

Nach der UNO-Weltkonferenz gegen Rassismus vom September 2001 in Durban, Südafrika Erwartungen und Möglichkeiten

Von Claudia Kaufmann

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 9. September letzten Jahres ist die Schweizer Delegation der UNO-Weltkonferenz gegen Rassismus aus Durban zurückgekehrt: zurückgekehrt mit vielen Erfahrungen ganz unterschiedlicher, teils widersprüchlicher Natur: Hochqualifizierte und differenzierte Debatten zur Auseinandersetzung und Bekämpfung von Rassismus standen auch gehässigen, teils in hetzerischer Sprache verfassten Pamphleten gegenüber. Spannende, echt neue Ansätze entwickelnde Veranstaltungen von NGO waren genauso prägend wie das NGO-Schlussdokument, das bei all seinen überzeugenden Kapiteln auch unakzeptable antisemitische und einseitig hasserfüllte Passagen umfasst. Die beiden politisierten Themen Nahostkonflikt und Kolonialismus / Sklaverei / Entschädigung dominierten medial nicht nur im Vorfeld der Konferenz, sondern erschwerten den Konferenzverlauf erheblich. Der Rückzug der USA und Israels schienen die Skeptiker der Konferenz, die von Anfang an wissen wollten, dass die Konferenz zum Scheitern verurteilt sei, zu bestätigen. Soweit ist es, wir wissen es, glücklicherweise nicht gekommen. Bis eine Stunde vor dem – um 24 Stunden verlängerten – Konferenzende musste jedoch gerungen werden, und die Gefahr war gross, dass die berechtigten Anliegen der Konferenz in der demagogischen Rhetorik untergingen. Immerhin, mit dem relativ knappen Abstimmungsresultat (das notabene nur wegen der vielen bereits abgereisten afrikanischen Delegationen zustande kam), konnten die beiden Schlussdokumente der Konferenz, die politische Deklaration und das Aktionsprogramm, verabschiedet werden. Jedenfalls konnte somit in Durban ein Erfolg festgehalten werden, der nicht nur aufgrund des schwierigen Konferenzverlaufs und seines Vorfelds als nicht selbstverständlich einzustufen ist. Erinnert sei daran, dass die beiden vorherigen Konferenzen 1978 wie auch 1983 gescheitert waren.

Für die Schweizer Delegation stand bei ihrer Rückkehr jedenfalls fest, dass Durban nun eine Verpflichtung ist, mit der Konkretisierung bei uns ernst zu machen und den Beweis anzutreten, dass sich – bei allen Schwierigkeiten -die Konferenz gelohnt habe und den Anfang bilden müsse für verbindliche, nachhaltige Umsetzungsarbeit auf innenstaatlicher wie auch internationaler Ebene.

Zwei Tage nach unserer Rückkehr schreiben wir den 11. September. Der Krieg in Afghanistan folgte, die verheerende Zuspitzung des Nahostkonflikts. Nationalistische und rassistische Töne wurden lauter, die Einteilung der Welt in Gut und Böse bis zum Kampf der Kulturen wurde proklamiert – die Medien trugen das ihrige dazu bei, dass Gegenstimmen – die durchaus existieren – es immer schwerer haben, gehört zu werden.

Ist damit Durban zur kurzfristigen Episode degradiert? Welchen Stellenwert kann die Weltkonferenz längerfristig beanspruchen? Welche Qualität?

Auf diese skeptischen Fragen gibt es aus meiner Sicht heute noch keine Antwort – ausser einer: wir haben alles daran zu setzen, damit wir in Zukunft einmal nachweisen können, dass Durban tatsächlich ein Erfolg war und die nationalen und internationalen Umsetzungsbemühungen ernst zu nehmende Folgen zeigen.

Die Schlussdokumente stellen jedenfalls eine solide, gute Basis für die erforderliche Umsetzung dar. Sie haben einen wichtigen weltweiten Konsens in der Bekämpfung gegen Rassismus gesetzt. Ein Durchbruch gelang beispielsweise bei der breiten Definition des von Rassismus betroffenen Personenkreises. Neben den „traditionellen“ Gründen gilt nun auch eine multiple Diskriminierung aufgrund von Sprache, ethnischer oder nationaler Minderheiten, Geschlecht oder Geburt als weltweit anerkannt.

