



Grundlagenbericht zum Monitoring von rassistischer und antisemitischer Diskriminierung

**Bericht zuhanden der Fachstelle für Rassismusbekämpfung
(FRB)**

Luzern, den 19. Dezember 2024

I Autorinnen und Autoren

Dr. Lea Portmann (Projektleitung)

Patricia Bühler, MA (Projektmitarbeit)

Prof. Dr. Andreas Balthasar (Qualitätssicherung)

INTERFACE Politikstudien

Forschung Beratung AG

Seidenhofstrasse 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

Rue de Bourg 27

CH-1003 Lausanne

Tel +41 (0)21 310 17 90

www.interface-pol.ch

I Auftraggeber

Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB)

Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)

I Zitiervorschlag

Portmann, Lea; Bühler, Patricia; Balthasar, Andreas (2024): Grundlagenbericht zum Monitoring von rassistischer und antisemitischer Diskriminierung. Bericht zuhanden der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB).

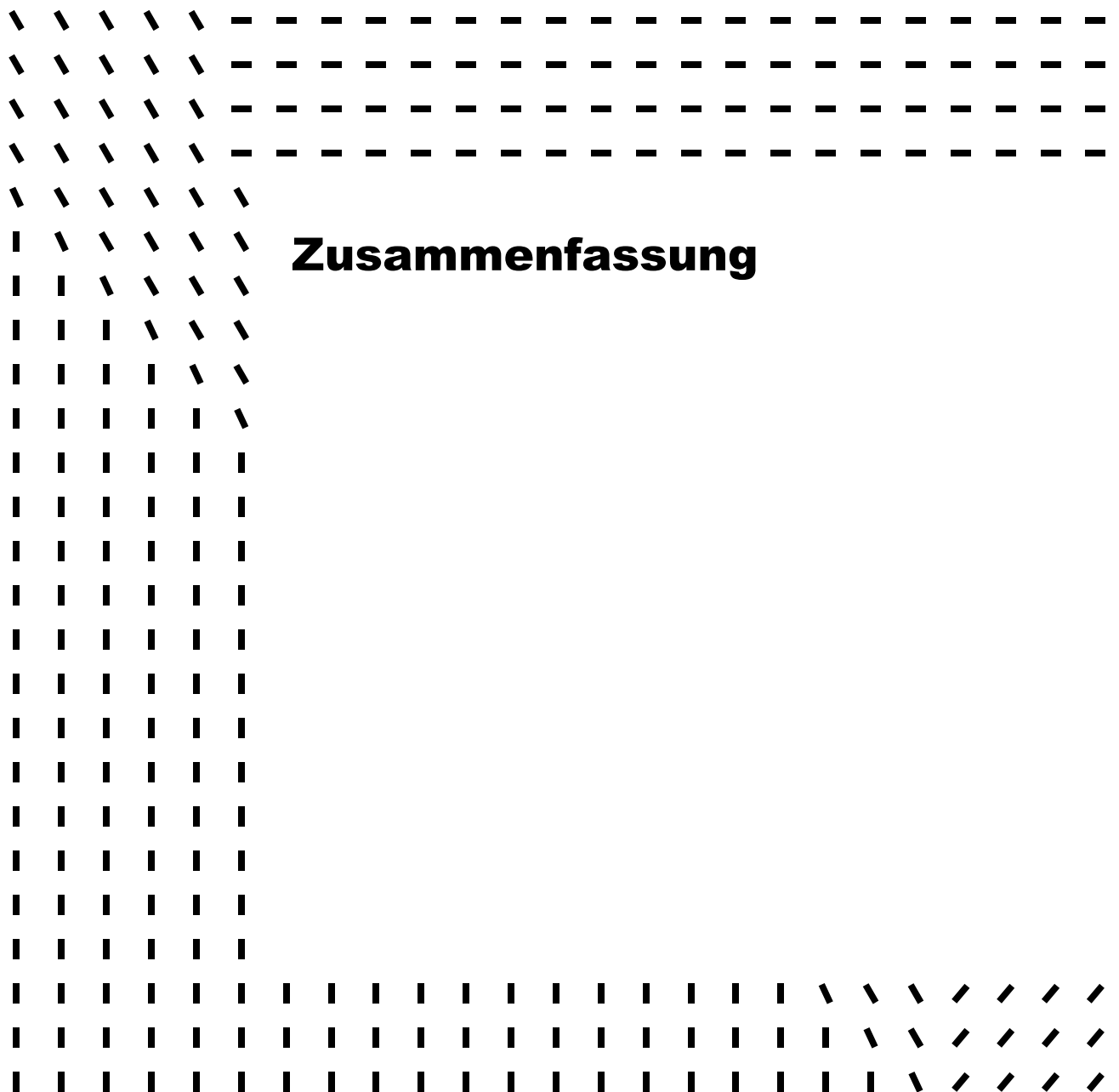
I Laufzeit

April 2024 bis Dezember 2024

I Projektreferenz

Projektnummer: 24-046

Zusammenfassung	4
Ausgangslage	5
Methodik und Inhalt des Grundlagenberichts	5
Zentrale Erkenntnisse und Empfehlungen	6
1. Einleitung	8
1.1 Ausgangslage und Zielsetzung des Grundlagenberichts	9
1.2 Methodisches Vorgehen	10
1.3 Aufbau des Berichts	11
2. Das Monitoring in der Schweiz und in den Vergleichsländern Deutschland und Irland	12
2.1 Das nationale Monitoring rassistischer Diskriminierung in der Schweiz	13
2.2 Das Monitoring von rassistischer Diskriminierung in Irland	14
2.3 Das Monitoring von Rassismus und Diskriminierung in Deutschland	16
3. Konzeptionelle Grundlagen	18
3.1 Beschreibung der konzeptionellen Grundlagen des Monitorings	19
3.2 Beurteilung der konzeptionellen Grundlagen des Monitorings	21
4. Datenerhebungen und Datengrundlage	22
4.1 Beschreibung der Datenerhebungen und der Datengrundlage	23
4.2 Vertiefung: Erfassung rassistischer und antisemitischer Diskriminierung bei den Polizeien	30
4.3 Optimierungspotenzial bei Datenerhebungen und Datengrundlage	36
5. Zusammenführung der Daten und Inhalt des Monitorings	40
5.1 Beschreibung der Zusammenführung der Daten sowie des Inhalts und der Kommunikation des Monitorings	41
5.2 Beurteilung der Zusammenführung der Daten sowie des Inhalts und der Kommunikation des Monitorings	42
6. Fazit und Empfehlungen	44
6.1 Fazit	45
6.2 Empfehlungen	47
Anhang	50
A 1 Liste der Interviewpersonen	51
A 2 Ländervergleich	51



Ausgangslage

Mit der Überweisung des Postulats 21.4137 «Rassistische und antisemitische Vorfälle im Zusammenhang mit der Covid-Pandemie» wurde der Bundesrat aufgefordert, Bericht über antisemitische Vorfälle an Kundgebungen gegen Corona-Massnahmen zu erstatten. Der Bundesrat soll aufzeigen, ob antisemitische Vorfälle an solchen Kundgebungen stattgefunden haben und Massnahmen zur Bekämpfung antisemitischer Vorfälle prüfen, beispielsweise die schweizweite systematische Erfassung von antisemitischen Vorfällen und Taten durch die Bundesbehörden, um radikale Entwicklungen frühzeitig zu erkennen. Als Grundlage für die Beantwortung des Postulats hat Interface Politikstudien Forschung Beratung AG im Auftrag der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) den vorliegenden Grundlagenbericht zum nationalen Monitoring rassistischer und antisemitischer Diskriminierung erarbeitet. Die FRB erstellt seit 2010 ein nationales Monitoring zu Rassismus und rassistischer Diskriminierung, indem sie Daten aus unterschiedlichen Quellen kombiniert und analysiert. Das nationale Monitoring zeigt Trends rassistischer und antisemitischer Diskriminierung auf und schafft damit die nötige Evidenz, um Präventionsmassnahmen ergreifen zu können. Mit dem vorliegenden Grundlagenbericht soll überprüft werden, inwiefern die konzeptionellen Grundlagen des nationalen Monitorings rassistischer Diskriminierung hilfreich, die Umsetzung zweckmässig und der Inhalt adäquat sind. Es sollen Lücken bei der Erhebung und Erfassung aufgezeigt und Optimierungspotenzial daraus abgeleitet werden. Ein Fokus liegt dabei auf der Erfassung rassistischer und antisemitischer Vorfälle bei den Polizeien, unter anderem während der Corona-Pandemie. Schliesslich soll aufgezeigt werden, wie das nationale Monitoring rassistischer Diskriminierung weiterentwickelt werden könnte.

Methodik und Inhalt des Grundlagenberichts

Der Grundlagenbericht basiert auf vier methodischen Zugängen: *Erstens* diente eine Dokumentenanalyse dazu, einen Überblick zum nationalen Monitoring rassistischer Diskriminierung in der Schweiz zu gewinnen. *Zweitens* vertieften wir die Ergebnisse der Dokumentenanalyse anhand leitfadengestützter Interviews mit sechs Expertinnen und Experten. Zudem holten wir bei den Expertinnen und Experten eine Beurteilung des nationalen Monitorings rassistischer Diskriminierung ein und diskutierten Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Monitorings. *Drittens* erhoben wir Angaben betreffend die Erfassung von rassistisch motivierten Straftaten bei den Polizeien mit einer Online-Befragung bei allen kantonalen und zwei ausgewählten städtischen Polizeikorps. Schliesslich liessen wir *viertens* durch einen Ländervergleich des nationalen Monitorings rassistischer Diskriminierung in der Schweiz mit den Monitorings in Deutschland und Irland weitere Inputs für die Weiterentwicklung des Monitorings in der Schweiz in den Grundlagenbericht einfließen.

Der Grundlagenbericht beschreibt und beurteilt die konzeptionellen Grundlagen, die Datenerhebungsprozesse, die daraus resultierende Datengrundlage, die Prozesse zur Zusammenführung der Daten und den Inhalt des nationalen Monitorings rassistischer

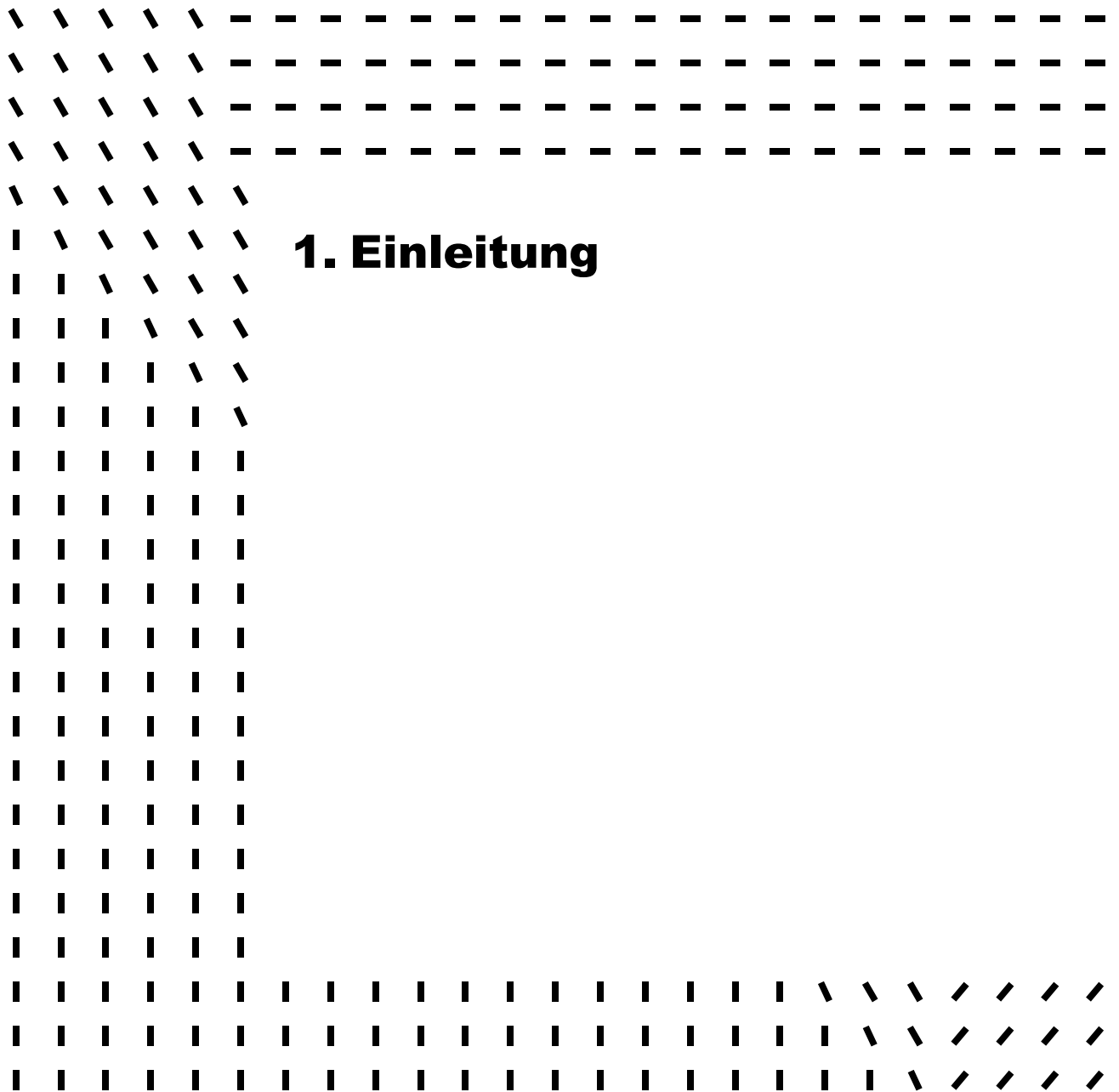
Diskriminierung. Basierend auf unseren Analysen ziehen wir ein Fazit und präsentieren Empfehlungen zur Weiterentwicklung des nationalen Monitorings rassistischer Diskriminierung.

Zentrale Erkenntnisse und Empfehlungen

Das nationale Monitoring rassistischer Diskriminierung präsentiert Ergebnisse betreffend die rassistische Diskriminierung unterschiedlicher rassifizierter Gruppen. Das Monitoring ermöglicht es, Trends in der Schweiz ganzheitlich darzustellen. Es liefert damit eine wichtige Grundlage für die Erkennung von Entwicklungen im Bereich der rassistischen Diskriminierung und die Ergreifung von Massnahmen. Basierend auf unseren Erhebungen besteht jedoch in fünf Bereichen Optimierungsbedarf, woraus sich jeweils konkrete Empfehlungen für die Weiterentwicklung des nationalen Monitorings rassistischer Diskriminierung herleiten lassen.

Bereich	Optimierungspotenzial	Empfehlung
1. Erfassung rassistischer Straftaten durch die Polizeien	Die kantonalen Polizeien und die untersuchten zwei städtischen Polizeien erfassen rassistische Vorfälle insgesamt zu wenig umfassend. Dabei bestehen jedoch auch deutliche Unterschiede hinsichtlich der Erfassung von Vorfällen zwischen den Polizeien.	Empfehlung 1: Systematische Erfassung rassistischer Straftaten durch die Polizeien
2. Einsatz von zusätzlichen Methoden zur Erhebung weiterer Formen von Rassismus und rassistischer Diskriminierung	Mit den Erhebungen des nationalen Monitorings rassistischer Diskriminierung ist das breite methodische Spektrum sowohl quantitativer wie auch qualitativer Methoden, das zur Messung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung herangezogen werden soll, noch nicht ausgeschöpft. Insbesondere fehlen in den Erhebungen methodische Ansätze zur umfassenden Messung von strukturellem und institutionellem Rassismus, von Online-Hassrede und der Erfahrungen rassifizierter Personen.	Empfehlung 2: Weiterentwicklung der Erhebungen zur Messung von: <ul style="list-style-type: none"> – Strukturellem und institutionellem Rassismus – Online-Hassrede – Erfahrungen rassifizierter Personen
3. Einbindung der Wissenschaft und der Betroffenengruppen	Im nationalen Monitoring rassistischer Diskriminierung sind Akteure aus der Wissenschaft und die Betroffenengruppen nur punktuell über Mandate oder für Rückmeldungen einbezogen. Eine enge Zusammenarbeit dieser Akteure ist gemäss den Erkenntnissen aus dem Ländervergleich jedoch ausschlaggebend für das Funktionieren eines nationalen Monitorings rassistischer Diskriminierung.	Empfehlung 3: Stärkere Einbindung der Wissenschaft und der Betroffenengruppen
4. Erhebung von Meldungen rassistischer und antisemitischer Vorfälle	Es besteht eine hohe Dunkelziffer betreffend die Erfassung von Vorfällen über die Beratungsstellen. Die Anzahl Vorfälle nach unterschiedlichen rassifizierten Gruppen sind zudem nicht gleich umfassend erhoben, was in einem Underreporting für bestimmte Betroffenengruppen zum Ausdruck kommt. Diese Variation der gemeldeten Vorfälle nach rassifizierter Gruppen kann auf Ressourcenunterschiede der Betroffenengruppen und der verschiedenen Beratungsangebote wie auch auf Unterschiede beim Meldeverhalten der Betroffenen zurückzuführen sein.	Empfehlung 4: Umfassendere Erhebung von rassistischen und antisemitischen Vorfällen
5. Verwendung der Begriffe «Rassismus» und «rassistische Diskriminierung»	Im nationalen Monitoring rassistischer Diskriminierung ist die Verwendung der Begriffe «Rassismus» und «rassistische Diskriminierung» nicht immer klar, obwohl eine Unterscheidung dieser Begriffe im Glossar der FRB vorgenommen wird. Die Verwendung des Begriffs «Rassismus» ist wichtig, um aufzuzeigen, dass der rassistischen Diskriminierung gesellschaftlich verankerte Strukturen zugrunde liegen. Der Begriff «Rassismus» ist im nationalen Monitoring rassistischer Diskriminierung noch wenig präsent.	Empfehlung 5: Einheitliche Verwendung und Verankerung des Begriffs «Rassismus»

Gemäss unseren Schätzungen sind für die Umsetzung unserer Empfehlungen 1 bis 5 zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen von mindestens 700'000 Franken nötig. Wir empfehlen, dass der Bund die notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen zur Umsetzung der Empfehlungen bereitstellt.



1.1 Ausgangslage und Zielsetzung des Grundlagenberichts

Der Nationalrat überwies das am 29. September 2021 eingereichte Postulat Binder-Keller 21.4137 «Rassistische und antisemitische Vorfälle im Zusammenhang mit der Covid-Pandemie» an den Bundesrat. Das Postulat verlangt vom Bundesrat eine Berichterstattung zu antisemitischen Vorfällen im Rahmen von Kundgebungen gegen Corona-Massnahmen. Die Postulantin fordert, dass die kantonalen Polizeien, die Staatsschutz-Organen und die relevanten Bundesbehörden erfassen, ob sich an solchen Kundgebungen antisemitische Vorfälle ereignet haben. Zudem sollen mögliche Massnahmen zur Bekämpfung antisemitischer Vorfälle geprüft werden. Im Postulat wird die Wichtigkeit einer umfassenden, schweizweiten Erfassung von antisemitischen Vorfällen als Massnahme erwähnt. Dies stelle die Grundlage für die Früherkennung von antisemitischen Radikalisierungstendenzen sicher. Die Erfassung von rassistischen und antisemitischen Tendenzen hat aufgrund einer Zunahme antisemitischer und antimuslimischer Vorfälle als Folge des Kriegs in Gaza seit Einreichung des Postulats weiter an Bedeutung gewonnen.

