

Rassismus in der Mitte der Gesellschaft

Erörterungen,
Erkenntnisse,
Einblicke

Eine Veranstaltungsreihe von
Oktober 2016 bis Januar 2017

Rassismus zur Sprache bringen

Referierende

Joshua Kwesi Aikins, Universität Kassel

Michele Galizia, Eidgenössische Fachstelle für Rassismusbekämpfung

Moderation

Michael Bischof, Integrationsförderung Stadt Zürich

Über Potentiale und Grenzen von Berichten

Länderberichte, Forschungsberichte, Jahresberichte. Berichte sind international und in der Schweiz allgegenwärtig. Deren Entstehung, Perspektiven und Wirkung unterscheiden sich jedoch stark. Im Fokus stehen an diesem Abend Berichtsverfahren im Rahmen internationaler Vertragswerke. Wie können solche reglementierten und verbindlichen Berichtsverfahren dazu beitragen, das Thema Rassismus in die Mitte der Gesellschaft zu rücken? Kann das Verfassen von Berichten sogar zur Stärkung von Diskriminierten führen? Ein Blick hinter die Kulissen.

Hin zur Mitte

In seiner Einleitung verweist Michael Bischof, Mitveranstalter und Moderator, auf eine Paradoxie: Oft würden tiefe Fallzahlen in Statistiken als Nicht-Vorkommen von rassistischer Diskriminierung interpretiert. Bei einem tabuisierten Thema wie Rassismus sei das jedoch ein Fehlschluss. Steigende Fallzahlen seien aus Sicht der Rassismusbekämpfung positiv zu werten. Denn sie können Ausdruck steigender Sensibilität gegenüber rassistischer Diskriminierung sein. Doch wie kann das Thema Rassismus zur Sprache gebracht werden, solange es noch tabu ist? Die Berichtsverfahren im Rahmen internationaler Verpflichtungen können dafür ein mögliches Instrumentarium sein. Zwei Referenten sind zu Gast, die sich intensiv mit den Möglichkeiten und Grenzen der Berichtverfahren auseinandersetzen. Zum einen Joshua Kwesi Aikins, Politikwissenschaftler an der Universität Kassel und Herr Michele Galizia, Leiter der Eidgenössischen Fachstelle für Rassismusbekämpfung.

Zentrale Grundbegriffe

Joshua Kwesi Aikins ist Verfasser des nichtstaatlichen Parallelberichts für Deutschland an den CERD (Committee on the Elimination of Racial Discrimination). Diesen sogenannten «Parallelbericht» reichte er erstmals im Jahr 2015 bei der UNO ein. Die Antirassismus-Konvention der UNO (ICERD) ist ein Menschenrechtsvertrag zum Schutz vor rassistischer Diskriminierung, erklärt Aikins zunächst die zentralen Grundbegriffe. Ein Ereignis gilt dann als Menschenrechtsverletzung, wenn ein Staat durch sein Tun oder Unterlassen für eine Verletzung verantwortlich ist. Zum Beispiel, wenn ein Staat trotz Kenntnis einer bevorstehenden oder stattgefundenen Verletzung die Betroffenen nicht schützt oder keinen Rechtsschutz gewährt. In Deutschland trat die Antirassismus-Konvention 1967 in Kraft, in der Schweiz erst im Jahr 1994.

Die Bedeutung der Sprache

In Deutschland wie auch in der Schweiz gehe man leider bei der rassistischen Diskriminierung von einem engen Geltungsbereich aus, kritisiert Aikins. Der Tatbestand Rassismus ist in diesen Ländern abhängig von der rassistischen Absicht der handelnden Person. Die Formulierung der UNO schliesst hingegen auch unabsichtlich rassistische Handlungen ein. Aus Aikins Sicht macht eine solch weit gefasste Definition das komplexe Thema besser «greif- und bearbeitbar». Ebenso kritisch beleuchtet er auch andere Begriffe: Durch die lange Widerstandsgeschichte in Amerika sei im englischen Wort «race» eine kritische Perspektive enthalten, die im Deutschen gänzlich fehle. So befürwortet Aikins im Deutschen die Bezeichnung «rassistische Diskriminierung» im Gegensatz zu «Rassendiskriminierung».

