

Vom Sinn der Strafnorm gegen Rassismus

Notizen eines Referats

Tarek Naguib, 13.02.2014, Runder Tisch der Religionen beider Basel

Liebes Publikum,

ich freue mich, dass ich an eine Ihrer Sitzungen eingeladen wurde und ein paar Worte sprechen darf. Der Anlass, wie er mir mitgeteilt wurde, ist eine Strafanzeige gegen D. Klein, die aufgrund seines Facebook-Eintrags unter dem Titel „Muslime, die Nazis von heute!“ bei der Basler Staatsanwaltschaft eingereicht wurde. Der Zweck der Anzeige war, wie Sie mir schilderten, eine öffentliche Entschuldigung für diese antimuslimisch rassistische Aussage zu erwirken. D. Klein hat dem entsprochen, die Strafanzeige wurde zurückgezogen. Zugleich wurde aus dem Kreis des Runden Tisches der Religionen beider Basel die Meinung vertreten,, dass die Entschuldigung auch durch ein weniger härteres Mittel hätte bewirkt werden können. Daher wurde gemeinsam von jüdischer und muslimischer Seite der Antrag gestellt, eine Sitzung der Rassismus-Strafnorm zu widmen. Im Zentrum steht die Frage : Wann sind Strafanzeigen wegen mutmasslicher Verletzung der Rassismus-Strafnorm sinnvoll ?

Bevor ich auf die Rassismus-Strafnorm eingehen werde, lassen Sie mich ein paar Zitate zur Ambivalenz der Strafe vorbringen :

„Wer das Böse nicht bestraft, befiehlt, dass es getan werde“. Dieses Zitat von Leonardo da Vinci verweist auf etwas zentrales der Strafe, nämlich auf den Anspruch an die Gesellschaft, Unrecht als Unrecht zu bezeichnen, andernfalls sie sich selbst des Unrechts verantwortlich macht.

Dass Strafen aber auch problematische Seiten hat, lässt sich folgenden Worten Nietzsche's entnehmen : „ Bestraften Geisteshelden wächst Ansehen zu “. Nach Nietzsche wird also zum Helden, wer bestraft wird, kann sich Anerkennung schaffen, indem er_sie sich zum_zur Märtyrer_in stilisiert. Somit leistet der_diejenige, der_die bestraft der Gerechtigkeit womöglich einen Bärendienst.

Die Wirkung bzw. Bedeutung des Strafens ist im Kern eine zutiefst ambivalente, wie das folgende Zitat formuliert : „ Die Strafe ist ein unsympathisches Übel, eine saure Moralinpille, die wir schlucken müssen, um das Leben gerechter zu gestalten “.

Dass Strafen verschiedene Seiten hat, manifestiert sich auch in der Rassismus-Strafnorm :

Einerseits, ich zitiere aus einem Positionspapier der Schweizerischen Volkspartei: „ Art. 261bis StGB ist gut gemeint. Die Praxis zeigt aber, dass das Strafrecht ein untaugliches Mittel ist, um rassistische Ansichten zu bekämpfen. Die Verurteilungen führen nur zu erhöhter Publizität rassistischer Meinungsäusserungen, aber nicht zur Ausrottung rassistischen Gedankenguts. Umgekehrt birgt der Antirassismus-Artikel die Gefahr, dass einzelne Aktivisten eine Verurteilung bewusst suchen“.

Andererseits, und hier ein Zitat aus einem Aufsatz von Naguib/Zannol zur Rassismusstrafnorm: „ Das Wertvollste der Antirassismusstrafnorm ist ihre symbolische Aussagekraft: Die Schweizer Stimmbürgerin und der Schweizer Stimmbürger haben sich dazu bekannt, rassendiskriminierende Handlungen in der

Öffentlichkeit nicht mehr zu tolerieren. Ebenso geht es darum, gegenüber von Rassismus betroffenen Menschen ein Signal zu senden : So nicht ! „

Was ist der Kern des Problems, das uns beschäftigt ?

Der konkrete Anlass, weshalb wir uns heute mit der Rassismus-Strafnorm befassen, ist – wie bereits erwähnt – die Diskussion über die Strafanzeige gegen D. Klein. Er verglich in einem Facebook-Eintrag Muslim_innen mit Nazis („ Muslime, die Nazis von heute! “). Die Aussage ist offensichtlich eine antimuslimisch rassistische. Brisant an der Aussage ist zudem, dass D. Klein kurz vor Entdeckung des Facebook-Eintrags gegen den Komiker M. Rocchi eine Strafanzeige wegen Verletzung der Rassismusstrafnorm einreichte. Der Grund hierfür ist, dass Rocchi in der SF-Sendung Sternstunde Philosophie vom März 2013 den jüdischen Humor als einen auf Zinsen ausgelegten Humor darstellte, und der Jude stets etwas verdienen wollte. Und damit machte er eine antisemitische Aussage. Und nun stellt sich die Frage: Wann macht es Sinn, eine Strafanzeige zu formulieren ? Ist die produktiv ? Ist sie kontraproduktiv ?

Die Frage über die Sinnhaftigkeit von Anzeigen wegen mutmasslicher Verletzung der Rassismusstrafnorm war bereits mehrfach aktuell. Kontrovers, ja oft geradezu hitzig diskutiert wurde sie insbesondere dann, wenn es nicht um offensichtlich hetzerische Formen des Rassismus ging, sondern um Pauschalisierungen, die mit rassistischen Stereotypen verbunden waren.

Zum Beispiel gingen die Wogen hoch, als Frank A. Meyer 2005 den Islam in einer Blickkolumne als den Schoss des Terrorismus bezeichnete und er deswegen wegen Verletzung der Rassismus-Strafnorm angezeigt wurde. Viele fanden dies sehr übertrieben und haben öffentlich kritisiert, „ dass die Rassismus-Strafnorm so überspannt wird “ . Andere wiederum sagten oder dachten sich insgeheim, „ dass gerade mächtige Publizisten mal so richtig in die Schranken verwiesen werden müssen
...“

Besonders starker Kritik ausgesetzt sind Strafanzeigen, die in Zusammenhang mit politischen Kampagnen stehen wie z.B. das Schäfchen-Plakat oder, die die Kunstfreiheit betreffen.

Mit dem aktuellen Anlass in loser Verbindung sind Strafanzeigen gegen den Berner Stadtpräsidenten A. Tschäppät, der den Neapolitaner als faulen Südtaliener bezeichnete. Oder diejenige gegen Birgit Steinegger, die auf SF eine dümmlich wirkende schwarze Frau als Oprah Winfrey zu karikieren versuchte und damit ein rassistisch-sexistisches Stereotyp gegenüber Schwarzen Frauen bediente.

Weniger umstritten diskutiert über Strafanzeigen wurde bei offensichtlich hetzerischen Vorfällen, wo systematisch zu Diskriminierung oder Hass aufgerufen oder rassistisch beschimpft wurde :

Dazu zählen neben den etwa Anfang bis Mitte der 90er Jahre öffentlich vorgetragenen Leugnungen, Verharmlosungen oder des Rechtfertigens des Holocaust etwa ein Vorfall 2010 im Thurgau, wo eine Person dazu aufgerufen hat, Muslim_innen nicht mehr einzubürgern. Kaum umstritten sind auch Aussagen wie z.B. jede von St. Gallen 2011 : Der Angeklagte beschimpfte und beleidigte im Zug eine Frau, die arabische Vorfahren hat, als Drecksmuslimin. Auch bezeichnete er die Muslime ganz allgemein als Schweine, die auch wie Schweine essen würden. Sie würden Fischmesser für die Butter benutzen und seien keine Menschen.

Der übergeordnete Frage lautet somit : Sind Strafanzeigen für den Kampf gegen Rassismus nützlich ? Was sind die Alternativen ? Hierzu haben Sie im Vorfeld einige konkrete Fragen gestellt. Ich werde diese sehr gerne zu beantworten versuchen und habe sie vorerst der Einfachheit halber in folgende vier thematische Bereiche eingeteilt :

- 1) Die Geburt : Wie ist die Strafnorm entstanden ?
- 2) Der Inhalt : Was verbietet die Strafnorm ?
- 3) Das Strafverfahren : Wie verläuft ein Strafverfahren ?
- 4) Die Entwicklung : Was hat die Strafnorm bewirkt ?
- 5) Die Chancen und Risiken : Was ist der Nutzen, was sind die Risiken der Strafnorm ?
- 6) Der politische Stellenwert : Welche Bedeutung hat die Strafnorm für die Innen- und Aussenpolitik ?

Die Geburt : Wie ist die Strafnorm entstanden ?

Die folgenden Ausführungen stammen aus einem Beitrag Naguib/Zannol : In den Jahren 1989-1992 fanden in der Schweiz und in unseren Nachbarländern vermehrt gewalttätige und teils tödliche Angriffe auf Asylbewerberheime statt. Beispielsweise in Deutschland griffen am 24. August 1992 mehr als eintausend Gewalttäter, unterstützt von Schaulustigen, die zentrale Aufnahmestelle für Asylbewerber in Rostock-Lichtenhagen an. Dabei wurde ein Haus in Brand gesetzt. In der Schweiz gab es laut der offiziellen Statistik der damaligen Bundespolizei alleine in den Jahren 1989-1991 77 Anschläge auf Asylbewerberheime. Zwei Beispiele sind die am 2. Juli und am 2. August 1989 stattgefundenen Brandanschläge auf Asylunterkünfte in Chur. Im Winterhalbjahr 1988/1989 entstanden in der Schweiz innerhalb weniger Monate drei Neonazigruppen: die Patriotische Front PF, die sich als Schlägertruppe in der Tradition faschistischer Strassenbanden gebärdete, die Neue Front NF und die Nationalrevolutionäre Partei NPS. Rechtsextreme Organisationen traten gehäuft in der Öffentlichkeit auf.

Diese rassistischen und faschistischen Entwicklungen führten dazu, dass der Bundesrat seine langjährige Absicht, gegen rassistische und rassendiskriminierende Tendenzen vorzugehen, nun endlich in die Tat umzusetzen begann. Er strebte von da an verstärkt den Beitritt zum internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965 (UNO-Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung) an. Dies war die eigentliche normative Initialzündung für die folgenden Massnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Rassendiskriminierung in der Schweiz : Die Erfüllung einer ersten, aus dem UNO-Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung fliessenden Pflicht, war die Schaffung der Antirassismusstrafnorm. Ihre Einführung war laut Bundesrat Voraussetzung, damit der Konvention überhaupt beigetreten werden konnte. Die Antirassismusstrafnorm wurde im September 1994 mit 54,6% ja-Stimmen angenommen. Sie trat am 1. Januar 1995 in Kraft.

Der Inhalt : Was verbietet die Strafnorm ?

Die Strafnorm verbietet lediglich schwerwiegende Formen der öffentlichen rassistischen Diskriminierung. Dies hängt damit zusammen, dass das Strafrecht das härteste Mittel darstellt, mit dem der Staat intervenieren kann. Grundsätzlich werden nur jene Handlungen unter Strafe gestellt, die die Gesellschaft als solche nicht tolerieren kann, weil sie derart schwer sind, dass sie den sozialen Zusammenhang bzw. den öffentlichen Frieden nachhaltig

destabilisieren, wenn sie „ ungesüht “ bleiben. Aus diesem Grunde verbietet die Strafnorm nicht jede rassistische Diskriminierung, sondern macht folgende zwei Einschränkungen :

Erstens sind nur jene rassistischen Äusserungen strafbar, durch die zu Gewalt oder Hass oder zu Diskriminierung aufgestachelt wird. Die Handlungen müssen somit die Schwelle überschreiten, ab dem ein Klima der Diskriminierung nachhaltig begünstigt wird.

Zweitens ist vorausgesetzt, und dies hängt auch mit der ersten Voraussetzung zusammen, dass die Äusserung öffentlich und nicht privat gemacht wird. Öffentlich ist eine Äusserung dann, wenn sie nicht in einem durch ein persönliches Vertrauensverhältnis geprägtes Umfeld realisiert wird wie insb. zwischen Verwandten oder Bekannten, sondern wenn Personen anwesend sind, zu denen gerade kein besonders Vertrauensverhältnis vorliegt.

Konkret verboten sind folgende Handlungen :

- 1) *Der Aufruf zu Hass* gegenüber Menschen aufgrund ihrer Rasse, Herkunft, Religion
- 2) *Der Aufruf zur Diskriminierung* von Menschen wegen ihrer Rasse, Herkunft, Religion
- 3) *Die Verbreitung rassistischer Ideologien* über Menschen bestimmter Rasse, Herkunft, Religion
- 4) *Die rassistische Beschimpfung*
- 5) *Das Leugnen, Verharmlosen und Rechtfertigen* von Völkermorden oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit
- 6) *Die Verweigerung einer Leistung*, die auf dem Markt angeboten wird, weil die betroffenen Menschen bestimmter Rasse, Herkunft oder Religion sind.

Das Strafverfahren : Wie läuft ein Strafverfahren ?

Das Strafverfahren muss aus zwei Perspektiven beleuchtet werden : Erstens, wie funktioniert es rechtlich ? Zweitens ist aber zu prüfen, ob dies in der Wirklichkeit auch tatsächlich so umgesetzt wird. Dies ist keine Selbstverständlichkeit, wie wir noch sehen werden.

a) Der Strafprozess

Vorweg also stellen wir uns die Frage, wie das Strafverfahren rechtlich funktioniert : Stellt eine rassistische Handlung eine mutmassliche Straftat dar (Gewalt, Äusserung, Leistungsverweigerung), kann eine Strafanzeige bei jeder Polizeibehörde oder Staatsanwaltschaft gemacht werden. Jede Einzelperson oder jede Organisation (z.B. Verein, Unternehmen) hat das Recht, eine Anzeige zu machen. Dies gilt unabhängig davon, wo die Person wohnt oder die Organisation ihren Sitz hat; auch im Ausland. Nach der Anzeigeerstattung oder der Einleitung eines Verfahrens von Amtes wegen prüft die zuständige Staatsanwaltschaft den Tatverdacht (polizeiliche Ermittlung, Untersuchung). Unter der Verantwortung der Staatsanwaltschaft werden durch die Polizei Beweise erhoben (z.B. Zeug_innen einvernommen). Kommt die Staatsanwaltschaft zum Schluss, dass die Verdachtsgründe hinreichend sind, erhebt sie beim zuständigen erstinstanzlichen Strafgericht Anklage. Die Staatsanwaltschaft hat unter bestimmten Voraussetzungen das Recht (beziehungsweise die Pflicht), von sich aus eine leichte Strafe mittels Strafbefehl auszusprechen. Voraussetzungen dafür sind, dass die beschuldigte Person während der Untersuchung die Tat eingesteht oder die Staatsanwaltschaft zum eindeutigen

Schluss kommt, dass eine Straftat vorliegt. Strafbefehle dürfen nur bei leichten Delikten ausgesprochen werden. Nach der Anklage kommt es zum eigentlichen Gerichtsverfahren, wobei die angeklagte Person schuldig, teilweise schuldig oder frei gesprochen wird. Sowohl die Staatsanwaltschaft als auch die verurteilte Person haben das Recht, den Fall an die nächst höhere kantonale Instanz und bis vor Bundesgericht zu ziehen. Auch die Bundesanwaltschaft hat das Recht, letztinstanzliche kantonale Entscheide (i.d.R. die zweite Gerichtsinstanz) ans Bundesgericht weiterzuziehen. Dieses Recht nehmen sie dann in Anspruch, wenn es darum geht, eine Rechtsfrage, die umstritten ist bzw. wo in den einzelnen Kantonen und Gerichten unterschiedliche Meinungen bestehen, übergeordnet geklärt wird.

b) Hürden auf dem Weg zum Rechtsschutz

Recht haben und Recht bekommen, sind zwei verschiedene Dinge. Dies gilt auch im Zusammenhang mit der Rassismus-Strafnorm. Auch wenn hierzu keine Daten vorliegen, zeigt sich, dass zahlreiche rassistische Vorfälle, die strafbar wären, strafrechtliche nicht sanktioniert werden. Und dies obwohl die rassistischen Vorfälle ja eigentlich offiziell untersucht werden müssen. Die Gründe für diese Diskrepanz zwischen tatsächlich vorgefallenen strafrechtlich relevanten rassistischen Vorfällen einerseits und Schuldsprüchen andererseits sind mannigfaltig.

Es gibt eine hohe Dunkelziffer, die entweder von den Untersuchungsbehörden (Polizei, Staatsanwaltschaft) und von den von Rassismus betroffenen Personen bzw. Personengruppen nicht entdeckt werden, oder die Betroffenen selbst diese nicht strafrechtlich sanktioniert werden wollen. Das Anzeigeverhalten ist relativ niedrig, bzw. kaum bekannt.

Aber auch da, wo sowohl das Wissen um solche strafrechtlich relevanten Vorfälle als auch der Willen, diese strafrechtlich zur Untersuchung zu bringen vorhanden sind, gibt es Hürden, die ein Strafverfahren behindern oder gar verunmöglichen. Beispielsweise kann es vorkommen, dass eine Anzeige von den Strafuntersuchungsbehörden nicht ernst genommen wird, bzw. versucht wird, die Anzeige abzuwimmeln. Der Fächer der Gründe ist auch hier breit und reicht von rassistischen Vorurteilen bei den für die Strafuntersuchung verantwortlichen Personen bis zur Überlastung der Behörden, die ihre oft beschränkten Ressourcen nicht auf die „Bagatelle“ des Rassismus „verschwenden“ möchten, sondern diese in schwerwiegender Formen von Delikten investieren (z.B. für die Untersuchung häuslicher Gewalt oder anderer Delikte gegen Leib, Leben und die sexuelle Integrität).

Kommt es schliesslich zum Verfahren, gilt der Grundsatz „in dubio pro reo“ (Im Zweifel für den/die Angeklagte/n). D.h. die Schuld der angeschuldigten Person muss erwiesen sein, damit sie auch tatsächlich schuldig gesprochen und verurteilt werden darf. Und die Gefahr des Abbruchs eines Strafverfahrens ist gerade bei Freisprüchen besonders hoch. Dieses Abbruch kann durch unterschiedlichste Hürden, die für die anzeigenden bzw. von Rassismus betroffenen Personen(gruppen) zu hoch sind, provoziert werden. Einzelne davon sind : der langwierige Rechtsweg, das Kostenrisiko, die mediale Aufmerksamkeit usw.

Ich ziehe mein persönliches Zwischenfazit unter dem Strich : Einerseits ist die Strafnorm für die Gesellschaft unkompliziert zu handhaben. Andererseits ist sie ein Instrument, das in vielen Bereichen gar nicht erst mobilisiert wird.

Die Entwicklung : Was hat die Strafnorm bewirkt ?

Um zu verstehen, was die Strafnorm bewirkt hat, sind zwei Ebenen genauer zu betrachten :
 Erstens die Entwicklung der Fallzahlen bzw. die Schuld- und Freisprüche, und die involvierten Täter_innen und Opfer. Zweitens die über das eigentliche Rechtsverfahren hinausgehenden Wirkungen der Strafnorm auf die Gesellschaft und damit verbunden insbesondere die Frage, inwiefern die Strafnorm dazu geführt hat, dass rassistische Handlungen unterbunden oder gar verhindert werden.

Ich komme zu den Fallzahlen : Seit Inkrafttreten am 01.01.1995 – heute (2014) kam es insgesamt zu ca. 800 Fällen, davon betreffen ca. 30 Muslim_innen. Zu einem Strafverfahren gelangten ca. die Hälfte dieser Fälle, und davon wiederum führten 80% zu vollständigen oder teilweise Schuldsprüchen. Die nicht im Strafverfahren beurteilten Fälle wurden mangels Beweisen oder wegen offensichtlicher strafrechtlicher Irrelevanz entweder eingestellt oder sie wurden gar nicht erst anhand genommen.

www.ekr.admin.ch

Entschiedene Fälle und rechtskräftige Urteile	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	Total	%
Formelle Entscheide	3	12	6	19	19	24	21	12	16	18	17	21	36	12	5	7	8	4	260	41%
Materielle Entscheide	2	6	22	23	27	29	23	12	16	21	18	36	43	15	31	26	7	17	374	59%
Total	5	18	28	42	46	53	44	24	32	39	35	57	79	27	36	33	15	21	634	100%

www.ekr.admin.ch

Materielle Entscheide	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	Total	%
Schuldspruch	1	5	18	18	23	24	19	9	11	15	14	29	36	13	29	24	7	15	310	85%
Freispruch	1	1	4	5	3	3	4	3	4	4	4	7	5	1	1	2		2	54	15%
Total	2	6	22	23	26	27	23	12	15	19	18	36	41	14	30	26	7	17	364	100%

Die Zahlen zu den **Täter_innengruppen** sehen wie folgt aus :

www.ekr.admin.ch

Tätergruppen	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	Total	%
Politische Akteure		2	1	2	1	1	1	1	2	3	5	9	11	3	6	3	2		53	8%
Schuldspruch			1	1					1	1	4	4	6		6	3			27	
Medienschaffende / Verleger	1	2	4	6	7	7	3	1		1	1	2	2		3		1		41	6%
Schuldspruch		1	3	4	5	4							1			1			19	
Angestellte im öffentlichen Dienst	1	3	1	1	1	1	1	2	2	1					1			2	17	2%
Schuldspruch																			0	
Kollektive Akteure			5	1	1	3	2	2	4	5	2	8							33	5%
Schuldspruch			4	1		1	1			1		4							12	
Privatrechtlicher Arbeitgeber																			0	0%
Schuldspruch			2	2	6	4	1	1						1					17	
Privatpersonen	1	8	11	16	17	22	16	12	11	17	14	14	29	14	20	20	10	14	266	38%
Schuldspruch		3	6	7	10	10	11	7	4	7	6	6	19	8	15	16	6	11	152	
Rechtsextreme	2		4	6	4	3	8	2	4	8	5	17	29	3	7	2		5	109	16%
Schuldspruch	1		2	2	3	1	3		3	5	2	7	2	2	6	2		4	45	
Jugendliche	1		1	1	1	1	5	1	3	1	1	7	4	1	1	2	2	1	34	5%
Schuldspruch	1		1	1	1	1	4		3	1	1	7	2	1	1	2	2	1	30	

Täter unbekannt			2	1	3	2		2		1						1			12	2%
Schuldspruch																			0	
Keine Angaben zur Täterschaft	4		5	4	4	7	4	7	5	10	11	5	3	3	2	2	4	80	12%	
Schuldspruch	2		2		3		1	3	2	2	6	4	1	3	2	1	2	34		
Total	6	19	31	45	50	55	47	29	35	44	39	68	82	27	38	33	18	27	693	100%

Die Zahlen zu den **Opfergruppen** sehen wie folgt aus :

www.ekr.admin.ch

Opfergruppen	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	Total	%
Juden		5	21	20	20	22	11	3	8	9	11	12	24	9	14	10	1	4	204	28%
Schuldspruch		1	15	11	12	11	6	1	3	7	6	6	15	6	11	5	1	3	120	
Muslime				1		1	2	2	2	1	4	1		3	1	4	2	1	25	3%
Schuldspruch							2		1			1		1	1	3	2		11	
Angehörige anderer Religionsgemeinschaften	1						2	3			1	1	3	1	1	1			14	2%
Schuldspruch														1		1	1		3	
Schwarze / Dunkelhäutige			2	12	7	10	4	2	5	8	8	15	13	6	8	6	7	4	117	16%
Schuldspruch			1	3	4	5	3	1		5	5	5	6	3	5	6	1	3	56	
Fahrende / Zigeuner		1			1	2	1		1			1						1	8	1%
Schuldspruch		1			1								1						3	
Ausländer / verschiedene Ethnien	2	8	3	5	12	6	10	11	6	8	10	27	23	8	15	7	4	4	169	23%
Schuldspruch	1	1	1	1	7	3	7	5	3	3	5	14	14	3	12	6	2	2	90	
Asyl Suchende			2	1	5	5			1	2		2							18	2%
Schuldspruch			1	1	2	1			1	1									7	
Mehrheitsangehörige / Weisse / Christen				1	1	2	1		1								1		7	1%
Schuldspruch					1	1											1		3	
Weitere Opfergruppe						1			1	3	2	2	1					1	11	2%
Schuldspruch										3	1	1	1						6	
Keine Angaben zur Opfergruppe	1	4	3	7	9	9	18	11	9	14	4	12	30	4	6	6	4	9	160	22%
Schuldspruch		2		2	1	3	5	3	5	2	1	6	5	2	6	6	2	7	58	
Total	4	18	31	47	55	58	49	32	34	45	40	73	94	31	45	34	19	24	733	100%

Die Zahlen zu den **Tatmitteln** sehen wie folgt aus :

Tatmittel	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	Total	%
Wort		5	5	20	12	16	9	8	10	18	16	13	41	11	15	13	5	8	225	25%
Schuldspruch		2	1	6	7	8	8	4	3	10	8	4	13	5	11	10	3	4	107	
Schrift	3	6	16	13	20	24	16	11	15	12	13	25	23	10	14	10	6	5	242	27%
Schuldspruch	1	1	13	9	13	10	7	4	5	5	6	15	15	6	12	6	3	3	134	
Elektronische Kommunikation				2	3	2	7	8	4	2	17	9	4	10	2	4	4	4	78	9%

Schuldspruch					2		1	2	4	1		12	7	4	10	2	3	3	51		
Ton / Bild		2	2	1			3		1	3	4	11	8	4	4	5	2	3	53	6%	
Schuldspruch			1				1			3	1	2	1		2	5		2	18		
Tätlichkeiten		1		2		3		1		3	6	4	4	2	1	3		2	32	4%	
Schuldspruch				2		2		1		1	4	2	3			2		1	18		
Leistungsverweigerung				1	4	3	2		1	3	1	1	2	1		1	2		22	2%	
Schuldspruch					2	2	1								1	1			7		
Gesten / Gebärden			1	3	1		1	1	2	2	4	2	25	3	8	2		5	60	7%	
Schuldspruch				2				1	2	2	3		4	3	7	2		4	30		
Verbreiten von rassistischem Material		1	7	8	11	13	4		2	1	2	10	11	4	11	2		3	90	10%	
Schuldspruch				4	3	5	4	1		1	1		3	8	4	9	1	2	46		
Weitere Tatmittel		2			1	1	1	4	4	2	2			2				1	20	2%	
Schuldspruch					1		1	1		1	1								5		
Keine Angaben zum Tatmittel		4	1	4	8	4	6	7	4	4	3	11	5	3	4	3	1	4	76	8%	
Schuldspruch			2		2		3		1	2	1	1	6	4	1	4	2	1	2	32	
Total		5	19	32	53	59	67	47	39	45	52	51	94	130	42	67	41	21	34	898	100%

Die Zahlen zu den **Ideologien** stehen wie folgt aus :

www.ekr.admin.ch

Ideologie	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	Total	%	
Antisemitismus		5	21	20	20	22	11	3	8	5	11	12	21	7	14	10	1	4	195	25%	
Schuldspruch		1	15	11	12	11	6	1	3	2	5	6	13	6	11	5	1	3	112		
Islamfeindlichkeit				1		1	2	2	2	1	4	1		2	1	3	2	1	23	3%	
Schuldspruch							2		1			1		1	1	2	2		10		
Antiziganismus		1			1	2			1			1						1	7	1%	
Schuldspruch		1			1							1							3		
Rassismus (Nationalität / Herkunft)		1	8	5	8	16	13	14	12	6	9	7	23	17	6	13	7	1	4	170	22%
Schuldspruch		1	1	2	2	9	5	8	6	3	3	4	12	10	3	11	6	1	2	89	
Rassismus (Hautfarbe)				2	12	8	10	4	1	5	7	7	11	10	4	7	5	7	5	105	13%
Schuldspruch				1	3	5	5	3	1		3	4	5	5	3	4	5	2	3	52	
Revisionismus				7	7	11	17	8	3	2	1		1	6					63	8%	
Schuldspruch				6	4	5	8	4		1	1			3					32		
Rechtsextremismus		1		4	6	2	3	8	2	4	8	5	8	31	4	9	3		7	105	13%
Schuldspruch				2	2	1	1	3		3	5		4	5	2	8	3		6	45	
Weitere Ideologien		1		1			2	1	1	2	4	2	2	1			1		1	19	2%
Schuldspruch										1		1	1			1			4		
Keine Angaben zur Ideologie		4	1	3	7	5	9	8	7	9	5	12	6	4	5	6	6	4	101	13%	
Schuldspruch			2		2		3	1	1	3	1	2	6	4	1	4	6	2	2	40	
Total		3	18	41	57	65	75	57	32	37	44	41	71	92	27	49	35	17	27	788	100%

Die Zahlen zum **gesellschaftlichen Umfeld** sehen wie folgt aus :

www.ekr.admin.ch

Gesellschaftliches Umfeld	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	Total	%
Nachbarschaft		2	1	3	2			1	2	1	1	2	4	2		2			23	3%
Schuldspruch				1					1	1			2	1		2			8	
Öffentliche Orte	1	6	7	16	11	14	17	6	9	16	20	18	24	13	15	10	8	7	218	31%
Schuldspruch	1	1	2	6	10	7	13	3	1	9	13	9	12	6	13	6	2	6	120	
Freizeit / Sport			2			1				1	4	2	26	2	3			3	44	6%
Schuldspruch			2			1					1	1	3	2	2			3	15	
Arbeitswelt		1		3	2	5		1		2	1								15	2%
Schuldspruch					1	2		1		1	1								6	
Kunst und Wissenschaft		1	12	10	14	20	10	3			1	10	4	1	1			1	88	13%
Schuldspruch			8	4	7	8	3					2		1					33	
Schule				2					2			5	1			1	1		12	2%
Schuldspruch				1					2			4	1			1			9	
Behörden / Ämter	1		1	1	3		1		1		2		1						11	2%
Schuldspruch					1						2		1						4	
Vereine / Verbände / Organisationen			4	2	1	2	1			2	2	1			2	1			18	3%
Schuldspruch			2	1			1			1		1			1	1			8	
Massenmedien (inkl. Internet)	2	3	3	4	3	5	6	9	10	4	6	15	19	5	13	9	3	8	127	18%
Schuldspruch		1	3	3	2	1	1	2	5	2		8	11	3	11	7	3	4	67	
Weiteres gesellschaftliches Umfeld		3	1	4	5	4	2	2	2	14	2	1	2	1	1	1	1	1	47	7%
Schuldspruch		1	1	2	2	2	1			5			1			1			16	
Keine Angaben zum gesellschaftlichen Umfeld		4	1	4	9	6	7	8	7	5	6	13	6	5	4	7	2	5	99	14%
Schuldspruch		2	1	2		4		2	2		1	6	4	2	4	6	1	3	40	
Total	4	20	32	49	50	57	44	30	33	45	45	67	87	29	39	31	15	25	702	100%

Die Wirkung der Rassismus-Strafnorm lässt sich aber nicht nur in Zahlen festhalten. Vielmehr stellt sich die Frage, ob die Strafnorm innerhalb der Gesellschaft auch ein Umdenken bewirkt hat. Zum einen wäre zu prüfen, ob die Strafverfahren rassistische Vorfälle verhindert haben. Dazu hat man leider keine Zahlen, auch lässt sich das auch nicht mit Sicherheit untersuchen. Man weiss jedoch, dass zumindest die Leugnung und Verharmlosung des Holocaust im öffentlichen Raum dank zahlreicher Anzeigen von Mitte bis Ende der Neunziger Jahre dazu geführt hat, dass die Leugnung des Holocaust zumindest nicht mehr öffentlich stattfindet.

Weiter hat die Strafnorm massive und kontroverse Debatten ausgelöst. Ich beobachte einerseits eine heftige Kritik :

Es wird von Maulkorbgesetz gesprochen, das rassistische Gefühle und Widerstände begünstige, eine Moralinpille sei, kostentreibend wirke, Administrativaufwand generiere, zu ideologischen Fehlurteilen führe, einzig Symbolpolitik sei, und v.a. die

kleinen, sozial schwachen Leute treffe, aber ganz sicher nicht die grossen Fische führe.

Andererseits hat die Debatte über die Rassismus-Strafnorm auch ein Nachdenken über den Rassismus gefördert und ein kritisches Reflektieren der eigenen Vorurteile angestossen. So ist sie auch immer wieder Anlass, Schulungen und Informationsveranstaltungen über den Rassismus und Antirassismus durchzuführen. Und nicht zuletzt war und ist sie ein wichtiges Signal für Minderheitengruppen in der Schweiz und führt zu einer Ermächtigung von Rassismusbetroffenen. Schliesslich : Wir erinnern uns, sie wurde mit gut 50% vom CH-Volk angenommen. Auch das ist wohl eine nicht zu unterschätzende symbolische Handlung.

Ich ziehe mein zweites persönliches Zwischenfazit : Die Strafnorm ist eine wichtige Reaktion eines Rechtsstaates, ist völkerrechtliche Pflicht. Sie ist einfach zu handhaben, entfaltet produktive und weniger produktive Wirkungen. Insbesondere ist sie einerseits ein Gesetz, das provoziert, andererseits dient sie Betroffenen sowohl als Rechtsschutz und ist auf symbolischer Ebene ein wichtiges Instrument, das hilft, eine Reihe von rassistischen Handlungen zu unterbinden und beenden.

Die Chancen und Risiken : Was ist der Nutzen, was sind die Risiken der Strafnorm ?

Wie kann mit der Rassismus-Strafnorm verantwortungsvoll umgegangen werden ? Gerade weil sie immer wieder kontrovers diskutiert wird, stellt sich insbesondere die Frage, ob Strafanzeigen für die Rassismusbekämpfung hilfreich sind, oder ob sie auch wenig produktive oder gar kontraproduktive Effekte aufweisen kann. Insbesondere weil die Strafnorm ein heftiges Instrument ist, das als Keule des Staates daherkommt, die zudem den_die kleine_n Rassist_in in uns tadelt, können Strafanzeigen auch Widerstände auslösen. Die Frage, wie die Rassismus-Strafnorm klug genutzt werden kann, ist die am schwierigsten zu beantwortende Frage. Es müssen verschiedene Ebenen berücksichtigt werden :

Erstens die Wirkung auf die Gesellschaft bzw. die damit verbundene Frage, was sie in der Wahrnehmung der Menschen auslöst;

zweitens die Wirkung auf die potenziellen Täter_innen bzw. die Frage, ob sie künftige Straftaten verhindern hilft (angesprochen ist die Spezial- und Generalprävention);

drittens die Wirkung auf die von Rassismus Betroffenen bzw. die Frage, ob sie für das Anliegen der Betroffenen in ihrer Selbstwahrnehmung hilfreich ist, sie ermächtigt (Empowerment) oder in ihrem Opfersein stigmatisiert;

und viertens die Wirkung auf die Politik bzw. die damit verbundene Frage, ob dadurch der politische Kampf befördert oder geschwächt wird? Und bei all diesen vier Wirkungsadressaten gibt es jeweils produktive wie auch kontraproduktive Effekte

Zur Wirkung auf die Gesellschaft : Einerseits wissen wir, und das ist bestätigt, dass die Strafnorm eine hitzige politische Diskussion auslösen kann. Und das heisst noch nicht, dass diese per se eine Diskussion ist, die dazu führt, dass sich die Menschen konstruktiv mit ihren eigenen Rassismen auseinandersetzen und unter dem Strich dadurch rassistische Handlungen verhindert werden. Oder ob das eher dazu führt, dass die Widerstände gegen eine Auseinandersetzung grösser werden und damit möglicherweise gar rassistische

Diskriminierung verstärkt wird, möglicherweise einfach klüger kaschiert. Oder ob es schlicht ein Nullsummenspiel ist. Zu beachten sind die Erkenntnisse aus der sozialpsychologischen und rechtssoziologischen Forschung, dass der Grad der Wirksamkeit des Rechts vom Grad der Anerkennung und vom Grad der Durchsetzung abhängt.

Beispiel: Der Umgang mit der Satire-Debatte ist ein aktuelles Beispiel, das zeigt, dass die Akzeptanz gegenüber Strafanzeigen, mit denen Komiker_innen vor Gericht gezogen werden sollen, relativ niedrig ist. Hoch ist die Akzeptanz, die Strafhöhe und auch die Strafuntersuchungsbereitschaft jedoch bei schwerwiegenden rassistischen Wortmeldungen.

Zur Wirkung auf die potenziellen Täter_innen : Einerseits kennen wir die gut 300 Schuldsprüche, die seit 1995 ergangen sind. Und jeder Schuldspruch ist ein Signal, dass Rassismus im öffentlichen Raum nicht toleriert ist. Hingegen wissen wir nicht, ob dies auch tatsächlich abschreckend wird. Vielmehr haben die rassistischen Vorfälle, und das ist eine Schätzung, seit Inkrafttreten der Strafnorm mit wenigen Ausnahmen (öffentliche Holocaustleugnung) kaum vermindert.

Zur Wirkung auf die von Rassismus (potenziell) Betroffenen : Einerseits hat bereits die Existenz der Strafnorm eine sehr wichtige Signalwirkung auf die von Rassismus betroffenen Menschen und die Minderheitengruppen, die Diskriminierung ausgesetzt sind. Für sie ist es wichtig, dass der Staat die Verantwortung offiziell übernimmt. Dies führt dazu, dass sie sich Rassismus weniger ausgeliefert fühlen, bzw. sie eine Möglichkeit sehen, etwas dagegen zu unternehmen, sich zur Wehr zu setzen. Andererseits muss diese Empowerment ja auch glaubwürdig bleiben, was es nur ist, wenn die Betroffenen daran glauben, dass es eine gewisse Wirksamkeit erzielt und nicht nur gänzlich symbolisch ist. Und auch darauf vertrauen, dass die Mehrheit der Schweizer Bevölkerung dahinter steht. Zudem zeigt sich das gerade in Beratungsfällen immer wieder die Herausforderung, dass die Rassismus-Strafnorm von einzelnen Betroffenen überschätzt wird, ja geradezu eine Hoffnung für die Lösung gesehen wird. Kommt es schliesslich zu einem Freispruch, weil die Schwelle der strafrechtlich relevanten Hetze nicht überschritten wurde, oder weil der Vorfall bzw. die Schuld nicht bewiesen ist, führt dies bei den Opfern zu einem Vertrauensbruch. Dies wiederum birgt die Gefahr, dass sie sich in einem Opferstatus einrichten, und dadurch an Handlungsautonomie einbüßen.

Zur Wirkung auf die Politik : Einerseits hat uns die Strafnorm ein Instrument in die Hand gegeben, das politisch legitimiert ist und mit dem man sich aktiv gegen Rassismus engagieren kann. Andererseits birgt dieser Fokus auf die Strafnorm das Risiko der Delegation von Handlungsmöglichkeiten gegen Rassismus an das Recht. Dies wiederum nimmt uns unter Umständen die Kraft, dass wir uns zivilgesellschaftlich gegen Rassismus einbringen, die diskriminierenden Akteur_innen mit ihrem Handeln konfrontieren. Dies hat zur Folge, dass wir uns nicht über allfällig angemessenere rechtlichen Ansätze informieren oder politisch engagieren. Wir haben ja die Strafnorm. Zudem birgt gerade das Strafrecht stets die Flanke, den Kampf gegen Rassismus auf moralisch besonders verwerfliche und schwerwiegende Formen des Rassismus zu beschränken. Damit aber riskieren wir, unseren Blick einzuengen, und insbesondere diejenigen Diskriminierungen nicht mehr als Problem wahrzunehmen oder zu bagatellisieren, die die Schwelle der Strafbarkeit nicht erreichten. Und davon haben wir viele, z.B. Diskriminierungen beim Zugang zu Arbeitsstellen, zum Wohnungsmarkt, durch Behörden, im Bildungswesen etc.

Beispiel : Das Forum gegen Rassismus ist mit Inkrafttreten der Rassismusstrafnorm aufgelöst worden. Die Kraft der Behindertenorganisationen ist mit Inkrafttreten des Behindertengleichstellungsgesetzes 2004 zwar nicht erloschen, aber strukturell auch geschwächt worden.

Daher, und jetzt komme ich zum nächsten Zwischenfazit, hat ein Strafverfahren stets zwei Seiten einer Medaille : Sie gibt uns Kraft im Kampf gegen Rassismus? Sie nimmt uns Kraft im Kampf gegen Rassismus, bzw. sie lähmt uns?

- Die Rassismus-Strafnorm gibt uns Kraft indem : dadurch die Chance erhöht werden, dass eine Diskriminierung sanktioniert wird, künftige Diskriminierungen präventiv unterbunden werden, ja möglicherweise gar die Gesellschaft im eigenen rassistischen Handeln zurückhaltender wird, ein Prozess der kritischen Reflexion angestossen wird, eine produktive Debatte über Rassismus mit Sensibilisierungseffekt erfolgt, was hoffentlich dazu führt, dass erstens die Gesellschaft weniger diskriminiert, und zweitens die betroffenen sich dieser Gesellschaft zugehörig fühlen.
- Andererseits birgt die Rassismus-Strafnorm die Gefahr, dass sie uns schwächt, Kraft nimmt, weil wir zu hohe Erwartungen in sie haben, weil eben nicht klar ist, ob Diskriminierungen tatsächlich unterbunden werden, ja möglicherweise gar die Gesellschaft „schlauer“ diskriminiert. Auch muss nicht ein Prozess der kritischen Reflexion entstehen, es kann ja gar ein kontraproduktiver Effekt der Gegenwehr entstehen, ja gar eine kontraproduktive Debatte über Rassismus ohne Sensibilisierungseffekt befördern, die dazu führt, dass erstens die Gesellschaft nicht weniger aber effizienter diskriminiert, und weiter die von Rassismus betroffenen Personen entmutigt werden, sie womöglich in eine Opferrolle fallen, weil zu viel Hoffnung in das Recht geweckt wird.

Ich ziehe mein drittes persönliches Zwischenfazit : Die Strafnorm stärkt unseren Kampf gegen Rassismus. Sie kann unseren Kampf gegen Rassismus aber auch schwächen. Daher ist es notwendig, verantwortungsvoll mit ihr umzugehen. Wirkungsvoll ist sie da, wo es um schwerwiegende Formen geht. Problematisch könnte sie da sein, wo sie die moralische Frage tangiert. Nicht produktiv ist sie, wenn sie als Ersatz für die gesellschaftliche Auseinandersetzung dient.

Der politische Stellenwert : Welche Bedeutung hat die Strafnorm für die Innen- und Aussenpolitik ?

Die Rassismus-Strafnorm hat politisches Gewicht, und zwar in zweierlei Hinsicht : auf aussenpolitischer und innenpolitischer Ebene.

Zur aussenpolitischen Ebene : Bereits erwähnt habe ich, dass die Strafnorm eine Umsetzung der völkerrechtlichen Pflicht darstellt und zudem für internationale Politik zentral ist. Ein Land wie die Schweiz ist nur beeinträchtigt in der Lage, eine glaubwürdige Menschenrechtsausenpolitik zu führen, wenn sie den Kampf gegen Rassismus nicht auch innenpolitisch seriös führt. Zudem wird das Land regelmässig von internationalen Überwachungsgremien gerügt, weil es kein Verbot rassistischer Symbole sowie keine strafrechtliche Sanktionierung von Vereinigungen mit rassistischer Zwecksetzung enthält. Hingegen ist auch zu erwähnen, dass die strafrechtliche Sanktionierung auch zu aussenpolitischen Schwierigkeiten führen wie etwa der Fall Dogu Perincek zeigt – Ein Fall,

der aussenpolitische Verstimmungen mit der Türkei zur Folge hatte. Eine Abschaffung oder Einschränkung der Rassismus-Strafnorm hätte die Folge, dass die Schweiz aussenpolitischen Spielraum verliert.

Zur innenpolitischen Seite : Die Rassismusstrafnorm, das habe ich erwähnt, stärkt die von Rassismus betroffenen Personen, und sie unterstützt die Sensibilisierung der Bevölkerung. Wichtig ist sie zudem zur Legitimation des innenpolitischen Kampfes gegen Rassismus, sei es durch Behörden oder durch die Zivilgesellschaft. Daher wäre die Einschränkung der Strafnorm ein bitteres innenpolitische Signal mit bedeutender Signalwirkung an die Betroffenen und sie würde die Antirassismuserbeit schwächen. Hingegen könnte ein rechtlicher Rückfall auch dazu führen, dass sich das zivilgesellschaftliche Engagement gegen Rassismus wieder stärker mobilisiert.

Fazit. Oder : was für einen Handlungsspielraum haben wir denn nun, um die Norm produktiv zu nutzen ?

Ich sage immer, wir sollten die Strafnorm weder über- noch unterbewerten; vielmehr ist es wichtig, sie ins Licht zu rücken. Notwendig ist ein verantwortungsvoller Umgang mit der Strafnorm. Mit verantwortungsvoll meine ich, stets das Ziel vor Augen zu haben, nämlich Betroffene zu schützen, sie in ihrem Kampf gegen Rassismus zu unterstützen und die Gesellschaft in die Verantwortung zu nehmen, ihre eigenen Vorurteile und strukturelle Diskriminierungen abzubauen. Für die Frage, ob eine Anzeige wegen mutmasslicher Verletzung der Rassismus-Strafnorm angezeigt ist oder nicht, heisst dies zweierlei : Einerseits darf nicht zu rasch mit dem Strafrecht interveniert werden, weil damit möglicherweise Widerstände ausgelöst werden. Andererseits darf auch nicht zu rasch auf das Strafrecht verzichtet werden, weil damit die Möglichkeit auf eine zentrale Intervention vergeben wird.

Daher möchte ich ihnen zum Schluss sieben Faustregeln auf den Weg mitgeben, die Ihnen helfen sollen, Verantwortung im Kampf gegen Rassismus zu übernehmen :

- 1) Halten Sie jedes Mal inne, wenn ihre innere Stimme nach dem Strafrecht ruft. Denn es könnte ihr Anliegen schwächen.
- 2) Seien sie skeptisch, wenn Sie nicht ans Strafrecht denken. Denn dadurch nehmen Sie sich möglicherweise eine Chance.
- 3) Überlegen Sie, zu was eine Strafanzeige dienen könnte
- 4) Überlegen Sie, welche negativen Effekte eine Strafanzeige bewirken könnte
- 5) Überlegen Sie, welche Alternativen zur Strafanzeige zur Verfügung stehen
- 6) Seien Sie sich bewusst, dass eine Strafanzeige einen engagierten Einsatz gegen Rassismus nicht ersetzt
- 7) Und schliesslich oder zuallererst sollten wir die Strafnorm auch als eine Chance nutzen, unsere eigenen rassistischen Vorurteile zu hinterfragen.

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!