Der Grundlagenbericht zum nationalen Monitoring von rassistischer und antisemitischer Diskriminierung dient als Grundlage zur Beantwortung des Postulats. Zudem können die Ergebnisse des Grundlagenberichts auch in die Strategie und den Aktionsplan gegen Rassismus und Antisemitismus, die von der FRB in Erfüllung der Motion 23.4335 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats verfasst werden, einfließen.¹ Die FRB hat Interface Politikstudien Forschung Beratung AG beauftragt, den Grundlagenbericht zu erarbeiten.

Seit 2010 stellt die FRB im Auftrag des Bundesrats ein nationales Monitoring von rassistischer Diskriminierung bereit. Dazu trägt die FRB rassismusrelevante Daten zusammen, die das Bundesamt für Statistik (BFS) in Zusammenarbeit mit der FRB und dem Staatssekretariat für Migration (SEM), verschiedene zivilgesellschaftliche Akteure sowie die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) erfassen. Es handelt sich um Daten zu rassistischen und antisemitischen Vorfällen, rassistischen und feindlichen Einstellungen in der Gesamtbevölkerung und Erfahrungen von Personen, die von Rassismus betroffen sind. Bis 2021 publizierte die FRB alle zwei Jahre einen Bericht zu rassistischer Diskriminierung in der Schweiz. Seit Januar 2024 veröffentlicht die FRB die Ergebnisse zu den Trends rassistischer Diskriminierung online. Zum Zeitpunkt der Erarbeitung dieses Grundlagenberichts lagen Zahlen bis zum Jahr 2022 online vor².

¹ Im vorliegenden Grundlagenbericht wird antisemitische Diskriminierung – falls nicht separat aufgeführt – mit dem Begriff rassistische Diskriminierung mitgemeint. Wir sind uns bewusst, dass zurzeit auf Bundesebene Diskussionen dazu bestehen, inwiefern antisemitische Diskriminierung als Teil rassistischer Diskriminierung oder als eigene Art der Diskriminierung betrachtet werden soll.

² Vgl. www.rassismus-in-zahlen.ch.

Der vorliegende Grundlagenbericht verfolgt zwei Ziele. *Erstens* dient er dazu, die Nützlichkeit der Konzeption, die Zweckmässigkeit der Umsetzung und die Angemessenheit des nationalen Monitorings rassistischer Diskriminierung zu überprüfen. Basierend auf diesen Analysen leitet der Bericht, *zweitens*, Empfehlungen her, wie das bestehende Monitoring weiterentwickelt werden könnte.

1.2 Methodisches Vorgehen

Für den Grundlagenbericht kamen vier methodische Herangehensweisen zum Einsatz:

- *Dokumentenanalyse*: Um einen Überblick der zentralen Aspekte des nationalen Monitorings rassistischer Diskriminierung in der Schweiz zu schaffen, führten wir eine umfassende Dokumentenanalyse durch. Dabei stützen wir uns einerseits auf die Internetseite und Dokumente zum nationalen Monitoring rassistischer Diskriminierung. Andererseits konsultierten wir online zugängliche Informationen und Berichte zu den einzelnen Erhebungen, die in das Monitoring einfließen. Die Dokumente wurden systematisch entlang eines Analyserasters ausgewertet.
- *Leitfadengestützte Interviews mit Expertinnen und Experten*: In leitfadengestützten Interviews mit Expertinnen und Experten vertieften wir die Angaben aus der Dokumentenanalyse und holten eine Beurteilung des nationalen Monitorings rassistischer Diskriminierung ab. Wir führten insgesamt sechs leitfadengestützte Interviews mit Expertinnen und Experten. Fünf Interviews fanden mit Personen statt, die Daten für das nationale Monitoring rassistischer Diskriminierung erheben. In einem weiteren Interview befragten wir eine Expertin zur Erfassung von Online-Hassrede (vgl. Liste der Interviewpersonen, siehe Anhang A 1). Die Interviews gliederten wir entlang der folgenden Themenblöcke: In einem ersten Themenblock holten wir bei den datenerfassenden Stellen jeweils Informationen und eine Selbstbeurteilung zur eigenen Datenerhebung ein. Anschliessend fokussierten wir auf das nationale Monitoring rassistischer Diskriminierung der FRB. Schliesslich fragten wir die Interviewpersonen nach ihrer Einschätzung betreffend mögliche Massnahmen zur Weiterentwicklung des nationalen Monitorings rassistischer Diskriminierung in der Schweiz. Für die Interviews erarbeiteten wir einen Leitfaden, den wir jeweils an die einzelnen Interviews anpassten. Die Interviews dauerten maximal eineinhalb Stunden, wurden protokolliert und für die Berichterstattung ausgewertet.
- *Online-Befragung bei kantonalen und ausgewählten städtischen Polizeikörpern*: In einer Online-Befragung vom 4. Juli 2024 bis 15. August 2024 erhoben wir Informationen dazu, wie kantonale und ausgewählte städtische Polizeikörper Vorfälle rassistischer und antisemitischer Diskriminierung erfassen. Wir luden alle 26 kantonalen Polizeien und die zwei Stadtpolizeien Zürich und St. Gallen zur Befragung ein. Insgesamt nahmen 27 der 28 eingeladenen Polizeien an der Online-Befragung teil (Rücklauf: 96%). Die Befragung gliederten wir in vier Themenblöcke: *erstens* polizeilich registrierte Straftaten gemäss Diskriminierungs-Strafnorm (Art. 261^{bis} StGB), *zweitens* solche Straftaten während der Corona-Pandemie, *drittens* Hassmotive über die Diskriminierungs-Strafnorm hinaus sowie *viertens* Racial Profiling und rassistisch motivierte Polizeigewalt. Die geschlossen abgefragten Antworten werteten wir anschliessend deskriptiv aus und analysierten die offen gestellten Antworten inhaltlich.
- *Ländervergleich*: Ein Ländervergleich diente dazu, Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des Monitorings in der Schweiz zu ermitteln. Dazu wählten wir nach zwei Kriterien zwei Länder aus. Ein erstes Kriterium bestand darin, dass die Länder auf jeweils unterschiedlichen organisatorischen Ansätzen basierten, die sich auch für die Schweiz als gewinnbringend erweisen könnten. Als zweites Kriterium definierten wir, dass die Länder Erhebungen durchführen, die jene in der Schweiz ergänzen könnten. Als Grundlage für die Länderauswahl dienten eine Online-Recherche und Informationen aus den leitfadengestützten Interviews mit den Expertinnen und Experten. Basierend

auf diesen Kriterien wählten wir Deutschland und Irland als Vergleichsländer aus. Der Ländervergleich umfasste eine Dokumentenanalyse zum Monitoring in den zwei Ländern und je ein leitfadengestütztes Interview mit einem Experten. Mithilfe der Dokumentenanalyse verschafften wir uns einen Überblick zu den Grundlagen und Inhalten der Monitorings. Die leitfadengestützten Interviews dienten uns dazu, die Ergebnisse der Dokumentenanalyse zu vertiefen, die Prozesse bei der Erarbeitung des Monitorings zu erfassen und basierend auf der Erfahrung der Experten mögliche Massnahmen für die Weiterentwicklung des Monitorings in der Schweiz abzuleiten. In Irland führten wir ein Interview mit dem Geschäftsführer des Irish Network Against Racism (INAR), einer Dachorganisation von über 164 zivilgesellschaftlichen Organisationen, die seit rund zehn Jahren eine Online-Meldeplattform für rassistische Vorfälle betreibt. In Deutschland interviewten wir den Geschäftsleiter des Nationalen Diskriminierungsmonitors (NaDiRa), über den in Deutschland Rassismus und Diskriminierung forschungsbasiert erfasst wird (vgl. Liste der ausgewählten Länder und der jeweiligen Interviewpartner, siehe Anhang A 2).

1.3 Aufbau des Berichts

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut: Im *Kapitel 2* beschreiben wir das nationale Monitoring rassistischer Diskriminierung in der Schweiz und in den Vergleichsländern Deutschland und Irland. Im *Kapitel 3* erläutern wir die konzeptionellen Grundlagen und beurteilen diese betreffend ihre Zweckmässigkeit. Dazu vergleichen wir auch die konzeptionellen Grundlagen der erfassenden Stellen untereinander und mit jenen der FRB. *Kapitel 4* legt dar, wie die unterschiedlichen Stellen rassismusrelevante Daten erfassen und welche Datengrundlage daraus resultiert. Es folgt eine Beurteilung der Datenerhebungsprozesse und der Datengrundlage. Das darauffolgende *Kapitel 5* fokussiert auf die Beschreibung und Beurteilung der Prozesse zur Zusammenführung, Darstellung und Interpretation der Daten sowie auf die Kommunikation der Ergebnisse des nationalen Monitorings rassistischer Diskriminierung. *Kapitel 6* beinhaltet unser Fazit und legt unsere Empfehlungen betreffend die Weiterentwicklung des nationalen Monitorings rassistischer Diskriminierung dar.



2. Das Monitoring in der Schweiz und in den Vergleichsländern Deutschland und Irland



2.1 Das nationale Monitoring rassistischer Diskriminierung in der Schweiz

Im Folgenden beschreiben wir die zentralen Bestandteile und Prozesse des nationalen Monitorings rassistischer Diskriminierung in der Schweiz. Die FRB stützt sich für das Monitoring auf Daten, die verschiedene Organisationen und Institutionen erheben. Es handelt sich um folgende Organisationen und Institutionen mit ihren jeweiligen Erhebungen:

- BFS in Zusammenarbeit mit der FRB und dem SEM: *Erhebung Zusammenleben in der Schweiz (ZidS)*
- Beratungsnetz für Rassismusopfer: *Bericht des Beratungsnetzes für Rassismusopfer*
- Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund (SIG) und Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA): *Antisemitismusbericht SIG/GRA*, *Bericht «Rassismus in der Schweiz» der GRA* und *Chronologie «Rassismus in der Schweiz» der GRA*
- Coordination Intercommunautaire contre l'Antisémitisme et la Diffamation (CICAD): *Jahresbericht der CICAD*
- Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR): *Sammlung von Rechtsfällen* und *Online-Meldeplattform für rassistische Hassrede*
- BFS: *Schweizerische Urteilsstatistik* (SUS) und *Polizeiliche Kriminalstatistik* (PKS)

Zudem fliessen Zahlen zu den Beschwerdefällen des *Presserats* und der *Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen* (UBI) punktuell ins nationale Monitoring rassistischer Diskriminierung ein.

Darstellung D 2.1 zeigt eine Übersicht über die zentralen Bestandteile und Prozessschritte des nationalen Monitorings rassistischer Diskriminierung in der Schweiz, die wir im Grundlagenbericht beleuchten.

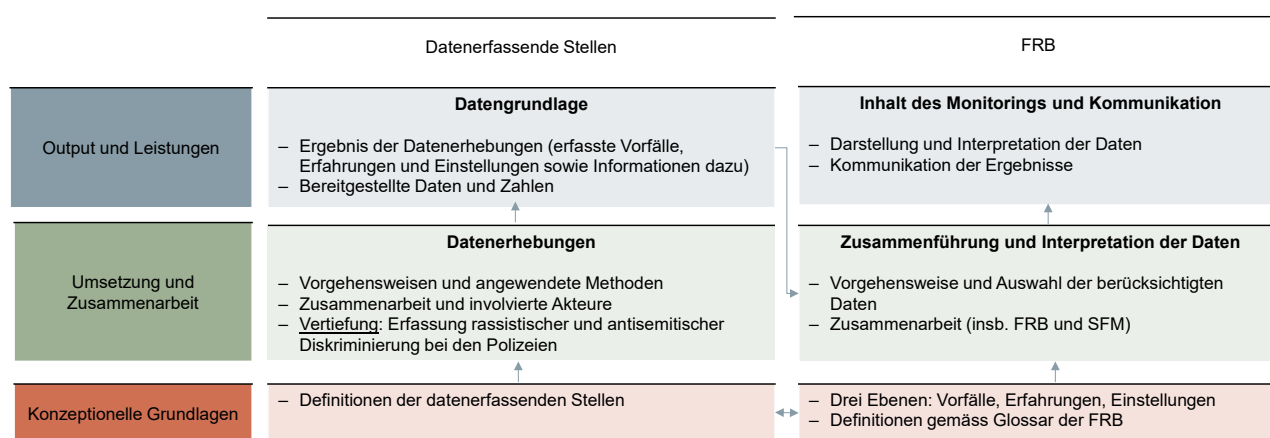
Um das nationale Monitoring rassistischer Diskriminierung in der Schweiz zu untersuchen, unterscheiden wir grundsätzlich zwischen drei Komponenten. Erstens analysieren wir die konzeptionellen Grundlagen, zweitens untersuchen wir die Umsetzung des Monitorings und die Zusammenarbeit von verschiedenen Akteuren, und drittens betrachten wir die konkreten Leistungen, die aus dem Monitoring hervorgehen. Dabei lassen sich entlang der drei Komponenten Prozesse und Bestandteile sowohl bei den datenerfassenden Stellen als auch bei der FRB unterscheiden. Wir analysieren im Grundlagenbericht drei Bereiche:

- *Konzeptionelle Grundlagen:* Einerseits orientiert sich die FRB bei der Erarbeitung des nationalen Monitorings rassistischer Diskriminierung an eigenen konzeptionellen Grundlagen und Definitionen (bspw. die Unterscheidung zwischen drei Ebenen rassistisch-relevanten Daten und das Glossar der FRB). Diese konzeptionellen Grundlagen und Definitionen stellt die FRB öffentlich zur Verfügung. Andererseits stützen sich auch die datenerfassenden Stellen auf ihre spezifischen Konzepte und Definitionen.
- *Datenerhebungen und Datengrundlage:* Die unterschiedlichen Stellen gehen auf eine bestimmte Art und Weise vor, um ihre Daten zu erheben und wenden dabei spezifische

Methoden an. Aus den Datenerhebungen der verschiedenen erfassenden Stellen resultiert die Datengrundlage für das nationale Monitoring rassistischer Diskriminierung. Die Datengrundlage setzt sich wie folgt zusammen: erstens Anzahl erfasster Vorfälle, zweitens gemessene Einstellungen gegenüber Minderheiten, die von Rassismus betroffen sind, und drittens gemessene Erfahrungen mit rassistischer Diskriminierung.

- *Zusammenführung der Daten und Inhalt des Monitorings:* Basierend auf der Datengrundlage legt die FRB anschliessend fest, wie die Daten ins Monitoring einfließen. Die FRB führt die Daten zusammen, stellt diese für den Bericht dar und nimmt eine Interpretation der Ergebnisse vor. Für die Zusammenführung, Darstellung und Interpretation der Daten arbeitet die FRB mit dem Swiss Forum for Migration and Population Studies (SFM) zusammen. Schliesslich macht die FRB die Ergebnisse des Monitorings öffentlich zugänglich und kommuniziert die Publikation der Ergebnisse.

D 2.1: Übersicht untersuchte Bestandteile des nationalen Monitorings rassistischer Diskriminierung in der Schweiz



Quelle: Darstellung Interface.

Legende: FRB = Fachstelle für Rassismusbekämpfung, SFM = Swiss Forum for Migration and Population Studies.

2.2 Das Monitoring von rassistischer Diskriminierung in Irland

Das Monitoring rassistischer Diskriminierung in Irland zeichnet sich durch einen breit abgestützten und zivilgesellschaftlich organisierten Ansatz aus. Es sind mehr als 160 zivilgesellschaftliche Organisationen in die Erfassung rassistischer Diskriminierung einbezogen. In Irland erfassen primär drei Akteure rassistische Diskriminierung: das Irish Network Against Racism (INAR), das nationale Statistische Amt und die nationale Polizei. Hingegen fliessen beim irischen Monitoring die Daten der unterschiedlichen Erhebungen nicht an einer zentralen Stelle zusammen, wie dies beim nationalen Monitoring rassistischer Diskriminierung in der Schweiz von der FRB vorgenommen wird. Im Folgenden beschreiben wir, welche rassismusrelevanten Daten diese Akteure erheben:

1. *Irish Network Against Racism (INAR):* INAR ist ein Dachverband von über 160 zivilgesellschaftlichen Organisationen. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen setzen sich für Personen ein oder haben Mitglieder, die potenziell von Rassismus betroffen sind. Das Ziel des Dachverbands ist es, das Ausmass rassistischer Diskriminierung in Irland aufzuzeigen und rassistische Diskriminierung zu bekämpfen. INAR gilt als die wichtigste Institution in Irland im Bereich des Monitorings rassistischer Diskriminierung. Seit 2013 betreibt INAR eine niederschwellige Online-Meldeplattform für rassistische Vorfälle, das *Racist Incident Report System*.³ Es können sowohl erlebte als auch beobachtete Vorfälle rassistischer Diskriminierung gemeldet werden. Neben

³ Vgl. <https://www.ireport.ie/>, Zugriff am 02.09.2024.

Betroffenen können auch Akteure zivilgesellschaftlicher Organisationen Vorfälle, die bei ihrer Arbeit an sie gelangen in die Online-Meldeplattform eingeben. Während in der Schweiz die verschiedenen Beratungsstellen Meldungen erfassen, läuft die Erfassung der Meldungen in Irland direkt über die Online-Meldeplattform. INAR sensibilisiert ihre Mitgliederorganisationen betreffend die Wichtigkeit, rassistische Vorfälle festzuhalten und unterstützt ihre Mitglieder und Betroffenengruppen dabei, Vorfälle auf der Online-Meldeplattform zu erfassen. Dazu führt INAR auch Schulungen bei den Organisationen betreffend die Erkennung und Erfassung rassistischer Diskriminierung durch. Über die nationale Online-Meldeplattform erfasst INAR detaillierte Informationen zu den Vorfällen. Beispielsweise fragt INAR nach Angaben dazu, wie Institutionen auf den Vorfall reagierten oder welche Auswirkungen der Vorfall auf die meldende Person hatte. Weiter werden über die Online-Meldeplattform Informationen zu Merkmalen der Person (Alter, Geschlecht, sexuelle Orientierung usw.) erfasst, um auch die Intersektionalität zu analysieren (vgl. Abschnitt 3.1.1 für eine Definition des Begriffs Intersektionalität). Schliesslich ist INAR international mit dem OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) und der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) vernetzt, um die Erfassung rassistischer Vorfälle zu koordinieren. INAR wird vom Staat unterstützt, der die Stellen von zwei Mitarbeitenden bei INAR finanziert. Zusätzlich finanziert sich INAR über projektbezogene Beiträge, unter anderem der Europäischen Kommission.

2. *Nationales Statistisches Amt (Central Statistics Office)*: Das Nationale Statistische Amt erfasst Diskriminierung aufgrund von zehn unterschiedlichen Merkmalen (u.a. «Rasse» und Religion) als Teil einer Haushaltsbefragung (Equality and Discrimination Survey). Zudem führt das Amt ein *Crime and Victimization Household Survey* durch. Dies ist eine Befragung von Haushalten und Individuen zu erlebten Straftaten, wobei auch nicht angezeigte Straftaten erhoben werden. In der Befragung erfasst das Nationale Statistische Amt unter anderem Angaben zu Eigenschaften des Opfers (u.a. «Rasse», Religion und Ethnie), zur Motivation der Täterschaft und ob der Vorfall mit Diskriminierung zusammenhängt. Dabei wird jedoch nicht die selbst wahrgenommene ethnische oder religiöse Zugehörigkeit der betroffenen Personen erfasst. Grundsätzlich liegt der Fokus der Befragung auf Straftaten insgesamt (Diebstahl, Hausfriedensbruch usw.). Nur ein kleiner Frageblock wird Vorfällen im Zusammenhang mit Diskriminierung gewidmet.
3. *Nationale Polizei (An Garda Síochána)*: Die Polizei führt eine Online-Plattform zur Erfassung von erlebten oder beobachteten Straftaten aufgrund von Hass oder Vorurteilen. Diese können sich auf unterschiedliche (zugeschriebene) Merkmale einer Person («Rasse», Religion, Nationalität, sexuelle Orientierung, Geschlecht usw.) beziehen. In Irland gibt es nur eine nationale Polizei, im Unterschied zur föderal organisierten Schweiz. Der Ablauf der Erfassung ist wie folgt vorgesehen: Personen können online eine Straftat melden. Der Fall wird dann an die lokale Polizei weitergeleitet und eine Kopie der Meldung wird der nationalen Diversitäts- und Inklusionseinheit zugestellt. Die nationale Diversitäts- und Inklusionseinheit analysiert danach den Vorfall. Falls sie diesen als Hate Crime einstuft, wird er gekennzeichnet. In Fällen von Hate Crimes kontaktiert die nationale Diversitäts- und Inklusionseinheit die lokale Polizei, die für den Fall zuständig ist, und berät diese betreffend Best Practices. Seit April 2022 müssen zudem alle Mitarbeitenden der Polizei online ein Hate Crime Training absolvieren. Zudem erhalten die Mitglieder der nationalen Diversitäts- und Inklusionseinheit einen zweitägigen Trainingskurs mit Repräsentantinnen und Repräsentanten von Minderheitsgruppen. Im Jahr 2022 hat die nationale Polizei ihren ersten Bericht zu den erfassten Straftaten veröffentlicht.

