

Bundesgesetz über Massnahmen gegen Rassismus, Hooliganis- mus und Gewaltpropaganda

Erläuterungen

Übersicht

Rassismus, Hooliganismus, Gewalt und entsprechende Propaganda sollen in der Schweiz stärker bekämpft werden. Nach den Empfehlungen der interdepartementalen Arbeitsgruppe "Koordination und Umsetzung von Massnahmen im Bereich des Rechtsextremismus" in der auch die Kantone mitwirkten, will der Bundesrat die notwendigen gesetzlichen Grundlagen schaffen. Am 26. Juni 2002 beschloss er, die anstehenden Rechtssetzungsvorhaben thematisch in zwei Pakete aufzuteilen: Dabei soll ein erstes Paket die Rechtssetzungsarbeiten im Bereiche Rassismus / Hooliganismus / Gewaltpropaganda umfassen. Dafür wurde die vorliegende Vernehmlassungsvorlage erarbeitet. Die Botschaft ist noch dieses Jahr vorgesehen.

Seit Mitte der 80er Jahre wird in der Schweiz ein kontinuierlicher Anstieg der Gewaltdelikte verzeichnet. Seit einigen Jahren werden verschärfte Konfrontationen und deren gewaltsame Austragung zwischen rechten und linken Gruppierungen und Einzelpersonen festgestellt. Diese Entwicklung wurde durch die Verbreitung rassistischer oder Gewalt propagierender Ideologien (Neonazis, Skinheads, etc.) stark gefördert. Die gewaltsamen Aktionen gegen ideologische Gegner liessen sich denn auch oft auf entsprechende Dokumentationen (Bücher, Videos) und Liedinhalte (namentlich CD's) oder Aufrufe (Flugblätter, Szenenschriften, Internet etc.) zurückführen.

Was rassistische oder zu Gewalt aufrufende Propaganda betrifft, so nahm mit dem markanten Anstieg von Skinhead-Aktivitäten auch der Handel mit rechtsextremen Materialien in der Schweiz - insbesondere die Einfuhr von Tonträgern - erheblich zu. Das meiste Material wurde aus den Nachbarländern eingeführt. Der Inhalt des Materials propagiert oder verharmlost Gewalt und animiert dazu. Weitere Formen inländischer Gewaltausübung und -propaganda sind linksextremistisch, anarchistisch oder antiimperialistisch motiviert.

Gleichzeitig nehmen international aber auch in der Schweiz die Gewaltbereitschaft und Gewaltausübung in Sportstadien und an anderen Publikumsanlässen zu; Hooligans und gewaltbereite Skinheads agieren dabei oft gemeinsam.

Anwendung und Propagierung von Gewalt rechtfertigen sich im demokratischen Staat grundsätzlich nicht. Gewalt ist ungeachtet der politischen Ausrichtung oder Begründung verpönt und zu bekämpfen. Toleranz ist gegenüber Gewalt und ihrer Propagierung wie auch gegen Rassismus fehl am Platze.

In praktisch allen europäischen Ländern stehen straf- oder verwaltungsrechtliche Massnahmen zur Beschlagnahmung von Gewaltpropaganda zur Verfügung; die meisten Regelungen gehen dabei materiell weiter als die heute in der Schweiz geltenden (Art. 135 und 261^{bis} StGB).

Die vorgeschlagenen Regelungen enthalten Verstärkungen des straf- und verwaltungsrechtlichen Instrumentariums wie auch der Prävention. Namentlich sind Änderungen des Bundesgesetzes zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS), des Strafgesetzbuches (StGB) und des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) vorgesehen.

Im Bereich des StGB geht es um die Ergänzung des bestehenden Dispositivs durch Schaffung neuer Straftatbestände "Kennzeichen mit rassendiskriminierender Bedeutung" (Art. 261^{ter} E-StGB) und "Rassendiskriminierende Vereinigung" (Art. 261^{quater} E-StGB). Die Verwendung von rassendiskriminierenden Zeichen soll strafrechtlich verfolgt werden können. Unter Strafe gestellt wird nur die öffentliche Verwendung rassendiskriminierender Kennzeichen. Der bestehende Artikel „Rassendiskriminierung“ (Art. 261^{bis} StGB) soll nicht geändert werden. Beim neu vorgesehenen Straftatbestand "Rassendiskriminierende Vereinigung" muss die Rechtswidrigkeit der Vereinigung - sei es nach statutarischem Zweck, sei es aufgrund der tatsächlichen Tätigkeit - klar erkennbar sein. Die bei Art. 261^{bis} StGB bestehenden Grenzen der Strafbarkeit (Tatbestandsmerkmal der Öffentlichkeit) gelten sinngemäss auch hier.

Angesichts der besonderen Schutzwürdigkeit der betroffenen Rechtsgüter und mit Blick auf die Konspiration in einschlägigen Gruppierungen, rechtfertigt es sich, den Strafuntersuchungsorganen das Mittel der Kommunikationsüberwachung zur Verfügung zu stellen. Entsprechend soll der Straftatenkatalog des BÜPF (Art. 3 Abs. 2 lit. a) angepasst werden.

Im BWIS soll zum einen die Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung von rassendiskriminierendem oder zu Gewalt aufrufendem Propagandamaterial geregelt werden (Art. 2 Absätze 1, erster Satz, und Abs. 4 lit. e, sowie Art. 13^{bis} E-BWIS). Es handelt sich um eine der Kernvorschriften der Vorlage. Erfasst werden dabei nicht nur explizit rassistisches Propagandamaterial, sondern auch Aufrufe zu anderen Formen von Gewaltanwendung. Es soll dabei nicht an einzelnen Erscheinungsformen von Gewalt bzw. an einem spezifischen Gewaltphänomen angeknüpft werden. Links- oder rechtsextremistisch motivierte Gewalt oder Gewalt in Stadien sind gleichermaßen verpönt.

Zum anderen soll im BWIS die Rechtsgrundlage auf Bundesebene für die Schaffung der nationalen Hooligan-Datenbank geschaffen werden (Art. 16^{bis} E-BWIS). Eine zentrale Aufbewahrung von Daten notorischer Gewalttäter bei Publikumsveranstaltungen ermöglicht eine gesamtschweizerische Sicht und ist auch mit Blick auf die internationale Zusammenarbeit notwendig. Es sollen rasch personelle und organisatorische Zusammenhänge in der Hooligan-Szene erkannt werden können. Eine wirksame Bekämpfung des gewalttätigen Hooliganismus ist nur durch rechtzeitiges Erkennen, Herausholen aus der Anonymität und konsequentes Fernhalten potentieller Gewaltaktivisten möglich. Dies ist im Hinblick auf die Austragung von EURO 2008 in der Schweiz und Österreich von grosser Bedeutung.

Mit der Vorlage werden verschiedene parlamentarische Vorstösse umgesetzt. Sie ist von erheblicher politischer Tragweite und soll auch ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden. Die vorgeschlagenen Normen, mit denen Lücken in der bisherigen Gesetzgebung geschlossen werden sollen, führen mit zu einer Verbesserung des Schutzes der Bevölkerung vor Gewalt. Die Vorschläge sind insgesamt ausgewogen und geeignet, der zunehmenden Gewalt an Veranstaltungen, der Anwendung von Gewalt, der Verbreitung von Gewaltpropaganda und der Ausbreitung rassistischer Gruppen und ihren Aktivitäten entgegenzuwirken. Die Verhältnismässigkeit ist namentlich durch die Konzentration auf die überkantonalen und nationalen Ereignisse gegeben.

1. Allgemeiner Teil

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Entstehung / Bisherige Arbeiten

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 zwischen 1993 und 1997 deutlich ab. Seit 1999 war wieder eine beunruhigende Verstärkung der rechtsextremen Szene mit Schwergewicht bei den Skinheads zu beobachten. Verschiedene gravierende Vorfälle im Jahr 2000 (Überfall mit Sturmgewehr 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 politische Gegner auf dem Internet) belegten die gestiegene Gewaltbereitschaft der wieder erstarkten Szene.

Der Vorfall am 1. August 2000 auf dem Rütli, bei dem gegen 100 Rechtsextreme die Rede von Bundesrat Villiger störten, war einer der ersten öffentlichen Auftritte dieser Art und erschien in der breiten Öffentlichkeit als besonders stossend.

Die Haltung des Bundesrates

Der Bundesrat hat im Rahmen der Beantwortung parlamentarischer Vorstösse mehrmals seine Haltung bekräftigt. Er hat dabei festgehalten, dass die aktuelle Situation im Bereich Rechtsextremismus allgemein nicht als grosse Gefahr für die nationale Sicherheit der Schweiz einzustufen ist, sondern dass ein lokales, oft kurzfristig auftretendes und ernst zu nehmendes Gewaltpotenzial vorhanden sei. Kurz-, mittel- und langfristig gäben allerdings einige Entwicklungen Anlass zur Sorge und erhöhter Wachsamkeit. Die Strategie des Bundesrates im Bereich Rechtsextremismus fusst auf drei Säulen:

- Rassismus und Rechtsextremismus müssen, wie alle Formen des Extremismus, mit sämtlichen zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumenten und Mitteln bekämpft werden.
- Es darf in der Schweiz keine Toleranz für Gewalt, Rassenhass und Fremdenfeindlichkeit geben.
- Rechtsextremismus muss gleichzeitig präventiv und repressiv, durch Koordination und Information, national in Bund, Kantonen und Gemeinden sowie international bekämpft werden.

Als bestehende Massnahmen sind die laufenden präventiven und repressiven Massnahmen gegen den Rechtsextremismus zu nennen, die namentlich von den Staatsschutzbehörden von Bund und Kantonen durchgeführt werden. Verschiedene rechtsextreme Gruppierungen stehen unter deren Beobachtung; in diesem Bereich

konnten in letzter Zeit dank der präventiven Vorarbeit mehrere Delikte aufgeklärt werden.

Interdepartementale Arbeitsgruppen

Die Schweizerische Bundespolizei wurde wegen der weiter oben aufgeführten Vorfälle durch die Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) beauftragt, eine Arbeitsgruppe zum Thema Rechtsextremismus einzusetzen. Der Auftrag lautete, die Lage zu analysieren, Schwachstellen festzustellen und Massnahmen zur Behebung allfälliger Schwachstellen vorzuschlagen.

Diese interdepartementale Arbeitsgruppe "Rechtsextremismus"¹ erstellte im September 2000 einen Bericht zuhanden des Bundesrates. Am 2. Oktober 2000 nahm der Bundesrat vom Bericht Kenntnis. Er beauftragte das EJPD, die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen zu koordinieren und dem Bundesrat binnen Jahresfrist über deren Wirksamkeit zu berichten. Die Öffentlichkeit wurde über den Bundesratsentscheid orientiert und der Bericht durch das EJPD publiziert.

Bis Oktober 2001 erstellte die Arbeitsgruppe "Koordination und Umsetzung im Bereich des Rechtsextremismus" (AG REX) einen Bericht über die Umsetzung der Aufträge des Bundesrates mit konkreten Vorschlägen zur Umsetzung der Empfehlungen.

Die Arbeitsgruppe empfahl, jegliche Form des gewaltorientierten Extremismus zu verurteilen, nicht nur den gewalttätigen. Der Bericht enthielt eine Reihe von Empfehlungen zur Verstärkung des Abwehrdispositivs in mehreren Rechtssetzungsbereichen der inneren Sicherheit gegen rechtsextreme und rassistische Aktivitäten. Diese Vorschläge waren abgestimmt auf die laufenden Kooperationsanstrengungen der Innenminister der Alpenländersicherheitspartnerschaft (ASP) in den Bereichen Rechtsextremismus, Rassismus und Hooliganismus.

Einige der von den Arbeitsgruppen vorgeschlagenen Massnahmen im gesellschaftlichen Bereich wurden bereits umgesetzt. So hat u.a. die Fachstelle für Rassismusbekämpfung, die das Sekretariat der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) entlasten soll, ihre Arbeit im Januar 2002 aufgenommen (BR-Beschluss vom 21.02.01). Dem Forschungsbedarf zu Fragen des Rechtsextremismus wurde Rechnung getragen: Forschungsarbeiten wurden an das bestehende Nationalfondsprojekt NFP 40 "Gewalt im Alltag und organisiertes Verbrechen" angebunden (BR-Beschluss vom 15.06.01). Dieses Projekt, NFP 40+ "Ursachen des Rechtsextremismus" genannt, startete im Sommer 2002. Zudem wurde ein "Fonds Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte" geschaffen, der bis heute über 40 Projekte zu den Schwerpunkten Sensibilisierung, Bildung und Schule sowie Opfer- und Konfliktberatung unterstützt (BR-Beschluss vom 21.02.01).

Aufgrund des Aussprachepapiers des EJPD vom 18. März 2002 und der Beratung vom 27. März 2002 nahm der Bundesrat den Bericht der AG REX zur Kenntnis. Er beauftragte das EJPD, dem Bundesrat vor der Sommerpause einen Vorschlag für das weitere Vorgehen zur Evaluation und Umsetzung der konkreten Vorschläge zu

¹ Dieser Arbeitsgruppe unter der Leitung des Chefs der Bundespolizei 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 KPKS und Vertretern der Kantonspolizeien Thurgau und Bern mit. Die Universität Freiburg war mit Prof. Dr. Marcel Niggli vertreten.

unterbreiten, unter Berücksichtigung anderer Gesetzgebungsvorhaben im Bereich der inneren Sicherheit. Auch der Bericht vom Oktober 2001 wurde durch das EJPD veröffentlicht.

Entscheid des Bundesrates über das weitere Vorgehen

Am 18. Juni 2002 und 26. Juni 2002 beriet der Bundesrat das Aussprachepapier des EJPD und nahm vom weiteren Vorgehen Kenntnis. Er beschloss, die anstehenden Rechtssetzungsvorhaben thematisch in zwei Pakete aufzuteilen:

- Dabei soll ein erstes Paket die Rechtssetzungsarbeiten im Bereiche Rassismus / Hooliganismus / Gewaltpropaganda umfassen, namentlich die Teile aus den Vorschlägen der AG REX. Im Vordergrund standen Ergänzungen respektive Änderungen des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS), des Strafgesetzbuches (StGB) und des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF). Für dieses erste Paket soll eine Vernehmlassung erarbeitet und dem Bundesrat 2003 eine Botschaft vorgelegt werden.
- Die gesamte Überprüfung des BWIS betreffend Massnahmen im Bereich Extremismus / Terrorismus erfolgt im Rahmen eines zweiten Pakets.

