

Rechtsschutz bei Rassendiskriminierung im öffentlichen Raum

Tarek Naguib

Der Staat und die Gesellschaft haben aus rechtlichen und ethischen Überlegungen heraus die Pflicht zu gewährleisten, dass Menschen gleichberechtigt und diskriminierungsfrei am Leben im «öffentlichen Raum» teilnehmen können und vor Rassismus geschützt werden. Nebst der Sensibilisierungs- und Präventionsarbeit umfasst dies auch die Wiedergutmachung von konkreten rassendiskriminierenden Verletzungen gegenüber den Betroffenen. Im vorliegenden Beitrag skizziert der Autor anhand von Beispielen die zentralen Rechtsinstrumente zum Schutze vor Rassendiskriminierung und zur Wiedergutmachung von Diskriminierungshandlungen. Schliesslich stellt er diese in den Kontext zu anderen – ausserrechtlichen – Interventionsstrategien.

Im «öffentlichen Raum» treffen Institutionen/Organisationen und – einander meist fremde – Menschen aufeinander. Dieser Kontakt ist sozialer, politischer oder ökonomischer Natur. Er bedeutet auf der einen Seite eine Chance für positive Erlebnisse. Auf der anderen Seite bringt er negative Konflikte hervor, die sich beispielsweise in rassendiskriminierenden Handlungen zeigen. Im Vergleich zum «privaten Raum», wo sich der Kontakt auf Menschen beschränkt, die untereinander ein Vertrauensverhältnis haben, ist das Potenzial der Rassendiskriminierung im öffentlichen Raum weitaus grösser. Dies bedeutet für die Gesellschaft eine stärkere Verantwortung, Menschen vor Rassendiskriminierung zu schützen. Diese stärkere Schutzverantwortung widerspiegelt sich auch in der staatlichen Rechtsordnung. Der Staat bzw. dessen Behörden sind mithin auf der Basis der Grund- und Menschenrechte verpflichtet, rechtliche Instrumente zur Verfügung zu stellen, damit sich Menschen, die

im öffentlichen Raum Rassendiskriminierung erfahren, zur Wehr setzen können.

Der öffentliche Raum umfasst nach meinem Verständnis im vorliegenden Zusammenhang:

- den *öffentlichen Raum im engeren Sinne*, worunter der visuelle (sichtbare) öffentliche Raum zu verstehen ist wie Plätze, Bahnhöfe, Wälder, Wiesen, Strassen usw.;
- den «*Markt*» – wo sich Angebot und Nachfrage treffen –, das heisst dort, wo für die Allgemeinheit – oder eben für die Öffentlichkeit – gedachte entgeltliche oder unentgeltliche Waren- und Dienstleistungen angeboten werden wie Lebensmittel, Freizeitangebote (Theatervorführungen, Kinofilme usw.), Arbeitsstellen, Mietwohnungen, Information usw.;
- den «*Staat*», den man auch als staatlich-öffentlichen Raum bezeichnen kann, welcher alle Handlungen und Unterlassungen von staatlichen Funktionsträgern in Erfüllung staatlicher Aufgaben umfasst, worunter beispielsweise die Handlungen einer Steuerbehörde, der Schweizerischen Bundesbahn, der Post sowie von Polizistinnen und Polizisten gemeint sind, worunter aber auch die rechtsprechende Tätigkeit von Gerichten und die Rechtsetzung des Gesetzgebers fallen.

Rassismus und Rassendiskriminierung im öffentlichen Raum geschehen auf unterschiedliche Art und Weise. Rassistische Beschimpfungen auf offener Strasse, Aufrufe zu Hass und Diskriminierung im Internet, Leugnen und Verharmlosen des Holocaust, Einlassverweigerungen in Discos und Bars oder rassendiskriminierende Abweisungen von Einbürgerungsanträgen und eine der Religionsfreiheit widersprechende und/oder diskriminierende Verweigerung eines Bau-

gesuches für ein symbolisches Minarett sind lediglich ein Ausschnitt davon.

