

Tagung cfd – Wi(e)der die Integrationsmaschinerie

Workshop 3: Diskriminierungsschutz – Empowerment und Viktimisierung

Teil 1: Politischer und juristischer Rahmen

Input von Tarek Naguib, Zentrum für Sozialrecht (www.non-discrimination.ch)

Der aktuelle rechtliche Schutz vor Diskriminierung ist fragmentiert und nicht effektiv.

Einerseits haben von Diskriminierung betroffene die Möglichkeit, gegen rassistische Diskriminierung und Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung, der Geschlechtsidentität, der Religion, des Lebensalters, der soziale Stellung, der sexuelle Orientierung und der fahrenden Lebensform sowie weiterer Gründe auf der Grundlage unterschiedlichster rechtlicher Bestimmungen vorzugehen. Insbesondere ist der Schutz auch da, wo keine spezialisierten Gleichstellungs- bzw. Antidiskriminierungsgesetze bestehen besser, als auf den ersten Blick angenommen. So schützen insbesondere der zivilrechtliche Persönlichkeitsschutz und der Grundsatz von Treu und Glauben vor Diskriminierung. Zudem sind staatliche Akteure auf allen Ebenen des Gemeinwesens (Bund, Kantone, Gemeinden) dazu verpflichtet, nicht nur Diskriminierung zu unterlassen, sondern vor Diskriminierung durch Private Schutz zu gewährleisten und wirksame Massnahmen zum Abbau tatsächlicher Diskriminierung zu ergreifen. Dazu gehören etwa das Schaffen spezialisierter staatlicher Stellen, Fördermassnahmen und Massnahmen zur Ermächtigung von Diskriminierungsbetroffenen, sich zur Wehr zu setzen.

Andererseits steht diese theoretische Rechtslage in teilweise grossem Widerspruch zur Rechtswirklichkeit. Die tatsächliche Wirkung dieser rechtlichen Bestimmungen in der Praxis ist sehr beschränkt. Daher erstaunt es auch nicht, dass Diskriminierung eine weit gehende Realität ist. So kommt etwa eine aktuelle Studie zum Schluss, dass das Geschlecht und der ausländische Hintergrund einen massgeblichen Einfluss auf die Strafbemessung durch Staatsanwältinnen hat. Auch gibt es zahlreiche Diskriminierungen beim Zugang zum Stellen- und Wohnungsmarkt, im Arbeitsverhältnis und beim Zugang zu privaten Dienstleistungen. Weiter konnte erforscht werden, dass z.B. Männer mit mutmasslichem oder tatsächlichem muslimischen Glauben bei der Sozialhilfe strenger sanktioniert werden als Frauen bzw. Männer, die diesen Glauben nicht aufweisen.

Folgende Probleme zeigen sich in der Praxis:

- 1) Verschiedene Gemeinwesen übernehmen nicht die Verantwortung, die ihnen gemäss Völkerrecht und Verfassungsrecht zukommt. So haben beispielsweise nicht alle Städte und Kantone spezialisierte Fachstellen. Auch gibt es kaum wirksame Massnahmen und Sensibilisierungsmassnahmen, die dazu führen, dass Menschen, die von Diskriminierung betroffenen sind empower, Vorurteile und Diskriminierungen abgebaut und Vielfalt in den Anstellungsverhältnissen und den Gremien gefördert werden.
- 2) Zudem halten sich sowohl staatliche als auch private Organisationen und Unternehmen zu häufig nicht an die Diskriminierungsverbote. Dies hat unterschiedlichste Gründe: Einerseits gibt es etwa im Bereich der rassistischen Diskriminierung keine konkreten und spezifischen Verbote. Dies hat zur Folge, dass den Angestellten oft nicht klar ist, was erlaubt ist und was nicht. Zudem sind die Sanktionen und die Durchsetzung der Verbote zu schwach und kaum abschreckend, so dass sich die entsprechenden Organisationen nicht darum bemühen, diskriminierende Praxen abzubauen.
- 3) Weiter ist es für Menschen, die von Diskriminierung betroffenen sind, vielfach mit zu hohen Risiken und Kosten verbunden, sich gegen Diskriminierung rechtlich zur Wehr zu setzen. Auch hier sind die Gründe mannigfaltig: Entweder sie verfügen nicht über die notwendige Kenntnisse, es gibt zu wenige niederschwellige, professionelle und vertrauenswürdige Beratungsstellen. Auch sind die finanziellen Kosten zu hoch und die Rechtsverfahren kompliziert und abschreckend. Die Rechtsverfahren sind zudem auch bei positivem Ausgang psychologisch sehr belastend. Auch das Risiko, in die Öffentlichkeit gezerrt oder trotz Obsiegen sozial sanktioniert zu werden – etwa durch die vor Gericht unterlegenen Arbeitgebenden – macht Angst.