Von Staaten- und Parallelberichten

Der CERD ist ein Ausschuss der UNO, der die Konvention überwacht. Dieser Ausschuss koordiniert auch das Berichtswesen. Denn Mitgliedstaaten verpflichten sich, in regelmässigen Abständen über ihre Umsetzung der Antirassismus-Konvention zu berichten. Etwas lapidar stellt Aikins fest: «Weil man weiss, dass Staatenberichte weniger komplett und analytisch sind als nötig, gibt es die Tradition der Parallelberichte». Dabei ermöglicht der CERD den NGOs, eigene Berichte einzureichen.

Von der Analyse zur Ermächtigung

Aikins wählte bei der Erstellung des deutschen Parallelberichts ein ganz spezifisches Vorgehen: Er bat verschiedene Gruppen aus der Zivilbevölkerung, ihre Rassismuserfahrung in Form von Hintergrundpapieren zu analysieren. Diese Papiere spitzte Aikins anschliessend aus menschenrechtlicher Sicht zu und liess sie in den Parallelbericht einfließen. Dabei hatte er klare Ziele vor Augen: Erstens ging es ihm um den Wechsel «vom Reden über, zum Reden mit Menschen mit Rassismuserfahrung». Spezifische Erscheinungsformen von Rassismus sollen mit diesem partizipativen Verfahren sichtbar werden. Zweitens erhoffte sich Aikins, Rassismus-Betroffene zu ermächtigen, Menschenrechte auf ihre gelebte Realität anzuwenden. Drittens ging es ihm um eine Kritik am engen Rassismusverständnis des deutschen Staatenberichts, den er «als zu einseitig» kritisiert. Ausserdem wollte er auf nationaler Ebene durch die differenzierten Analysen neue politische Handlungsoptionen eröffnen. Schliesslich habe er den Parallelbericht zum CERD in Genf getragen und damit «Deutschland verpetzt», erzählt Aikins mit einem gewissen Schalk und erntet prompt Gelächter. Die Forderung an den CERD, aus dem Parallelbericht konkrete Empfehlungen abzuleiten, war jedoch sehr ernst. Zur Freude von Aikins reagierte der CERD. Er übernahm zum Beispiel die Empfehlung, Betroffene bei der Konzeption, Durchführung, Analyse und Bewertung von staatlichen Länderberichten zu beteiligen.

Fehlendes Datenmaterial

Mit diesem Teilerfolg gab sich Aikins jedoch nicht zufrieden. Eine weitere aktuelle Forderung betrifft die Datenerfassung. Diese müsse endlich differenzierter werden, fordert er, und zwar über die Kategorie «Migrationshintergrund» hinaus. Seine Kinder erlebten Rassismus, berichtet er, obwohl sie in Deutschland nicht als Migrantinnen und Migranten erfasst würden. Darum tauchten ihre Rassismuserfahrungen auch nirgends in den Statistiken auf. Es brauche also genauere Daten zu Rassismuserfahrung: Zum einen nach Gruppen (Wie viele Vorfälle betreffen zum Beispiel Sinti und Roma?), zum anderen nach demographischen Kategorien (Alter, Religion, Geschlecht, sexuelle

Orientierung). Mit diesen Informationen wären auch Aussagen zum Zusammenwirken unterschiedlicher Formen von Diskriminierung möglich, wie beispielsweise zur Kombination von Rassismus und Sexismus bei Hidschab tragenden Frauen. Diese Form der Mehrfachdiskriminierung wird in wissenschaftlichen Kreisen als «Intersektionalität» bezeichnet. Weder in Deutschland noch in der Schweiz gebe es aber bislang dazu genügend Datenmaterial. Dies müsse sich ändern, wiederholt Aikins seine Forderung. Auch in diesem Fall nahm der CERD sein Anliegen auf.