Die von der Schweiz sowohl an der europäischen Vorkonferenz wie auch in Durban geforderte konsequentere Berücksichtigung und wirksamere Bekämpfung rassistischer Benachteiligung gegenüber Frauen fand in den Papieren ihre Aufnahme. Für uns von Bedeutung bleibt zudem die Anerkennung von Indigenen und ihrer Rechte, der Anspruch auf Nichtdiskriminierung von Fahrenden, Jenischen, Sinti und Roma, der hohe Stellenwert, der der Bekämpfung von Rassismus gegenüber Asyl Suchenden, Flüchtlingen sowie Migrantinnen und Migranten generell zukommen muss. Schliesslich verweisen die Papiere zu Recht auf die heute häufige rassistische Ausgrenzung und Diskriminierung von Menschen aus Afrika oder afrikanischer Herkunft und auf die für sie noch heute schwerwiegenden Auswirkungen von Taten gegen die Menschlichkeit in der Vergangenheit.

Was die Frage der Entschädigung für erlittenes Unrecht durch den Kolonialismus und die Sklaverei betrifft, so liefen die Verhandlungen mit den afrikanischen Staaten in kooperativer und konstruktiver Atmosphäre. Das genehmigte Kompromisspapier versucht, das durch Kolonialismus, Sklaverei und Sklavenhandel verursachte Leiden zu würdigen, ohne dass daraus rechtliche Folgen in Form von Entschädigungsklagen entstehen können. Sklaverei und Sklavenhandel werden zudem als Verbrechen gegen die Menschlichkeit bezeichnet.

Weitere Punkte der Schlussdokumente, die für die Schweiz stets von besonderer Bedeutung waren, sind: die Schaffung und Stärkung nationaler Institutionen gegen Rassismus, die Forderung nach Nichtdiskriminierung im Bildungswesen bzw. die Thematisierung des Rassismus im Erziehungsbereich. Die Konkretisierung dieser Postulate in einem föderalistischen Staat stellt natürlich eine besondere Herausforderung dar.

Auch Eingang in die Schlussdokumente fanden unsere Forderungen nach der Verurteilung von Antisemitismus und Rechtsextremismus, die Verfolgung rassistischer Delikte ex officio und der legitime Anspruch der Opfer von Rassismus auf Entschädigung und die Möglichkeit, den Rechtsweg zu beschreiten, die Bekämpfung rassistischer Websites auf dem Internet sowie ein engagiertes Monitoring im Bereich der Rassismusbekämpfung.

Botschafterin January-Bardill hat ihre Erwartungen an die Durban-Umsetzung für die in der Schweiz lebenden Afrikanerinnen und Afrikaner formuliert. Sie legt richtigerweise den Finger auf ihre menschenrechtlichen Ansprüche. Die heutige Tagung will bewusst ein erster Schritt dazu sein. Sie führt uns vor Augen, welche Anstrengungen erforderlich sein werden, den berechtigten Forderungen schwarzer und farbiger Menschen in der Schweiz nach einem diskriminierungsfreien Alltag zu

entsprechen. Ich schliesse mich dem Präsidenten der EKR in seiner Folgerung an: Georg Kreis hält in seinem Editorial im Tangram zu „Farbige Schweiz“ (Nr. 8) fest: „Wie sicher und wohl sich Farbige in der Schweiz fühlen, ist ein Indikator für die Qualität unserer Toleranz und letztlich unserer Demokratie“. Rassismus ist immer auch ein Angriff auf den Rechtsstaat und auf uns alle. Duldete aber eine staatliche Gemeinschaft rassistische Ausgrenzungen und Diskriminierungen, wird sie zum Mittäter. Zum Mittäter wie auch die Gesellschaft oder die Einzelnen, die entsprechende Benachteiligungen tolerieren, sie mittragen, wegsehen, sie übersehen. Zum Wohlbefinden der schwarzen Bevölkerung beitragen heisst, an diese drei Ebenen Staat – Gesellschaft – Individuum zu appellieren und die Wechselwirkung zwischen diesen dreien in die Strategien einzubeziehen. Die Wachsamkeit und Zivilcourage des Einzelnen schützen vor Rassismus ebenso wie gezielte Massnahmen des Staates.

