



9. Dezember 1996

## **Tätigkeitsbericht 1995/1996 der Eidg. Kommission gegen Rassismus (EKR)**

### **Schwerpunkte 1996**

- Arbeitsaufnahme in den Gebieten Schule, Behörden, Medien/Öffentlichkeit, Arbeitswelt.
- Lancierung eines Wettbewerbs für Öffentlichkeitskampagne „Motivation gegen Rassismus und Antisemitismus“.
- Publikation der ersten Nummer des Bulletins der EKR, TANGRAM.
- Forschungsverbund Rassismus und Xenophobie im Rahmen des SPP 'Zukunft Schweiz'.
- Vernehmlassungen zum Bericht Arbenz/Migrationspolitik; zur Revision der Bundesverfassung.
- Stellungnahme zum Drei-Kreise-Modell der Ausländerpolitik.

### **1. Kommentar zur Lage 1995/1996**

An der Eidg. Volksabstimmung vom 25. September 1994 wurde der neue Strafrechtsartikel gegen Rassismus Art. 261<sup>bis</sup> StGB angenommen. Er bildete die Voraussetzung für den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung jeder Form von Rassendiskriminierung. Diesem Übereinkommen trat die Schweiz am 29. Dezember 1994 bei. Die neue Straftatbestimmung gegen Rassismus trat am 1. Januar 1995 in Kraft.

Durch die Einführung eines neuen Straftatbestandes konzentrierte sich die öffentliche Diskussion in den ersten zwei Jahren vor allem auf die Behandlung von rassistischen Delikten. Bis zum Herbst 1996 wurden insgesamt sechs Urteile gefällt. In den Medien ist die Aufmerksamkeit gegenüber rassistischen Verhaltensweisen gestiegen, über Vorkommnisse wird regelmässig berichtet. Die Öffentlichkeit reagiert sensibler etwa auf Gewalttaten, die Verweigerung der Zulassung zu einem Restaurant für Schwarze oder die behördliche Behandlung von Fahrenden. So könnte man auf den ersten Blick meinen, die Dichte rassistischer Vorkommnisse habe zugenommen, dies ist jedoch nicht der Fall - zugenommen hat die öffentliche Diskussion darüber.

Die vom Staat mit dem Beitritt zum Übereinkommen eingegangene Verpflichtung, Rassismus zu bekämpfen, bekräftigt den Willen, die Opfer und die erlittene Diskriminierung ernst zu nehmen. Kritik der Eidg. Kommission

gegen Rassismus am Verhalten von Behörden oder Privaten wird aber - so hat sich gezeigt - nicht ohne Widerstand entgegengenommen. Beim gleichzeitigen Angebot der Guten Dienste der EKR kommt jedoch ein Bewusstwerdungsprozess in Gang. Politische und soziale Prozesse zu initiieren ist eines der Ziele des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und damit auch der Tätigkeit der EKR.

Die Einsetzung der Eidg. Kommission gegen Rassismus und ihre ersten Stellungnahmen, insbesondere jene zum Drei-Kreise-Modell der schweizerischen Ausländerpolitik, stiessen in der Öffentlichkeit auf grosses Interesse. Im ersten Jahr meldeten sich auch zahlreiche Opfer von Rassismus zur Beratung bei der Kommission, die ihnen gegenüber eine Ombudsfunktion wahrnimmt.

## **2. Mandat und Zielsetzung der Eidg. Kommission gegen Rassismus**

Eine Eidg. Kommission gegen Rassismus wurde in der Botschaft des Bundesrats vom 2. März 1992 erwogen und mit Bundesratsbeschluss vom 23. August 1995 eingesetzt. Im Mandat sind folgende Aufgaben festgehalten: „Die EKR befasst sich mit Rassendiskriminierung, fördert eine bessere Verständigung zwischen Personen unterschiedlicher Rasse, Hautfarbe, nationaler oder ethnischer Herkunft, Religion, bekämpft jede Form von direkter oder indirekter Rassendiskriminierung und schenkt einer wirksamen Prävention besondere Beachtung.“ Zu ihren Aufgaben gehören: Öffentlichkeitsarbeit, Sensibilisierungskampagnen; Massnahmen und Empfehlungen zuhanden des Bundesrats; Vernehmlassung und Konsultation beim Vollzug von Erlassen; Gutachten zuhanden des Bundesrats und der Departemente; Beratung und Unterstützung von Bundesbehörden, Zusammenarbeit mit Behörden und interessierten Kreisen; Mitarbeit bei den Berichten an das Komitee der UNO gegen Rassendiskriminierung; Analyse von Rassismus unter wissenschaftlichen und ethischen Gesichtspunkten; Zusammenarbeit mit der Eidg. Kommission für Ausländerfragen (EKA) und der Eidg. Kommission für Flüchtlingsfragen (EKF); Ombudsfunktion.

Im ersten Jahr ihres Bestehens steckte die Kommission das Feld der ihr vom Bundesrat erteilten Aufgaben ab. Sie nahm Kontakt auf mit Bundesbehörden, Kantonen, Nichtregierungsorganisationen und Medienschaffenden. Sie koordinierte ihre Aktivitäten mit denen der beiden thematisch naheliegenden Kommissionen: der Eidg. Kommission für Ausländerfragen und der Eidg. Kommission für Flüchtlingsfragen. Die EKR nahm zu aktuellen politischen Problemen Stellung und befasste sich mit dem Ersten Länderbericht der Schweiz zuhanden des UNO-Ausschusses gegen Rassismus, der vom EDA verfasst wurde. Die Kommission nahm im ersten Jahr die ihr aufgetragene Ombudsfunktion wahr und intervenierte auch aus eigener Initiative. Im Oktober 1996 gab die EKR erstmals ihr halbjährlich erscheinendes Bulletin TANGRAM heraus.

Die EKR verfügt über ein Sekretariat mit 200 Stellenprozenten, das dem Generalsekretariat des EDI unterstellt ist. Das Sekretariat unterhält eine Dokumentationsstelle (wissenschaftliche Texte und Pressemeldungen zu Fragen von Rassismus, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit, Minderheiten) zuhanden der Kommissionsmitglieder. Soweit möglich steht diese auch Fachleuten und Interessierten zur Verfügung.

### **3. Mitglieder/Wahlen**

Als Nachfolger von Herrn Jean-Pierre Siggen ernannte der Bundesrat im Januar 1996 Herrn Dr. iur. Olivier Meuwly als Vertreter des Schweizerischen Gewerbeverband zum Mitglied der EKR.

### **4. Sitzungen**

#### **4.1. Plenarsitzungen**

1995 fanden zwei Plenarsitzungen (6. Oktober; 11. Dezember) statt. Sie dienten der Planung der Kommissionstätigkeit für 1996 und der Aufteilung der Kommissionsarbeit in folgende Arbeitsgruppen: Schule; Behörden; Medien/Öffentlichkeit; Arbeitswelt.

1996 trafen sich die Kommissionsmitglieder zu fünf ordentlichen Plenarsitzungen von insgesamt 6 Tagen (15. Januar; 22. März; 23./24. Mai; 12. September; 21. November) und zu einer ausserordentlichen Plenarsitzung am 28. Februar. Diese war der Behandlung des Drei-Kreise-Modells der schweizerischen Ausländerpolitik gewidmet, worüber Herr D. Grossen, Vizedirektor des BIGA, referierte. In den ordentlichen Plenarsitzungen liess sich die Kommission von Fachleuten über die Botschaft des Bundesrats zum Beitritt zum Internationalen Übereinkommen gegen Rassismus, über die Anwendung des Art. 261bis StGB und über die Aktivitäten gegen Rassismus im Rahmen des Europarats und der EU informieren. An der Sitzung vom 12. September lud die EKR rund 40 Nichtregierungsorganisationen ein, die im gleichen oder in angrenzenden Bereichen tätig sind, um ihre Arbeit vorzustellen und zukünftige Koordination zu besprechen.

#### **4.2. Präsidiumssitzungen**

Das Präsidium und das Sekretariat der EKR hielten 1995 vier Sitzungen und 1996 acht Sitzungen ab. Präsidium und Sekretariat befassten sich mit der Detailplanung, mit Ombudsfällen, mit neu einzubringenden Themen sowie mit der Umsetzung der Kommissionsbeschlüsse. Präsidium und Sekretariat vertraten die Kommission nach aussen mit Referaten, Artikeln, Medieninterviews und der Teilnahme an Diskussionsrunden.

### **5. Thematische Arbeit der Kommission**

Je nach Planungserfordernissen trafen sich die Arbeitsgruppen zu kürzeren Separatsitzungen. An jeder Plenarsitzung gab es auch Gelegenheit zur Arbeit in den Gruppen.

#### **5.1. Schule**

Die Arbeitsgruppe Schule stellte fest, dass im Bereich Bildung bereits viel gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit getan wird, gestützt insbesondere auf die Erklärung der Eidg. Erziehungsdirektorenkonferenz vom 6. Juni 1991. Die EKR nahm 1996 teil an den Vorbereitungen zur Förderung des Projekt „Schule ohne Rassismus“, das von der Schulstelle der Hilfswerke koordiniert wird. Zum 21. März 1997 (Internationaler Tag gegen Rassismus) wird die EKR eine Tagung

für Lehrkräfte und Fachleute zur Information über die Bewegung „Schule ohne Rassismus“ organisieren.

## **5.2. Behörden**

Die Arbeitsgruppe Behörden ersuchte die Kantone, eine Ansprechperson für Fragen von Rassismus und rassistischer Diskriminierung zu ernennen. Am 29. August 1996 lud die Kommission die kantonalen Beauftragten zu einem ersten Treffen ein. Eine lockere Zusammenarbeit und der Austausch von Informationen sind von den Kantonen erwünscht - die EKR wird diese koordinieren. Die Arbeitsgruppe befasste sich auch mit Kontakten zu Polizeibehörden und mit den Behörden betreffenden Aspekten des Berichts der Schweiz an den UNO-Ausschuss gegen Rassismus. Sie schlug vor, eine Analyse der schweizerischen Gesetzgebung bezüglich möglicher Diskriminierung in Auftrag zu geben.

## **5.3. Medien/Öffentlichkeit**

Die Arbeitsgruppe teilte sich in die zwei Abteilung Medien und Öffentlichkeit auf. Die Abteilung Medien organisierte einen Ausbildungstag im Medienausbildungszentrum MAZ in Luzern zu Fragen von Rassismus und der Behandlung rassistischer Vorfälle in den Medien („BrandSätze“, 8. Oktober 1996) und hielt zusammen mit der Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz GMS eine Tagung „Sprache und Rassismus“ (Zürich, 29. November 1996) ab. Die Abteilung Öffentlichkeit lancierte einen Wettbewerb für eine Öffentlichkeitskampagne „Motivation gegen Rassismus und Antisemitismus“ unter Schweizer Werbeagenturen. Aus rund 53 eingegangenen Ideen wählte eine gemischt zusammengesetzte Jury drei erste Preise aus, die am 4. Dezember 1996 im Bundeshaus vergeben wurden. Die Durchführung der eigentlichen Öffentlichkeitskampagne soll 1997 erfolgen.

## **5.4. Arbeitswelt**

Die Arbeitsgruppe Arbeitswelt liess sich inspirieren von einer in der BRD durchgeführten Kampagne „Zusammenleben mit Ausländern“: in einer breit in den Betrieben gestreuten Zeitung wird über ausländische Arbeitnehmer/innen informiert, Vorurteilen entgegengewirkt, werden die positiven Leistungen der Ausländerinnen und Ausländer in der Wirtschaft gewürdigt. Hinzu kommen Unterrichtsmaterial für Berufsschulen, Videos, Materialien für das Management. Die Arbeitsgruppe erreichte das grundsätzliche Einverständnis der Sozialpartner zu einer ähnlichen Kampagne in der Schweiz, die im Frühsommer 1997 gestartet werden soll. Sie soll die Vielfalt schweizerischer Betriebsformen als auch die Sprachregionen gebührend berücksichtigen. Als Medium wird auch Internet in Erwägung gezogen.

## **5.5. Migration**

Der Publikation der Stellungnahme zum Drei-Kreise-Modell der schweizerischen Ausländerpolitik und der Diskussion darüber in den Medien folgte die Gründung einer Arbeitsgruppe Migration im Sommer 1996. Diese befasst sich mit weiterführenden Überlegungen zur Migrationspolitik unter dem

der EKR aufgetragenen Gesichtspunkt der Bekämpfung jeder Form von Rassendiskriminierung. Sie plant, eine Studie über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz bezüglich dieser Problematik in Auftrag zu geben.

## **6. Publikationen/Forschung**

### **6.1. TANGRAM - Bulletin der EKR**

Auf Ende Oktober 1996 gab die EKR erstmals ihr halbjährlich erscheinendes Bulletin mit dem Namen TANGRAM heraus. Es richtet sich an Politikerinnen und Politiker, an Behörden auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene und allgemein an 'Vermittlerinnen' und 'Multiplikatoren'. Mit sachbezogenen Artikeln zu Schwerpunktthemen will TANGRAM zur Diskussion und zur Meinungsbildung beitragen. Die erste Nummer widmet sich dem neuen Strafrechtsartikel gegen Rassismus Art. 261bis StGB und den damit gemachten Erfahrungen. TANGRAM bietet die Möglichkeit, die Arbeit der EKR einem breiteren Publikum zugänglich zu machen und Vernehmlassungen und Stellungnahmen der Kommission abzudrucken. Die Publikation ist mehrsprachig geführt, wobei der französische und italienische Teil noch auszubauen sind.

### **6.2. Forschungsprojekt**

Abklärungen ergaben, dass im Rahmen des Schwerpunktprogramms 'Zukunft Schweiz' des Nationalfonds keine Forschungen zum Thema Rassismus geplant waren. Das Sekretariat ergriff die Initiative, ein Rahmenprojekt zu diesem Thema einzureichen. Der Projektverbund von Forscherinnen und Forschern der Universitäten Basel, Bern, Freiburg und Genf aus den Fächern Ethnologie, Soziologie, politische Wissenschaft und Geschichte wurde im ersten Durchgang wohlwollend beurteilt. Das endgültige Projekt (Racism, Xenophobia and the Stranger), das Ende September eingereicht wurde, wird von U. Allematt, Professor für Zeitgeschichte an der Universität Freiburg, geleitet. Das Sekretariat wird weiterhin beratend den Arbeiten beistehen. Einzelne Mitglieder der EKR konnten als Experten gewonnen werden.

## **7. Vernehmlassungen/Stellungnahmen**

### **7.1. Vernehmlassung zum Bericht Arbenz über eine schweizerische Migrationspolitik**

Die EKR begrüsst die Bemühung um eine kohärente Migrationspolitik. Sie wünscht jedoch eine Sprachführung im Bericht, welche jede Abwertung vermeidet und die Gleichwertigkeit der Menschen widerspiegelt. Sie fordert ein Darstellung der positiven Wirkung von Integrationsprozessen für die schweizerische Gesellschaft und eine nichtdiskriminatorische Behandlung des Problems „Kriminalität und Sicherheitsgefühl“. Sie warnt vor einem totalisierenden Kulturbegriff, wie er im Bericht Arbenz verwendet wird, da er leicht rassistisch auslegbar ist. Unterscheidungen und Wertungen, die auf Kultur oder Religion beruhen, sind zu vermeiden.

publiziert in TANGRAM 1/96

### **7.2. Vernehmlassung zum Projekt einer Reform der Bundesverfassung**

Die Eidg. Kommission gegen Rassismus begrüsst eine Nachführung der Bundesverfassung. Ihrem Auftrag entsprechend äussert sie sich zu Thematik der Grundrechte, der Sozialziele und zu weiteren Punkten, die ihren Verantwortungsbereich tangieren: Rassismus, Elemente der Migrationspolitik, Teilhabe aller an den Errungenschaften des Staates und der Gesellschaft, Flüchtlingsrecht, Integration, Niederlassung, Einbürgerung, Ausübung des Stimm- und Wahlrechts.