- 4) Schliesslich bleibt noch zu erwähnen, dass vor allem stark marginalisierte Menschen, so etwa Menschen mit tiefen Bildungsgrad, Frauen und Migrant_innen mit Behinderung kaum Zugang zur notwendigen Hilfe erhalten.

Aus diesen Gründen ist es grund- und menschenrechtlich geboten, den derzeitigen rechtlichen Schutz vor Diskriminierung zu verbessern. Dazu gehören: Ausdrückliche Diskriminierungsverbote mit wirksamen, abschreckenden und angemessenen Sanktionen. Weiter bedarf es einen Abbau von Barrieren auf dem Rechtsweg, so z.B. durch ein Verbandsklage- bzw. -beschwerderecht, eine Behördebeschwerde, niederschwellige aussergerichtliche Beschwerdeverfahren, unentgeltliche Rechtsverfahren, eine Beweismassreduktion und Beweislast erleichterungen sowie die Möglichkeit der staatlichen Aufsicht mittels verwaltungsrechtlicher Sanktionen. Schliesslich wären auch Anreizsysteme zu prüfen, indem etwa die Vergabe staatlicher Aufträge sowie Subventionszahlungen an die Pflicht gebunden werden, Diskriminierungsverbote einzuhalten und Massnahmen zum Abbau tatsächlicher Diskriminierung vorzusehen.

Das derzeit im Parlament traktandiertere Vorlage zur Revision des Ausländergesetzes ist eine Chance, den Diskriminierungsschutz in der Integrationsarbeit zu stärken. Dazu aber später.

Input von Eva Wiesendanger, Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB (<http://www.edi.admin.ch/frb/>)

Das Parlament und der Bundesrat haben wiederholt betont, dass die rechtlichen Instrumente in der Schweiz ausreichen, um sich gegen Diskriminierungen zur Wehr zu setzen. Allerdings werden diese zu wenig genutzt. Deshalb gab die FRB 2009 einen Rechtsratgeber heraus, der die bestehenden Regelungen erklärt und praxisbezogene Tipps abgibt. Dazu werden Weiterbildungen für Personal aus Verwaltung, Beratungsstellen und NGOs angeboten, die bedarfsbezogene Fragestellungen der Teilnehmenden vertiefen.

Zudem hat der Bund das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte damit beauftragt, den Zugang zum Recht für von Diskriminierung Betroffene zu untersuchen. Die Studie wird alle Diskriminierungsmerkmale (insb. Geschlecht, Herkunft, Behinderung) und alle Phasen des Rechtswegs (angefangen bei der Beratung) erfassen. Erste Resultate werden 2014 – 2015 erwartet.

Eine wichtige übergreifende Massnahme gegen Diskriminierungen bestand aber auch darin, den Diskriminierungsschutz in der kantonalen Integrationsförderung zu verankern.

Teil 2: Die Verankerung des Diskriminierungsschutzes in den kantonalen Integrationsprogrammen KIP

Input von Eva Wiesendanger

Integration findet dort statt, wo die Menschen leben, nämlich in ihrem Quartier, im Betrieb, in der Schule, im Sportklub usw. Sie wird jeweils über die dafür zuständigen Institutionen und Stellen gefördert, in den sogenannten *Regelstrukturen*.