Der vorliegende Beitrag gibt in Teil 2 einen Überblick zu den spezifisch rechtlichen Instrumenten, welche Menschen, die im öffentlichen Raum auf Grund ihres ethnisch-kulturellen Hintergrundes diskriminiert werden, ermöglichen, sich zur Wehr zu setzen. In Teil 3 wird diese rechtliche Interventionsstrategie in Verbindung mit den ausserrechtlichen Interventionsstrategien gebracht und deren Zusammenhänge erläutert. Es wird aufgezeigt, welche Grundsätze zu beachten sind, wenn sich eine von Diskriminierung betroffene Person für den Rechtsweg oder für eine alternative Interventionsstrategie entscheiden muss und insbesondere welche Vor- und Nachteile beim Rechtsweg berücksichtigt werden müssen.

Schutz vor rassistischen Äusserungen und Gewalt im visuellen öffentlichen Raum

Rassismus und Rassendiskriminierung im visuellen öffentlichen Raum zeigt sich in erster Linie durch rassistische Äusserungen und rassistische physische und psychische Gewalt. Zur Bekämpfung stehen sowohl strafrechtliche, privatrechtliche als teilweise auch verwaltungsrechtliche Instrumente zur Verfügung.

Der strafrechtliche Schutz (Art. 261^{bis} Abs. 1,2 und 4 StGB)

Strafbar ist gemäss Strafnorm gegen Rassendiskriminierung (Art. 261^{bis} StGB) Aufrufen zu Hass (Abs. 1), Aufrufen zu Diskriminierung (Abs. 1), Verbreiten von Ideologien, die verleumden oder systematisch herabsetzen (Abs. 2), Herabsetzungen, welche gegen die Menschenwürde verstossen (Abs. 4 Halbsatz 1) sowie Leugnen, Verharmlosen und Rechtfertigen von Völkermord und Verbre-

chen gegen die Menschlichkeit (Abs. 4 Halbsatz 2). Es handelt sich um ein Officialdelikt, das heisst die Behörden sind verpflichtet, bei Verdacht eines Verstosses eine Voruntersuchung einzuleiten. Erhärtet sich der Verdacht, sind sie verpflichtet, den Fall vor ein Strafgericht zu ziehen oder bei «Bagatelldelikten» mit offensichtlicher Beweislage eine Strafe auszusprechen.

Bei rassistischer Gewalt liegt sowohl ein Verstoß gegen die Strafnorm gegen Rassendiskriminierung als auch – je nach Schweregrad – eine schwere (Art. 122 StGB) oder leichte Körperverletzung (Art. 123 StGB) oder eine Tötlichkeit vor. In einem neueren Urteil des Luzerner Obergerichts wurden zwei Skinheads nebst schwerer Körperverletzung auch wegen Verletzung von Art. 261^{bis} Absatz 4 Halbsatz 1 verurteilt. Das Gericht hielt fest: «Die Träger trugen schwarze Kleider, Bomberjacken mit Hakenkreuzen und Totenkopffemblemen, auch hatten sie Stahlkappenschuhe an. Damit waren sie für die Öffentlichkeit als Rechtsextreme erkennbar».¹ Hier führte die Körperverletzung aus rassistischen Motiven erstmals zu einer Verschärfung der Strafe.

Es gibt weitere bedeutsame Strafnormen, welche gegen Rassendiskriminierung zur Anwendung gelangen können wie z. B. rassistisch motivierte Verleumdung (Art. 174), rassistisch motivierte üble Nachrede (Art. 173), rassistisch motivierte Drohung (Art. 180 Abs. 1), Nötigung (Art. 181), Körperverletzung (Art. 123 Abs. 1 Teilsatz 1) und sexuelle Belästigung (Art. 198 Ziff. 5).

Eine Verurteilung des Angeklagten führt nicht automatisch zu einer finanziellen Wiedergutmachung gegenüber dem betroffenen Opfer. Hierfür muss der privatrechtliche Schutz in Anspruch genommen werden.

