



Bern, 4. Juni 2021

---

## **Antisemitismus-Definition der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA)**

Bericht des Bundesrates  
in Erfüllung des Postulates 19.3942,  
Rechsteiner, 21. Juni 2019

---

## **Zusammenfassung**

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat das Postulat von Ständerat Paul Rechsteiner 19.3942 «Antisemitismus-Definition der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA)» vom 21. Juni 2019, das einen Bericht fordert, der sich mit der Arbeitsdefinition zu Antisemitismus der IHRA auseinandersetzt und ihren Nutzen in der Sensibilisierungs-, Beratungs- und Interventions-, Forschungs- und Justizarbeit darlegt. Der Bundesrat hat das Postulat zur Annahme empfohlen und ausgeführt, dass der Bericht zusätzlich die Möglichkeit bietet, die Politik gegen Antisemitismus in der Schweiz zu analysieren und gegebenenfalls weiterführende Massnahmen zu empfehlen.

Der Bericht des Bundesrates fasst die Ergebnisse zweier Studien zusammen: Eine juristische Analyse der Arbeitsdefinition der IHRA und eine Evaluation der Massnahmen gegen Antisemitismus auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene.

Im ersten Teil geht der Bericht auf die Entstehungsgeschichte der Arbeitsdefinition ein und legt dar, wie die Arbeitsdefinition durch andere Staaten und internationale Organisationen angenommen und verwendet wird. Die einzelnen Elemente der Arbeitsdefinition werden analysiert, um diese zu konkretisieren, Unklarheiten zu beseitigen und Lücken zu identifizieren. Der Bundesrat folgert, dass er den Wert und die praktische Relevanz der rechtlich nicht bindenden Arbeitsdefinition der IHRA als Leitfaden für die Identifikation antisemitischer Vorfälle anerkenne. Insbesondere könne sie Ausgangspunkt für die Formulierung spezifischer, auf den jeweiligen Anwendungsbereich und Anwendungszweck ausgerichteter Definitionen sein, wobei diese mit den nötigen Vorbehalten zum Schutz der Meinungsfreiheit zu versehen seien. Eine explizite Bestätigung eines nicht bindenden internationalen Textes durch die Schweizer Behörden sei dagegen ungewöhnlich und vom Gesetzgeber nicht vorgesehen.

Im zweiten Teil geht der Bericht auf die Massnahmen gegen Antisemitismus auf nationaler und internationaler Ebene ein und würdigt den Einsatz als breit und vielfältig. Konkret schätzt er das Ausmass des Antisemitismus, der Akzeptanz und der Bedrohungslage der Jüdinnen und Juden in der Schweiz ein, gibt einen kursorischen, aber repräsentativen Überblick über die Massnahmen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene und schliesst mit einer Reihe von Empfehlungen für einen umfassenderen und konsequenteren Einsatz gegen Rassismus und Antisemitismus in der Schweiz. Konkret könne mit einer besseren Koordination auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene die Rollen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten bei der Bekämpfung von Rassismus und Antisemitismus geklärt, der Austausch gestärkt und eine gemeinsame strategische Planung gefördert werden. Diese Vorschläge werden auf Bundesebene von der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) und der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) im Rahmen ihrer Kompetenzen umgesetzt werden. Im Rahmen ihrer Koordinationsaufgaben werden sie vermehrt dazu beitragen, dass gesamtschweizerisch Synergien genutzt und eine landesweite Strategie gegen Rassismus und Antisemitismus weiterentwickelt werden kann.

## Inhaltsverzeichnis

|          |                                                                                                                                          |           |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Ausgangslage .....</b>                                                                                                                | <b>4</b>  |
| 1.1      | Politischer Auftrag.....                                                                                                                 | 4         |
| 1.2      | Wortlaut des Postulates 19.3942 «Antisemitismus-Definition der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA)» vom 21.06.2019 ..... | 4         |
| 1.3      | Wortlaut der Arbeitsdefinition zu Antisemitismus der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) .....                           | 5         |
| 1.4      | Entstehung des Berichts.....                                                                                                             | 7         |
| <b>2</b> | <b>Wichtigste Erkenntnisse aus der juristischen Analyse der Arbeitsdefinition zu Antisemitismus der IHRA .....</b>                       | <b>7</b>  |
| 2.1      | Kontext für die Annahme der Arbeitsdefinition.....                                                                                       | 7         |
| 2.2      | Annahme und Verwendung der Arbeitsdefinition durch andere Staaten und internationale Organisationen .....                                | 9         |
| 2.3      | Analyse der Arbeitsdefinition .....                                                                                                      | 10        |
| 2.4      | Grund- und menschenrechtliche Überlegungen .....                                                                                         | 12        |
| 2.5      | Auswirkungen der Arbeitsdefinition auf ausgewählte Rechtsbereiche.....                                                                   | 13        |
| 2.6      | Schlussfolgerungen .....                                                                                                                 | 15        |
| <b>3</b> | <b>Politik und Massnahmen gegen Antisemitismus in der Schweiz.....</b>                                                                   | <b>16</b> |
| 3.1      | Zur Politik der Schweiz gegen Antisemitismus auf internationaler Ebene .....                                                             | 16        |
| 3.2      | Sachlage in der Schweiz .....                                                                                                            | 17        |
| 3.3      | Massnahmen gegen Antisemitismus.....                                                                                                     | 19        |
| 3.4      | Verhältnis Staat – religiöse Gemeinschaften und interreligiöser Dialog .....                                                             | 20        |
| 3.5      | Beurteilung der aktuellen Massnahmen gegen Antisemitismus .....                                                                          | 21        |
| 3.6      | Einschätzung der Verwendung der Arbeitsdefinition der IHRA zu Antisemitismus .....                                                       | 22        |
| <b>4</b> | <b>Empfehlungen.....</b>                                                                                                                 | <b>23</b> |
|          | <b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>                                                                                                       | <b>25</b> |
|          | <b>Anhang 1 .....</b>                                                                                                                    | <b>27</b> |
|          | Votum von Ständerat Paul Rechsteiner vom 12.09.2019 .....                                                                                | 27        |
|          | Stellungnahme und Antrag von Bundesrat Alain Berset vom 12.09.2019 .....                                                                 | 28        |
|          | <b>Anhang 2 .....</b>                                                                                                                    | <b>30</b> |
|          | Fachstelle für Rassismusbekämpfung: Definition Antisemitismus / Judenfeindlichkeit.....                                                  | 30        |
|          | <b>Anhang 3 .....</b>                                                                                                                    | <b>31</b> |
|          | Synoptischer Überblick des Monitorings von Rassismus und Antisemitismus in der Schweiz.....                                              | 31        |

# 1 Ausgangslage

## 1.1 Politischer Auftrag

Am 21. Juni 2019 hat Ständerat Paul Rechsteiner das Postulat 19.3942 mit dem Titel «Antisemitismus-Definition der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA)» eingereicht. Damit fordert er den Bundesrat auf, einen Bericht zu erstellen, in dem sich dieser mit der Arbeitsdefinition auseinandersetzt und ihren Nutzen in der Sensibilisierungs-, Beratungs- und Interventions-, Forschungs- und Justizarbeit darlegt. Er weist darauf hin, dass die Arbeitsdefinition bereits von zahlreichen europäischen Ländern übernommen worden sei.

Der Bundesrat hat das Postulat zur Annahme empfohlen und Bundesrat Alain Berset hat in seinem Votum vor dem Ständerat am 12. September 2019 (vgl. Anhang) betont, dass der Bericht, neben der Auseinandersetzung mit der Arbeitsdefinition der IHRA, die Möglichkeit biete, die Politik gegenüber dem Antisemitismus in der Schweiz zu evaluieren und gegebenenfalls Vorschläge für Änderungen und weiterführende Massnahmen zu machen. Der Ständerat nahm das Postulat am 12. September 2019 an.

Der vorliegende Bericht wurde in Erfüllung des Auftrags des Parlaments erarbeitet. Er setzt sich mit den rechtlichen Implikationen der Arbeitsdefinition auseinander und analysiert die Massnahmen zur Bekämpfung des Antisemitismus in der Schweiz auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene.

Für diesen Bericht wurden zwei Forschungsarbeiten in Auftrag gegeben: 1) Juristische Analyse der Arbeitsdefinition der IHRA und 2) Evaluation der existierenden Massnahmen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden gegen Antisemitismus.<sup>1</sup> Im letzten Kapitel werden Empfehlungen formuliert.

## 1.2 Wortlaut des Postulates 19.3942 «Antisemitismus-Definition der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA)» vom 21.06.2019

*Der Bundesrat wird beauftragt, die Verwendung der Definition der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) in der Innen- und Aussenpolitik des Bundes in einem Bericht darzulegen.*

*Der Bericht hat:*

1. *sich mit den rechtlichen und innen- wie aussenpolitischen Implikationen der Definition auseinanderzusetzen;*
2. *auszuführen, wie die Definition der Sensibilisierungs-, Präventions-, Beratungs- und Interventionsarbeit auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene dient;*
3. *wie sie für die gezielte Erhebung von Falldaten eingesetzt wird und welchen Nutzen sie*

<sup>1</sup> Die Studien sind auf Deutsch, Französisch und Italienisch auf der Internetseite der FRB abrufbar ([www.frb.admin.ch](http://www.frb.admin.ch)), die juristische Analyse der Arbeitsdefinition liegt in einer verkürzten Version auch auf Englisch vor.

für die Forschungsarbeit bringen kann;

4. inwiefern sie von den Gerichten genutzt wird bzw. genutzt werden kann.

#### Begründung

Im Jahr 2016 hat die International Holocaust Remembrance Alliance IHRA, der auch die Schweiz angehört und welche die Schweiz 2017 präsidierte, eine Antisemitismus-Definition verabschiedet. Mittlerweile haben viele europäische Länder wie Grossbritannien, Österreich, Rumänien, Deutschland, Bulgarien, Tschechien, Litauen und Mazedonien diese Definition übernommen. Das Europäische Parlament hat seine Mitgliedstaaten aufgerufen, die Definition zu übernehmen. Auch für die Schweiz wäre sie ein wichtiges Zeichen.

### **1.3 Wortlaut der Arbeitsdefinition zu Antisemitismus der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA)<sup>2</sup>**

#### [Basisdefinition]

*Antisemitismus ist eine bestimmte Wahrnehmung von Jüdinnen und Juden, die sich als Hass gegenüber Jüdinnen und Juden ausdrücken kann. Der Antisemitismus richtet sich in Wort oder Tat gegen jüdische oder nichtjüdische Einzelpersonen und/oder deren Eigentum sowie gegen jüdische Gemeindeinstitutionen oder religiöse Einrichtungen.*

#### [Erläuterungen]

*Um die IHRA bei ihrer Arbeit zu leiten, können die folgenden Beispiele zur Veranschaulichung dienen:*

*Erscheinungsformen von Antisemitismus können sich auch gegen den Staat Israel, der dabei als jüdisches Kollektiv verstanden wird, richten. Allerdings kann Kritik an Israel, die mit der an anderen Ländern vergleichbar ist, nicht als antisemitisch betrachtet werden. Antisemitismus umfasst oft die Anschuldigung, die Juden betrieben eine gegen die Menschheit gerichtete Verschwörung und seien dafür verantwortlich, dass «die Dinge nicht richtig laufen». Der Antisemitismus manifestiert sich in Wort, Schrift und Bild sowie in anderen Handlungsformen, er benutzt unheilvolle Stereotype und unterstellt negative Charakterzüge.*

#### [Beispiele]

*Aktuelle Beispiele von Antisemitismus im öffentlichen Leben, in den Medien, Schulen, am Arbeitsplatz und in der religiösen Sphäre können unter Berücksichtigung des Gesamtkontexts folgendes Verhalten einschließen, ohne darauf beschränkt zu sein:*

*[1] Der Aufruf zur Tötung oder Schädigung von Jüdinnen und Juden im Namen einer radikalen Ideologie oder einer extremistischen Religionsanschauung sowie die Beihilfe zu solchen Taten oder ihre Rechtfertigung.*

<sup>2</sup> Auf Deutsch auf der Internetseite der IHRA: [www.holocaustremembrance.com/de/node/196?focus=antisemitismandholocaustdenial](http://www.holocaustremembrance.com/de/node/196?focus=antisemitismandholocaustdenial).