1.2 Lageentwicklung 2002

1.2.1 Rechtsextremismus, „links-rechts“- Konfrontationen

Die Zahl rechtsextrem motivierter Vorfälle in der Schweiz verringerte sich im ersten Halbjahr 2002 gegenüber dem Vorjahr leicht. Die Mitgliederzahl der rechtsextremen Szene blieb insgesamt stabil bei ca. 900 bis 950 Anhängern, wobei regional stark unterschiedliche Entwicklungen festzustellen sind.

Wie 2001 sind auch 2002, abgesehen von kaum bedeutenden Vorkommnissen, keine Anschläge auf Asylbewerberunterkünfte zu verzeichnen. Allerdings kam es verschiedentlich zu gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Skinheads und jungen Ausländern, wie etwa bei einem Vorfall am 16. März 2002 in Klingnau/AG, bei dem Skinheads zwei jugendliche Türken zusammenschlugen und einen davon lebensgefährlich verletzten.

Die Schweiz als internationaler Veranstaltungsort

Äusseres Zeichen der rechtsextremen Szene in der Schweiz sind die Skinhead-Konzerte. Etliche Konzerte in verschiedenen Regionen der deutschsprachigen Schweiz mobilisierten 600 bis 800 Teilnehmer. Ein beträchtlicher Teil der Konzertbesucherinnen und -besucher reiste aus dem Ausland an, besonders aus Deutschland. In der Tat kann eine zunehmende Verlagerung solcher Veranstaltungen in die Schweiz festgestellt werden. Die Anlässe werden in der Regel konspirativ organisiert. Kurzfristige zeitliche und örtliche Umdisponierungen belegen die Mobilisierungs- und Organisationskapazität der Szene im In- und Ausland. Solche Konzerte dienen unter anderem zum Auf- und Ausbau von (internationalen) Kontakten. Die letzten grösseren Konzerte fanden am 6. April 2002 im aargauischen Nussbaumen und am 11. Mai 2002 in Willisau statt. Der bisher grösste Anlass war ein Konzert der Hammerskins am 10. August 2002 in Affoltern a. A. mit über 1'000 Besuchern. Gegen verschiedene

Musiker der erwarteten Gruppen aus dem Ausland mit bekanntem rassistischem Liedgut wurden Einreisesperren verhängt.

Politische Aktionen von PNOS und NPS

Insgesamt lässt sich in der rechtsextremen Szene ein Rückgang der auf provokative Publizität ausgerichteten Aktivitäten feststellen. Hinter dieser Entwicklung dürfte die von verschiedenen Gruppierungen angestrebte Etablierung als politische Kraft stehen. Eine solche Neuausrichtung verträge sich nicht mit dem Bild einer aggressiven, randalierenden Schlägertruppe. Das BAP geht davon aus, dass Parteien wie die Partei National Orientierter Schweizer (PNOS) die relativ unpolitischen Gruppen von Skinheads und Rechtsradikalen zu politisieren versuchen. Ob der aktuelle Gewaltverzicht nur eine kurzfristige Strategie darstellt oder programmatisch und damit langfristig ist, kann erst später beurteilt werden.

Als die zwei wichtigsten Gruppen in der Schweiz, die in der Politik Fuss fassen möchten, gelten die PNOS und die Nationale Partei der Schweiz (NPS). Beide wollen an den nächsten Nationalratswahlen teilnehmen.

Aktivisten der Skinhead-Gruppe Blood & Honour gründeten die PNOS, um die rechtsextreme Szene zusammenzuführen. Etliche Mitglieder der PNOS waren und sind aktive Skinheads. Die PNOS nennt neben den üblichen Parteizwecken ihres Vereins auch die Zusammenarbeit mit anderen schweizerischen oder ausländischen Parteien. Die PNOS nimmt immer wieder öffentlich Stellung zu aktuellen politischen Fragen, z.B. mit einer Schrift zum Schweizer Beitritt zur UNO. Diese Aktivitäten und der ausdrückliche Gewaltverzicht deuten auf die angestrebten politischen Ziele der PNOS hin. Präventivpolizeiliche Beobachtungen in den Kantonen bestätigen diesen Trend.

Eine wichtige Leitfigur der PNOS sorgt für den ideologischen Hintergrund und muss als mögliche Integrationsfigur betrachtet werden. Ihr Hintergrund - ein ehemaliger Lehrer aus dem anthroposophischen Umfeld - und intellektuelle Kapazität könnten es ihr ermöglichen, eine Führerrolle in der ganzen Skinhead-Szene zu übernehmen. Diese Persönlichkeit zeigt durch ihr Handeln, dass sie an einer solchen Position interessiert ist. Sie selbst gilt als Revisionist oder Negationist mit guten internationalen Kontakten zu revisionistischen Gruppen und auch zur deutschen NPD. Die Versammlungen der PNOS vermögen eine immer grössere Anzahl Teilnehmer anzusprechen. Mit Schreiben vom 10.11.02 an die „Lieben Kameraden“ kündigte der Führungsaktivist seinen Austritt aus der PNOS an u.a. mit der Begründung, dass sein „unzeitgemässer, alteidgenössischer und nationalsozialistischer Stil“ kritisiert worden sei.

Die relativ mitgliederschwache NPS verkündete in ihrem Mitteilungsorgan "Das rationale Blatt", dass sie nur durch "getarnte Demokratie" den Einstieg in das Bundeshaus schaffen werde. NPS-Mitglieder beabsichtigen deshalb, sich in nächster Zeit für politische Mandate zu bewerben.

Aufschaukelung "rechts" - "links"

Auffallend sind verschärfte gewalttätige Konfrontationen zwischen rechten und linken Gruppierungen und Einzelpersonen. Regelmässig wurde in diesem Zusammenhang von so genannt linksextremen Kreisen zu "antifaschistischen" Anlässen aufgerufen, wie beispielsweise am 13. Oktober 2001 in Basel, am 1. März 2002 in Zürich, am 16. März 2002 in Bern und am 27. April 2002 in Thun. Dank den Polizeieinsätzen konnten gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen Links- und am Rande der Veranstaltung auftretenden Rechtsextremen verhindert werden. Sowohl linke als auch rechts orientierte gewaltbereite Aktivisten riefen in der Vergangenheit via einschlägige Veröffentlichungen (Flugblätter, Szenenschriften, Internet etc.) zu Gewalt gegen die politischen Gegner auf.

Internationale Lage Skinheads

Vordergründig hat sich die Lage in Bezug auf gewalttätige Aktionen durch Rechtsextreme im Jahr 2001 auf internationaler Ebene - wenn auch auf hohem Niveau - stabilisiert. Täter sind zumeist Jugendliche oder junge Erwachsene unter 25 Jahren. Diese Generation steht unter dem Einfluss entsprechender Internet-Sites und des darin verbreiteten "hassfördernden" Gedankengutes; sei es in Form von Pamphleten oder von Skinhead-Musik.

Für die Skinhead-Bewegungen von grosser Bedeutung sind die (internationalen) Konzerte, wo neben Musik und Vergnügen auch die Pflege internationaler Kontakte zum Zuge kommt. Zudem erfolgt der Einstieg in die Szene häufig auch an einem solchen Anlass. Ebenfalls als Rekrutierungsfeld dienen Sportveranstaltungen (v.a. Fussball oder Eishockey).

In manchen Ländern, in denen noch keine etablierten rechtsextremen Parteien vorhanden sind, ist zum Teil eine Politisierung der ehemals rein hedonistisch ausgerichteten Skinhead-Gruppen zu verzeichnen (wie in der Schweiz zum Beispiel auch in Finnland, Dänemark und Schweden). Damit einher geht jeweils auch eine Disziplinierung der Mitglieder; öffentliche Gewaltakte oder Skandale sind unerwünscht und können gar zum Ausschluss aus der Gruppe führen.

Die Existenz eigentlicher rechtsextremer Parteien scheint demgegenüber einer Politisierung und einem Zusammenschluss von Skinhead-Gruppen eher im Wege zu stehen (z.B. Österreich, Grossbritannien).

Internationale Lage rechtsextremer Gruppierungen

In etlichen europäischen Ländern sind solche Gruppierungen verankert (Grossbritannien, Deutschland) und verzeichnen zum Teil sogar beträchtliche Wahlerfolge (Belgien, Spanien). In den meisten Fällen halten sich diese Organisationen von gewalttätigen Strassenauftritten fern, um ihrer Reputation als politische Kraft nicht zu schaden. Den gleichen Weg beschreiten auch die "politisierten Skinhead-Gruppen", welche den Schritt auf die politische Bühne erst vorbereiten. Einen besonderen Fall stellt in diesem Zusammenhang die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) dar. Während des gegen sie laufenden Verbotsverfahrens hat sie sich - mit wenigen Ausnahmen - Zurückhaltung auferlegt.

1.2.2 Hooliganismus

Was die Gewalt bei Sportveranstaltungen betrifft, waren in der Schweiz während sehr langer Zeit praktisch keine gravierenden Ausschreitungen zu verzeichnen. Auch nach dem Drama im Heysel-Stadion im Jahre 1985 erachteten Sportverbände, Swiss Olympic und Bund die Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit in den Stadien und deren Umgebung nicht als von grosser Wichtigkeit, die Sicherheitsvorkehrungen in diesem Bereich waren teils rudimentär.

Nach 2000 veränderte sich die Lage und man verzeichnete eine wesentliche Steigerung von Gewaltakten. In der Tat wurden im Jahre 2001 Fussball- oder Eishockeyveranstaltungen in mehr als 10 Fällen durch solche Gewaltanwendungen gestört, insbesondere anlässlich des 7. Treffens am 7. April 2001 zwischen Lugano und dem ZSC Lions zum Finalspiel der Eishockey Schweizermeisterschaft. Es ist heute eine Tatsache, dass sowohl in der Schweiz wie im übrigen Europa, Sportveranstaltungen oftmals Schauplatz von Gewaltakten geworden sind.

Die Polizei und die Sportverbände stellen gemeinsam fest, dass die Gewaltausübung in und um Schweizer Fussball- und Eishockeystadien teilweise beängstigende Ausmasse angenommen hat. Vandalismus und Chaotikum halten vermehrt Einzug; dies hat auch Angriffe gegen Polizeibeamte, Sicherheitsleute und unbeteiligte Fans sowie Sachbeschädigungen zur Folge. Durch die Verwendung von Steinen, Schlagutensilien und Feuerwerkskörpern werden selbst schwere Körperverletzungen in Kauf genommen.

Rechtsextremistische Gruppen und Personen suchen punktuell Sportveranstaltungen für ihre Zwecke und Ideen zu missbrauchen. Mit neonazistischer Symbolik werden nach wie vor Hooligans rekrutiert. In einigen Fällen geht die Gewaltausübung an Sportveranstaltungen von diesen Gruppen aus.

Eine wirksame Bekämpfung des gewalttätigen nationalen und internationalen Hooliganismus ist nur durch konsequentes Herausholen potentieller Gewaltaktivisten aus der Anonymität möglich; dazu ist eine gesetzlich abgestützte Hooligan-Datenbank notwendig. Dies ist auch im Hinblick auf die Durchführung von EURO 2008 durch die Schweiz und Österreich von grosser Bedeutung.

1.2.3 Gewaltpropaganda

Gesamthaft erscheint Propaganda als eine Bedrohungsform, die es ungeachtet der politischen Ausrichtung immer dann zu bekämpfen gilt, wenn sie Gewalt als Mittel der Auseinandersetzung verherrlicht, propagiert oder dazu aufruft. Es soll keinen Bereich tolerierter Gewalt oder Aufruf dazu geben. Ungeachtet der hintergründigen Motivation muss die Gewaltpropaganda bekämpft werden.

1.2.3.1 Rechtsextreme Propaganda

Mit dem markanten Anstieg von Skinhead-Aktivitäten nahm auch der Handel mit rechtsextremen Materialien in der Schweiz - insbesondere die Einfuhr von Tonträgern - erheblich zu. Das meiste Material wurde aus den Nachbarländern eingeführt. Der Inhalt des Materials, das der europäischen und nordamerikanischen Skinhead-Bewegung zuzuordnen ist, propagiert und befürwortet Gewalt. Aufrufe zum Kampf,

der im In- und Ausland zunehmend auch gewaltsam geführt wird, sind allgegenwärtig („geht auf die Strasse – schlägt zurück“). In Einzelfällen wird direkt zum bewaffneten Konflikt aufgerufen („auf in die Schlacht“). Einige Aussagen sind ferner von radikalem Nationalismus geprägt.

1.2.3.2 Weitere Formen inländischer Gewaltausübung und -propaganda

Hier sind linksextremistisch, anarchistisch oder antiimperialistisch motivierte Gewaltaufrufe, aber auch die gewalttätigen Globalisierungsgegner zu erwähnen.

Neben nicht zu vernachlässigenden Konstanten - wie Anschlägen mit pyrotechnischen Sprengkörpern und gewalttätigen Auseinandersetzungen bei der 1. Mai-Nachdemonstration - zeichnen sich neue Tendenzen im Bereich des Linksextremismus ab. So ist ein vermehrtes Engagement bei der Antiglobalisierungsbewegung festzustellen. Die Kundgebungen im Rahmen der weltweiten Antiglobalisierungsbewegung wurden als eine relativ neue Plattform für die Manifestation linksextremer Anliegen und für die Propagierung anarchistischer Gewalt benutzt. Die Kritik an der Globalisierung und deren Mobilisierungspotenzial dürfte von linksextremen Kreisen auch in Zukunft unter anderem für eigene Zwecke - Mitgliederwerbung, Aktivitäten, etc. - genutzt werden. Besondere Bedeutung kommt auch der mit dem Nahost-Konflikt, der Irak-Krise und der NATO-Osterweiterung verknüpften antiamerikanischen Rhetorik zu.