Der privatrechtliche Schutz (Art. 27 ff. ZGB)

Rassistische Äusserungen und rassistische Gewalt sind Verletzungen der zivilrechtlichen Persönlichkeit. Rassistische Äusserungen und Gewalt, welche direkt gegenüber einer oder mehrerer konkreter Personen gerichtet werden wie z.B. «Serbenschwein!»,² «Du bist ein Affe und kein Mensch!»,³ «Negersau! Drecksneger!»,⁴ «Sale yougoslave!»,⁵ – auch in Kombination mit physischer Gewalt – sind in jedem Fall Verstösse gegen die Persönlichkeit des/der Betroffenen. Äusserungen, die nicht unmittelbar eine konkrete Person beschimpfen wie «diese Juden, alles Brunnenvergifter!» oder «Schwarze sind halt nun mal alle Drogendealer, man liest es ja täglich in der Zeitung» sind in der Regel keine Verletzung der Persönlichkeit, auch wenn sie Menschen aus dem ehemaligen Jugoslawien und schwarze Menschen in ihrer Würde verletzen.

Gemäss den obigen Bestimmungen haben die von Diskriminierung Betroffenen das Recht auf eine bestimmte Summe einer Genugtuung oder Schadenersatz, sofern das Gericht eine Persönlichkeitsverletzung feststellt und diese als genügend schwer erachtet. Die privatrechtlichen Forderungen können auch im Rahmen eines Strafverfahrens wegen Verletzung der Strafnorm gegen Rassendiskriminierung, wegen Verstosses gegen den Straftatbestand der schweren und leichten Körperverletzung und unter Umständen auch bei Verstössen gegen weitere Strafnormen eingebracht werden.

Schutz vor Rassendiskriminierung auf dem «Markt»

Rassendiskriminierung auf dem «Markt» umfasst die Verweigerung einer Ware (z.B. in einem Kleider- oder Lebensmittelladen) oder einer Dienstleistung (z.B. Zugang zu einer Disco, zum Kino, zur Bar, zum Museum), die auf dem freien Markt angeboten wird. Auch hier greifen die Strafnorm gegen Rassendiskriminierung und der zivilrechtliche Persönlichkeitsschutz.

Der strafrechtliche Schutz (Art. 261^{bis} Abs. 5 StGB)

Im Jahr 2000 wurde die Besitzerin einer Kleiderboutique von einem erstinstanzlichen Gericht zu einer Busse von CHF 1200.– verurteilt, weil sie eine schwarze Kundin mit den Worten «I don't want people from your country» aus ihrem Geschäft gewiesen

hatte.⁶ Im Jahr 1999 verurteilte die zuständige Strafverfolgungsbehörde im Kanton Zürich eine Serviceangestellte zu einer Busse von CHF 500.–, weil sie auf vermeintliche Anweisung der Geschäftsführerin zwei Mal die Bedienung von drei Schwarzafrikanern verweigerte und diese aus dem Lokal gewiesen hatte.⁷

Demgegenüber wurde die Verweigerung einer Arbeitsstelle von der Staatsanwaltschaft Graubünden als nicht tatbestandsmässig betrachtet, da eine Arbeitsstelle grundsätzlich nicht an die Allgemeinheit gerichtet sei, «weil sich deren Verfasser von vornherein ohnehin eine Auswahl unter den Bewerbern vorbehält; die Leistung – vorliegend also ein Arbeitsvertrag für den Einsatz im [...], nur für einen oder einen bestimmten Kreis von Bewerbern bestimmt ist.»⁸

Der Staat
ist verpflichtet,
rechtliche Instrumente
gegen
Diskriminierung
zur Verfügung
zu stellen.

Zulässig sind Leistungsverweigerungen dann, wenn ein sachlicher Grund vorliegt, das heisst nicht die Rasse, Ethnie oder Religion ausschlaggebend ist für die Verweigerung, sondern beispielsweise ein kriminelles oder ungebührliches Verhalten. Der Wirt eines Pubs hängte am Lokaleingang eine Verbotstafel auf mit der Aufschrift «Aus Sicherheitsgründen haben Gäste aus Ex-Jugoslawien/Albanien kein [sic] Zutritt! (Neues Gastgewerbegesetz).» Die zweite Instanz bestätigte die erstinstanzliche Verurteilung zu einer Busse von CHF. 400.–. Das Gericht wies jedoch explizit darauf hin, dass bei sachlichen Gründen, das heisst wenn bei einer Person konkret ein Anhaltspunkt für schlechtes Verhalten vorliegt, eine Zutrittsverweigerung zulässig ist.