Politische Mobilisation

Während der Parallelbericht auf der UNO-Ebene Änderungen bewirkte, so führte Aikins Lobbyarbeit auch zu Erfolgen auf Ebene der Bundesländer. Seine Ausführungen machen eins deutlich: Mit Berichten kann politisch mobilisiert werden. Aus seiner Sicht ist es vor allem zentral, mit den Empfehlungen der UNO lokal weiterzuarbeiten. «Denn was von der UNO kommt, ist nur so stark, wie es in den Mitgliederstaaten aufgenommen wird». Alle haben gemeinsam die Verantwortung, gegen Rassismus vorzugehen. Aikins ruft dazu auf, die Expertisen aus der Zivilbevölkerung stärker zu nutzen sowie Rahmenbedingungen zu schaffen, in denen Selbstvertretung wirklich möglich ist. Dabei verweist er geschickt auf den nächsten Parallelbericht der Schweiz: Warum nicht als gutes Beispiel vorangehen und Daten zu Rassismussvorfällen differenziert erfassen? Denn der deutsche Parallelbericht habe für ihn vor allem eines deutlich gemacht: «Es braucht mehr Analysen und mehr Ermächtigung». Ebenso deutlich sei geworden, dass beides zusammen machbar ist. Denn Menschen, die an einem Prozess beteiligt sind – so Aikins Überzeugung – tragen das erworbene Wissen und die Ideen wieder in die Gemeinschaften zurück. Da liegt das grosse Potenzial.

Fall Schweiz

Michele Galizia beginnt seinen Vortrag mit einem historischen Rückblick zum staatlichen Engagement gegen Rassismus in der Schweiz. Hautnah erlebte er diese Entwicklung, ist er doch seit dem Schweizer Beitritt zur Antirassismus-Konvention dabei. Er erinnert sich: Um den Beitritt zu ermöglichen, musste die Schweiz zunächst die Antirassismus-Strafnorm in der Gesetzgebung einführen. Gegen diese Einführung wurde das Referendum ergriffen. Vor der Abstimmung kam es in der Schweiz zum ersten Mal zu einer intensiven Auseinandersetzung mit dem Thema Rassismus. Der Begriff tauchte zwar kurz in den sechziger Jahren in Zusammenhang mit der Schwarzenbach-Initiative auf, ansonsten war er in der Schweiz aber ein blinder Fleck. Rassismus war Apartheid oder Segregation in den Südstaaten der USA oder im Kolonialismus, aber sicher nicht hier, beschreibt Galizia die Schweizer Abwehrhaltung.

Macht der Kritik

Nach dem Beitritt zur Antirassismus-Konvention der UNO schuf die Schweiz eine Kommission gegen Rassismus. Die erste staatliche Einrichtung mit dem Wort Rassismus im Titel, berichtet Galizia. Begeisterung ist in seiner Stimme aber keine zu spüren. Schnell wird klar warum: «Eine Kommission richtet man in der Schweiz dann ein, wenn man sich nicht allzu fest verpflichten will», stellt er nüchtern fest. Trotzdem erfüllte die Kommission ihren Zweck, wenn auch in einer anderen Weise als gedacht: Die Kommission wagte sich als erste und dies notabene in ihrer ersten Publikation, den Bundesrat zu kritisieren. Es ging damals um das Drei-Kreise-Modell der Zuwanderung, erklärt Galizia. Mit ihrer Kritik landete die Kommission und das Thema Rassismus schlagartig in der Presse und wurde so schnell nicht wieder vergessen. «Das war anstrengend. Es bedeutete aber auch, dass Rassismus als Thema

immer wieder in die Medien kam», interpretiert Galizia rückblickend die Bedeutung dieser Phase. Um 2001 wurden Forderungen nach Antirassismus-Massnahmen auf staatlicher Ebene stark. Ausgelöst wurde dieser Druck durch die Weltkonferenz gegen Rassismus von Durban, die Diskussion über die Rolle der Schweiz im Zweiten Weltkrieg und das Erstarren des Rechtsextremismus in der Schweiz. Als Folge verabschiedete der Bundesrat die Berichte der Expertenkommission «Schweiz Zweiter Weltkrieg», sprach Finanzhilfe für Projekte gegen Rassismus und schuf eine neue staatliche Stelle: die Fachstelle für Rassismusbekämpfung.