Regelmässig finden "*antifaschistische*" Anlässe linksextremer Kreise statt. Obschon immer wieder grosse Sachbeschädigungen und Gewaltbereitschaft gegen die Polizei eine Radikalisierung der Szene vermuten lassen, kann nicht von einem Anwachsen des harten Kerns der Szene gesprochen werden. Allerdings zeigen verschiedene Veranstaltungen, dass der Kreis der Personen, welche sich für Demonstrationen verschiedenster Art mobilisieren lassen, zugenommen hat. Zum inneren Zirkel, der sich häufig schon in den 70er oder 80er Jahren engagiert hat, ist eine zweite Generation von jungen Leuten zwischen 16 und 25 Jahren gestossen, die sich an den Demonstrationen – teilweise gewalttätig - beteiligen.

Die *Feiern zum 1. Mai* verlaufen in der Regel ruhig. Zu gewalttätigen Demonstrationen und Auseinandersetzungen kommt es bei Nachdemonstrationen, die von Mitgliedern linksextremer Gruppen wie des Revolutionären Aufbaus Zürich (RAZ) oder des Schwarzen Blocks organisiert werden.

Militante Aktionen, wie zum Beispiel Anschläge mit Feuerwerkskörpern, werden regelmässig – neben (öffentlichen) Demonstrationen – als "Protestmittel" *gegen die Politik der USA* und Israels eingesetzt. Bekennerschreiben beziehen sich auf die Kriegshandlungen in Afghanistan sowie die von den USA unterstützte Innenpolitik Israels.

Im Zusammenhang mit den Protesten *gegen die Ausschaffungspraxis abgewiesener Asylbewerber* wurden schon mehrfach beteiligte Fluggesellschaften zum Ziel von Brandanschlägen. Auch im benachbarten Ausland sind verschiedene Anschläge, Demonstrationen und Störungen des internationalen Flugverkehrs im Zusammenhang mit der Ausschaffungspraxis von abgewiesenen Asylbewerbern zu verzeichnen. Ende Januar 2002 wurde anlässlich einer Demonstration des Sans-Papiers-Kollektivs in Bern ein abgewiesener kurdischer Asylbewerber gewaltsam aus dem Regionalgefängnis in Bern befreit.

An der Spitze *militanter Tierschützer* steht die Ende 70er Jahre in England gegründete Animal Liberation Front ALF (Tierbefreiungsfront). Ende der 90er Jahre war eine Radikalisierung (Brandanschläge, Zerstörung von Einrichtungen) festzustellen. Andere international vernetzte militante Tierschützer haben in der Schweiz schon mehrere Aktionen durchgeführt, die sich gegen verschiedene Schweizer Firmen richteten.

1.2.3.3 Gewaltpropaganda extremistischer ausländischer Organisationen

Auf die Gefährlichkeit der Gewaltpropaganda extremistischer ausländischer Organisationen ist ebenfalls hinzuweisen. So trug tamilisches (LTTE), türkisch-kurdisches (PKK) und übriges Propagandamaterial mit gewaltorientierten Inhalten in früheren Jahren immer mit zur Radikalisierung ausländischer Emigrantengruppen in der Schweiz bei und förderte gewaltsame Auseinandersetzungen. So bekannte sich die aus dem Untergrund operierende Kampfeinheit von Kosovo (UCK) zur Urheberschaft zahlreicher Terroranschläge. Aufgrund der hiesigen finanziellen und logistischen Unterstützung zugunsten dieser Organisation sowie verschiedener Aufrufe zur Gewaltanwendung sah sich der Bundesrat veranlasst, die UCK und die „Nationale Bewegung für die Befreiung Kosovos“ (LKCK) in die provisorische Beobachtungsliste aufzunehmen.

Scheinbar religiös motivierte Aufrufe zum „Krieg gegen die Ungläubigen“ oder „zum Heiligen Krieg“ finden auch in der Schweiz statt. Videobänder mit islamistischen Hetzreden und Hasspropaganda werden auch hier verbreitet.

1.2.4 Zurück zum Propagandabeschluss?

Der mit der Inkraftsetzung des BWIS per 1. Juli 1998 aufgehobene Bundesratsbeschluss vom 29. September 1948 betreffend staatsgefährliches Propagandamaterial (sog. Propagandabeschluss) bildete jahrelang die Grundlage für die Beschlagnahme und Einziehung von Gewaltpropaganda.

Die Aufhebung führte zu einer deutlichen Zunahme namentlich des rechtsextremistischen und gewaltaufrufenden Materials. Auf entsprechende Kritik und Fragen in den Medien und im Parlament (Frage 98.5124; Dormann, Staatsschutzgesetz) sicherte das EJPD zu, eine Lösung zu prüfen.

Der aktuelle Entwurf knüpft nicht am damaligen, etwas generellen Kriterium „Staatsgefährlichkeit“ oder am allgemeinen Begriff der „Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit“, sondern an den Merkmalen des Rassismus und der Gewalt an. Propagandaerzeugnisse mit extremen Inhalten, aber ohne konkreten und ernsthaften Apell an Gewalt, sind nicht erfasst.

Die vorgeschlagene Regelung bildet damit keinen Rückschritt in den Propagandabeschluss des Kalten Krieges, sondern eine auf Gewaltverhinderung beschränkte verhältnismässige Massnahme.

1.3 Internationale Aspekte

1.3.1 Internationale Rechtslage

Allgemeines

In *Deutschland* gibt es bislang kein spezielles Gesetz zur Bekämpfung von Rassismus und Extremismus. Normen, die sich dieser geschichtlich belasteten Problematik in Deutschland annehmen, finden sich jedoch im Grundgesetz, im Strafgesetzbuch sowie in zahlreichen anderen Gesetzen, wie dem Gesetz über jugendgefährdende Schriften, dem Beamtenrechtsrahmengesetz, dem Bundesbeamtengesetz, dem Ausländergesetz, dem Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer, dem Landeswahlgesetz, dem Betriebsverfassungsgesetz, dem Versammlungsgesetz usw.

Gleichermassen sanktioniert das *französische Recht* verschiedene Ausdrucks- und Erscheinungsformen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in mehreren Gesetzen. So im Strafgesetz (Code pénal), im Arbeitsgesetz (Code du travail), im Pressegesetz (La loi sur la presse) oder im Jugendschutzgesetz (La loi sur les publications destinées à la jeunesse).

In *Italien* gibt es keine einschlägige strafgesetzliche Norm, die den politischen Extremismus im weiteren Sinne betrifft. Allerdings verfügen die Gerichte über eine Auswahl von Bestimmungen, um einerseits Splitterparteien oder politische Gruppierungen mit faschistischer oder nationalsozialistischer Ideologie in Schranken zu weisen oder andererseits rassistische oder fremdenfeindliche Äusserungen strafrechtlich zu verfolgen. Die bestehenden Rechtsinstrumente wurden 1993 angesichts der gestiegenen rassistischen Intoleranz und Gewaltbereitschaft verschärft.

Im *österreichischen Recht* sind insbesondere einige Bestimmungen des Strafgesetzbuches (StGB), das Verbotsgesetz 1947 (VG), das Uniform-Verbotsgesetz 1946 und das Abzeichengesetz 1960 einschlägig.

Internationale Rechtslage betreffend die Behandlung von „staatsgefährdendem Propagandamaterial“

Das schweizerische Institut für Rechtsvergleichung erarbeitete 1997 im Auftrag des EJPD eine internationale Studie über die Frage, ob in anderen Staaten die Beschlagnahme „staatsgefährdenden Propagandamaterials“ gerichtlich anfechtbar sei. Untersucht wurden die Gesetzgebungen der Nachbarländer der Schweiz, der Niederlande, Spaniens, Portugals, Grossbritanniens, Dänemarks, Schwedens, sowie nicht näher spezifizierter osteuropäischer Staaten.

Zusammengefasst ergibt sich folgendes Bild (Stand 1997):

In *Grossbritannien und Frankreich* können Massnahmen ausserhalb von Strafverfahren ergriffen werden, wobei keine Möglichkeit der Überprüfung vor einer unabhängigen richterlichen Instanz besteht.

Spanien und Portugal kennen Interventionsmöglichkeiten ausserhalb von Strafverfahren, wobei gerichtliche Überprüfungen möglich sind.

In *Deutschland, Österreich, Italien, den Niederlanden, Dänemark, Schweden* sowie den *osteuropäischen Ländern* kann Propagandamaterial im Rahmen von Strafverfahren von den zuständigen Strafbehörden beschlagnahmt werden.

Aus den Unterlagen zu dieser Studie ist nicht ersichtlich, dass sich die Kompetenzen jeweils nur gegen rechtsextremes Material richten würden. Der deutsche Strafgesetzsatz-Paragraf betreffend die „Volksverhetzung“ (§ 130) ist in seinem Grundtatbestand nicht einseitig politisch ausgerichtet. Er enthält lediglich in Absatz 3 eine (im Straf-mass privilegierte) Bestimmung betreffend das Leugnen oder Verharmlosen nationalsozialistischer Handlungen. Gleiches gilt für § 130a, der das schriftliche Anleiten zu Straftaten unter Strafe stellt.

Die übrigen untersuchten Rechtsordnungen lassen offenbar einen oft weiten Spielraum für die Definition des „staatsgefährdenden“ oder „subversiven“ Materials. Hier scheint vor allem die Einzelfallbeurteilung durch den Richter, bzw. die zuständigen Exekutivbehörden ausschlaggebend zu sein.

In praktisch allen europäischen Ländern stehen verwaltungsrechtliche und/oder strafrechtliche Dispositive zur Beschlagnahme von Gewaltpropaganda zur Verfügung; die meisten Regelungen gehen dabei materiell weiter als die heute in der Schweiz geltenden (Art. 135 und 261^{bis} StGB).

1.3.2 Internationale Bemühungen

Stockholm International Forum

Vom 29. bis zum 30. Januar 2001 lud der schwedische Premierminister Göran Persson zu einem internationalen Forum nach Stockholm zum Thema Intoleranz ein. Die Schweiz wurde durch Bundesrätin Ruth Metzler-Arnold sowie eine Delegation von acht Fachleuten des EDA, des EDI, des EJPD, der EKR, der EKA und der EDK vertreten. Ziel der Veranstaltung war ein *Austausch von Erfahrungen und Strategien* bei der Bekämpfung von Intoleranz, Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit.

Alpenländersicherheitspartnerschaft (ASP)

Im Nachgang zur Alpenländerkonferenz der für die Bereiche Sicherheit und Polizei zuständigen Minister der Länder Deutschland, Liechtenstein, Italien, Österreich, Frankreich, Slowenien und der Schweiz vom 4. bis 6. September 2000 in Konstanz wurde die Expertengruppe "Rechtsextremismus / Hooliganismus" unter Schweizer Vorsitz ins Leben gerufen. Die Gruppe hatte den Auftrag, zuhanden der Innenminister einen Bericht zu erstellen, der die Schwachstellen hinsichtlich der internationalen Zusammenarbeit in den Bereichen Früherkennung, Prävention und Repression aufzeigt. Insbesondere sollte dabei die Internet-Problematik berücksichtigt werden. Der Bericht und seine Empfehlungen werden an der kommenden Innenministerkonferenz in Frankreich behandelt werden.

Internationale Polizeikontakte - Ravensburger Absprache

Auf Ebene hoher Polizeibeamter wurde am 19. Oktober 2000 eine Absprache zwischen Deutschland, Österreich, der Schweiz und Liechtenstein in Ravensburg (D) getroffen. Gemäss dieser "Ravensburger Absprache" soll auf der Basis bestehender Gesetzesgrundlagen die Schaffung gemeinsamer Ermittlungsgruppen, gemeinsamer Fahndungen und Observationen sowie der Einsatz "szenekundiger" Verbindungsbeamter angestrebt werden (Polizeiverträge).

Internationale Polizeikontakte - Bodenseesicherheitsgespräch

Das zweite Bodenseesicherheitsgespräch der Regierungsvertreter von Justiz- und Polizeibehörden der Bodenseeanrainer vom 18. Juni 2001 in Bregenz (Vorarlberg, Liechtenstein, Bayern, St. Gallen, Thurgau) befasste sich schwerpunktmässig u.a. mit der Bekämpfung des Extremismus (insbesondere Skinheads und Hooliganismus). Die Konferenzteilnehmer bekräftigten die Absicht, trotz unterschiedlicher Rechtslage in enger grenzüberschreitender Kooperation den Handlungsspielraum rechtsextremer Aktivisten einzuschränken. Die Zusammenarbeit erfolgt nach Massgabe des jeweiligen nationalen und kantonalen Rechts sowie der bestehenden Abkommen über die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit; sie soll im Rahmen dieser verfahrenstechnischen Schranken möglichst ungehindert und umfassend sein.

Europarat

Die Schweiz nimmt jedes Jahr an den Versammlungen des ständigen Komitees des Europarates teil, welches damit betraut ist, über die Anwendung der europäischen Konvention über Gewalt und Ausschreitungen der Zuschauer anlässlich von Sportveranstaltungen, namentlich Fussballspiele, zu wachen. Die Schweiz ratifizierte diese Konvention 1990.

Die Schweiz arbeitet zudem in der Europäischen Kommission gegen Rassismus (ECRI) mit. Mit mehreren in die Wege geleiteten präventiven Massnahmen wurden auch zwei weitere konkrete Empfehlungen der ECRI erfüllt: Die Schaffung einer nationalen Fachstelle für den Kampf gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz sowie die ersten Schritte für Untersuchungen über Opfererfahrungen.

Angenommen hat die Schweiz auch die Empfehlung Nr. R (2001) 6 des Ministerkomitees des Europarates über die Prävention von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz im Sport. Diese empfiehlt den Regierungen, im Rahmen des jeweiligen Rechts- und Verwaltungssystems die am besten geeigneten und wirksamen nationalen rechtlichen Mittel zur Bekämpfung des Rassismus im Sport einzuführen. Zudem schlägt sie die Förderung des internationalen Informationsaustausches vor.