Der privatrechtliche Schutz (Art. 27 ff. ZGB)

Das Verweigern einer Waren- oder Dienstleistung einzig auf Grund der Hautfarbe, der Ethnie, der nationalen/regionalen Herkunft und der Religionszugehörigkeit stellt meines Erachtens eine Verletzung der Persönlichkeit dar, denn die betroffene Person wird auf Grund einer Eigenschaft, die einen elementaren Bestandteil ihrer Identität darstellt, abgelehnt. Auch hier gilt wie bei der Strafnorm: Kann die Arbeit gebende Person einen sachlichen Grund für die Verweigerung vorbringen, ist diese zulässig. Die von Diskriminierung Betroffenen haben das Recht auf eine bestimmte Summe einer Genugtuung, sofern das Gericht die Klage gutheisst und eine schwerwiegende Verletzung vorliegt.

Eine 40-jährige Schweizerin, 1990 aus Mazedonien in die Schweiz gekommen, war

von einer regionalen Arbeitsvermittlungsstelle (RAV) Zürich auf die ausgeschriebene Stelle als Reinigungsangestellte aufmerksam gemacht worden. Einen Tag nachdem die Frau ihre Bewerbung abgeschickt hatte, ging beim RAV ein E-Mail des Reinigungsunternehmens ein. Im Schreiben an die zuständige Sachbearbeiterin hiess es:

«Morgen Herr Sachbearbeiter RAV. Wir stellen keine Leute aus dem Balkan ein und meine Firma verträgt solche Leute nicht, wie wir in der ganzen Schweiz auch nicht! Ich bin Unternehmer und finanziere nicht das zugelaufene Volk.

Habe alles probiert mit denen. Kopftücher, Moslem usw. gehören nicht hier her! Wir sind Eidgenossen und keine Auffangstation für die ganze Welt. Bin stinksauer, dass Sie nicht lesen können, dass wir keine Kopftücher einstellen! Mit freundlichen Grüssen.»

Der Fall wurde vor das Arbeitsgericht Zürich gezogen. Im Urteil vom 13. Januar 2006⁹ wurde die beklagte Reinigungsfirma zu CHF 5000.- Genugtuung verurteilt. Die Beklagte wurde zudem verpflichtet, der Klägerin eine Prozessentschädigung von CHF 1076 (SFr. 1000.– zuzüglich 7,6% MwSt.) zu bezahlen. Begründet wurde das Urteil mit einer Verletzung der Persönlichkeit bzw. des Grundsatzes von Treu und Glauben gemäss Art. 2 Abs. 2 ZGB.

Auch im Kanton Waadt wurde einer dunkelhäutigen Schweizerin eine Genugtuung von CHF 5000.– erstattet, da ihr eine Anstellung als Nachbetreuerin in einem Altersheim mit der Begründung verweigert wurde, es bestünde die Gefahr, dass die Betagten in der

Zulässig sind Leistungs- verweigerungen dann, wenn ein sachlicher Grund vorliegt.

Nacht wegen ihrer dunkeln Haut erschrecken könnten.¹⁰

Schutz vor Rassendiskriminierung im staatlich-öffentlichen Raum

Rassendiskriminierung im staatlich-öffentlichen Raum umfasst sämtliche völker- und verfassungsrechtlich ungerechtfertigten ethnisch-kulturellen Ungleichbehandlungen durch ein staatliches Organ wie die Regierung, die Verwaltung, das Parlament oder ein Gericht sowie private Personen und Gesellschaften, die staatliche Aufgaben wahrnehmen wie z.B. ein Sicherheitsdienst im Rahmen eines Stadtfestes.

Das in Art. 8 Abs. 2 BV, in Art. 14 EMRK, Art. 2 Abs. 2 Uno-Pakt I und Art. 2 Abs. 1 UNO-Pakt II verankerte Diskriminierungsverbot schützt Menschen vor ethnisch-kultureller Diskriminierung durch Behörden und Institutionen, die staatliche Aufgaben wahrnehmen. Es verbietet die Ungleichbehandlung von Menschen auf Grund der Rasse, der Sprache, der Lebensform und der religiösen Überzeugung. Beispielsweise ist es unzulässig, Menschen aus rassendiskriminierenden Gründen die Einbürgerung zu verweigern. Diskriminierend ist auch, wenn nichtchristlichen Religionsgemeinschaften eine Baubewilligung für ein symbolisches Minarett verweigert wird, obwohl der Bau einer christlichen Kirche unter denselben Umständen erlaubt worden wäre oder ist und mithin bau- und raumplanerische Argumente nicht gegen eine Bewilligung sprächen. Zulässig ist eine Ungleichbehandlung nur unter der strengen Voraussetzung verfassungs- und völkerrechtlich zulässiger gewichtiger Gründe und der Verhältnismässigkeit.

Unzulässig sind auch neutrale Handlungen und Bestimmungen, die für alle unabhängig von ihrer Rasse, Sprache, der Lebens-

form und der religiösen Überzeugung gelten, aber überwiegend oder verstärkt Personen treffen, die einer bestimmten Ethnie, Nationalität, Glaubensgemeinschaft zugehören, sofern nicht ein sachlicher Grund für diese Handlung/Bestimmung vorliegt und sie verhältnismässig ist. Man spricht in diesem Zusammenhang von indirekter Diskriminierung. Beispielsweise ist das bestehende Raumplanungs- und Baurecht grundsätzlich nicht auf die fahrende Lebensweise ausgerichtet und schränkt sie in ihren Wohnmöglichkeiten stärker ein als die sesshafte Bevölkerung. Zulässig ist demgegenüber eine Regelung, die Lehrern und Lehrerinnen verbietet, auf sichtbare religiöse Kleidung während des Schulunterrichts zu verzichten. Obwohl dies wegen des Kopftuchs quantitativ, und vermutlich auch qualitativ – insbesondere islamische Frauen trifft, ist eine derartige Regelung auf Grund der staatlichen Neutralität gerechtfertigt und auch verhältnismässig.

Das öffentliche Verfahrensrecht stellt den Betroffenen, je nach Rechtsgebiet, unterschiedliche Rechtsmittel zur Verfügung, um sich gegen staatliche Diskriminierung zur Wehr zu setzen.

Der Rechtsweg als eine mögliche Strategie

Der Rechtsschutz ist nur ein mögliches Instrument für Betroffene, sich zur Wehr zu setzen. Es gibt weitere Wege, die alleine oder in Kombination angewendet werden können. Möglicherweise genügt es, wenn das Opfer bei einer Anlauf- oder Beratungsstelle den Fall schildern kann, dort auf Akzeptanz und Verständnis stösst und dadurch die Verletzung ganz oder teilweise verarbeitet. Vielleicht ist aber eine zusätzliche Unterstützungsarbeit seitens der beratenden Institution notwendig, beispielsweise durch eine

schriftliche oder telefonische Intervention oder eine Intervention vor Ort. Auch kann es sein, dass eine Mediation zwischen den Konfliktparteien der adäquate Weg zur Lösung ist. Schliesslich müssen auch rechtliche Strategien ins Auge gefasst werden.

Vor- und Nachteile des Rechtsweges

Der Rechtsweg hat Vorteile und Nachteile. Auf der einen Seite setzt der Wille der verletzten Person, den Rechtsweg zu beschreiten, die Tatperson möglicherweise unter Druck. Auch hat konsequentes rechtliches Vorgehen eine general- oder spezialpräventive Wirkung. Auf der anderen Seite muss sich, wer bereit ist, seine Rechte gerichtlich einzufordern, im Klaren sein, welche Schwierigkeiten auftreten können und welche negativen Konsequenzen ein Gerichtsverfahren nach sich ziehen kann. Im Zivilverfahren – z. B. wegen Persönlichkeitsverletzung – muss die klagende Person grundsätzlich die Beweise vorbringen und die Kosten tragen, sofern sie verliert. Wer klagt, reduziert zudem möglicherweise seine Chancen auf eine einvernehmliche, vielfach bessere Lösung. Auch ist der Rechtsweg in aller Regel mit viel Stress verbunden: langwieriger Schriftenwechsel, Einvernahmen usw. Zudem besteht das Risiko, dass man durch die Medien ins Rampenlicht der Öffentlichkeit gezogen wird, ohne dies zu wollen.

Tarek Naguib ist juristischer Mitarbeiter des Sekretariats der Eidg. Kommission gegen Rassismus (EKR).

¹ Neue Luzerner Zeitung vom 6. April 2006.

² Strafbefehl vom 26. September 2002 des Bezirksstaathalteramts Arlesheim, 010 01 3956 (unveröffentlicht).

³ Urteil vom 24. April 2001 des Bezirksgerichts Meilen, Einzelrichter in Strafsachen, Entscheidungsnummer nicht bekannt (unveröffentlicht).

⁴ Urteil (Datum nicht bekannt) des Bezirksgerichts Frauenfeld, KP/S1.2000.00063/64 (unveröffentlicht).

⁵ Ordonnance vom 12. Juni 2001 des Juge d'instruction des arrondissement de la cote, PE00.012022-JBN (unveröffentlicht).

⁶ Urteil vom 21. Dezember 2000 des Bezirksgerichts Zürich, Prozess Nr. U/GG000674 und Urteil vom 28. Juni 2001 des Obergerichts des Kantons Zürich, Entscheidungsnummer unbekannt (unveröffentlicht).

⁷ Einstellungsverfügung vom 29. November 1999 der Bezirksanwaltschaft Winterthur, B./Unt.Nr. Az/1999/00251 (unveröffentlicht).

⁸ Siehe hierzu auch die Begründung in der Einstellungsverfügung vom 21. Dezember 1999 der Staatsanwaltschaft Graubünden, VV.1999.786/MA. Jörg Rehberg, Strafrecht IV, Zürich 1996, S.189 f.

⁹ Geschäft Nr. AN 050401/U 1 (unveröffentlicht).

¹⁰ Urteil vom 10. Oktober 2005 des Tribunal de Prud'Hommes de l'arrondissement de Lausanne, Entscheidungsnummer: T 304.021563 (unveröffentlicht).

Résumé

Protection juridique en cas de discrimination raciale dans l'espace public

L'Etat a le devoir de garantir que les êtres humains puissent prendre part à la vie au sein de l'«espace public» de manière égale, sans discrimination et qu'ils puissent être protégés du racisme. Outre le travail de sensibilisation et de prévention, ceci comprend également la réparation de torts racistes concrets envers ceux qui ont été touchés. Dans le présent article, Tarek Naguib décrit, à l'aide d'exemples, les outils juridiques à disposition pour la prévention et la lutte contre la discrimination raciale dans l'espace public. Comme stratégie, il préconise l'application consciencieuse de ces instruments. Cela signifie que les responsables d'antennes de consultation doivent connaître les instruments de droit et comprendre la dynamique de la procédure juridique pour le combat contre la discrimination raciale et l'instaurer de manière ciblée.

Tarek Naguib est Collaborateur juridique du Secrétariat de la Commission fédérale contre le racisme (CFR).

Riassunto

Tutela giuridica in caso di discriminazione razziale nello spazio pubblico

Lo Stato ha il dovere di garantire che le persone possano prendere parte alla vita nei «luoghi pubblici» con gli stessi diritti, senza subire discriminazioni e che siano protette dal razzismo. Oltre all'opera di sensibilizzazione e di prevenzione, è necessario anche riparare ai torti subiti dalle vittime di atti concreti di discriminazione razziale. L'autore di questo contributo descrive con alcuni esempi i principali strumenti giuridici previsti dal diritto per tutelare le potenziali vittime dalle discriminazioni razziali nei luoghi pubblici e per riparare ai torti subiti. Per attuare una strategia di lotta al razzismo è necessario fare capo a tali strumenti. Chi fornisce consulenza deve conoscerli, capire le dinamiche della procedura legale per la lotta alle discriminazioni razziali e intervenire in modo mirato. È importante che ogni singola vicenda possa essere trattata dai servizi di assistenza e consulenza in modo professionale.

Tarek Naguib è giurista presso la segreteria della Commissione federale contro il razzismo (CFR).