[2] *Falsche, entmenschlichende, dämonisierende oder stereotype Anschuldigungen gegen Jüdinnen und Juden oder die Macht der Jüdinnen und Juden als Kollektiv – insbesondere aber nicht ausschließlich die Mythen über eine jüdische Weltverschwörung oder über die Kontrolle der Medien, Wirtschaft, Regierung oder anderer gesellschaftlicher Institutionen durch die Jüdinnen und Juden.*

[3] *Das Verantwortlichmachen der Jüdinnen und Juden als Volk für tatsächliches oder unterstelltes Fehlverhalten einzelner Jüdinnen und Juden, einzelner jüdischer Gruppen oder sogar von Nichtjüdinnen und Nichtjuden.*

[4] *Das Bestreiten der Tatsache, des Ausmaßes, der Mechanismen (z.B. der Gaskammern) oder der Vorsätzlichkeit des Völkermordes an den Jüdinnen und Juden durch das nationalsozialistische Deutschland und seine Unterstützer und Komplizen während des Zweiten Weltkrieges (Holocaust).*

[5] *Der Vorwurf gegenüber den Jüdinnen und Juden als Volk oder dem Staat Israel, den Holocaust zu erfinden oder übertrieben darzustellen.*

[6] *Der Vorwurf gegenüber Jüdinnen und Juden, sie fühlten sich dem Staat Israel oder angeblich bestehenden weltweiten jüdischen Interessen stärker verpflichtet als den Interessen ihrer jeweiligen Heimatländer.*

[7] *Das Aberkennen des Rechts des jüdischen Volkes auf Selbstbestimmung, z.B. durch die Behauptung, die Existenz des Staates Israel sei ein rassistisches Unterfangen.*

[8] *Die Anwendung doppelter Standards, indem man von Israel ein Verhalten fordert, das von keinem anderen demokratischen Staat erwartet oder gefordert wird.*

[9] *Das Verwenden von Symbolen und Bildern, die mit traditionellem Antisemitismus in Verbindung stehen (z.B. der Vorwurf des Christusmordes oder die Ritualmordlegende), um Israel oder die Israelis zu beschreiben.*

[10] *Vergleiche der aktuellen israelischen Politik mit der Politik der Nationalsozialisten.*

[11] *Das kollektive Verantwortlichmachen von Jüdinnen und Juden für Handlungen des Staates Israel.*

#### [Erklärungen]

*Antisemitische Taten sind Straftaten, wenn sie als solche vom Gesetz bestimmt sind (z.B. in einigen Ländern die Leugnung des Holocausts oder die Verbreitung antisemitischer Materialien).*

*Straftaten sind antisemitisch, wenn die Angriffsziele, seien es Personen oder Sachen – wie Gebäude, Schulen, Gebetsräume und Friedhöfe – deshalb ausgewählt werden, weil sie jüdisch sind, als solche wahrgenommen oder mit Jüdinnen und Juden in Verbindung gebracht werden.*

Antisemitische Diskriminierung besteht darin, dass Jüdinnen und Juden Möglichkeiten oder Leistungen vorenthalten werden, die anderen Menschen zur Verfügung stehen. Eine solche Diskriminierung ist in vielen Ländern verboten.

## 1.4 Entstehung des Berichts

Mit der Erarbeitung des Berichtes des Bundesrates wurde die Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) beauftragt. Zur Begleitung der Arbeiten berief die FRB eine Arbeitsgruppe ein, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern des EDI (GS, FRB), des EDA (GS, AFM, DV) und des EJPD (BJ), beigezogen wurden ausserdem ein Vertreter des SIG und eine wissenschaftliche Expertin.

Zur wissenschaftlichen Untermauerung der beiden Themenbereiche wurden zwei externe Mandate vergeben:

- Eine juristische Analyse der Arbeitsdefinition der IHRA, um eine sachliche Grundlage für die komplexe politische Diskussion darüber zu erhalten, was Antisemitismus, als spezifische Form des Rassismus, ausmacht.
- Eine Evaluation der Massnahmen, die Bund, Kantone und Gemeinden gegen Antisemitismus und die Bedrohung der jüdischen Minderheiten in der Schweiz umsetzen, sowie Vorschläge für Änderungen und weiterführende Massnahmen.

Der vorliegende Bericht fasst die wichtigsten Erkenntnisse der beiden Studien unter Berücksichtigung der Rückmeldungen der Mitglieder der Arbeitsgruppe zusammen. In einzelnen Punkten wird auf Entwicklungen bzw. Dokumente verwiesen, die nach Abgabe der Studien erfolgt bzw. erschienen sind.

## 2 Wichtigste Erkenntnisse aus der juristischen Analyse der Arbeitsdefinition zu Antisemitismus der IHRA

Im Folgenden werden die wichtigsten Erkenntnisse der juristischen Analyse der Arbeitsdefinition zu Antisemitismus der IHRA dargelegt.

### 2.1 Kontext für die Annahme der Arbeitsdefinition

#### Die IHRA

Die *International Holocaust Remembrance Alliance* (IHRA) hat zum Ziel, Bildung, Erinnerung und Forschung im Bereich des Holocausts sowie des Völkermords an den Sinti und Roma zu fördern, voranzubringen und zu unterstützen. Sie wurde 1998 vom damaligen schwedischen Ministerpräsidenten Göran Persson als *Task Force for international Cooperation on Holocaust*

*Education, Remembrance and Research* (ITF) ins Leben gerufen und zählt heute 38 Mitgliedstaaten. 2013 änderte die Organisation ihren Namen in IHRA. Da nur Staaten Mitglied dieser Organisation sind, entspricht die IHRA ihrer Struktur nach einer durch eine zwischenstaatliche Vereinbarung geschaffenen Organisation. Die Schweiz ist seit 2004 Mitglied der ITF/IHRA.<sup>3</sup>

#### Entstehung der Arbeitsdefinition der IHRA

2016 haben die IHRA-Mitgliedstaaten, darunter auch die Schweiz, die Arbeitsdefinition an ihrer Plenarversammlung in Bukarest verabschiedet, vorbehaltlich ihres nicht bindenden Charakters.

Die Arbeitsdefinition der IHRA setzt sich aus folgenden Abschnitten zusammen: [Basisdefinition], [Erläuterungen], [Beispiele], [Erklärungen] (vgl. Kap. 2.3). Über den genauen Gegenstand der Annahme herrscht Uneinigkeit. Während einige der Ansicht sind, dass sich der Beschluss zur Annahme nur auf die [Basisdefinition] bezieht, meinen andere, dass der Beschluss auch die anderen Abschnitte, insbesondere auch die [Beispiele], umfasst. Bei ihren Stellungnahmen zur Arbeitsdefinition gehen die einzelnen Staaten unterschiedlich mit den Abschnitten um (mehr dazu in Kap. 2.2).

#### Die Arbeitsdefinition vor dem Hintergrund der Debatten über den Begriff des Antisemitismus

Die Arbeitsdefinition der IHRA setzt sich von anderen Definitionen des Antisemitismus durch zwei Merkmale ab. Erstens steht nicht die Motivation der Täterin oder des Täters, also die Frage, ob aus Hass gegenüber jüdischen Personen gehandelt wurde, im Zentrum, sondern die Frage, ob das Opfer deshalb gewählt wurde, weil es als Jude angesehen wurde; zweitens, und Anlass der Diskussionen rund um die Arbeitsdefinition, ist die Bedeutung, die dem «Neuen Antisemitismus» zugemessen wird. Dabei geht es vor allem um den Umgang mit Antizionismus und mit Kritiken gegenüber dem Staat Israel und dessen Politik, beziehungsweise mit der Frage, ob letztere grundsätzlich antisemitisch sind, oder nur dann als antisemitisch gelten können, wenn sie sich antisemitischer Stereotype bedienen.

Im Rahmen der Arbeitsdefinition drehen sich die Diskussionen insbesondere um die Einschätzung der [Beispiele], von denen fünf einen überwiegenden Bezug zu Israel und einige einen möglichen Bezug zum Konflikt im Nahen Osten aufweisen. So wird eine negative Auswirkung auf die Meinungsfreiheit befürchtet, wenn die Beispielliste als Inventar von ipso facto antisemitischen Handlungen und Äusserungen verwendet wird, ohne Berücksichtigung der Motive, Rahmenbedingungen oder der Arbeitsdefinition. Auch könne die Arbeitsdefinition, trotz ihres explizit nicht bindenden Charakters, als Referenzmodell und Druckmittel von Interessengruppen missbraucht werden, um einschränkende politische und rechtliche Massnahmen durchzusetzen oder um Anpassungen in den Lehrplänen von Bildungsinstitutionen zu fordern.

<sup>3</sup> [www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-21615.html](http://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-21615.html)

## 2.2 Annahme und Verwendung der Arbeitsdefinition durch andere Staaten und internationale Organisationen

Da die Arbeitsdefinition nicht in einem rechtlich bindenden internationalen Instrument enthalten ist, fällt sie im Sinne von Artikel 38 Absatz 1 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs vom 26. Juni 1945 nicht unter das Völkerrecht.

Die grosse Mehrheit der Staaten, die die Arbeitsdefinition in unterschiedlicher Form anerkannt haben, sind Mitglied- oder Beobachterstaaten der IHRA. Die Vorgehensweise der Übernahme durch Grossbritannien, Frankreich, Deutschland, Österreich, Kanada, die USA werden in der juristischen Analyse detailliert beschrieben.

- In den genannten Staaten wurde die Definition zumindest in einem ersten Schritt von der Exekutive angenommen oder anerkannt, jedoch ohne Einbezug der Legislative. In Frankreich und in Deutschland hat das Parlament den Beschluss der Regierung übernommen. Das französische Parlament hat sich jedoch mit der Annahme der [Basisdefinition] begnügt, im Gegensatz zur Regierung, die die ganze Arbeitsdefinition annehmen wollte. In Österreich hat sich die Regierung positiv zur Arbeitsdefinition geäussert, die Frage der Annahme jedoch an das Parlament verwiesen.
- Der Sonderberichterstatter für Religions- oder Glaubensfreiheit des Menschenrechtsrats der UNO setzte sich 2019 in einem Bericht über Antisemitismus unter dem Blickwinkel der Religionsfreiheit vertieft mit der Definition auseinander.<sup>4</sup> Gemäss seiner Einschätzung leistet die Arbeitsdefinition wertvolle Hilfe bei der Erfassung bestimmter Formen des Antisemitismus, doch einsetzbar sei sie eher im pädagogischen, nicht aber im juristischen Bereich. Zudem empfiehlt er den Staaten, welche die Arbeitsdefinition verwenden wollen, angemessene Vorsichtsmassnahmen zu ergreifen, damit die Meinungsfreiheit vollumfänglich garantiert bleibe.
- Die OSZE hat keine einheitliche Interpretation verabschiedet, in ihren Dokumenten und Publikationen wird Inhalt und Tragweite der Arbeitsdefinition wie auch der [Beispiele] unterschiedlich beurteilt.
- Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) hat am 2. Dezember 2020 eine Interpretation der Arbeitsdefinition verabschiedet. Die Arbeitsdefinition wird als Instrument begrüsst. Sie sei zwar wissenschaftlich nicht anerkannt und könne auch nicht in Gerichtsverfahren angewendet werden, sie fördere aber ein besseres Verständnis des Antisemitismus und könne ein nützliches Instrument sein für Datensammlung, Erziehung und Sensibilisierung. ECRI anerkennt aber auch ausdrücklich die kritischen Bedenken und warnt vor Interpretationen, die legitime Kritik an Israel und Unterstützung für die Anliegen der Palästinenser/-innen grundsätzlich als antisemitisch brandmarken.<sup>5</sup>
- Das Europäische Parlament hat die Mitgliedstaaten aufgerufen, die Arbeitsdefinition anzuerkennen und Anfang 2021 ein Handbuch zur Arbeitsdefinition herauszugeben.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Bericht des UN-Sonderberichterstatters für Religions- oder Glaubensfreiheit, Ahmed Shaheed, vom 20. September 2019.

<sup>5</sup> "ECRI strongly emphasises that any attempts to misuse the Working Definition and its examples to stifle, or stigmatise as antisemitic, legitimate criticism of Israel and its policies, in particular towards the Palestinian people and in the context of the Israeli occupation of Palestinian territories, will jeopardise efforts to combat antisemitism and should therefore be rejected." ECRI's Opinion on the IHRA Working Definition of Antisemitism (adopted at ECRI's 84th plenary meeting on 2 December 2020).