2.3 Das Monitoring von Rassismus und Diskriminierung in Deutschland

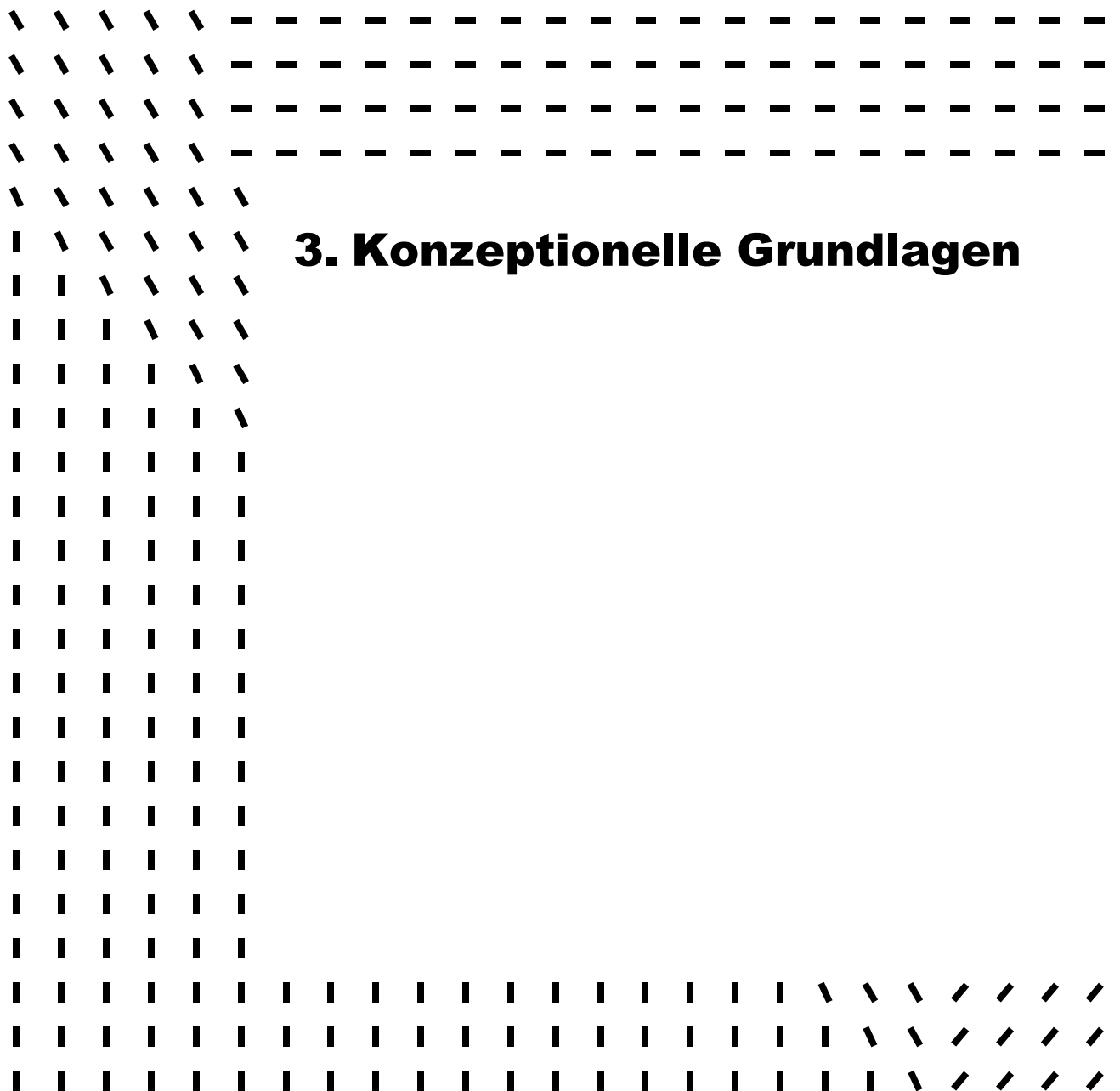
Das Monitoring in Deutschland lässt sich im Vergleich zum Monitoring in der Schweiz als ganzheitlich und forschungsorientiert charakterisieren. Es basiert auf einer umfassenden theoretisch-konzeptionellen Grundlagenarbeit und einem breiten methodischen Gerüst. Die Vielzahl von methodischen Ansätzen wird gezielt kombiniert, um Rassismus und Diskriminierung möglichst genau zu erfassen.

Seit 2020 wird in Deutschland Rassismus und Diskriminierung über den Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitor (NaDiRa) erfasst. NaDiRa ist am Deutschen Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) angesiedelt. Das DeZIM wird als ausseruniversitäre Forschungseinrichtung vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert. Obwohl der NaDiRa innerhalb des DeZIM eine eigene Struktureinheit darstellt, findet ein kontinuierlicher Austausch von Expertise über das gesamte DeZIM hinweg statt. Das DeZIM umfasst einerseits das Institut mit Sitz in Berlin, andererseits ist das DeZIM auch ein Forschungsverbund von sieben weiteren wissenschaftlichen Organisationen. Obwohl das DeZIM neben Grundlagen- auch Auftragsforschung betreibt, arbeitet es vom Staat unabhängig. Im Unterschied zu Hochschulen ist der NaDiRa jedoch in die Finanzierungsstrukturen des Ministeriums eingebunden und entsprechend enger mit politischen Akteuren verknüpft. Schliesslich besteht auch eine enge Zusammenarbeit des NaDiRa mit zivilgesellschaftlichen Organisationen. Insgesamt sieht sich der NaDiRa in der Rolle als Vermittlerin zwischen der Wissenschaft, der Politik und der Zivilgesellschaft. NaDiRa umfasst 30 bis 35 Mitarbeitende und wird mit ungefähr drei Millionen Euro finanziell vom Bundesministerium unterstützt.

Neben dem NaDiRa erheben einige weitere Akteure in Deutschland rassismusrelevante Daten. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) sowie die Antidiskriminierungsstellen auf Landesebene. Diese erfassen neben Daten zu rassistischer Diskriminierung auch Daten zur Diskriminierung aufgrund anderer Merkmale (bspw. des Geschlechts, der sexuellen Orientierung oder einer Beeinträchtigung). Zudem stellen staatliche Sicherheitsbehörden eine Polizeiliche Kriminalstatistik rassismusrelevanter Vorfälle zur Verfügung und zivilgesellschaftliche Organisationen erheben community-basiert Daten zu rassistischen Vorfällen. Der NaDiRa führt im Vergleich zu diesen Akteuren deutlich umfangreichere Erhebungen zur Erfassung von Rassismus und Diskriminierung durch. Die Datenerhebung der einzelnen Stellen sind nicht koordiniert oder harmonisiert und werden nicht kombiniert.

Der NaDiRa fokussiert inhaltlich auf drei Themenbereiche: erstens Einstellungen und Erfahrungen, zweitens Beratung und Recht sowie drittens Diskurse und Medien. Der Themenbereich *Einstellungen und Erfahrungen* konzentriert sich auf die individuellen Einstellungen zu rassistischen Vorurteilen sowie Diskriminierungs- und Rassismuserfahrungen, die Wahrnehmung von Rassismus und die Lebensrealitäten der Betroffenen. Unter anderem wird für die Erhebung das NaDiRa Online Access Panel genutzt, um zeitliche Veränderungen und kurzfristige Trends zu erfassen. Das zweite Themenfeld *Beratung und Recht* fokussiert auf Beschwerde- und Meldemöglichkeiten sowie die strukturellen Hürden für Betroffene, sich auf institutionellem Wege gegen Rassismus zu wehren. Der dritte Themenbereich *Diskurse und Medien* analysiert die Berichterstattung zum Thema Rassismus und wie sich diese wandelt. Dazu wird eine Medieninhalts- und Textanalyse von Debatten über Rassismus und rassistische Diskriminierung durchgeführt. Zusätzlich zu den drei genannten Themenbereichen legt der NaDiRa im jährlichen Turnus den Fokus jeweils auf einen spezifischen Lebensbereich als Schwerpunktthema. Für jedes Thema erarbeitet das Team von NaDiRa Forschungsfragen, legt Forschungsstrategien und Methoden fest und setzt themenspezifische Projekte um (i.d.R. mit begrenzter Laufzeit). Der NaDiRa arbeitet multimethodisch, wobei eine breite Palette wissenschaftlicher Methoden zum

Einsatz kommt: Befragungen, Dokumentenanalysen, partizipative Forschung, kreative und kunstbasierte Forschungsmethoden, Interviews und Fokusgruppen, Experimente, Medienanalysen sowie juristische Analysen. Durch eine theoretisch informierte und methodisch breite Datenerhebung erfasst der NaDiRa nicht nur rassistische Diskriminierung als individuelle Handlung, sondern auch Rassismus als strukturelles, gesamtgesellschaftliches Phänomen.



3.1 Beschreibung der konzeptionellen Grundlagen des Monitorings

Wir gehen im Folgenden zuerst auf die konzeptionellen Grundlagen und Definitionen der FRB ein, bevor wir jene der erfassenden Stellen erläutern und diese insbesondere mit den konzeptionellen Grundlagen der FRB vergleichen. Für die Beschreibungen stützen wir uns auf die Dokumentenanalyse und ergänzen diese mit Angaben aus den Interviews mit den Expertinnen und Experten.

3.1.1 Konzeptionellen Grundlagen der FRB

In diesem Abschnitt beschreiben wir zwei zentrale konzeptionelle Grundlagen der FRB: erstens die Unterscheidung von Erfassungsebenen rassistischer Diskriminierung und zweitens das Glossar der FRB mit Definitionen zentraler Begriffe.

I Drei Erfassungsebenen rassistischer Diskriminierung

Konzeptionell weist die FRB die Datengrundlagen, die ins Monitoring einfließen, drei unterschiedlichen Ebenen zu. Die drei Ebenen beleuchten rassistische Diskriminierung jeweils aus einer spezifischen Perspektive. Aus der Kombination dieser Perspektiven entsteht ein Gesamtbild rassistischer Diskriminierung in der Schweiz. Folgende Ebenen werden unterschieden:

- *Vorfälle rassistischer Diskriminierung*: Dieser Ebene lassen sich einerseits Daten zu den Vorfällen zuordnen, die von verschiedenen Beratungsstellen erfasst werden (u.a. Beratungsnetz für Rassismuskritiker, SIG, GRA, CICAD). Andererseits werden auch Datensammlungen zu Straftaten und Urteilen, die unter die Diskriminierungsstrafnorm (Art. 261^{bis} StGB) fallen, dieser Ebene zugewiesen.
- *Erfahrungen mit rassistischer Diskriminierung*: Erfahrungen von Personen, die von Rassismus betroffen sind, fließen über die Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz des BFS (ZidS) in das nationale Monitoring rassistischer Diskriminierung ein.
- *Einstellungen gegenüber von rassifizierten Personengruppen*: Diese Ebene wird ebenfalls durch die Erhebung ZidS mit gezielten Fragen zu Einstellungen gegenüber unterschiedlichen Minderheiten – unter anderem gegenüber von rassifizierten Personengruppen – erfasst und im Monitoring präsentiert.⁴

I Glossar zentraler Definitionen

In einem Glossar beschreibt die FRB zentrale Definitionen, die ihr bei der Erarbeitung des nationalen Monitorings rassistischer Diskriminierung als Orientierung dienen. Das Glossar umfasst folgende Gruppen von Begriffen:

⁴ Die Darstellung zu den Datenquellen zu rassistischer Diskriminierung in der Schweiz auf der Internetseite der FRB zeigt eine ähnliche Unterscheidung grafisch auf: <https://www.rassismus-in-zahlen.admin.ch/de/quellen-und-methoden>, Zugriff am 28.08.2024.

- *Grundbegriffe*: Folgende Grundbegriffe werden insbesondere unterschieden:
 - *Rassismus* als Ideologie oder Praxis einer Hierarchisierung in der Gesellschaft aufgrund der Physiognomie oder der zugeschriebenen ethnischen, nationalen oder religiösen Zugehörigkeit einer Personengruppe.
 - *Rassifizierung* für die Bezeichnung des Prozesses dieser Zuschreibung und Verankerung von Unterschieden und der Hierarchisierung.
 - *Rassistische Diskriminierung* als Begriff für eine Handlung oder Praxis, die Menschen aufgrund der Physiognomie oder zugeschriebenen Zugehörigkeiten ungerechtfertigt benachteiligt.
- *Spezifische Rassismen*: Rassismus kann sich auf unterschiedliche tatsächliche oder zugeschriebene Merkmale einer Person beziehen. Die daraus resultierenden spezifischen Rassismen weisen jeweils eigene Ideologien und Charakteristiken auf. Die FRB führt Arbeitsdefinitionen für folgende Rassismen auf: Rassismus gegen Schwarze Menschen, Antimuslimischer Rassismus, Antisemitismus, Rassismus gegenüber Jenseitigen, Sinti/Manouches und Roma sowie Fremdenfeindlichkeit.
- *Formen rassistischer Diskriminierung und Rassismus*: Schliesslich unterscheidet die FRB zwischen verschiedenen Formen rassistischer Diskriminierung. So hält die FRB fest, dass Diskriminierung direkt und basierend auf unzulässigen Gründen von einer Person gegenüber einer anderen Person ausgeübt werden oder indirekt von bestehenden Politiken, Praktiken oder gesetzlichen Grundlagen ausgehen kann, die augenscheinlich neutral wirken. Des Weiteren definiert die FRB den Begriff der Mehrfachdiskriminierung als Diskriminierung aufgrund von mehreren verpönten Merkmalen. Der Begriff der intersektionalen Diskriminierung meint gemäss der FRB hingegen, dass Diskriminierungen aufgrund unterschiedlicher, untrennbarer Merkmale, die sich gegenseitig bedingen, eine verschränkende Wirkung haben. Als weitere Begriffe werden Racial Profiling, Hassverbrechen und Hassrede definiert.

3.1.2 Definitionen der erfassenden Stellen

In der Anfangsphase des Monitorings fand ein Austausch mit verschiedenen erfassenden Stellen statt. In diesem Prozess wurden auch gemeinsame Definitionen erarbeitet. Die Definitionen werden von der FRB basierend auf den gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Entwicklungen laufend aktualisiert. Aus den leitfadengestützten Interviews mit Akteuren der erfassenden Stellen geht hervor, dass diese ihre Definitionen grundsätzlich mit der FRB abgleichen oder sich an den Definitionen der FRB orientieren. So benutze die EKR ähnliche Begriffe wie die FRB. Diese könnten sich im Wortlaut etwas unterscheiden, doch inhaltlich gibt es gemäss den Interviewpersonen keine relevanten Unterschiede. Auch das BFS nehme für die Erhebung ZidS eine Harmonisierung seiner Begriffe und Definitionen mit jenen der FRB vor. Das Beratungsnetz für Rassismuskritiker arbeite ebenfalls mit ähnlichen Begriffen wie die FRB, obwohl das Beratungsnetz sein eigenes Glossar habe, das es regelmässig im Austausch mit den Beratungsstellen diskutierte und aktualisiere.

Die erfassenden Stellen, die Mitglied des Beratungsnetzes für Rassismuskritiker sind, arbeiten für die Erfassung der Vorfälle mit den Definitionen des Beratungsnetzes. Es bestehen jedoch Unterschiede zwischen den Definitionen von Antisemitismus, die das Beratungsnetz für Rassismuskritiker einerseits und die SIG und die CICAD andererseits verwenden. Während die SIG und die CICAD die Definition der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) anwenden, führt das Beratungsnetz für Rassismuskritiker eine eigene Definition von Antisemitismus in ihrem Glossar auf.⁵ Die IHRA-Definition wird gemäss den Interviewpersonen von der SIG und der CICAD grundsätzlich ähnlich angewendet,

⁵ Vgl. <https://www.network-racism.ch/glossar>.

obwohl ein gewisser Interpretationsspielraum bleibe. Dies könne zu geringfügigen Abweichungen bei den Erhebungen führen. Die SIG und die CICAD hätten ihre Definitionen von Antisemitismus und die Interpretation davon jedoch abgeglichen.

3.2 Beurteilung der konzeptionellen Grundlagen des Monitorings

In diesem Abschnitt nehmen wir eine Beurteilung der konzeptionellen Grundlagen des Monitorings betreffend ihre Nützlichkeit vor. Als Basis für die Beurteilung dienen die Interviews mit den Expertinnen und Experten.

Positiv hervorgehoben wurden folgende konzeptionelle Grundlagen des nationalen Monitorings rassistischer Diskriminierung:

- *Gliederung in drei Ebenen von Daten als nützliche konzeptionelle Grundlage:* Die konzeptionelle Gliederung der Daten in drei Ebenen, die von der FRB vorgenommen wird, schätzen die Interviewpersonen als überzeugend ein. Diese Unterscheidung zwischen Daten zu Vorfällen, Erfahrungen und Einstellungen diene auch als wichtige Grundlage zur Erklärung der Notwendigkeit der verschiedenen Erhebungsmethoden.
- *Zeitgemässes und wertvolles Glossar:* Das Glossar der FRB beurteilen die Interviewpersonen durchgehend als wertvoll und zeitgemäss. Positiv hervorgehoben wird zudem, dass die Begriffe und Definitionen regelmässig angepasst werden und insgesamt dem aktuellen Stand entsprechen. Die Interviewpersonen betonen in diesem Zusammenhang die Wichtigkeit, dass Begriffe an gesellschaftliche Entwicklungen angepasst würden. Zudem sei das Glossar auch von normativer Bedeutung: weil es aus einer Bundesstelle hervorgehe, zeige es auf, dass der Staat Rassismus anerkenne.
- *Wichtigkeit gleicher Begrifflichkeiten für den Online-Bereich und den Offline-Bereich:* Gemäss den Interviewpersonen ist es wichtig, die gleichen Begriffe sowohl für den Online- und den Offline-Bereich zu benutzen. Damit kann gemäss Expertinnen und Experten einer Bagatellisierung von Rassismus im Online-Bereich entgegenwirkt werden. Es ist daher gut, dass die FRB keine Unterscheidung vornimmt. Beispielsweise deckt der Begriff «Hassrede» sowohl den Offline- als auch den Online-Bereich ab.