Zu einer der eindrücklichsten Erfahrungen von Durban gehörte für mich eine jeweils über Mittag von internationalen NGO organisierte Veranstaltung. Auf Initiative von Botschafterin January-Bardill und Gay McDougall berichteten jeweils Menschen aus aller Welt in kurzen Statements über ihre persönlich erlittenen rassistischen Benachteiligungen: lebensbeschränkende bis lebensbedrohende Diskriminierungen aufgrund ihrer Hautfarbe, ihrer Lebensweise, ihrer Zugehörigkeit zu einer nationalen oder sprachlichen Minderheit; über die erlittene rechtliche und materielle Schlechterstellung wegen ihrem Bedürfnis, die eigene Religion zu praktizieren. Die kurzen bewegenden Bekenntnisse waren die überzeugendste Art, uns die Bedeutung von Durban und seiner Umsetzung in Erinnerung zu rufen. Gleichzeitig wurde mir auch bewusst, wie wichtig es beim Engagement gegen Rassismus ist, immer wieder zuerst einmal exakt zuzuhören und hinzusehen, Opfer und Betroffene ernst zu nehmen, indem wir sie anhören, Fragen stellen, unser Nichtwissen, unser geringes Wissen uns eingestehen und uns unserer subjektiven, von unseren eigenen Erfahrungen geprägten Erkenntnisse und Sichtweisen bewusst werden.

Gutes Beispiel hierfür, bei dem die Schweiz in Durban in einer anfangs unveröhnlichen Diskussion über das Wort „Rasse“ eine geschätzte Brückenfunktion wahrnehmen konnte, illustriert das Folgende: Während es für die europäischen Staaten und Antirassismusfachkreise aufgrund der europäischen Erfahrung und jüngeren Geschichte unabdingbar bleibt, den Begriff „Rasse“ abzulehnen bzw. ihn ausschliesslich für die Menschheit als Ganzes gelten zu lassen, legen afrikanische, karibische und teils südamerikanische Delegationen aufgrund ihres Hintergrunds und ihrer Geschichte Wert darauf, dass in den Schlussdokumenten der Begriff „race“ und „racial“ explizit erwähnt und die Existenz von Rassen anerkannt wird. Sie nahmen die ursprüngliche Forderung, diese Begriffe ersatzlos zu streichen, als erneute Verletzung und Verneinung ihrer Erfahrung durch Europa wahr. Die Schweiz konnte mit ihrem Vorschlag, die Begriffe zwar beizubehalten, aber auf ihre soziale Konstruktion hinzuweisen, einen gangbaren Kompromiss aufzeigen und dank dem eigenen Lernprozess konstruktiv umsetzen.

Wie soll nun der Umsetzungsprozess in der Schweiz aussehen? Drei Prämissen gibt es in unserem Land besonders zu berücksichtigen:

- Der gesellschaftliche Prozess im Bereich der Rassismusbekämpfung steht noch am Anfang.

- Rassismusbekämpfung ist ein breites Thema, das in alle Lebensbereiche hineingreifen kann.
- Rassismus tangiert alle drei Ebenen des Staates, also Bund, Kantone und Gemeinden, wobei die föderalistischen Strukturen und Kompetenzordnungen besondere Beachtung finden müssen.

Auf Bundesseite haben wir uns deshalb entschieden, möglichst bald in die Sensibilisierungs- und Umsetzungsarbeit einzusteigen und auf eine zeitlich wie kräftemässig beschwerliche Entwicklung eines eigenen, nationalen Aktionsplanes zu verzichten. Dies heisst nicht, den Durban-Prozess weniger ernst zu nehmen. Im Gegenteil: was wir anstreben, ist die möglichst baldige, breite und nachhaltige Konkretisierung des Durban-Aktionsplans. Dabei sehen wir drei Phasen vor.