Sie regt eine staatspolitische und juristische Diskussion an: zur Definition von Minderheiten und zu deren Status; zur Frage, ob auch neue Minderheiten miteinbezogen werden sollen; zur Frage der Abwägung zwischen Minderheitenrechten und individuellen Rechten; zur genauen Formulierung eines allfälligen 'Minderheitenartikels' der Bundesverfassung.

publiziert in TANGRAM 1/96

### **7.3. Stellungnahme zum Drei-Kreise-Modell des Bundesrats über die schweizerische Ausländerpolitik**

In einer ausserordentlichen Plenarsitzung befasste sich die Eidg. Kommission gegen Rassismus mit dem Drei-Kreise-Modell der Ausländerpolitik und der Zulassung der Ausländer zum Arbeitsmarkt. Sie erarbeitete einen Bericht, den sie am 6. Mai 1996 dem Bundesrat zur Diskussion unterbreitete und am 23. Mai 1996 der Öffentlichkeit vorstellte.

Die EKR hält in ihrer Stellungnahme fest, dass sie die Konstruktion von Drei Kreisen der Zulassung von Ausländern/innen zum Arbeitsmarkt für ethnozentrisch hält. Sie wertet insbesondere die Begründung, Menschen seien, je nach „kultureller Distanz“ besser oder schlechter integrierbar, für rassistisch. Das Drei-Kreise-Modell hat eine diskriminierende Wirkung auf Menschen, die in unserem Land leben. Menschen aus Drittweltländern und Menschen anderer Religion, speziell Muslime, sowie Asylsuchende werden abgelehnt und ausgegrenzt. Mit der Relegation des traditionellen Rekrutierungslandes (Ex-Jugoslawien) und der Nichterneuerung des Saisonierstatuts leiden Menschen aus dieser Region heute besonders darunter. Die EKR hält das Drei-Kreise-Modell für nicht vereinbar mit dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und beantragt dem Bundesrat, ein Migrationsmodell zu entwickeln, das dem Rassismus nicht Vorschub leistet.

publiziert in TANGRAM 1/96

## **8. Kontakte/Öffentlichkeitsarbeit**

Mit der Ausschreibung eines Wettbewerbs „Motivation gegen Rassismus und Antisemitismus“ bereitete die Kommission die Lancierung einer Öffentlichkeitskampagne vor, die 1997 vorgesehen ist.

### **8.1. Interdepartementale Zusammenarbeit/Kontakte zu anderen Kommissionen**

Mit dem Eidg. Departement für Auswärtige Angelegenheiten, insbesondere mit der Direktion für Völkerrecht ergaben sich thematische Nahtstellen. Die EKR wurde zum Ersten Länderbericht der Schweiz an den UNO-Ausschuss zur

Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung konsultiert, ebenfalls zu weiteren, die Interessen der EKR tangierenden Berichten. In der interdepartementalen Arbeitsgruppe des Europaratdienstes des EDA zu Fragen des Rassismus ist die EKR miteinbezogen.

Der Präsident und die Leiterin des Sekretariats vertraten die EKR im Koordinationsausschuss der drei Kommissionen EKA (Ausländer), EKF (Flüchtlinge) und EKR. Die ersten Treffen dienten der gegenseitigen Standortbestimmung und der Evaluation einer möglichen Kooperation unter Wahrung des je kommissionseigenen Gesichtspunktes. Ausführlich diskutiert wurden in diesem Gremium die Drei-Kreise-Politik des Bundesrats und die Integrationspolitik.

## **8.2. Kontakte mit NGOs**

Die EKR und insbesondere das Sekretariat der EKR nahm Führung auf mit vielen Nichtregierungsorganisationen und diskutierte mit ihnen ihre spezifische Arbeit und Aspekte einer möglichen Koordination der Aktivitäten zur Rassismusbekämpfung. Am 12. September 1996 folgten rund 40 NGOs der Einladung der EKR zu einem ersten Treffen.

Das Präsidium der EKR liess sich am 17. Juni 1996 von den Juristen der Ligue Internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA), des Schweizerischen Israelitischen Gemeindebundes und der Gruppe Juristen gegen Rassismus (Jura) über ihre Beurteilung der Lage informieren. Die Möglichkeiten einer gemeinsamen Beobachtung der juristischen Praxis wurden erörtert.