Optimierungspotenzial orteten die Interviewpersonen in folgendem Bereich:

- *Klärung der Verwendung der Begriffe «Rassismus» und «rassistische Diskriminierung»:* Mehrere Interviewpersonen weisen darauf hin, dass es wichtig ist, zwischen den Begriffen «Rassismus» und «rassistische Diskriminierung» zu unterscheiden. Es wird als Optimierungspotenzial gesehen, diese Klärung herbeizuführen. Auch beim NaDiRa kommt der konzeptionellen Unterscheidung zwischen den Begriffen «Rassismus» und «rassistische Diskriminierung» eine zentrale Bedeutung zu. Dies zeigt sich nicht zuletzt in der Namensgebung als «Nationaler Monitor von Diskriminierung und Rassismus». Ähnlich wie die FRB beschreibt bei NaDiRa der Begriff Rassismus eine Ideologie und soziale Praxis, während die Diskriminierung als Materialisierung von Rassismus in Form von Benachteiligungen verstanden wird. Diese Unterscheidung habe auch wesentliche Auswirkungen darauf, wie das Phänomen verstanden wird. So zeige der Begriff Rassismus, dass dem Phänomen der rassistischen Diskriminierung strukturelle, gesellschaftliche Gegebenheiten zugrunde liegen. Zudem beeinflusse die Wahl der Begriffe auch wesentlich die empirischen Methoden, die zur Anwendung kommen sollten. Für die Messung von Rassismus sei insbesondere eine Analyse von Ideologien und Normen nötig – beispielsweise über eine Dokumenten- oder Medienanalyse – während es bei rassistischer Diskriminierung primär um die Messung von Nachteilen – beispielsweise über die Erhebung von Vorfällen oder die Durchführung von Experimenten – gehe.



4. Datenerhebungen und Datengrundlage

4.1 Beschreibung der Datenerhebungen und der Datengrundlage

In diesem Abschnitt zeigen wir auf, welche Akteure an den jeweiligen Datenerhebungen beteiligt sind und wie diese zusammenarbeiten. Zudem stellen wir die Prozesse der Datenerhebungen der einzelnen Stellen einander gezielt gegenüber. Für die Beschreibungen stützen wir uns auf die Dokumentenanalyse und ergänzen diese mit den Angaben aus den Interviews mit Expertinnen und Experten.

Die rassismusrelevanten Daten des Monitorings lassen sich in drei übergeordnete Kategorien einteilen: erstens Vorfälle rassistischer Diskriminierung, zweitens Erfahrungen von rassistischer Diskriminierung, drittens Einstellungen gegenüber rassifzierten Personengruppen. Die Daten der erfassenden Stellen lassen sich den einzelnen Kategorien wie folgt zuweisen:

D 4.1: Übersicht Datengrundlage und Ebene der Daten

Datengrundlage	Ebene		
	Vorfälle	Erfahrungen	Einstellungen
Erhebung Zusammenleben in der Schweiz			
Bericht des Beratungsnetzes für Rassismusopfer			
Antisemitismusbericht SIG/GRA			
Jahresbericht CICAD			
Sammlung von Rechtsfällen der EKR			
Online-Plattform der EKR			
Strafurteilsstatistik			
Polizeiliche Kriminalstatistik			

Quelle: Darstellung Interface.

Legende: SIG = Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund, GRA = Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus, CICAD = Coordination Intercommunautaire contre l'Antisémitisme et la Diffamation, EKR = Eidgenössische Kommission gegen Rassismus.

Im Folgenden beschreiben wir, wie die einzelnen erfassenden Stellen vorgehen, um die spezifischen rassismusrelevanten Daten zu erheben.

I Erhebung Zusammenleben in der Schweiz (ZidS)

Bei der Erhebung ZidS handelt es sich um eine regelmässige nationale und repräsentative Erhebung des BFS zum Zusammenleben verschiedener Bevölkerungsgruppen in der Schweiz. Mit der Erhebung werden Angaben zur Akzeptanz und zur Ablehnung

unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen erhoben. Die Erhebung ermöglicht es, Entwicklungen in den Bereichen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung aufzuzeigen. Bisher fand jeweils abwechselnd jährlich entweder die allgemeine Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz statt oder es wurden Fragen zur Vertiefung bestimmter Themen gestellt (sogenanntes Zusatzmodul). Die organisatorische und finanzielle Grundlage für die Erhebung ZidS bildet eine verwaltungsinterne Vereinbarung zwischen dem BFS, der FRB und dem SEM. Die Erhebung wird entsprechend über diese drei Verwaltungsstellen finanziert. Das BFS erhebt die Daten, nimmt die Standardauswertung der Daten vor, stellt die Diffusion sicher und betreut eingehende Anfragen zu den Daten. Die FRB und das SEM sind an der inhaltlichen Ausgestaltung der Erhebung massgebend beteiligt. Bei der Ausarbeitung der Fragen zur Erfahrung mit Diskriminierung der betroffenen Gruppen übernimmt die FRB die Hauptverantwortung. Vertiefte und spezifische Auswertungen der Daten für das nationale Monitoring rassistischer Diskriminierung nehmen die FRB und Forschende im Mandatsverhältnis der FRB vor. Zudem wird die Erhebung im Rahmen einer interdepartementalen Arbeitsgruppe zu Rassismus regelmässig diskutiert. Punktuell werden weitere Expertinnen und Experten wie beispielsweise die Leiterin des Beratungsnetzes für Rassismuskritik beugezogen.

Die Stichprobe für die Erhebung umfasst 3'000 Personen und ist repräsentativ für die Wohnbevölkerung der Schweiz. Der Unterrepräsentation gewisser sozioökonomischer Gruppen wirkt das BFS mit einer Gewichtung – unter anderem nach Nationalität, Geschlecht und Alter – entgegen. Andere Merkmale wie die zugeschriebene oder selbst wahrgenommene ethnische Zugehörigkeit werden vom BFS nicht direkt erhoben, jedoch stehen Informationen zum Migrationshintergrund oder zur Religion zur Verfügung. Diese werden nicht für die Gewichtung verwendet.

Die inhaltliche Erarbeitung der Erhebung war ein längerer Prozess, der vertiefte Überprüfungen von Fragen und Indikatoren beinhaltete. Die Erhebung ZidS startete als Pilotprojekt von gfs.bern, woraus die Grundlage für die Erhebung entstand. Die Indikatoren wurden einer Prüfung sowohl durch die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) als auch durch das SFM unterzogen. Die Fragen und Indikatoren werden weiterhin regelmässig überprüft, denn bei der Ausgestaltung der Indikatoren gilt es, einerseits eine möglichst hohe Kontinuität der Indikatoren zu gewährleisten, andererseits gesellschaftliche Entwicklungen zu berücksichtigen.

Der Inhalt der Erhebung ZidS ist breiter angelegt als der Fokus des nationalen Monitorings rassistischer Diskriminierung, weil die Erhebung Diskriminierung gegenüber unterschiedlichen benachteiligten Gruppen untersucht. Die Erhebung enthält unter anderem Fragen zu folgenden Themen: Einstellungen zur Migration und Wahrnehmung von ausländischen Personen, Wahrnehmung der Integrationspolitik und der Massnahmen zur Rassismusbekämpfung, Feindseligkeit gegenüber unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen, Empfinden unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen als Störung oder Bedrohung (nach Lebensbereich), Kontakte zu Personen verschiedener Bevölkerungsgruppen (nach Lebensbereich) und erlebte Diskriminierung (nach Gruppenzugehörigkeit und Lebensbereich). Aktuell wird die Erhebung überarbeitet und soll künftig insbesondere stärker auf erlebte Diskriminierung fokussieren. Die Stichprobe wird verdoppelt. Die Erhebung wird fortan alle zwei Jahre durchgeführt. Anstelle der früheren Zwischenmodule ist der zweijährlichen Haupterhebung ein kurzes, wechselndes Fragenmodul angehängt.

In der Erhebung werden zudem verschiedene sozioökonomische Variablen zu den Teilnehmenden abgefragt. Angaben zur ethnischen Zugehörigkeit werden nicht erhoben. Das heisst, die Teilnehmenden machen keine Angaben dazu, welcher ethnischen Gruppe sie sich zugehörig fühlen oder welche ethnische Zugehörigkeit ihnen gemäss ihrer

Einschätzung zugeschrieben wird. Dadurch lassen sich die Ergebnisse nicht entlang der ethnischen Zugehörigkeit aufschlüsseln.

I Bericht des Beratungsnetzes für Rassismusopfer

Das Beratungsnetz für Rassismusopfer ging 2005 aus einer Partnerschaft zwischen der EKR und der Menschenrechtsorganisation humanrights.ch hervor. Es ist ein Netzwerk von Fachstellen aus der ganzen Schweiz, welche Beratungen bei rassistischer Diskriminierung anbieten. Zurzeit sind 23 Beratungsstellen aus allen Sprachregionen der Schweiz Mitglied des Beratungsnetzes. Neben den regionalen Stellen gehören zu den Mitgliedern ausserdem die schweizweit arbeitende Beratungsstelle der Stiftung Zukunft für Schweizer Fahrende und der SIG. Die Mitgliederstellen liefern Daten zu rassistischen Vorfällen an das Beratungsnetz für Rassismusopfer. Den Mitgliederstellen steht für die Erfassung der Vorfälle das Dokumentationssystem Rassismus (DoSyRa) zur Verfügung. Das Beratungsnetz koordiniert die Erfassung von Vorfällen rassistischer Diskriminierung bei den Mitgliederstellen. Es nimmt dabei die gemeldeten Vorfälle rassistischer Diskriminierung auf, ohne jedoch selbst proaktiv Informationen zu Vorfällen zu suchen. Anschliessend analysiert das Beratungsnetz die Vorfälle rassistischer Diskriminierung, die von den verschiedenen Mitgliederstellen des Beratungsnetzes erfasst werden.

Das Beratungsnetz für Rassismusopfer erfasst Vorfälle auf zwei Arten: Einerseits sammelt das Beratungsnetz Informationen zu Vorfällen, wenn betroffene Personen eine Beratung aufsuchen. Andererseits nimmt das Beratungsnetz Meldungen von Betroffenen und weiteren Akteuren auf. Dabei unterscheidet das Beratungsnetz zwischen verschiedenen Kategorien von gemeldeten Vorfällen:

1. Gemeldete Vorfälle rassistischer Diskriminierung mit Beratung
2. Gemeldete Vorfälle rassistischer Diskriminierung ohne Beratung
3. Gemeldete Vorfälle, die keine rassistische Diskriminierung beinhalten.

Gemeldete Vorfälle rassistischer Diskriminierung mit Beratung (Kategorie 1) prüft das Projektleitungsteam des Beratungsnetzes vertieft und verifiziert, ob die Angaben zu den Vorfällen umfassend sind. Bei Bedarf fasst das Beratungsnetz bei den Personen nach, die eine Meldung erfasst haben. Um die Koordination zwischen den Beratungsstellen zu fördern, hat das Beratungsnetz Merkblätter erstellt und verschiedene Austauschgefässe geschaffen. Dazu gehört ein zweimal jährlich stattfindender Austausch mit den Beratungsstellen und eine Arbeitsgruppe, in der sich die Beratungsstellen einbringen können. Die gemeldeten Vorfälle rassistischer Diskriminierung mit Beratung werden im nationalen Monitoring rassistischer Diskriminierung dargestellt und interpretiert.

Meldungen zu Vorfällen rassistischer Diskriminierung ohne Beratung (Kategorie 2) werden vom Beratungsnetz nicht überprüft. Teilweise liegen dem Beratungsnetz zu diesen Vorfällen nur rudimentäre Angaben vor, die nicht ausreichen, um den Vorfall nachvollziehen zu können. Im Vergleich zu den Beratungsfällen fehlt zudem der direkte Austausch mit den Personen, die den Vorfall gemeldet haben. Die Daten der Meldungen ohne Beratung fliessen aufgrund der mangelnden Überprüfbarkeit auch nicht in die Darstellungen des nationalen Monitorings rassistischer Diskriminierung ein.

Gemeldete Vorfälle, die keine rassistische Diskriminierung beinhalten (Kategorie 3), werden als solche klassifiziert und werden nicht in den Datensatz zu den Vorfällen aufgenommen.

Die Vorfälle rassistischer Diskriminierung mit Beratung (Kategorie 1) schlüsselt das Beratungsnetz in ihrem Bericht nach folgenden Angaben auf: Lebensbereiche (bspw. Arbeit,

Nachbarschaft, Bildung), diskriminierende Handlung (bspw. Angriff auf körperliche Integrität, Beschimpfung, Benachteiligung), involvierte Vorurteile und Ideologien (bspw. Ausländerfeindlichkeit, Anti-Schwarzer Rassismus), ob eine Mehrfachdiskriminierung vorlag, sowie weitere Merkmale der betroffenen Person (bspw. Nationalität, Geschlecht, Alter und Rechtsstatus).

I Antisemitismusbericht des SIG und der GRA

Der SIG und die GRA geben basierend auf ihren Erhebungen einen gemeinsamen Bericht zu Antisemitismus in der deutsch-, italienisch- und rätoromanischsprachigen Schweiz heraus. Antisemitische Vorfälle in der Romandie werden durch die CICAD erfasst (vgl. unten). Der Bericht des SIG und der GRA beinhaltet sowohl gemeldete Vorfälle (meist Vorfälle im Offline-Bereich) als auch ein Monitoring antisemitischer Vorfälle in den sozialen Medien und im Internet. Die gemeldeten Vorfälle, die eine Beratung beinhalten, leitet der SIG ebenfalls an das Beratungsnetz weiter, damit diese auch im Bericht des Beratungsnetzes erscheinen.

Für das Berichtsjahr 2024 haben der SIG und die GRA das Onlinemonitoring weiterentwickelt, indem ein Suchprogramm zum Einsatz kommt. Dabei handelt es sich um ein komplexes Suchsystem, das Social-Media-Plattformen und Internetseiten basierend auf festgelegten Begriffen durchsucht. Die Software ermöglicht es auch, die Suche regional auf Fälle von Personen aus der Schweiz sowie Schweizer Webseiten und Schweizer Online-Medien einzugrenzen. Die über das Suchprogramm identifizierten Posts und Kommentare analysieren der SIG und die GRA anschliessend manuell betreffend antisemitische Inhalte. Das Suchprogramm untersucht alle in der Schweiz gängigen Social-Media-Kanäle wie Facebook, X, Telegram, Instagram und TikTok.

I Jahresbericht der CICAD

Die CICAD erfasst Daten zu antisemitischen Vorfällen in der Romandie. Die Daten der CICAD basieren auf drei Erhebungen:

1. *Meldungen antisemitischer Vorfälle:* Von Antisemitismus betroffene Personen und Personen, die antisemitische Vorfälle beobachten, können bei der CICAD eine Meldung eingeben. Die Meldung kann auf unterschiedliche Weise vorgenommen werden: per E-Mail, online oder via Telefon. Anschliessend analysiert die CICAD die gemeldeten Vorfälle und legt fest, ob es sich tatsächlich um einen antisemitischen Vorfall handelt. Die Vorfälle werden anhand einer aktiven Recherche nach Hinweisen zum Vorfall und mit der Mobilisierung des Netzwerks der CICAD überprüft.
2. *Analyse antisemitischer Beiträge in Online- und Printmedien, Dokumenten und Texten:* Die CICAD erfasst über eine aktive Suche Fälle antisemitischer Beschreibungen in Online- und Printmedien, Magazinen, Videos, aber auch in alternativeren Ausdrucksformen wie Graffiti, Traktaten, Broschüren und Flyer. Die Dokumenten- und Textanalyse nimmt die CICAD manuell vor.
3. *Monitoring von Social-Media-Kanälen, digitalen Kommunikationsplattformen, Foren und Internetseiten:* Via ein Monitoring öffentlich zugänglicher Social-Media-Kanäle, digitaler Kommunikationsplattformen, Foren und Internetseiten analysiert die CICAD antisemitische Vorfälle, die online stattfinden. Das Social Media Monitoring führt die CICAD manuell aus, indem sie diese Vorfälle aktiv sucht.

Im Vergleich zum SIG und zur GRA arbeitet die CICAD für ihr Onlinemonitoring manuell. Zudem bestehen Unterschiede zwischen den verschiedenen Organisationen bezüglich deren Ressourcen zur Erfassung der Vorfälle. Ein weiterer Unterschied betreffend die Erfassung von Vorfällen der unterschiedlichen Stellen besteht darin, dass der SIG und die GRA ausweisen, ob es sich um einen Vorfall im offline Bereich oder um einen Online-Vorfall handelt, während die CICAD von dieser Unterscheidung absieht. Der SIG, die GRA und die CICAD verfassen gemeinsam basierend auf ihren jeweiligen Berichten eine nationale Synthese mit Zahlen zur Gesamtschweiz und den wichtigsten Trends.

I Sammlung von Rechtsfällen der EKR

Die EKR sammelt Daten zu den Entscheidungen und Urteilen, die seit 1995 nach Diskriminierungsstrafnorm (Art. 261^{bis} StGB) von den verschiedenen Rechtsinstanzen der Schweiz gefällt wurden (Rechtsfälle, Strafbefehle, Verurteilungen usw.). Basierend auf der Mitteilungsverordnung leiten die Gerichte und Staatsanwaltschaften die Fälle und Urteile an fedpol weiter. Die EKR erhält diese Fälle und Urteile anschliessend über fedpol. Nachdem ein Datenabgleich der EKR zeigte, dass die Gerichte und Staatsanwaltschaften nicht systematisch alle Urteile erfassen und an fedpol weiterleiten, begann die EKR alle drei Jahre die Angaben mit denen der Strafurteilsstatistik des BFS abzugleichen und die Gerichte und Staatsanwaltschaften bei fehlenden Angaben bezüglich der Urteile direkt zu kontaktieren. Obwohl ein solcher Abgleich nur betreffend Verurteilungen möglich ist, dürfte die Kontaktaufnahme das Bewusstsein bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften hinsichtlich ihrer Pflicht zur Weiterleitung der Fälle insgesamt erhöht haben. Trotz der Bemühungen der EKR kann die Vollständigkeit der Sammlung der Rechtsfälle der EKR nicht garantiert werden, da eine gesamthafte Prüfung nicht möglich ist. Die EKR fasst die Urteile zusammen und versieht sie mit Schlagworten, damit diese in der Datenbank gesucht werden können. Die Datenbank der EKR enthält Informationen zu den Täter- und Opfergruppen, den Tatmitteln, der involvierten Ideologie sowie dem Lebensbereich in Zusammenhang mit den Vorfällen.

I Online-Plattform der EKR

Seit November 2021 betreibt die EKR eine Meldeplattform für Vorfälle rassistischer Hassrede.⁶ Über die Online-Plattform der EKR können Personen niederschwellig eine Meldung zu einem Vorfall rassistischer Hassrede tätigen. Die EKR kategorisiert die Meldungen nach Betroffenengruppen und Medienkanal. Anschliessend schätzt die EKR die strafrechtliche Relevanz des Vorfalls ein und erstattet Anzeige, falls dieser eindeutig unter die Diskriminierungsstrafnorm (Art. 261^{bis} StGB) fällt. Bei Bedarf bietet sie den von rassistischer Hassrede betroffenen Personen eine Beratung an, die Meldung ist jedoch nicht zwingend an eine Beratung geknüpft.

I Schweizerische Strafurteilsstatistik (SUS)

In der SUS wird jährlich von den Gerichten und Staatsanwaltschaften die Gesamtheit der ins Strafregister eingetragenen Verurteilungen von Erwachsenen aufgrund von Vergehen und Verbrechen des Strafgesetzbuchs und der Bundesnebengesetze festgehalten. In diesem Zusammenhang werden in der SUS auch abgeurteilte Straftaten gemäss der Diskriminierungsstrafnorm (Art. 261^{bis} StGB) erhoben. Die SUS enthält Informationen über die verurteilten Personen (soziodemografische Merkmale), die zugrunde liegenden Straftaten, die verhängten Strafen sowie das Strafmass. Das BFS erstellt die SUS basierend auf den Angaben der Gerichte und Staatsanwaltschaften, die diese Angaben aufgrund der Weiterleitungspflicht eintragen.