<sup>6</sup> European Commission, 2021: Handbook for the Practical Use of the IHRA Working Definition of Antisemitism.

Die Stellungnahmen der Regierungen zur Arbeitsdefinition variieren sowohl in ihrer Form («Kabinettsbeschluss», «politische Erklärung», «politische Strategie», manchmal begleitet von einer «Empfehlung») als auch in ihrer Bezeichnung («Annahme», «Indossierung», «zustimmende Kenntnisnahme»). In allen Staaten hat die Arbeitsdefinition keinen rechtlich bindenden Status.

Während einige Staaten sich auf die [Basisdefinition] oder eine Variante, die [Erläuterungen] oder [Erklärungen] umfasst, beschränken, haben andere die vollständige Fassung mit [Erläuterungen], [Beispielen] und [Erklärungen] übernommen. In den politischen und öffentlichen Debatten hat sich jedoch die Unterscheidung zwischen [Basisdefinition] und [Beispielen] kaum ausgewirkt. Auch in Ländern, in denen nur die [Basisdefinition] übernommen wurde, werden die Debatten weitgehend von den [Beispielen] und den [Erläuterungen] im Zusammenhang mit Israel geprägt.

Zur ihrer Verwendung haben die meisten Staaten erklärt, die Arbeitsdefinition in der Ausbildung der Strafverfolgungsbehörden sowie in der Schulbildung nutzen zu wollen. Zur Erhebung von Antisemitismus in der Bevölkerung sowie im wissenschaftlichen Bereich wird sie nirgends angewandt. Einen Überblick über den aktuellen Stand liefert eine von der FRA durchgeführte Umfrage zur Verwendung der Arbeitsdefinition in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die 2019 veröffentlicht wurde<sup>7</sup>: In den meisten Staaten, die die Arbeitsdefinition angenommen oder anerkannt haben, wird sie eingesetzt zur Ausbildung von Personal, das mit der Umsetzung der Gesetze betraut ist, und etwas weniger im Bildungsbereich. Allein in Rumänien wird die Arbeitsdefinition auch von den Justizbehörden genutzt, um Hassverbrechen zu identifizieren.<sup>8</sup>

## 2.3 Analyse der Arbeitsdefinition

Die juristische Analyse geht davon aus, dass, um Sinn und Tragweite der Arbeitsdefinition zu konkretisieren, Unklarheiten zu beseitigen und Lücken zu identifizieren, die Elemente der Arbeitsdefinition – [Basisdefinition], [Erläuterungen], [Beispiele], [Erklärung] – als Ganzes und als voneinander abhängig zu analysieren sind. In der Folge werden die wichtigsten Erkenntnisse dargelegt.

Die eher offen und unpräzise formulierte Basisdefinition wird folgendermassen konkretisiert:

- Mit «bestimmter Wahrnehmung» ist eine negative Wahrnehmung gemeint, die von Ablehnung und Feindseligkeit geprägt ist.
- Das Objekt der Wahrnehmung sind «Jüdinnen und Juden» (und nicht der Staat Israel).
- Antisemitismus kann sich als Hass ausdrücken oder aber auch nicht, auf jeden Fall nicht auf einfach feststellbare Weise.
- Antisemitismus muss sich nicht unbedingt in konkreten Äusserungen oder Taten ausdrücken, die einer einzelnen Person klar zugeordnet werden können.

<sup>7</sup> FRA, 2019: Antisemitism Overview of Data Available in the European Union 2008–2018, S. 20 f.

<sup>8</sup> Für einen aktuellen Überblick über die unterschiedlichen Implementierungsformen der Arbeitsdefinition siehe: Handbook for the practical use of the IHRA working definition of antisemitism (Directorate-General for Justice and Consumers (European Commission), Federal Association of Departments for Research and Information on Antisemitism e. V.).

- Antisemitismus umfasst auch latente und unbewusste diskriminierende Strukturen und Verhaltensweisen.
- Die Nennung von nur zwei spezifischen Formen des Antisemitismus und zwei spezifischer Angriffsziele ist als beispielhaft und nicht abschliessend zu verstehen, die weitere mögliche aber diffusere und schwieriger feststellbare Manifestationen von Antisemitismus nicht ausschliesst.
- Als Tat sind sämtliche, auch diskriminierende Handlungen und feindseliges Verhalten gemeint.
- Ziele sind nicht nur jüdische Personen oder Objekte, sondern auch nichtjüdische Personen, die fälschlicherweise als jüdische Personen angesehen werden.

Der Fokus, den die [Basisdefinition] auf Handlungen – Hassreden und Hassverbrechen – legt, kann dazu führen, dass weitere Ausprägungen des Antisemitismus vernachlässigt werden: etwa die Konstruktion des antisemitischen Bildes der «Juden», Feindseligkeit, Verschwörungstheorien, oder direkte, indirekte und strukturelle Diskriminierungen.

Die Erläuterungen präzisieren gewisse Bestandteile der Basisdefinition und führen spezifische Formen und Funktionsweisen von Antisemitismus aus (z. B. Benutzung von Stereotypen oder Unterstellung negativer Charakterzüge). Sie geben an, unter welchen Bedingungen Kritik am Staat Israel als Form von Antisemitismus verstanden werden könnte und wann nicht. Ausserdem werden Verschwörungstheorien als eine konkrete Form des Antisemitismus hervorgehoben. Diese lässt sich nicht unbedingt aus der Basisdefinition ableiten.

Die Einleitung zur Auflistung der Beispiele weist darauf hin, dass es sich um «aktuelle» Beispiele handelt, dass die Liste nicht abschliessend ist, und dass jede Beurteilung eines Vorfalls den Gesamtkontext beachten muss. Daraus folgert, dass Antisemitismus als wandlungsfähiges, im Verlaufe der Zeit sich veränderndes Phänomen betrachtet wird und dass neben den erwähnten Verhalten auch weitere Formen von Antisemitismus existieren. Da die Bedeutung des Gesamtkontextes, insbesondere im Zusammenhang mit dem «neuen Antisemitismus», von Bedeutung ist, werden in der juristischen Analyse die Beispiele detailliert diskutiert, insbesondere jene, die einen überwiegenden Bezug zum Staat Israel aufweisen. (Vgl. 2.4)

In den abschliessenden Erklärungen wird einerseits erläutert, dass antisemitische Taten dann Straftaten darstellen, wenn sie als solche vom Gesetz bestimmt sind. Andererseits wird erklärt, wann Straftaten als antisemitisch gelten. Zudem wird beschrieben, was unter antisemitischer Diskriminierung – die in einigen Ländern ausdrücklich verboten ist, in der Basisdefinition aber nicht erwähnt wird – zu verstehen ist.

Die Arbeitsdefinition, namentlich, wenn man lediglich die [Basisdefinition] heranzieht, deckt den heutigen Bereich der Bekämpfung von Antisemitismus nicht genügend ab, dies sowohl im Vergleich zur Definition von Antisemitismus der FRB sowie hinsichtlich der internationalen Standards (insbesondere ICERD und ECRI).

Um den breiten Geltungsbereich des ICERD abzudecken, muss eine Definition Diskriminierung einschliessen. Zudem ahndet ICERD auch Diskriminierungen, die auf unbewusste

Äusserungen, Praktiken und Verhaltensweisen zurückzuführen sind, wohingegen die Arbeitsdefinition, durch die verwendeten Begriffe (der Antisemitismus äussert sich durch «Hass» sowie «in Wort und Tat») den Schwerpunkt auf bewusste Verhaltensweisen von Einzelpersonen legt.

Unter Berücksichtigung der angeführten Kritiken liefert die für die Anti-Antisemitismus Politik des Bundes zuständige FRB die für die Schweizer Realität umfassendste Definition. Diese präzisiert, konkretisiert und erweitert die Arbeitsdefinition der IHRA. (Vgl. Anhang 2)

## 2.4 Grund- und menschenrechtliche Überlegungen

Die Kritik an der Arbeitsdefinition der IHRA konzentriert sich insbesondere auf die elf Beispiele, die der Definition beigelegt sind, und von denen sich sieben auf den Staat Israel beziehen: Die kontextlose Anwendung dieser Beispiele kann dazu missbraucht werden, die Grenzen legitimer politischer Äusserungen und Handlungen in Bezug auf Zionismus, den Staat Israel und Palästina zu verwischen, und dabei jede Kritik als per se antisemitisch zu delegitimieren. Dies kann letztlich nicht nur zu Irritationen und Kontroversen, sondern zu einer eigentlichen Zensur führen. Entsprechend wurde im März 2021 eine alternative Definition von mehr als 200 Intellektuellen, die der IHRA-Definition kritisch gegenüberstehenden, vorgestellt (*Jerusalem Declaration on Antisemitism*), die auf viel Zuspruch, aber auch heftige Kritik stiess. Dies unterstreicht, wie stark diese Definitionen umstritten und politisch aufgeladen sind.<sup>9</sup>

Die juristische Analyse geht daher auf das Spannungsfeld zwischen Meinungsfreiheit einerseits, und der Notwendigkeit, Antisemitismus in all seinen Ausformungen zu bekämpfen andererseits, ein. Wie dies in der Einleitung zu den [Beispielen] postuliert wird, müsste bei jeder Anwendung der [Basisdefinition] eine genaue Abwägung des Gesamtkontextes vorgenommen werden. Denn die Beispiele beschreiben nicht an und für sich antisemitische Sachverhalte, sondern Sachverhalte, die je nach Kontext (*overall context*) antisemitisch sein können. Zudem ist festzustellen, dass eine offene Diskussion über politische Themen Grundvoraussetzung jeder freien und demokratischen Gesellschaft ist. Entsprechend gesteht die Rechtsprechung der Meinungsäusserungsfreiheit im politischen Diskurs ein sehr hohes Schutzniveau zu. Einschränkungen müssen sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen, einem überwiegenden öffentlichem Interesse entsprechen, angemessen sein und dürfen nicht dazu führen, dass Medien und Zivilgesellschaft in ihrer demokratisch legitimierten Kontrollfunktion eingeschränkt werden.

Aus der Anwendung dieser allgemeinen Bemerkungen auf die Arbeitsdefinition der IHRA resultieren zwei Feststellungen.

<sup>9</sup> Jerusalemer Erklärung zum Antisemitismus vom 26. März 2021 ([jerusalemdeclaration.org](http://jerusalemdeclaration.org)).

Weitere Beispiel kritischer Auseinandersetzung mit der Arbeitsdefinition der IHRA sind:

- ECRI's Opinion on the IHRA Working Definition of Antisemitism (adopted at ECRI's 84th plenary meeting on 2 December 2020)
- Government Response to Home Affairs. Committee Report: 'Anti-Semitism in the UK'. Presented to Parliament by the Secretary of State for Communities and Local Government by Command of Her Majesty. December 2016.
- Peter Ullrich 2019: Gutachten zur «Arbeitsdefinition Antisemitismus» der International Holocaust Remembrance Alliance. Rosa-Luxemburg-Stiftung und medico international e.V.

Bezüglich des «neuen Antisemitismus» ist festzustellen, dass antisemitische Akteure/-innen oft versuchen, sich vor Sanktionen zu schützen, indem sie «Jude/Juden» durch andere Begriffe ersetzen, die gleichwohl alte antijüdische Stereotype transportieren, wie «Rothschild» oder «Finanzoligarchie». Ähnlich können die Begriffe «Zionisten» oder «Staat Israel» verwendet werden, um dieselben Stereotypen zu verbreiten. In solchen Situationen ist es angebracht und notwendig, den Antisemitismus aufzuzeigen. Andererseits müssen aber Kritiken an israelischen Politikerinnen und Politikern oder an der israelischen Politik frei geäußert werden können, insbesondere auch, wenn sie in einem politisch heiklen Kontext wie dem israelisch-palästinensischen Konflikt erfolgen. Dieser Standpunkt geht auch aus der Rechtsprechung des EGMR hervor, der «politische oder ideologische Kritik am Zionismus und an den Handlungen des Staates Israel», die unter die Meinungsfreiheit fällt, abgrenzt von «rassistische[r] Verleumdung» oder der «Aufstachelung zu Hass», die nicht unter diese Freiheit fallen.<sup>10</sup>

Die Tatsache, dass die Arbeitsdefinition rechtlich nicht bindend ist, schliesst nicht aus, dass sie trotzdem abschreckend bzw. einschüchternd wirken (*chilling effect*) und zu Kontroversen führen kann. Deswegen muss im Hinblick auf die Meinungsfreiheit bei jeder Bezugnahme auf die Arbeitsdefinition präzisiert werden, warum und in welchen Bereichen die Arbeitsdefinition konkret zur Anwendung kommen soll. Insbesondere ist der kontextbezogene Ansatz klar zu kommunizieren, damit das Risiko, die Beispiele zu Unrecht zu verwenden, minimiert wird. Schliesslich ist es wichtig zu betonen, dass die Liste der Beispiele nicht als «Checkliste» gedacht ist, die mechanisch abgehakt werden kann.

## 2.5 Auswirkungen der Arbeitsdefinition auf ausgewählte Rechtsbereiche

Auch wenn die Arbeitsdefinition rechtlich nicht bindend ist, kann sie unabhängig von einer Annahme durch die Schweiz indirekte rechtliche Auswirkungen entfalten. Dies insbesondere, wenn sie von Organen der Rechtsanwendung als Referenz bei der Interpretation oder bei der Konkretisierung von juristisch unbestimmten Begriffen verwendet wird. So können Schweizer Gerichte sich daran orientieren, um Begriffe aus dem inländischen Recht zu konkretisieren und zu interpretieren, wie sie es auch mit anderen internationalen, nicht bindenden Übereinkünften machen, die von internationalen Organisationen verabschiedet werden, denen die Schweiz angehört. Im Folgenden werden kurz mögliche Folgen in drei zentralen Rechtsbereichen analysiert: Strafrecht, Zivilrecht und Verwaltungsrecht:

- Weil die Basisdefinition nur vage und unbestimmt formuliert ist, eignet sie sich nicht für die Verwendung im Strafrecht. Eine weite Auslegung von strafrechtlichen Bestimmungen zu Ungunsten der beschuldigten Person würde dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit widersprechen. Dieser Grundsatz verlangt, dass Verstösse aus Gründen der Vorhersehbarkeit und der Rechtssicherheit genau definiert werden. Hinzu kommt, dass das Strafrecht (als *ultima ratio*) nur die schwersten (und vor allem öffentlich geäußerte) Formen von Diskri-

<sup>10</sup> EGMR, Garaudy gegen Frankreich, 24. Juni 2003, Nr. 65831/01.

minierung und Aufruf zu Hass ahndet. Strafnormen – wie Artikel 261<sup>bis</sup> StGB – sehen spezifische Tatbestandselemente vor, die für eine Verurteilung erfüllt sein müssen. Äusserungen und Handlungen, die gemäss anderen Definitionen oder Konzeptionen von Rassismus oder Antisemitismus zwar als rassistisch oder antisemitisch eingestuft werden könnten, aber die spezifischen Tatbestandselemente nicht erfüllen, sind nicht strafbar. Aus diesen Gründen würde die Annahme der Arbeitsdefinition die Anwendung von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB nicht direkt beeinflussen.

Eine Auseinandersetzung mit der Arbeitsdefinition kann aber Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, sowie Richterinnen und Richter hinsichtlich Umgehungsstrategien sensibilisieren, und auf diesem Weg dazu beitragen, dass nach Artikel 261<sup>bis</sup> StGB potenziell strafbare Äusserungen der Justiz nicht entgehen. Die Sensibilisierung der Strafverfolgungsbehörden hinsichtlich der verschiedenen Facetten des Antisemitismus könnte sich auch auf das strafrechtliche Sanktionenrecht auswirken. Sie könnte dazu führen, dass die Justizbehörden eher dazu geneigt sind, das antisemitische Motiv einer Straftat bei der Festlegung des Strafmasses zu berücksichtigen, wobei der Grundsatz *in dubio pro reo* auch im Sanktionenrecht gilt.

- In Bezug auf den zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutz könnte die Annahme der Arbeitsdefinition eine grössere Wirkung entfalten als im Strafrecht. Dabei geht es insbesondere um die Fallkonstellation, in welcher eine Person rassistischen oder antisemitischen Fehlverhaltens bezichtigt wird und sie gegen diesen (vermeintlich) ehrverletzenden Vorwurf gestützt auf den zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutz (Art. 28 ZGB) gerichtlich vorgeht. In einer solchen Konstellation besteht ein Konflikt zwischen dem Recht auf Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV und Art. 8 EMRK) einerseits, das im Zivilrecht in Form des Persönlichkeitsschutzes verankert ist, und den Kommunikationsfreiheiten (Art. 16 ff. BV und Art. 10 EMRK) andererseits. Die Rechtsprechung des EGMR fusst auf die Annahme, dass beide Rechte gleichwertig sind. Die Annahme der Arbeitsdefinition könnte Gerichte dazu bewegen, zu prüfen, ob der Vorwurf an eine bestimmte Person, sich antisemitisch geäussert zu haben, einer ausreichenden faktischen Grundlage entbehrt und folglich eine Persönlichkeitsverletzung darstellen würde. Tatsächlich neigt die Rechtsprechung des Bundesgerichts dazu, das Feld für unzulässige Kritik auf Konstellationen zu begrenzen, wo die als rassistisch kritisierten Äusserungen in den Geltungsbereich von Artikel 261<sup>bis</sup> StGB fallen. Diese Tendenz wurde vom EGMR nicht gestützt. Da die Arbeitsdefinition Antisemitismus weiter fasst als der Tatbestand «Diskriminierung und Aufruf zu Hass» gemäss Artikel 261<sup>bis</sup> StGB (bzw. Art 171c MStG), könnte ihre Annahme den Vorteil haben, dass die Grenzen der zulässigen Kritik weitergezogen werden und so ein Diskussionsfeld für das, was antisemitisch ist und was nicht, entsteht. Die mögliche Wirkung der Definition wird jedoch durch den kontextbezogenen Ansatz beschränkt, der in der Rechtsprechung verfolgt wird, um Meinungsfreiheit und Schutz des Ansehens gegeneinander abzuwägen.
- In einem klar abgegrenzten Bereich des Verwaltungsrechts, nämlich hinsichtlich der Nutzung von öffentlichen Sachen für die Ausübung der Meinungsfreiheit, wird sich die Annahme der Arbeitsdefinition eher nicht signifikant auswirken. Das Bundesgericht hat sich

in Berufungsverfahren gegen Weigerungen, Bewilligungen für die Nutzung des öffentlichen Bereichs oder des Verwaltungsvermögens zu Kommunikationszwecken auszusprechen, auf den Standpunkt gestellt, dass die Beurteilung von Anfragen objektiv zu erfolgen habe, d. h. unabhängig vom Inhalt der zu verbreitenden Ideen und Botschaften. Die Behörde müsse sich mit einer summarischen Prüfung begnügen. Da die Meinungsfreiheit für politische Themen äusserst wichtig ist und eine präventive Beschränkung einen schwerwiegenden Eingriff darstellt, sei die Verweigerung einer Bewilligung wegen des Inhalts nur in Ausnahmefällen gerechtfertigt, insbesondere wenn ein grosses und konkretes Risiko bestehe, dass strafrechtliche Bestimmungen (wie Art. 261<sup>bis</sup> StGB) verletzt werden. Es gibt folglich kaum Raum für eine breitere Auffassung des Antisemitismus als die strafrechtliche Definition von Diskriminierung und Aufruf zu Hass.

## 2.6 Schlussfolgerungen

Die wichtigsten Schlussfolgerungen der juristischen Analyse betreffen die Frage, ob und wie man ein komplexes und sich zeitlich veränderndes Phänomen wie den Antisemitismus in einer Definition erfassen kann. Eine universell anerkannte Definition des Antisemitismus gebe es nicht und könne es auch nicht geben. Jeder Versuch einer Definition müsse sich am Verwendungszweck ausrichten, anpassungsfähig bleiben und seine Grenzen offenlegen.

Die juristische Analyse hält fest, dass der Schweizer Ansatz, Antisemitismus als Teil des Gesamtphänomens «Rassismus» zu betrachten, jenem der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (EKRI) entspricht. Um die Spezifitäten des Antisemitismus zu verstehen, seien sowohl die Merkmale des Phänomens, die sich mit denjenigen des Rassismus decken, wie auch die Eigenschaften, die sich unterscheiden, einzubeziehen.

Eine Auseinandersetzung mit der Arbeitsdefinition der IHRA biete den Anlass dazu, das rassistische Problemfeld «Antisemitismus» näher zu untersuchen. Dadurch könnten Spezifitäten des gegenwärtigen Antisemitismus erkannt werden und gezielt die nötigen Gegenmassnahmen geplant und umgesetzt werden. Dies sei von Bedeutung, denn allzu oft kaschiere die Beschränkung auf ein diffuses, unspezifisches Verständnis von Rassismus und Antisemitismus eine bewusste oder unbewusste Weigerung, sich mit diesen schmerzhaften aber realen gesellschaftlichen Problemen auseinanderzusetzen.

Die juristische Analyse betont, dass bei der Auseinandersetzung mit der Arbeitsdefinition alle Bestandteile heranzuziehen seien: [Basisdefinition], [Erläuterungen], [Erklärungen] und insbesondere die [Beispiele]. Diese seien situativ und kontextuell zu verstehen und sollten nicht als Checkliste missverstanden werden. Eine vertiefte Diskussion der einzelnen [Beispiele] helfe, die Problematik präziser zu erfassen und sich mit den Grenzen der Meinungsfreiheit in einer liberalen Gesellschaft auseinanderzusetzen.

Bezüglich der Rechtsprechung könne die Anwendung der Arbeitsdefinition, obwohl rechtlich nicht bindend, helfen, mögliche Verschleierungsstrategien zu entlarven und dazu führen, dass antisemitische Motivationen bei der Strafverschärfung berücksichtigt werden. Bei der Umset-

zung im pädagogischen Bereich sei darauf zu achten, dass weiterführende Informationen mitbehandelt werden und den Lehrpersonen bei der Vermittlung von Antisemitismus die Bedeutung der Kontextualisierung bewusst ist.

### **3 Politik und Massnahmen gegen Antisemitismus in der Schweiz**

Der Bericht «Evaluation der Massnahmen gegen Antisemitismus von Bund, Kantonen und Gemeinden» von Interface wurde auf der Basis der Expertise der Mitglieder der von der FRB eingesetzten Arbeitsgruppe, von Interviews mit Experten/-innen (öffentliche und private Akteure/-innen aus verschiedenen Sprachregionen, Kantonen und Politikbereichen), Dokumenten wie den Berichten «Massnahmen gegen Antisemitismus» (2017) und «Rassistische Diskriminierung in der Schweiz» (2018) der FRB, sowie den jährlichen Berichten des SIG und der CICAD und neueren Forschungsarbeiten erarbeitet.

Der Bericht schätzt das Ausmass des Antisemitismus, der Akzeptanz und der Bedrohungslage der Jüdinnen und Juden in der Schweiz ein, gibt einen kursorischen, aber repräsentativen Überblick über die Massnahmen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene und schliesst mit einer Reihe von Empfehlungen für einen umfassenderen und konsequenteren Einsatz gegen Rassismus und Antisemitismus in der Schweiz.

Nach einer Übersicht der Politik der Schweiz gegen Antisemitismus auf internationaler Ebene werden in diesem Kapitel ein Überblick über die Sachlage, sowie die Einschätzungen und die Empfehlungen der Autoren/-innen des Berichts von Interface wiedergegeben.

#### **3.1 Zur Politik der Schweiz gegen Antisemitismus auf internationaler Ebene**

Die Schweiz betrachtet Rassendiskriminierung und Antisemitismus als schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen. Die Ratifizierung der einschlägigen internationalen Konventionen ist Ausdruck der Überzeugung, dass Rassismus in all seinen Formen immer und überall entgegengetreten werden muss. Entsprechend respektiert die Schweiz alle auf internationaler Ebene eingegangenen Verpflichtungen, namentlich im Hinblick auf die strafrechtliche Verfolgung rassistischer Taten. Diese Verpflichtungen ergeben sich insbesondere aus dem Internationalen Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD), das für die Schweiz Ende 1994 in Kraft getreten ist.