Am 19. August 1996 waren zwei Organisationen, welche sich mit einer telefonischen Beratung für Opfer von Rassismus und in Kulturkonflikten befassen, 155-SOS-Racisme und Konfliktophon, zu Gast. Es ist ein Anliegen der EKR, dass sich aus den zwei regionalen Organisationen mit der Zeit ein gesamtschweizerisches Netz einer Telefonberatung für Fragen rassistischer Diskriminierung bildet.

## **8.3. Kontakte mit den Kantonen**

Am 29. August 1996 trafen sich auf Einladung der EKR die neu ernannten kantonalen Beauftragten für Rassismusfragen in Bern zu einem ersten Erfahrungsaustausch. Die Beauftragten erklärten sich bereit, einen Fragebogen auszufüllen, mit welchem die Situation in den jeweiligen Kantonen evaluiert werden soll. Präsidiumsmitglieder besuchten kantonale Beauftragte, um auch die bilateralen Kontakte auszubauen.

## **8.4. Kontakte zu den Medien**

Der EKR wurde im ersten Jahr recht viel Medienaufmerksamkeit entgegengebracht. Sie wurde zu Stellungnahmen aufgefordert, oder es wurden ihr aktuelle Fälle von Medienschaffenden zugetragen. Mit zwei Tagungen zum Thema Rassismus vertiefte die EKR das Gespräch mit Medienleuten: im Medienausbildungszentrum Luzern MAZ am 8. Oktober 1996 und am 29. November 1996, zusammen mit der Gesellschaft für Minderheiten in der Schweiz GMS, in Form einer öffentlichen Veranstaltung.

### 8.5. Kontakte international

In das erste volle Jahr der Existenz der EKR fiel die Präsidentschaft der Schweiz über die OECD. Das Präsidium evaluierte beim EDA die Möglichkeit, im Rahmen dieser Präsidentschaft Kommissionen gegen Rassismus anderer Länder in die Schweiz einzuladen. Für 1998 ist nun eine internationale Tagung in Zusammenarbeit mit dem Europarat und ECRI in der Schweiz geplant.

Das Sekretariat nahm regelmässig an der interdepartementalen Arbeitsgruppe des Europaratsdienst des EDA teil. Es nahm Kontakt auf mit dem Vertreter der Schweiz bei der European Commission Against Racism and Intolerance des Europarats (ECRI), Prof. Joseph Voyame. Das Sekretariat der EKR wird regelmässig informiert über die Entwicklung in diesem Gremium. Die Schweizer Vertretung in Brüssel informiert über die Aktivitäten der EU auf dem Gebiet der Rassismusbekämpfung. Eine Delegation des Präsidiums der EKR besuchte in Genf eine ordentliche Sitzung des Committee for the Elimination of Racial Discrimination (CERD) der UNO und ein Seminar des Human Rights Centre der UNO über die Einhaltung des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.

### 9. Ausblick

Im ersten Jahr ihres Bestehens hat sich die EKR alle im Mandat aufgelisteten Themenbereiche betätigt. Sie hat Terrain abgesteckt, Möglichkeiten ausgelotet, Probleme geortet und festgestellt, dass ihre Arbeit in jedem Sinne auf grosses Interesse stösst. Es gilt nun, im zweiten Jahr das Angepackte fortzuführen und zu konsolidieren, um eine kontinuierliche Breitenwirkung zu erreichen.

#### **Für 1997 sind folgende Schwerpunkte gesetzt:**

- Beleuchtung des Verhältnisses Mehrheit - Fahrende zuhanden der Kommissionsmitglieder mit Anhörungen von Vertreterinnen und Vertreter der Fahrenden;
- Lancierung der Kampagne „Motivation gegen Rassismus und Antisemitismus“ in der Öffentlichkeit
- Lancierung der Kampagne in der Arbeitswelt;
- Begleitung des Forschungsprojekts Rassismus und Xenophobie.
- Tagung zum Thema „Medien und Rassismus“ in der französischen Schweiz
- Tagung zum Projekt „Schule ohne Rassismus“.
- Pilotstudie über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz in Bezug auf mögliche Diskriminierungen.
- Broschüre Sprache und Rassismus zuhanden von Journalist/innen