Europäische Union

Die Europäische Union (EU) verstärkt seit einigen Jahren die Aktivitäten gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft; zu erwähnen sind namentlich die Richtlinie vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft sowie die Richtlinie vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf. Diese Richtlinien sind Teil eines Gesamtpaketes und die ersten Massnahmen, die aufgrund der im Vertrag von Amsterdam vorgesehenen Zuständigkeit der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen (*Artikel 13 EG-Vertrag*) getroffen wurden. Die Mitgliedstaaten der EU haben bis zum Jahr 2003 Zeit, die zur Umsetzung der Richtlinie erforderlichen Massnahmen zu treffen.

UNO

Die Schweiz trat am 29. Dezember 1994 dem UNO-Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (SR 0.104) bei, welches das Verbot der Rassendiskriminierung kodifiziert.

Das Übereinkommen war der erste von der UNO verabschiedete Menschenrechtsvertrag, der über einen eigenen internationalen Überwachungsmechanismus verfügt². Art. 8 ff. des Übereinkommens richtet einen Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (Committee on the Elimination of Racial Discrimination; CERD) ein, der die Einhaltung der im Übereinkommen enthaltenen Verpflichtungen durch die Vertragsstaaten zu überwachen hat. Dieses Gremium besteht aus 18 unabhängigen Sachverständigen, die wegen ihres hohen sittlichen Ansehens und anerkannter Unparteilichkeit gewählt werden. Dabei wird auf eine gerechte geografische Verteilung und auf die Vertretung der hauptsächlichlichen Rechtssysteme geachtet. Obwohl aus einer Liste von Personen gewählt, die von den Vertragsstaaten benannt worden ist, sind die Sachverständigen in persönlicher Eigenschaft tätig und nicht weisungsgebunden.

Der Ausschuss tagt in der Regel zweimal jährlich (März und August) in Genf und hat, dem Wortlaut des Übereinkommens gemäss, namentlich folgende Aufgaben:

- Die Erörterung der von den Vertragsstaaten regelmässig vorgelegten Staatenberichte über die zur Umsetzung des Übereinkommens getroffenen Gesetzgebungs-, Gerichts-, Verwaltungs- und sonstigen Massnahmen (Art. 9). Den ersten Bericht haben die Vertragsstaaten innert eines Jahres nach dem Beitritt zum Übereinkommen abzuliefern, die Folgeberichte danach alle zwei Jahre und so oft es der Ausschuss verlangt.
- Die Entgegennahme und Erörterung von Beschwerden eines Staates über einen anderen (sog. Staatenbeschwerde, Art. 11-13, ein Verfahren, auf das bisher noch nie zurückgegriffen wurde);
- Die Entgegennahme und Erörterung von Mitteilungen einzelner Personen oder Personengruppen (Art. 14).

Gemäss Art. 14 CERD kann ein Vertragsstaat jederzeit erklären, dass er die Zuständigkeit des Ausschusses zur Entgegennahme und Erörterung von Mitteilungen einzelner, seiner Hoheitsgewalt unterstehender Personen oder Personengruppen anerkennt, die behaupten, Opfer einer Verletzung eines im Übereinkommen enthaltenen Rechts durch diesen Vertragsstaat zu sein. Den Opfern wird es ermöglicht, nach dem Durchlaufen der nationalen Instanzen mit einer individuellen Mitteilung an den Ausschuss zu gelangen. Dieser hat sodann die Befugnis, über die Mitteilung unter Berücksichtigung aller ihm vorhandenen Angaben zu beraten und dem Vertragsstaat gegebenenfalls Vorschläge und Empfehlungen zu unterbreiten. Bei diesen Empfehlungen handelt es sich nicht um juristisch bindende Urteile, sondern um völkerrechtlich unverbindliche Rechtsfeststellungen, welche den Staat einladen, entsprechende Massnahmen zu ergreifen.

Am 25. Juni 2002 hatten 41 von 162 Vertragsstaaten das Verfahren angenommen³. Diese Staaten sind geografisch folgendermassen verteilt: Afrika 3, Asien 3, Lateinamerika 7, Westeuropa , Osteuropa 10⁴, und andere 18. Die erste Mitteilung

² Vgl. zum Ganzen die Botschaft über die Anerkennung der Zuständigkeit des Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) für die Entgegennahme und Erörterung von Mitteilungen gemäss Art. 14 des Internationalen Übereinkommens von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 29. August 2001, BBl 2001 5927-5949.

³ Eine aktualisierte Liste ist im Internet einsehbar: <http://www.unhchr.ch/html/menu2/8/stat4.htm>

⁴ Es sind dies, mit dem Datum des Inkrafttretens der Annahmeerklärung: *Algerien* (12.9.1989); *Aserbaidschan* (27.9.2001); *Australien* (28.1.1993); *Belgien* (10.10.2000); *Brasilien* (17.6.2002); *Bulgarien* (12.5.1993); *Chile* (18.5.1994); *Costa Rica* (8.1.1974); *Dänemark* (11.10.1985); *Deutschland* (30.8.2001); *Ecuador* (18.3.1977); *Finnland* (16.11.1994); *Frankreich* (16.8.1982); *Irland* (28.1.2001); *Island* (10.8.1981); *Italien* (5.5.1978); *Bundesrepublik Jugoslawien* (27.6.2001); *Korea*

gemäss Art. 14 wurde am 28. Mai 1984 eingereicht. Die Anzahl der beim Ausschuss eingegangenen und erörterten Mitteilungen ist bisher verhältnismässig gering geblieben. Gegenwärtig liegen dem Ausschuss erst einundzwanzig Mitteilungen für die Erörterung vor⁵.

Anlässlich der Vollversammlung der **Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban** wurden eine Deklaration und ein Aktionsprogramm verabschiedet. Die Dokumente sind ein neuer weltweiter Massstab für die Würdigung und das Erkennen von Rassismus sowie die Bereitschaft, ihn wirksam zu bekämpfen. Dies, obschon viele Staaten ihrer Enttäuschung in offiziellen Erklärungen Ausdruck gaben, weil andere Probleme (Nahostkonflikt und die Debatten um Kolonialismus und Sklaverei) vom eigentlichen Thema abgelenkt hätten.

Nach den beiden gescheiterten Konferenzen von 1978 und 1983 ist es in Durban trotz zwei sensiblen Hypothesen gelungen, ein internationales Dokument zu verabschieden, in dem die Weltgemeinschaft - ohne die USA und Israel - Grundlagen im Umgang mit den Ursachen und Folgen des Rassismus festlegt. An diesen Vereinbarungen können Staaten künftig gemessen werden. Allein diese Tatsache macht die zeitweise vor dem Abbruch gestandene Weltkonferenz zum Erfolg.

1.4 Notwendigkeit neuer Regelungen

Neue Straftatbestände

Die in Art. 261^{bis} StGB (Rassendiskriminierung) enthaltenen Straftatbestände setzen einen direkten Bezug zur Öffentlichkeit voraus. Private Veranstaltungen der rechtsextremen Szene werden daher nicht erfasst. Auch das Tragen von rechtsextremen Symbolen und Emblemen sowie rechtsextreme Gesten und Grussformen werden ebenfalls nicht erfasst.

Das Tatbestandsmerkmal der Öffentlichkeit in Art. 261^{bis} StGB soll namentlich aus politischen Gründen nicht angetastet werden. Dies im Wissen darum, dass die Zusage des Bundesrates, es sei kein "Maulkorbgesetz" geplant, eine wesentliche Voraussetzung der knappen Annahme der Antirassismus-Normen darstellte⁶. Die Grenzen zum Gesinnungsstrafrecht dürfen nicht überschritten werden. Die damalige Güterabwägung (vgl. Botschaft zu Art. 261^{bis}, BBl 1992 III 269) wird deshalb nicht in Frage gestellt.

BWIS

Zu Gewalt aufrufendes Propagandamaterial kann von den Polizei-, Zoll- und Grenzschutzbehörden mit Blick auf ein rassendiskriminierendes Delikt bei der blossen Einfuhr nicht beschlagnahmt werden, wenn es sich nur um Einzelstücke handelt. Hier fehlt der Grundtatverdacht, dass damit eine auf die Öffentlichkeit abzielende Propaganda

(5.3.1997); *Luxemburg* (22.7.1996); *Malta* (16.12.1998); *Mazedonien* (29.12.1999); *Mexico* (15.3.2002); *Monaco* (6.11.2001); *Niederlande* (9.1.1972); *Norwegen* (23.1.1976); *Österreich* (20.2.2002); *Peru* (27.11.1984); *Polen* (1.12.1999); *Portugal* (2.3.2000); *Russland* (1.10.1991); *Schweden* (5.1.1972); *Senegal* (3.12.1982); *Slowakische Republik* (17.3.1995); *Slowenien* (10.11.2001); *Spanien* (13.1.1998); *Südafrika* (9.1.1999); *Tschechische Republik* (11.10.2000); *Ukraine* (28.7.1992); *Ungarn* (13.9.1990); *Uruguay* (11.9.1972); *Zypern* (30.12.1993).

⁵ Jahresbericht des Ausschusses für 2001 (Doc. A/56/18, Kapitel IV); zum aktuellen Stand der Praxis siehe die Homepage des UN-Hochkommissariates für Menschenrechte: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>.

⁶ Zum Tatbestandsmerkmal der Öffentlichkeit, wegweisend BGE 123 IV 202 und. Niggli, Rassendiskriminierung 1996, S. 143 ff.

ganda betrieben wird, wie sie bei der Einfuhr von grösseren Mengen identischen Materials in der Regel gegeben ist.

Die Aufhebung des so genannten Propagandabeschlusses nach dem Inkrafttreten des BWIS hat zu einem deutlichen Ansteigen der Importe rassistischen Materials (vor allem Videos und Musikdatenträger) geführt. Dieses kann grundsätzlich nur im Rahmen einer gerichtlichen Verurteilung eingezogen werden. Die Erfahrung zeigt, dass das Material in vielen Fällen bei Freispruch zurückerstattet wird, weil das Tatbestandsmerkmal der Öffentlichkeit fehlt. Zu einer nachhaltigen Prävention gehört nach Auffassung des Bundesrates auch die Einziehung von rassistischem und/oder zu Gewalt aufrufenden Propagandaartikeln, die für den Privatgebrauch und den privaten Handel beschafft worden sind.

Dringender Handlungsbedarf bezüglich präventiver Sicherstellung einschlägiger Propagandamaterialien ergibt sich – nebst den Problemfeldern des gewalttätigen Links- und Rechtsextremismus – bei der Bekämpfung des Terrorismus und des internationalen gewalttätigen Extremismus. Bis 1998 konnten – nebst rechtsextremen Materialien – regelmässig grössere Mengen tamilisches (LTTE), türkisch-kurdisches (PKK) und übriges Propagandamaterial mit gewaltorientierten Inhalten aus dem Verkehr gezogen und vernichtet werden.

Für die Schweiz bestand mit Blick auf die Beziehungen mit Sri Lanka, und im Interesse der Friedensförderung und der internationalen Zusammenarbeit zur Terrorismusbekämpfung ein grosses Interesse, u.a. gegen offensichtliche Propagandatätigkeiten der LTTE und ihrer Ableger vorzugehen. Mangels präventiver Sicherstellungsmöglichkeit musste per Bundesratsbeschluss das Aufstellen, Vorführen, Zugänglichmachen oder Abgeben von Propagandamaterial, welches gegen die Behörden und Institutionen von Sri Lanka gerichtete Gewalt propagierte, während der Veranstaltung „Heroe's Day“ vom 2.12.01 in Granges-Pacot verboten werden.

Hooliganismus

Zur Bekämpfung des Hooliganismus stehen keine genügenden Instrumente zur Verfügung. Namentlich besteht mangels Rechtsgrundlage keine nationale Sammlung und Aufbewahrung von Daten notorischer Gewalttäter bei Publikumsveranstaltungen. Die bestehenden Datensammlungen, die die Stadtpolizei Zürich im Rahmen der Zentralstelle Hooliganismus der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) führt, müssen aufgrund der kantonalen Datenschutzvorschriften vorzeitig gelöscht werden. Hier ist zudem gerade mit Blick auf die internationale Zusammenarbeit eine nationale Sicht und eine zentrale Aufbewahrung notwendig.

1.5 Grundzüge des Entwurfs

Mit den vorliegenden Vorschlägen soll das schweizerische Dispositiv zur Bekämpfung des Rassismus und des Hooliganismus und der Gewaltpropaganda ergänzt werden.

Die Vorlage enthält Verstärkungen des straf- und verwaltungsrechtlichen Dispositivs wie auch der Prävention. Diese ergänzen die bereits realisierten und geplanten Massnahmen des Bundes und der Kantone.

Neue Straftatbestände: Rassendiskriminierende Kennzeichen und Vereinigungen

Mit Art. 261^{ter} E-StGB soll das Strafgesetz so ergänzt werden, dass das Anpreisen, Ausstellen, Anbieten, Tragen, Zeigen oder sonst wie Zugänglichmachen von Kennzeichen mit rassendiskriminierender Bedeutung in der Öffentlichkeit sowie das Herstellen, Einführen, Lagern oder Inverkehrbringen solcher Kennzeichen oder die Verwendung von Parolen, Gesten oder Grussformeln mit rassendiskriminierender Bedeutung bestraft wird. Weiter soll ein neuer Art. 261^{quater} E-StGB geschaffen werden, welcher "Rassendiskriminierende Vereinigungen" unter Strafe stellt. Von schweren Eingriffen in Rechte und Bestand von Vereinen und Organisationen, wie etwa Verboten, wird allerdings abgesehen. So wird mit den vorgesehenen Massnahmen der schweizerischen Vorbehalt zu Art. 4 des Internationalen Übereinkommens vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung lediglich relativiert.

Die Vorschläge bleiben damit auf der bisherigen Linie des Bundesrates. Organisationsverbote erfolgten als politische Massnahmen, wie z. B. gegen die Al Qaida. Sie stützten sich auf die Verfassung und wurden vom Bundesrat immer als ultima ratio bezeichnet. Der Richter selbst verbietet keine Organisation. Er handelt strikte nach Strafrecht (z.B. Art. 275^{ter} und implizit Art. 260^{ter} StGB), wenn er jemanden wegen seiner Beteiligung an einer rechtswidrigen oder kriminellen Organisation bestraft.