Aufgrund einer umfassenden Bestandesaufnahme stellten Bund, Kantone, Städte und Gemeinden 2007 fest, dass die Integrationsprozesse in der Schweiz gut funktionieren, in einigen Bereichen aber besondere Anstrengungen erforderlich sind. Diese *spezifische Integrationsförderung* wird ab dem 1. Januar 2014 im Rahmen von kantonalen Integrationsprogrammen KIP umgesetzt, die Bund und Kantone miteinander vereinbaren.

Die KIP müssen insbesondere auch Massnahmen zur Verstärkung des Diskriminierungsschutzes vorsehen (s. dazu beigelegtes Schema). Damit wird neu explizit anerkannt, dass Integration ein gegenseitiger Prozess ist: Zugewanderte leben sich hier ein, müssen dabei aber auf die Offenheit und Fairness der bereits ansässigen Bevölkerung zählen können.

Konkret müssen die Kantone von rassistischer Diskriminierung betroffenen Personen Beratung und Unterstützung bieten. Dies kann über eine bereits bestehende Beratungsstelle vor Ort erfolgen, oder aber über ein gemeinsam mit anderen Kantonen betriebenes Beratungsangebot. Es können auch Tria-

gestellen bezeichnet werden, die in der Lage sind, Vorfälle von Diskriminierung zu erfassen und bedarfsgerecht an spezialisierte Stellen weiter zu verweisen.

Die Kantone müssen aber auch die Behörden und die Regelstrukturen soweit informieren und sensibilisieren, dass sie allfällige diskriminierende Verhalten erkennen, überprüfen und ändern können. Sie müssen insbesondere sicher stellen, dass der Zugang zu ihren Leistungen auch wirklich allen offen steht (Bringschuld statt Holschuld): weder Zugewanderten noch Schweizern/-innen dürfen wegen ihrer Herkunft, ihrer Hautfarbe, ihres Namens oder ihrer Religion zusätzliche Hürden auferlegt werden.

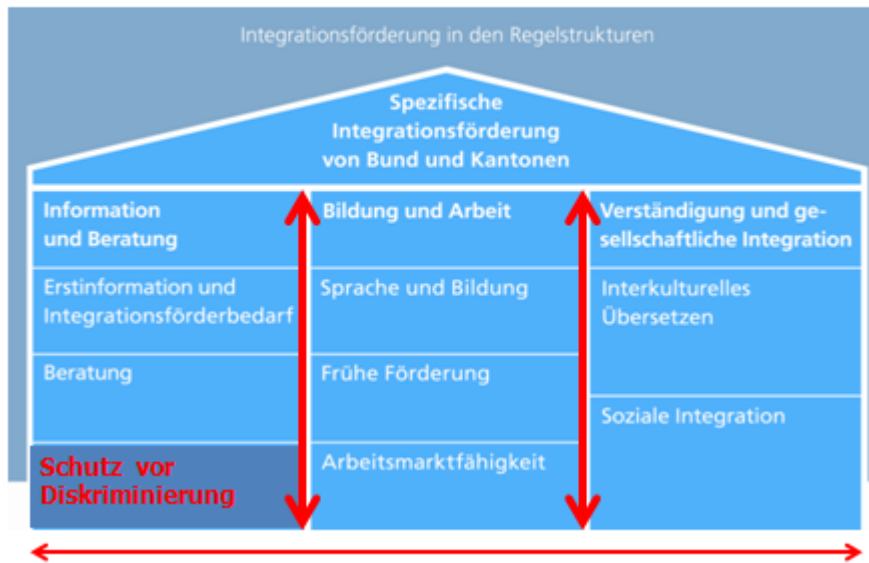
Von den Einbürgerungsbehörden bis zum Spital, von der Kita bis zur Polizei, vom Arbeitgeber bis zur Vermieterin: es ist nicht möglich, überall gleichzeitig zu handeln. Denn mit einer Informationsveranstaltung, Weiterbildung oder Broschüre ist es nicht getan. Es braucht Wissen zum rechtlichen Rahmen, aber auch die Bereitschaft und Fähigkeit, Verhalten von rassistischer Diskriminierung in den betrieblichen Abläufen, bei sich selbst und bei anderen zu erkennen und zu ändern. Jeder Kanton wird deshalb je nach Situation und Bedarf bei der Umsetzung der KIP-Ziele strategische Schwerpunkte setzen müssen.

