

# Monitoring der Wirksamkeit des Rechts

Tarek Naguib

Das UNO-Übereinkommen vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (RDK) verpflichtet die Schweiz, einen wirksamen Schutz und Rechtsbehelfe durch nationale Gerichte und andere staatliche Einrichtungen gegen alle rassistisch diskriminierenden Handlungen zu gewährleisten.<sup>1</sup> Die internationale Staatengemeinschaft betont durch diese völkerrechtliche Verpflichtung, dass nebst der pädagogischen Sensibilisierungs- und Präventionsarbeit<sup>2</sup> auch rechtliche Instrumente zentral für die Bekämpfung von rassistischer Diskriminierung sind.

Die menschenrechtlichen Vorgaben erfordern wirksame Rechtsnormen, d.h. Gesetze straf-, zivil- und öffentlich-rechtlicher Natur, die rassistische Diskriminierung verbieten und adäquate Rechtsfolgen vorsehen, die präventive und repressive Wirkung zeigen. Schliesslich müssen auch Verfahrensregeln geschaffen werden, um die Barrieren in Bezug auf die Durchsetzung der rechtlichen Diskriminierungsverbote zu beseitigen.<sup>3</sup>

Die Wirksamkeit rechtlicher Instrumente ist aber nicht per se gegeben, auch wenn der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Bericht<sup>4</sup> des UNO-Sonderberichterstatters Diène festhält, dass die Schweiz über ein verfassungsrechtliches Diskriminierungsverbot und über Beschwerdemechanismen verfüge. Beispielsweise lässt sich anhand eines konkreten Falles aus der Praxis der EKR aufzeigen, dass der Rechtsschutz gegen diskriminierende Einbürgerungsentscheide sogar kontraproduktiv für die Opfer sein kann. So gab zwar die Beschwerdeinstanz dem bei der EKR um Rat suchenden Beschwerdeführer Recht, indem sie die Verweigerung des Schweizer Passes durch die Bürgerversammlung als diskriminierend und damit rechtswidrig erklärte. Der Behörde war es aber aus

Verfahrensbestimmungen nicht erlaubt, die Einbürgerungsvoraussetzungen eigenständig zu überprüfen. Sie war verpflichtet, die erneute Beurteilung des Sachverhalts an die für Einbürgerungen zuständige Bürgerversammlung zurückzuweisen, an dasselbe Organ, das den rassistischen Entscheid ursprünglich gefällt hatte. Dieses Beispiel illustriert die Bedeutung von empirischen Daten zur Wirksamkeit von rechtlichen Instrumenten, damit der Gesetzgeber Verbesserungen vollziehen kann. Um diese Wirksamkeit feststellen zu können, braucht es eine systematische und regelmässige Datenerhebung, z.B. über die Praxis der Gerichte und anderer Behörden, den Kenntnisstand der Bevölkerung zur Rechtslage, das Anzeige-/Klage-/Beschwerdeverhalten von Rassismus betroffener Personen bzw. Menschenrechtsorganisationen, das Abschreckungspotenzial von straf-, zivil- und öffentlich-rechtlichen Sanktionen etc. Mit anderen Worten: Es braucht ein nachhaltiges Monitoring der zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumente.

## Anforderungen an ein Monitoring

Grundsätzlich gibt es meines Erachtens zwei zentrale Fragen, die im Zusammenhang mit der Wirksamkeit der rechtlichen Instrumente gestellt werden müssen:

- Inwieweit werden die Bedürfnisse der Rassismusopfer auf ihrer Suche nach einer Lösung des Problems durch das Recht abgedeckt?
- Inwieweit werden die gesamtgesellschaftlichen Anforderungen<sup>5</sup> im Bereich der Rassismusbekämpfung durch das Recht erfüllt?

Zwei einfache Fragen, deren umfassende Beantwortung unmöglich ist. Trotzdem sollte versucht werden, diesen Fragen nachzuge-

hen. Hierzu sind einerseits Grundlageninformationen notwendig, andererseits braucht es aber weiterführende, d.h. darauf aufbauende Erkenntnisse. Zu den Basisdaten gehören beispielsweise:

- Statistiken zu rassistischen Konflikten/Vorfällen, kategorisiert nach Täter- und Opfergruppen sowie Tatmitteln,
- Statistiken zu den Bedürfnissen der Opfer im Zusammenhang mit der Lösungsfindung,
- Sammlung der Gerichts- und Behördenpraxis,
- Übersicht über den Gebrauch von Rechtsinstrumenten durch Betroffene sowie Nichtregierungsorganisationen,
- Übersicht über die Verwendung nicht-rechtlicher Methoden und Strategien zur Bewältigung von rassistischen Konflikten/Vorfällen.

Basierend auf diesen Daten müssen in einem zweiten Schritt weiterführende Analysen betrieben werden. Dazu gehören Untersuchungen zu folgenden Fragen:

- Grad der Zufriedenheit der Rassismuskritiker mit der rechtlich erreichten Lösung,
- Einschätzung der Wirksamkeit der rechtlichen Instrumente durch Anlaufstellen, Anwälte/Anwältinnen, Untersuchungs- und Gerichtsbehörden.

### Monitoring in der Schweiz

Die Schweiz ist von einem Monitoring der Wirksamkeit rechtlicher Instrumente im Themenbereich der Rassismusbekämpfung weit entfernt. Weder auf eidgenössischer noch kantonaler Ebene gibt es Ansätze zu einer konzeptionellen Datenerfassung und -analyse. Einzig die EKR dokumentiert sämtliche Entscheide zum strafrechtlichen Verbot der

Rassendiskriminierung nach Jahr, Kanton und Straftatbestand. Ferner führt sie eine Statistik, aufgeschlüsselt nach Opfer- und Tätergruppen, Tatmitteln und Entscheidarten.<sup>6</sup> Die Kommission hat hingegen aus Ressourcengründen keine Möglichkeiten, darauf aufbauende Evaluationen vorzunehmen. Die Prüfung einer Erweiterung der Datenbank auf andere Rechtsgebiete (Arbeitsrecht, Mietrecht) ist aber derzeit im Gang. Die EKR fördert zudem im Rahmen einer Projektpartnerschaft mit Humanrights.ch/MERS die Erarbeitung eines Monitorings von rassistischen Vorfällen, die von Anlaufstellen sowie Rassismuskritikern oder weiteren Personen rapportiert werden. Darauf aufbauend sollen auch Daten über die Art der gewählten Beratungsstrategie gewonnen werden.

Ferner gibt es eine Anzahl privater Organisationen wie die Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA), die in Zusammenarbeit mit der Gesellschaft Minderheiten Schweiz (GMS) eine Chronologie rassistischer Vorfälle herausgibt.<sup>7</sup> Auch auf den Websites von Universitäten oder von Humanrights.ch/MERS werden zum Teil Gerichtsentscheide dokumentiert.

Von einem eigentlichen Monitoring der rechtlichen Instrumente kann indes erst dann die Rede sein, wenn Datensammlung, Analyse und Evaluation in regelmässigen Zeitabständen auf der Basis gleichbleibender Parameter vorgenommen werden.

*Tarek Naguib ist juristischer Mitarbeiter der EKR.  
tarek.naguib@gs-edi.admin.ch*

<sup>1</sup> Vgl. Art. 2, 4, 5 und 6 RDK. SR 0.104. Im Internet unter: [http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0\\_104.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_104.html) (3.09.07)

<sup>2</sup> Vgl. Art. 7 RDK

<sup>3</sup> Solche Barrieren können sein: hohe Prozesskosten, Machtgefälle zwischen Opfer und Täter, komplizierte und langwierige Verfahren und Beweislastregelungen etc.

<sup>4</sup> Doudou Diène, Sonderberichterstatter für Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung, betont in seinem Bericht vom 30. Januar 2007 die Notwendigkeit eines staatlichen Aktionsplans gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit mit einer entsprechenden nationalen Antidiskriminierungsgesetzgebung. Vgl. Diène 2007, S. 1. Im Internet unter: <http://www.edi.admin.ch/frb/index.html> (3.09.07)

<sup>5</sup> Darunter wird die Gesamtheit der Grundwerte, die in der Rechtsordnung verankert sind und die in der Präambel der Schweizerischen Bundesverfassung mit den Worten «im Willen, in gegenseitiger Rücksichtnahme und Achtung ihre Vielfalt in der Einheit zu leben» verdichtet zum Ausdruck gebracht werden, verstanden.

<sup>6</sup> Im Internet unter: <http://www.ekr-cfr.ch/ekr/db/00586/index.html?lang=de> (3.09.07)

<sup>7</sup> Im Internet unter: [http://www.gra.ch/chron/chron\\_index.asp](http://www.gra.ch/chron/chron_index.asp) (3.09.07)

## Monitorage de l'efficacité des lois

La Convention de l'ONU pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale oblige la Suisse à assurer à ses habitants une protection efficace contre tout acte discriminatoire et raciste; les tribunaux nationaux et d'autres institutions de l'Etat sont tenus d'apporter une aide juridique dans de tels cas. Il est nécessaire de créer pour cela, en plus des normes légales, des règles de procédure permettant d'éliminer les obstacles à l'application de la loi. En effet, l'efficacité des instruments légaux n'est pas donnée dès le départ, mais s'acquiert par la collecte de données empiriques qui révèlent au législateur les défauts des pratiques juridiques. Il faut pour ce faire une observation (monitorage) permanente des instruments légaux à disposition et une collecte de données de base permettant de mener ensuite des analyses approfondies.

Pendant, la Suisse est encore loin d'un tel monitorage. Elle ne dispose pas même d'une ébauche de programme de saisie ou d'analyse des données, que ce soit au niveau fédéral ou au niveau cantonal. La CFR, pour sa part, établit une documentation et une statistique des arrêts relatifs à l'interdiction pénale de toute discrimination raciale. Elle s'efforce aussi, en collaboration avec Humanrights.ch/MERS, de réaliser un monitorage des incidents racistes rapportés par les centres de consultation, les victimes du racisme ou d'autres personnes. De plus, la Fondation contre le racisme et l'antisémitisme et la Société pour les minorités en Suisse publient conjointement une chronologie des incidents racistes.

*Tarek Naguib est collaborateur juridique de la CFR.  
tarek.naguib@gs-edi.admin.ch*

## Monitoraggio dell'efficacia degli strumenti giuridici

La Convenzione dell'ONU sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale impegna la Svizzera, attraverso i suoi tribunali nazionali e gli altri organismi statali, a garantire una protezione giuridica efficace contro qualsiasi atto di matrice razzista. A questo scopo, accanto a norme giuridiche adeguate, deve adottare regole procedurali che consentano di spianare la strada all'applicazione dei divieti di discriminazione sul piano legale. L'efficacia di questi strumenti non è tuttavia scontata. Essa dipende infatti dalla disponibilità di dati empirici che permettano al legislatore di constatare le lacune delle pratiche giuridiche. Sarebbe pertanto necessario monitorare in modo duraturo gli strumenti legislativi disponibili, rilevando dati da utilizzare successivamente per analisi approfondite.

Per la Svizzera questa prospettiva è però ancora lontana, in quanto per ora non esistono, né a livello federale né cantonale, i presupposti per una rilevazione o elaborazione concettuale dei dati. Soltanto la CFR documenta e tiene una statistica di tutte le sentenze penali relative alla norma contro la discriminazione razziale. Essa promuove inoltre con [Humanrights.ch/MERS](http://Humanrights.ch/MERS) il monitoraggio degli episodi di matrice razzista, riferiti dai centri di assistenza, dalle vittime stesse o da altre persone. Occorre infine citare la Fondazione contro il razzismo e l'antisemitismo che, in collaborazione con la Società per le minoranze in Svizzera, pubblica una cronologia degli atti a sfondo razziale.

*Tarek Naguib è collaboratore giuridico della CFR.  
tarek.naguib@gs-edi.admin.ch*