Verhaltener Enthusiasmus

Bei der Setzung des Themas Rassismus in der Schweiz war die Berichterstattung ein hilfreiches Instrument. Galizia verweist dabei nicht nur auf die Berichte an den CERD, sondern auch auf zahlreiche andere Berichtverfahren der UNO, des Europarates und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Bei all diesen Berichten müsse die Schweiz Red und Antwort stehen. Seine kleine Stelle könne das selbstverständlich nicht alleine, da es sich um eine klassische Querschnittsaufgabe handle. Aus diesem Grund arbeite er auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene mit den zuständigen Stellen zusammen. «Am Anfang war das eher merkwürdig. Man kam sich als kleiner Bittsteller vor», blickt Galizia zurück. Mittlerweile gebe es gut funktionierende Informationswege und Prozessabläufe. Zum Beispiel haben die Kantone ihren Zuständigkeitsbereich anerkannt und verlangen sogar, dass sie an den Sitzungen mit dem CERD-Komitee vertreten sind. Allzu viel Enthusiasmus will Galizia aber nicht aufkommen lassen: «Das ist gut, aber es ist nicht genug». Eigentlich sind sie nach 20 Jahren erst am Anfang der Arbeit, der man sich stellen muss. Was sich seiner Meinung nach jedoch beträchtlich gewandelt habe, ist die Rolle der NGOs und der Zivilbevölkerung beim Berichtsverfahren. Die Rassismus-Konvention war die erste Konvention, die Parallelberichte zulies. «Das war damals noch nicht üblich», verdeutlicht Galizia die Errungenschaft. Zu Beginn gab es heisse Debatten in Genf und New York. Diese seien bis heute noch nicht abgeschlossen.

Pattsituation

Ein Spannungsfeld zeigt sich für Galizia vor allem bei den Forderungen der UNO. Die Delegierten treffen die NGOs, manchmal auch die Kommission gegen Rassismus, gibt Galizia Einblick hinter die Kulissen. Leider gebe es eine Mehrheit, die nicht gut über die Schweiz informiert sei. Das führe dazu, dass die Schweiz bzw. die Fachstelle für Rassismusbekämpfung mit unrealistischen Forderungen konfrontiert werde. Galizia gibt zu bedenken, dass Forderungen, die in das Hoheitsgebiet der Kantone oder des Parlaments fallen, von Seiten Bund schlicht nicht umsetzbar sind. Eine Forderung mit dem Wortlaut: «Die Medien müssen...», lehnen wiederum alle umgehend ab, da die Medien in der Schweiz grundsätzlich unabhängig sind. Während aus realistischer Sicht viele Empfehlungen abgelehnt werden müssten, wird aus diplomatischer Sicht darauf gedrängt, möglichst viele Empfehlungen anzunehmen. «Die Debatte läuft dann darauf hinaus, wie können wir Forderungen annehmen, ohne etwas Neues unternehmen zu müssen», beschreibt Galizia nüchtern die Pattsituation.

Verschleierte Realität

«Die Berichterstattung kann auch ein Weg sein, die Realität zu verschleiern», gibt Galizia zu. Die Berichte dürfen einen bestimmten Umfang nicht überschreiten. Das führe dazu, dass nur über ausgewählte Kantone berichtet wird. Naturgemäss dort, wo viel passiere. In zahlreichen Kantonen geschähe jedoch wenig. Allzu pessimistisch gestimmt ist Galizia deswegen nicht. Seiner Ansicht nach hilft die Berichterstattung grundsätzlich der Fachstelle für Rassismusbekämpfung bei ihrer Arbeit. Doch wünscht er sich, dass die Berichte unterstützender wären. Zum Beispiel, indem die UNO-Empfehlungen «hinterlistiger» formuliert wären, also weniger einfach abzulehnen. Es sei für ihn ärgerlich, dass Besserwisseri in Bezug auf die Formulierung von Empfehlungen vorherrsche. Für ihn mache es den Anschein, dass es gerade auch den NGO teils mehr darum gehe, Recht zu haben, als Lösungen zu suchen. Galizia wünscht sich vor allem eines, dass Berichte «nicht in eine Einbahnstrasse führen, wo es zum Schluss viele wohlgemeinte Forderungen gibt, die aber kaum umgesetzt und einfach abgelehnt werden können.»