⁶ Vgl. www.reportonlinerracism.ch, Zugriff am 01.09.2024.

I Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS)

Die PKS misst die Kriminalität in der Schweiz über polizeilich registrierte Straftaten. Die Daten für die PKS werden seit 2009 jährlich von den kantonalen Polizeien erfasst. Die kantonalen Polizeibehörden übermitteln Angaben zu den Straftaten dem BFS. Die PKS umfasst Umfang, Struktur und Entwicklung polizeilich registrierter Straftaten sowie Angaben zu beschuldigten und geschädigten Personen. Es fliessen alle Straftaten gemäss Strafgesetzbuch (StGB), Betäubungsmittelgesetz (BetmG) sowie Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG), die von den kantonalen Polizeibehörden erfasst werden, in die PKS ein. Damit sind auch Angaben zu Straftaten gemäss Diskriminierungsstrafnorm (Art. 261^{bis} StGB) in der PKS festgehalten. Die folgenden Merkmale sind in der PKS enthalten:

- Straftat: Örtlichkeit, Datum der Tat und Tatmittel respektive Vorgehen
- Beschuldigte: Geschlecht, Alter, Staatszugehörigkeit und Aufenthaltsstatus
- Geschädigte: Geschlecht und Alter, Staatszugehörigkeit und Aufenthaltsstatus
- Beziehung Beschuldigte-Geschädigte

I Zusammenfassung

Darstellung D 4.2 fasst die zentralen Aspekte der Datenerhebungen und der Datengrundlage zusammen. Die Darstellung zeigt, auf welcher der drei Ebenen (Vorfälle, Erfahrungen, Einstellungen) die Daten erhoben werden. Zudem ist festgehalten, welche der folgenden Informationen die jeweiligen Stellen erfassen:

- Form (diskriminierende Handlung, Ideologie bzw. betroffene Gruppe usw.)
- Situation (Lebensbereich, Ort, online/offline, Kontext usw.).

D 4.2: Zusammenfassung der Datenerhebungen und Datengrundlage

Daten	Ebene	Datenerhebungen		Informationen in der resultierenden Datengrundlage	
		Vorgehen	Auswahlkriterien/ Sample	Form	Situation
ZidS		– Omnibus-Mehrthemenbefragung	– Repräsentative Stichprobe der Bevölkerung (N = 3'000)		
	Erfahrungen			– Betroffenen-gruppe, Diskriminierende Handlung	– Lebensbereiche (inkl. online/offline)
	Einstellungen			– U.a. Feindseligkeit, Störungsegefühl, Gefühl des Bedrohtseins, Kontakthäufigkeit	– Lebensbereiche

Daten	Ebene	Datenerhebungen		Informationen in der resultierenden Datengrundlage	
		Vorgehen	Auswahlkriterien/ Sample	Form	Situation
Bericht des Beratungsnetzes für Rassismuso-pfer	Vorfälle	<ul style="list-style-type: none"> Eintrag durch Beratungsstellen basierend auf Checkliste 	<ul style="list-style-type: none"> Interaktion mit Beratungsstelle Prüfung durch Beratungsnetz 	<ul style="list-style-type: none"> Diskriminierende Handlung, Vorurteile/Ideologien, Betroffenen-gruppe, Mehrfachdiskriminierung 	<ul style="list-style-type: none"> Lebensbereiche (inkl. online/offline)
Antisemitismusbericht SIG/GRA	Vorfälle	<ul style="list-style-type: none"> Eintrag gemeldeter Vorfälle durch SIG/GRA Onlinescreening mit Unterstützung durch Suchsystem 	<ul style="list-style-type: none"> Antisemitischer Vorfall mit Bezug zur Deutschschweiz und zur italienischen und rätoromanischen Schweiz Prüfung durch SIG/GRA 	<ul style="list-style-type: none"> Diskriminierende Handlung, Schweregrad, Inhalt des Antisemitismus, Tätergruppen 	<ul style="list-style-type: none"> Social Media Plattform online/offline
Jahresbericht CICAD	Vorfälle	<ul style="list-style-type: none"> Eintrag gemeldeter Vorfälle durch CICAD Manuelle Suche 	<ul style="list-style-type: none"> Antisemitischer Vorfall in Romandie Prüfung durch CICAD 	<ul style="list-style-type: none"> Diskriminierende Handlung, Schweregrad, Inhalt des Antisemitismus, Tätergruppen 	<ul style="list-style-type: none"> Quellen (u.a. öffentliche Reden, Plakate, Internetseiten, Social-Media-Plattformen)
Sammlung von Rechtsfällen der EKR	Vorfälle	<ul style="list-style-type: none"> Erfassung der Urteile nach Zustellung durch fedpol Proaktive Einforderung von Urteilen bei Gerichten und Staatsanwaltschaften 	<ul style="list-style-type: none"> Strafrechtliche Urteile nach Art. 261^{bis} StGB 	<ul style="list-style-type: none"> Tätergruppen, Opfergruppen, Tatmittel, Ideologie 	<ul style="list-style-type: none"> Lebensbereiche (inkl. online/offline)
Online-Plattform der EKR	Vorfälle	<ul style="list-style-type: none"> Sammlung gemeldeter Fälle auf der Plattform 	<ul style="list-style-type: none"> Gemeldete rassistische Online-Hassrede 	<ul style="list-style-type: none"> Ideologie/Betroffenengruppe, strafrechtliche Relevanz 	<ul style="list-style-type: none"> Online-Bereich (u.a. Kommentarspalten Online-Medien, Social-Media-Plattformen, Blogs, Foren)
SUS	Vorfälle	<ul style="list-style-type: none"> Im Strafregister eingetragene Verurteilungen gemäss StGB und Bundesgesetze 		<ul style="list-style-type: none"> Soziodemografische Merkmale Betroffene, Straftat(en), Sanktionen, Strafmass 	

Daten	Ebene	Datenerhebungen		Informationen in der resultierenden Datengrundlage	
		Vorgehen	Auswahlkriterien/ Sample	Form	Situation
PKS	Vorfälle	– Polizeilich registrierte Straftaten		– Straftat, Merkmale Beschuldigte, Merkmale Geschädigte, rassistisches Tatmotiv (optional) ⁷	

Quelle: Darstellung Interface.

Legende: ZidS = Erhebung Zusammenleben in der Schweiz; SIG = Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund; GRA = Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus; CICAD = Coordination Intercommunautaire contre l'Antisémitisme et la Diffamation; EKR = Eidgenössische Kommission gegen Rassismus; SUS = Schweizerische Urteilsstatistik; PKS = Polizeiliche Kriminalstatistik.

Zusätzlich zu diesen Erhebungen, die jährlich durchgeführt werden und die im nationalen Monitoring rassistischer Diskriminierung direkt dargestellt und interpretiert werden, gibt die FRB auch wissenschaftliche Studien in Auftrag. Diese befassen sich mit einem spezifischen Themenbereich und werden von der FRB einmalig in Auftrag gegeben. Die Studien werden auf der Internetseite der FRB zugänglich gemacht und fliessen punktuell ins Monitoring ein.

4.2 Vertiefung: Erfassung rassistischer und antisemitischer Diskriminierung bei den Polizeien

Die folgende Vertiefung legt den Fokus auf die Erfassung von rassismusrelevanten Daten bei den kantonalen und ausgewählten städtischen Polizeien. Wir fokussieren dabei auf die Erfassung folgender drei Aspekte:

1. Straftaten gemäss Diskriminierungsstrafnorm (Art. 261^{bis} StGB; inkl. ob diese an Kundgebungen gegen Corona-Massnahmen stattfanden)
2. Hassmotive bei Straftaten über die Diskriminierungsstrafnorm (Art. 261^{bis} StGB) hinaus
3. Meldungen betreffend Racial Profiling und rassistisch motivierter Polizeigewalt

Die Angaben in diesem Abschnitt stammen aus der Online-Befragung bei den Polizeien. Es wurden die 26 Kantonspolizeien und zwei städtische Polizeien zur Online-Befragung eingeladen. Alle eingeladenen Polizeien ausser einer kantonalen Polizei aus der Deutschschweiz haben an der Online-Befragung teilgenommen (N = 27).

⁷ Seit 2009 können optional Tatmotive zuhanden der PKS auch bei registrierten Straftaten erfasst werden, die nicht unter die Diskriminierungs-Strafnorm (Art. 261^{bis} StGB) fallen. In der PKS sind entsprechend Angaben zu den Tatmotiven bei solchen Straftaten enthalten. Es handelt sich dabei jedoch nicht um eine Liste von Hassmotiven, denn die Variable «Tatmotiv» ist nicht auf Hasskriminalität ausgelegt. Es werden folgende Tatmotive erfasst: Bereicherung (inkl. Lösegeldforderung), politisch-ideologische Motivation, sexuelle Motivation und rassistische Motivation. Da die Erfassung von Tatmotiven nicht obligatorisch ist, sind die Angaben dazu in der PKS auch unvollständig. Die Daten zu den Tatmotiven werden vom BFS zudem weder geprüft noch öffentlich zugänglich gemacht. Die unvollständigen Daten sind über den Abschluss eines Datenschutzvertrags erhältlich.

I Straftaten gemäss Diskriminierungsstrafnorm (Art. 261^{bis} StGB)

Die Polizei ist grundsätzlich verpflichtet jede nach Art. 261^{bis} StGB registrierte Straftat der Staatsanwaltschaft zu melden, da es sich dabei um ein Officialdelikt handelt. Nach Art. 307 Abs. 4 StPO kann die Polizei jedoch von einer Berichterstattung an die Staatsanwaltschaft absehen, wenn offensichtlich kein Anlass zu weiteren Verfahrensschritten der Staatsanwaltschaft besteht (bspw., wenn der Tatbestand nicht erfüllt ist).

In den Jahren 2022 und 2023 wurden gemäss unserer Befragung gesamthaft 643 Straftaten, die unter Art. 261^{bis} StGB fallen durch die befragten Polizeibehörden erfasst.⁸ Insgesamt wurden 6 Prozent der erfassten Straftaten nicht an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet. Eine knappe Mehrheit der Polizeibehörden (n = 11 von 21 Polizeien, die Straftaten gemäss Diskriminierungsstrafnorm erfasst und in der Befragung Angaben betreffend die Weiterleitung gemacht haben; 52%) leiteten alle erfassten Straftaten gemäss der Diskriminierungsstrafnorm an die Staatsanwaltschaft weiter. 24 Prozent (n = 5) der Polizeien berichteten nur wenige (2% bis 14%) dieser Straftaten *nicht* an die Staatsanwaltschaft.⁹ Die restlichen 24 Prozent der Polizeien (n = 5) leiteten mehr als 14 Prozent der Straftaten gemäss Diskriminierungsstrafnorm (Art. 261^{bis} StGB) *nicht* an die Staatsanwaltschaft weiter. Als Gründe, weshalb nicht an die Staatsanwaltschaft berichtet wurde, gaben die Polizeien an, dass teilweise die Täterschaft unbekannt gewesen sei oder dass weitere Abklärungen (durch andere Polizeieinheiten oder Behörden) nötig gewesen seien beziehungsweise keine strafrechtliche Untersuchung möglich gewesen sei.

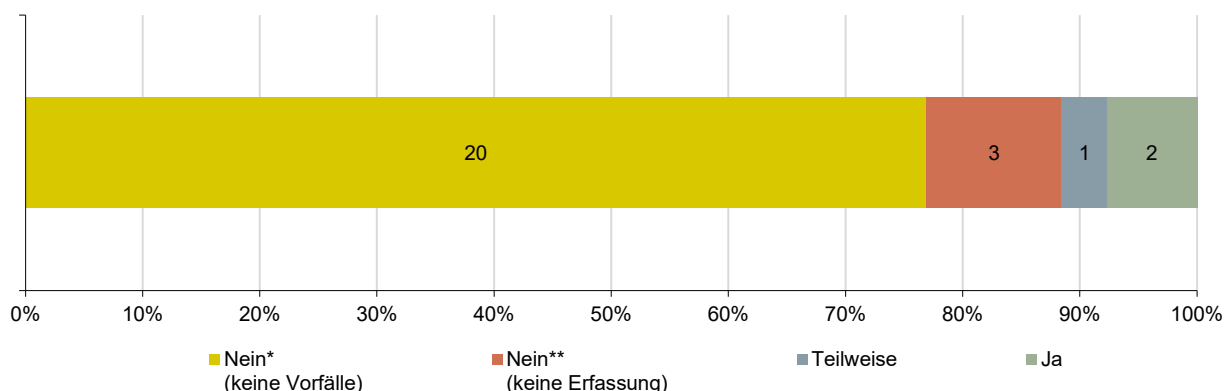
Die meisten Polizeien (n = 16) erfassen für Straftaten, die unter Art. 261^{bis} StGB fallen, auch, ob diese im Online- oder im Offline-Bereich stattfanden. Die Polizeibehörden, die dies teilweise tun (n = 4) erfassen es nicht immer, weil die Tatörtlichkeit für die PKS nicht erfasst werden müsse oder weil nicht immer identifizierbar sei, ob eine Straftat im Online- oder im Offline-Bereich vorgefallen sei.

Nur drei Polizeibehörden (12%) haben für Straftaten gemäss der Diskriminierungsstrafnorm (zumindest teilweise) erfasst, ob diese im Zusammenhang mit Kundgebungen gegen Corona-Massnahmen stattfanden (vgl. Darstellung D 4.3). Die meisten Polizeien (n = 20; 77%) haben dies nicht erfasst, weil es nach ihren Angaben keine Straftaten gemäss Art. 261^{bis} StGB in diesem Zusammenhang gab. Drei Polizeien (12%) haben nicht erfasst, ob solche Vorfälle an Kundgebungen gegen Corona-Massnahmen stattfanden, obwohl gemäss ihren Aussagen in diesem Kontext Vorfälle gemeldet wurden. Die drei Polizeien gaben folgende Gründe dafür an, dass diese Vorfälle nicht erfasst wurden: das Fehlen relevanter Richtlinien oder Erfassungsmöglichkeiten (bspw. kein Ortscode «Veranstaltung») oder der nicht vorhandene direkte Fokus der Kundgebungen auf Antisemitismus oder Rassismus.

⁸ Eine der 27 teilnehmenden Polizeien wies in der Befragung keine Zahlen aus und bei vier Polizeien lagen keine solchen Straftaten vor. Gemäss Zahlen aus der PKS waren es insgesamt in allen Kantonen in den Jahren 2022 und 2023 747 Straftaten gemäss Diskriminierungsstrafnorm (Art. 261^{bis} StGB).

⁹ Die Anzahl nicht berichteter Fälle der Kantonspolizei Waadt, sind in diesen Zahlen nicht enthalten, da die Waadt keine Aussagen betreffend die Weiterleitung an die Staatsanwaltschaft machte. Gemäss der Online-Befragung registrierte die Kantonspolizei Waadt jedoch rund 20 Prozent der gesamten Straftaten gemäss Diskriminierungsstrafnorm.

D 4.3: Erfasste Ihre Polizeibehörde, ob rassistische und antisemitische Straftaten gemäss Art. 261^{bis} StGB im Zusammenhang mit Kundgebungen gegen Corona-Massnahmen vorgefallen sind?

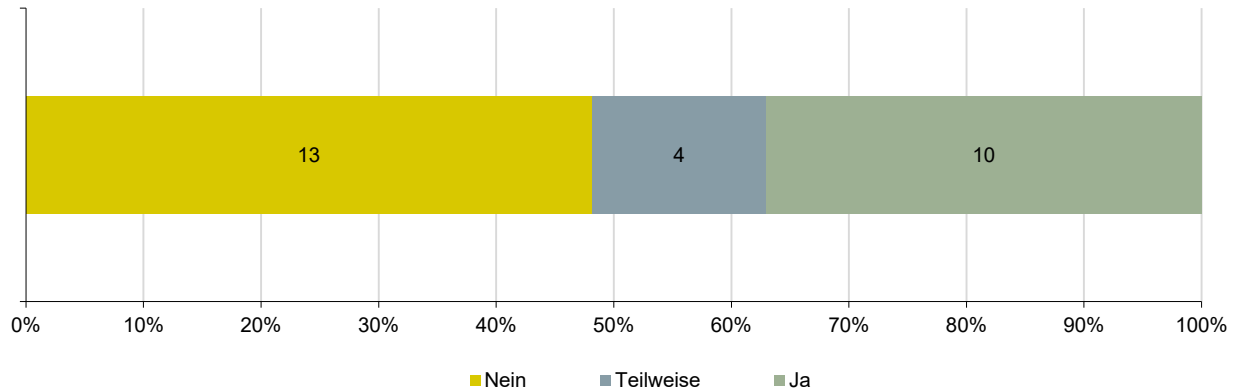


Quelle: Online-Befragung Erfassung Diskriminierung durch Polizeien 2024, Darstellung Interface; n = 26

Legende: * = Nein, es fanden keine solchen Straftaten an Kundgebungen gegen Corona-Massnahmen statt. ** = Nein, solche Straftaten haben an Kundgebungen gegen Corona-Massnahmen stattgefunden, doch dies wurde nicht erfasst.

I Hassmotive bei Straftaten über die Diskriminierungsstrafnorm (Art. 261^{bis} StGB) hinaus
 Die nachfolgenden Auswertungen beziehen sich auf die Erfassung von Hassmotiven bei Straftaten, die nicht unter die Diskriminierungsstrafnorm (Art. 261^{bis} StGB) fallen. Es wird die Erfassung von Hassmotiven bei solchen Straftaten allgemein – nicht nur von Hassmotiven betreffend die «Rasse», Herkunft oder Religion – dargestellt. Zehn Polizeibehörden geben an, dass sie Hassmotive bei Straftaten, die nicht unter Art. 261^{bis} StGB fallen, erfassen (37%), während vier dies zumindest teilweise tun (15%) (vgl. Darstellung D 4.4). Bei den Polizeien, die Hassmotive bei weiteren Straftaten erfassen oder teilweise erfassen, werden hauptsächlich die Motive «Rasse», sexuelle Orientierung und Religion als erfasste Merkmale genannt (n = zwischen 8 und 11; 57% bis 79% der Polizeien, die Hassmotive erfassen oder teilweise erfassen, je nach Merkmal). Hassmotive aufgrund von Ethnie, Herkunft oder Geschlecht werden auch oft erfasst (n = zwischen 6 und 7; 43% bis 50% der Polizeien, die Hassmotive erfassen oder teilweise erfassen, je nach Merkmal). Selten (n = 2; 14%) werden Hassmotive aufgrund von Alter, Sprache, sozialer Stellung oder Lebensform erfasst. Grundsätzlich werden bei der Erfassung die Tatmotive in der Codeliste der PKS oder des kantonalen Informationsverarbeitungssystems befolgt. Polizeien, die Hassmotive bei Straftaten, die nicht unter die Diskriminierungsstrafnorm (Art. 261^{bis} StGB) fallen, teilweise erfassen, tun dies nicht umfassend, weil nicht immer ein Hassmotiv ausdrücklich genannt wurde oder weil sie diese Erfassung nicht als ihre Pflicht sehen. Jene, die Hassmotive über die Diskriminierungsstrafnorm hinaus nicht erfassen (n = 13; 48%), begründen dies damit, dass es bislang keine oder nur eine geringe Anzahl solcher Fälle gab, dass eine Erfassung mit den aktuellen Erfassungssystemen nicht möglich ist, dass kein Auftrag dazu bestehe oder dass die Motivlage beim Rapport noch nicht definitiv gewesen sei.

D 4.4: Erfasst Ihre Polizeibehörde Hassmotive bei Straftaten, die nicht unter Art. 261^{bis} StGB fallen?

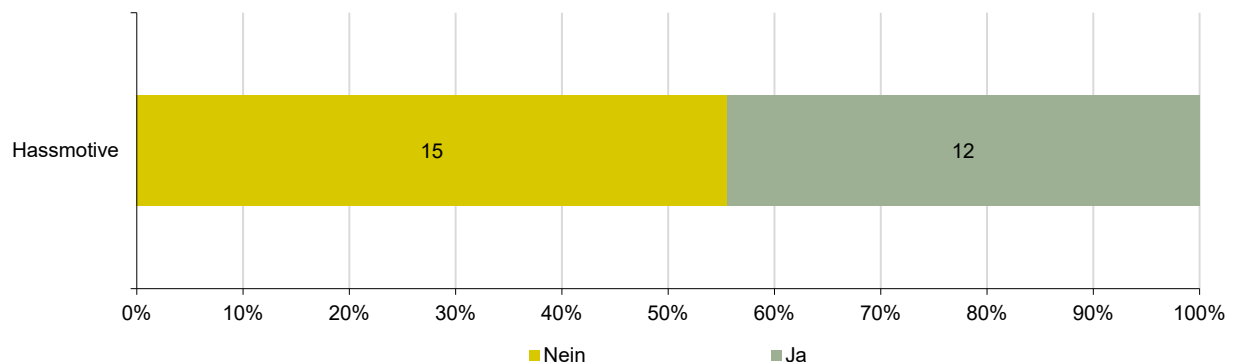


Quelle: Online-Befragung Erfassung Diskriminierung durch Polizeien 2024, Darstellung Interface; n = 27.

I Schulung zur Erfassung von Hassmotiven

Eine knappe Mehrheit (56%) der Polizeien führen *keine* Schulungen betreffend die Erfassung von Hassmotiven durch (vgl. Darstellung D 4.5). Es zeigt sich, dass eine Mehrheit der Polizeien, die Schulungen zur Erfassung von Hassmotiven durchführt, auch Hassmotive, die nicht Bestandteil von Art. 261^{bis} StGB sind, erfasst. Wenn Schulungen zur Erfassung von Hassmotiven angeboten werden, sind diese grundsätzlich Teil der Grundausbildung oder Bestandteil von Weiterbildungen. Sie dienen der Sensibilisierung und als Informationsgrundlage. Die Schulungen befassen sich mit Themen wie *Hate Crime*, *Hate Speech* und Diskriminierung. Teilweise werden diese Themen in weiteren Themenblöcken wie Menschenhandel oder interkulturelle Kompetenz vermittelt. Bei 92 Prozent der Polizeien, die Schulungen durchführen, sind diese obligatorisch. Polizeien, die Schulungen freiwillig ausgestalten, bieten diese zum Selbststudium an.

D 4.5: Werden Mitarbeitende der Polizei bezüglich der Erfassung von Hassmotiven geschult?

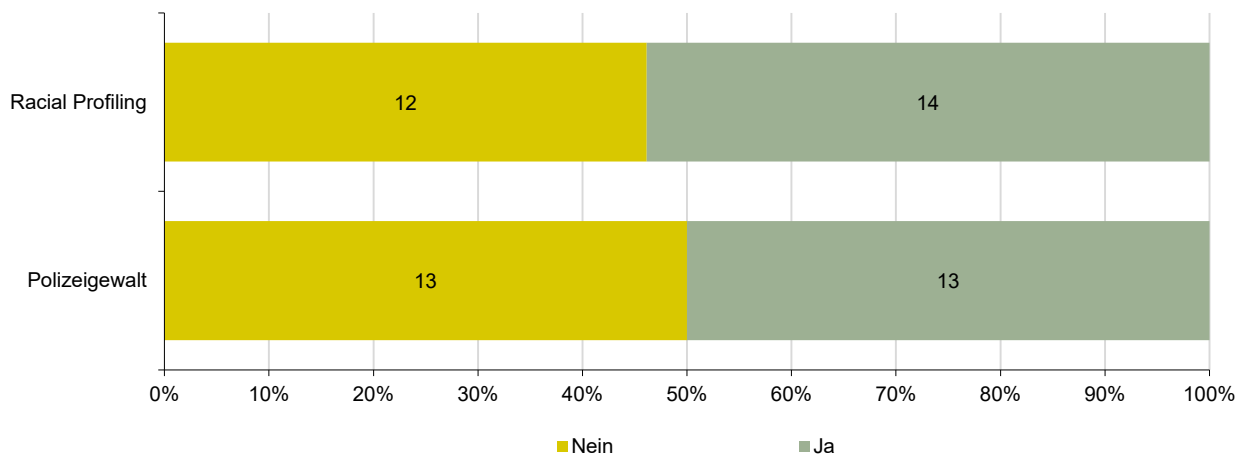


Quelle: Online-Befragung Erfassung Diskriminierung durch Polizeien 2024, Darstellung Interface; n = 27.

I Meldungen betreffend Racial Profiling und rassistisch motivierter Polizeigewalt

Wir fragten die Polizeien nach ihrem Vorgehen, wenn Personen Fälle von Racial Profiling oder rassistisch motivierte Polizeigewalt melden. Es zeigt sich, dass Polizeien die Meldungen oder Beschwerden zu Racial Profiling erfassen, dies auch meistens für Meldungen oder Beschwerden zu rassistisch motivierter Polizeigewalt tun. Jedoch erfasst nur ungefähr die Hälfte der Polizeibehörden (54% bzw. 50%) Meldungen oder Beschwerden dazu (vgl. Darstellung D 4.6). Die Polizeien, die keine Meldungen oder Beschwerden diesbezüglich erfassen, begründen dies damit, dass bislang keine Fälle vorlagen.

D 4.6: Erfasst Ihre Polizeibehörde Beschwerden oder Meldungen von Racial Profiling oder rassistisch motivierter Polizeigewalt?



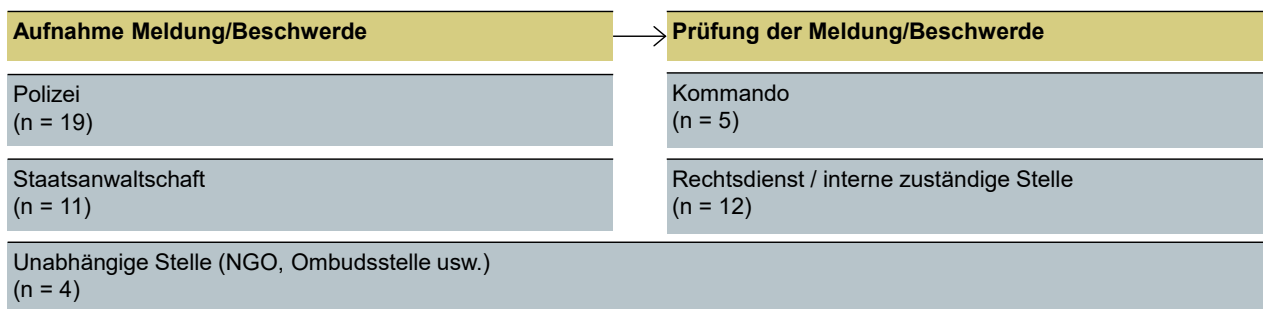
Quelle: Online-Befragung Erfassung Diskriminierung durch Polizeien 2024, Darstellung Interface; n = 26.

Der Prozess der Erfassung von Meldungen oder Beschwerden zu Racial Profiling und rassistisch motivierter Polizeigewalt wird organisationsintern grundsätzlich gleich ausgeführt. Zwischen den Polizeibehörden gibt es jedoch gewisse Unterschiede beim Prozess der Erfassung dieser Meldungen und Beschwerden. Wir unterscheiden im Folgenden zwischen zwei Prozessschritten, die von jeweils unterschiedlichen Akteuren vorgenommen werden können: erstens die Erfassung einer Meldung oder Beschwerde und zweitens die Prüfung der Meldung oder Beschwerde.

- *Erfassung der Meldung oder Beschwerde:* Die meisten Polizeibehörden erklären, dass Beschwerden oder Meldungen betreffend Racial Profiling und rassistisch motivierter Polizeigewalt bei der Polizei beziehungsweise beim Kommando der Kantonspolizei (n = 19) direkt gemeldet und/oder bei der Staatsanwaltschaft (n = 11) eingereicht werden können. Die Staatsanwaltschaft kommt insbesondere ins Spiel, wenn die Beschwerde als Teil eines Strafverfahrens eingereicht wird. Einige Polizeibehörden (n = 4) haben eine unabhängige Melde- oder Verfahrensstelle oder eine spezialisierte Abteilung für Amtsdelikte.
- *Prüfung der Meldung oder Beschwerde:* Nach Erhalt einer solchen Meldung oder Beschwerde wird diese oft an den internen Rechtsdienst weitergeleitet oder von einer anderen internen Stelle geprüft (n = 12). Diese Stelle entscheidet über das weitere Vorgehen und über die zu unternehmenden Schritte. Einige Polizeien (n = 5) geben an, dass das Kommando über das weitere Vorgehen und die notwendigen Massnahmen entscheidet. Ähnlich häufig (n = 4) wird auf Beschwerdemanagementrichtlinien oder auf die Befolgung eines definierten Prozessablaufs verwiesen.

Darstellung D 4.7 zeigt im Überblick welche unterschiedlichen Akteure in die beiden Prozessschritte einbezogen sind.

D 4.7: Übersicht Prozessschritte und involvierte Akteure bei einer Meldung betreffend Racial Profiling und rassistisch motivierter Polizeigewalt



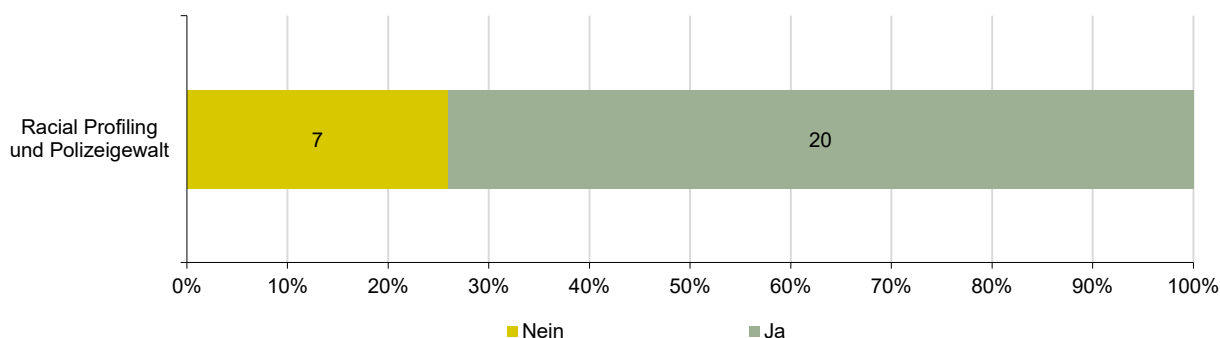
Quelle: Online-Befragung Erfassung Diskriminierung durch Polizeien 2024, Darstellung Interface.

Legende: Die Fallzahlen entsprechen der Anzahl Nennungen der involvierten Akteure. Einige Polizeien nannten mehrere involvierte Akteure für einen Prozessschritt. Nicht alle Polizeien machten Angaben zu beiden Prozessschritten.

I Schulung zu Racial Profiling und rassistisch motivierter Polizeigewalt

Die meisten Polizeien (n = 20; 74%) schulen ihre Mitarbeitenden zu den Themen Racial Profiling und rassistisch motivierter Polizeigewalt (vgl. Darstellung D 4.8). Diese Schulung ist bei 90 Prozent der Polizeien, die diese durchführen, obligatorisch. Viele behandeln die Themen Racial Profiling und rassistisch motivierte Polizeigewalt in den Schulungen im Zusammenhang mit anderen Themenblöcken wie interkulturelle Kompetenzen, Menschenhandel oder Umgang mit Minderheiten. Einige Polizeien arbeiten für die Ausgestaltung der Schulungen zu Racial Profiling und rassistisch motivierter Polizeigewalt mit NGOs, Fachstellen oder Vertretenden von Minderheiten zusammen. Es zeigt sich in der Online-Befragung, dass die Mehrheit (60%) der Polizeien, die Schulungen zu Racial Profiling und rassistisch motivierter Polizeigewalt durchführen, auch Meldungen und Beschwerden zu diesen Themen erfassen. Hingegen erfassen Polizeien, die keine Schulung zu diesen Themen durchführen, auch eher keine Meldungen oder Beschwerden diesbezüglich. Dies deutet darauf hin, dass zwischen den Polizeien grundsätzliche Unterschiede bestehen, wie viel Gewicht sie dem Thema Racial Profiling und rassistisch motivierte Polizeigewalt beimessen. Dieser Befund ist zentral, da davon auszugehen ist, dass die Anzahl identifizierter Vorfälle von Racial Profiling und rassistisch motivierter Polizeigewalt wesentlich von der Sensibilisierung der Polizeien und von den Bemühungen zu deren Erfassung abhängt.

D 4.8: Werden Mitarbeitende der Polizei bezüglich der Erfassung von Hassmotiven, Racial Profiling und rassistisch motivierter Polizeigewalt geschult?



Quelle: Online-Befragung Erfassung Diskriminierung durch Polizeien 2024, Darstellung Interface; n = 27.

4.3 Optimierungspotenzial bei Datenerhebungen und Datengrundlage

Nachfolgend halten wir Optimierungsmöglichkeiten bei den Vorgehensweisen und Zusammenarbeitsprozessen zur Datenerhebung und bezüglich der daraus resultierenden Datengrundlage fest. Wir stützen uns dabei in erster Linie auf die Aussagen der Interviewpersonen.

- *Fokus auf eine «Vorfall-Perspektive»:* Mehrere Interviewpersonen finden, dass das nationale Monitoring rassistischer Diskriminierung in seiner momentanen Form zu stark auf die Erfassung von Vorfällen rassistischer Diskriminierung – insbesondere über die Erhebung von Beratungsfällen – fokussiert. Einstellungen und Erfahrungen würden zwar über die Erhebung ZidS erfasst, doch insgesamt käme diesen Perspektiven zu wenig Gewicht zu. Andere Ebenen von Rassismus und rassistischer Diskriminierung seien im Monitoring noch überhaupt nicht oder zu wenig abgebildet. Es fehle beispielsweise die Erfassung von rassistischen Narrativen in den Medien, auf Social-Media-Plattformen oder in der Politik.
- *Dunkelziffer bei Daten zu Vorfällen der Beratungsstellen:* Eine Grenze der Daten des Beratungsnetzes für Rassismusopfer besteht gemäss den Interviewpersonen darin, dass nur Meldungen berücksichtigt werden von Personen, die sich an eine Beratungsstelle wenden. Eine aktive Suche wie beispielsweise bei einem Medien- oder Onlinemonitoring führt im Vergleich zu den Daten des Beratungsnetzes, zu deutlich höheren Fallzahlen. Wir müssen gemäss der Einschätzung der Interviewpersonen davon ausgehen, dass ein Grossteil der Personen, die von rassistischer Diskriminierung betroffen sind, keine Beratung in Anspruch nehmen. Die Folge davon ist, dass das Underreporting in den Daten des Beratungsnetzes – auch im Vergleich zur Anzahl identifizierter Vorfälle in einem Medien- oder Onlinemonitoring – hoch ist. Um dieses Underreporting zu verringern, sei es wichtig, dass die Meldestellen bekannter würden. Zudem könne es verringert werden, indem auch gemeldete Vorfälle von Personen berücksichtigt würden, die keine Beratung in Anspruch nähmen. Bezüglich der Handhabung dieser reinen Meldungen gibt es unterschiedliche Positionen bei den Interviewpersonen: Einige unterstützen das Vorgehen, dass nur Beratungsfälle ins nationale Monitoring rassistischer Diskriminierung einfließen mit der Begründung, dass bei gemeldeten Vorfällen ohne Beratung die Gefahr bestehe, dass es sich um Falschmeldungen handeln könne. Andere Interviewpersonen nehmen eine Gegenposition ein und vertreten die Ansicht, dass durch diesen Ausschluss von Meldungen die Anzahl präsentierter Vorfälle nochmals deutlich tiefer ausfällt und damit noch weniger der Realität entspricht. Schliesslich könnten über den stärkeren Einbezug von Vorfällen, die durch eine aktive Suche identifiziert werden, auch Fälle berücksichtigt werden, bei denen kein individuelles Opfer identifizierbar sei, sondern bei denen es sich um die kollektive Betroffenheit einer gesamten rassifizierten Gruppe handle.
- *Vergleichbarkeit der erfassten Vorfälle von Beratungsstellen und von den Betroffenengruppen:* Die Interviewpersonen betonen, dass es eine Herausforderung ist, dass die Daten, die von den Beratungsstellen und von Betroffenengruppen gesammelt werden, nur begrenzt miteinander vergleichbar sind. Es bestünden Unterschiede betreffend die Daten von Stellen, die ihre Meldungen als Mitglieder des Beratungsnetzes nach Do-SyRa-Richtlinien erfassten – wie beispielsweise der SIG – und jenen, die nicht Teil des Beratungsnetzes seien und damit nicht an die Richtlinien gebunden seien. Zudem würden verschiedene Betroffenengruppen auch unterschiedlich viele der tatsächlichen Vorfälle melden. Ein Grund dafür sei, dass die Betroffenengruppen ihre Diskriminierung nicht in gleichem Masse mitteilten und die Hemmschwelle zur Inanspruchnahme einer Beratung zwischen den Gruppen variere. Ein anderer Grund bestehe darin, dass die Ressourcen zwischen den Betroffenengruppen ungleich verteilt seien. Zudem unterscheiden sich die Betroffenengruppen in ihrem Organisationsgrad und der öffentlichen Anerkennung, die ihnen zukommt. Auch die Anzahl Vorfälle, die über ein

Medienmonitoring ausgewiesen werden können, hänge wesentlich davon ab, wie viele Ressourcen für das Aufsuchen dieser Fälle aufgewendet werden könne. Insgesamt führe dies dazu, dass die Anzahl nicht erfasster Vorfälle für verschiedene rassifizierte Gruppen unterschiedlich hoch sei. Schliesslich hätten einige Stellen nicht die nötigen Ressourcen, um überhaupt Vorfälle zu erfassen und könnten deshalb keine Daten für das Monitoring bereitstellen.