Das Engagement der Schweiz gegen Rassismus und Antisemitismus beschränkt sich nicht auf die Strafverfolgung. Die Schweiz hat sich mit hochrangigen Delegationen an den Treffen des *Stockholmer Internationalen Forums zum Holocaust* beteiligt, das von der ITF, aus der 2013 die IHRA hervorging, organisiert wurde. Die Schweiz trat 2004 der ITF bei. Zusätzlich zu diesem Engagement hat sich die Schweiz für die Entwicklung von Instrumenten und Konzepten zur Stärkung der Prävention von Völkermord und Gräueltaten eingesetzt, indem sie das

Studium des, die Aufklärung über und das Gedenken an den Holocaust systematisch mit den heutigen Bemühungen zur Verhinderung von Völkermord und allen Gräueltaten verknüpfte. So führte die Schweiz zwischen 2008 und 2021 vier regionale Foren zur Verhinderung von Völkermord durch, denen die Gründung der Globalen Allianz zur Verhinderung von Gräueltaten (GAAMAC) folgte, die sie bis 2020 leitete. Es besteht eine aktive und bereichsübergreifende Zusammenarbeit zwischen IHRA und GAAMAC, insbesondere bei der Verhinderung von Hassreden, Rassismus, Diskriminierung oder Aufstachelung zu Gewalt.<sup>11</sup>

Zudem beteiligt sich die Schweiz an den Arbeiten zahlreicher internationaler Organisationen und Aktivitäten gegen Rassismus und Antisemitismus. Als Beispiel seien die «Tage der Gerechten» genannt, deren vierte Auflage derzeit gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Organisationen aus Frankreich und der Schweiz vorbereitet wird.

## 3.2 Sachlage in der Schweiz

Den vollständigsten Überblick der Datenlage über Rassismus und Antisemitismus<sup>12</sup> in der Schweiz bietet der alle zwei Jahre erscheinende Bericht «Rassistische Diskriminierung in der Schweiz» der FRB. Dieses Monitoringsystem wurde in Zusammenarbeit mit den beitragenden Stellen, insbesondere auch dem SIG, der GRA und der CICAD entwickelt.<sup>13</sup>

Die von der Polizei erfassten und von Gerichten behandelten Fälle werden systematisch ausgewertet, die Berichte des SIG, der Nichtregierungsorganisationen CICAD und GRA legen ein Schwergewicht auf Fälle aus Medien und Internet. Diese Organisationen beklagen aber, dass eine grosse Anzahl von antisemitischen Vorfällen von keiner Stelle registriert werde. Das Beratungsnetz für Rassismusopfer, das die meisten in der Schweiz tätigen Beratungsstellen für Opfer rassistischer Diskriminierung umfasst, führt kaum Fälle von Antisemitismus auf, weil Opfer von Antisemitismus selten bei diesen Stellen Rat suchen.

Die jährlich erscheinenden Berichte des jüdischen Dachverbandes SIG und der Westschweizer CICAD geben ein aktuelles Bild der Stimmungslage jüdischer Menschen und Institutionen in der Schweiz wieder. Während auf Bundesebene keine systematische Erhebung zur Frage der Diskriminierungserfahrung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen besteht, liegt für 2020 mit dem Bericht «Erfahrungen und Wahrnehmungen von Antisemitismus unter Jüdinnen und Juden in der Schweiz» erstmalig eine Erhebung unter in der Schweiz lebenden Jüdinnen und Juden vor.<sup>14</sup> Die Autoren/-innen halten darin fest, dass «Jüdinnen und Juden der Schweiz insgesamt weniger besorgt sind als die Jüdinnen und Juden anderer europäischer Länder» und sich grundsätzlich sicher und in der Gesellschaft gut akzeptiert fühlen. Im Vergleich zu anderen (religiösen) Minderheiten (insbesondere Muslime/-innen) erleben Jüdinnen und Juden seltener Diskriminierung, etwa auf dem Wohnungs- oder Arbeitsmarkt. Tatsächlich sind physische und verbale Angriffe auf Personen jüdischen Glaubens und Sachbeschädigungen in der

<sup>11</sup> Auf der Internationalen Versammlung der GAAMAC im November 2021 wird die IHRA einen Workshop über Lehren aus dem Holocaust für die Prävention von Hassreden anbieten ([www.gaamac.org](http://www.gaamac.org)).

<sup>12</sup> Vgl. FRB, 2018: «Rassistische Diskriminierung in der Schweiz», Kap. 6.3.4 Antisemitismus und Massnahmen dagegen (S. 147ff.)

<sup>13</sup> Beitragende Institutionen und Charakteristika der Quellen sind auf der Internetseite der FRB synoptisch dargestellt Vgl. Anhang 3 ([www.frb.admin.ch](http://www.frb.admin.ch) > Monitoring und Berichterstattung > Datenlage Schweiz)

<sup>14</sup> Grundlage der von der ZHAW in Zusammenarbeit mit der GRA erstellten Studie war eine Umfrage unter 487 Jüdinnen und Juden. Die Befragung lehnte sich eng an eine entsprechende Umfrage der FRA von 2018 an.

Schweiz seltener als in anderen Ländern. Mehr als die Hälfte der Befragten erachten Antisemitismus jedoch als aktuelles gesellschaftliches Problem in der Schweiz, und sowohl orthodoxe Jüdinnen und Juden, sowie auch solche, die in der Öffentlichkeit eine Kipa tragen oder regelmässig die Synagoge besuchen, fühlen sich teilweise unsicher.

Grundsätzlich hat der Antisemitismus in den letzten Jahren zwar nicht markant zugenommen, doch er tritt manifester auf. Dies ist insbesondere im Internet der Fall, wo die in der Schweiz wohnhaften Jüdinnen und Juden heute vergleichbar oft angegriffen werden wie in anderen Ländern. Im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie ist festzustellen, dass nachdem in den ersten Monaten der Pandemie antisemitische Attacken in den sozialen Medien in der Schweiz seltener vorkamen als in anderen Ländern, diese in den letzten Monaten stetig zunahmen. Zudem kam es in den letzten Monaten zu Angriffen auf jüdische Einrichtungen und Veranstaltungen sowohl in der analogen als auch in der digitalen Welt.<sup>15</sup>

Betreffend die Bedrohungslage schätzt der NDB die Lage in der Schweiz im Vergleich zu jener in den Nachbarstaaten als weniger bedrohlich ein. Der NDB geht aber dennoch von einer potentiell erhöhten Bedrohung durch terroristische bzw. gewalttätig-extremistische Aktionen gegen jüdische (aber auch muslimische) Personen und Einrichtungen aus. Ein Vorfall wie der Terroranschlag auf eine Synagoge in Halle, bei dem der Täter aufgrund rechtsextremer und antisemitischer Motive handelte, sei auch in der Schweiz möglich.

Die jüdischen Gemeinschaften sind sich dieser realen Bedrohung bewusst und haben in den letzten Jahren gezielt in Sicherheitsmassnahmen zum Schutz ihrer Mitglieder und Gebäude investiert. Für Sicherheitsmassnahmen setzen sie, laut eigenen Angaben, jährlich rund 4–5 Mio. Franken ein. In diesem Zusammenhang wurden Forderungen nach staatlicher Unterstützung von Gemeinden, Kantonen und Bund laut. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat 2017 den Sicherheitsbund Schweiz (SVS) beauftragt, gemeinsam mit Kantonen, Gemeinden und Vertretungen betroffener Bevölkerungsgruppen ein Konzept zur besseren Koordination von Massnahmen zum Schutz besonders gefährdeter Minderheiten, insbesondere auch Jüdinnen und Juden, zu erarbeiten. Auf dieses Konzept basierend erliess der Bundesrat am 9. Oktober 2019 die «Verordnung über Massnahmen zur Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (VSMS)» (SR 311.039.6). Dafür stehen aktuell jährlich 500'000 Franken zur Verfügung. Im Jahr 2020 wurden insgesamt 11 Projekte finanziell unterstützt, wovon zehn von jüdischen Organisationen stammten. Die gesetzliche Grundlage der Verordnung bildet Artikel 386 StGB, welcher Aufklärungs-, Erziehungs- und weitere Massnahmen vorsieht, die darauf hinzielen, Straftaten zu verhindern. Aus diesem Grund können bislang nur bauliche, technische, und organisatorische Schutzmassnahmen, sowie Sensibilisierung und Information der breiteren Bevölkerung unterstützt werden. Die Arbeitsgruppe «Schutz von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen» des SVS hatte in diesem Zusammenhang empfohlen, die Erarbeitung einer formellen Gesetzesgrundlage, die eine breitere Unterstützung durch den Bund ermöglichen würde, zu prüfen.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> SIG/GRA, 2021: 2020 Antisemitismusbericht für die Deutschschweiz.

CICAD, 2021: Rapport sur l'antisémitisme en suisse romande 2020.

<sup>16</sup> SVS 2018: Konzept Sicherheit Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen.

Die intensiven Debatten auf lokaler und nationaler Ebene, die gesteigerte Sensibilisierung für das Sicherheitsbedürfnis von Minderheiten, insbesondere der Jüdinnen und Juden, haben dazu geführt, dass Kantone mit grossen jüdischen Gemeinden die finanziellen Mittel zum Schutz jüdischer Einrichtungen erhöht haben.<sup>17</sup>

### 3.3 Massnahmen gegen Antisemitismus

Auf allen staatlichen Ebenen – Bund, Kantone, Städte und Gemeinden – werden zahlreiche und vielfältige Massnahmen gegen Antisemitismus ergriffen.

Auf Bundesebene sind die wichtigsten Institutionen, die sich unter anderem mit der Bekämpfung des Antisemitismus in der Schweiz beschäftigen, die FRB, die EKR, die Koordinations- und Ansprechstelle für Religionsfragen im BJ, die Fachstellen Extremismus (FS EX A) und Diversity (FS DSA) der Schweizer Armee, die Abteilung Frieden und Menschenrechte (AFM) im EDA sowie die Arbeitsgruppe «Schutz von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen» unter Leitung des SVS.<sup>18</sup> Auch der Nationale Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP) umfasst Massnahmen zur Prävention von antisemitischen Gewalttaten.

Kantone und Gemeinden, insbesondere solche, in denen jüdische Gemeinschaften gross, aktiv und gut organisiert sind, nehmen bei der Bekämpfung von Antisemitismus eine sehr aktive Rolle ein (bspw. die Kantone Aargau, Basel-Stadt, Bern, St. Gallen, Waadt, der Kanton und die Stadt Genf, der Kanton und die Stadt Zürich, die Stadt Winterthur oder das Surbtal/AG). In diesen Kantonen ist auch die Zuständigkeit für das Thema Antisemitismus klar definiert. In vielen Kantonen ist dagegen keine Institution bzw. keine Person explizit für das Thema zuständig.

Auf kantonaler und kommunaler Ebene wird darauf hingewiesen, dass es keinen Überblick darüber gebe, ob die Zuständigkeit für das Thema geklärt sei und falls ja, wer die Verantwortlichen seien und welche Rolle und Aufgaben sie hätten. Auch sei nicht klar, ob und wie die verschiedenen Akteure/-innen zusammenarbeiten. Diese Heterogenität wird mitunter darauf zurückgeführt, dass es an klaren Vorgaben des Bundes fehle.

Auf der Ebene der Zivilgesellschaft sind es vor allem NGOs im Umfeld jüdischer Organisationen und Personen, die sich, durchaus auch mit finanzieller Hilfe des Bundes (etwa der FRB oder des EDA), oder der Kantone und Gemeinden, gegen Antisemitismus und für die Erinnerung an die Shoah engagieren. Zu nennen sind etwa: SIG mit Likrat, GRA, GMS, NCBI, SET, CICAD, Gamaraal Foundation.

Eine besondere Rolle beim Einsatz gegen Antisemitismus und für das Lernen über den Holocaust spielt die Schule. Diese Themen haben in den vergangenen Jahren in der Ausbildung

<sup>17</sup> BS, ZH, einmalig AG und VD, BE hat eine Unterstützung in Aussicht gestellt.

<sup>18</sup> Es sei noch darauf hingewiesen, dass seit dem Erlass der neuen Prinzipien für die Armeeseelsorge und der «Weisungen über die Beratung, Begleitung und Unterstützung durch die Armeeseelsorge» (WBBU) des Chefs der Armee vom 01.03.2020 alle Religionsgemeinschaften Zugang zur Seelsorge in der Armee haben. Das «Merkblatt der Armeeseelsorge. Vereinbarkeit Glaubenspraxis und Militärdienst» vom 01.01.2018 liefert Hilfestellungen zur Vereinbarkeit von persönlicher Glaubenspraxis und dem Leisten von Militärdienst.

von Lehrpersonen, im Unterricht, aber auch in der Lehrmittelentwicklung an Bedeutung gewonnen und sind heute verbindliche Inhalte der kantonalen Lehrpläne. Die Schweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) ist seit 2004, als die Schweiz der IHRA (damals ITF) beigetreten ist, in deren *Education Working Group* vertreten. Zum jährlichen Holocaust Gedenktag (27. Januar) erstellt das Informations- und Dokumentationszentrum (IDES) der EDK jährlich ein Dossier mit Publikationen und Aktivitäten zum Thema «Tag des Gedenkens». Materialien für den Unterricht werden von verschiedenen Pädagogischen Hochschulen und dem nationalen Kompetenz- und Dienstleistungszentrum für Bildung für Nachhaltige Entwicklung *éducation21* entwickelt. *Éducation21* ist auch von der FRB beauftragt, Schulprojekte zu fördern, begleiten und evaluieren. Betreffend Antisemitismus im Internet erhalten Eltern und Lehrpersonen von der nationalen Plattform «Jugend und Medien» des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) Informationen und Empfehlungen.

### 3.4 Verhältnis Staat – religiöse Gemeinschaften und interreligiöser Dialog

Gemäss Artikel 72 Absatz 1 BV obliegt die Regelung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat den Kantonen. In den sechs Kantonen (BS, FR, BE, SG, ZH und VD), in denen die jüdischen Gemeinschaften öffentlich-rechtlich anerkannt sind, sind diese Teil des offiziellen Austauschs zwischen Staat und Religionsgemeinschaften. In den einzelnen kantonalen Verwaltungen sind die entsprechenden Zuständigkeiten historisch gewachsen und sehr unterschiedlich gestaltet.<sup>19</sup> Vor dem Hintergrund der Wahrung des Religionsfriedens (Art. 72 Abs. 2 BV) und der Veränderungen in der religiösen Landschaft der letzten Jahre, ist es zu einer erhöhten Wahrnehmung der Bedeutung der Beziehung zwischen staatlichen Stellen und den (nicht nur öffentlich-rechtlich anerkannten) Religionsgemeinschaften gekommen. Auch ist die wichtige Bedeutung des Einbezugs der Religionsgemeinschaften für die Umsetzung gemeinschaftsfördernder Massnahmen erkannt worden. Folgerichtig sind spezialisierte Stellen für Religionsfragen (BE, BS, SO, TI, VD, ZH) geschaffen worden, die die Beziehungen zu den Religionsgemeinschaften pflegen und den interreligiösen Dialog fördern.<sup>20</sup> Institutionalisierte Formen des Dialogs und der Zusammenarbeit<sup>21</sup>, in welchen sich die kantonalen Behörden über Themen mit Religionsbezug mit allen grösseren Religionsgemeinschaften austauschen, helfen, gemeinsam Rechte und Pflichten verbindlich zu regeln, die gegenseitige Akzeptanz und das gesellschaftliche Miteinander fördern. All diese Initiativen, wie auch zivilgesellschaftliches Engagement für den interreligiösen Dialog (z. B. Haus der Religionen, IRAS COTIS, ZIID), haben zwar nicht explizit das Ziel, Antisemitismus zu bekämpfen, sie tragen mit ihren Aktivitäten aber zum Austausch und zur Vernetzung von Menschen unterschiedlicher Religionen bei, bauen gegenseitige Ängste ab und fördern die gegenseitige Akzeptanz.

<sup>19</sup> Einen aktuellen Überblick bietet: Christian Reber, Lara Aharchaou 2020: Die Kantone und ihre Beziehungen zu Religionsgemeinschaften. Unterschiedliche Strategien im Umgang mit religiöser Vielfalt. Institut für Religionsrecht, Universität Freiburg.

<sup>20</sup> Eine Auslegeordnung wird der Bericht des Bundesrates zur Erfüllung des Postulates Ingold (16.3314) «Gemässigte Imame sind Schlüsselpersonen gegen die Radikalisierung von jugendlichen Muslimen» beinhalten.

<sup>21</sup> Z.B.: «Runder Tisch der Religionen beider Basel», «St.Galler Konferenz zu Fragen von Religion und Staat», «Fachstelle Brückenbauer» der Polizeicorps der Stadt und des Kanton Zürich und der Stadt Winterthur, «Schaffhauser Erklärung zum interreligiösen Dialog», «Plateforme interreligieuse» Genève und Vaud.

### 3.5 Beurteilung der aktuellen Massnahmen gegen Antisemitismus

Der Bericht von Interface würdigt den Einsatz gegen Rassismus und Antisemitismus auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene als breit und vielfältig. Er könne aber besser koordiniert und ausgerichtet werden, wenn Bund, Kantone und Gemeinden, Rollen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten bei der Bekämpfung von Rassismus und Antisemitismus klären, den Austausch stärken und so zu einer gemeinsamen strategischen Planung gelangen. Die Bereitstellung angemessener personeller und finanzieller Mittel seien dabei Voraussetzung für jede erfolgsversprechende Strategie.

Die systematische Erfassung von Rassismus und Antisemitismus als gesamtgesellschaftliche Probleme, insbesondere auch die Erfassung der Diskriminierungserfahrung der Betroffenen, hinke in der Schweiz jener der umliegenden Länder hinterher. Das erschwere die systematische Sensibilisierungs- und Präventionsarbeit in den verschiedenen Lebensbereichen.

Die Finanzierung der Antidiskriminierungsarbeit und insbesondere der Beratungsstellen aus Mitteln, die nicht an die Themen Migration und Integration gebunden sind (die meisten Beratungsstellen werden mit Mittel der Kantonalen Integrationsprogramme KIP betrieben), sei Voraussetzung dafür, dass die Beratungsstellen auch von allen, und nicht nur von Menschen mit Migrationshintergrund, anerkannt und genutzt würden.

Schliesslich sollte sich der Bund, neben den Kantonen, verstärkt für den Schutz gefährdeter Minderheiten engagieren.

Der Bericht von Interface fasst die von den Expertinnen und Experten vorgeschlagenen Massnahmen folgendermassen zusammen:

- Die Aktivitäten gegen Antisemitismus seien in eine nationale Antirassismus-Strategie zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung einzubetten.
- Eine Übersicht über die Zuständigkeiten auf kantonaler und kommunaler Ebene würde helfen, Rollen und Kompetenzen der involvierten Akteure und Akteurinnen zu klären.
- Der Bund solle, ohne in die Zuständigkeiten der Kantone einzugreifen, die Koordination der Sensibilisierungs- und Präventionspolitik übernehmen und entsprechende Rahmenbedingungen schaffen.
- Der interreligiöse wie auch der innerjüdische Dialog seien, unter Federführung der Kantone, zu stärken.
- Regelmässig seien Veranstaltungen, Tagungen oder Workshops zur Förderung des Erfahrungsaustauschs und der Vernetzung zwischen staatlichen Akteuren, Zivilgesellschaft und Forschung zu veranstalten.
- Die Forschung zu Antisemitismus sei, gemeinsam mit relevanten Akteuren wie dem SBF, dem SNF und der EDK, zu fördern.
- Der Einsatz gegen die Verbreitung des Antisemitismus in den sozialen Medien und im Internet sei zu intensivieren.

- Zur effektiven Bekämpfung von *Hate Speech*, Drohungen und verschwörungstheoretischen Inhalten im Internet sei eine gesetzliche Grundlage zu schaffen.<sup>22</sup>
- Die Anpassung der Gesetzesgrundlagen zur Ausweitung der Aktivlegitimation im Bereich Strafrecht auf Organisationen sei zu prüfen.<sup>23</sup>
- Das Verständnis für Antisemitismus in der pädagogischen Arbeit sei mit Themen wie Menschenrechte, Diskriminierung und Rassismus zu erweitern und dürfe sich nicht auf den Nationalsozialismus im Rahmen des Zweiten Weltkriegs bzw. der Shoah beschränken. Das Thema sei auch im Zusammenhang mit der Geschichte der Gründung Israels und des Nahostkonflikts zu vermitteln.
- Die Errichtung eines Erinnerungsorts für die Opfer des Holocaust könne helfen, das Thema Antisemitismus in den öffentlichen Raum zu tragen.<sup>24</sup>

### 3.6 Einschätzung der Verwendung der Arbeitsdefinition der IHRA zu Antisemitismus

Im Rahmen der Erarbeitung des Berichtes von Interface wurden die Expertinnen und Experten gefragt, ob sich die Massnahmen und Aktivitäten gegen Antisemitismus an der Arbeitsdefinition der IHRA orientieren bzw. als wie nützlich diese erachtet wird.

Die verschiedenen Akteure verwenden unterschiedliche Definitionen von Rassismus und Antisemitismus: Der jüdische Dachverband SIG und die CICAD verwenden die Arbeitsdefinition der IHRA, die GRA orientiert sich an «klassische» Definitionen des Rassismus und an jener der ECRI<sup>25</sup>, die EKR verwendet eine eigene Umschreibung ohne Verweis auf die Arbeitsdefinition der IHRA. Die umfassendste Definition liefert die FRB, die dafür die Arbeitsdefinition der IHRA präzisiert, konkretisiert und erweitert.<sup>26</sup>

Verantwortlichen von Kantonen und Gemeinden ist die Arbeitsdefinition der IHRA entweder nicht bekannt oder sie wird als nicht praxistauglich betrachtet. Ob die Arbeitsdefinition der IHRA für den Einsatz gegen Antisemitismus nützlich sein könnte, darüber gehen die Meinungen auseinander.

Auf der einen Seite wird damit gerechnet, dass eine offizielle Anerkennung der Arbeitsdefinition eine starke Wirkung haben könnte: Sie drücke ein Bekenntnis des Staates zu seiner Verantwortung gegenüber Jüdinnen und Juden aus, trage dazu bei, dass das Bild, das sich die Gesellschaft über den Antisemitismus macht, nicht 1945 ende und könne zu einer nicht rassistisch gefärbten Auseinandersetzung mit der Politik Israels beitragen. Sie könne öffentlichen

<sup>22</sup> Um die Risiken im Bereich der öffentlichen Verbreitung von Hassrede und extremistischer Propaganda im Online-Bereich besser zu erfassen, hat der Bundesrat beim BAKOM einen Bericht zur Prüfung einer schweizerischen Governance von Plattformdiensten (u.a. Suchmaschinen, Social Media, Videoplattformen) in Auftrag gegeben. Der Bericht wird empirische Erkenntnisse und bestehende Massnahmen darlegen und mit Blick auf den effektiven Schutz vor Hassrede analysieren. Der Bericht, der gegen Ende 2021 erwartet wird, wird auch mögliche Lösungsansätze wie z.B. neue gesetzliche Instrumentarien gegenüber Plattformdiensten aufzeigen.

<sup>23</sup> Im Rahmen der Zivilgesetzgebung wird die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der allgemeinen Verbandsklage auf alle Diskriminierungsbereiche (Art. 89 ZPO) diskutiert (13.3931 Motion Birrer Heimo). Im Rahmen der Strafgesetzgebung wurde die Einführung eines «Verbandsklagerechts» bei Fällen nach Art. 261<sup>bis</sup> StGB 2017 vom NR abgelehnt (15.460 Parlamentarische Initiative Tornare).

<sup>24</sup> In der Zwischenzeit sind im Ständerat und im Nationalrat je ein Vorstoss in diesem Sinn eingereicht worden: Motion Jositsch (21.3172) und Motion Heer (21.3181) «Schweizer Ort der Erinnerung an die Opfer des Nationalsozialismus».

<sup>25</sup> Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), 2002/2017: Allgemeine Politik-Empfehlung Nr. 7 Über Nationale Gesetzgebung zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung

<sup>26</sup> Vgl. Anhang 2

Verwaltungen als nützliche Grundlage für die Erarbeitung einer eigenen Definition von Antisemitismus dienen.

