kindes- und Erwachsenenschutz. Im Gegensatz zu den Integrationsbehörden sind die Interessenorganisationen der Auffassung, dass Schwarze Menschen in jenen Bereichen staatlicher Tätigkeit eher häufig oder gar sehr häufig von Rassismus betroffen sind.

(4) Auswirkungen: Die Erfahrung, in einer weissen Mehrheitsgesellschaft zu leben, erleben viele Betroffene als Kontrolle und Erniedrigung. Diskriminierung löst Gefühle wie Wut und Verzweiflung mit z.T. massiven Ängsten, Scham und

weiteren Affekten aus. Viele der Betroffenen entwickeln ein erhöhtes Misstrauen gegenüber der Gesellschaft, was das Verhältnis zu Behörden und Organisationen belasten kann. Ausserdem besteht die Gefahr, dass durch Diskriminierungshandlungen rassistische Stereotype gegenüber der Schwarzen Bevölkerung verstärkt werden.

(5) Umgangsstrategien: Als häufiger Umgang mit Rassismuserfahrung wird versucht, mit den Diskriminierungen irgendwie leben zu können und sich anzupassen. Viele sehen sich gezwungen, Strategien zu suchen, um Diskriminierungserfahrungen zu umgehen oder zu vermeiden, indem sie zum Beispiel gewisse Orte meiden. Sie verdrängen die Erfahrung und brauchen Zeit, um aus eigenen Schuldzuweisungen und dem Herunterschlucken des Erlebten in eine aktive Auseinandersetzung zu kommen. Andere thematisieren das Erlebte aktiv mit Freunden und Bekannten. Bei einigen kann die Rassismuserfahrung auch in unterschiedliche Formen des Widerstands und in ein antirassistisches Engagement münden.

3.2 Rechtslage

Mit Ausnahme einer Regelung in der Statistikerhebungsverordnung, die den Bund verpflichtet, alle 2 Jahre die «Feindschaft gegenüber Personen schwarzer Hautfarbe» zu erheben, gibt es im Schweizer Recht keine Bestimmung, die den Anti-Schwarze-Rassismus spezifisch erwähnt. Rassismus ist jedoch als *generelles* soziales Problem Bestandteil des Rechts. Den übergeordneten Rahmen bildet dabei das Verbot der Rassendiskriminierung in der Bundesverfassung. Das Diskriminierungsverbot muss in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen. Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an das Diskriminierungsverbot gebunden und verpflichtet, zu seiner Verwirklichung beizutragen. Zentral ist zudem die Rassismusstrafnorm, die schwerwiegende Formen öffentlicher Diskriminierung unter Strafe stellt. Die Analysen der Rechtspraxis sowie eine Umfrage bei Interessenorganisationen und Interviews von Fachpersonen führen zu folgenden Ergebnissen:

(1) Unwirksames verfassungsrechtliches Diskriminierungsverbot: Das verfassungsrechtliche Verbot der Rassendiskriminierung ist für den Schutz der Schwarzen Bevölkerung vor Diskriminierung praktisch ohne Bedeutung. Der Zugang zur Justiz setzt voraus, dass die betroffene Person bereit und in der Lage ist, eine Reihe von hohen Hürden zu überwinden. Eine der gewichtigsten Barrieren liegt darin, dass sich Schwarze Menschen mit einem Rechtsverfahren einem besonders hohen Risiko aussetzen, sich schutzlos zu exponieren. Der Nachweis einer Rassendiskriminierung ist schwierig, weil das Motiv in der Regel verborgen bleibt. Rechtsverfahren sind komplex, dauern lange und sind mit hohen Kostenrisiken verbunden. Rechtsanwältinnen und -anwälte raten von Anzeigen gegen den Staat ab. Auch bei spezialisierten Beratungsstellen besteht eine sehr grosse Zurückhaltung, Ratsuchenden den Rechtsweg zu empfehlen. Ihnen fehlen die Ressourcen, die für eine hilfreiche und sorgfältige Unterstützung notwendig sind.

(2) Mangelhafte Auseinandersetzung der Strafbehörden mit Rassismus: Im Gegensatz zum verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot ist die Rassismusstrafnorm ein grundsätzlich funktionierendes Instrument. Allerdings beschränkt

sich die Strafnorm darauf, die rassistische Hetze und offene Diskriminierung zu sanktionieren, d.h. die überwiegende Mehrheit rassistischer Vorfälle fällt nicht in ihren Geltungsbereich. Zudem zeigt die Analyse der insgesamt 110 Rechtsfälle, die Rassismus gegenüber Schwarzen betreffen, dass sich die Strafverfolgungsbehörden nicht mit den spezifischen Wirkungsweisen des Anti-Schwarze-Rassismus auseinandersetzen. Die Entscheide werden nicht fundiert begründet. Dadurch kann der eigentliche Zweck der Strafe, der darin besteht, das Unrecht auszugleichen, nur ungenügend gewährleistet werden. Ein oberflächlich begründeter Freispruch ist schwieriger zu akzeptieren. Besonders problematisch sind zudem mangelhaft begründete Fehlentscheide. Beispiele hierfür sind die Entscheide, in denen die Aussagen «Willst du eins in die Fresse, du Neger?», «Halbneger», «Wir müssen die Existenz unseres Volkes und auch die Zukunft unserer *weissen* Kinder sichern» und «Drecksasylant» ohne Auseinandersetzung als mit der Strafnorm vereinbar erklärt wurden.