Schliesslich soll Art. 3 Abs. 2 lit. a des BÜPF dahingehend ergänzt werden, dass Art. 261^{bis} (Rassendiskriminierung) in den Straftatenkatalog aufgenommen wird. Vom thematischen Kontext her rechtfertigt es sich, eine Ausdehnung auf Art. 261^{ter} und 261^{quater} E-StGB vorzunehmen. Werden solche Delikte z. B. im Internet begangen, können Ermittlungen nur unter Aufhebung des Fernmeldegeheimnisses geführt werden.

Neue Regelungen im BWIS: Rassistische und Gewaltpropaganda sowie Hooliganismus

Im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) werden hinsichtlich der Beschlagnahme und Einziehung von Propagandamaterial (Art. 2 Abs. 1, erster Satz, und Abs. 4 BWIS) sowie Art. 13^{bis} E-BWIS und der Hooligans (Art. 16^{bis} E-BWIS) Änderungen vorgeschlagen.

Der Art. 13^{bis} E-BWIS stellt eine Kernvorschrift der Gesetzesrevision dar. Erfasst werden nicht nur explizit rassistisches oder rechtsextremes Propagandamaterial, sondern auch Aufrufe zu anderen Formen von ideologisch anderweitig motivierter Gewaltanwendung. Es soll nicht einseitig an einzelnen Erscheinungsformen von Gewalt bzw. an einem spezifischen Gewaltphänomen angeknüpft werden. Damit soll erreicht werden, dass nicht gewisse Formen von Gewaltausübung von präventiven Massnahmen a priori ausgenommen werden (beispielhafte Erläuterungen s. Ziff. 2.1.1, Regelungsbereich zu Art. 13^{bis} E-BWIS).

Art. 16^{bis} E-BWIS dient als gesetzliche Basis für eine Datenbank auf Bundesebene, welche rasch personelle und organisatorische Zusammenhänge in der Hooligan-Szene Schweiz erkennbar machen soll.

Ganz allgemein ist zu sagen, dass nur eine schnelle und effiziente Strafverfolgung kombiniert mit einer langfristigen präventiven Strategie ein hohes Mass an innerer Sicherheit gewährleisten kann.

Ort der Kodifizierung

Die Gefährdung der inneren Sicherheit muss die Voraussetzung sein, für jede Massnahme, die ins BWIS eingefügt wird. Deshalb soll *ein* Ziel dieser Gesetzesrevision auch die verwaltungsrechtliche Erfassung von rechtsextremem und rassistischem Propagandamaterial sein. Direkte Auslöser der Gesetzgebung i.S. "Propagandamaterial" waren einerseits zunehmende Gewaltakte im rechts- und linksextremen Spektrum, andererseits die fehlende Möglichkeit, nicht zur nachweisbaren öffentlichen Verwendung bestimmtes Propagandamaterial aufgrund von Art. 261^{bis} StGB zu beschlagnahmen.

Für die Umsetzung der Massnahmen über die Einziehung von Propagandamaterial wurde einer verwaltungsrechtlichen Lösung der Vorzug gegeben. Für die verwaltungsrechtliche Lösung spricht, dass auch schon im präventiven Bereich wirksam gehandelt werden kann.

Aus diesem Grund ist das BWIS, auch vom Regelungsobjekt der Prävention her gesehen, das geeignetste Gefäss für die Kodifizierung solcher Massnahmen.

Eine Lösung innerhalb des StGB wurde verworfen, weil eine Einziehung über das StGB eine strafbare Handlung voraussetzte und eine Pönalisierung von rassistischer oder rassendiskriminierender Propaganda durch Vorverlagerung der Strafbarkeit nach Aufhebung des Propagandabeschlusses als nicht opportun erachtet wird. Daher ist eine Lösung über einen verwaltungsrechtlichen Erlass vorzuziehen. Wird jedoch ein strafbares, tatbestandsmässiges Verhalten festgestellt, geht die Strafverfolgung einer verwaltungsrechtlichen Massnahme vor. In allen anderen Fällen kommt die verwaltungsrechtliche Norm zum Zuge.

Im Übrigen sind die Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege anwendbar. Die Beschlagnahme und Einziehung bedürfen der Verfügungen die durch Rechtsmittel überprüft werden können. Damit wird das Handeln der Verwaltung justizial kontrollierbar.

Durch den neu geschaffenen Art. 13^{bis} E-BWIS werden Massnahmen wie die Beschlagnahme und die Einziehung ins BWIS eingeführt. Während Strafgesetzbuch und Bundesstrafprozess Strafbarkeit und Strafverfolgung regeln, regelt das BWIS präventives Handeln der zuständigen Sicherheitsorgane. Wie schon der Titel des BWIS und sein bisheriger Regelungsinhalt nahe legen, war das Gesetz nie als blosses Spezialdatenschutzgesetz konzipiert. Es entspricht der Systematik und Konzeption des BWIS, Aufgaben und Kompetenzen von Bundesrat und Verwaltung im Bereich der inneren Sicherheit zu regeln.

Umfang der Regelungen

Der Bundesrat will Rassismus und Rechtsextremismus, wie alle Formen des Extremismus mit sämtlichen zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumenten und Mitteln bekämpfen. Die Massnahmen dieser Vorlage sind primär auf die Bekämpfung von Rassismus, Hooliganismus und Gewaltpropaganda gerichtet. Lediglich rassistisches Material aus dem Verkehr ziehen zu wollen, aber keine Massnahmen gegen

anderes zu Gewalt Aufrufendes - wie zum Beispiel rechtsextreme Propaganda, welche sich nicht immer rassistisch geben muss - vorzusehen, würde u. a. auch zu rechtlichen Unsicherheiten führen (gemeint sind hier zum Beispiel fremdenfeindliche Aufrufe zur Gewalt oder Aufrufe zur Gewalt gegen Links wie zum Beispiel solche der Anti-Antifa usw.). Weiter können aber die notwendigen Massnahmen gegen den phänomenologisch eng zusammenhängenden Rechtsextremismus auch anderweitig motivierte Gewaltpropaganda nicht ausnehmen. Knüpft man hingegen beim Gewaltphänomen an, erhält man hier einen korrekten und auch operablen Anwendungsbereich.

Das Kriterium für die vorgeschlagenen verwaltungsrechtlichen Massnahmen ist nicht eine bestimmte politische Ausrichtung, sei sie nun links- oder rechtsextrem, sondern die Gewalt. Diese soll mitbekämpft werden, auch wenn sie z. B. von militanten gewaltbereiten Globalisierungsgegnern aus geht.

Gerade auch die Gewaltausübung der Hooligans lässt sich ideologisch kaum zuordnen. Beim Hooliganismus, der in der Regel auf die Ausübung von Gewalt hinzielt und bei dem in den meisten Fällen die politische Komponente eine lediglich marginale Rolle spielt, wäre ein einseitiges Vorgehen gegen rechtsextreme Gewalt kaum wirksam. Das Schüren eines gewalttätigen Klimas in Stadien, bei Demonstrationen usw. kann präventiv nur bekämpft werden, wenn propagandistische Gewaltaufrufe jeglicher Art eingezogen werden können.

Weitergehende Massnahmen (gegen Terrorismus, Verbesserung der Prävention allgemein) sind im Rahmen der allgemeinen BWIS-Revision (2. Rechtsetzungspaket) vorgesehen. Dabei wird etwa auch zu prüfen sein, ob die Gewaltorientierung von Gruppen und Banden für die Prüfung der Sicherheitsbehörden ausreicht.

1.6 Erfüllung parlamentarischer Vorstösse

Im Zusammenhang mit Rassismus und Hooliganismus wurden folgende parlamentarische Vorstösse lanciert:

1.6.1 Massnahmen gegen Rassismus

Mit den Regelungen werden ganz oder auch teilweise den Forderungen folgender Vorstösse entsprochen:

- Interpellation 01.3445 (Hess Bernhard) *Zunehmende Gewaltanwendung durch Ausländer*
- Interpellation 00.3429 (Sozialdemokratische Fraktion) *Rechtsextremismus*
- Interpellation 00.3426 (Grüne Fraktion) *Rechtsextremismus*
- Interpellation 01.3451 (Heim Alex) *Mit Gewalttaten Probleme lösen*
- Motion 02.3164 (Bühlmann Cécile) *Skinheads in der Armee*
- Einfache Anfrage 00.1094 (Freund Jakob) *Extremismus. Ursachen erkennen statt Symptome bekämpfen.*
- Einfache Anfrage 94.1040 (Schiesser Fritz) *Finanzielle Unterstützung der nationalen Kampagne gegen Rassismus*
- Einfache Anfrage 02.5076 (Fehr Hans) *Verzicht auf Vorbehalt zur Antirassismuskonvention*

- Motion 02.3324 (Fetz Anita) *Fussballfans. Projekte für Jugendintegration und Gewaltprävention*
- Interpellation 00.3176 (Inderkultm Hansheiri) *Stellungnahme des Bundesrates zur sog. Antisemitismus-Studie*

1.6.2 Einschränkung rechtsradikaler Propaganda

- Interpellation 00.3432 (Christlich demokratische Fraktion) *Massnahmen gegen Rechtsradikalismus*

1.7 Regulierungsfolgeeinschätzung

1.7.1 Nationale Auswirkungen

Gemäss den Richtlinien des Bundesrates vom 15. September 1999 für die Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes (BBI 2000 1038) ist eine Vorlage nach den folgenden Punkten zu prüfen:

1.7.1.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die finanziellen und personellen Auswirkungen der verstärkten Bekämpfung des Rassismus, Hooliganismus und der Gewaltpropaganda auf Bund und Kantone sind schwierig abzuschätzen. Es bestehen heute schon etliche Institutionen auf kantonal-er Ebene und auf Bundesebene, die im Bereich Prävention und Bekämpfung von Rassismus und Hooliganismus und der Gewaltpropaganda tätig sind.

Die in diesen Bereichen (präventiv, verwaltungs- und strafrechtlich) tätigen Dienststellen können nicht abschliessend aufgezählt werden, da für diese Massnahmen auf verschiedenen Ebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) ganz unterschiedliche Behörden mit unterschiedlichen Kompetenzen zuständig sind. Die getroffenen und zu ergreifenden Massnahmen sind im Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe "Koordination und Umsetzung von Massnahmen im Bereich des Rechtsextremismus" an den Bundesrat vom Oktober 2001 dargestellt. Die Eidgenössische Rassismuskommission erfasste anlässlich einer Umfrage bezüglich Angebote für Opfer rassistischer Diskriminierungen über 750 Institutionen, Organisation und Fachdiensten (Frühjahr 2001)⁷.

Auf Bundesebene:

Der **Dienst für Analyse und Prävention (DAP)** im BAP ist mit der polizeilichen Prävention und das **Generalsekretariat Fachstelle für Rassismusbekämpfung im Eidgenössischen Departement des Innern (EDI)** für die Koordination und Vernetzung der verwaltungsinternen Massnahmen gegen Rassismus zuständig. Die Fachstelle ist auch Ansprechpartnerin für die Kantone und Institutionen. Sie begleitet weiter den "Fonds Projekte gegen Rassismus und für die Menschenrechte".

⁷ Martina Kamm, Sandro Cattacini, Hilfe für Opfer rassistischer Diskriminierung. Eine Analyse des Angebots in der Schweiz. Studie des schweizerischen Forums für Migrationsfragen im Auftrag der Eidg. Kommission gegen Rassismus, Generalsekretariat EDI (Bern 2001)

Die **Kommission gegen Rassismus (EKR)** ist ebenfalls dem Generalsekretariat des EDI angegliedert und befasst sich als ausserparlamentarische Kommission mit politischen Fragen.

Im VBS bestehen in der **Armee** eine Anlaufstelle für Fragen des Extremismus und im **Bundesamt für Sport** eine Arbeitsgruppe zu Fragen des Hooliganismus.

Auf kantonalen Ebene:

Die **kantonalen Strafverfolgungsbehörden** sind für die strafrechtlich repressiven Massnahmen zuständig. Die Stadtpolizei Zürich führt in Zusammenarbeit mit anderen Kantonen eine **Zentralstelle für Hooliganismus**.

Grössenordnungen der Entlastungen der Kantone, sowie der zusätzlichen Mittel und Stellen

Die **Bundeslösung** wird die Kantone insgesamt vor allem *mittel- bis längerfristig* durch die geplanten *präventiven* Massnahmen entlasten. Diese Massnahmen lassen sich nicht beziffern. Zudem wird sich langfristig auch die generalpräventive Wirkung der neuen Strafnormen nicht nur materiell, sondern auch und vor allem politisch auszahlen. Die kantonalen Strafverfolgungsbehörden erfahren deshalb voraussichtlich nur kurz- bis mittelfristig eine Mehrbelastung. Eine solche Wirkung zeitigte auch die Rassismusstrafnorm Art. 261^{bis} StGB.

Die verwaltungsrechtlichen Massnahmen im Rahmen des BWIS werden wenig zusätzliches Personal auf Bundesebene erfordern. Die Zollorgane führen heute schon Frachtkontrollen durch; die Auswirkungen sind deshalb marginal.

Im Bereich der Hooligan-Datenbank wird der Bund – mit einem bescheidenen Mehraufwand vor allem die von den Kantonen unterhaltenene Zentralstelle für Hooliganismus entlasten und unterstützen. Zur Realisierung einer Hooligan-Datenbank werden in einer ersten groben Schätzung einmalige Kosten von rund 2,4 Mio Franken anfallen. Die jährlich wiederkehrenden Kosten (ohne Abschreibung und Zinsen) werden heute auf rund 360'000 Franken veranschlagt. Diese Kosten wurden auf Grund von vergleichbaren bestehenden, oder im Aufbau befindlichen Projekten geschätzt.

Die Schaffung der Hooliganismus Datenbank liegt allerdings auch im Interesse des Bundes, da erst sie ihn in die Lage versetzt, die internationale Zusammenarbeit bei der Hooliganismusbekämpfung zu führen. Gerade mit Blick auf internationale Sportveranstaltungen, wie etwa EURO 2008, ist dies aber eine grundlegende Voraussetzung. An personellen Mitteln dürften dafür im Bund zwei bis drei polizeiliche Sachbearbeiter genügen.

Für die Umsetzung des Gesetzes sind noch keine Mittel eingestellt.

1.7.1.2 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Die Vorlage dient u. a. der Umsetzung politischer Vorstösse. Aufgrund der Feststellungen und Empfehlungen der Arbeitsgruppe "Rechtsextremismus" beauftragte der Bundesrat das EJPD, die nötigen Entwürfe für Gesetzesrevisionen zu unterbreiten.

1.7.1.3 Auswirkungen auf die gesellschaftlichen Gruppierungen

Die vorgeschlagenen Normen, mit denen die Lücken in der Gesetzgebung gefüllt werden sollen, führen zu einer Verbesserung des Schutzes der Bevölkerung, nicht zuletzt auch durch ihre generalpräventive Wirkung.

1.7.1.4 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Die Vorlage dürfte kaum Auswirkungen auf die Privatwirtschaft haben.

1.7.1.5 Alternative Regelungen

Die heutige kantonale Lösung befriedigt nicht und schafft Probleme; eine Regelung durch Konkordat wäre möglich, gibt dem Bund aber nicht die nötigen Einsatzmöglichkeiten, die er angesichts der internationalen Dimension auch haben muss (internationale Zusammenarbeit inkl. Informationsaustausch).

1.7.1.6 Zweckmässigkeit im Vollzug

Die gesetzgeberischen Massnahmen werden sich sicherlich positiv und günstig auf die internationalen Beziehungen auswirken. Die angestrebte Vereinheitlichung der Rechtsanwendung dient mittelbar dem Schutz der Öffentlichkeit. Die Zuständigkeit der Kantone zur Strafverfolgung wird nicht geändert.

1.7.2 Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen

1.7.2.1 Erfüllung internationaler Verpflichtungen

Die Schweiz ist verpflichtet, folgende internationalen Übereinkommen einzuhalten: Das Internationale Übereinkommen vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (SR 0.104) ist für die Schweiz am 29. Dezember 1994 in Kraft getreten, nachdem mit der Revision des Strafrechts (Einführung von Art. 261^{bis} StGB) das schweizerische Rechtssystem dessen Anforderungen nachgekommen ist. Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten zur Ergreifung konkreter Massnahmen zur aktiven Bekämpfung von Rassendiskriminierung und rassistischen Vorurteilen (Art. 8 Abs. 1).

Der Bundesrat verabschiedete am 29. August 2001 die Botschaft zur Annahme von Art. 14 des Internationalen Übereinkommens von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (BBI 2001 5927-5449). Der Nationalrat nahm in der Gesamtabstimmung die Vorlage an. Die APK Ständerat befasste sich am 9. September 2002 mit dem weiteren Vorgehen und beschloss, zwei unabhängige, verwaltungs-externe Experten für die Sitzung vom 21. November 2002 einzuladen. Die APK-S stimmte dem Bundesbeschluss zu Art. 14 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung zu.

In der Europäischen Union besteht ein umfangreiches Instrumentarium zur Bekämpfung von Diskriminierungen jeder Art. Unter anderem beschloss der Rat am 27. November 2000 für die Jahre 2001 bis 2006 ein Aktionsprogramm zur Bekämpfung von Diskriminierungen (Dok. 300D0750 / 2000/75/EG). In einer Mitteilung der Kommission vom 1. Juni 2001 (Beitrag zur Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz

in Durban, Südafrika, 31. August - 7. September 2001) ist ein Abschnitt der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung rassistischer Straftaten gewidmet (Ziff. 3.2; Vollzug der Gemeinsamen Massnahme 96/443/JI; ABl. L 185, 24.7.1996, S. 5) und empfiehlt (Empfehlung 9), dass alle Staaten sicherstellen sollten, dass ihr Strafrecht wirksame, verhältnismässige und abschreckende Sanktionen bei rassistischen und fremdenfeindlichen Verhaltensweisen vorsieht. Sie sollten den rechtlichen Rahmen regelmässig überprüfen und bei Bedarf gezielte Vorschläge zur Stärkung dieses Rahmens vorlegen.

Der Europarat hat am 29. September 1993 und am 28. Juni 1995 Empfehlungen (Nr. 1222 u. 1275) betreffend die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz erlassen.

Zusätzliche wichtige Informationen finden sich im Zweiten und Dritten Länderbericht der Schweiz an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) vom Mai 2000, der anlässlich der 60. Session des Ausschusses gegen Rassendiskriminierung am 4. März 2002 präsentiert worden ist. Dieser Bericht enthält unter anderem eine umfassende Darstellung der Praxis der Kantone und des Bundesgerichts bei der Umsetzung von Artikel 261^{bis} StGB und Ausführungen zu einer Vielzahl gesetzgeberischer Massnahmen auf jeder Stufe (Bund, Kantone und Gemeinden), um jede Form von Diskriminierung aus Gründen der Rasse, Hautfarbe, Abstammung sowie nationaler oder ethnischer Herkunft zu bekämpfen. Behandelt werden ferner die Anstrengungen der Behörden und nichtstaatlicher Organisationen bei der Sensibilisierung und Aufklärung der Bevölkerung und die Schaffung von Institutionen zur Förderung der Verständigung zwischen Menschen unterschiedlicher Rasse, Hautfarbe, Abstammung und nationaler oder ethnischer Herkunft (etwa Aufklärungskampagnen und Integrationsleitbilder).

Hooligan-Datenbanken in Europa bzw. in den Mitgliederländern der Alpenländersicherheitspartnerschaft (ASP)

Aufgrund einer Schwachstellenanalyse (international agierende Hooligans sind den jeweiligen Besucherländern oft nicht bekannt; kein regelmässiger Informationsaustausch zwischen den Ländern; Stadion-Verbote o.ä. sind entweder den Besuchsländern nicht bekannt oder dort ungültig usw.) kam bereits die Ad-hoc-Expertengruppe Rechtsextremismus / Hooliganismus der ASP-Länder im Februar 2001 zum Schluss, dass nationale bzw. internationale Hooligan-Datenbanken nötig wären.

Fünf von sieben Mitgliedsländern der ASP (AUT, FRA, GER, ITA, SUI) führen Zentralstellen im eigenen Land, die Daten über Hooligans auf nationaler Ebene sammeln. Auch in den EU-Mitgliedsstaaten existieren Fussball-Informationsstellen. EU-Mitgliedsländer kooperieren zudem zunehmend untereinander. In Zusammenarbeit mit den Fussballverbänden sammeln die zuständigen Sicherheitsbehörden Informationen. Die EU-Partnerstaaten schalten ihre Informationen über Stärke, Zusammensetzung, Reisewege und -zeiten der als gewalttätig eingeschätzten Fan-Gruppen zusammen. Die Zusammenarbeit untereinander wird u.a. durch das "Handbuch für Polizeizusammenarbeit betreffend Fussball-Politik" geregelt.

1.7.2.2 Ansehen der Schweiz

Tatsächlich wurde in verschiedenen internationalen Gremien darauf hingewiesen, dass rassistische Äusserungen und Veranstaltungen ganz allgemein zunehmen. Er-

greift die Schweiz dagegen Massnahmen, ist das für das Ansehen der Schweiz im Ausland förderlich.

Als Vertragspartei verschiedener internationaler Menschenrechtsverträge obliegt es der Schweiz, regelmässig über die Umsetzung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen den internationalen Kontrollorganen Bericht zu erstatten. Auch unter diesem Aspekt leistet die Verabschiedung des hier vorgeschlagenen Massnahmenpakets einen substanziellen Beitrag zum Kampf gegen Rassendiskriminierung in allen seinen Erscheinungsformen, was dem Ansehen der Schweiz im internationalen Umfeld förderlich wäre.

2. Besonderer Teil

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Massnahmen gegen Rassismus und Einschränkung von rassistischer sowie zu Gewalt aufrufender Propaganda

2.1.1 Einschränkung der Propaganda

Die Antirassismus-Strafnorm von Art. 261^{bis} StGB erfasst in den wesentlichen Bereichen auch Propaganda. Allerdings kann das inkriminierte Material grundsätzlich nur im Rahmen eines Strafverfahrens und in der Regel nach einer Verurteilung eingezogen werden. Bei begründetem Verdacht eines Verstosses gegen Art. 261^{bis} Abs. 3 StGB kann Propagandamaterial - z. B. am Zoll - sichergestellt und hinsichtlich auf ein Strafverfahrens beschlagnahmt werden. Die Einziehung erfolgt dann durch den Strafrichter.

Art. 2 Abs. 4, neue Bst. e BWIS, Aufgaben

Bei der verwaltungsrechtlichen Einziehung von Propagandamaterial wird der präventive Aspekt des möglichst rasch "Aus-dem-Verkehr-Ziehens" solchen Materials als prioritär eingestuft werden. Unter diesem Aspekt ist sie damit die bessere Alternative zu einer strafrechtlich begründeten Massnahme.

Der Aufgabenkatalog in Art. 2 Abs. 4 BWIS ist deshalb entsprechend mit dem Einziehen von Propagandamaterial zu ergänzen.

Art. 13^{bis} E-BWIS Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung von Propagandamaterial

Der vorgeschlagene Art. 13^{bis} E-BWIS stellt eine der Kernvorschriften der Revision dar.

Für die Sicherstellung von Propagandamaterial braucht es ein Tätigwerden der Polizei- oder Zollbehörden. Treffen Bedienstete des Bundesamtes entsprechendes Material an, können sie es auch direkt sicherstellen (Art. 13^{bis} Abs. 2 E-BWIS).

Das Grenzwachtkorps ist als Teil der Zollbehörde subsumiert.

In **Abs. 1** wird der Begriff des Propagandamaterials umschrieben. Erfasst sind Schriften, Ton- oder Bildaufnahmen, Abbildungen, andere Gegenstände oder Darstellungen solcher Art.

Um Umgehungsmöglichkeiten weitgehend ausschliessen zu können, wird von "Material" gesprochen das Propagandazwecken dienen kann. Damit kann auch Material unter die Norm subsumiert werden, welches nicht auf den ersten Blick als Propagandamaterial zu erkennen ist (z.B. Dokumente, die zur Tarnung als "persönliche Gedanken" o.ä. überschrieben sind). In der Norm sollen, nach dem Vorbild des Verwaltungsstrafverfahrens (Art. 46 VStR; SR.313.0), alle behördlichen Massnahmen, wie Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung enthalten sein. Das Material wird zuhänden der Behörde (BAP) behändigt. Das BAP entscheidet danach über die Beschlagnahme bzw. Freigabe. Eine Bestimmung im Zollgesetz ist nicht notwendig, da für das Tätigwerden der Zoll- und Grenzwachorgane der neue Art. 13^{bis} E-BWIS ausreicht.

Gegen die Sicherstellung ist die Beschwerde an das BAP möglich.

Begriff der Propaganda

Propaganda im weiteren Sinne ist die Einwirkung auf ein unbestimmt zahlreiches Publikum mit dem Ziel, dieses gegen bestimmte Personen oder Gruppen von Personen einzunehmen. Die Propaganda im engeren Sinne ist in der schweizerischen Lehre und Rechtsprechung⁸ im Zusammenhang mit Art. 275^{bis} StGB objektiv als ein "Kommunikationsverhalten" definiert worden, z.B. Halten von Vorträgen, Ausleihen oder Verteilen von Schriften, Ausstellen von Bildern, Tragen von Abzeichen, auch averbale Kommunikation (z.B. Hitlergruss). Subjektiv erfordert sie nicht nur das Bewusstsein, dass eine bestimmte Handlung von Menschen wahrgenommen würde, sondern auch die Absicht, durch sie zu werben, d.h. also auf Menschen einzuwirken, dass sie für die geäusserten Gedanken gewonnen oder in ihrer Überzeugung gefestigt werden. Es spielt keine Rolle, ob die Propaganda sich an eine oder mehrere Personen richtet, es reicht aus, dass der Täter sich an einen Kreis von Personen richtet. Als Adressaten kommen nicht nur Andersdenkende, sondern auch Gesinnungsgenossen in Frage, die dadurch in ihrer Meinung bestärkt und fanatisiert werden.⁹

Zu Art. 13^{bis} **Abs. 5** E- BWIS: Auf Empfehlungen in der Ämterkonsultation sieht der neue Artikel auch ein Handeln des zuständigen Bundesamtes vor, was die Verbreitung von Propaganda gemäss Buchstabe a und b des neuen Artikels im Internet betrifft. Das Bundesamt kann den zuständigen Internet-Providern eine Sperrung der entsprechenden Propaganda nahe legen. Diese Sperrung erfolgt nur bei Sites, die auf Computern im Ausland geführt werden. Bei inländischen Websites erfolgt eine Anzeige an den Strafrichter.

⁸ BGE 68 IV 147 ff

⁹ Botschaft über den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision.

Propaganda weist grundsätzlich immer Aspekte der Öffentlichkeit auf¹⁰. Wo ein öffentlicher Charakter nicht ohnehin besteht, könnte hinsichtlich der verschiedenen Begehungsformen differenziert werden. So ist zum Beispiel das Zeigen von rassistischer Propaganda im privaten Kreis unter geltender Rechtslage nicht strafbar. Ein Inverkehrbringen erfolgt immer mit Wirkung auf die Öffentlichkeit.

Die Bestimmung von Art. 259 StGB, öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit, erfasst nur die direkte Aufforderung (z.B. in Fernsehsendungen oder durch einen Buchautor, nicht aber die hier ins Auge gefasste indirekte Aufforderung beispielsweise durch die Einfuhr einzelner Bücher, welche für Propagandaaktionen bestimmt oder geeignet sind).

Zum Begriff des Rassismus

Rassismus bezeichnet eine Ideologie, die Menschen aufgrund physiognomischer oder kultureller Eigenarten oder aufgrund ihrer ethnischen, nationalen oder religiösen Zugehörigkeit in angeblich naturgegebenen Gruppen - so genannte "Rassen" - einteilt und diese hierarchisiert. Menschen werden nicht als Individuen, sondern als Mitglieder solcher pseudoverwandtschaftlicher Gruppen mit kollektiven, weitgehend als unveränderbar betrachteten Eigenschaften beurteilt und behandelt.

In neuerer Zeit wird Rassismus vielfach auch für direkte, indirekte, institutionelle und strukturelle rassistische Diskriminierung verwendet. Es ist aber sinnvoll, auf der Handlungsebene rassistischer Diskriminierung sowohl von Rassismus als Ideologie, wie von anderen Formen der Diskriminierung abzugrenzen.

Rassendiskriminierung ist jede Praxis, die Menschen aufgrund physiognomischer Merkmale und/oder ethnischer Herkunft und/oder kultureller Merkmale (Sprache, Name) und/oder religiöser Zugehörigkeit Rechte vorenthält, sie ungerecht oder intolerant behandelt, demütigt, beleidigt, bedroht oder an Leib und Leben gefährdet. Rassendiskriminierung kann, muss aber nicht ideologisch (Rassismus) begründet sein.¹¹

Regelungsbereich

Die vorgeschlagene Bestimmung umfasst rassendiskriminierende Propaganda, soweit sie nicht bereits unter Art. 261^{bis} Abs. 3 StGB fällt, andererseits aber auch alle Formen von zur Gewalt aufrufenden Propaganda, die zu einer Vermögens- oder Sachbeschädigung als solches aufruft ("Morgen fackeln wir.... ab") ist miterfasst. Mit dem Begriff ".....oder an anderen Rechten...." ist eine weitere Art von Propaganda gemeint, die zur Beeinträchtigung von Grundrechten aufrufen, wie etwa die Versammlungsfreiheit (z. B. "Seht zu, dass das Ereignis xy nicht stattfinden kann....", oder z. B. Aufrufe der PKK "...kauft nicht bei Türken", oder Aufrufe anderer extremistischer Gruppen, an Versammlungen nicht teilzunehmen).

Mit der offenen Formulierung wird dem Rechnung getragen, dass nur die qualifizierte Rassendiskriminierung, und zwar diejenige, welche in Art. 261^{bis} StGB umschrieben ist, strafbar ist. Erkennt man bereits bei der Sicherstellung, dass eine strafbare Handlung vorliegt, so überweisen alle sicherstellenden Behörden die Sache an den

¹⁰ s. Niggli, Rassendiskriminierung, N. 892; Näheres zum Begriff der Propaganda s. Niggli, Rassendiskriminierung, N. 887 ff. u. N 912 (mit Hinweisen auf die Judikatur)

¹¹ Quelle Fachstelle für Rassismusbekämpfung (EDI)

Strafrichter. In den übrigen Fällen wird das Bundesamt involviert. Präventive verwaltungsrechtliche Massnahmen sollten früher greifen können als strafrechtliche Normen.

Weiter wird vorgeschlagen, dass das BAP, im Rahmen des Verwaltungsverfahrens, über die Einziehung entscheidet, damit landesweit ein einheitlicher Vollzug durch eine fachlich kompetente Behörde erfolgt. Die Einziehung stellt einen Eingriff in das Eigentum des Betroffenen dar. Es ist deshalb notwendig, dass ein Rechtsmittelweg offen steht, der mindestens eine richterliche Behörde enthält.

Die erste Rechtsmittelinstanz bestimmt sich nach VwVG, die richterliche Rechtsmittelinstanz ist im geplanten Verwaltungsgerichtsgesetz vorzusehen. Letztinstanzlich geht der Rechtsweg bei Einziehungsverfügungen des BAP nicht - wie Art. 100 Abs. 1 Bst. a OG vermuten lässt - an den Bundesrat, sondern an das Bundesgericht (s. BGE 125 II 420; da Art. 6 EMRK anwendbar sei, bestehe ein Anspruch auf richterliche Beurteilung).

Wird Propagandamaterial im Zusammenhang mit strafbaren Handlungen festgestellt (z.B. Art. 259 oder 261^{bis} StGB) hat das Strafverfahren Vorrang vor der verwaltungsrechtlichen Einziehung. Damit wird verhindert, dass die feststellende Behörde durch Zusendung des Materials an das BAP die Durchführung eines Strafverfahrens "verhindern" kann.

Das Bundesamt muss die Überweisung an die zuständige Strafbehörde gehörig dokumentieren. In welcher Form dies erfolgt, wird in der Verordnung geregelt. Die entsprechenden Datenbearbeitungen richten sich nach den Vorschriften des BWIS.

Ungeachtet der Menge

Mit dem Tatbestandsmerkmal "ungeachtet der Menge" wird den Zollorganen ermöglicht, alles rassistische und zur Gewalt aufhetzende Propagandamaterial zu beschlagnahmen.

Im Rahmen von Art. 13^{bis} E-BWIS sind Massnahmen vorgesehen, die sich wie strafprozessuale auswirken. Natürlich sind deshalb nicht alle strafprozessualen Massnahmen im Zusammenhang mit Art. 13^{bis} E-BWIS zulässig. Eine Hausdurchsuchung etwa kann im Rahmen einer Handlung nach Art. 13^{bis} E-BWIS nicht angeordnet werden. Eine gezielte Nachforschung nach entsprechendem Propagandamaterial wäre mit der Norm im BWIS nicht mehr abgedeckt. Da die Normen innerhalb des BWIS sich auf gleicher Stufe bewegen, versteht es sich von selbst, dass sich Art. 14 Abs. 3 nicht auf Massnahmen nach Art. 13^{bis} E-BWIS beziehen kann.

2.1.2 Rassendiskriminierende Kennzeichen

Strafbarkeit der Verwendung rassendiskriminierender Kennzeichen (Art. 261^{ter} E-StGB)

Da die Schweiz anders als Deutschland, Österreich, Frankreich und Italien keine strafrechtliche Regelung betreffend Kennzeichen mit rassendiskriminierender Bedeutung kennt, wird in der Schweiz ein bedeutsamer Teil des europäischen Handels mit solchen Zeichen durchgeführt. Um das zu verhindern, drängt es sich daher auf, auch im schweizerischen Strafrecht eine entsprechende Strafnorm einzufügen. Damit wird zudem die Missachtung des schweizerischen Gesetzgebers gegenüber der

Verwendung solcher Zeichen zum Ausdruck gebracht und ein generalpräventives Zeichen gesetzt. Da die Strafnorm als Übertretung ausgestaltet ist, ermöglicht es ein Einschreiten der Strafbehörden, das den Betroffenen primär zu einer Abkehr von der Szene bewegen soll.

Mit der Einführung der Norm bringt der schweizerische Gesetzgeber eine Verpönung dieser Zeichen, eine Bewusstwerdung der dahinterstehenden menschenverachtenden Ideologie zum Ausdruck.

Die Erwartungen des Auslands sind hier vor allem auf die Wirkung einer starken Generalprävention gesetzt. Gleichzeitig soll der gesellschaftlichen Verpönung denen gegenüber Nachachtung verschafft werden, die trotzdem gegen diese Norm verstossen.

Das StGB soll mit dem neuen Straftatbestand ergänzt werden, so dass das Anpreisen, Ausstellen, Anbieten, Tragen, Zeigen oder sonst wie Zugänglichmachen von Kennzeichen mit rassendiskriminierender Bedeutung in der Öffentlichkeit sowie das Herstellen, Einführen, Lagern, oder Inverkehrbringen solcher Kennzeichen oder die Verwendung von Parolen, Gesten oder Grussformeln mit rassendiskriminierender Bedeutung in der Öffentlichkeit bestraft wird.

Rassendiskriminierende Kennzeichen, Parolen, Gesten oder Grussformeln (Ziff. 1)

Die Strafnorm erfasst nur die rassendiskriminierenden Kennzeichen¹², Parolen, Gesten oder Grussformeln. Geprüft wurde, ob auch Kennzeichen anderer Organisationen, welche zu Gewalt aufhetzen (z.B. Zeichen von Terrorgruppen) erfasst werden sollten. Diesbezüglich wird zurzeit kein konkreter Regelungsbedarf festgestellt.

Die rassendiskriminierenden Kennzeichen (Fahnen, Abzeichen, Insignien u. Embleme) sind nicht abschliessend aufgezählt. Als Parolen, Gesten oder Grussformeln gelten namentlich die bekannten aus der Zeit des Nationalsozialismus. Diese Kennzeichen symbolisieren die ihnen zu Grunde liegende rassendiskriminierende Ideologie, und ihr Tragen gilt als Verbreitung der betreffenden Ideologie.

Im Vordergrund stehen nationalsozialistische Kennzeichen wie das Hakenkreuz (auch seitenverkehrt) und die Sigrunen, insb. die Doppelsigrune als Zeichen der Waffen-SS¹³. Daneben erfasst die Strafnorm aber auch Zeichen anderer rassendiskriminierender Organisationen wie z.B. des Ku-Klux-Klans. Die Strafbarkeit setzt eine vorsätzliche Verwendung der rassendiskriminierenden Zeichen voraus; fahrlässige Tatbegehung ist nicht strafbar. Verwendet jemand z.B. die Zahl 88 in einem Totenkopf, so kann nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass die Bedeutung der Zahl 8 (8. Buchstabe des Alphabets, d.h. 88 = Heil Hitler) einer Person, welche eine solche Darstellung verwendet, bekannt ist. Ist der Täter dagegen Mitglied einer einschlägigen Organisation, bei welcher die Kenntnis der Bedeutung dieser Bezeich-

¹² Da in der Schweiz ein dem deutschen Recht entsprechendes Verbot verfassungswidriger Organisationen fehlt, wird nicht von „Kennzeichen rassendiskriminierender Organisationen“, sondern von rassendiskriminierenden Kennzeichen beziehungsweise von „Kennzeichen mit rassendiskriminierender Bedeutung“ gesprochen.

¹³ Der deutsche Gesetzgeber hat die Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen in § 86a StGB aufgelistet und ihnen jene gleichgestellt, die ihnen zum Verwechseln ähnlich sind.

nungen Voraussetzung der Mitgliedschaft bildet, muss der Vorsatz als erwiesen betrachtet werden.

Die Beurteilung der rassendiskriminierenden Bedeutung eines Kennzeichens unterliegt einer objektivierten Betrachtungsweise. Auf das bloss Empfinden des Verletzten kommt es daher nicht an.

Es wird davon ausgegangen, dass Parolen, Gesten und Grussformeln auch über ihren Symbolgehalt verletzen können. Unerheblich ist, ob Einzelpersonen oder Gruppen von Personen verletzt werden. Dass die Opfer in einer gegen die Menschenwürde verstossenden Weise herabgesetzt oder diskriminiert werden, ergibt sich aus dem Begriff der Rassendiskriminierung.

Unter Strafe gestellt wird nur die öffentliche Verwendung rassendiskriminierender Kennzeichen.

Zum Tatbestandsmerkmal der Öffentlichkeit

Eine zusätzliche Pönalisierung nicht öffentlichen Verhaltens und rein privater Äusserungen erscheint als zu schwerer und damit nicht verhältnismässiger Eingriff in das Grundrecht der persönlichen Freiheit.

Beim Anpreisen, Ausstellen, Anbieten, Tragen, Zeigen oder sonst wie Zugänglichmachen wird ausdrücklich auf das Erfordernis der Öffentlichkeit hingewiesen, nicht dagegen bei den Tathandlungen der Herstellung, Einfuhr, Lagerung und Inverkehrbringung. Dies soll deshalb in einem separaten Absatz geregelt (öffentliche Herstellung) werden. Den Bezug zur Öffentlichkeit ergibt bei diesen Tathandlungen das Tatbestandsmerkmal "zur Verbreitung oder Verwendung im Sinne von Abs. 1". Damit wird sichergestellt, dass diese Strafbestimmung nicht in den Privatbereich eingreift.

Kritzelt ein Schüler ein Hakenkreuz auf ein Blatt, so macht er sich allein dadurch noch nicht strafbar. Das Gleiche gilt für jenen, welcher sich als "Souvenir" ein entsprechendes Kennzeichen erwirbt, ohne es öffentlich zugänglich zu machen.

Zur Tathandlung der Verwendung

Ausfuhr und Durchfuhr sind nicht erfasst. Objekte die ausgeführt werden sind in der Regel in der Schweiz hergestellt und dadurch erfasst.

Der Entwurf folgt damit der Systematik und Praxis des StGB, obwohl der entsprechende Artikel des deutschen StGB (§ 86a) auch die Ausfuhr unter Strafe stellt.

Einziehung (Ziff. 2)

Voraussetzung der Sicherungseinziehung nach Art. 58 StGB bildet eine Gefährdung der Sicherheit von Menschen, der Sittlichkeit oder der öffentlichen Ordnung. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, sind die Gegenstände, die zur Begehung einer strafbaren Handlung gedient haben oder dazu bestimmt waren, obligatorisch einzuziehen.

Einziehungsbestimmungen des Besonderen Teils des StGB - wie auch entsprechende Bestimmungen des Nebenstrafrechts - gehen der allgemeinen Bestimmung über die Sicherungseinziehung von Art. 58 StGB vor.

Der Unterschied besonderer Einziehungsbestimmungen liegt darin, dass keine konkrete Gefährdung der Sicherheit von Menschen, der Sittlichkeit oder der öffentlichen Ordnung nachgewiesen werden muss. Eine Gefährdung der Rechtsordnung wird vom Gesetz vermutet und die Gegenstände müssen beseitigt werden. Für die Einziehung genügen Tatbestandsmässigkeit und Rechtswidrigkeit.

Die Regelung entspricht weitgehend jener bei Art. 197 Ziffer 3 StGB (Pornografie).

Während die Beschlagnahme als strafprozessuale Massnahme den Strafverfolgungsbehörden obliegt, muss die Einziehung vom Strafrichter verfügt werden.

Wird kein Strafverfahren eröffnet, können Beschlagnahme und Einziehung nur auf verwaltungsrechtlichem Weg erfolgen (s. vorne, Ziff. 2.1.1). Ein entsprechender Hinweis in der Strafnorm ist nicht erforderlich.

Vorbehalt schutzwürdiger kultureller oder wissenschaftlicher Zwecke (Ziff. 3)

Nicht strafbar sind die Tathandlungen (Ziff. 1), wenn die Verwendung der Kennzeichen schutzwürdigen kulturellen oder wissenschaftlichen Zwecken dient. In diesen Fällen ist daher auch eine Einziehung nach StGB ausgeschlossen (Ziff. 2). Diese Bestimmung entspricht Art. 197 Ziffer 5 StGB.