Auf der anderen Seite stehen jene, die die Arbeitsdefinition als wenig aussagekräftig betrachten. Sie vermisst das für den Antisemitismus wichtige Element der Verschwörungstheorien und behandle Diskriminierung und strukturellen Antisemitismus nicht, auch erfasse sie antisemitische Vorfälle, die keine Absicht voraussetzen, nicht. Schliesslich seien die Beispiele zu polemisch und einseitig auf die israelische Politik ausgerichtet.

## 4 Empfehlungen

### Zur Arbeitsdefinition zu Antisemitismus der IHRA

Der Bundesrat anerkennt den Wert und die praktische Relevanz der Arbeitsdefinition der IHRA als Leitfaden für die Erkennung und Dokumentation antisemitischer Vorfälle in der Praxis.

Die rechtlich nicht bindende Arbeitsdefinition kann, neben der Definition von Antisemitismus der FRB (vgl. Anhang 2) als zusätzlicher Ausgangspunkt für die Formulierung spezifischer, auf den jeweiligen Anwendungsbereich und Anwendungszweck ausgerichtete Definitionen Verwendung finden. Diese sind zu spezifizieren, anzupassen und mit den nötigen Vorbehalten zu versehen.

Im Bewusstsein, dass jede Definition kontextuell ist, empfiehlt der Bundesrat allen Involvierten, staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, sich mit der Arbeitsdefinition der IHRA und der damit verbundenen Debatte auseinanderzusetzen.

Eine explizite Bestätigung eines nicht bindenden internationalen Textes durch die Schweizer Behörden nach dessen Annahme auf internationaler Ebene wäre ungewöhnlich, und ist vom Gesetzgeber nicht vorgesehen.

### Zur Politik gegen Rassismus und Antisemitismus in der Schweiz

Der Bund übernimmt im Rahmen seiner Kompetenzen eine Koordinationsaufgabe und schafft Rahmenbedingungen, damit Synergien bestmöglich genutzt und eine gesamtschweizerisch getragene Strategie gegen Rassismus und Antisemitismus entwickelt werden kann. Dazu sind die FRB und die EKR namentlich mit folgenden Massnahmen zu betrauen, welche im Rahmen der bestehenden Mittel umzusetzen sind.

- Die FRB erstellt eine Übersicht darüber, wer auf welcher Staatsebene für das Thema Antisemitismus zuständig, beziehungsweise in die Bekämpfung von Antisemitismus involviert ist, und klärt, gemeinsam mit den zuständigen kantonalen und kommunalen Stellen, die Aufgaben und Verantwortlichkeiten.
- Die FRB stärkt mit geeigneten Mitteln (Tagungen, Workshops, Vernetzungsanlässe, Experten/-innen-pool etc.) zusammen mit den Kantonen und Gemeinden die Koordination all

jener, die sich auf staatlicher und nichtstaatlicher Ebene in der Bekämpfung des Antisemitismus engagieren.

- Die FRB entwickelt gemeinsam mit diesen Partnerinnen und Partnern eine koordinierte Strategie zur aktiven Information und Sensibilisierung über Rassismus und Antisemitismus. Sie stellt zusammen mit ihnen sicher, dass die Bevölkerung weiss, wohin man sich wenden kann, um Probleme und/oder antisemitische Handlungen zu melden, um effektive Hilfe zu ersuchen.
- Die FRB entwickelt, gemeinsam mit dem zuständigen BFS, geeignete Erhebungs- und Analyseinstrumente weiter, um Rassismus und Antisemitismus, Diskriminierung und insbesondere Diskriminierungserfahrungen systematischer zu erheben und zu analysieren.
- Die EKR erstellt eine Analyse der Entscheide und Urteile, die seit 1995 nach Artikel 261<sup>bis</sup> StGB sowie Artikel 171c MStG von den verschiedenen Rechtsinstanzen der Schweiz gefällt wurden und in Zusammenhang zu Antisemitismus stehen, um damit das Monitoring von strafrechtlich relevanten Fällen von Antisemitismus weiter zu entwickeln.
- Die EKR legt ein besonderes Gewicht auf die Sensibilisierung von Medienschaffenden für das Thema Antisemitismus.
- Im Rahmen ihres geplanten Pilotprojekts für eine sichtbare und niederschwellige Meldestelle für rassistische Hassrede im Internet und in den Sozialen Medien analysiert und evaluiert die EKR laufend die Art und Häufigkeit von antisemitischer Hassrede. Sie entwickelt in Zusammenarbeit mit weiteren Akteurinnen und Akteuren Strategien, um rassistischer und antisemitischer Hassrede entgegenzuwirken.

Die zuständigen Akteure auf allen Staatsebenen sind aufgerufen, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen und die Empfehlungen zu Massnahmen gegen Antisemitismus in ihrem Zuständigkeitsbereich umzusetzen.

# Abkürzungsverzeichnis

|            |                                                                                                                                                                                                 |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AFM        | Abteilung Frieden und Menschenrechte/EDA                                                                                                                                                        |
| AKP-SR     | Aussenpolitische Kommission des Ständerats                                                                                                                                                      |
| BNE        | Bildung für Nachhaltige Entwicklung                                                                                                                                                             |
| BSV        | Bundesamts für Sozialversicherungen/EDI                                                                                                                                                         |
| BJ         | Bundesamt für Justiz/EJPD                                                                                                                                                                       |
| CERD       | <i>Committee on the Elimination of Racial Discrimination</i> (Ausschuss gegen Rassendiskriminierung) Kontrollorgan zur Umsetzung und Überwachung des ICERD                                      |
| CICAD      | <i>Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation</i>                                                                                                                 |
| DV         | Direktion für Völkerrecht/EDA                                                                                                                                                                   |
| EDA        | Eidgenössisches Departement des Äusseren                                                                                                                                                        |
| EDI        | Eidgenössisches Departement des Innern                                                                                                                                                          |
| EDK        | Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren                                                                                                                                    |
| EFD        | Eidgenössisches Finanzdepartement                                                                                                                                                               |
| EGMR       | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte                                                                                                                                                     |
| ECRI       | <i>European Commission against Racism and Intolerance</i> (Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz)                                                                               |
| EJPD       | Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement                                                                                                                                                  |
| EKR        | Eidgenössische Kommission gegen Rassismus                                                                                                                                                       |
| EUMC       | <i>European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia</i> (Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit) (1995-2007)                                              |
| EWB        | Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung                                                                                                                               |
| FEDPOL     | Bundesamt für Polizei/EJPD                                                                                                                                                                      |
| FRA        | <i>European Union Agency for Fundamental Rights</i> (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte)                                                                                            |
| FRB        | Fachstelle für Rassismusbekämpfung/EDI                                                                                                                                                          |
| GAAMAC     | <i>Global Action Against Mass Atrocity Crimes</i> (Globale Allianz zur Verhinderung von Gräueltaten)                                                                                            |
| GMS        | Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz                                                                                                                                                        |
| GRA        | Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus                                                                                                                                                     |
| JDA        | <i>Jerusalem Declaration on Antisemitism</i>                                                                                                                                                    |
| ICCPR      | <i>International Covenant on Civil and Political Rights</i> (Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, auch UNO-Pakt II genannt)                                              |
| ICERD      | <i>International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination</i> ( <a href="#">Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung</a> ) |
| IDES       | Informations- und Dokumentationszentrum der EDK                                                                                                                                                 |
| IHRA       | International Holocaust Remembrance Alliance                                                                                                                                                    |
| IRAS COTIS | Interreligiöse Arbeitsgemeinschaft in der Schweiz                                                                                                                                               |
| ITF        | <i>Task Force for international Cooperation on Holocaust Education, Remembrance and Research</i>                                                                                                |
| KIP        | Kantonale Integrationsprogramme                                                                                                                                                                 |
| KOBIK      | Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität                                                                                                                                     |
| Melani     | Melde- und Analysestelle Informationssicherung des Bundes (seit 2020 Teil des NCSC)                                                                                                             |
| NAP        | Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus                                                                                        |
| NCBI       | <i>National Coalition Building Institute</i>                                                                                                                                                    |

|      |                                                                                                                                |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| NCSC | Nationales Zentrum für Cybersicherheit                                                                                         |
| NDB  | Nachrichtendienst des Bundes/VBS                                                                                               |
| NGO  | Nichtregierungsorganisation                                                                                                    |
| OSZE | Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa ( <i>Organisation for Security and Co-operation in Europe, OSCE</i> ) |
| SBFI | Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation/EWB                                                                    |
| SET  | Stiftung Erziehung zur Toleranz                                                                                                |
| SIG  | Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund                                                                                    |
| SNF  | Schweizerische Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung                                                    |
| StGB | Strafgesetzbuch                                                                                                                |
| SVS  | Sicherheitsverbund Schweiz                                                                                                     |
| VBS  | Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport                                                     |
| ZHAW | Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften                                                                               |
| ZIID | Zürcher Institut für interreligiösen Dialog (bis 2015 Zürcher Lehrhaus)                                                        |

## Anhang 1<sup>27</sup>

### Votum von Ständerat Paul Rechsteiner vom 12.09.2019

Es gibt gute, ja zwingende Gründe dafür, dass nach vielen europäischen Ländern auch die Schweiz die Antisemitismus-Definition der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) übernimmt. Die Schweiz ist Teil der IHRA, denn die Plage des Antisemitismus war in ganz Europa und damit auch in der Schweiz virulent. Zwar ging der genozidale Antisemitismus, der Zivilisationsbruch in der europäischen Geschichte schlechthin, von Nazi-Deutschland aus. Etwas Vergleichbares gab es in der Schweiz nicht. Trotzdem haben Judenfeindschaft und Antisemitismus leider auch in der Schweiz eine üble Tradition.

Die Judenfeindschaft war im ganzen christlichen Abendland stark verbreitet. Auch auf dem Gebiet der heutigen Schweiz gab es immer wieder Pogrome und massenhafte Vertreibungen jüdischer Menschen, so etwa 1294 in Bern oder 1349 in Zürich. Mit der systematischen Diskriminierung der jüdischen Bevölkerung in der Schweiz war es auch mit der Gründung des Bundesstaates 1848 nicht vorbei. Erst mit grosser Verspätung wurden 1866 die jüdischen Männer den christlichen Männern rechtlich gleichgestellt, und nach dem Ersten Weltkrieg war die Einbürgerungspolitik bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs antisemitisch geprägt.

Negativer Höhepunkt des Antisemitismus in der Schweiz war die Flüchtlingspolitik in der Nazi-Zeit. Wie Sie im heute noch aktuellen Flüchtlingsbericht der unabhängigen Expertenkommission Schweiz-Zweiter Weltkrieg, der sogenannten Bergier-Kommission, nachlesen können, hat die Schweiz ihre Abwehr gegen jüdische Flüchtlinge immer dann verstärkt, wenn die Nazis ihre Politik des Judenmordes verschärften. Die Bergier-Kommission weist detailliert nach, dass diese Politik antisemitisch motiviert war. Zwar haben auch viele Verfolgte – zum Glück! – in der Schweiz Aufnahme gefunden, und zahlreiche Schweizerinnen und Schweizer, allen voran der Polizeihauptmann Paul Grüninger aus St. Gallen, haben als Fluchthelfer die Augen vor der tödlichen Bedrohung der Flüchtlinge nicht verschlossen. Die Aufhebung von 137 Strafurteilen gegen Fluchthelfer nach dem seinerzeitigen Rehabilitierungsgesetz legt Zeugnis davon ab. Aber das ändert nichts daran, dass eine grosse Zahl von tödlich bedrohten Flüchtlingen an der Grenze zurückgewiesen und im Einzelfall sogar den Verfolgern ausgeliefert wurde.

Antisemitismus war aber nicht nur damals ein grosses Problem. Es gibt ihn auch heute noch. Wir Nichtjuden nehmen das vielleicht weniger wahr als die Jüdinnen und Juden in der Schweiz und in unseren Nachbarländern. Oft ist in letzter Zeit wieder von jüdischen Lobbys die Rede, denen eine besondere Macht zugeschrieben wird. Ein jüdischer Holocaust-Überlebender und Milliardär, George Soros, der mit einem Teil seines Vermögens versucht, demokratische Strukturen in Osteuropa zu stärken, wird systematisch als Bösewicht, Drahtzieher und Marionettenspieler diffamiert. Sogar die Flüchtlingsströme aus dem Nahen Osten und aus Afrika werden als sein Machwerk dargestellt. Antisemitismus hat in der Geschichte noch nie

<sup>27</sup> Amtliches Bulletin, Ständerat Herbstsession 2019, Vierte Sitzung 12.09.19 08h15 19.3942 (AB 2019 S 698 / BO 2019 E 698)

vor Landesgrenzen haltgemacht. Das ist auch heute so, in Zeiten, in denen Verschwörungstheorien und Lügen über das Internet leichter und schneller verbreitet werden können als je zuvor in der Geschichte.