Differenzierte Datenerhebung

In der anschliessenden Diskussion wird auch kontrovers debattiert. Die Frage nach der differenzierten Datenerhebung kommt zum Beispiel noch einmal auf den Tisch. Galizia argumentiert, es sei extrem schwierig bei Umfragen wissenschaftlich differenzierte Daten zu erheben und eine staatliche Stelle könne keine Daten «von unten rauf» durch die Zivilbevölkerung erheben. Aikins hält jedoch an seiner Forderung an den Staat fest, vermehrt Daten zu erheben und zeigt auch mögliche Wege auf. Als Option bringt er die Justizstatistik ins Spiel. Der Staat könne zum Beispiel immer dort relevante Diskriminierungsmerkmale erfassen, wo Rassismus Gegenstand einer Klage sei. Das gäbe mit der Zeit eine gute Datengrundlage. Ein anderer Weg der Datenerhebung führe über das Finanzieren von Einzelstudien. Unter Einbezug der Zivilbevölkerung könne ein geographischer oder thematischer Sektor genau unter die Lupe genommen und Diskriminierungsmuster herausgearbeitet werden. Diese in Auftrag gegebenen Studien könnten vor Gericht Gewicht erhalten, da ein Justizfall konkreten Diskriminierungsmustern zuordenbar wäre.

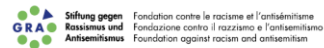
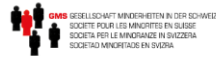
Der Staat – Segen oder Fluch?

Auf die Frage aus dem Publikum, wie denn der Schweizer Länderbericht die Zivilbevölkerung miteinbeziehe, grenzt sich Galizia deutlich ab: Der Länderbericht komme von staatlicher Seite und sei kein Bericht der Zivilgesellschaft. Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung versuche zwar Kritik und alle zugänglichen Daten zu berücksichtigen, aber es sei kein partizipativer Prozess. Dieser laufe, wie in Deutschland, auf der Ebene der Parallelberichte. Auf besonderes Interesse stösst Galizias Hinweis auf die Möglichkeit finanzieller Unterstützung für Organisationen, die einen Parallelbericht schreiben. Damit werde nicht Kritik am Staat finanziert, nimmt er gleich einen möglichen Kritikpunkt vorweg, sondern die Auseinandersetzung mit dem Thema. Aikins schlägt ergänzend vor, staatliche und nichtstaatliche Berichte nicht so stark getrennt zu denken. Fragen über ein mögliches Zusammenwirken beider Ebenen seien viel gewinnbringender: Wie können zum Beispiel Argumente und Kritik aus den Parallelberichten in den nächsten Staatenbericht Eingang finden? Oder wie kann die Finanzierung der Parallelberichte sichergestellt werden, ohne dass die Staatsnähe zu gross wird? Denn Restriktionen, die für die staatliche Seite gelten, dürfen auf keinen Fall auf die zivilgesellschaftlichen Bemühungen überschwapen, formuliert Aikins seine letzte Forderung.

Einig war man sich zum Schluss, dass die Diskussion über Rassismus von immer anderen Orten und Epochen in die Mitte der Gesellschaft geholt werden muss. Das Berichtswesen kann auf diesem Weg eine strategische Ressource sein. Wie auch die Berichte dieser Veranstaltungsreihe – so hoffen die beteiligten Organisationen und die Autorin.

Text Melanie Martin, Migrations- und Gleichstellungsexpertin

Ein gemeinsames Projekt von:



**PAULUS
AKADEMIE**
STELLT
FRAGEN
ZUR
ZEIT