(3) Mangelndes Vertrauen in Justiz und Polizei: Die hohen Hürden beim Zugang zum Rechtsschutz und die weitgehend fehlende Auseinandersetzung der Gerichte mit dem Phänomen des Rassismus, schwächen das Vertrauen der Schwarzen Bevölkerung in die Justiz. Beratungsstellen berichten von Vorfällen, in denen Betroffene, die bei der Polizei eine Strafanzeige wegen Rassismus deponieren wollten, mit fadenscheinigen Argumenten abgewimmelt wurden. Die Interessenorganisationen kritisieren die enge Verflechtung zwischen Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichten. Dies führe dazu, dass Verfahren gegen die Polizei aussichtslos seien, da die Gerichte der Polizei mehr Glauben schenkten und die Unabhängigkeit der Untersuchung durch die Staatsanwaltschaft nur ungenügend gewährleistet sei. Wer sich gegen rassistische Polizeikontrollen wehrt, riskiert eine Busse wegen Hinderung einer Amtshandlung oder Nichtbefolgens polizeilicher Anordnung.

3.3 Politik und Verwaltung

Seitdem 2001 beschlossen wurde, dass auf Bundesebene Gelder zur Bekämpfung von Rassismus und zur Förderung der Menschenrechte zur Verfügung gestellt werden, haben die Initiativen von Organisationen von Schwarzen Menschen zugenommen. Dabei handelt es sich vor allem um Projekte in den Bereichen Kultur und Integration. Selten sind Aktivitäten, die das Empowerment der Schwarzen Bevölkerung unterstützen. Praktisch kaum vertreten sind Projekte, die dazu beitragen, dass die Mehrheitsbevölkerung und Institutionen mit dem eigenen Rassismus konfrontiert werden. Bei der Schwarzen Bevölkerung besteht eine grosse Zurückhaltung, sich offensiv und öffentlich gegen Rassismus zu engagieren. Dies hängt massgeblich damit zusammen, dass Politik und Behörden dem sozialen Problem des Anti-Schwarze-Rassismus nicht die nötige Aufmerksamkeit geben, wie dies auch der UNO-Rassismusausschuss, die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz und der UNO-Sonderberichterstatter gegen Rassismus wiederholt kritisierten.

(1) Mangelndes Bewusstsein zur Bedeutung des Kolonialismus: Die Schweiz war ein Land ohne Kolonialterritorien. Dies hat zur Folge, dass die Gesellschaft ein sehr geringes Bewusstsein von den Zusammenhängen des Kolonialismus und transatlantischen Sklavenhandels sowie den ökonomischen und politischen Verstrickungen der Schweiz hat. Zudem besteht kaum Wissen darüber, wie sich der Kolonialismus auf den gegenwärtigen Rassismus gegenüber der Schwarzen Bevölkerung auswirkt. Daher fordern die Gemeinschaften Schwarzer Menschen von den Behörden mehr Verantwortung im Umgang mit der Kolonialgeschichte der Schweiz.

(2) Bedarf nach mehr Wissen über Anti-Schwarze-Rassismus: Es gibt kaum Studien darüber, wie sich der Rassismus gegenüber der Schwarzen Bevölkerung manifestiert. Ein grosser Teil der kantonalen und städtischen Integrationsbehörden hat im Rahmen der Umfrage deutlich gemacht, dass sie mehr über die Zusammenhänge des Rassismus erfahren möchten, ihnen jedoch weitgehend die zeitlichen und personellen Ressourcen dafür fehlen. Lediglich eine Minderheit der Behörden ist der Auffassung, dass der Rassismus gegenüber der Schwarzen Bevölkerung kein spezifisches Thema in der staatlichen Antirassismusarbeit sein sollte.

(3) Tendenz des Verharmlosens des Anti-Schwarze-Rassismus: Der in den letzten Jahren zunehmende Rassismus gegenüber Schwarzen Menschen im öffentlichen Diskurs wird unterschätzt. Von Seiten der Behörden auf Ebene Kantone und Gemeinde werden zu wenig Anstrengungen unternommen, um dem Thema des Rassismus gegenüber Schwarzen Menschen das nötige Gewicht zu verleihen. Praktisch alle Behörden haben die Frage, ob sie Massnahmen und Projekte von Dritten, die spezifisch dem Schutz vor Anti-Schwarze-Rassismus dienen, finanziell unterstützen, mit Nein beantwortet. Ein verstärktes Engagement könnte dazu beitragen, dass Handlungsspielräume für antirassistische Aktivitäten von Seiten der Organisationen und Schwarzen Bevölkerung geschaffen werden.

(4) Öffnung der Institutionen: Innerhalb der Behörden findet praktisch keine Auseinandersetzung darüber statt, ob institutionellen Kulturen und Praxen, Leitideen, Führungsentscheide und Kommunikationsformen den Bedürfnissen der Schwarzen Bevölkerung diskriminierungsfrei Rechnung tragen.

Die Autorinnen und Autoren dieser Untersuchung wurden beauftragt, ausgewählte Empfehlungen zuhanden der Auftraggeberin zu formulieren. Die Auswahl der Empfehlungen betreffen die Schwerpunkte Datenerhebung, Kultur der Dekolonisation, Ermächtigung und Repräsentation, Öffnung der Institutionen sowie Rechtsschutz und Sensibilisierung der Justiz. Sie umfassen Massnahmen in der Gesetzgebung, der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit sowie der Justiz, die im Zuständigkeitsbereich aller Ebenen des Gemeinwesens liegen.

Die gesamte Studie ist als Schlussbericht samt den Empfehlungen auf Deutsch als PDF auf der Website der EKR verfügbar unter www.ekr.admin.ch.