

# Schwer beeinflussbare Faktoren spielen eine grosse Rolle

Ruedi Tobler

**Vor vier Jahren wurde der erste Bericht der Schweiz zur Antirassismuskonvention vom zuständigen UNO-Ausschuss (CERD) behandelt. Im März dieses Jahres war der zweite Bericht an der Reihe. Ein an den Berichten Beteiligter versucht aus der Sicht der Nichtregierungsorganisationen (NGO), Bilanz zu ziehen.**

Eigentlich hätte die Schweiz die «Gnade der späten Stunde» gehabt. Denn das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (Antirassismuskonvention) wurde von der UNO-Generalversammlung bereits 1965 beschlossen und trat 1969 in Kraft. Als die Schweiz Ende 1994 endlich dieser Konvention beitrug – nach einer heftig umstrittenen Abstimmung über das so genannte «Antirassismusgesetz» (Art. 261<sup>bis</sup> StGB) –, waren ihr bereits gut 140 Staaten vorangegangen. Der Antirassismus-Ausschuss (UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung [*Committee on the Elimination of Racial Discrimination*] – CERD) hatte ein gutes Vierteljahrhundert Erfahrungen gesammelt in der Prüfung von Staatenberichten, als er im März 1998 den ersten Bericht der Schweiz unter die Lupe nahm. Und für die Schweiz war es auch nicht die erste Erfahrung mit einem Berichtsverfahren: Der Ausschuss der Antifolterkonvention hatte 1989, 1994 und 1997 bereits drei Berichte und der Menschenrechtsausschuss 1996 einen Schweizer Bericht geprüft.

Die Schweiz hätte auf diesen Erfahrungen aufbauen können, als sie im März 1998 ihren ersten Bericht dem Antirassismus-Ausschuss zu präsentieren hatte. Nur – die Voraussetzung dafür wäre eine kohärente Menschenrechtspolitik gewesen. Diese fehlt allerdings auch noch ein halbes Jahrzehnt später.

Von Anfang an war klar, dass nur das *Forum gegen Rassismus* in Frage kam, den Standpunkt der Nichtregierungsorganisationen (NGO) gegenüber dem Antirassismus-Ausschuss zu vertreten. Dank einer Glückssträhne ist uns dies sehr gut gelungen. So gab uns die Verschiebung der Behandlung des Schweizer Berichts von Dezember 1997 auf März 1998 die nötige Zeit, um termingerecht einen NGO-Bericht zu erarbeiten.

Bei seiner Erarbeitung hatten wir zwar keine klare Vorstellung, wie der Ausschuss damit umgehen würde, aber umso genauer wussten wir, was wir am Schweizer Bericht und an der schweizerischen Politik auszusetzen hatten. Damit lagen wir offenbar nicht schlecht. Jedenfalls wurde der Bericht von verschiedenen Ausschussmitgliedern gelobt. Entscheidender war allerdings, dass wir mit dem vom Ausschuss bestimmten Berichtsersteller für die Schweiz das grosse Los gezogen hatten: Theo van Boven ist nicht nur einer der ausgewiesenen Menschenrechtsexperten, sondern kennt auch die UNO und die Schweiz sehr gut. Bereits vor der Session des Antirassismus-Ausschusses nahm er sich Zeit, um mit uns einen halben Tag zusammensitzend und die Fragen zu besprechen, die der Schweizer Delegation unterbreitet werden sollten.

## Kritik und Empfehlungen des Ausschusses (1998)

Noch 1996 hatte der Bundesrat die Kritik der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) am Dreikreismodell seiner Ausländerpolitik vehement zurückgewiesen (siehe TANGRAM Nr. 1, September 1996). Keine zwei Jahre später machte die Schweizer Delegation beim Antirassismus-Ausschuss nicht einmal mehr den Versuch, dieses Modell zu verteidigen, sondern versuchte zu beschwichtigen, es sei auch aus Sicht der offi-

ziellen Schweiz überholt. Dennoch wurde die Schweiz in den Empfehlungen kritisiert und aufgefordert, ihre Politik zu überprüfen sowie den Vorbehalt zur Konvention betreffend Ausländerpolitik zu überdenken. Dies war aus unserer Sicht der Kernpunkt der Empfehlungen von 1998. Die weiteren Punkte in Zusammenfassung:

- Besorgnis über die mangelhafte Umsetzung von Bestimmungen der Konvention zur Bekämpfung von Rassismus und über das Fehlen einer umfassenden Gesetzgebung gegen Diskriminierung;
- Besorgnis über das System der ausgedehnten Polizeikontrollen bei Ausländerinnen und Ausländern sowie über Fälle schwerwiegender Polizeibrutalität im Umgang mit Personen anderer Ethnien oder nationaler Herkunft; Empfehlung von Ausbildungsprogrammen für Angehörige der Strafverfolgungsbehörden;
- Besorgnis über die allzu selektive Einbürgerungspolitik und das viel zu langwierige Verfahren;
- Besorgnis über die Behandlung der Jenischen sowie Sinti und Roma;
- Besorgnis über fremdenfeindliche, antisemitische, rassendiskriminierende Propaganda, Vorkommnisse und Gewaltakte;
- Empfehlung, die Schweiz solle einen Beitrag an den Fonds für das Programm zum Jahrzehnt der Bekämpfung von Rassismus leisten, der EKR ausreichende Mittel zur Verfügung stellen und auch in diesem Bereich tätige NGO finanziell unterstützen;

- Empfehlung, die Möglichkeit der Individualbeschwerde nach Art. 14 der Antirassismuskonvention zuzulassen;
- Empfehlung, den Bericht der Schweiz und die Empfehlungen des Ausschusses der breiten Öffentlichkeit in den verschiedenen Amtssprachen zugänglich zu machen.

### Die zweite Runde (2002)

Die Erfahrungen mit dem ersten Bericht hatten uns von der Tauglichkeit und Bedeutsamkeit des Berichterstattungsverfahrens überzeugt. Ihren zweiten Bericht veröffentlichte die Schweiz im Mai 2000, wobei dieser deutlich mehr Substanz aufwies als der erste. Auch auf NGO-Seite hatte sich einiges geändert. Ein gemeinsamer schweizerischer NGO-Bericht kam nicht zustande. Hingegen kannten wir die Bedürfnisse und Erwartungen des Antirassismus-Ausschusses. In der Folge zentrierten wir unseren Bericht auf die Empfehlungen des Antirassismus-Ausschusses von 1998, d.h. vor allem auf die nicht umgesetzten Punkte. In einem zweiten Teil führten wir vier Themen an, zu denen wir uns eine Stellungnahme des Ausschusses wünschten. Unser zentrales Anliegen war es, dass der Antirassismus-Ausschuss die Ausländerpolitik erneut deutlich kritisiere.

Die Erfahrungen mit dem ersten Bericht hatten uns von der Tauglichkeit und Bedeutsamkeit des Berichterstattungsverfahrens überzeugt.

Der Antirassismus-Ausschuss besteht aus 18 Mitgliedern, die von den Vertragsstaaten jeweils für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt werden. Alle zwei Jahre steht die Hälfte des Ausschusses zur Wahl. Erstes Pech: Gegenüber 1998 hatte sich die Zusammensetzung des Ausschusses gewaltig verändert. Nur ein gutes Drittel war bei der Behandlung des ersten Schweizer

Ein gemeinsamer schweizerischer NGO-Bericht kam nicht zustande.

Berichts dabei gewesen. Wir konnten also nicht an die damalige Verhandlung anknüpfen. Zweites Pech: Für ein Drittel des Ausschusses war es die erste Session. Drittes Pech: Die Behandlung des Schweizer Berichts war auf den ersten Sessionstag angesetzt, sodass es für sechs Ausschussmitglieder der erste Bericht überhaupt war, an dessen Behandlung sie teilnahmen. Viertes Pech: Da die meisten Ausschussmitglieder erst auf diesen Montag hin anreisten, blieb keine Zeit für eine Vorbesprechung unserer Anliegen mit dem Berichtersteller für die Schweiz oder andern Ausschussmitgliedern. Und, um das Pech zu vervollständigen, gab es auch sprachliche Verständigungsprobleme mit dem Berichtersteller, Chengyuan Tang aus China, der 1998 noch nicht Mitglied des Ausschusses gewesen war.

Dafür hatten sich die Rahmenbedingungen für die NGO-Arbeit verbessert. Vier Jahre zuvor hatte das Gespräch in einem abgelegenen Raum ohne jegliche Hilfsmittel stattgefunden. Diesmal durften wir den offiziellen Verhandlungssaal und die Simultanübersetzung benützen. Um alles gekümmert hatten sich – wie schon 1998 – die Frauen von ARIS (*Anti Racism Information Service*), die auch die Zustellung unseres Berichts an die Ausschussmitglieder besorgten.

### Die Empfehlungen im Vergleich

Angesichts der Umstände nicht überraschend, fielen in der Folge die Empfehlungen (*concluding observations*) für uns ziemlich enttäuschend aus, insbesondere im Kernpunkt zur Ausländerpolitik: Der Ausschuss beschränkte sich auf die Feststellung, dass das Dreikreismodell zugunsten eines zweigliedrigen Zulassungssystems aufgegeben

worden sei, weshalb die Schweiz doch überlegen möge, ob der Vorbehalt zur Ausländerpolitik nicht zurückgezogen werden könne. Offensichtlich hatte unsere Argumentation, dass die Diskriminierung von Menschen aus Nicht-EU-Gebieten erheblich zunehme, kein Gehör gefunden. Bei den übrigen, aus unserer Sicht weniger bedeutsamen Empfehlungen war insgesamt eine Verschärfung der Kritik des Ausschusses an der Umsetzung der Antirassismuskonvention in der Schweiz auszumachen:

- Das Diskriminierungsverbot in der Bundesverfassung, entsprechende Bestimmungen in kantonalen Verfassungen und die direkte Anwendbarkeit von Bestimmungen der Konvention durch das Bundesgericht werden positiv vermerkt. Daneben wird die Verantwortung des Bundes betont, die Kantone zur Einhaltung der Verpflichtungen der Konvention anzuhalten. An die Stelle der Besorgnis über eine fehlende Gesetzgebung ist das Verlangen getreten, konkrete Informationen über bestehende Gesetze gegen Rassendiskriminierung im privaten Bereich, namentlich im Beschäftigungs-, Wohnungs-, Bildungs- und Gesundheitswesen und beim Zugang zum öffentlichen Raum, zu erhalten.
- Verschärft worden sind die Aussagen zur Polizeibrutalität. Der Bund solle sicherstellen, dass die in vielen Kantonen fehlenden unabhängigen Beschwerdeverfahren gegen Polizeigewalt in allen Kantonen eingeführt werden. Die Rekrutierung von Angehörigen von Minderheiten für die Polizei und die Sensibilisierung und Ausbildung von Angehörigen der Polizei zum Thema «Rassendiskriminierung» sollten gefördert werden.
- Deutlich verschärft worden sind die Aussagen zur Einbürgerung. Der Ausschuss ist

besorgt über fremdenfeindliche und rassistische Haltungen, die dabei zum Ausdruck kommen. Er verlangt die Einführung eines Rekursrechtes. Auch werden konkrete Schritte zur Vermeidung von Staatenlosigkeit, insbesondere bei Kindern, verlangt.

- Die Besorgnis über die Behandlung der Fahrenden wird verknüpft mit der Hoffnung auf eine Verbesserung ihrer Lebens- und Arbeitsbedingungen.
- Als sehr Besorgnis erregend wurden anhaltende feindliche Einstellungen gegenüber Schwarzen, Muslimen und Asylsuchenden hervorgehoben; der Schweiz wird empfohlen, Gegenmassnahmen zu ergreifen.
- Der Ausschuss zeigte sich befriedigt über die Schaffung des 15-Millionen-Fonds gegen Rassismus und die Einrichtung der *Fachstelle zur Rassismusbekämpfung* (FRB; siehe dazu den Beitrag im *Panorama*, S. 86).
- Was die Anerkennung des Individualbeschwerdeverfahrens nach Art. 14 CERD betrifft, nimmt der Ausschuss die laufenden Bestrebungen zur Kenntnis und hofft, dass sie zum Ziel führen (vgl. den Beitrag «Chronologie», S. 46).

Im Weiteren spricht sich der Ausschuss klar gegen getrennte Klassen aus (Trennung nach Herkunft der Kinder, siehe dazu auch die EKR-Studie «Getrennte Klassen?» von 1999) und begrüsst die klare Haltung, die der Bundesrat in dieser Frage eingenommen hat. Darüber hinaus sollen die Kompetenzen und Mittel der EKR verstärkt werden.

Koordination  
hilft Aufwand  
senken.

### Schlussfolgerungen

Unsere Erfahrungen haben gezeigt, dass im Berichterstattungsverfahren schwer beeinflussbare Faktoren eine zentrale Rolle spielen können. Mit einer koordinierten und kontinuierlichen NGO-Arbeit könnten diese jedoch wesentlich reduziert werden. Hier einige Ideen zur Verbesserung der NGO-Arbeit:

- Ein unkoordinierter Auftritt der NGO kann Verwirrung stiften und damit kontraproduktiv sein. Koordination hilft Aufwand senken, indem sich jede NGO auf ihre Stärken konzentrieren kann.
- Die Probleme und Schwierigkeiten für die NGO-Arbeit sind bei allen Konventionen mit Berichterstattungsverfahren ähnlich gelagert. Durch regelmässigen Erfahrungsaustausch könnte die Wiederholung von Fehlern vermieden und die Qualität der Arbeit gesteigert werden.
- Für nicht in Genf beheimatete NGO ist eine Unterstützung an Ort und Stelle, wie sie ARIS im Fall der Antirassismuskonvention bietet, eine unschätzbare Hilfe. Vielleicht schafft es eine Koordination aller an Menschenrechtsfragen interessierten NGO, eine ständige Vertretung beim UNO-Menschenrechtszentrum aufzubauen.
- Sachkompetenz in Menschenrechtsfragen allein genügt nicht; es braucht auch Kompetenz im Umgang mit dem UNO-Menschenrechtsapparat. Ein wesentlicher Faktor dabei ist Sprachkompetenz, vor allem in den sechs UNO-Sprachen (Arabisch, Chinesisch, Englisch, Französisch, Russisch, Spanisch). Die zunehmende Mehrsprachigkeit der Schweiz sollte als Ressource genutzt werden. Könnten nicht alle interessierten NGO gemeinsam einen Pool von Freiwilligen mit Kenntnissen in den verschiedenen Sprachen aufbauen?

- Eine langfristige Planung der Arbeit ist eines der vielversprechendsten Mittel zum Erfolg. Wenn Kontakte bereits in vorangehenden Sessionen geknüpft worden sind, ist auch die Behandlung eines Berichts am ersten Sessionstag kein Problem mehr.

Viele der hier skizzierten Ideen bedingen professionelle Arbeit in Genf. NGO-Berichte sind aber nur so lange ein Spiegel der gesellschaftlichen Wirklichkeit, als sie sich auf Basisarbeit abstützen können, die zum grossen Teil von Freiwilligen geleistet wird. Das ist ein schlecht lösbarer Widerspruch. Deshalb stellt sich die Frage, ob die Arbeit in Genf nicht von der angestrebten schweizerischen Menschenrechtskommission übernommen werden könnte – als Dienstleistung für die NGO-Menschenrechtsarbeit. ■

Eine langfristige Planung der Arbeit ist eines der vielversprechendsten Mittel zum Erfolg.

*Ruedi Tobler ist als Vertreter des Schweizerischen Friedensrates seit der Gründung des Forums gegen Rassismus Mitglied in dessen Arbeitsausschuss, mit Schwerpunkt Antirassismuskonvention. Er war an der Ausarbeitung beider NGO-Berichte des Forums und ihrer Präsentation beim Antirassismus-Ausschuss der UNO in Genf beteiligt.*

## Résumé

Le premier rapport de la Suisse, élaboré dans le cadre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, a été traité par le Comité de l'ONU, il y a quatre ans. En mars 2002, le deuxième rapport arrivait. Ruedi Tobler a vécu les deux processus d'élaboration de rapport, en tant que représentant d'ONG. Dans les deux cas, il a été frappé de constater l'influence des facteurs extérieurs sur les procédures: temps à disposition, problèmes de compréhension, etc. En ce qui concerne le premier rapport, les conditions de travail étaient proches de l'idéal. Les résultats ont largement satisfait les attentes des ONG. En 2002, au contraire, les conditions étaient bien loin d'être favorables aux intérêts des ONG. Ruedi Tobler recommande des mesures propres à limiter l'influence de ces facteurs aléatoires. En particulier, il faudrait une coordination et un échange d'expériences régulier entre les ONG, une utilisation plus fructueuse des ressources (contacts, connaissances linguistiques, etc.) et si possible, une représentation continue auprès du Comité de droits de l'Homme de l'ONU. Il pose aussi la question de savoir si le travail qui est accompli à Genève ne pourrait pas être confié à la future Commission nationale de droits de l'Homme.

**Riassunto**

Quattro anni fa il comitato responsabile dell'ONU ha esaminato il primo rapporto della Svizzera sulla convenzione contro il razzismo; nel marzo 2002 è toccato al secondo. Ruedi Tobler ha seguito in entrambe le occasioni i lavori dal punto di vista delle ONG. Al riguardo ha notato come le operazioni di verifica siano state fortemente influenzate da fattori esterni, quali il tempo a disposizione, problemi di comunicazione ecc. La prima volta le condizioni erano pressoché ideali e il risultato ha ampiamente soddisfatto le aspettative delle ONG. Diversa è stata la situazione nel 2002, quando le circostanze si sono rivelate tutt'altro che favorevoli alle ONG. Per limitare l'influenza di questi fattori dettati dal caso, Tobler propone tutta una serie di misure, ad esempio il coordinamento delle attività delle ONG, uno scambio di esperienze regolare tra queste ultime, il pieno sfruttamento delle risorse (contatti, conoscenze linguistiche ecc.) ed eventualmente l'insediamento di un loro rappresentante fisso in seno al Comitato per i diritti umani dell'ONU. Tobler si chiede altresì se non sia il caso di affidare i lavori svolti a Ginevra alla prevista Commissione nazionale dei diritti umani.