- *Erfassung von Online-Hassrede*: Im bestehenden Monitoring wird Online-Hassrede einerseits über die online Meldestelle der EKR oder über Meldungen bei den verschiedenen Beratungsstellen erhoben. Andererseits fliessen Daten zur Online-Hassrede über die Onlinemonitorings des SIG und der GRA sowie der CICAD ins nationale Monitoring rassistischer Diskriminierung ein. Diese beiden Herangehensweisen können jedoch gemäss den Interviewpersonen Online-Hassrede nicht gesamthaft erfassen. Betreffend die Meldungen äussern die Interviewpersonen Bedenken, dass Online-Hassrede nicht umfassend gemeldet werde. Die Hürden beim Transfer vom Online-Bereich in eine physische Beratungsstelle seien gross und Online-Hassrede werde in der Gesellschaft oft als weniger gravierend wahrgenommen als Vorfälle im Offline-Bereich. Betreffend die Onlinemonitorings zeigt sich in den Interviews, dass trotz der Erhöhung der berücksichtigten Fälle von Rassismus und Antisemitismus über eine Suchmaschine, nur ein Teil der Online-Hassrede erfasst werden kann. Für eine umfassende Erhebung von Online-Hassrede sei *erstens* der Einsatz eines Algorithmus nötig. Die Public Discourse Foundation hat zur Erfassung von Online-Hassrede einen Algorithmus entwickelt, den sie konstant trainieren und weiterentwickeln. Mit einem solchen Algorithmus lässt sich Online-Hassrede nicht nur umfassender darstellen, dieser hat sich auch als präziser erwiesen als eine manuelle Kategorisierung von Online-Hassrede.¹⁰ Ein Nachteil des Algorithmus besteht darin, dass eine Unterscheidung zwischen Online-Hassrede gegenüber verschiedenen Zielgruppen – aufgrund der «Rasse», des Geschlechts, der sexuellen Orientierung usw. – momentan noch nicht umfassend möglich ist und die Umsetzung breites technisches Wissen und eine entsprechende Infrastruktur voraussetzt. *Zweitens* seien vertiefte qualitative Textanalysen nötig, um Aussagen zu den konkreten Inhalten von Online-Hassrede machen zu können.
- *Erfassung von strukturellem und institutionellem Rassismus*: Eine bestehende Lücke stellt gemäss den Interviewpersonen die Erfassung von strukturellem Rassismus dar. Struktureller Rassismus meint Benachteiligungen rassifizierter Gruppen, die sich nicht nur auf einzelne Handlungen beziehen, sondern gesellschaftlich verankert und historisch gewachsen sind. Dies liesse sich auf die grundsätzliche Herausforderung zurückführen, strukturellen Rassismus empirisch zu messen. Um strukturellen Rassismus überzeugend aufzeigen zu können, seien umfassendere Forschungsarbeiten nötig. NaDiRa in Deutschland erfasst institutionellen Rassismus beispielsweise über Inhaltsanalysen von Dokumenten, von weiteren Quellen wie Lehrmaterialien und von Medien sowie über partizipative Forschung. Mit diesen Analysen lassen sich gesellschaftliche Normen und Narrative über rassifizierte Minderheiten identifizieren, die Erkenntnisse zu strukturellem Rassismus hervorbringen. Auch institutioneller Rassismus werde in der Schweiz nicht ausreichend untersucht. Institutioneller Rassismus liegt vor, wenn durch bestehende Strukturen, Prozesse und Regelungen von Institutionen rassifizierte Personen benachteiligt sind. Es gebe kaum Möglichkeiten, um institutionellen Rassismus zu melden, wie dies beispielsweise über Ombudsstellen sichergestellt werden könnte. Möglicherweise werden solche Fälle von den Institutionen erfasst, doch diese

¹⁰ Kotarcic, Ana; Hangartner, Dominik; Gilardi, Fabrizio; Kurer, Selina; Donnay, Karsten (2022): Human-in-the-Loop Hate Speech Classification in a Multilingual Context. In Findings of the Association for Computational Linguistics: EMNLP 2022, Abu Dhabi, United Arab Emirates. Association for Computational Linguistics.

fliessen nicht ins nationale Monitoring rassistischer Diskriminierung ein. NaDiRa analysiert institutionellen Rassismus über Interviews, Dokumentenanalysen und Feldbeobachtungen bei Institutionen (bspw. Kindertagesstätten, Gesundheitswesen). INAR erfasst institutionellen Rassismus, indem meldende Personen Angaben zu den Reaktionen der Institutionen auf einen Vorfall festhalten.

- *Berücksichtigung der Intersektionalität:* Eine weitere Lücke besteht gemäss den Interviewpersonen darin, dass Intersektionalität im nationalen Monitoring rassistischer Diskriminierung nicht ausreichend beleuchtet wird. Der Begriff der intersektionalen Diskriminierung meint, dass Diskriminierungen aufgrund unterschiedlicher Merkmale eine verschränkende Wirkung haben (vgl. Definition in Abschnitt 3.1.1). Die wichtige Rolle intersektionaler Prozesse wird in der Wissenschaft und der Gesellschaft zunehmend beachtet. Es sei deswegen zentral, dass die Intersektionalität auch im nationalen Monitoring rassistischer Diskriminierung dargestellt werde.
- *Samplegrösse und Anzahl Antworten unterschiedlicher Betroffenengruppen in der Erhebung ZidS:* Als Schwachstelle der Erhebung ZidS erwähnten die Interviewpersonen die Samplegrösse. Mit einem grösseren Sample könnten aussagekräftige Ergebnisse zu den Zusammenhängen mehrerer Variablen gemacht werden, die mit der bestehenden Samplegrösse schwierig zu gewährleisten seien. Um zuverlässige Ergebnisse für einzelne Kantone und betroffene Gruppen zu erhalten, sei zudem ein Oversampling (pro Kanton und Gruppe) notwendig. Ein solches Oversampling sei vor allem dann sinnvoll, wenn es um die Beantwortung von Fragen zur Diskriminierungserfahrung einzelner betroffener Gruppen gehe.
- *Fehlende Angaben in der Erhebung ZidS betreffend die ethnische Zugehörigkeit:* Eine weitere Grenze der Erhebung ZidS besteht gemäss den Interviewpersonen darin, dass keine Angaben zur zugeschriebenen ethnischen Zugehörigkeit oder zur selbstdeklarierten Zugehörigkeit der teilnehmenden Person diesbezüglich erhoben werden. Mit der Erfassung dieser Angaben könnten die Repräsentativität des Samples analysiert, beziehungsweise bei Bedarf mit einer Gewichtung reagiert und die Ergebnisse nach Betroffenengruppe aufgeschlüsselt werden. Diesem Vorteil stehen Bedenken von Interviewpersonen gegenüber, dass sich Fragen zur ethnischen Zugehörigkeit negativ auf das Ansehen des Bundes auswirken könnten.
- *Erfassung rassistischer Diskriminierung durch die Polizeien:* Institutioneller Rassismus und Racial Profiling wird gemäss den Interviewpersonen bei den Polizeien nur unzureichend erfasst. Sie weisen auf die Wichtigkeit hin, dass auch Straftaten mit Hassmotiv, die nicht unter die Diskriminierungsstrafnorm fallen, von den Polizeien systematischer erfasst werden sollen. Diese Einschätzungen werden weitgehend durch die Ergebnisse unserer Online-Befragung bei den Polizeien gestützt. Fast die Hälfte der Polizeien erfasst keine Hassmotive bei Straftaten, die nicht unter Art. 261^{bis} StGB fallen. Und auch nur rund die Hälfte der befragten Polizeien geben an, Meldungen oder Beschwerden von Racial Profiling erfasst zu haben. Polizeien, die keine solchen Meldungen oder Beschwerden erfasst haben, halten mehrheitlich fest, dass bisher keine eingegangen seien. Die Erfahrungen aus Irland zeigen zudem, dass weitere Bedingungen gegeben sein müssen, damit rassistische Vorfälle – die sowohl innerhalb wie auch ausserhalb der Polizeien stattfinden – von der Polizei umfassend dokumentiert werden. So müssten den Polizeien für die Erfassung rassistischer Vorfälle ausreichend Ressourcen zur Verfügung stehen, eine Sensibilität der Polizeien betreffend das Vorhandensein rassistischer Diskriminierung bestehen und Mitarbeitende der Polizei ausreichend in der Erfassung rassistischer Vorfälle geschult sein. Um sicherzustellen, dass betroffene Personen Vorfälle rassistischer Diskriminierung bei der Polizei melden, sei es zudem wichtig, dass die Polizeien öffentlich aufzeigen, dass die Meldungen mit konkreten Massnahmen seitens der Polizei einhergehen.
- *Ressourcen der erfassenden Stellen und der FRB:* Mehrere Interviewpersonen betonten, dass es schlussendlich eine Ressourcenfrage sei, wie umfassend das nationale

Monitoring rassistische Diskriminierung darstellen könne. Die Expertinnen und Experten sind sich einig, dass die Erfassung von rassistischer Diskriminierung komplex und aufwändig ist. Mit den bestehenden Ressourcen der beteiligten Akteure – sowohl der FRB wie auch der datenerfassenden Stellen – sei es nicht möglich, das Phänomen der rassistischen Diskriminierung und den Umfang der Problematik umfassend darzustellen.



5. Zusammenführung der Daten und Inhalt des Monitorings



5.1 Beschreibung der Zusammenführung der Daten sowie des Inhalts und der Kommunikation des Monitorings

In diesem Abschnitt beschreiben wir, wie die FRB (in Zusammenarbeit mit dem SFM) die Daten der erfassenden Stellen zusammenführt, darstellt und interpretiert. Zudem erläutern wir den Inhalt des daraus resultierenden Monitorings und zeigen auf, wie dieses gegenüber Stakeholdern und der Öffentlichkeit kommuniziert wird.

5.1.1 Zusammenführung und Interpretation der Daten

Die FRB führt die Daten der erfassenden Stellen für das nationale Monitoring rassistischer Diskriminierung zusammen, stellt die Ergebnisse dar und nimmt eine Interpretation davon vor. Das SFM führt die konkreten Arbeiten zur Auswertung der Daten im Mandatsverhältnis für die FRB aus. Die Daten wertet das SFM aus, indem Trends anhand von LOESS-Kurven dargestellt werden.¹¹ LOESS-Kurven eignen sich für die Darstellung von Trends und können im Vergleich zu anderen Darstellungsformen die vorliegenden Muster in den Daten genauer aufzeigen.

Die FRB bezieht neben den Fachleuten der SFM punktuell weitere Expertinnen und Experten in die Auswertung der Daten ein. Die EKR hat die Ausgestaltung des Monitorings mehrfach beratend unterstützt. Auch das Beratungsnetz für Rassismuskritiker hat seine Einschätzung zum Entwurf der Zusammenfassung «Rassismus in Zahlen – das Wichtigste in Kürze» einbringen können.

5.1.2 Inhalt des Monitorings und Kommunikation

Das Online-Monitoring gliedert sich in folgende Themenbereiche:

- Häufigkeit rassistischer Diskriminierung
- Von rassistischer Diskriminierung betroffene Gruppen
- Rassistische Diskriminierung nach Kontext und Lebensbereich
- Art der diskriminierenden Handlung
- Täterinnen und Täter von rassistischer Diskriminierung
- Einstellungen gegenüber von rassifizierten Personen

Für jeden Themenbereich bereitet die FRB die Ergebnisse der Datenauswertung grafisch auf und interpretiert die Ergebnisse. Bis 2021 veröffentlichte die FRB die Ergebnisse alle zwei Jahre in einem Bericht zum nationalen Monitoring rassistischer Diskriminierung. Seit Januar 2024 stellt die FRB die Ergebnisse zu rassistischer Diskriminierung online zur

¹¹ LOESS-Kurven sind lokal gewichtete Streudiagramme (LOESS steht für «locally estimated scatterplot smoothing»). Mit LOESS-Kurven können Trends aufgezeigt werden, ohne Annahmen über die Form des Trends machen zu müssen (bspw. können auch nicht-linear abnehmende oder zunehmende Trends aufgezeigt werden).

Verfügung. Die Daten werden jedes zweite Jahr aktualisiert – zurzeit sind Daten bis zum Jahr 2022 aufgeführt.

5.2 Beurteilung der Zusammenführung der Daten sowie des Inhalts und der Kommunikation des Monitorings

Nachfolgend beurteilen wir die Zweckmässigkeit der Zusammenführung, der Interpretation und der Darstellung der Daten des Monitorings und zeigen Optimierungspotenzial auf. Auch gehen wir auf die Frage nach der Angemessenheit der Kommunikation ein. Als Grundlage dienen die Interviews mit den Expertinnen und Experten.

- *Gesamtbild durch Kombination der Daten:* Insgesamt teilte die Mehrheit der Interviewpersonen die Meinung, dass die FRB durch ihr Monitoring einen wertvollen Beitrag leistet, um ein Gesamtbild rassistischer Diskriminierung in der Schweiz aufzuzeigen. Über eine einzige Erhebung könne die Komplexität rassistischer Diskriminierung nicht erfasst werden. Zudem hätten die Erhebungen jeweils ihre spezifischen Vorteile und Nachteile. Erst die verschiedenen Ansätze zur Messung von Rassismus würden ein ganzheitlicheres Bild ergeben. Damit trage das Monitoring auch dazu bei, dass die Problematik der rassistischen Diskriminierung in den gesellschaftlichen und politischen Diskurs einflüsse.
- *Verständlichkeit der Auswertungen:* Trotz der Bemühungen der FRB zu erläutern, wie die Ergebnisse zu interpretieren sind, seien diese teilweise schwer zu verstehen. Es sei insbesondere schwierig, nachzuvollziehen, dass die Unterschiede in den Zahlen auf verschiedene Erhebungsmethoden zurückzuführen seien. Wenn die Ergebnisse einfacher nachvollziehbar dargestellt würden, könnte gemäss den Interviewpersonen auch das Interesse der Journalistinnen und Journalisten stärker geweckt werden, über das nationale Monitoring rassistischer Diskriminierung zu berichten. Das Ziel solle sein, dass über das Publikationsdatum hinaus über das Monitoring berichtet werde.
- *Koordinierte Publikation der Daten:* Einige Interviewpersonen waren der Ansicht, dass es der Kommunikation gegenüber der Gesellschaft dienen würde, wenn die unterschiedlichen Akteure, die Daten zu rassistischer Diskriminierung publizieren – insbesondere die SIG/GRA, die CICAD, das Beratungsnetz für Rassismusopfer und das BFS – ihre Publikationsdaten untereinander und mit der FRB koordinierten. Es solle auch klarer kommuniziert werden, welche unterschiedlichen Berichte zu rassistischer und antisemitischer Diskriminierung es in der Schweiz gibt und wie die Berichte zueinanderstehen. Es sei zudem wichtig, dass die verschiedenen Stellen ihre Auswertungen inhaltlich und visuell einheitlicher präsentierten.
- *Einbindung von Akteuren aus der Wissenschaft und der Betroffenengruppen:* Aus dem Ländervergleich mit Deutschland geht hervor, dass der enge Einbezug sowohl von wissenschaftlichen Akteuren als auch von Betroffenengruppen in ein Monitoring rassistischer Diskriminierung zentral ist. Über die Zusammenarbeit mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern könne methodische und inhaltliche Expertise abgeholt werden. Die Betroffenengruppen können gemäss Expertenmeinung für die Ausgestaltung der Erhebungen, insbesondere aber für die Ausarbeitung von Massnahmenempfehlungen gewinnbringend einbezogen werden. Im nationalen Monitoring rassistischer Diskriminierung in der Schweiz ist ein solcher Einbezug von Akteuren aus der Wissenschaft und von Betroffenengruppen im Vergleich zu Deutschland und Irland weniger stark ausgeprägt. Die Wissenschaft wird primär in die Aufbereitung der Daten und über Mandate für themenspezifische Studien einbezogen. Akteure der Betroffenengruppen sind nur punktuell für Rückmeldungen direkt einbezogen.
- *Verstärkung des internationalen Austauschs:* Zurzeit koordiniert sich die FRB primär im Rahmen von bilateralen Austauschen international betreffend die Erfassung rassistischer Diskriminierung. Zudem beinhaltet die Erhebung ZidS einen Indikator der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen, der eine internationale

Vergleichbarkeit der Ergebnisse zur Schweiz mit Ergebnissen aus anderen Ländern zulässt. Unser Ländervergleich zeigt, dass die interviewten Akteure in Deutschland und in Irland planen, die Datenerhebungen im Bereich der rassistischen Diskriminierung international oder zumindest europaweit stärker zu vereinheitlichen. Damit die Daten aus der Schweiz auch einen internationalen Vergleich ermöglichen, ist es wichtig, dass sich die Schweiz am internationalen Austausch zum Monitoring rassistischer Diskriminierung beteiligt.



6. Fazit und Empfehlungen

In diesem Kapitel ziehen wir das Fazit aus den Erhebungen und leiten davon ausgehend insgesamt sechs Empfehlungen zur Weiterentwicklung des nationalen Monitorings rassistischer Diskriminierung ab.

6.1 Fazit

Seit 2010 erstellt die FRB ein nationales Monitoring rassistischer Diskriminierung. Die FRB bezieht verschiedene Erhebungen in das Monitoring ein, die jeweils einen spezifischen Blick auf das Phänomen der rassistischen Diskriminierung werfen. Es fliessen Daten zu Vorfällen rassistischer Diskriminierung, zu Erfahrungen betroffener Personen und zu Einstellungen gegenüber rassifizierten Gruppen ein. Zudem gewährleisten es die berücksichtigten Erhebungen, Daten zu unterschiedlichen rassifizierten Gruppen auszuwerten. Insgesamt stellt das Monitoring dadurch ein ganzheitliches Bild rassistischer Diskriminierung in der Schweiz dar. Indem das Monitoring Trends rassistischer Diskriminierung aufzeigt, liefert es auch die Grundlage, um Tendenzen im Bereich der rassistischen Diskriminierung zu erkennen, was der zielgerichteten Ergreifung von Massnahmen dient. Je umfassender das Monitoring ist, desto gezielter können schliesslich Rassismus als gesamtgesellschaftliches Phänomen und rassistische Diskriminierung gegenüber verschiedenen rassifizierten Gruppen und in den unterschiedlichen Lebensbereichen bekämpft werden. In folgenden Bereichen besteht beim nationalen Monitoring rassistischer Diskriminierung jedoch Optimierungsbedarf:

- *Verwendung der Begriffe «Rassismus» und «rassistische Diskriminierung»:* Im nationalen Monitoring rassistischer Diskriminierung ist die Verwendung der beiden Begriffe «Rassismus» und «rassistische Diskriminierung» nicht immer klar. Wie die FRB im Glossar festhält, handelt es sich um unterschiedliche Konzepte. Der Begriff «Rassismus» legt den Fokus auf die strukturellen und gesellschaftlichen Gegebenheiten, die rassistischer Diskriminierung zugrunde liegen. Eine einheitliche Verwendung der Begriffe im Monitoring und ein stärkerer Gebrauch des Begriffs «Rassismus» – anstelle des im Monitoring mehrheitlich benutzten Begriffs «rassistische Diskriminierung» – können zu einem besseren Verständnis struktureller Ursachen rassistischer Diskriminierung beitragen. Insbesondere würde damit sichtbar, dass Rassismus ein gesellschaftliches Phänomen ist, das auf tief verankerten Strukturen und Normen beruht. Rassistische Diskriminierung soll hingegen als Ergebnis dieser rassistischen Strukturen verstanden werden.
- *Schliessung von Lücken bei der Erhebung verschiedener Formen von Rassismus und rassistischer Diskriminierung:* Das Monitoring stützt sich auf Daten aus erstens einer repräsentativen Erhebung bei der Bevölkerung zu Einstellungen und Erfahrungen mit rassistischer Diskriminierung, zweitens der Erfassung von Meldungen zu Vorfällen rassistischer Diskriminierung, drittens einem Medienmonitoring zur rassistischen Diskriminierung einzelner rassifizierter Gruppen sowie viertens der Sammlung von Rechtsfällen und Urteilen. Damit ist das breite methodische Spektrum, das zur Erfassung von Rassismus und rassistischer Diskriminierung genutzt werden sollte, noch

nicht ausgeschöpft. Es besteht zudem insgesamt ein starker Fokus auf die Erfassung von Vorfällen über Meldungen. Die daraus resultierenden Daten fokussieren auf rassistische Diskriminierung, die gegen ein individuelles Opfer gerichtet ist. Gewisse Phänomene von Rassismus und rassistischer Diskriminierung – insbesondere struktureller und institutioneller Rassismus, Online-Hassrede sowie die Erfahrungen rassifizierter Personen – können mit den bestehenden Methoden nicht ausreichend gemessen werden.

- *Erfassung rassistischer Straftaten durch die Polizeien:* Erstens bestehen Unterschiede zwischen den Polizeien bei der Erfassung von rassistischen Straftaten, die ausserhalb der Polizei stattfinden. Die Polizeien unterscheiden sich darin, wie systematisch sie Straftaten gemäss der Diskriminierungsstrafnorm (Art. 261^{bis} StGB) an die Staatsanwaltschaft weiterleiten, welche Merkmale sie zu diesen Straftaten festhalten (bspw. ob diese an Kundgebungen stattgefunden haben) sowie inwiefern sie bei weiteren Straftaten Hassmotive erfassen und Schulungen zu deren Erfassung durchführen. Über eine einheitlichere, systematischere und ganzheitlichere Erfassung rassistischer Vorfälle durch die Polizeien liessen sich wichtige Erkenntnisse zu Straftaten mit rassistischem Tatmotiv gewinnen. Zudem bestehen zweitens Unterschiede bei der Erfassung rassistischer Vorfälle innerhalb der Polizeien in Form von Racial Profiling und rassistisch motivierter Polizeigewalt sowie entsprechender Schulungen dazu. Eine umfassende Erhebung von Racial Profiling und rassistisch motivierter Polizeigewalt ist nötig, um institutionelle Diskriminierung bei den Polizeien analysieren zu können. Schliesslich sind Schulungen bei den Polizeien wichtig, um sicherzustellen, dass rassistische Straftaten, Racial Profiling und rassistisch motivierte Polizeigewalt auch als solche erkannt werden.
- *Hohe Dunkelziffer bei den erfassten Vorfällen durch die Beratungsstellen:* Wir müssen davon ausgehen, dass nur ein kleiner Teil der tatsächlich stattfindenden Vorfälle rassistischer Diskriminierung über die Beratungsstellen erfasst wird. Zudem sind die Angaben zu den Vorfällen für die verschiedenen rassifizierten Gruppen nicht gleich umfassend, wodurch ein Vergleich zwischen den Gruppen erschwert ist.
- *Zugänglichkeit der Ergebnisse:* Die Ergebnisse des Monitorings sind trotz Bemühungen der FRB schwierig zu interpretieren. Dies hängt insbesondere damit zusammen, dass den unterschiedlichen Datenquellen verschiedene Erhebungsmethoden zugrunde liegen, die nicht vollständig aufeinander abgestimmt sind.
- *Einbindung der Wissenschaft und von Betroffenengruppen:* Der enge Einbezug sowohl wissenschaftlicher Akteure als auch der Betroffenengruppen ist zentral, um Expertise zu nutzen und sicherzustellen, dass das Monitoring breit abgestützt und legitimiert ist. Akteure aus der Wissenschaft und die Betroffenengruppen sind bisher in der Schweiz noch nicht umfassend ins nationale Monitoring rassistischer Diskriminierung eingebunden. Akteure aus der Wissenschaft werden hauptsächlich über spezifische themenbezogene Mandate und bei der Aufbereitung der Daten für das Monitoring einbezogen. Die Einschätzungen der Betroffenengruppen werden punktuell über gezielte Rückmeldungen aufgenommen.
- *Internationale Koordination betreffend die Erfassung rassistischer Diskriminierung:* In Deutschland und Irland bestehen Bestrebungen, die Erfassung rassistischer Diskriminierung international stärker zu koordinieren. Über eine Beteiligung der Schweiz an diesen Bestrebungen, können die Ergebnisse des nationalen Monitorings rassistischer Diskriminierung aus der Schweiz auch europaweit oder sogar global vergleichbar werden. Es ist deshalb wichtig, dass sich die Schweiz aktiv in die internationale Koordination einbringt.

6.2 Empfehlungen

Basierend auf unseren Schlussfolgerungen machen wir sechs Empfehlungen zur Weiterentwicklung des nationalen Monitorings rassistischer Diskriminierung.

I Empfehlung 1: Systematische Erfassung rassistischer Straftaten durch die Polizeien

Es bestehen deutliche Unterschiede zwischen den Polizeien bei der Erfassung von rassistischen Vorfällen. Diese Unterschiede betreffen sowohl die Erfassung von Vorfällen, die ausserhalb der Polizei stattfanden, wie auch von Racial Profiling und rassistisch motivierter Polizeigewalt innerhalb der Polizei. Basierend auf diesen Erkenntnissen empfehlen wir, dass die Bundespolizei Vorgaben zuhanden der Polizeien betreffend die Erfassung von rassistischen Vorfällen erlässt. Damit die Erfassung in der Praxis zwischen den Polizeien tatsächlich vergleichbar ist, sind auch Richtlinien zu den Schulungen nötig, die Best Practices zur Erfassung rassistischer Vorfälle vermitteln und Mitarbeitende der Polizei für die Themen rassistische Diskriminierung, Racial Profiling und rassistisch motivierte Polizeigewalt sensibilisieren. Schliesslich empfehlen wir, dass die Polizeien öffentlich aufzeigen, wie sie auf Meldungen rassistischer Diskriminierung reagieren und welche Massnahmen sie einleiten. Wiederum soll dies sowohl für Meldungen von Vorfällen rassistischer Diskriminierung innerhalb wie auch ausserhalb der Polizeien gewährleistet sein. Dies zeigt betroffenen Personen auf, welche Wirkungen eine Meldung hat und kann dazu beitragen, dass diese Personen eine Meldung tätigen. Dadurch lässt sich das Underreporting rassistischer Straftaten durch Polizeien verringern.

I Empfehlung 2: Weiterentwicklung der Erhebungen

Wichtige methodische Zugänge zur Erhebung rassistischer und antisemitischer Diskriminierung kommen im nationalen Monitoring rassistischer Diskriminierung bisher nicht zur Anwendung. Wir empfehlen deshalb, das methodische Spektrum des Monitorings gezielt auszuweiten und zu vertiefen. Damit lassen sich Phänomene rassistischer und antisemitischer Diskriminierung beleuchten, die bisher im Monitoring nicht ausreichend erfasst sind. Konkret empfehlen wir folgende methodische Erweiterungen:

- *Erfassung von strukturellem und institutionellem Rassismus*: Erstens empfehlen wir, strukturellen Rassismus über Inhaltsanalysen von Dokumenten wie Lehrmitteln und Medien oder partizipative Forschung zu erfassen. Diese Methoden erlauben eine gezieltere Analyse von Narrativen rassifizierter Minderheiten und von gesellschaftlichen Normen beziehungsweise der Wahrnehmung der Betroffenen davon. Zweitens empfehlen wir, institutionellen Rassismus über zwei zusätzliche Zugänge zu erfassen. Einerseits soll institutioneller Rassismus direkt über Erhebungen (bspw. Umfragen oder Experimente) bei den Institutionen – Arbeitgebenden, Behörden, Gesundheitswesen, Polizeien usw. – erfasst werden. Andererseits sollen bei Meldungen von Vorfällen Angaben zur Reaktion von Institutionen auf den Vorfall eingeholt werden. Für die Erfassung von strukturellem und institutionellem Rassismus kann auf die Erfahrungen von NaDiRa in Deutschland und INAR in Irland zurückgegriffen werden.
- *Umfassendes Monitoring von Online-Hassrede*: Wir empfehlen, über quantitative und qualitative Methoden rassistische Online-Hassrede systematisch zu erfassen. Für die Umsetzung der quantitativen Analyse sollen die Erfahrungen der Public Discourse Foundation einbezogen werden, die einen Algorithmus zur Erfassung von Online-Hassrede entwickelt hat.
- *Gezieltere Messung der Erfahrungen rassifizierter Personen*: Wir empfehlen die Erfahrungen rassifizierter Personen umfassender zu erheben. Bei einer Befragung ist dazu ein ausreichend grosses Sample oder ein Oversampling betroffener Gruppen sicherzustellen. Dies bedingt, dass Angaben zur ethnischen Zugehörigkeit in der Befragung erhoben werden. Möglicherweise ist eine eigenständige – allenfalls aufsuchende – Befragung der Betroffenenengruppe nötig. Zudem sollen die Erfahrungen rassifizierter

Personen über qualitative Erhebungen – beispielsweise Interviews und Fokusgruppen mit Betroffenen – erfasst werden. Die Ergebnisse zu den Erfahrungen rassifizierter Personen aus den unterschiedlichen methodischen Zugängen sollen so aufgeschlüsselt werden, dass Erfahrungen mit intersektionaler Diskriminierung – wenn Personen aufgrund mehrerer Merkmale auf eine spezifische Weise von Diskriminierung betroffen sind – erkennbar sind.

I Empfehlung 3: Stärkere Einbindung der Wissenschaft und der Betroffenengruppen

Die enge Einbindung von Akteuren aus der Wissenschaft und der Betroffenengruppen ist ein zentraler Erfolgsfaktor für ein nationales Monitoring rassistischer Diskriminierung. Wir empfehlen deshalb, dass die wichtigen Akteure aus diesen Bereichen noch systematischer in die Ausgestaltung und Umsetzung des nationalen Monitorings rassistischer Diskriminierung einbezogen werden. Die Wissenschaft und die Betroffenengruppen sollen in alle Prozessschritte – von der Ausgestaltung der konzeptionellen Grundlagen über die Datenerhebungen bis zur Zusammenführung der Daten und der Darstellung der Ergebnisse involviert sein. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit soll auch sichergestellt werden, dass die einzelnen Erhebungen koordiniert sind und die Ergebnisse eine möglichst gute Vergleichbarkeit zulassen.

Eine Möglichkeit, um die stärkere Einbindung der Wissenschaft und der Betroffenengruppen zu gewährleisten, besteht darin, das Monitoring an einer unabhängigen Stelle an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Zivilgesellschaft anzusiedeln. Wir empfehlen vor diesem Hintergrund, zu prüfen, wie konkret und in welcher Organisationsform das Monitoring längerfristig umgesetzt werden kann, damit dieses umfassend, unabhängig und betreffend die Erhebungen kohärent ist. Diese Stelle sollte auch die internationale Koordination zum Monitoring rassistischer Diskriminierung sicherstellen. Ihr käme zudem die Verantwortung zur Betreibung einer nationalen Meldestelle zu.

I Empfehlung 4: Umfassendere Erhebung von rassistischen und antisemitischen Vorfällen

Bei der Anzahl der Meldungen, die von den Beratungsstellen erfasst werden, besteht eine hohe Dunkelziffer. Zudem ist der erfasste Umfang an Vorfällen für verschiedene betroffene Gruppen nicht direkt vergleichbar. Basierend auf diesen Erkenntnissen empfehlen wir, einerseits Massnahmen zur Erhöhung der Anzahl erfasster Meldungen umzusetzen und andererseits Massnahmen zur Steigerung der Vergleichbarkeit gemeldeter Vorfälle unterschiedlicher betroffener Gruppen zu ergreifen.

Wir schlagen vor, folgende Massnahmen zur Erhöhung der Anzahl erfasster Meldungen und zur Vergleichbarkeit der gemeldeten Vorfälle umzusetzen.

- Erstens sollen auch gemeldete Vorfälle ohne Beratung stärker ins nationale Monitoring rassistischer Diskriminierung integriert werden. Obwohl die Prüfung der Korrektheit und die Sicherstellung der Eigenschaften der Vorfälle bei Meldungen ohne Beratung erschwert ist, könnte über stichprobenartige Kontaktaufnahmen mit den meldenden Personen oder gezielte Online-Recherchen zu den Vorfällen die Qualität der Daten teilweise geprüft werden.
- Zweitens sollen die Meldeplattformen bekannter gemacht und betroffene Personen, aber auch Organisationen, Institutionen sowie kommunale, kantonale und nationale Behörden hinsichtlich der Wichtigkeit einer Meldung sensibilisiert werden. Dazu muss aufgezeigt werden, dass die Meldungen einen Einfluss auf die Bekämpfung rassistischer und antisemitischer Diskriminierung haben können. Alternativ zur Erhöhung der Bekanntheit der bestehenden Meldeplattformen, wäre eine weitere Massnahme, um dem Underreporting entgegenzuwirken, die stärkere Kooperation der Melde- und

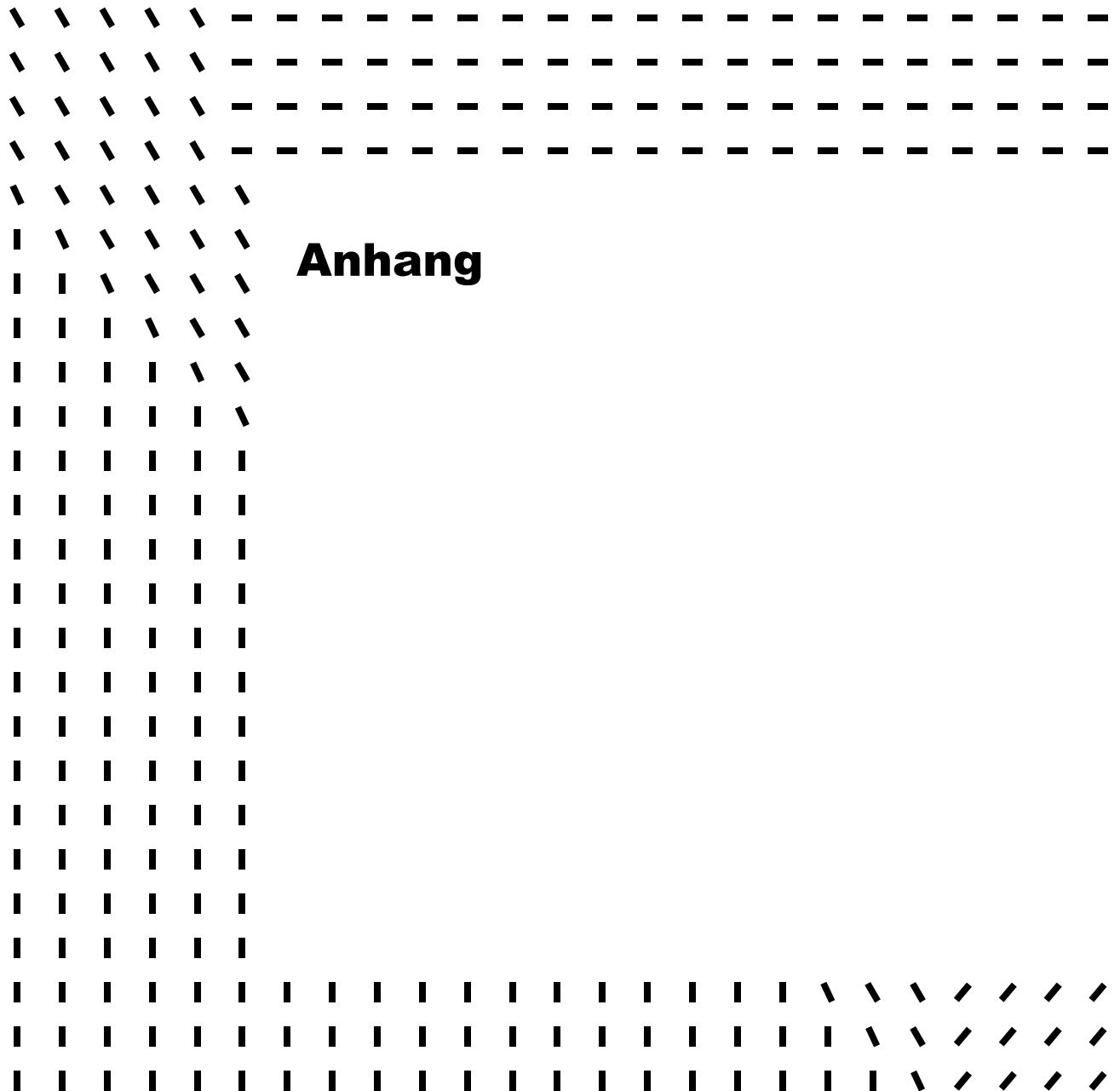
Beratungsstellen im Sinne einer Zentralisierung. Durch die Schaffung eines einzigen Eingangstors für die Meldung von Vorfällen und für die Triage von Beratungsfällen, würde die Bekanntmachung vereinfacht und letztlich die Zugänglichkeit für Betroffene verbessert. Eine solche Massnahme müsste auf den bestehenden Strukturen aufbauen und die Vergleichbarkeit der erfassten Daten sicherstellen. Ausserdem sind die verschiedenen Betroffenenengruppen in diese Arbeiten einzubeziehen.

I Empfehlung 5: Einheitliche Verwendung und Verankerung des Begriffs «Rassismus»

Die Verwendung der Begriffe «Rassismus» und «rassistische Diskriminierung» ist im Monitoring nicht immer klar und der Begriff «Rassismus» findet wenig Verwendung. Wir empfehlen deshalb, nicht nur im Glossar, sondern auch im Monitoring selbst klar festzulegen, wann welcher dieser Begriffe verwendet wird. Zudem empfehlen wir, den Begriff «Rassismus» vermehrt einzusetzen, um aufzuzeigen, dass dem Phänomen der rassistischen Diskriminierung strukturelle Ursachen zugrunde liegen. Diese Begriffsklärung ist auch im Zusammenhang mit den empfohlenen Erhebungen von strukturellem Rassismus wichtig (vgl. Empfehlung 2).

Unsere Empfehlungen 1 bis 5 würden insbesondere dazu beitragen, dem Underreporting von rassistischen und antisemitischen Vorfällen entgegenzuwirken, sowie bestehende Wissenslücken durch Ausweitung und Vertiefung von Erhebungen und Analysen zu schliessen. Ein in diesem Sinne umfassenderes Monitoring würde das Verständnis von Rassismus und Antisemitismus in der Schweiz verbessern und dadurch die Ergreifung spezifischer Massnahmen erleichtern.

Die Umsetzung unserer Empfehlungen 1 bis 5 ist jedoch nur mit zusätzlichen finanziellen und personellen Ressourcen möglich. Wir empfehlen deshalb, dass der Bund die dazu notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen bereitstellt. Aktuell setzt der Bund für die Zusammenführung, Auswertung und Aufbereitung der Daten (FRB) und für die Erhebung «Zusammenleben in der Schweiz» jährlich ungefähr 450'000 Franken in Form von Personal- und Sachmitteln ein. Die Aufwendungen der weiteren, vorwiegend privaten, datenerhebenden Stellen belaufen sich auf mehrere Hunderttausend Franken. Wir schätzen, dass für die Umsetzung unserer Empfehlungen 1 bis 5 pro Jahr mindestens 700'000 Franken zusätzlich nötig wären. Diese Angabe basiert auf unserer Einschätzung, dass die Umsetzung unserer Empfehlungen in einem Personalaufwand von mindestens rund fünf Vollzeitäquivalenten resultiert und der Annahme von ungefähr 150'000 Franken Vollkosten pro Vollzeitäquivalent. Damit Trends und Entwicklungen rassistischer Diskriminierung aufgezeigt werden können, sind Daten über die Zeit nötig, weshalb diese Finanzierung langfristig gesichert sein muss.



A 1 Liste der Interviewpersonen

Es wurden 6 leitfadengestützte Interviews geführt.

DA 1: Interviewpersonen

	<i>Name</i>	<i>Vorname</i>	<i>Funktion</i>	<i>Organisation/Institution/Verwaltung</i>
1	Achermann	Sophie	Geschäftsführerin	Public Discourse Foundation
2	Bessermann Kreutner Lilienfeld	Philip Jonathan Cyril	Geschäftsleiter Generalsekretär Leiter Politik und Analyse	Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA) Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund (SIG) Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund (SIG)
3	Gurfinkel	Johanne	Generalsekretär	Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD)
4	Probst	Johanna	Gruppenleiterin Demografische Analysen	Bundesamt für Statistik (BFS)
5	Ruedin	Didier	Projektleiter	Swiss Forum for Migration and Population Studies (SFM), Universität Neuchâtel
6	Vega Wiecken	Gina Alma	Leiterin Geschäftsführerin	Beratungsnetz für Rassismuspfer Eidgenössische Kommission gegen Rassismus

A 2 Ländervergleich

DA 2: Übersicht Vergleichsländer Deutschland und Irland

<i>Land</i>	<i>Interviewpartner (Vor- und Nachname, Funktion, Organisation/Institution)</i>
Deutschland	Dr. Cihan Sinanoglu, Leiter Geschäftsstelle NaDiRa, Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM)
Irland	Shane O'Curry, Geschäftsführer Irish Network Against Racism (INAR)