Die Verankerung des Diskriminierungsschutzes in den KIP ist vor allem aus drei Gründen ein wichtiger Schritt für die Schweiz:

- Der Diskriminierungsschutz und die Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung ist in der Schweiz föderalistisch gegliedert. Für viele zentrale Lebensbereiche sind die Kantone und Gemeinden zuständig (z.B. Frühförderung, Polizei), für manche Bund, Kantone und Gemeinden gemeinsam (z.B. Arbeit, Wohnen). Die in den KIP festgelegten Pfeiler und Massnahmen und deren regelmässige Evaluation durch die FRB verankern das Thema und gewährleisten in Zukunft einen einheitlichen Mindeststandard.
- Bund, Kantone und auch einige Städte und Gemeinden gehen die Entwicklung der KIP gemeinsam an. Teils arbeiten die Kantone im regionalen Verbund zusammen, beispielsweise um ein adäquates Beratungsangebot zu schaffen. Zudem sind Arbeitsgruppen mit Mitgliedern von Bund, Kantonen, Gemeinden und Fachorganisationen mit der inhaltlichen Weiterentwicklung der Massnahmen beauftragt. Damit hat ein Prozess begonnen, der einen föderalistisch geprägten Aktionsplan im Sinne der internationalen Empfehlungen (UNO, ECRI usw.) darstellt.
- Da die Massnahmen zum Schutz vor Diskriminierung in den Regelstrukturen umgesetzt werden müssen, kommen sie allen Bevölkerungsgruppen zugute - also auch Schweizern/-innen, die aufgrund ihrer Hautfarbe, ihres Namens, ihrer Religion, ihrer Lebensweise oder auch aufgrund von sozio-ökonomischen Merkmalen diskriminiert werden. Daher haben sie einen flächendeckenden Effekt.

Die erste Phase der Programmvereinbarungen geht vom Januar 2014 bis Dezember 2018. Die Kantone reichten auf Januar 2013 eine erste Voreingabe ein, welche vom Bundesamt für Migration BFM und von der Fachstelle für Rassismus FRB beurteilt wurden. Aufgrund dieser Rückmeldungen reichen die Kantone ihre definitiven Eingaben bis Ende Juni 2013 ein; die Vereinbarungen werden bis Ende September 2013 unterschrieben.

Die drei Pfeiler der kantonalen Integrationsprogramme KIP und der Diskriminierungsschutz als Querschnittsaufgabe



Teil 3: Diskriminierungsschutz als Chance zur Stärkung der Wirksamkeit der Integration

Input von Tarek Naguib

Die Chance eines umfassenden Diskriminierungsschutzes liegt darin, den Integrationsdiskurs umzukehren und dadurch endlich gerecht und wirksam zu machen: Künftig soll es weniger darum gehen, die zu integrierende als kulturell defizitär anzugleichen, sie gefügig zu machen, indem sie gefordert und zur Belohnung ihres Willens zur Angleichung gefördert werden. Vielmehr soll die Aufnahme-gesellschaft in den Mittelpunkt der Integrationsarbeit gerückt werden. Mit ihr und durch sie sollen die verschiedenen gesellschaftlichen Bereiche, die Bildung, die Arbeitswelt, den Wohnungsmarkt, die staatlichen Leistungen, die politischen Rechte etc. für die verschiedensten Lebensmodelle fit gemacht werden. Unabhängig von der Herkunft der Menschen, ihren Vorstellungen über das Leben, ihres Lebensalters, ihrer sexuellen Orientierung, ihrem Bildungshintergrund und ihrer Geschlechtsidentität.

Gefördert und gefordert werden müssen also nicht primär die ankommenden „Fremden“, sondern gefragt werden muss, ob in den hiesigen Strukturen diskriminierende Ausschlussmechanismen für bestimmte Menschen wirken. Ein umfassender Diskriminierungsschutz könnte diesen Perspektivenwechsel vom „Problem“ Ausländer auf das Problem Mehrheitsgesellschaft lenken.

Die drei Pfeiler der kantonalen Integrationsprogramme KIP und der Diskriminierungsschutz als Querschnittsaufgabe