In der 1. Phase, die nun ansteht, wollen wir vor allem die Ergebnisse der Weltkonferenz bekannt machen. Wir sehen vor, jetzt, wo die Schlussdokumente Ende Februar von der UNO freigegeben wurden, allen Kantonen diese zugänglich zu machen mit ausführlichen Erläuterungen zum Konferenzverlauf, den Akzenten aus schweizerischer Sicht und der Einladung, in die Umsetzungsarbeit einzusteigen. Wir sind auch dabei abzuklären, wie neben den offiziellen Texten auf Englisch und Französisch möglichst bald eine – wenn auch von der UNO nicht autorisierte – deutsche Fassung zur Verfügung stehen kann. Es scheint uns gerade für eine breite Sensibilisierungsarbeit erforderlich zu sein, das Aktionsprogramm auch auf Deutsch und mit entsprechenden Lesehilfen als Arbeitsinstrument einsetzen zu können. Diese Arbeitsinstrumente möchten wir natürlich nicht nur den staatlichen Partnern, sondern auch den interessierten NGO bereit stellen. In der zweiten Phase, die diesen Sommer beginnen und rund ein Jahr beanspruchen wird, sollen dann Hearings mit Expertinnen und Experten für die verschiedenen Bundes- und kantonalen Stellen sowie NGO zeigen, welche Themen und Fragestellungen für die einzelnen Adressaten wichtig und für die Umsetzung prioritär sind. Aufgrund dieser Anhörungen sollen dann die künftigen Aktionsfelder des Staates und der Nichtregierungsorganisationen festgelegt werden. Dabei gilt es nicht zu vergessen, dass wir in der Schweiz dank der intensiven Debatte um unsere Geschichte während und nach dem Zweiten Weltkrieg ein geschärftes Auge gewinnen konnten für die Notwendigkeit, die eigene Geschichte aufzuarbeiten, die Folgerungen bei der Gestaltung von Gegenwart und Zukunft zu ziehen und namentlich die Stärkung der Menschenrechte in allen Bereichen zu fördern. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist die am kommenden Freitag vorgestellte, eindruckliche Schlussarbeit der „Unabhängigen Expertenkommission Schweiz Zweiter Weltkrieg“ eine solide Grundlage und Hilfestellung für den Durban-Umsetzungsprozess.

Im Anschluss an die Hearings – und vielleicht auch in ihrer zweiten Phase parallel zu ihnen – beabsichtigen wir dann, als dritten Schritt, vier, fünf ausgewählte Themen anzugehen und zusammen mit der Fachstelle zur Rassismusbekämpfung (FRB) und der Eidg. Kommission gegen Rassismus (EKR) deren Umsetzung zu realisieren.

Bei unserer bisherigen Arbeit hat sich vor allem eine Strategie bestens bewährt, wir wollen daher an ihr festhalten: Es betrifft die enge Zusammenarbeit mit den NGO. Seit den Vorbereitungsarbeiten zur Weltkonferenz haben wir eine fruchtbare Vernetzung aufgebaut, die uns wertvoll ist. Wie die erste Umsetzungsbilanz-

Konferenz auf Europaratssebene letzte Woche in Strassburg zeigte, fällt die Schweiz für ihren Ansatz international – für einmal positiv – auf.

Nützlich in der Konkretisierungsarbeit und namentlich bei der Zusammenarbeit mit andern Bundesstellen und Kantonen wird die neue Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) sein. Mit ihr konkretisiert der Bundesrat sein Engagement in der Rassismusbekämpfung:

- Sie ist zuständig für die Behandlung von Rassismus, Antisemitismus und Rechtsextremismus innerhalb der Bundesverwaltung;
- sie koordiniert die entsprechenden Massnahmen der verschiedenen Bundesstellen (z.B. Behandlung der Themen Menschenrechte und Rassismus in den internen Ausbildungsprogrammen des Bundes);
- sie ist Ansprechpartnerin für Kantone, Gemeinden, Nichtregierungsorganisationen und Forschungsinstitutionen (auch auf internationaler Ebene);
- schliesslich betreut sie den Fonds Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte.

Gerade auch dieser Fonds für Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte, der die nächsten vier Jahre zur Verfügung stehen wird, kann bei der Konkretisierung des Durban-Aktionsplans eine wichtige Rolle spielen und die für die konkrete Projektarbeit häufig fehlenden finanziellen Mittel sicherstellen.

Ich bin den Organisatoren dieser Tagung sehr dankbar für ihre Initiative: sie ermöglichen uns heute nicht nur ein äusserst reichhaltiges, Theorie und Begegnung förderndes Programm, sondern sie leiten mit der Konferenz auch gleichzeitig auf überzeugende Weise den Umsetzungsprozess zur Weltkonferenz ein. Lassen wir uns von ihnen anstecken und machen wir es ihnen – im Rahmen unserer jeweiligen Möglichkeiten und Gelegenheiten – nach!

Die Autorin:

Claudia Kaufmann ist Generalsekretärin des Eidg. Departements des Innern. Sie hat in Basel Jurisprudenz studiert und ihr Studium mit einer Dissertation zur Gleichstellung von Frau und Mann abgeschlossen. Sie arbeitete einige Jahre als Sekretärin der Eidg. Kommission für Frauenfragen und als wissenschaftliche Mitarbeiterin des Bundesamts für Kultur. Bevor sie zur Generalsekretärin des EDI ernannt worden ist, leitete sie das Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann.