

Bericht
der
Arbeitsgruppe

Rechtsextremismus

September 2000

Inhaltsverzeichnis

ZUSAMMENFASSUNG	3
RÉSUMÉ	7
1. EINLEITUNG.....	11
1.1. ANLASS	11
1.2. AUFTRAG	11
1.3. MITGLIEDER DER ARBEITSGRUPPE	12
1.4. ARBEITSWEISE	12
1.5. GEGENSTAND	13
2. BESTANDESAUFNAHME	14
2.1. LAGEDARSTELLUNG.....	14
2.1.1. <i>Lage in der Schweiz</i>	14
2.1.2. <i>Interdepartementale Arbeitsgruppe „Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte“</i>	16
2.1.3. <i>Lageentwicklung in der Schweiz</i>	16
2.1.4. <i>Lage im Ausland</i>	17
2.1.5. <i>Treffen der für die innere Sicherheit zuständigen Minister der Alpenländer</i>	19
2.2. MASSNAHMEN INTERNATIONALER ORGANISATIONEN	19
2.2.1. <i>Bestrebungen der UNO</i>	19
2.2.2. <i>Bestrebungen im Rahmen des Europarates</i>	21
2.2.3. <i>Bestrebungen der Europäischen Union</i>	22
2.2.4. <i>UNITED</i>	23
2.2.5. <i>Charta von Rotterdam</i>	23
3. SCHWACHSTELLENANALYSE.....	25
3.1. EXTREMISTISCHES PROPAGANDAMATERIAL	25
3.1.1. <i>Rechtsgrundlagen in der Schweiz</i>	25
3.1.2. <i>Ausländische Rechtsgrundlagen</i>	26
3.1.3. <i>Propagandabeschluss vom 29. Dezember 1948</i>	26
3.2. REVISION DER STAATSSCHUTZGESETZGEBUNG.....	27
3.3. INTERNET.....	27
3.4. ART. 261 ^{bis} STGB.....	29
3.5. FERNHALTEMASSNAHMEN	31
3.6. PARTEIVERBOT	31
3.7. INFORMATION DER ÖFFENTLICHKEIT	32
3.8. GESAMTGESELLSCHAFTLICHE ASPEKTE	33
3.9. SCHULE UND BILDUNG	33
4. MASSNAHMEN UND EMPFEHLUNGEN FÜR DIE VERBESSERUNG DES INSTRUMENTARIUMS DER BEKÄMPFUNG DES RECHTSEXTREMISMUS.....	36
4.1. SICHERHEITSPOLIZEILICHE PRÄVENTION.....	36
4.1.1. <i>Extremistisches Propagandamaterial</i>	36
4.1.2. <i>Revision der Staatsschutzgesetzgebung</i>	40
4.1.3. <i>Internet</i>	41
4.2. REPRESSION.....	44
4.2.1. <i>Art. 261^{bis} StGB</i>	44
4.2.2. <i>Fernhaltemassnahmen</i>	47
4.2.3. <i>Parteiverbot</i>	48
4.2.4. <i>Vereinheitlichung der Strafverfolgung</i>	51
4.3. KOORDINATION	52
4.3.1. <i>Behörden: Bund, Kantone und Gemeinden</i>	52
4.3.2. <i>Kommissionen</i>	52

4.4.	INFORMATION	53
4.4.1.	Politik	54
4.4.2.	Medien	55
4.4.3.	Ursachenforschung	55
4.5.	GESAMTGESELLSCHAFTLICHE ASPEKTE	56
4.5.1.	Sensibilisierung, Konfliktprävention und Opferhilfe	56
4.5.2.	Schule und Bildung	58
5.	VERZEICHNIS DER EMPFEHLUNGEN	60
5.1.	SICHERHEITSPOLIZEILICHE PRÄVENTION	60
5.2.	REPRESSION	61
5.3.	KOORDINATION	61
5.4.	INFORMATION	62
5.5.	GESAMTGESELLSCHAFTLICHE ASPEKTE	62
6.	WEITERES VORGEHEN	64
7.	INFORMATION DER ÖFFENTLICHKEIT	64
8.	KONSEQUENZEN	64

Zusammenfassung

Im Nachgang zu den Ausschreitungen der rechtsextremen Szene im Sommer 2000 wurde die Arbeitsgruppe Rechtsextremismus beauftragt, die tatsächlichen und juristischen Unzulänglichkeiten zu untersuchen und der Vorsteherin des EJPD bis zur Herbstsession 2000 der Eidgenössischen Räte Vorschläge und Empfehlungen zu unterbreiten.

Die **Schwachstellenanalyse** ergab, dass die empfindlichsten Schwachstellen vornehmlich in den folgenden Bereichen liegen:

- **Rechtsextremes Propagandamaterial** kann von den Polizei-, Zoll- und Grenzschutzbehörden nicht beschlagnahmt und eingezogen werden, wenn es sich nur um Einzelstücke handelt und nicht zusätzlich ein strafbares Verhalten ersichtlich ist;
- Das **Internet** ist ein wichtiges Kommunikationsmittel der rechtsextremen Gruppierungen. Die Strafverfolgung von Anbietern und Providern rechtsextremer Inhalte auf dem Internet ist schwierig und wirft zahlreiche Fragen auf;
- Die Schweizerischen Rechtsextremen werden zunehmend von ausländischen Gesinnungsgenossen aktiviert (Gefahr des importierten Rechtsextremismus);
- Die einzelnen in **Art. 261^{bis} StGB** enthaltenen Straftatbestände setzen einen direkten Bezug zur Öffentlichkeit voraus. Private Veranstaltungen der rechtsextremen Szene werden daher nicht erfasst;
- Das Tragen von rechtsextremen Symbolen und Emblemen sowie rechtsextreme Gesten und Grussformen sind nicht strafbar;
- Vereine mit rechtsextremer Zielsetzung sind nicht verboten;
- Die Öffentlichkeit hat bis anhin zu wenig Kenntnisse über die Problematik und Gefahren des Rechtsextremismus;

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die oben genannten Schwachstellen namentlich durch folgende **Massnahmen** zu beheben:

- **Massnahmen im Bereich der sicherheitspolizeilichen Prävention**
 - Mit der Unterstützung von Bundesmitteln ist eine Datenbank **Hooliganismus** zu schaffen und die Zusammenarbeit der Bundesstaatsschutzbehörden mit der Zentralstelle Hooliganismus zu verstärken;
 - In die Massnahmen zur Bekämpfung des Hooliganismus sind auch der Eishockey- und der Fussballverband mit einzubeziehen;
 - Zur Bekämpfung des **rechtsextremen Propagandamaterials** ist raschmöglichst eine auf Art. 185 Abs. 3 BV gestützte Verordnung des Bundesrates zu erlassen. Mittelfristig ist ein neuer Übertretungsstraftatbestand in das Strafgesetzbuch einzufügen, der jede Form von extremistischem Propagandamaterial

verbietet. Gleichzeitig sollte auch die Zollgesetzgebung an die seit 1995 eingetretene Entwicklung im Strafgesetzbuch angepasst werden;

- Die **Vollzugsgesetzgebung zum BWIS** ist möglichst rasch in Kraft zu setzen. Binnen zweier Jahre ist das BWIS einer Evaluation seines Konzeptes und seiner Instrumente zu unterziehen;
- Die Arbeitsgruppe hält dafür, die polizeiliche Prävention im Rahmen des bestehenden gesetzlichen Rahmens konsequent weiterzuführen und die rechtsextremen Gruppierungen unter Beobachtung zu halten;
- Zur **Bekämpfung rechtsextremer Inhalte auf dem Internet** sind alle internationalen Anstrengungen zur Schaffung einer Konvention bezüglich der verbotenen Inhalte auf dem Internet zu treffen und der diplomatische Druck auf Staaten, die Ausgangspunkt für die Verbreitung solcher Inhalte darstellen, zu verstärken.

- **Massnahmen der Repression**

- Die **Vornahme rechtsextremer Gesten und der Gebrauch von rechtsextremen Insignien oder Emblemen** in der Öffentlichkeit ist mit einem neuen Übertretungsstraftatbestand zu verbieten;
- Bekannte ausländische Rechtsextremisten sind durch **konsequente Verhängung von Einreisesperren** vom Gebiet der Schweiz fernzuhalten: Dazu ist auch der Informationsaustausch mit den Sicherheitsdiensten Europas zu intensivieren und gegebenenfalls eine rechtliche Grundlage für den Datenaustausch mit dem Ausland zu schaffen.
- Die Grenzschutz- und Zollorgane sind anzuweisen, erkannte **rechtsextreme Gruppen und Einzelpersonen** unter Mitteilung an die Bundespolizei an der Grenze **zurückzuweisen**, namentlich dann, wenn diese in der Schweiz die öffentliche Ordnung gefährden könnten;
- Die raschmögliche Prüfung der **Aufhebung des Vorbehaltes** zu Art. 4 des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung;
- Die Anweisung der Bundespolizei, den **Leitfaden zum Vollzug** des Anti-Rassismuskommunikationsartikels für die Polizei der Kantone, sowie für die Grenzschutz- und Zollbehörden zu revidieren.

- **Massnahmen der Koordination**

- Die nationale **Verstärkung der Zusammenarbeit** zwischen Bundes- und Kantonsbehörden im Bereich der Rechtsextremismus-Bekämpfung;
- Den **Einsatz einer interdepartementalen Arbeitsgruppe** (evtl. unter der Leitung des BAP), die sich kurz- bis mittelfristig mit der Umsetzung der in diesem Bericht vorgeschlagenen Massnahmen zu beschäftigen hat;
- Den **Ausbau des Sekretariats der EKR** um 200 Stellenprozent;

- Mittel- bis langfristig ist zu prüfen, ob das Sekretariat der EKR bzw. eine neu zu schaffende Einheit der Bundesverwaltung die **Koordination der gesellschaftspolitischen Massnahmen** übernehmen kann.
- **Massnahmen der Information**
 - Die Information der **Öffentlichkeit** und an den **Schulen** ist zu verbessern;
 - Ein **Sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm** ist in Auftrag zu geben, das über die Ursachen des Rechtsextremismus in der Schweiz differenziert Auskunft gibt;
 - Ein Update der **Studie „Rechtsextremismus in der Schweiz“** ist mit finanzieller Unterstützung des Bundes zu veranlassen;
- **Massnahmen im gesamtgesellschaftlichen Bereich**
 - Die Prüfung der Schaffung eines **Fonds zur Realisierung grösserer Projekte im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus**;
 - Die Prüfung der Schaffung einer **Anlaufstelle und eines nationales „Nottelefon“ sowohl für Opfer rechtsextremer Gewalt** als auch für Täter oder Personen, die aus der rechtsextremen Szene aussteigen wollen;
 - Die Prüfung der Lancierung eines **Pilotprojekts „Konfliktinterventions-teams im Bereich Rassismus/Rechtsextremismus“** mit Beteiligung von Kantonen, Gemeinden, Sozialdiensten, Jugendarbeit und Polizei (unter Einbezug ausländischer Beispiele) nach einer Evaluation des bestehenden Angebotes auf Seiten der NGOs, Kantone und Gemeinden im Bereich Opferhilfe, Konfliktprävention und -intervention;
 - Die Prüfung der Abgabe der in Art. 14 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vorgesehenen Erklärung betreffend der **individuellen Mitteilungsverfahren** (individuelles Beschwerdeverfahren) durch die Schweiz;
 - Die Ausarbeitung einer neuen **Empfehlung zum Thema Rechtsextremismus** durch die Schweizerische Konferenz der Erziehungsdirektoren, welche an die Empfehlung von 1991 gegen Rassismus anknüpft;
 - Das Anbieten einer **Beratung** im Umgang mit rechtsextremen und rassistischen Schülern **an Schulen und Lehrpersonen**. Die Kantone sind dabei zu unterstützen;
 - Die Aufforderung an **Rekrutenschulen**, das Thema Rechtsextremismus und Rassismus auf geeignete Weise in das Ausbildungsprogramm zu integrieren.

Der Bericht muss den **Ressourcenbedarf** bei der Umsetzung offenlassen. Die Realisierungsentscheide sollten möglichst rasch gefällt und konsequent auf andere Projekte in diesem Bereich abgestimmt werden.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt demnach zurzeit **kein Verbot von Gruppierungen**. Diese Möglichkeit sollte der Bundesrat als ultima ratio in der Hand behalten. Die Arbeitsgruppe empfiehlt auch **keine Revision des Anti-Rassismusartikels** (Art. 261^{bis} StGB).

Résumé

A la suite des débordements de l'extrême droite en été 2000, le groupe de travail "Extrémisme de droite" a été chargé d'examiner les insuffisances concrètes et les lacunes juridiques dans ce domaine et de soumettre des propositions et des recommandations à la cheffe du DFJP d'ici à la session d'automne 2000 des Chambres fédérales.

L'analyse effectuée montre que les **points faibles** les plus sensibles se situent essentiellement dans les domaines suivants:

- le **matériel de propagande d'extrême droite** ne peut pas être séquestré par la police, les douanes ou les gardes-frontière ni confisqué, s'il se limite à quelques pièces et s'il n'y a aucun indice de comportement répréhensible;
- l'**Internet** est l'un des moyens de communication privilégiés des groupes d'extrême droite; or il s'avère très difficile – et qui plus est, l'opération soulève de nombreuses questions - de poursuivre pénalement les prestataires de services et les fournisseurs d'accès qui permettent la diffusion de contenus d'extrême droite;
- les extrémistes de droite suisses sont stimulés de manière accrue par des coreligionnaires étrangers (extrémisme de droite importé);
- les différents éléments constitutifs d'une infraction figurant à l'**art. 261bis CP** impliquent un rapport direct avec le public. Les manifestations privées des milieux d'extrême droite n'entrent donc pas dans le champ d'application de cette norme;
- le fait d'arborer des symboles et des emblèmes d'extrême droite, d'exécuter une gestique ou des formes de salut propres à cette mouvance n'est pas passible de sanctions;
- les associations à but d'extrême droite ne sont pas interdites;
- le public n'est pas suffisamment au fait de la problématique de l'extrémisme de droite et de ses dangers.

Le groupe de travail recommande de pallier ces points faibles en appliquant les **mesures** suivantes

- **Mesures préventives de police de sécurité**
 - Créer une banque de données "**Hooliganisme**" avec le soutien de la Confédération et renforcer la collaboration des organes chargés d'assurer la protection fédérale de l'Etat avec le Bureau central sur le hooliganisme.
 - Associer également les fédérations de hockey sur glace et de football dans la lutte contre le hooliganisme.
 - Edicter dans les meilleurs délais une ordonnance du Conseil fédéral s'appuyant sur l'art. 185, al. 3, Cst., afin de lutter contre la **propagande d'extrême**

droite. A moyen terme, introduire dans le code pénal un nouvel élément constitutif d'une contravention qui interdise toute forme de propagande extrémiste; adapter, dans le même temps, la législation douanière à l'évolution intervenue depuis 1995 dans le code pénal.

- Mettre promptement en vigueur la **législation d'exécution de la LMSI**; procéder dans les deux ans à une évaluation de la conception et des instruments de la LMSI.
- Poursuivre de manière conséquente les activités de prévention policière dans le cadre de l'arsenal légal en vigueur et maintenir sous observation les groupements d'extrême droite.
- Appuyer d'une part tous les efforts internationaux entrepris pour élaborer une convention visant **la diffusion de contenus illicites sur Internet**, et accentuer d'autre part la pression diplomatique sur les États à partir desquels ces contenus répréhensibles sont répandus.

- **Mesures répressives**

- Interdire la **gestique et l'emploi d'insignes et d'emblèmes d'extrême droite** en public en introduisant un nouvel élément constitutif d'infraction.
- **Tenir éloignés du sol suisse les extrémistes de droite étrangers notoires en prononçant systématiquement des interdictions d'entrée**; également intensifier à cet effet l'échange d'informations avec les services de sécurité européens et, au besoin, créer une base juridique en vue de faciliter l'échange de données avec l'étranger.
- Enjoindre le Corps des gardes-frontière et les services douaniers de refouler à la frontière les groupes d'extrême droite et les extrémistes de droite notoires et d'en faire la communication à la Police fédérale, notamment si ceux-ci sont susceptibles de compromettre l'ordre public en Suisse.
- Examiner dans les meilleurs délais la suppression de la réserve portant sur l'art. 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.
- Enjoindre la Police fédérale de réviser les recommandations concernant l'application de la disposition sur la discrimination raciale à l'intention des polices cantonales, du Corps des gardes-frontière et des autorités douanières.

- **Mesures de coordination**

- **Renforcer** à l'échelle nationale **la collaboration** entre les autorités fédérales et cantonales dans la lutte contre l'extrémisme de droite.
- **Instituer un groupe de travail interdépartemental** (évent. sous l'égide de l'OFF) chargé de mettre en œuvre les mesures proposées dans le présent rapport à court et à moyen terme.

- **Renforcer le secrétariat de la Commission fédérale contre le racisme** en créant l'équivalent de deux postes à temps complet.
- Examiner à plus ou moins long terme si le secrétariat de la commission précitée, ou une unité administrative fédérale à créer, peut assurer la coordination des mesures de politique sociale.
- **Mesures d'information**
 - Améliorer l'information du public et dans les écoles.
 - Lancer un programme de recherche en sciences sociales qui informe de manière nuancée sur les causes de l'extrémisme de droite en Suisse.
 - Procéder à une révision de l'étude "L'extrême droite en Suisse" avec le soutien financier de la Confédération.
- **Mesures portant sur la vie sociale en général**
 - Examiner la création d'un **fonds affecté à la réalisation de projets d'une certaine ampleur liés à la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'extrémisme de droite.**
 - Etudier la mise sur pied d'une **cellule de contact et d'une "ligne téléphonique d'urgence" nationale à la fois pour les victimes de la violence d'extrême droite** et pour les auteurs ou les personnes qui souhaitent quitter les milieux d'extrême droite.
 - Examiner le lancement d'un **projet pilote "Equipes d'intervention en cas de conflit dans le domaine du racisme et de l'extrémisme de droite"** intégrant les cantons, les communes, les services sociaux, les animateurs de groupes de jeunes et la police (en prenant en compte les exemples étrangers), tout en prenant soin d'évaluer l'offre existante (ONG, cantons et communes) en matière d'aide aux victimes, de prévention des conflits et d'intervention en cas de conflit.
 - Examiner l'éventualité pour la Suisse de faire la déclaration prévue à l'art. 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale concernant la **procédure de communication individuelle** (recours individuel).
 - Confier à la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique l'élaboration d'une nouvelle **recommandation sur l'extrémisme de droite** en liaison avec la recommandation de 1991 contre le racisme.
 - Offrir un **encadrement aux écoles et au corps enseignant** confrontés à des élèves extrémistes de droite et racistes; appuyer les cantons à cet égard.
 - Demander aux **écoles de recrues** d'intégrer de manière appropriée les thèmes de l'extrémisme de droite et du racisme dans le programme de formation.

Le présent rapport ne donne aucun chiffre quant aux besoins en ressources qu'implique la mise en œuvre de ces mesures. Les décisions concernant la réalisation doi-

vent être prises très rapidement et s'harmoniser avec les autres projets prévus dans ce domaine.

Le groupe de travail ne recommande pas actuellement de prononcer une interdiction contre les groupes d'extrême droite. C'est, à son avis, une possibilité à laquelle le Conseil fédéral ne devrait recourir qu'en dernier ressort. Il ne conseille pas non plus de procéder à une révision de la norme sur la discrimination raciale (art. 261bis CP).

1. Einleitung

1.1. Anlass

Der Bundesrat befasste sich **1992** angesichts der zu Beginn der 90er Jahre stark gestiegenen rechtsextremen Aktivitäten intensiv mit dem Extremismus in der Schweiz. In seinem Bericht (92.033 Extremismus in der Schweiz; Bericht des Bundesrates zum Extremismus in der Schweiz vom 16. März 1992) hielt er damals fest, es gäbe in der Schweiz **keinen politisch bedeutsamen Rechtsextremismus**, hingegen hätten Gewaltakte mit vermutetem oder erwiesenem rechtsextremem Hintergrund eindeutig zugenommen.

Die rechtsextremen Vorfälle nahmen 1993 bis 1997 deutlich ab. **Seit 1999** ist wieder eine beunruhigende **Verstärkung der rechtsextremen Szene** mit Schwerpunkt bei den Skinheads zu beobachten. Verschiedene gravierende Vorfälle im Jahr 2000 (Überfall mit Sturmgewehren auf eine von Linksautonomen bewohnte Liegenschaft in Bern am 10. Juli 2000, verschiedene Strafverfahren im Zusammenhang mit der Sicherstellung von Schusswaffen, Sprengstoff und selbst gebastelten Sprengkörpern, Todesdrohungen gegen Abweichler und politische Gegner auf dem Internet) belegen das erhöhte Risiko.

Der **Vorfall am 1. August auf dem Rütli**, bei dem gegen 100 Rechtsextreme eine Rede von Bundesrat Villiger störten, erscheint als einer der ersten öffentlichen Auftritte dieser Art als besonders stossend.

Angesichts dieser Vorfälle wurde die Schweizerische Bundespolizei durch die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (EJPD), Frau Bundesrätin Ruth Metzler-Arnold, beauftragt, eine **Arbeitsgruppe zum Thema Rechtsextremismus** einzusetzen.

1.2. Auftrag

Der Auftrag der Arbeitsgruppe lautet:

- Analysieren der Lage,
- Feststellung der tatsächlichen und juristischen Unzulänglichkeiten,
- Prüfen einer allfälligen Änderung von Art. 261^{bis} StGB¹,
- Unterbreiten von Vorschlägen für eine neue rechtliche Grundlage im Bereich Propagandamaterial,
- Untersuchen der sich aus dem BWIS² ergebenden offenen Fragen,
- Unterbreiten von Vorschlägen für weitere mögliche Massnahmen zur Entschärfung des Problems.

Die Ergebnisse sind der Vorsteherin des EJPD bis zur Herbstsession 2000 der Eidgenössischen Räte in einem Bericht zu unterbreiten.

¹ Schweizerisches Strafgesetzbuch (SR 311.0)

² Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120)

1.3. Mitglieder der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe stand unter der Leitung des Chefs der Bundespolizei. Ihr gehörten Amtsvertreter der folgenden Departemente an: EJPD (BAP, BJ), EFD (EZV, GWK), EDA (Direktion für Völkerrecht) und EDI (EKR). Die Kantone wirkten mit je einem Vertreter der Kantonspolizeien Thurgau und Bern mit. Die Universität Fribourg war mit Herrn Prof. Dr. Marcel Niggli vertreten.

1.4. Arbeitsweise

Die Arbeitsgruppe traf sich zu zwei ganztägigen Sitzungen.

Nach der Analyse des Auftrages führte sie eine erste Erhebung zum Ist-Zustand und zur möglichen Lageentwicklung aus der Sicht der beteiligten Departemente, Vertreter der Kantonspolizeien und Prof. M. Niggli durch. Hinsichtlich bestehender Rechtsgrundlagen, insbesondere Art. 261^{bis} StGB sowie zur Frage des Propagandamaterials wurde die Problemerkennung vertieft. Schliesslich wurden mögliche Massnahmen zur Verbesserung der Prävention und Repression erläutert und mögliche Varianten diskutiert, bevor konkrete Empfehlungen ausgearbeitet wurden.

Dem Auftrag entsprechend, befasste sich die Arbeitsgruppe vorwiegend aus sicherheitspolitischer Perspektive mit der Thematik. Das Thema musste aber auch unter einem **gesamtgesellschaftlichen Gesichtspunkt** angegangen werden. Der Auftrag wurde entsprechend weit verstanden. Diesbezügliche Überlegungen sind im Kapitel „Gesamtgesellschaftliche Aspekte“ zusammengefasst.

Um ein möglichst breites Spektrum an Meinungen und Anregungen zu erhalten, wandte sich die Arbeitsgruppe in einer **Eilumfrage** an die Kommandanten der Kantonspolizeien, der Stadtpolizeien Bern und Zürich sowie an den Staatsanwalt des Kantons Basel-Stadt.

Bemerkung des Vorsitzenden:

Die Arbeitsgruppe ist sich bewusst, dass die Erteilung des Auftrages binnen des zur Verfügung stehenden Zeitrahmens gewisse Anforderungen stellt. Der Bericht kann denn auch nicht als abschliessende Antwort auf die anstehenden Problemlagen verstanden werden. Er stellt die Lage und die möglichen Massnahmen summarisch dar, ist Diagnose und nicht Therapie. Er ist Entscheidungsgrundlage für die Richtung der Massnahmen. Diese müssen vertieft geprüft und anschliessend umgesetzt werden.

Aus Gründen der Dringlichkeit verzichtet die Arbeitsgruppe darauf, die französischen Berichtsteile zu übersetzen.

1.5. Gegenstand

Es gibt in der wissenschaftlichen Literatur keine allgemeingültige Definition von Rechtsextremismus. Im vorliegenden Bericht verwendet die Arbeitsgruppe einen Begriff, der auch in der aktuellen bundesdeutschen Rechtsextremismusforschung verbreitet ist und vom deutschen Politologen Hans-Gerd Jaschke wie folgt definiert wurde:

„Unter Rechtsextremismus verstehen wir die Gesamtheit von Einstellungen, Verhaltensweisen und Aktionen, organisiert oder nicht, die von der rassistisch oder ethnisch bedingten sozialen Ungleichheit der Menschen ausgehen, nach ethnischer Homogenität von Völkern verlangen und das Gleichheitsgebot der Menschenrechtsdeklaration ablehnen, die den Vorrang der Gemeinschaft vor dem Individuum betonen, von der Unterordnung des Bürgers unter die Staatsräson ausgehen und die den Wertpluralismus einer liberalen Demokratie ablehnen und Demokratisierung rückgängig machen wollen.“³

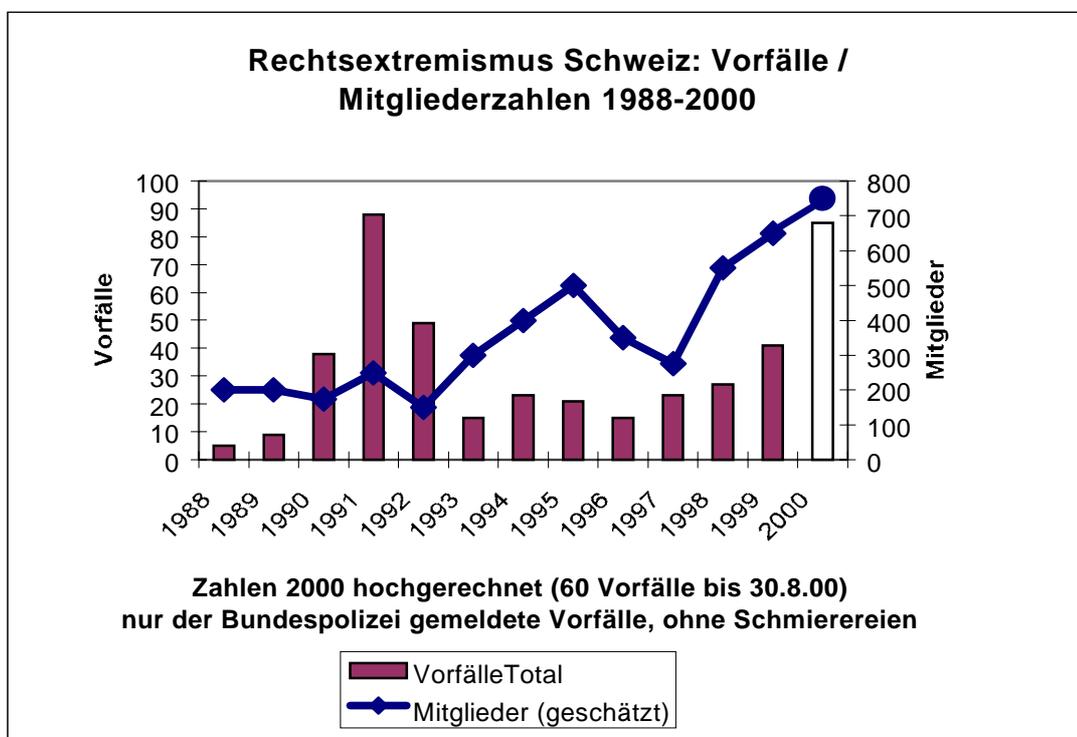
³ Hans-Gerd Jaschke, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit. Begriffe, Positionen, Praxisfelder, Opladen 1994

2. Bestandesaufnahme

2.1. Lagedarstellung

2.1.1. Lage in der Schweiz⁴

Nach einer Rekordzahl von Anschlägen gegen Unterkünfte von Asylbewerbern und weiteren rechtsextremen Gewalttaten in den Jahren 1991 und 1992 beruhigte sich die Lage im Bereich Rechtsextremismus für mehrere Jahre. Die Zahl der Skinheads blieb bis 1997/1998 mit 300 bis 400 in etwa stabil.



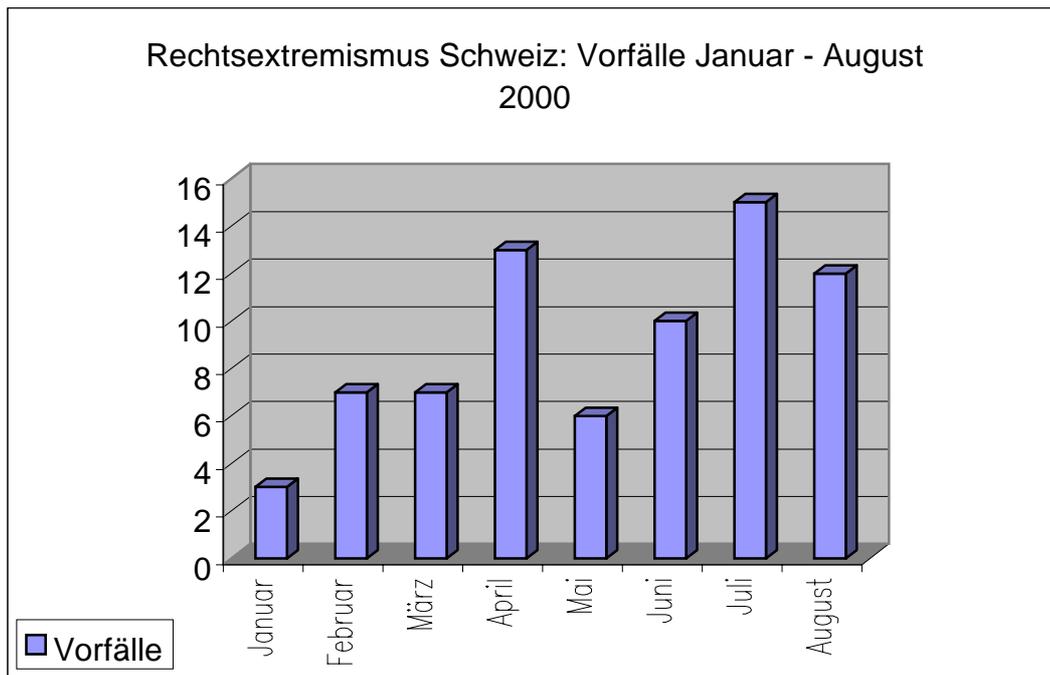
Seit 1999 ist wieder eine starke **Zunahme der Vorfälle** zu verzeichnen. 1999 erhielt die rechtsextreme Szene primär in der Deutschschweiz Zulauf. Der harte Kern der Skinheads - welche die rechtsextreme Szene in der Schweiz klar dominieren - zählt mittlerweile etwa 600 bis 700 Personen.

Die **Schwerpunkte** der lose organisierten Skinhead-Szene liegen in den Kantonen Zürich, Aargau, Bern, Luzern, Basel sowie in der Ostschweiz. Neben zwei sich konkurrierenden Dachorganisationen (Schweizerische Hammerskins und Blood & Honour) gibt es eine Vielzahl von kleineren Bewegungen. Erst in den letzten Wochen gab es intensive Bemühungen, neue parteiähnliche Netzwerke zu forcieren: So zum Beispiel in der Nordwestschweiz die "Partei national orientierter Schweizer" (PNOS) oder die "Nationale Auf-

⁴ Die Lage entspricht dem Stand der Ereignisse im Bereich des Rechtsextremismus per Ende August 2000. Nachmeldungen sind nicht erfasst, werden jedoch in der 2. Auflage des Skinhead-Berichts berücksichtigt.

bau-Organisation" eines mit der Rütli-Demonstration in die Schlagzeilen gekommenen Skinhead-Exponenten. In der Westschweiz sind weniger Aktivitäten zu verzeichnen, allerdings bestehen auch dort Skinhead-Netzwerke.

Die **Skinhead-Szene** hat sich stark verjüngt. Die Mitglieder sind zw. 16 und 22 Jahre alt. Ein guter Teil der schweizerischen Skinheads ist damit noch minderjährig. Skinheads sind mehrheitlich männlich.



Anlass zur Sorge gibt ebenfalls die weitere **Zunahme der Gewaltbereitschaft**. So sind Exponenten der rechtsextremen Szene immer wieder in Strafverfahren verwickelt, sei es wegen Übergriffen auf "Fremde" oder "Linke" oder Verstössen gegen das Waffengesetz. Sicherstellungen von Schusswaffen und Sprengstoff sind in letzter Zeit häufiger geworden.

Es wird weiterhin mit grossen Mengen rechtsextremen Schriftgutes und Tonträgern gehandelt. Daneben benützen Skinhead-Gruppierungen **moderne Kommunikationsmittel** intensiv, um ihre Treffen zu organisieren. Dies ermöglicht ihnen auch eine - zum Teil durch polizeilichen und öffentlichen Druck ausgelöste - verstärkte Konspiration. Ein weiteres grosses Problem ist die Verbreitung von rechtsextremen Inhalten auf dem Internet. Verschiedene Websites bei schweizerischen Providern sind auf Intervention der Bundespolizei hin gesperrt worden. Strafklagen gegen Autoren laufen. Wenn - wie oft der Fall - allerdings die Inhalte auf Servern im Ausland, primär in den USA, publiziert werden, sind die Einflussmöglichkeiten beschränkt. Weltweit muss von über Tausend Websites mit rechtsextremen Inhalten ausgegangen werden. Diese Seiten bilden auch eine wichtige Propaganda- und Rekrutierungsplattform für neue Mitglieder der Skinhead-Szene.

2.1.2. Interdepartementale Arbeitsgruppe „Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte“

Anlässlich der Veröffentlichung des Berichts „*Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus*“ der Unabhängigen Expertenkommission (UEK) am 10. Dezember des letzten Jahres äusserte der **Bundesrat** die Absicht, die Unterstützungsmassnahmen zur Sensibilisierung in den Bereichen Menschenrechte und Prävention von Rassismus in Zusammenarbeit mit den Kantonen und den interessierten Organisationen zu verstärken. Um die Möglichkeiten derartiger Massnahmen zu konkretisieren, setzte er eine interdepartementale Arbeitsgruppe ein.

Auf Grund des Zwischenberichts der Arbeitsgruppe bekräftigte der Bundesrat im Juni 2000 seine Überzeugung, dass ein Präventions- und Sensibilisierungsprogramm im Bereich der Menschenrechte, der Prävention von Antisemitismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sowie der Sensibilisierung für die Anliegen diskriminierter Gruppen von grosser Bedeutung ist. Er erklärte sich grundsätzlich bereit, in den nächsten fünf Jahren für Projekte von Dritten einen finanziellen Beitrag in der Höhe von 10 Mio. Franken in Aussicht zu stellen⁵.

In diesem Sinne beauftragte der Bundesrat die interdepartementale Arbeitsgruppe, ihm auf Ende des Jahres 2000 konkrete Vorschläge zur Unterstützung bestimmter Projekte zu unterbreiten.

2.1.3. Lageentwicklung in der Schweiz

Kurzfristig ist – einerseits bedingt durch den aktuellen Mitgliederzuwachs und andererseits durch verbesserte Organisationsstrukturen begünstigt - mit einer **weiteren Zunahme rechtsextremer Aktivitäten** in der Schweiz zu rechnen.

In der aktuell stark zersplitterten rechtsextremen Szene der Schweiz konnte sich **bis heute keine allgemein anerkannte Führerfigur** oder eine umfassende Dachorganisation etablieren; sollte sich künftig ein Leader durchsetzen, wäre eine erhebliche Gefährdungssteigerung zu erwarten.

Explizit **neonazistisch ausgerichtete Parteien** sind in der Schweiz noch nicht aktiv. Falls es der NPD oder ähnlichen Parteien gelingen sollte, in der Schweiz Fuss zu fassen, bestünde die Gefahr, dass der Rechtsextremismus weiter politisiert und damit zumindest bei Teilen der Bevölkerung salonfähig werden könnte. Problematisch wären insbesondere allfällige Versuche der NPD, die Infrastruktur und/oder die Finanzen der Partei nach einem jetzt in Diskussion stehenden Verbot der NPD in Deutschland in die Schweiz zu transferieren.

⁵ BRB vom 28. Juni 2000

2.1.4. Lage im Ausland

Besonderes Augenmerk ist auf die **Perzeption rechtsextremer Gewalttaten im internationalen Umfeld** zu legen. Wie schon die internationalen Reaktionen im Zusammenhang mit den nachrichtenlosen Vermögen des Zweiten Weltkriegs gezeigt haben, können als rassistisch oder rechtsextrem empfundene Aktionen je nach Situation vom Ausland ausserordentlich aufmerksam verfolgt werden. Dies könnte zu einer nachhaltigen Schädigung des Ansehens der Schweiz führen.

So wurde etwa Anfang Dezember 1999 aus Kreisen der EU-Stelle zur Beobachtung von Rassismus die Frage aufgeworfen, ob die politischen Trends in Österreich und in der Schweiz als eine neue Form von "**alpinem Rassismus**" zu untersuchen seien. Nicht auszuschliessen sind auch Diskussionen, ob rechtsextreme Aktivitäten das internationale Investitionsklima in unserem Land belasten. In Bezug auf Ostdeutschland - wo die Ereignisse allerdings massiv schwerer wiegen - sind solche Fragen in der internationalen Presse bereits notorisch.

Deutschland

In Deutschland wird seit dem noch ungeklärten Bombenanschlag von Düsseldorf Ende Juli eine **intensive politische Debatte** über Präventions- und Repressionsmassnahmen geführt. Ein Verbot der NPD wird geprüft. Bis zum Beschluss auf Antrag eines NPD-Verbots und Urteil des Bundesverfassungsgerichts dürften mehrere Monate verstreichen.

Um schon zuvor ein Zeichen zu setzen, hat der Bundesinnenminister die Skinhead-Organisation **Blood & Honour am 14. September 2000 verboten**. Das kann auch Auswirkungen auf die Schweizer Szene und die Behörden zeitigen. Nach Polizeierkenntnissen einzelner Bundesländer war im ersten Halbjahr 2000 allerdings kein Anstieg der rechtsextremistisch motivierten Kriminalität zu verzeichnen, jedoch stieg die Schwere der Straftaten.

Seit Jahren bestehen **intensive Auslandkontakte der Skinhead-Szene**. So werden an Treffen und Konzerten speziell im deutschsprachigen Ausland regelmässig Schweizer festgestellt und an schweizerischen Treffen sind meistens ausländische Skinheads anwesend. Die Kontakte reichen bis nach Schweden. Beziehungen bestehen ebenfalls zu rechtsextremen Gruppierungen verschiedener Länder des ehemaligen Ostblocks.

Eine neuere Entwicklung sind Versuche der **politischen Aktivierung der schweizerischen Skinheads von Deutschland aus**. So hat sich die vom deutschen Verfassungsschutz als rechtsextrem eingestufte **Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD)** letztes Jahr bei der schweizerischen Botschaft in Berlin nach der Rechtslage für eine Parteigründung in der Schweiz erkundigt und erhielt Bescheid, rechtlich sei dies kaum zu verhindern.

Nach neuesten Erkenntnissen ist eine solche Parteigründung nun tatsächlich vorgesehen.

Besondere Aufmerksamkeit muss auch den **Finanztransaktionen** dieser Partei gelten. Nachdem Banken in Deutschland über 30 NPD-Konten gekündigt haben, ist anfangs September 2000 auch ein NPD-Konto bei der Raiffeisenbank in Widnau SG gekündigt worden. Dagegen will sich die NPD noch wehren. In der Schweiz fehlt nota bene eine rechtliche Handhabe, den Transfer von NPD-Geldern per se zu verhindern. Eine Beschlagnahmung ist nur dann möglich, wenn die Eigentümer beispielsweise gegen den Antirassismusartikel verstossen haben.

Im April 2000 wurde in Bern die **Nationale Partei der Schweiz (NPS)** gegründet. Trotz einer bald darauf in den Medien verbreiteten Auflösungserklärung ist die NPS immer noch aktiv und sucht den Kontakt zur NPD. Gerade erst Anfang September 2000 wurde bekannt, dass die NPS in Bern eine Plakataktion lancieren wollte, die jedoch von der Gewerbepolizei verhindert wurde.

Seit 1995 sind mehrere **Einreisesperren** gegen bekannte deutsche Rechtsextremisten erlassen worden, um Aktivitäten dieser Personen in der Schweiz zu verhindern und ihren Aktionsradius sowie internationalen Handlungsspielraum zu verringern.

Österreich

Auch in Österreich steht der Rechtsextremismus sowohl innen- als auch ausserpolitisch **im Zentrum der Aufmerksamkeit**. Die Staatsschutzorgane halten die rechtsextreme Szene nicht für eine direkte Bedrohung von Staat und Demokratie, schätzen jedoch ihr Gefährdungspotenzial als gross ein.

Tendenziell könnte die **Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD)** auch in Österreich zu einem Sammelbecken werden. Die NPD äusserte die Absicht, auch dort einen Ableger zu gründen.

Frankreich

Zu Frankreich bestehen analoge, jedoch weniger intensive Kontakte einzelner Exponenten aus der Westschweiz.

2.1.5. Treffen der für die innere Sicherheit zuständigen Minister der Alpenländer

Vom 4. bis 6. September 2000 trafen sich in Konstanz anlässlich des **sog. Bodenseetreffens** die für die innere Sicherheit zuständigen Minister Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Liechtensteins und Österreichs sowie die Vorsteherin des EJPD.

Die Minister stellten mit Sorge das hohe Aufkommen rechtsextremer, fremdenfeindlicher und insbesondere rassistisch motivierter Gewalt fest. Als besonders gefährlich wurden die extremistischen Gruppierungen eingestuft, die Gewaltbereite an sich binden und ideologisch aufstacheln.

Die Minister unterstrichen den **gemeinsamen Willen** zur Bekämpfung jeglicher extremistischer, fremdenfeindlicher und rassistischer Gewalt. Sie erklärten die Absicht, die internationale Zusammenarbeit auf diesem Gebiet weiter zu vertiefen. Daneben sollen die Früherkennung und präventiven Massnahmen international verstärkt werden. Zudem wurden alle Länder aufgefordert, auf ihrem Territorium keine Plattformen für die Verbreitung rassistischer Inhalte und Aufrufe zu Gewalt im Internet zu tolerieren. Gleichzeitig werde alle Aufmerksamkeit darauf gerichtet zu vermeiden, dass auch Sportveranstaltungen von gewalttätigen Formen des Hooliganismus infiziert werden, die ideologisch an rassistischem und fremdenfeindlichem Gedankengut ausgerichtet seien.

2.2. Massnahmen internationaler Organisationen

2.2.1. Bestrebungen der UNO

"Rechtsextremismus" wird in der UNO **nicht als eigenständiges Thema** diskutiert. Hingegen wird er in Zusammenhang mit den Debatten über Rassismus aktuell.

Im Rahmen der UNO wurde das **Internationale Übereinkommen über die Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965**⁶ ausgehandelt. **Dieses Übereinkommen kodifiziert das Verbot der Rassendiskriminierung und sieht zusätzliche Verpflichtungen vor, um diese zu bekämpfen und um ihr vorzubeugen. Die Schweiz ist dem Übereinkommen am 29. November 1994 beigetreten, nachdem sie mit einer Änderung ihrer Rechtsordnung die strafrechtliche Verfolgung gewisser rassistischer Akte ermöglicht hat. Am 1. August 2000 waren 155 Staaten Vertragsparteien der Konvention.**

⁶ SR 0.104.

Die Kontrolle über die Umsetzung der vertraglichen Verpflichtungen des Übereinkommens erfolgt, wie bei der Mehrheit der Konventionen der UNO, auf dem Wege der Prüfung der von den Vertragsstaaten **periodisch einzureichenden Berichte** durch ein spezielles Überwachungsorgan, den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. Der Erste Bericht der Schweiz wurde im Dezember 1996 vom Bundesrat genehmigt und vom Ausschuss im März 1998 geprüft. Der Bundesrat genehmigte nun am 23. August 2000 den Zweiten und Dritten Länderbericht der Schweiz.

Dieser Bericht enthält Ausführungen zur allgemeinen rechtlichen und politischen Entwicklung in der Schweiz seit der Präsentation des Ersten Berichts. Wesentliche Punkte sind etwa die Verankerung eines umfassenden Diskriminierungsverbotes in der neuen Bundesverfassung (Artikel 8), die konsequente Durchsetzung des Straftatbestandes der Rassendiskriminierung (Artikel 261^{bis} StGB) sowie weitere gesetzgeberische Massnahmen, um jede Form von Diskriminierung aus Gründen der Rasse, Hautfarbe, Abstammung sowie nationaler oder ethnischer Herkunft zu bekämpfen (etwa die Aufhebung des Bundesratsbeschlusses betr. politische Reden von Ausländern am 9. März 1998).

Das Jahr 2001 wurde von der UNO zum **Internationalen Jahr der Mobilisierung gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Xenophobie und damit verbundene Intoleranz** ausgerufen. Vom 31. August bis zum 7. September 2001 findet in Südafrika die Weltkonferenz gegen Rassismus statt. Diese wird sich vor allem auf praktische Schritte zur Beseitigung von Rassismus, einschliesslich Präventions-, Erziehungs- und Schutzmassnahmen, konzentrieren.

Die **Schweiz beteiligt sich aktiv** an den Vorbereitungsarbeiten. Vom 11. bis 13. Oktober 2000 wird in Strassburg eine europäische Konferenz gegen Rassismus abgehalten. Sie ist die regionale Vorbereitungskonferenz zur UNO-Weltkonferenz gegen Rassismus im nächsten Jahr in Südafrika. Die Schweiz beteiligte sich aktiv am Vorbereitungsprozess und machte zahlreiche Vorstösse. Die Schweizer Position kann dem gemeinsamen Bundesratsantrag des EDA/EDI vom 8. September 2000 entnommen werden. Vier Hauptthemen werden während dieser europäischen Konferenz angesprochen, und zwar 1) der Rechtsschutz sowie 2) die auf nationaler und subnationaler Ebene verfolgte Politik und Praxis im Kampf gegen den Rassismus und damit einhergehenden Diskriminierungen, 3) Bildung und Sensibilisierung gegenüber dem Kampf gegen den Rassismus und damit einhergehenden Diskriminierungen auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene, 4) Information, Kommunikation und Medien.

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung hat in einer **Empfehlung von 1993** (Dokument A/48/18) bezüglich der Anwendung von Art. 4 der Internationalen Rassismuskonvention zu rassistischen Organisationen Stellung genommen. Er trug darin der Problematik Rechnung, dass viele Staaten auf Grund ihrer Rechtsprechung eine Organisation erst dann als illegal deklarieren können, wenn deren Mitglieder sich einer rassistischen Handlung strafbar machten. Der Ausschuss vertritt die Meinung, dass in Anwen-

derung von lit. b des oben erwähnten Artikels die Staaten bereits vorher tätig und betreffende Organisationen bei deren Gründung für illegal erklärt werden sollten. Die Mitgliedschaft und Beteiligung sollten ebenfalls strafrechtliche Folgen mit sich ziehen. Die Staaten werden daher aufgefordert, diese Regelung ins nationale Recht umzusetzen.

2.2.2. Bestrebungen im Rahmen des Europarates

Der Kampf gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz steht seit längerem **im Mittelpunkt der Tätigkeiten** des Europarates. Rechtsextremismus wird als eine besonders gefährliche Form von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit aufgefasst und multidisziplinär behandelt. Verschiedene Projekte des Europarates auf dem Gebiet der Politik, Erziehung, Kultur, des Sozialwesens, der Jugend und der Menschenrechte haben den Problemkreis von Rassismus, Antisemitismus, Intoleranz und Fremdenfeindlichkeit untersucht und Lösungsvorschläge erarbeitet.

Den Startschuss gab **1993 die Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs in Wien** mit der Lancierung der Europäischen Jugendkampagne gegen Rassismus, der Bildung der Europäischen Kommission gegen Rassismus (ECRI) und der Intensivierung der diesbezüglichen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit.

Bei der **ECRI** dürften in diesem Zusammenhang die Länderberichte und die vom Schweizerischen Institut für Rechtsvergleichung zusammengestellte Zusammenfassung der in den Mitgliedstaaten des Europarates zur Rassismusbekämpfung erlassenen Gesetze interessieren. Die ECRI hat **fünf Empfehlungen** zu folgenden Themen erlassen, 1) Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz, 2) nationale Fachstellen für den Kampf gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz, 3) Kampf gegen Rassismus und Intoleranz gegenüber Roma/Sinti, 4) nationale Untersuchungen über Erfahrungen und Wahrnehmungen potentieller Opfer von Diskriminierungen und Rassismus und 5) Kampf gegen Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Moslems.

Beim **zwischenstaatlichen Tätigkeitsprogramm** bestehen oder bestanden auf den Gebieten der Migration, Medien, Erziehung, Kultur, Zigeuner/Roma und der nationalen Minderheiten Projekte, die auf Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz Bezug nehmen. Gestützt auf diese Arbeiten verabschiedete das Ministerkomitee verschiedene Empfehlungen oder Berichte, etwa die Empfehlung R(92) 12 "sur les relations intercommunautaires", die Studie "Combattre le racisme et la xénophobie: action pratique au niveau local", die Empfehlungen R (97) 20 "sur le discours de la haine" und R (97) 21 "sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance", ferner Untersuchungen zum Thema "diffusion d'écrits et de propos racistes sur Internet".

Schliesslich ist noch daran zu erinnern, dass auch die **Parlamentarische Versammlung des Europarates** kürzlich eine Empfehlung 1438 (2000) zum Thema "Menace des partis et mouvement extrémistes pour la démocratie en Europe" verabschiedet hat (Doc. 8607, rapport de la commission des questions politiques, rapporteur M. Gjellerod). Darin wird das Ministerkomitee aufgefordert, "de traiter en priorité le problème de la lutte contre la diffusion sur l'Internet de documents racistes, émanant de l'extrême droite comme de l'extrême gauche, en élaborant un instrument légal international". Ferner sollen die Mitgliedstaaten zu einer regelmässigen Information über die auf dem Gebiet der Rassismusbekämpfung getroffenen Massnahmen (inklusive Umsetzung der Empfehlungen des ECRI) angehalten werden.

2.2.3. Bestrebungen der Europäischen Union

Les institutions de l'Union européenne et de la Communauté européenne ont adopté **divers actes démontrant ainsi l'importance qu'elles attachent à la lutte contre le racisme et la xénophobie**. En 1986 déjà, une déclaration commune sur le racisme et la xénophobie a été adoptée par le Parlement européen, le Conseil, la Commission et les représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil⁷. Depuis lors, des résolutions ont été adoptées, celles relatives à la lutte contre le racisme et la xénophobie⁸, à la lutte contre le racisme et la xénophobie dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales⁹, de même que celle portant sur la réponse des systèmes éducatifs aux problèmes du racisme et de la xénophobie¹⁰. La Commission a également présenté une communication sur le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme en décembre 1995¹¹ et une autre, en mars 1998, intitulée "Plan d'action contre le racisme"¹². Le Parlement a pris position, notamment en adoptant la résolution sur le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme et sur de nouvelles mesures pour lutter contre la discrimination raciale, le 18 décembre 1998¹³. Il suit activement ces questions, qu'il abordera notamment lors de sa séance plénière des 20 et 21 septembre 2000.

Le traité d'Amsterdam a inséré deux nouveaux articles qui définissent la lutte, d'une part, contre le racisme et la xénophobie, d'autre part, contre les nom-

⁷ Déclaration contre le racisme et la xénophobie du 11 juin 1986, *JOCE n° C 158 du 25/06/1986 p. 0001 - 0003*

⁸ Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 29 mai 1990, relative à la lutte contre le racisme et la xénophobie, *JOCE n° C 157 du 27 juin 1990 p. 0001 - 0003*.

⁹ Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 5 octobre 1995, relative à la lutte contre le racisme et la xénophobie dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales, *JOCE n° C 296 du 10 novembre 1995 p. 0013 - 0014*.

¹⁰ Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du 23 octobre 1995, portant sur la réponse des systèmes éducatifs aux problèmes du racisme et de la xénophobie, *JOCE n° C 312 du 23 novembre 1995 p. 0001 - 0003*.

¹¹ COM (1995) 0653.

¹² COM (1998) 0183.

¹³ Résolution du Parlement sur le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme et sur de nouvelles mesures pour lutter contre la discrimination raciale, du 18 décembre 1998, *JOCE n° C 098 du 9 avril 1999, p. 0488*.

breuses formes de discriminations, comme objectif de l'Union européenne (Art. 29 Traité UE et art. 13 Traité CE). En juin 2000, le Conseil a notamment adopté une directive relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, sur la base de l'article 13 CE¹⁴.

En raison de la dimension transnationale de la propagande raciste et de la nécessité d'avoir une meilleure connaissance de ces phénomènes, le Conseil a adopté le 2 juin 1997 un règlement portant création de l'observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC)¹⁵, dont le siège se trouve à Vienne. Cet Observatoire poursuit différentes tâches, à savoir notamment de collecter et d'analyser les informations sur le racisme et la xénophobie, de créer un fonds de documentation, d'organiser des réunions et de publier un rapport annuel. Il a notamment, au mois d'octobre 1999, incité les Etats membres à formuler des orientations claires contre le radicalisme de droite. En date du 2 août 2000, il a requis des mesures concrètes contre le racisme et l'extrême droite et a proposé 10 suggestions pratiques. L'EUMC travaille en étroite collaboration avec les organisations des Etats membres et des organisations internationales, notamment l'OSCE, le Conseil de l'Europe et les Nations Unies. Il participera notamment activement à la Conférence européenne sur le racisme.

2.2.4. UNITED

Es gib auf internationaler Ebene ein **dichtes Netzwerk an NGOs**, die sich mit Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Negationismus und spezifischen Diskriminierungen (z.B. gegenüber Roma/Zigeunern) befassen. Die wichtigsten 500 aus 49 europäischen Ländern sind Mitglieder der 1992 gegründeten Dachorganisation UNITED mit Sitz in Amsterdam. UNITED ist Dokumentationsstelle, organisiert Tagungen in ganz Europa, publiziert jährlich das "Directory of Internationalism", das Adressen von über 1500 Organisationen enthält, verfügt über zwei Homepages¹⁶ und ist zu einem der wichtigsten, politisch unabhängigen Ansprechpartner für Medien, Regierungen und Öffentlichkeit geworden.

2.2.5. Charta von Rotterdam

Die Charta¹⁷ wurde an der **internationalen Konferenz in Rotterdam vom 30. Mai bis 1. Juni 1996** entwickelt. An dieser Konferenz beteiligten sich über 120 Fachleute aus ganz Europa. Die Gruppe setzte sich zusammen aus Polizeibeamten, NGOs und Beamten von regionalen, nationalen sowie europäi-

¹⁴ Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, *JOCE n° L 180 du 19 juillet 2000*, p.0022-0026.

¹⁵ Règlement n° 1035/97 du 2 juin 1997, *JOCE n° L 151 du 10 juin 1997*, p. 0001.

¹⁶ <http://www.united.non-profit.nl/>; <http://www.icare.to/>

¹⁷ Die Charta von Rotterdam; Stiftung „Polizeiarbeit im Dienst der multi-ethnischen Gesellschaft“; 1996;

schen Behörden. Die Charta soll als Diskussionsbasis dienen, um in Zusammenarbeit zwischen Polizei, NGOs und Behörden die Polizeiarbeit im sich verändernden Europa anzupassen.

Die Charta ist eine sehr konkret gehaltene **Übersicht von Aktionen und Massnahmen**. Sie behandelt Themen wie Ausbildung im Zusammenhang ethnischer Fragen, Anwerbung und dauerhafte Integration von Polizeibeamten aus ethnischen Minderheiten, Implementation relevanter Gesetzgebung, Partnerschaften mit Organisationen ethnischer Minderheiten und potentieller Opfer und Umgehen mit ethnisch differenzierten Verbrechenstatistiken.

Die Charta fordert namentlich als klares Zeichen dafür, dass der Staat keinen Rassismus duldet und alle Menschen, die in unserem Land leben, zu schützen gewillt ist, dass die Polizei die gesellschaftliche Realität auch durch ihre Zusammensetzung widerspiegelt, wie dies in einem Postulat des Stadtparlaments St. Gallen gefordert wird und auf europäischer Ebene bereits seit einigen Jahren zur Diskussion steht.

3. Schwachstellenanalyse

Die Schwachstellenanalyse bezieht sich namentlich auf die von den Behörden festgestellten und in der Öffentlichkeit genannten Unzulänglichkeiten bei der Bekämpfung des Rechtsextremismus.

3.1. Extremistisches Propagandamaterial

Zeichen und Symbole sind für die rechtsextreme Szene von grosser Bedeutung. Derartige „**Erkennungszeichen**“ erscheinen in allen möglichen Variationen auf Gruppenemblemen, T-Shirts, Flugblättern, Fahnen, Klebern, Anhängern, etc. Daneben stellen Tonträger (Demotapes, Schallplatten, CD's, etc.) und Magazine wichtige Kommunikationsmittel dar.

Dieses Material ist Träger von rechtsextremen Ideen, Gedanken und Ideologien. Es erzielt eine **gruppendynamische Wirkung** und kann insbesondere junge Menschen in seinen Bann ziehen, bevor diese die Inhalte hinterfragen.

3.1.1. Rechtsgrundlagen in der Schweiz

Der Vertrieb derartiger Gegenstände verstösst gegen Art. 261^{bis} StGB. Dennoch kann dieses Material weder von Grenzschutz- oder Zollbehörden beim Grenzübergang noch von Polizeibehörden bei Personenkontrollen oder Hausdurchsuchungen präventiv beschlagnahmt und eingezogen werden, da es sich meist nur um Einzelstücke handelt und zusätzlich kein strafbares Verhalten ersichtlich ist.

Die meisten Kantonspolizeien halten diese Situation für völlig unbefriedigend, ist dieses Propagandamaterial doch oft dazu bestimmt, früher oder später zu einem von Art. 261^{bis} StGB verpönten Verhalten missbraucht zu werden oder es wirkt mittelbar für die Vorbereitung von rechtsextremen Ideen resp. der Rekrutierung von neuen Mitgliedern rechtsextremer Gruppierungen.

Die Arbeitsgruppe stellt fest, dass Propagandamaterial mit Aufforderungen zur Gewalt auch und zunehmend von anderen in- oder ausländischen Gruppierungen verwendet wird.

3.1.2. Ausländische Rechtsgrundlagen

Deutschland

Deutschland regelt die Verbreitung von Propagandamitteln und die Verwendung von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen. Parolen und Grussformeln werden ebenfalls erfasst. Hinsichtlich der Propagandamittel setzt die Strafbarkeit den Verstoss gegen die demokratische Grundordnung oder die Völkerverständigung voraus. In Deutschland (nicht dagegen in Österreich/Frankreich/Italien) ist auch die Herstellung, der Vertrieb und das private Halten der erwähnten Gegenstände strafbar.

Österreich

In Österreich beschränkt sich das Verbot des öffentlichen Tragens von Kennzeichen auf verbotene Organisationen. Die Strafnorm ist als Übertretung ausgestaltet. Das Verbot erstreckt sich auch auf Uniformen.

Frankreich

Frankreich stellt öffentliches Tragen und Ausstellen von Uniformen, Insignien und Emblemen von Organisationen, die Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen haben, als Übertretung unter Strafe. Wenn das Tragen dieser Gegenstände oder von Propagandamaterial zu anderen Straftaten angestiftet oder zu rassistisch motivierter Diskriminierung oder Hass oder Gewalt ange-regt hat, kommen die entsprechenden Strafbestimmungen im Rahmen des Teilnahmerechts zur Anwendung.

Italien

Auch in Italien wird nur der öffentliche Bereich strafrechtlich erfasst. Die entsprechende Bestimmung findet sich unter dem Titel Prävention als Ergänzung zur Antirassismusstrafnorm. Genannt werden Embleme und Symbole von rassistischen Organisationen.

3.1.3. Propagandabeschluss vom 29. Dezember 1948

Der mit der Inkraftsetzung des BWIS per 1. Juli 1998 aufgehobene Bundesratsbeschluss vom 29. Dezember 1948 betreffend staatsgefährliches Propagandamaterial (Propagandabeschluss; AS 1948 1282) war ein **geeignetes Instrument**, derartiges Material aus dem Verkehr zu ziehen, bevor es weiterverbreitet werden konnte.

Vor allem Propagandamaterial, welches aus dem Ausland in die Schweiz eingeführt wurde, konnte in Anwendung dieses Bundesratsbeschlusses von den

Zoll- und Grenzschutzbehörden zuhanden der Bundespolizei sichergestellt, von dieser beschlagnahmt und später vom Bundesrat eingezogen werden, **ohne dass strafrechtliche Voraussetzungen erfüllt sein mussten**, welche mit dem Inhalt des Materials selbst oft in keinem Zusammenhang standen.

Seit der Aufhebung dieses Beschlusses hat der Umfang des durch Privatpersonen importierten extremistischen Materials stark zugenommen. In Skinheadkreisen zirkulieren gar Anweisungen, wonach man wenige Exemplare sichtbar befördern solle, damit das Tatbestandsmerkmal der Öffentlichkeit von Art. 261^{bis} StGB nicht erfüllt werde. Dieser Zustand ist unbefriedigend. Die Arbeitsgruppe hält einhellig dafür, dass hier rasch Abhilfe geschaffen werden muss.

3.2. Revision der Staatsschutzgesetzgebung

Das BWIS ist **erst am 1. Juli 1998 in Kraft getreten**. Die Umsetzung, namentlich der präventiven Massnahmen, die zusammen mit den Kantonen getroffen werden müssen, hat sich aus Gründen der Reorganisation des Bundesamtes für Polizei verzögert.

Ebenfalls durch die Reorganisation des Bundesamtes für Polizei verzögert wurde das Inkrafttreten der **BWIS-Vollzugsverordnung**. Die Kantone fordern deshalb seit langem und auch nun wieder einheitlich ein rasches Inkrafttreten der neuen BWIS-Verordnung, und unterstreichen die Notwendigkeit einer stärkeren Zusammenarbeit sowie eines intensiveren Informationsaustausches untereinander und mit dem Bund.

Die Inkraftsetzung der Vollzugsverordnung zum BWIS ist auf den **1. Januar 2001** vorgesehen. Dadurch wird der Staatsschutz in der Schweiz insgesamt gestärkt werden.

Das BWIS regelt die **Tätigkeiten von Staatsschutzorganen einschränkend und abschliessend** und nimmt eine Güterabwägung von öffentlichen und privaten Interessen oft zu Gunsten letzterer wahr. Es stellte sich deshalb die Frage, ob das Gesetz zu revidieren und in einigen Bereichen das präventive Dispositiv zu verstärken sei. Genannt werden dabei namentlich die Verbesserung der Informationsbeschaffung durch die Einführung der Möglichkeit präventiv Telekommunikationen zu kontrollieren.

3.3. Internet

Nebst traditionellen Kommunikationswegen wie persönliche Kontakte, organisierte Treffen, Schriftverkehr und Zeitschriften nutzen die Mitglieder der rechtsextremen Szene vermehrt auch moderne Kommunikationsmittel wie das Internet. Dies führt u. a. auch zu einer **zunehmenden Vernetzung mit aus-**

ländischen Gesinnungsgenossen und damit zu einer Art „importiertem“ Rechtsextremismus. Das Gleiche gilt im Übrigen für die Mitglieder und die diesbezüglichen Inhalte der linksextremen Szene auf dem Internet.

Schwerpunkte des Internetangebots bilden einschlägige Literatur, Propagandamaterial, Informationen über rechtsextreme Organisationen und Veranstaltungen (Adressen, Telefonnummern, Termine, etc.) sowie Hinweise (Links) zu einer Vielzahl von Homepages mit rechtsextremen Inhalten. Daneben wird das Internet zunehmend dazu missbraucht, „linke“ Gewerkschafter, Künstler und Politiker anzuprangern.

Europäische und damit auch schweizerische Urheber rassistischer und rechtsextremer Äusserungen halten ihre hier strafbaren Inhalte überwiegend auf **Internet-Servern im Ausland** (beispielsweise in den USA und Kanada) zum Abruf bereit. Gleiches gilt in Bezug auf allgemein offene oder nur den Angehörigen der rechtsextremen Szene zugängliche Informationen über Organisationsstrukturen, Kontaktadressen oder Veranstaltungen der Szene.

Die Strafverfolgung wirft hinsichtlich Internet-Inhalten, die auf **europäischen Servern** gespeichert und abrufbar gehalten werden, keine übermässigen rechtlichen Probleme auf. Zwar sieht zum Beispiel das deutsche Recht heute schon und eine entsprechende EU-Richtlinie¹⁸ vor, dass Provider in ihrer Rolle als Zugangsvermittler (Access-Provider) und Anbieter von Speicherplatz (Host-Provider) strafrechtlich nicht haftbar sind. Behördlichen Anordnungen zur Ermittlung des Haupttäters oder zur Löschung bestimmter Inhalte haben sie aber zu folgen (für die Schweiz hat ein Gutachten des BJ ergeben, dass Access- oder Host-Provider als Gehilfe des Haupttäters oder nach Medienstrafrecht verantwortlich sein können).

Les actes suivants ont également été élaborés au niveau européen, à savoir: La **décision du Parlement européen et du Conseil** adoptant un plan d'action communautaire pluriannuel visant à promouvoir une utilisation plus sûre d'Internet par la lutte contre les messages à contenu illicite et préjudiciable diffusés sur les réseaux mondiaux¹⁹ et la décision du Conseil relative à la lutte contre la pédopornographie sur Internet²⁰.

In den **USA und Kanada** jedoch besteht das grundsätzliche Hindernis, dass in diesen Ländern die Meinungsäusserungsfreiheit nahezu ohne Einschränkung gewährt wird. Dies bedeutet nicht nur, dass die Urheber solcher Äusserungen dort keine Strafverfolgung gewärtigen müssen, sondern auch, dass infolge fehlender gegenseitiger Strafbarkeit die internationale Rechtshilfe in Strafsa-

¹⁸ Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur, JOCE L 178 du 17 juillet 2000, p. 0001-0016.

¹⁹ Décision n° 276/1999/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 janvier 1999 adoptant un plan d'action communautaire pluriannuel visant à promouvoir une utilisation plus sûre d'Internet par la lutte contre les messages à contenu illicite et préjudiciable diffusés sur les réseaux mondiaux, JOCE n° L 033 du 06/02/1999 p. 0001 - 0011

²⁰ Décision 2000/375/JAI du Conseil du 29 mai 2000 relative à la lutte contre la pédopornographie sur l'Internet, JOCE n° L 138 du 9 juin 2000, p. 0001.

chen nicht zum Tragen kommt. Weder können die Provider autoritativ aufgefordert werden, die entsprechenden Websites zu löschen, noch können sie zur Herausgabe der Identitäten der Urheber gezwungen werden.

Dieser Umstand hat zur Folge, dass die **Verbreitung der hier strafbaren Inhalte nicht wirksam unterbunden** und gegen die Haupttäter mangels Kenntnis ihrer Identität häufig nicht strafrechtlich vorgegangen werden kann. Bisher in der Schweiz getroffene Gegenmassnahmen, so vor allem die Aufforderung an schweizerische Zugangsvermittler, den Zugang auf bestimmte Websites für ihre Kunden zu sperren, führten zu keinem befriedigendem Ergebnis:

- die Zugangssperre ist technisch aufwendig und faktisch nur möglich, wenn die ganze Site gesperrt werden soll, nicht aber, wenn sich der strafrelevante Inhalt auf einer Unterseite befindet;
- die Inhalte können und werden ohne grossen Aufwand auf weitere Server gespiegelt, so dass sie trotz Sperrung der ursprünglichen Adresse wieder zugänglich sind;
- die Sperrungen können auch von durchschnittlich versierten Internet-Usern umgangen werden.

Die US-Provider zeigen allerdings leicht zunehmend Bereitschaft, auf Grund der privatrechtlichen Nutzungsbedingungen rassistische Inhalte von ihren Servern zu entfernen. Derzeit wird von verschiedenen Stellen geprüft, unter welchen Bedingungen hier eine verstärkte Initiative der Schweiz sinnvoll ist.

3.4. Art. 261^{bis} StGB

Im Rahmen der Bekämpfung des Rechtsextremismus stellt, neben den Tatbeständen der Ehrverletzungen, Sachbeschädigungen oder strafbaren Handlungen gegen Leib und Leben, der Rassendiskriminierungsartikel die **wichtigste Strafnorm** dar.

Auf Grund der bisherigen Rechtsprechung kann festgehalten werden, dass die anfänglich von vielen Seiten kritisierte Strafnorm in sinnvoller und rechtsstaatlich korrekter Weise angewendet wird.²¹

Dennoch ergeben sich namentlich bei der Polizei folgende offene Problemlagen :

Die einzelnen in Art. 261^{bis} StGB enthaltenen Tatbestände setzen einen direkten **Bezug zur Öffentlichkeit** voraus. Dies gilt im Endeffekt auch für Absatz 3 dieser Norm (Organisieren und Fördern von Propagandaaktionen und

²¹ Vgl. v.a. A. Rieder in Rassendiskriminierung, Gerichtspraxis zu Art. 261bis StGB, Zürich 1999, S. 201 ff.

die Teilnahme daran)²². Unter Ausnützung dieser Rechtslage organisieren rechtsextreme Kreise und Organisationen Treffen, die sie als private Anlässe (z.B. „Geburtstagsparty“) kennzeichnen. Mit den verbesserten Organisationsstrukturen ist es ihnen möglich, einen grossen, auch internationalen Personenkreis anzusprechen, ohne hierzu „öffentlich“ aufrufen zu müssen. Auch wenn an solchen Veranstaltungen hunderte von Personen teilnehmen, ist das Tatbestandsmerkmal der Öffentlichkeit grundsätzlich nicht gegeben, zumal Eingangskontrollen von sogenannten Sicherheitsdiensten aus derselben politischen Ecke gemacht werden und nur Einlass erhält, wer entsprechend gekleidet ist.

Auslegungsprobleme für das polizeiliche Handeln liegen auch dann vor, wenn sich in der Öffentlichkeit eine Versammlung von mehreren Rechtsextremen bildet, die sich zwar durch entsprechendes Outfit als Zugehörige dieser Szene auszeichnen, im Moment aber **keine strafrechtlich fassbaren Parolen** verlauten lassen. In einem solchen Fall ist grundsätzlich noch keine Propagandaaktion im Sinne von Art. 261^{bis} Abs. 3 StGB gegeben, polizeiliches Einschreiten deshalb nicht möglich.

Das **Tragen von Symbolen**, wie Hakenkreuze oder SS-Runen, ist in der Schweiz - anders als nach der Regelung von Art. 86a des deutschen Strafgesetzbuches - an sich nicht strafbar. Der an Aussenstehende gerichtete Hitlergruss wird jedoch in der Lehre als werbendes Verbreiten rassistischer Ideologie und damit als strafbar bezeichnet²³. Höchststrichterliche Entscheide stehen indes aus. Unklar ist auch die rechtliche Qualifizierung des in Mode gekommenen **Kühnengrusses**. Für die Polizeibehörden ist es anlässlich einer öffentlichen Versammlung von mehreren Rechtsextremen schwierig einzuschätzen, ab wie vielen Personen ein solches Gebaren zur Propagandaaktion im Sinne der Antirassismus-Strafnorm wird. Unklar ist oft auch, ob das rassendiskriminierende Verhalten einiger Teilnehmer den anderen angerechnet werden kann.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass sich Rechtsextreme zwar gesinnungs- und handlungsmässig häufig rassendiskriminierend verhalten, auf der anderen Seite aber auch **Äusserungen machen oder Handlungen** begehen, **die der Rassendiskriminierungsartikel nicht umfasst**. Zu denken ist vor allem an die Hetze und Aktionen gegen Sozialhilfeempfänger oder behinderte Menschen. Nicht zu vergessen sind auch Anschläge gegen politisch Andersdenkende, wie etwa die Schüsse gegen die Solter-Polter-WG in Bern vor einigen Wochen.

²² Vgl. M.A. Niggli, Rassendiskriminierung, Zürich 1996, S. 238

²³ Niggli, Kommentar Rassendiskriminierung, Rz. 865; Müller, AJP 5 (1996), 665; Trechsel, Kurzkommentar, Art. 261^{bis}, N. 25; a.A., unter Hinweis auf Art. 275^{bis} StGB: Robert Rom, Die Behandlung der Rassendiskriminierung im schweizerischen Strafrecht, S. 131

3.5. Fernhaltungsmassnahmen

In der rechtsextremen Szene der Schweiz gibt es derzeit **keine integrative Führungspersönlichkeit**. Dies erhöht den Anreiz für ausländische Politführer sich hier zu profilieren, zumal die Auftritte in der Schweiz zumeist auch im Heimatland breites Medienecho auslösen.

Die **Konzerte** internationaler, rechtsradikaler Rockgruppen sind eines der effektivsten Mittel der Nachwuchswerbung. Sie erhöhen die Anziehungskraft für rassistisches und gewaltverherrlichendes Gedankengut.

Bei der Anordnung einer Einreisesperre muss dem **Grundsatz der Verhältnismässigkeit** gebührend Rechnung getragen werden. Das öffentliche Interesse an der Fernhaltungsmassnahme muss das private Interesse einer Person an der Einreise in die Schweiz klar überwiegen. Sie hat zudem zu unterbleiben, wenn eine weniger einschneidende Massnahme möglich ist.

Angesichts dieser rechtsstaatlich vorgegebenen Ausgangslage können Einreisesperren **nicht bereits beim Vorliegen klar erkennbarer rassistischer oder rechtsextremer Gesinnung** verhängt werden. Gefordert sind vielmehr konkrete Hinweise darauf, dass durch den Aufenthalt die innere Sicherheit der Schweiz gefährdet wäre oder die öffentliche Ordnung in erheblichem Masse gestört würde.

Entsprechend werden Einreisesperren gezielt gegen **besonders prominente und die innere Sicherheit der Schweiz klar bedrohende Personen** eingesetzt. Das Instrument der Einreisesperren ist nach Meinung der Arbeitsgruppe geeignet, die Handlungsräume der Rechtsextremen einzuschränken, Gefahren zu lokalisieren und die Verbreitung rechtsextremer Agitation zu behindern. Schliesslich sind Einreisesperren auch ein deutliches und teilweise auch öffentliches Zeichen, dass man bestimmte Träger von rassistischem Gedankengut nicht in der Schweiz dulden will.

3.6. Parteiverbot

Wie bereits in der Lagedarstellung erwähnt, wurde im April 2000 in der Schweiz eine Nationale Partei der Schweiz (**NPS**) gegründet. Diese sucht aktiv den Kontakt mit der Nationaldemokratischen Partei in Deutschland (NPD).

Im Dezember 1999 fragte die **NPD** die schweizerische Botschaft in Berlin an, ob einer Zulassung der NPD in der Schweiz etwas entgegenstünde. Mit Bezug auf die Schweizerische Gesetzgebung antwortete die Botschaft, dass eine Zulassung nicht notwendig sei, allfällige rechtsextreme Äusserungen und Tätigkeiten allerdings unter die Beobachtung laut BWIS fallen könnten.

Bei einem Verbot der NPD in Deutschland besteht eine gewisse Möglichkeit, dass Infrastruktur, Know-how und Finanzen der NPD in die deutschsprachigen Nachbarländer und insbesondere in die Schweiz verschoben werden.

Falls es der NPD (oder ähnlichen Parteien) gelingen sollte, in der Schweiz Fuss zu fassen, besteht die Gefahr, dass der Rechtsextremismus weiter politisiert und damit zumindest bei Teilen der Bevölkerung salonfähig werden könnte. Dies gilt insbesondere auch für **nicht als Partei organisierte Gruppierungen** wie beispielsweise „Blood & Honour“, deren feste Situierung in der Schweiz mittel- bis längerfristig eine erhebliche Gefahr für die innere Sicherheit mit sich bringen kann.

Ein Parteiverbot ist nur dann glaubwürdig, wenn den Sicherheitsbehörden genügend Mittel für seine Durchsetzung zur Verfügung stehen. Dabei werden erfahrungsgemäss viele Polizeikräfte gebunden. Dieses Mittel ist damit auch aus sicherheitspolizeilicher Sicht grundsätzlich zurückhaltend zu verwenden.

Zudem besteht erfahrungsgemäss oftmals die Tendenz, dass sich Angehörige verbotener Gruppierungen, die sich in einer Opferrolle sehen, weiterhin in konspirativer und verdeckter Form im verbotenen Sinne betätigen. Dabei steigt das Risiko ihrer Radikalisierung und die Tendenz zur Gewaltanwendung.

3.7. Information der Öffentlichkeit

Es muss festgestellt werden, dass das Thema Rechtsextremismus erst allmählich in die **politische Diskussion** Eingang findet.

Die Öffentlichkeit hat bis anhin **zu wenig bzw. einseitige Kenntnisse** über die Problematik und die Gefahren des Rechtsextremismus. Dabei stellt sich aber die Frage, ob eine Informationskampagne, welche auf öffentlichen Strassen und Plätzen zum Befassen mit dieser Problematik aufruft, ein geeignetes Instrument der Sensibilisierung sei.

Die **Medien** berichteten bisher vor allem über die Täter, gingen jedoch zu wenig auf die Sicht der Betroffenen und potentiellen Opfer, insbesondere Farbige, aber auch Angehörige religiöser und ethnischer Minderheiten, ein.

Dass sich viele auch persönlich noch nicht mit diesem Thema auseinandergesetzt haben, zeigt die oftmals **fehlende oder zumindest hilflose Reaktion** von Augenzeugen bei Ausschreitungen der rechtsextremen Szene. Wenig zur Sprache kamen zudem Überlegungen, wie die Zivilcourage der Bevölkerung gegen Worte und Taten Rechtsextremer gestärkt werden kann.

Aus der Sicht der Arbeitsgruppe wurde schliesslich bis anhin auch zu wenig darauf eingegangen, inwiefern die **politischen Auseinandersetzungen** vor allem im Rahmen der Ausländer- und Asylthematik das Feld für extreme Äus-

serungen vorbereiten respektive konditionieren. Aus der polizeilichen Täterbefragung resultieren immer wieder Aussagen, wonach man nur das gemacht habe, was die „schweigende Mehrheit“ angeblich denken respektive wünschen würde.

Eine neue Haltung gegenüber der rechtsextremen Szene sollte jedoch nach Meinung der Arbeitsgruppe nicht dazu führen, dass nun eine "Hexenjagd" (beispielsweise Entlassung von Personen auf Grund ihrer Mitgliedschaft in rechtsextremen Gruppierungen) gegenüber solchen Personen gestartet wird. Dies nützt niemandem etwas, am wenigsten den Betroffenen, die sozial ausgegrenzt vielleicht eher straffällig werden.

3.8. Gesamtgesellschaftliche Aspekte

Im Bereich der Konfliktprävention und der Konfliktintervention bestehen einzelne Initiativen, andere werden zur Zeit von verschiedenen Organisationen gezielt aufgebaut. Das heute bestehende Angebot ist **landesweit sehr ungleich verteilt**. Verschiedene Regionen und Kantone verfügen kaum über Angebote.

NGOs haben bereits viel Wissen erarbeitet. Sie verlieren jedoch viel *know-how*, weil sie wegen **mangelnder Finanzen und fehlender Institutionalisierung** zu wenig Fachleute bezahlen können. So können die meisten nicht das Angebot bieten, welches von der Sache her nötig ist.

Auf der **individuellen Ebene** wissen sich Menschen, die sich als Opfer einer Diskriminierung fühlen, nicht zu helfen und finden kaum kompetente Beratungsstellen, an welche sie sich wenden können.

3.9. Schule und Bildung

Sowohl im Rahmen des Lehrplans wie in der Beratung bei Konflikten und Gewalt wird auf der Ebene der Kantone, der Gemeinden und der einzelnen Schulen viel gemacht. Besonders hervorzuheben ist ein grosses **persönliches Engagement einzelner Lehrkräfte**, entsprechende Themen unter vielfältigen Vorzeichen in den Lehrplan einzubringen.

Interkulturelle Erziehung ist ein wichtiges Element der Prävention gegen Rechtsextremismus, indem sie für die Vielfalt und Verschiedenartigkeit der Menschheit sensibilisiert.

Zusätzlich ist aber **antirassistische Erziehung** nötig und insbesondere eine Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus, wie er sich heute präsentiert.

An Schulen ist diese Problematik noch **kein festes Thema auf den Lehrplänen**. Die Lehrer sind noch zu wenig darauf vorbereitet, dieses schwierige Thema in einer begreiflichen und didaktisch attraktiven Form zu vermitteln.

In **zwei Empfehlungen von 1991** sprach sich die EDK klar für die Förderung des Zusammenlebens zwischen Einheimischen und Zugewanderten aus: Für die Integration der fremdsprachigen Kinder sowie für die „multikulturelle Schule“, welche interkulturelles Verständnis und Lernen fördere und sich gegen Rassismus engagiere. Diese Empfehlungen von 1991 bilden die Grundlage für die heutige integrative Pädagogik der Kantone. Am 25. Januar 1999 richtete die EDK ein Schreiben an alle Kantone und bat sie um Meldung, falls über „signifikante Abweichungen von den EDK-Empfehlungen von 1991 diskutiert“ werde. Die Empfehlung lautet:

Erklärung zu Rassismus und Schule vom 6. Juni 1991

Die schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) begrüsst den Beitritt der Schweiz zum Abkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.

Das weltweite Problem der Respektierung der Menschenrechte, aber ebenso das Zusammenleben mit Menschen aus anderen Ländern und Kulturen in der Schweiz fordern auch das Bildungswesen heraus.

Für unsere Schulen gelten allgemein die in den „Empfehlungen der EDK zur Schulung der fremdsprachigen Kinder und Jugendlichen“ festgehaltenen Grundsätze: volle Integration der fremden Kinder und Jugendlichen; Wertschätzung der anderen Kultur dieser Menschen und positive Rücksichtnahme darauf.

Darüber hinaus hat die Schule aller Stufen zur Achtung vor den Mitmenschen, zur Toleranz unter religiösen, ethnischen, sozialen u.a. Gruppen und zum Frieden unter den Völkern zu erziehen. Unterricht und Erziehung in der Schule wirken darauf hin, dass offene und versteckte Formen von Rassismus bewusst gemacht und bekämpft werden und dass die Begegnung mit fremden Menschen und Gruppen angstfrei und offen verlaufen kann.

Diese Grundsätze sollen namentlich auch in der Lehrerausbildung und Lehrerfortbildung sowie bei der Erstellung von Lehrplänen und Lehrmitteln beachtet werden.

In der **Volkshochschule** werden die Themen Judentum, Rassismus und Toleranz vorwiegend in den Fächern Geschichte, Realien sowie Religion und Lebenskunde erarbeitet und diskutiert. In neueren Lehrplänen (beispielsweise der Kantone Bern und Jura) werden diese Themen im Rahmen der Fächer Natur-Mensch-Mitwelt, Mensch und Umwelt, Mensch und Ethik, beziehungsweise der „éducation générale et sociale“ einbezogen.

Viele Lehrpläne für Volkshochschulen legen grosses Gewicht auf die **Ausbildung von Werthaltungen**. Der blosser Wissenstransfer steht nicht mehr im Vordergrund. Es geht darum, solidarisches Handeln und aktive Toleranz zu üben, Solidarität mit Benachteiligten zu erfahren, Verantwortung zu übernehmen, Konflikte und Problemlösungen zu erkennen sowie Vorurteile und Feindbilder abzubauen.

An **gewerblich-industriellen Berufsschulen und Lehrwerkstätten** werden innerhalb des Aspekts Identität/Sozialisation wichtige Bereiche der Menschen-

rechte gelehrt und individuelles Verhalten gegenüber Minderheiten und Randgruppen beurteilt. Es sollen Rollen hinterfragt und eigene Werturteile im Zusammenhang mit Menschenrechten, Gewalt und Fremdsein gebildet werden. Im Aspekt Ethik werden u. a. Umgang mit Schwächeren, religiöse Weltbilder und Gewalt behandelt.

Der Rahmenlehrplan der **Maturitätsschulen** sieht u. a. die Einübung von Solidarität und den Einsatz für die Menschenrechte und die Offenheit gegenüber fremden Kulturen und Wertesystemen vor. Themen wie Rassismus und Toleranz werden in verschiedenen Fächern behandelt.

4. Massnahmen und Empfehlungen für die Verbesserung des Instrumentariums der Bekämpfung des Rechtsextremismus

Die Arbeitsgruppe ist sich bewusst, dass die Massnahmen aus der aktuellen Lage heraus entwickelt werden sollen. Die einzelnen Massnahmen in den verschiedenen Bereichen sollten sich allerdings in eine Gesamtstrategie einordnen, die noch erarbeitet werden muss. Ausdruck einer einheitlichen, politisch unterstützten Strategie sind abgestimmte Massnahmenpakete, die dafür sorgen, dass die gewaltextremistischen Phänomene gleichzeitig und idealerweise national und international bei ihrer Entstehung, Entwicklung, Verbreitung und einzelnen Verwirklichung im Gewaltakt oder der Straftat bekämpft werden.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt deshalb eine Strategie, die auch Chancen zur Verfügung stellt, die Jugendlichen von den gewaltbereiten Szenen fernzuhalten oder sie wieder herauszuholen. Repression oder polizeiliche Mittel allein genügen dabei nicht. Die Erarbeitung eines solchen Dispositivs braucht allerdings längere Zeit und kann deshalb nicht schnell in Kraft gesetzt werden.

4.1. Sicherheitspolizeiliche Prävention

Die sicherheitspolizeiliche Prävention wird namentlich durch die Staatsschutzbehörden des Bundes und der Kantone nach dem BWIS durchgeführt. Das polizeiliche Bekämpfungskonzept sollte laufend überprüft und möglichst einheitlich durchgesetzt werden. Das präventive Dispositiv der Schweizerischen Bundespolizei wird derzeit überarbeitet. Im Folgenden werden einzelne Massnahmen und Möglichkeiten erwähnt.

4.1.1. Extremistisches Propagandamaterial

Da der **Umfang** des verfügbaren rassistischen und gewaltverherrlichenden Propagandamaterials **immer grösser** wird und damit der negative Einfluss auf die Szenenangehörigen anerkanntermassen zunimmt, sollten einige Kompetenzen des Propagandabeschlusses im Rahmen einer neuen gesetzlichen Grundlage wieder eingeführt werden.

Kurzfristige Massnahmen

Kurzfristig ist eine **Verordnung des Bundesrates** möglich, die sich auf Art. 185 Abs. 3 BV²⁴ stützt. Diese Verfassungsnorm gibt dem Bundesrat u. a. die Kompetenz, Verordnungen zu erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar

²⁴ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101)

drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen. Dies ist jedoch ein heikler Entscheid, würde doch mit einem solchen Beschluss das Sicherstellen von Materialien ermöglicht, ohne dass ein direkter Zusammenhang mit einem strafrechtlich relevanten Delikt bestehen würde. Es ist zu klären, ob tatsächlich eine schwere Störung der öffentlichen Ordnung gegeben ist oder unmittelbar droht bzw. ob dieser nicht mit andern Mitteln begegnet werden kann.

Ob im vorliegenden Fall die **Voraussetzungen** für den Erlass einer Verordnung gegeben sind, beurteilt sich in erster Linie danach, ob die Situation nach einer zeitlich dringlichen, durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigten und verhältnismässigen Massnahme ruft. Diese Beurteilung obliegt dem Bundesrat, der aber in der Einschätzung der Situation nicht völlig frei ist. Die unbestimmten Rechtsbegriffe der zeitlichen Dringlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit geben als allgemein anerkannte Prinzipien des Staats- und Verwaltungsrechts den Rahmen vor, innerhalb dessen sich der Bundesrat bewegen kann.

Die Lage im Bereich des Rechtsextremismus ist ernst. In den letzten Monaten hat das Verhalten rechtsextremer Kreise qualitativ eine neue Stufe erreicht. Eine Mehrheit der Arbeitsgruppe kommt daher zum Schluss, dass die Voraussetzungen gegeben sind, um Massnahmen zu ergreifen, welche die Verbreitung von Propagandamaterial präventiv verhindern können. Dabei ist jedoch ein besonders sorgfältiges Vorgehen bei der Festlegung der Tatbestände, die von einer solchen Verordnung erfasst werden sollen, angezeigt. Zudem ist mittels institutioneller Mittel sicherzustellen, dass der Eingriff in Grundrechtspositionen nur so weit geht, als dies notwendig ist. Das heisst, eine entsprechende Verordnung wäre vorderhand in ihrer Dauer zu beschränken. Gleichzeitig müssten auch effiziente Evaluationsinstrumente bereitgestellt werden, um die Auswirkungen einer solchen Verordnung überprüfen zu können.

Eine kleine Minderheit der Arbeitsgruppe ist demgegenüber der Ansicht, die Schaffung eines neuen Propagandabeschlusses sei unverhältnismässig, es genüge eine Regelung, welche die Zollorgane ermächtigt, rassistisches Material den Strafverfolgungsbehörden zuzuleiten. Im übrigen solle solches Material im Rahmen von Strafuntersuchungen beschlagnahmt und eingezogen werden.

Die Mehrheit hält jedoch dafür, dass eine solche Regelung allein eben nicht wirksam sei, weil der entsprechende Straftatbestand (Art. 261^{bis} StGB) meist nicht erfüllt werde.

Die Minderheit ist der Meinung, dass eine Verordnung nach Art. 185 Abs. 3 BV nur eine punktuelle Regelung erlauben würde. Propagandamaterial, welches dem gewalttätigen Ausländer- oder Linksextremismus zuzurechnen ist, könne von einem solchen Beschluss nicht erfasst werden, da diese Extremismusformen - zurzeit zumindest - nicht ein derartiges Problem darstellen wie die Erscheinungen des Rechtsextremismus.

Mittelfristige Massnahmen

- **Ausdehnung des strafrechtlichen Schutzes auf rechtsextremes und rassistisches Propagandamaterial**

Mittelfristig ist nach Meinung der Arbeitsgruppe eine entsprechende **ordentliche Gesetzesgrundlage** zu schaffen, wobei aus verschiedenen Gründen davon abzuraten ist, Art. 261^{bis} StGB auf das Propagandamaterial auszudehnen.

Besser wäre nach Ansicht der Arbeitsgruppe die **Einführung einer neuen Strafnorm** (beispielsweise Art. 261^{ter} StGB). Selbstverständlich sind dann auch die entsprechenden administrativen Erlasse für Grenzschutz-, Zoll- und Polizeibehörden zu revidieren.

Zum möglichen Inhalt einer neuen Strafnorm (evtl. Art. 261^{ter} StGB) vgl. Ziff. 4.2.1.

- **Revision der Staatsschutzgesetzgebung**

Ebenfalls mittelfristig ist eine **Rechtsgrundlage im BWIS** für die präventive Beschlagnahme und Einziehung von allem gewaltextremem und rassistischem Propagandamaterial zu schaffen.

Für die polizeipräventive Bekämpfung des Rechtsextremismus und insbesondere des Rassismus (Durchsetzung des Antirassismus-Artikels) besteht ein grundsätzliches **Konzept der Bundespolizei**, das aber noch besser mit den Kantonen um- und durchgesetzt werden muss. Im Vordergrund steht dabei die Verbesserung der Früherkennung (Quellenwerbung, Observation, etc.), Verstärkung des Informationsaustausches unter Spezialeinheiten der Kantone sowie Grenzschutz- und Zollbehörden, Verbesserung der Koordination namentlich bei internationalen Anlässen und die konsequentere Durchführung von Identitätsfeststellungen bei rechtsextremen Veranstaltungen.

Ziel muss sein, die rechtsextremen Gruppierungen und Personen einer **nachhaltigen polizeilichen Beobachtung** zu unterwerfen. Es sollte nicht vorkommen, dass gleiches Verhalten in den Kantonen unterschiedlich behandelt wird.

Die Hooligan-Szene nimmt im Fussball- und Eishockeybereich zunehmend Rekrutierungen junger Mitglieder vor. Für die Bekämpfung dieses Vorgehens hat die KKPKS vor 2 Jahren eine **Zentralstelle Hooliganismus** bei der Stadtpolizei Zürich gegründet. Sie ist seit anfangs Jahr funktionstüchtig. Ziel wäre es, eine Datenbank Hooliganismus zu bilden, um u. a. rascher personelle und organisatorische Zusammenhänge in der rechtsextremen Szene zu erkennen. Dies macht jedoch eine Zusammenarbeit mit den Staatsschutzbehörden des Bundes notwendig.

Der **Schweizerische Eishockeyverband** hat bereits entsprechende Vorbereitungen getroffen und steht mit der entsprechenden Bundesbehörde in Kontakt. Es wäre aus Sicht der Arbeitsgruppe sinnvoll, auch den **Schweizerischen Fussballverband** in dieses Vorgehen miteinzubeziehen.

Empfehlung: (1)
Bekämpfung des Hooliganismus

Die Arbeitsgruppe empfiehlt,

von Seiten der Bundesstaatsschutzbehörden die Zusammenarbeit mit der Zentralstelle Hooliganismus zu verstärken;

die erforderlichen rechtlichen Grundlagen für eine Datenbank Hooliganismus zu schaffen;

die Bildung dieser Datenbank mit Bundesmitteln zu unterstützen;

die Einbeziehung des Eishockey- und Fussballverbandes in die Massnahmen zur Bekämpfung des Rechtsextremismus.

- **Revision des Zollgesetzes**

Nach der Aufhebung des Propagandabeschlusses hatte das Bundesamt für Justiz (BJ) in einer **Stellungnahme vom 30. Juni 1998** zu prüfen, ob die Einziehung von politischem Propagandamaterial auch allein auf Grund von Art. 58 StGB möglich sei.

Das BJ kam zum Schluss, dass gewaltextremes, rassistisches oder anderes strafrechtsrelevantes Material unter bestimmten Umständen **nach Art. 58 StGB bereits beschlagnahmt** werden kann, selbst wenn es noch nicht veröffentlicht oder verbreitet, sondern lediglich zur Veröffentlichung oder Verbreitung bestimmt ist. Diese Bestimmung ist an sich auch anwendbar, wenn rassistisches Propagandamaterial an der Grenze sichergestellt werden soll.

Will man die Sicherstellung von rassistischem Propagandamaterial an der Grenze und anschliessende Beschlagnahme zusätzlich auch dann ermöglichen, wenn dieses an Einzelpersonen adressiert ist und nicht davon ausgegangen werden kann, dass es zur Verwendung in der Öffentlichkeit bestimmt ist, so könnte eine solche **Spezialregelung in Art. 36 ZG²⁵** getroffen werden. Dies hätte dann aber die Folge, dass die Beschlagnahme von

²⁵ Zollgesetz (SR 631.0)

ausländischem und inländischem rassistischem Propagandamaterial nicht in gleicher Weise geregelt würde.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die **Grundlage für eine Revision des Zollgesetzes** und damit einer restriktiveren Handhabung der Beschlagnahme von Propagandamaterial bereits mit der Einführung des Art. 261^{bis} StGB im Jahre 1995 geschaffen worden ist. Bis anhin wurde es jedoch versäumt, die den Grenzschutz- und Zollbehörden durch diese Bestimmung eingeräumten Möglichkeiten mit einer Umsetzung im Zollgesetz auszuschöpfen.

Empfehlung: (2)

Extremistische Propaganda

Die Arbeitsgruppe empfiehlt,

raschmöglichst eine auf Art. 185 Abs. 3 BV gestützte Verordnung zur Bekämpfung des rechtsextremen Propagandamaterials zu erlassen;

mittelfristig im Strafgesetzbuch einen neuen Straftatbestand (evtl. Art. 261^{ter} StGB) einzufügen, der sich zu jeder Form von extremistischem Propagandamaterial äussert;

die Zollgesetzgebung der seit 1995 eingetretenen Entwicklung im Strafgesetzbuch anzupassen.

4.1.2. Revision der Staatsschutzgesetzgebung

In den Umfragen haben die Kantone verlangt, dass das BWIS im Sinne einer **Verschärfung der Massnahmen** (Informationsbeschaffung, präventive Kommunikationsüberwachung, etc.) revidiert werde.

Die Arbeitsgruppe ist mehrheitlich der Auffassung, dass dieses Begehren zurückgestellt werden und vorerst **Erfahrungen mit der demnächst in Kraft tretenden Vollzugsverordnung** gesammelt werden müssen.

Eine Überprüfung der Instrumente des BWIS sollte demnach erst mittelfristig erfolgen.

Die Frage, ob Extremismus ohne Anwendung von direkter physischer Gewalt in das **Befassungsspektrum der Staatsschutzorgane** fallen soll, wird im Rahmen der Arbeiten zur Vollzugsverordnung zum BWIS zu prüfen sein.

Empfehlung: (3)
Staatsschutzgesetzgebung

Die Arbeitsgruppe empfiehlt,

die Vollzugsgesetzgebung zum BWIS (BWIS-Verordnung, Verordnung über das Staatsschutz-Informationssystem; Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen) möglichst rasch in Kraft zu setzen;

Das BWIS binnen zweier Jahre einer Evaluation seines Konzeptes und seiner Instrumente zu unterziehen.

4.1.3. Internet

Die Bundespolizei hatte bereits 1998 als Folge der starken Zunahme rechts-extremer und rassistischer Websites den schweizerischen Internet-Providern eine Reihe von **ausländischen rechtsextremen und rassistischen Websites zur Sperrung empfohlen**. Dies, weil die direkte Strafverfolgung im Gegensatz zu schweizerischen Sites wegen sehr unterschiedlicher Rechtssysteme meist nicht möglich ist.

Ein **Positionspapier der Bundespolizei vom April 2000** bejaht eine subsidiäre Verantwortlichkeit respektive eine mögliche Gehilfenschaft der Provider unter bestimmten Bedingungen. Liegen einem Internet Service Provider konkrete Hinweise einer Strafverfolgungsbehörde auf illegale Netzinhalte vor, sind Sperrungen das strafrechtlich gebotene Verhalten, wenn der Informationslieferant nicht direkt belangt werden kann. Wie bereits erwähnt, stellen sich bei Sperrungen allerdings vielfältige technische Schwierigkeiten.

Le **Conseil de l'Europe** est sensible aux défis touchant à la criminalité informatique. Depuis 1989, le Comité des Ministres a adopté diverses recommandations dans les domaines liés à Internet. Il a ainsi incité les Etats membres à adapter leurs législations nationales, notamment dans le domaine de la criminalité liée à l'ordinateur²⁶ et par rapport aux problèmes de procédure pénale liés à la technologie de l'information²⁷. En outre, certaines lignes directrices ont été définies dans la recommandation sur la représentation de la violence dans les médias électroniques²⁸. La responsabilité tant des acteurs non-étatiques que des Etats membres y est abordée. La vie privée des personnes sur Internet devant également être protégée, le Comité des Ministres a

²⁶ Recommandation du Comité des Ministres (89) 9 sur la criminalité en relation avec l'ordinateur.

²⁷ Recommandation du Comité des Ministres (95) 13 relative aux problèmes de procédure pénale liés à la technologie de l'information.

²⁸ Recommandation du Comité des Ministres (97) 19.

adopté des lignes directrices pour les utilisateurs comme pour les fournisseurs de services d'Internet²⁹.

L'Assemblée parlementaire s'est également intéressée à la problématique ayant trait à Internet, de même qu'à la menace des partis et mouvements extrémistes pour la démocratie en Europe³⁰. Elle a encouragé la coopération entre les autorités compétentes et a notamment invité le Comité des Ministres à traiter en priorité "le problème de la lutte contre la diffusion sur Internet de documents racistes, émanant de l'extrême droite comme de gauche, en élaborant un instrument international".

Si les recommandations susmentionnées visent à encourager les Etats membres à adopter un certain comportement, il convient de relever qu'un instrument contraignant traitant de la criminalité sur Internet est en train d'être élaboré au sein du **Conseil de l'Europe**. En effet, le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) a chargé le Comité d'experts sur la criminalité dans le cyber-espace (PC-CY) d'examiner, en résumé:

- les infractions commises dans le cyber-espace, en particulier sur les réseaux de communication comme Internet (p. ex. transactions financières illicites, offres de services tombant sous le coup de la loi, violation des droits d'auteur et agissements contraires à la dignité humaine et à la législation sur la protection des mineurs);
- les autres questions de droit pénal matériel pouvant nécessiter une coopération internationale comme les définitions, sanctions et responsabilités des parties concernées, p.ex. les personnes offrant des services sur Internet;
- la coopération internationale dans les enquêtes sur les infractions dans le cyber-espace (en particulier en matière d'extradition et d'entraide judiciaire);
- les éventuels recours à des pouvoirs coercitifs (dont les recours sur le plan international) et la viabilité de tels recours (interception de télécommunications et surveillance électronique des réseaux d'information via Internet entre autres; recherches et saisies dans les systèmes de traitement des données y compris les sites Internet; rendre inaccessible le matériel illicite et imposer aux personnes offrant des services le respect d'obligations spéciales tel le chiffrement);
- les compétences (détermination du lieu de l'infraction et du droit applicable; ne bis in idem, conflits de compétences).

²⁹ Recommandation du Comité des Ministres (99) 5 sur la protection de la vie privée sur Internet, lignes directrices pour la protection des personnes à l'égard de la collecte et du traitement de données à caractère personnel.

³⁰ Recommandation de l'Assemblée parlementaire 1438 (2000).

Bien que les négociations de cette convention aient lieu au sein du Conseil de l'Europe, son **champ d'application** ne sera pas limité au continent européen. En effet, cet instrument international sera également ouvert à la signature d'Etats non membres du Conseil de l'Europe. L'Afrique du Sud, le Canada, et les Etats-Unis participent notamment aux négociations. Cette convention, provisoirement intitulée "projet de convention sur la cyber-criminalité", devrait être prochainement finalisée.

Das **Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten** (EDA) hat bereits einen Vorstoss in dieser Richtung unternommen und im Rahmen der Washingtoner Holocaust-Konferenz vom November 1997 eine internationale Konferenz über rassistische Inhalte im Internet vorgeschlagen. Das EDA hat diese Thematik im Rahmen der UNO-Menschenrechtskommission im März 1999 wieder aufgebracht und im Februar 2000 ein Expertenseminar über Beschwerdemöglichkeiten von Rassendiskriminierungsopfern in Genf finanziert, in welchem der Missbrauch des Internets für rassistische Propaganda ein wichtiges Traktandum darstellte. Zur Zeit wird geprüft, ob eine neue schweizerische Initiative opportun ist.

Wie unter Ziff. 2.1.5. bereits erwähnt, wurde anlässlich des **Bodenseetreffens 2000** beschlossen, dass gegen die Plattformen für die Verbreitung rassistischer Inhalte und Aufrufe zu Gewalt im Internet verstärkt vorgegangen werden soll. Die europäischen Staaten sollten diesem Beispiel folgen und gemeinsam auf politischer Ebene versuchen, alle Länder zu überzeugen, entsprechende Massnahmen zu treffen. Dahingehende technische Vorkehrungen sind, wie bereits erwähnt, darstellbar. Damit würden auch die Bemühungen des Europarates, der OECD und der EU wirksam unterstützt.

Die Arbeitsgruppe ist deshalb der Ansicht, dass eine diesbezügliche Lösung nur auf dem **internationalen Weg** gefunden werden kann. Deshalb sollte eine internationale Konferenz über die Thematik „Rassismus im Internet“ einberufen werden.

Empfehlung: (4)
Internet als Gefahr

Die Arbeitsgruppe empfiehlt,

die für die Bekämpfung des Rechtsextremismus zuständigen Behörden anzuweisen, weiterhin in Zusammenarbeit mit Schweizer Providern dahingehend zu wirken, dass die Verbreitung rechtsextremer Inhalte auf dem Internet bekämpft wird;

alle internationalen Anstrengungen zur Schaffung einer Konvention bezüglich der verbotenen Inhalte auf dem Internet zu treffen;

den diplomatischen Druck auf die Staaten, die Ausgangspunkt für die Verbreitung solcher Inhalte darstellen, aufrecht zu erhalten oder nach Möglichkeit in internationaler Abstimmung zu verstärken.

4.2. Repression

4.2.1. Art. 261^{bis} StGB

Zum Tatbestandsmerkmal der Öffentlichkeit

Das Tatbestandsmerkmal der Öffentlichkeit in Art. 261^{bis} StGB sollte nach Meinung der Arbeitsgruppe **nicht angetastet** werden, bildete doch die Zusage des Bundesrates, dass kein Maulkorbgesetz geplant sei, eine wohl unabdingbare Voraussetzung der knappen Annahme der Antirassismuskriterien durch den Souverän³¹. Die Grenzen zum Gesinnungsstrafrecht dürfen nicht überschritten werden.

Daneben ist zu berücksichtigen, dass die Polizei momentan noch die als privaten Anlässe gekennzeichneten Veranstaltungen ausfindig machen und beobachten kann. Würde auch das private rassistische Handeln mit Strafe bedroht, könnte dies ein **Entgleiten der Szene in den Untergrund** und damit in die Anonymität zur Folge haben.

³¹ Zur Problematik des Tatbestandselements der Öffentlichkeit vgl. Niggli, a.a.O., S. 143 ff.

Revision von Art. 261^{bis} StGB ?

Die Vornahme rechtsextremer Gesten und der Gebrauch von nationalsozialistischen Insignien oder Emblemen in der Öffentlichkeit könnten mit einer **neuen Gesetzesgrundlage** pönalisiert werden. Wie unter Ziff. 4.1.1. zum Propagandamaterial bereits ausgeführt wird, ist aus verschiedenen Gründen davon abzuraten, den Anwendungsbereich von Art. 261^{bis} StGB auszudehnen.

Die Arbeitsgruppe schlägt deshalb auch für die Vornahme rechtsextremer Gesten und den Gebrauch von nationalsozialistischen Insignien oder Emblemen in der Öffentlichkeit einen **neuen Straftatbestand** (evtl. Art. 261^{ter} StGB) vor. Dieser Artikel kann selbstverständlich mit einer Regelung betreffend das Propagandamaterial kombiniert werden.

Der neue Straftatbestand (evtl. Art. 261^{ter} StGB) könnte folgendermassen ausgestaltet sein:

- **Mögliche Tatbestandsobjekte:**
 - Kennzeichen wie Fahnen, Abzeichen, Insignien, Embleme, Symbole, Uniformstücke, etc., wobei die Menge unbeachtlich wäre;
 - Propagandamittel, wobei auch hier die Menge unbeachtlich wäre;
 - Parolen;
 - Gesten;
 - Grussformen
- **Mögliche Tathandlungen:**
 - Tathandlungen gemäss Art. 135 Abs. 1 und Art. 197 Ziff. 3 StGB (herstellen, einführen, lagern, in Verkehr bringen, anpreisen, ausstellen, anbieten, zeigen, überlassen oder sonstwie zugänglich machen);
 - Tragen;
 - Ausführen;
 - Verwenden (betr. Parolen, Gesten und Grussformeln)

Die Rassendiskriminierung kann sich sowohl gegen Einzelpersonen als auch gegen Gruppen von Personen richten. Insoweit Rassendiskriminierung (Art. 261^{bis} StGB) ein abstraktes Gefährdungsdelikt darstellt, muss aber eine grössere Gruppe betroffen sein. Hier sollte man sich mit dem **Begriff Rassendiskriminierung** begnügen, um nicht den Eindruck zu erwecken, es müsse jeweils im Einzelfall noch nachgewiesen werden, dass der Verstoss die Menschenwürde verletzt habe. „Rassendiskriminierend“ oder „rassendiskriminierende Bedeutung“ erscheinen der Arbeitsgruppe gleichwertig. Dagegen erachten wir das in der deutschen Regelung enthaltene Kriterium „gegen die demokratische Grundordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung verstossend“ im vorliegenden Sachzusammenhang als klar zu weit gehend (unter dem Titel des Rassismus würde eine neue strafrechtliche Grundnorm zum Schutz der Demokratie und eine strafrechtlich sanktionierte Verpflichtung zur Völkerverständigung geschaffen). In der deutschen Regelung wird der entsprechende Passus als Einschränkung verstanden („nur strafbar, sofern gegen demokratische Grundordnung/Völkerverständigung verstossend“).

Grundsätzlich sollte jedermann zur Anzeige berechtigt sein, weshalb dieser Straftatbestand als **Offizialdelikt** ausgestaltet werden sollte. Daneben sollten die Behörden die **Möglichkeit zur Einziehung** der oben genannten Gegenstände haben. Eventuell wäre in der Strafnorm selbst darauf hinzuweisen, dass die Verwendung dieser Gegenstände zu wissenschaftlichen oder kulturellen Zwecken straflos wäre. Als Strafmass erachtet die Arbeitsgruppe eine **Übertretung** als angemessen. Dass im Ausland zum Teil strengere Strafdrohungen bestehen, liegt daran, dass dort auch schwerere Straftaten (Verbrechen gegen den Staat) mitbehandelt werden.

Weitere Möglichkeiten

Eine weitere, allerdings nicht abschliessende Lösung könnte darin liegen, dass der **Begriff der Propaganda** in Art. 261^{bis} StGB **weiter gefasst** würde, womit man Unsicherheiten über die Auslegung dieser Bestimmung beseitigen könnte³².

Denkbar wäre auch die Schaffung eines **besonderen Strafrahmens** bei rassistisch motivierten Straftaten, insbesondere bei strafbaren Handlungen gegen Leib und Leben, Brandanschlägen, Drohungen, Sachbeschädigungen oder Hausfriedensbruch. Zu beachten ist dabei, dass fast alle Straftaten auch rassistisch motiviert sein können. Eine solche Bestimmung wäre allerdings rein plakativ, da bei der Strafzumessung nach Art. 63 StGB das Verschulden des Täters massgeblich ist und der Richter die Beweggründe des Schuldigen zu berücksichtigen hat. Rassistische Beweggründe können dabei zu einer höheren Strafe führen.

Empfehlung: (5)

Strafbarkeit rechtsextremer Gesten und Insignien sowie von Propagandamaterial

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, das Strafgesetzbuch mit einem neuen Übertretungsstrafatbestand zu ergänzen; der

- die Vornahme rechtsextremer Gesten und den Gebrauch von nationalsozialistischen Insignien oder Emblemen in der Öffentlichkeit verbietet**
- und auch die Handhabe von rechtsextremem Propagandamaterial regelt.**

³² Vgl. Niggli, a.a.O., Rz. 887 ff.

4.2.2. Fernhaltemassnahmen

Verstärkte Fernhaltemassnahmen sollten grundsätzlich dazu beitragen, dass **keine zusätzliche Mobilisierung** der inländischen rechtsextremen Szene durch Auftritte prominenter Personen und Rockgruppen aus dem Ausland eintreten kann.

Von vielen Kantonspolizeien sowie Grenzschutz- und Zollbehörden wird in diesem Zusammenhang gefordert, dass auch unbekannt Personen, die auf Grund ihres Outfits oder der mitgeführten Gegenstände eindeutig als zu einer rechtsextremen Gruppierung zugehörig erkannt werden, die Einreise verweigert wird. Zudem sollten solche Fernhaltemassnahmen **dauernd** ergriffen werden können und nicht nur an besonderen Anlässen (beispielsweise der Geburtstag von R. Hess).

Die Grenzschutz- und Zollbehörden verfügen zwar gestützt auf die allgemeine Polizeiklausel über die Möglichkeit, **unmittelbare Rückweisungen** im Einzelfall anzuordnen. Im Hinblick auf den starken Eingriff in die persönliche Freiheit, den eine Verweigerung der Einreise bedeutet und die Unsicherheiten, die mit dem Erkennen der Zugehörigkeit zu einer rechtsextremen Gruppierung einher gehen, sind solche Massnahmen jedoch heikel. Dazu kommt, dass es sich dabei um eine zeitlich und örtlich begrenzte Massnahme handelt und es für den Behörden unbekannt ausländische Rechtsextreme ein Leichtes wäre, eine solche Handhabung dadurch zu umgehen, dass sie ohne entsprechendes Outfit oder Material einreisen und sich in der Schweiz damit versorgen würden.

Der **Informationsaustausch der europäischen Sicherheitsdienste** sollte auf jeden Fall intensiviert werden, damit geplante Treffen einschlägiger Kreise und die Anreisewege rechtzeitig mitgeteilt werden können. Die von der Bundespolizei benachrichtigten Grenzkontrollorgane könnten dann Personen oder ganze Gruppen, welche der rechtsextremen Szene zuzurechnen sind und zu besonderen Anlässen in die Schweiz einreisen möchten, an der Grenze zurückweisen.

Während der **Fussball-Europameisterschaft 2000** hat insbesondere Deutschland mit einer verschärften Passgesetzgebung erfolgreich die Ausreise bekannter Hooligans verhindern können. Diese starke Einschränkung der Bewegungsfreiheit ist aber vor dem Hintergrund des zeitlich beschränkten und als besonders gefährdet eingestuften Grossanlasses zu werten. Zudem haben die schmerzliche Erinnerung an die Ausschreitungen deutscher Hooligans anlässlich der Fussball-WM 1998 und die hängige Kandidatur Deutschlands für die Fussball-WM 2006 die politische Bereitschaft zum harten Durchgreifen erheblich verstärkt.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass sich in der Schweiz aufhaltende ausländische Extremisten im Rahmen der geltenden **Rechtsordnung verstärkt ausgewiesen** werden könnten. Ausweisungen dürften das vorliegende Problem jedoch wenig entschärfen.

Empfehlung: (6)***Massnahmen an der Grenze***

Die Arbeitsgruppe empfiehlt,

die bekannten ausländischen Rechtsextremisten durch konsequente Verhängung von Einreisesperren von dem Gebiet der Schweiz fernzuhalten;

den Informationsaustausch mit den Sicherheitsdiensten Europas zu intensivieren und gegebenenfalls eine rechtliche Grundlage für den Datenaustausch mit dem Ausland zu schaffen, damit geplante Treffen einschlägiger Kreise und die Anreisewege rechtzeitig erfahren und mitgeteilt werden können;

die Grenzschutz- und Zollorgane anzuweisen, erkannte rechtsextreme Gruppen und Einzelpersonen unter Mitteilung an die Bundespolizei an der Grenze zurückzuweisen, namentlich dann, wenn diese in der Schweiz die öffentliche Ordnung gefährden könnten.

4.2.3. Parteiverbot

Die Bundespolizei sollte die **Entwicklung** bezüglich der deutschen NPD, der schweizerischen NPS sowie anderer, nicht politisch organisierter Gruppierungen weiter **beobachten** und allenfalls die Aufnahme dieser Vereine auf die Beobachtungsliste beantragen. Eine frühe politische Vorwarnung über ein allfälliges NPD-Verbot in Deutschland sowie weitere Erkenntnisse über die NPD wären dabei sicherlich hilfreich.

Ein allfälliges **Verbot eines Vereines** mit einer rechtsextremen Zielsetzung in der Schweiz könnte als letzte Massnahme geprüft werden, ist aber in der Schweiz im Gegensatz zu Deutschland traditionell kein übliches Mittel der Extremismusbekämpfung (wurde auch im Zusammenhang mit der kurdischen PKK nicht eingesetzt). Zuletzt wurde im Jahr 1945 eine politische Partei verboten.

Mit der neuen Bundesverfassung bedarf die **Einschränkung von Grundrechten**, worunter namentlich die Vereinigungsfreiheit (Art. 23 BV) und die Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV) fallen, einer gesetzlichen Grundlage, wobei schwerwiegende Einschränkungen im Gesetz selbst vorgesehen sein müssen (Art. 36 BV). Der Bundesrat hat allerdings gemäss Artikel 185 BV bei eingetretenen oder drohenden schweren Störungen der inneren oder äusseren Sicherheit die Kompetenz, Verfügungen und Verordnungen zu erlassen. Entsprechende Verordnungen wären zu befristen und in die ordentliche Gesetzgebung zu überführen.

Dabei darf jedoch auch die **zivilrechtliche Problematik** nicht vergessen werden. Würde der Bundesrat gestützt auf Art. 185 BV ein Parteiverbot erlassen, wären die unter dieses Verbot fallenden und bereits bestehenden Vereine noch nicht aufgelöst. Nach Art. 78 ZGB³³ erfolgt die zwangsweise Auflösung eines Vereins durch Gerichtsurteil auf Klage der zuständigen Behörde oder eines Beteiligten hin, wenn der Zweck des Vereins widerrechtlich oder unsittlich ist; dies gilt auch in Fällen ursprünglicher Widerrechtlichkeit / Unsittlichkeit (vgl. BGE 112 II 6 betr. Art. 52 Abs. 3 ZGB; im Übrigen erwirbt ein Verein zu politischen Zwecken die Rechtspersönlichkeit nach Art. 60 ZGB, wenn der Wille, als Körperschaft zu bestehen, aus den Statuten ersichtlich ist; ein Handelsregistereintrag ist fakultativ). Über die Rechtsfolgen der Widerrechtlichkeit / Unsittlichkeit hat der Richter zu befinden.

Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (SR 0.104)

Wie bereits unter Ziff. 2.2.1. erwähnt, wurde das oben genannte Übereinkommen von der Schweiz im Jahr 1994 ratifiziert. Es verlangt von den Vertragsstaaten unter anderem, in ihren Rechtsordnungen die Verbreitung von Ideologien, welche die Überlegenheit einer „Rasse“ oder den Hass zwischen „Rassen“ propagieren und die Aufreizung von Drittpersonen zu Rassendiskriminierungen mit Strafe zu bedrohen.

Die Schweiz brachte den **Vorbehalt** an, dass sie die notwendigen gesetzgeberischen Massnahmen zur Umsetzung von Art. 4 des Übereinkommens in gebührender Berücksichtigung der Meinungsäusserungs- und Vereinsfreiheit ergreifen werde, welche unter anderem in der Erklärung der Menschenrechte verankert sei.

Die Schweiz ist dieser Bestrafungspflicht durch den Erlass der Strafbestimmung von Art. 261^{bis} Abs. 1-3 StGB sowie dem gleichlautenden Art. 171c MStG³⁴ konventionsgemäss nachgekommen.

Die Frage des **Spannungsverhältnisses zwischen der Anwendung und Auslegung von Artikel 261^{bis} StGB und der Meinungsäusserungsfreiheit** beschäftigte nach der Annahme der Bestimmung das Parlament gleich mehrfach (vgl. Motion Gusset vom 19. Juni 1997 [NR 97.3327]; Interpellation Keller „Stammtischgespräche und Rassismus-Strafnorm“ [NR 94.3375] sowie Interpellation Fraktion der Freiheits-Partei der Schweiz vom 17. März 1999 „Rassismus. Missbräuchliche Anzeigen“ [NR 99.3092]). Mit der Motion SCHERRER „Aufhebung des Rassismusgesetzes“ vom 21. April 1999 (NR 99.3169) wurde schliesslich die Abschaffung des „Rassismusgesetzes“ wegen Kollision mit Artikel 16 der neuen Bundesverfassung (Meinungs- und Informationsfreiheit) verlangt. In seiner Stellungnahme zu dieser Motion vom 18. August 1999 hielt der Bundesrat ausdrücklich fest, dass die Meinungsfrei-

³³ Schweizerisches Zivilgesetzbuch (SR 210)

³⁴ Militärstrafgesetz (SR 312.0)

heit weder nach der alten noch nach der neuen Bundesverfassung vorbehaltlos gewährleistet sei. Der Bundesrat führte insbesondere aus:

„2. Die Meinungsfreiheit sichert jedermann das Recht, sich über beliebige Inhalte in irgendwelcher Form frei zu äussern. Das Recht auf Meinungsfreiheit ist nicht nur eine notwendige Bedingung für die zwischenmenschliche Kommunikation, sondern auch für die Funktionsfähigkeit eines demokratischen Gemeinwesens. Der hohe Stellenwert der Meinungsfreiheit ist der Grund, weshalb in der Praxis des Bundesgerichts und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte der Schutzbereich dieses Rechts sehr umfassend umschrieben wird. [...]

3. Die Meinungsfreiheit ist jedoch weder nach der geltenden noch nach der neuen Verfassung vorbehaltlos gewährleistet. Wie dies in der Stellungnahme des Bundesrates vom 17. September 1997 zur Motion Gusset betreffend Revision des Rassismusklausels ausgeführt wird, hat der Schutz vor Diskriminierungen gegenüber der Meinungsfreiheit immer dann Vorrang, wenn durch eine Äusserung geradezu die Menschenwürde des Opfers verletzt wird. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts wie auch des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte sowie nach Artikel 36 der neuen Bundesverfassung sind darüber hinaus auch Einschränkungen der Meinungsfreiheit für Äusserungen mit einem rassistischen Inhalt zulässig. Solche Einschränkungen müssen auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und sich in verhältnismässiger Weise auswirken. Im Hinblick auf die letzterwähnte Voraussetzung hat der Bundesrat in der Stellungnahme zur Motion Gusset darauf hingewiesen, dass die Anwendung der Strafbestimmung gegen Rassendiskriminierungen in den meisten Fällen in einem Spannungsverhältnis zur Meinungsfreiheit steht. Das bedeute aber nicht, dass derartige Konfliktsituationen zu einer unverhältnismässigen Beschränkung der Meinungsfreiheit führen müssten. [...] Aber auch die neue Verfassung gibt keinen Freipass für rassendiskriminierende Äusserungen.“

Ein Rückzug des Vorbehaltes hätte zum jetzigen Zeitpunkt nur schwer prognostizierbare Auswirkungen auf die Rechtsanwendung, da die Umsetzung der internen Strafnormen bei den Gerichten liegt. Ungeachtet dieser juristischen Überlegungen ist aber darauf hinzuweisen, dass ein **Rückzug aus politischer Sicht ein wichtiges Signal** senden würde. Wir empfehlen deshalb die Prüfung des Rückzuges des Vorbehaltes.

Anpassung von Art. 275^{ter} StGB ?

Art. 275^{ter} StGB (Rechtswidrige Vereinigung) könnte unter Umständen auf Sachverhalte der Rassendiskriminierung ausgedehnt werden (nach geltendem Recht wird die Mitgliedschaft in einem rassendiskriminierenden Verein strafrechtlich nicht erfasst³⁵).

Art. 275^{ter} StGB steht allerdings unter dem Titel „Verbrechen gegen den Staat“, und die Mitgliedschaft in einem rassendiskriminierenden Verein ist nicht ohne weiteres staatsgefährlich.

Der Ausdehnung des Anwendungsbereichs des bestehenden Art. 275^{ter} StGB wäre aber auch hier aus politischen Gründen das Einfügen einer entspre-

³⁵ Vgl. Niggli, a.a.O., S. 164

chenden Bestimmung hinsichtlich rassistischer Vereinigungen als Art. 261^{quater} StGB vorzuziehen.

Auf eine diesbezügliche Empfehlung wird jedoch verzichtet, da wie bereits erwähnt wurde, ein solches Vorgehen nicht der rechtlichen und politischen Tradition in der Schweiz entsprechen würde.

Empfehlung: (7)

Verzicht auf Vorbehalt beim Rassismusartikel

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die Aufhebung des Vorbehaltes zu Art. 4 des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung so rasch wie möglich zu prüfen.

4.2.4. Vereinheitlichung der Strafverfolgung

Das Handeln der Grenzschutz-, Zoll- und Polizeibehörden im Bereich Rechtsextremismus ist immer noch **nicht einheitlich**. Es gibt beispielsweise Kantone, die dem Rechtsextremismus eher gelassen gegenüber stehen und tendenziell nicht eingreifen. Daneben gibt es andere Kantone, die die rechtsextreme Szene stark beobachten und allenfalls auch einschreiten.

Obwohl die Kantone primär für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung auf ihrem Gebiet zuständig sind, wäre die Empfehlung einer **einheitlichen nationalen Vorgehensweise im Bereich Rechtsextremismus** ratsam, damit Unstimmigkeiten kanalisiert und vereinheitlicht werden und Grenzschutz-, Zoll- sowie Polizeistellen nach den gleichen Vorgaben arbeiten können.

Diese Aufgabe ist koordinierend primär von der **Bundespolizei** wahrzunehmen. Konkret ist der den Polizei-, Grenzschutz- und Zollbehörden ausgeteilte **Leitfaden** zu aktualisieren und mit konkreten Beispielen und Anwendungsfällen aus der Praxis zu ergänzen. Sekundär ist es Aufgabe der verschiedenen Korps, bis auf Mannschaftsstufe zu informieren.

Daneben sollte auch **auf der Ebene der Justiz** eine Sensibilisierung und Schulung erfolgen, damit die Anklageerhebung vereinheitlicht werden kann.

Empfehlung: (8)***Leitfaden Antirassismus- Gesetz***

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die Bundespolizei anzuweisen, den Leitfaden für die Polizei-, Grenzschutz und Zollbehörden der Kantone zu revidieren.

4.3. Koordination

Die Bekämpfung des Rechtsextremismus ist eine **gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden**. Dabei muss betont werden, dass in erster Linie die Kantone für die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und des öffentlichen Friedens zuständig sind.

4.3.1. Behörden: Bund, Kantone und Gemeinden

Der Bundesrat sollte mit den Kantonen das Phänomen im Rahmen der **institutionalisierten Konferenzen** beurteilen.

Eine **interdepartementale Arbeitsgruppe** (evtl. unter der Leitung des BAP) oder eine besonders damit beauftragte Bundesstelle sollten sich längerfristig mit der Umsetzung der in diesem Bericht vorgeschlagenen Massnahmen beschäftigen.

Der Bundesrat sollte auch erwägen, wie er die Kantone im Bereich Rechtsextremismus-Bekämpfung verstärkt unterstützen kann.

4.3.2. Kommissionen

Angesichts der steigenden Ansprüche, mit denen das Sekretariat der EKR konfrontiert wird, betrachtet die Arbeitsgruppe eine **Aufstockung des Sekretariats um 200 Stellenprozente** als notwendig.

Auf Grund der zu beschliessenden Massnahmen ist gegebenenfalls zu prüfen, ob das **Mandat der EKR erweitert** werden muss.

Falls die zu übertragenden Aufgaben nicht durch eine Erweiterung des Mandats der EKR übernommen werden und nicht einer ausserparlamentarischen Kommission übertragen werden können, ist zu prüfen, ob eine verwaltungsin-

terne Einheit geschaffen werden soll, die in enger Zusammenarbeit mit dem Sekretariat der EKR diese Aufgaben übernehmen könnte.

Die Kantone ihrerseits könnten zur Extremismus- und Rassismus-Bekämpfung **regierungsrätliche Kommissionen** einsetzen, die ein Beobachtungs- und Rapportmandat haben. Die Anlaufstellen der Kantone sollten zügig realisiert und nach 5 Jahren evaluiert werden.

Empfehlung: (9)
Folgemassnahmen

Die Arbeitsgruppe empfiehlt,

im Bereich der Rechtsextremismus-Bekämpfung die Zusammenarbeit zwischen Bundes- und Kantonsbehörden zu verstärken;

eine interdepartementale Arbeitsgruppe (evtl. unter der Leitung des BAP) einzusetzen, die sich kurz- bis mittelfristig mit der Umsetzung der in diesem Bericht vorgeschlagenen Massnahmen zu beschäftigen hat;

das Sekretariat der EKR um 200 Stellenprozente aufzustocken.

mittel- bis langfristig zu prüfen, ob das Sekretariat der EKR bzw. eine neu zu schaffende Einheit der Bundesverwaltung die Koordination der gesellschaftspolitischen Massnahmen übernehmen kann. In beiden Fällen wären die entsprechenden finanziellen und personellen Mittel bereitzustellen.

4.4. Information

Dem Rechtsextremismus kann nur mit einer **offenen, ehrlichen und demokratischen Auseinandersetzung** begegnet werden. Daran müssen sich auch alle gesellschaftlichen Kräfte wie Parteien, Kirchen, Verbände, Wirtschaft, Gewerkschaften, kulturellen Organisationen und Medien beteiligen und gegenüber extremistischen Tendenzen eine klare Haltung beziehen.

Sinnvoll sind aber auch **öffentlich vertretene Leitlinien von Unternehmen** als solche, die keinen Rassismus, keine Fremdenfeindlichkeit dulden. Wenn dies auch bei Anstellungsgesprächen und Arbeitsverträgen klar formuliert wird, sollte allen Mitarbeitenden klar sein, wann sie Konsequenzen zu gewärtigen haben.

Das Erstarren der rechtsextremen Szene ist u. a. auf einen Generationenwechsel und einen **Nachzug sehr junger Mitglieder** aus der Hooligan-Szene im Umfeld von Eishockey- und Fussballspielen zurückzuführen. Weitere Rekrutierungsfelder sind zu einem guten Teil international organisierte Skinhead-Konzerte. Erstkontakte können auch über das Internet stattfinden.

In all diesen Bereichen muss verstärkt informiert werden und (beispielsweise wie im Bereich des Sexualstrafrechts) an die Zivilcourage der Bevölkerung appelliert werden.

Eine vom Bund initiierte und getragene **Informationskampagne** scheint der Arbeitsgruppe jedoch wenig sinnvoll. Besser wäre eine auf die besonderen Verhältnisse zugeschnittene Information vor Ort (Gemeinden, Kantone, etc.), durch die EKR oder durch die Schweizerische Koordinationsstelle für Verbrechensbekämpfung, die auf Stufe Polizei die Planung und Koordinierung der öffentlichen Informationsarbeit zur Verbrechensverhütung gesamtschweizerisch und in Form von jährlichen Kampagnen zur Aufgabe hat.

Diese öffentliche Information sollte daneben **interdisziplinär** geschehen und Jugendarbeit, Schule, Elternhaus, Sportvereine, Sozialpädagogik, Kirche, Polizei, Gemeinwesenarbeit, Behörden auf Gemeindeebene vernetzt umfassen.

Es geht darum, die Attraktivität rechtsextremer Gruppierungen zu brechen, sinnvolle Alternativen aufzuzeigen und auf Wege zum Ausstieg aus einer Gruppierung hinzuweisen. Den jungen Menschen sollte die Bedeutung der menschenverachtenden Politik der Nazizeit bewusst gemacht und eine Diskussion um Werte, um Vorstellung von männlicher Stärke usw. geführt werden.

4.4.1. Politik

Die **politische Auseinandersetzung** im Rahmen der Ausländer- und Asylthematik kann das Feld für rechtsextremistische Äusserungen und Gewaltakte vorbereiten.

Politiker und Politikerinnen sind aufgefordert, **klare Aussagen** zu machen wie etwa: „Wir schützen Fremde, Andersfarbige, Angehörige von Minderheiten. Sie gehören zu uns und wir tolerieren nicht, dass man sie diffamiert und bedroht“. Es darf keine politischen Äusserungen geben, welche auf Diffamierung und Ausgrenzung beruhen und unterschwellig Aggressionen schüren. Da grundsätzlich jede Form von Extremismus verwerflich ist, dürfen daneben auch nicht andere Arten von Extremismus (beispielsweise Links- oder Ausländerextremismus) verharmlost oder gar vergessen werden.

4.4.2. Medien

Zur Sensibilisierung der Bevölkerung wäre es nützlich, wenn die Medien vermehrt über **potentielle Opfer** berichten würden, damit diese ein „Gesicht“ erhalten.

Im Zentrum der Berichterstattung sollten nicht die Täter oder der gefährdete Rechtsstaat sein, sondern die **Menschen**, die von rechtsextremer Gewalt betroffen sind.

Wichtig ist aber auch, dass die Medien **andere, ebenso verwerfliche Arten des Extremismus** (beispielsweise Ausländer- und Linksextremismus) in ihrer Berichterstattung nicht vergessen oder gar verharmlosen.

4.4.3. Ursachenforschung

Die Ursachen für das stete Wachsen der rechtsextremen Szene sowie die zunehmenden rechtsextrem motivierten Gewalttaten sind **vielschichtig**.

Genauere, auf die schweizerische Situation bezogene **wissenschaftliche Erhebungen fehlen**. Die Forschung im Bereich Rechts- und Linksextremismus in der Schweiz steckt noch in den Anfängen.

Erste Erkenntnisse weisen darauf hin, dass eine Mehrheit der Jugendlichen aus einem unauffälligen sozialen Umfeld stammt. Für deren Beweggründe, sich diesen Gruppen anzuschliessen, gibt es **zwei Erklärungsansätze**, welche unterschiedliche Aspekte in den Vordergrund rücken:

- Die sozialpsychologische Sicht betrachtet die rechtsextreme Skinhead-Bewegung vorrangig als jugendkulturelles Problem und erklärt die rechtsextreme Sprache und Symbolik als bewussten Tabubruch.
- Dagegen argumentiert die politologische Analyse, dass sich in den Aktionen der Rechtsextremen die vorherrschenden politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen widerspiegeln und diese als "konforme Rebellen" dem Rechtsextremismus und Neonazismus Vorschub leisten.

Schliesslich gilt es auch die **Medienwirkungen** auf die jugendliche "Subkultur" zu berücksichtigen.

Rassismus und Rechtsextremismus sind zwar zunehmend aber doch **erst punktuell Objekte von Forschungsvorhaben**. Mangels Kontinuität und Schwerpunktbildung geht auch hier immer wieder *know-how* verloren. Ohne etwa die Frage beantworten zu können, worin die Attraktivität des Rechtsextremismus und von Neonazismus für Junge (Männer) liegt, ist es jedoch schwer möglich, Massnahmen zur Entschärfung des Problems zu eruieren.

Eine koordinierte Forschungsoffensive in diesem Bereich würde deshalb vor allem für die **Prävention** unschätzbare Dienste leisten. Eine Unterstützung dieses Postulats im Rahmen des Schweizerischen Nationalfonds ist zu prüfen.

Im Jahre 1995 erschien die **Studie „Rechtsextremismus in der Schweiz; Organisationen und Radikalisierung in den 1980er und 1990er Jahren“** (NZZ Verlag in Zürich) der Autoren Urs Altermatt und Hanspeter Kriesi im Auftrag des Vorstehers des EJPD und in Absprache mit der Konsultativen Staatsschutz-Kommission. Diese Studie wurde in einem grossen Umfang abgesetzt und trug massgeblich zur Information und Diskussion über dieses Thema bei. Sie entspricht jedoch nicht mehr dem neuesten Stand der Dinge und sollte daher, evtl. mit finanzieller Unterstützung des Bundes, überarbeitet werden.

Empfehlung: (10)
Information und Forschung

Die Arbeitsgruppe empfiehlt,

die Information der Öffentlichkeit zu verbessern;

ein sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm in Auftrag zu geben, das über die Ursachen des Rechtsextremismus in der Schweiz differenziert nach Landesteilen Auskunft gibt;

ein Update der Studie „Rechtsextremismus in der Schweiz“ mit finanzieller Unterstützung des Bundes zu veranlassen.

4.5. Gesamtgesellschaftliche Aspekte

4.5.1. Sensibilisierung, Konfliktprävention und Opferhilfe

Es sollte die Möglichkeit geprüft werden, einen **Fonds** zu schaffen, welcher es ermöglichen würde, gezielte grössere Projekte sowie auch solche kleineren Zuschnitts zu fördern (beispielsweise für Datenbanken und Informationszentren für Experten, für Kursangebote, Schulungen, Vorträge, Treffen zwischen Gruppierungen, etc.).

Unterstützung für diese Vorhaben sollte nicht zuletzt auch bei der **schweizerischen Wirtschaft** gesucht werden, hat der Rechtsextremismus doch auch nachteilige Auswirkungen auf diese.

Eine **Anlaufstelle** sowohl für Opfer rechtsextremer Gewalt als auch für Täter oder Personen, die aus der rechtsextremen Szene aussteigen wollen, existiert noch nicht. Es ist deshalb zu prüfen, ob eine solche Institution auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene geschaffen werden könnte. Denkbar wäre auch die Einrichtung eines nationalen „Nottelefons“ mit einer einheitlichen Nummer nach französischem Vorbild. Die eingehenden Anrufe würden an ein Netzwerk lokaler Antennen geleitet, die vor Ort Beistand leisten könnten.

Ombudsstellen auf kantonaler Ebene können einen Teil der nötigen Beratung erfüllen. Bis heute gibt es lediglich sechs Ombudsstellen für Konflikte zwischen Einwohnern und Verwaltung auf kantonaler und kommunaler Ebene.

Angebote zur Konfliktintervention sollten bereit gestellt werden – interdisziplinär, interinstitutionell (Sozialarbeiter, Polizei, Pädagogen, Soziologen etc.), kantonale oder interkantonale aufgezogen.

Der Übergang von Krisenintervention, Opferberatung, Mediation bis zu Ausstiegshilfen auf Täterseite kann fließend sein, d.h. es muss eine **einvernehmliche Zusammenarbeit** bestehen.

Zum Schutz der Opfer sollte die Schweiz die Möglichkeit prüfen, die in Art. 14 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vorgesehene Erklärung betreffend der individuellen Mitteilungsverfahren (**individuelles Beschwerdeverfahren**) abzugeben.

Empfehlung: (11)***Flankierende Massnahmen: Fonds, nationale Anlaufstelle, Projekte***

Die Arbeitsgruppe empfiehlt zu prüfen, ob

ein Fonds zur Realisierung grösserer Projekte im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus geschaffen werden soll;

eine Anlaufstelle und ein nationales „Nottelefon“ sowohl für Opfer rechtsextremer Gewalt als auch für Täter oder Personen, die aus der rechtsextremen Szene aussteigen wollen, eingerichtet, finanziert und mittels einer landesweiten Kampagne bekannt gemacht werden soll;

nach einer Evaluation des bestehenden Angebotes auf Seiten der NGOs, Kantone und Gemeinden im Bereich Opferhilfe, Konfliktprävention und -intervention ein Pilotprojekt „Konfliktinterventionsteams im Bereich Rassismus/Rechtsextremismus“ mit Beteiligung von Kantonen, Gemeinden, Sozialdiensten, Jugendarbeit und Polizei (unter Einbezug ausländischer Beispiele) lanciert werden soll;

die Schweiz die in Art. 14 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vorgesehene Erklärung betreffend der individuellen Mitteilungsverfahren (individuelles Beschwerdeverfahren) abgeben soll.

4.5.2. Schule und Bildung

Die Schulleitungen sollten nach Meinung der Arbeitsgruppe aufgefordert werden, **präventiv zu handeln**, wenn Anzeichen von Extremismus oder Rassismus auftauchen und nicht zuzuwarten, bis Gewalt ausbricht.

Den Schulen sollten daneben **Interventionsangebote** zur Verfügung gestellt werden, die in Krisenfällen der Schulleitung bzw. den einzelnen Lehrkräften zur Seite gestellt werden können.

Die Schweizerische **Konferenz der Erziehungsdirektoren (EDK)** sollte gebeten werden, eine neue Empfehlung zum Thema Rechtsextremismus auszuarbeiten, welche an die Empfehlung von 1991 gegen Rassismus anschliesst.

In **Rekrutenschulen** sollte das Thema Rechtsextremismus eingehend behandelt werden, da die Rekruten in einem Alter sind, in dem sich Meinungen bilden und verfestigen, die für die zukünftige Entwicklung entscheidend sind.

Empfehlung: (12)***Prävention in der Schule***

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die Schweizerische Konferenz der Erziehungsdirektoren zu ersuchen, eine neue Empfehlung zum Thema Rechtsextremismus auszuarbeiten, welche an die Empfehlung von 1991 gegen Rassismus anknüpft.

Die Information an Schulen ist im Sinne der Prävention zu verbessern. Den Schulen und Lehrpersonen ist insbesondere Beratung im Umgang mit rechtsextremen und rassistischen Schülern anzubieten. Die Kantone sind dabei zu unterstützen.

Rekrutenschulen sind aufzufordern, das Thema Rechtsextremismus und Rassismus auf geeignete Weise in das Ausbildungsprogramm zu integrieren.

Die Präventionsmassnahmen sind unter Einbezug der Schweizerischen Koordinationsstelle für Verbrechensbekämpfung in Neuenburg zu konzipieren und durchzuführen.

5. Verzeichnis der Empfehlungen

5.1. Sicherheitspolizeiliche Prävention

Bekämpfung des Hooliganismus

Empfehlung (1):

Die Arbeitsgruppe empfiehlt,

- von Seiten der Bundesstaatsschutzbehörden die Zusammenarbeit mit der Zentralstelle Hooliganismus zu verstärken;
- die erforderlichen rechtlichen Grundlagen für eine Datenbank Hooliganismus zu schaffen;
- die Bildung dieser Datenbank mit Bundesmitteln zu unterstützen;
- die Einbeziehung des Eishockey- und des Fussballverbandes in die Massnahmen zur Bekämpfung des Rechtsextremismus.

Extremistische Propaganda

Empfehlung (2):

Die Arbeitsgruppe empfiehlt,

- raschmöglichst eine auf Art. 185 Abs. 3 BV gestützte Verordnung zur Bekämpfung des rechtsextremen Propagandamaterials zu erlassen;
- mittelfristig im Strafgesetzbuch einen neuen Straftatbestand (evtl. Art. 261^{ter} StGB) einzufügen, der sich zu jeder Form von extremistischem Propagandamaterial äussert;
- die Zollgesetzgebung der seit 1995 eingetretenen Entwicklung im Strafgesetzbuch anzupassen.

Staatsschutzgesetzgebung

Empfehlung (3):

Die Arbeitsgruppe empfiehlt,

- die Vollzugsgesetzgebung zum BWIS (BWIS-Verordnung, Verordnung über das Staatsschutz-Informationssystem; Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen) möglichst rasch in Kraft zu setzen;
- Das BWIS binnen zweier Jahre einer Evaluation seines Konzeptes und seiner Instrumente zu unterziehen.

Internet als Gefahr

Empfehlung (4):

Die Arbeitsgruppe empfiehlt,

- die für die Bekämpfung des Rechtsextremismus zuständigen Behörden anzuweisen, weiterhin in Zusammenarbeit mit Schweizer Providern dahingehend zu wirken, dass die Verbreitung rechtsextremer Inhalte auf dem Internet bekämpft wird;
- alle internationalen Anstrengungen zur Schaffung einer Konvention bezüglich der verbotenen Inhalte auf dem Internet zu treffen;
- den diplomatischen Druck auf die Staaten, die Ausgangspunkt für die Verbreitung solcher Inhalte darstellen, aufrecht zu erhalten oder nach Möglichkeit in internationaler Abstimmung zu verstärken.

5.2. Repression

Strafbarkeit rechtsextremer Gesten und Insignien sowie von Propagandamaterial

Empfehlung (5):

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, das Strafgesetzbuch mit einem neuen Straftatbestand zu ergänzen, der

- die Vornahme rechtsextremer Gesten und den Gebrauch von nationalsozialistischen Insignien oder Emblemen in der Öffentlichkeit verbietet
- und auch die Handhabe von rechtsextremem Propagandamaterial regelt.

Massnahmen an der Grenze

Empfehlung (6):

Die Arbeitsgruppe empfiehlt,

- die bekannten ausländischen Rechtsextremisten durch konsequente Verhängung von Einreisesperren von dem Gebiet der Schweiz fernzuhalten;
- den Informationsaustausch mit den Sicherheitsdiensten Europas zu intensivieren und gegebenenfalls eine rechtliche Grundlage für den Datenaustausch mit dem Ausland zu schaffen, damit geplante Treffen einschlägiger Kreise und die Anreisewege rechtzeitig erfahren und mitgeteilt werden können;
- die Grenzschutz- und Zollorgane anzuweisen, erkannte rechtsextreme Gruppen und Einzelpersonen unter Mitteilung an die Bundespolizei an der Grenze zurückzuweisen, namentlich dann, wenn diese in der Schweiz die öffentliche Ordnung gefährden könnten.

Verzicht auf Vorbehalt beim Rassismusartikel

Empfehlung (7):

- Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die Aufhebung des Vorbehaltes zu Art. 4 des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung so rasch wie möglich zu prüfen.

Leitfaden Antirassismus-Gesetz

Empfehlung (8):

- Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die Bundespolizei anzuweisen, den Leitfaden für die Polizei-, Grenzschutz und Zollbehörden der Kantone zu revidieren.

5.3. Koordination

Folgemaassnahmen

Empfehlung (9):

Die Arbeitsgruppe empfiehlt,

- im Bereich der Rechtsextremismus-Bekämpfung die Zusammenarbeit zwischen Bundes- und Kantonsbehörden zu verstärken;
- eine interdepartementale Arbeitsgruppe (evtl. unter der Leitung des BAP) einzusetzen, die sich kurz- bis mittelfristig mit der Umsetzung der in diesem Bericht vorgeschlagenen Massnahmen zu beschäftigen hat;

- das Sekretariat der EKR um 200 Stellenprozent aufzustocken;
- mittel- bis langfristig zu prüfen, ob das Sekretariat der EKR bzw. eine neu zu schaffende Einheit der Bundesverwaltung die Koordination der gesellschaftspolitischen Massnahmen übernehmen kann. In beiden Fällen wären die entsprechenden finanziellen und personellen Mittel bereitzustellen.

5.4. Information

Information und Forschung

Empfehlung (10):

Die Arbeitsgruppe empfiehlt,

- die Information der Öffentlichkeit zu verbessern;
- ein sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm in Auftrag zu geben, das über die Ursachen des Rechtsextremismus in der Schweiz differenziert nach Landesteilen Auskunft gibt;
- ein Update der Studie „Rechtsextremismus in der Schweiz“ mit finanzieller Unterstützung des Bundes zu veranlassen.

5.5. Gesamtgesellschaftliche Aspekte

Flankierende Massnahmen: Fonds, nationale Anlaufstelle, Projekte

Empfehlung (11):

Die Arbeitsgruppe empfiehlt zu prüfen, ob

- ein Fonds zur Realisierung grösserer Projekte im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus geschaffen werden soll;
- eine Anlaufstelle und ein nationales „Nottelefon“ sowohl für Opfer rechtsextremer Gewalt als auch für Täter oder Personen, die aus der rechtsextremen Szene aussteigen wollen, eingerichtet, finanziert und mittels einer landesweiten Kampagne bekannt gemacht werden soll;
- nach einer Evaluation des bestehenden Angebotes auf Seiten der NGOs, Kantone und Gemeinden im Bereich Opferhilfe, Konfliktprävention und -intervention ein Pilotprojekt „Konfliktinterventionsteams im Bereich Rassismus/Rechtsextremismus“ mit Beteiligung von Kantonen, Gemeinden, Sozialdiensten, Jugendarbeit und Polizei (unter Einbezug ausländischer Beispiele) lanciert werden soll;
- die Schweiz die in Art. 14 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vorgesehene Erklärung betreffend der individuellen Mitteilungsverfahren (individuelles Beschwerdeverfahren) abgeben soll.

Prävention in der Schule

Empfehlung (12):

- Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die Schweizerische Konferenz der Erziehungsdirektoren zu ersuchen, eine neue Empfehlung zum Thema Rechts-

extremismus auszuarbeiten, welche an die Empfehlung von 1991 gegen Rassismus anknüpft.

- Die Information an Schulen ist im Sinne der Prävention zu verbessern. Den Schulen und Lehrpersonen ist insbesondere Beratung im Umgang mit rechtsextremen und rassistischen Schülern anzubieten. Die Kantone sind dabei zu unterstützen.
- Rekrutenschulen sind aufzufordern, das Thema Rechtsextremismus und Rassismus auf geeignete Weise in das Ausbildungsprogramm zu integrieren.
- Die Präventionsmassnahmen sind unter Einbezug der Schweizerischen Koordinationsstelle für Verbrechensbekämpfung in Neuenburg zu konzipieren und durchzuführen.

6. Weiteres Vorgehen

Die Arbeitsgruppe empfiehlt,

- dem Bundesrat vom Bericht Kenntnis zu geben;
- das EJPD zu beauftragen, mit einer Steuergruppe die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen zu verfolgen;
- dem Bundesrat die nötigen Anträge zu unterbreiten;
- binnen Jahresfrist über die Umsetzung der Massnahmen Bericht zu erstatten.

7. Information der Öffentlichkeit

Die Öffentlichkeit sollte mit einer Pressemitteilung über die wesentlichen Inhalte des Berichts informiert werden. Damit kann die öffentliche Diskussion angeregt werden. Später ist die Publikation des Berichts zu prüfen.

8. Konsequenzen

Dieser Bericht lässt den genauen Ressourcenbedarf bei der Umsetzung der Empfehlungen offen. Der Vollständigkeit halber sei jedoch darauf hingewiesen, dass die empfohlene verstärkte Zusammenarbeit mit den kantonalen Behörden auch auf dieser Ebene einen entsprechenden Ressourcenbedarf auslösen könnte.