Die Schweiz ist keine Insel. Auch wir sind aufgerufen, unseren Beitrag zur Bekämpfung des Antisemitismus zu leisten; und das – nicht mehr, aber auch nicht weniger – beabsichtigt das Postulat.

Eine letzte Bemerkung: Wenn wir mit der Annahme des Postulates zum Ausdruck bringen, dass wir Antisemitismus entschlossen bekämpfen wollen, dann ist das auch ein starkes Zeichen für den Kampf gegen andere Formen von Rassismus und gegen das Schüren von Hetze und Vorurteilen gegen Minderheiten, angefangen von Jenischen und Sinti bis zu Homosexuellen und der Minderheit von Musliminnen und Muslimen in der Schweiz.

Ich bitte Sie, das Postulat anzunehmen.

## **Stellungnahme und Antrag von Bundesrat Alain Berset vom 12.09.2019**

Das Postulat behandelt ein Problem mit dem wir uns, leider, immer noch und immer wieder befassen müssen. Auch in der Schweiz gibt es Antisemitismus, auch in der Schweiz müssen Mitglieder der jüdischen Minderheit Anfeindungen, manchmal gar körperliche Angriffe befürchten.

Der Bericht der Fachstelle gegen Rassismus im EDI, der letzte Woche herausgekommen ist, gibt ein umfassendes Bild über Rassismus und Antisemitismus in der Schweiz. Gemäss Angaben der jüdischen Verbände kam es 2017 zu 150 und 2018 zu 174 antisemitischen Vorfällen. Hinzu kommen zunehmend viele Fälle von Hate Crime im Internet. Diese Fälle belegen, dass sich leider die reale und die virtuelle Welt immer mehr durchdringen.

Der Bericht der FRB präsentiert auch Daten der Erhebung «Zusammenleben in der Schweiz» des Bundesamts für Statistik BFS: In der letzten Umfrage von 2018 bejahten 9% der Bevölkerung negative Meinungen über Juden und 12% negative Stereotype über Juden. Die Werte sind zwar seit Jahren stabil und sie entsprechen jenen der umliegenden Länder – doch sie sind bedenklich und fordern zum Handeln auf. Das Postulat von Herrn Rechsteiner ist vor diesem Hintergrund zu sehen.

Rassismus und Antisemitismus bedrohen unseren gesellschaftlichen Zusammenhalt. Massnahmen sind nötig, damit alle Menschen, unabhängig von Herkunft, religiöser Zugehörigkeit oder Nationalität, gleichwertig am gesellschaftlichen Leben teilhaben können – ob bei der Arbeit, bei der Wohnungssuche oder im öffentlichen Raum.

Der Bundesrat hat bereits beschlossen, Massnahmen zum Schutz von besonders gefährdeten Minderheiten besser mit den Kantonen zu koordinieren. Noch dieses Jahr wird er die Verordnung zur Gewährleistung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen verabschieden, die auch eine finanzielle Beteiligung des Bundes an Schutzmassnahmen ermöglicht.

Welchen Vorteil bringt, in diesem Kontext, die Annahme des Postulats? Es ist daran zu erinnern, dass die Definition der International Holocaust Remembrance Association IHRA rechtlich nicht bindend ist. Eine detaillierte Analyse kann daher zu einer Verfeinerung und Vertiefung unseres Verständnisses über den Antisemitismus führen und den Rahmen für sinnvolle und griffige Gegenmassnahmen setzen. Die Schweiz pflegt einen wohlüberlegten Umgang mit internationalen Vorgaben. Es ist daher angebracht, die Antisemitismus-Definition der IHRA einer genauen rechtlichen Überprüfung zu unterziehen und vor diesem Hintergrund die Schweizer Politik gegen Antisemitismus zu evaluieren.

Die Annahme des Postulats Rechsteiner bietet also dem Bundesrat die Möglichkeit, sich klar und differenziert gegen jede Form des Antisemitismus auszusprechen und sich inhaltlich mit der Antisemitismus-Definition der IHRA auseinander zu setzen. Der Bericht kann zudem eine sachliche Grundlage liefern für die komplexe politische Diskussion darüber, was Antisemitismus ausmacht. Der Bericht ermöglicht es schliesslich auch, die konkrete Antisemitismus-Politik auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene zu evaluieren und gegebenenfalls Vorschläge für Änderungen und weiterführende Massnahmen zu machen.

Aus diesen Gründen beantragt der Bundesrat die Annahme des Postulats.

## Anhang 2

### Fachstelle für Rassismusbekämpfung: Definition Antisemitismus / Judenfeindlichkeit

Judenfeindlichkeit drückt eine ablehnende Haltung oder Einstellung gegenüber Menschen aus, die sich als Jüdinnen und Juden bezeichnen oder als solche wahrgenommen werden. Antisemitismus wird heute als Oberbegriff und zum Teil als Synonym für alle Formen antijüdischer Haltungen und Einstellungen verwendet. Er stellt im Rahmen des Rassismus ein spezifisches Phänomen dar, weil mit ihm anhand einer religiösen Zugehörigkeit (auf welche sich die Judenfeindlichkeit/Antijudaismus bezieht) eine Volkszugehörigkeit (auf welche sich der Antisemitismus bezieht) zugeschrieben wird.

Dem Antisemitismus liegt ein ausschliessendes Wir-Sie Weltbild (Ideologie) zugrunde, das sich in Verschwörungsdiskursen äussert und von historisch gewachsenen Zerrbildern und negative Stereotypen des «Juden» geprägt ist: «Juden» werden als (machtgieriges, rachsüchtiges, blutrünstiges, amoralisches) Kollektiv betrachtet, das konspiriert, um der Menschheit zu schaden bzw. sie zu beherrschen und das in der Gesellschaft, in der es lebt, wesensfremd und destruktiv bleibt.

Antisemitismus manifestiert sich in feindseligen Überzeugungen, Vorurteilen oder Stereotypen, die sich – deutlich oder diffus – in der Kultur, der Gesellschaft oder in Einzelhandlungen zeigen und die darauf zielen, jüdische Personen und Institutionen zu beleidigen, herabzusetzen, auszugrenzen, zu benachteiligen oder auch als grundsätzlich «anders» zu betrachten.

Antisemitismus umfasst

- rassistisch motivierte strafbare Handlungen, wie Angriffe auf die körperliche Integrität oder das Eigentum jüdischer Personen und Institutionen (*hate crimes*);
- mündliche und schriftliche Äusserungen, wie das Verbreiten antisemitischer Weltbilder, die Aufstachelung zu Gewalt, Hass oder Diskriminierung (*hate speech*);
- direkte, indirekte und strukturelle Diskriminierung;
- Leugnung, Verharmlosung und Rechtfertigung des Holocaust/der Shoah (diese stehen häufig in Zusammenhang mit Verschwörungsdiskursen und unterstellen – explizit oder implizit – der jüdischen Gemeinschaft, aus dem vermeintlich erfundenen Genozid Kapital schlagen zu wollen bzw. rechtfertigen den Nationalsozialismus).

Verweise auf jüdische Personen oder Organisationen können in judenfeindlichen Äusserungen durch Begriffe verschleiert werden, die alte antijüdische Stereotype transportieren, wie «Rothschild» und «Finanzoligarchie» oder auch durch die Bezeichnungen «Zionisten» und «Israel». In diesen Fällen ist der Kontext der Aussage ausschlaggebend, um zu entscheiden, ob es sich um Antisemitismus handelt.

Der Fokus der staatlichen Massnahmen gegen Antisemitismus liegt nicht auf dem Schutz der Religion als solcher, sondern auf dem Schutz der Menschen.

Diese Umschreibung präzisiert und erweitert die Arbeitsdefinition von Antisemitismus der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA).

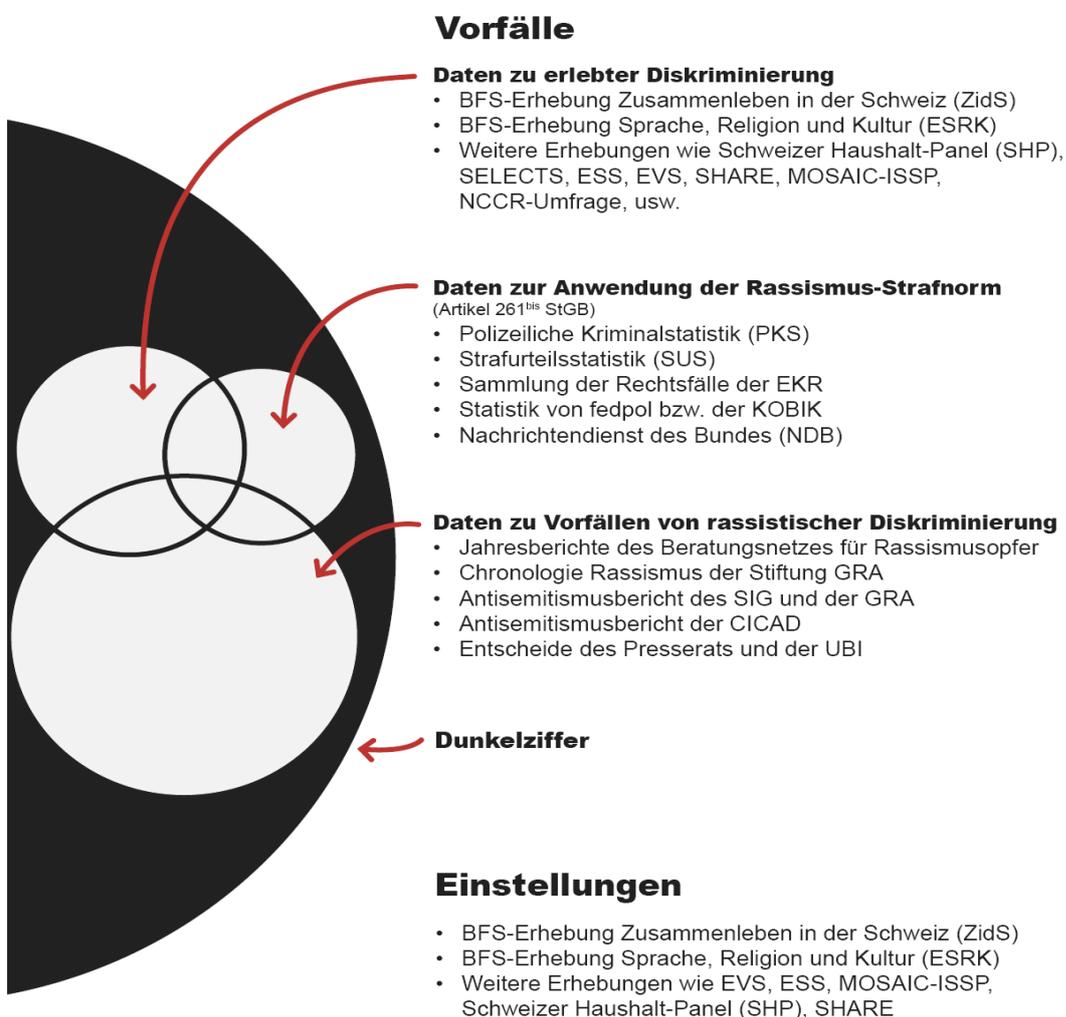
## Anhang 3

### Synoptischer Überblick des Monitorings von Rassismus und Antisemitismus in der Schweiz

Die FRB betreibt ein systematisches Monitoring aller in der Schweiz vorhandenen Daten zu Rassismus und Antisemitismus.<sup>28</sup>

#### Rassistische Diskriminierung und Rassismus in der Schweiz

Schematische Darstellung der Erfassung unterschiedlicher Aspekte in verschiedenen Datenquellen



<sup>28</sup> [www.frb.admin.ch](http://www.frb.admin.ch) > Monitoring und Berichterstattung > Datenlage Schweiz