Auch rechtmässiges Handeln im Rahmen der Amts- oder Berufspflichten ist nicht strafbar (s. Art. 32 StGB), z.B. Aktivitäten im Rahmen eines amtlichen Internet-Monitorings.

2.1.3 Rassendiskriminierende Vereinigungen (Art. 261^{quater} E-StGB)

Die Bestimmung ist inhaltlich weitgehend dem Art. 275^{ter} StGB (Rechtswidrige Vereinigung) nachgebildet. Sie relativiert den schweizerischen Vorbehalt zu Art. 4 des Internationalen Übereinkommens vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (s. SR 0.104, BBl. 1992, 332 sowie AS 1995 1163).

Auf die Aufnahme von Art. 261^{bis} StGB in die Aufzählung von Art. 275^{ter} StGB (Rechtswidrige Vereinigung) wurde verzichtet, da dort als Strafe nur Gefängnis vorgesehen ist. Eine höhere Mindeststrafe bei Missachtung des Verbots der rassendiskriminierenden Vereinigung als beim Grundtatbestand der Rassendiskriminierung wäre unverhältnismässig und erscheint bloss aufgrund der höheren Strafdrohungen der erwähnten Staatsschutzdelikte nicht als gerechtfertigt.

Deshalb wird ein separates Verbot von Vereinigungen mit rassendiskriminierenden Zwecken geschaffen, wobei die Strafdrohung jener von Artikel 261^{bis} StGB entspricht, das heisst Gefängnis oder Busse.

Rassendiskriminierende Vereinigung (Abs. 1 bis 3)

Strafbar soll nach der neuen Strafnorm sein, wer eine Vereinigung gründet, die bezweckt oder deren Tätigkeit darauf gerichtet ist, Handlungen vorzunehmen, die gemäss Art. 261^{bis} StGB (Rassendiskriminierung) mit Strafe bedroht sind (Abs. 1), wer einer solchen Vereinigung beitrifft (Abs. 2) oder zur Bildung solcher Vereinigungen auffordert (Abs. 3). Die bei Art. 261^{bis} StGB bestehenden Grenzen der Strafbarkeit (Verwendung in der Öffentlichkeit) gelten deshalb sinngemäss auch hier. Die

Rechtswidrigkeit der Vereinigung - sei es nach statuarischem Zweck, sei es aufgrund der tatsächlichen Tätigkeit - muss klar erkennbar sein.

Das rassendiskriminierende Verhalten einzelner Mitglieder macht eine Vereinigung noch nicht selbst zur rassendiskriminierenden Vereinigung. Etwas anderes ergibt sich, wenn aus dem Verhalten der Verantwortlichen darauf geschlossen werden kann, dass die Tätigkeit der Vereinigung tatsächlich auf rassendiskriminierende Handlungen ausgerichtet ist.

Die Bestimmung nimmt nur Bezug auf Art. 261^{bis} StGB. Eine Aufnahme von Art. 261^{ter} E-StGB in Art. 261^{quater} E-StGB ist nicht sinnvoll. Diese Bestimmung betrifft bloss Mittel und nicht den Kern der Rassendiskriminierung. Zudem ist Art. 261^{ter} E-StGB als Übertretung ausgestaltet. Handelt es sich bei den Vereinigungen um Körperschaften, so darf erwartet werden, dass auch zivil- oder verwaltungsrechtlich gegen die Körperschaft selbst vorgegangen wird; Die Strafnorm ergänzt insoweit nur das bereits bestehende Instrumentarium im Kampf gegen rassendiskriminierende Vereinigungen.

Strafdrohung (Abs. 4)

Die Strafdrohung "Gefängnis oder Busse" entspricht jener von Art. 261^{bis} StGB. Die strengere Strafdrohung von Art. 275^{ter} StGB (nur Gefängnis) kommt wie dargelegt nicht in Betracht.

2.1.4 Ergänzung des Straftatenkataloges BÜPF

Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF)

Art. 3 Abs. 2 lit.a

Beim Erlass des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des BÜPF vom 6. Oktober 2000 (Botschaft des Bundesrates vom 1. Juli 1998, BBl 1998 4241) wurde der Deliktskatalog den laufenden Revisionen des Strafgesetzes noch nicht angepasst.

Der Bundesrat hat deshalb mit dem Beschluss vom 2. Oktober 2000 auch den Auftrag erteilt, den Straftatenkatalog des BÜPF zu prüfen und konkrete Vorschläge zu unterbreiten.

Die früher geplante Zusatzbotschaft BÜPF, welche unter anderem eine Ergänzung des Deliktskataloges (Völkermord, Rassendiskriminierung, Korruption, öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zu Gewalttätigkeiten) sowie eine Regelung betr. Prepaid-Karten enthalten sollte, wurde nicht realisiert.

In der Vorlage zur Ratifikation der beiden Terrorismusabkommen (Botschaft betreffend die Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge sowie die Änderung des Strafgesetzbuches und die Anpassung weiterer Bundesgesetze vom 26. Juni 2002), welche am 2. Dezember 2002 im Ständerat behandelt wurden, fanden einige dieser Straftatbestände des Strafgesetzbuches wie Völkermord (Art. 264 StGB) und Artikel des neuen Korruptionsstrafrecht (Art. 322^{ter}, Art. 322^{quater}, Art. 322^{septies}, StGB) Einzug ins BÜPF. Zudem sind eine Reihe von Tatbeständen mit Bezug auf

Terrorismus aufgenommen worden, so u.a. Schreckung der Bevölkerung (Art. 258 StGB) und die öffentliche Aufforderung zu Verbrechen (Art. 259 Ziff. 1 StGB).

Die Ergänzungen mit dem Art. 261^{bis} und den neuen Artikeln 261^{ter} und 261^{quater} E-StGB bleiben noch übrig und sind im Rahmen dieser Vorlage im BÜPF zu integrieren.

Die neuen Tatbestände des StGB enthalten einen durch die Rechtsordnung besonders geschützten und schutzwürdigen Bereich der Menschenwürde und der Menschenrechte. Deshalb rechtfertigt es sich, den Strafverfolgungsbehörden zur Aufklärung solcher Delikte die Möglichkeit der Überwachung der Kommunikationsmassnahmen einzuräumen und das BÜPF entsprechend zu ergänzen.

Auf die Aufnahme von Art. 259 Ziff. 2 StGB wurde verzichtet.

2.2 Massnahmen gegen Hooliganismus

Die Bekämpfung des Hooliganismus soll neu teilweise auch eine Aufgabe des Bundes werden.

Als sogenannte Hooligans handeln organisierte Gruppen (meist) junger Männer, die an öffentlichen Veranstaltungen, hauptsächlich an Sportveranstaltungen, geplante Akte der Gewalt verüben. Der Verlauf der Ausschreitungen entzündet sich rund um den sportlich-dramatischen Kampf eines Fussball- oder Eishockeyspiels; die Konfrontation beinhaltet Provokationen, Beschimpfungen, Handgreiflichkeiten bis hin zu Massenschlägereien und Sachbeschädigungen. Beteiligt sind "gleichgesinnte" Gruppen, die die Bühne des Sports missbrauchen, sich gegenseitig bekämpfen oder die Ordnungskräfte als weitere "Konfliktpartei" in die Ausschreitungen einzubeziehen versuchen.

Art. 2 neuer Abs. 1 BWIS Aufgaben

Neu ist hier, neben dem Rassismus, nur die organisierte Gewalttätigkeit.

Eine Befassung der Staatsschutzbehörden mit diesem Phänomen rechtfertigt sich nur dann, wenn ein gewisser Organisationsgrad erreicht wird, während die Vermeidung und Bekämpfung spontaner Gewaltausschreitungen an Publikumsveranstaltungen, namentlich Sportveranstaltungen und Konzerten in den Aufgabenbereich der kantonalen Polizeibehörden fällt, solange ihre Auswirkungen beschränkt sind. Das heisst, spontane Gewalt soll nur dann erfasst werden, wenn eine Dimension erreicht wird, die den lokalen Rahmen übersteigt.

Der Vollständigkeit halber sei hier erwähnt, dass der Entwurf des revidierten Waffengesetzes neu die Möglichkeit vorsieht, gefährliche Gegenstände z. B. vor einer Sportveranstaltung einzuziehen (Missbräuchliches Tragen gefährlicher Gegenstände, Art. 7b Revisionsentwurf Waffengesetz).

Die Erwähnung des Hooliganismus, welcher in die Klammer im Gesetzestext genommen wurde, erfolgt explikativ, ohne damit abschliessend sein zu wollen. Bekannt sind auch schon Formen des Hooliganismus mit politischen Komponenten des Phänomens (Italien). Der Artikel zielt auf eine summarische Beschreibung des Hooliga-

nismus. Dieses Phänomen, gegen das hier neu Massnahmen vorgesehen sind, zeigt sich in sehr verschiedenen Erscheinungsformen. Man kann deshalb nicht nur an einem Begriff anknüpfen. Hooliganismus erscheint als Problem an sportlichen Veranstaltungen aber auch an anderen öffentlichen Veranstaltungen wie z.B. politischen Versammlungen und Konzerten usw.

Art. 16^{bis} E-BWIS Informationen über Gewalttätigkeiten an Publikumsveranstaltungen

Es handelt sich dabei um die Schaffung einer Datenbank "Hooliganismus" und die Stärkung der nationalen Zusammenarbeit im Rahmen der Zentralstelle "Hooliganismus".

Zur Marginalie

Unter Gewalttätigkeiten sind auch Ausschreitungen gemeint. Die Ausschreitungen sind eine qualifizierte Form gewalttätigen Verhaltens, nämlich solches in Gruppen. Das ist in «sich gewalttätig verhalten» ohne weiteres enthalten. Gewalttätiges Verhalten kann sich in Einzelaktionen oder in Ausschreitungen in Gruppen äussern. Es erscheint dabei gerechtfertigt, allgemein von "Publikumsveranstaltungen" auszugehen, da sich die Hooligan-Szene auch auf weitere Veranstaltungen, wie zum Beispiel Rockkonzerte, ausdehnen kann.

Die Datenbank soll vom "Bundesamt" geführt werden, damit eine national koordinierende Wirkung erzielt wird.

Verzicht auf den Nachweis der Organisiertheit der Gewalttätigkeit und Ausschreitungen für die Aufnahme in die Hooligan-Datenbank nach Art. 16^{bis} E-BWIS

Die "Organisiertheit" soll kein Tatbestandsmerkmal für die Aufnahme in die Hooligan-Datenbank darstellen, da ansonsten spontane Gewalt nicht erfasst würde. Es würde sich zudem für die Vollzugsbehörden als äusserst schwierig erweisen, den Organisationsgrad der Gewaltausschreitung nachweisen zu müssen, um die erforderlichen Daten aufnehmen zu dürfen. Werden die Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen, welche in der neu zu schaffenden Datenbank erfasst werden auf "organisierte" beschränkt, so müsste die Behörde schon im Vorfeld der Veranstaltung die Organisation nachweisen, was wiederum bedingen würde, dass eine Überwachung auch schon vorher stattfinden müsste. Dies ist jedoch nicht beabsichtigt.

Zusammenarbeit der Zentralstelle Hooliganismus und der Hooligan-Datenbank des Bundes

Zur Bekämpfung des Vorgehens der Hooligan-Szene, im Fussball- und Eishockeybereich zunehmend junge Mitglieder zu rekrutieren, hat die KKPKS im Jahre 1998 die Zentralstelle Hooliganismus bei der Stadtpolizei Zürich geschaffen, in der auch der Bund mitwirkt. Ziel der Zentralstelle ist es, rasch personelle und organisatorische Zusammenhänge, sowie Verbindungen in der rechtsextremen Szene zu erkennen. Dies macht eine enge Zusammenarbeit mit den Staatsschutzbehörden des Bundes notwendig. Es ist deshalb sinnvoll an Stelle der kantonalen Zentralstelle Hooliganismus eine solche Datenbank auf Bundesebene zu führen. Bisher fehlte aber die rechtliche Grundlage für die Betreibung einer solchen Datenbank.

Umschreibung der Daten

Abs. 2 umschreibt, die Daten der Personen, welche in die Datenbank aufgenommen werden sollen. Die Datenbank muss alle datenschutzrechtlichen Auflagen erfüllen. Die Auflistung der Datenkategorien wurde auf Anregung des eidgenössischen Datenschutzbeauftragten in Art. 16^{bis} Abs. 2 E-BWIS vorgenommen.

Was die Mitteilung der Daten an das Bundesamt betrifft, so soll mit **Abs. 3** sichergestellt werden, dass die entsprechenden Daten zugestellt werden.

Zu **Abs. 4**: Was die gesetzliche Regelung der besonders schützenswerten Daten betrifft, so findet Art. 15 Abs. 2 BWIS ohnehin Anwendung, sofern keine Spezialregelung in den Art. 16^{bis} E-BWIS eingebaut wird. Auf Anregung des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten wurde jedoch in Art. 16^{bis} Abs. 4 E-BWIS geregelt, dass, die Vollzugsbehörden besonders schützenswerte Personendaten bearbeiten können, soweit es die Durchführung der Aufgabe erfordert. Dies entspricht Art. 17 Abs. 2 lit. a des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG; SR 235.1).

In Bezug auf **Abs. 5** sind grundsätzlich sowohl zivilrechtliche als auch öffentlichrechtlich abgestützte Massnahmen gemeint. Daten werden primär dann registriert, wenn der Grund des Hausverbotes belegt werden kann, so zum Beispiel durch Videoaufnahmen oder Zeugenaussagen. Nach lit. c sollen die nötigen Daten aber auch dann Eingang in die Datenbank finden, wenn der Grund des Hausverbotes im Nachhinein belegt werden konnte. Dazu kommen auch Informationen, die dem Bundesamt im Rahmen anderer Aufgaben des BWIS zugekommen sind, etwa durch Meldung aus dem Ausland, Haus- und Stadionverbote, über die noch keine Anzeige erstattet wurde oder die einer richterlichen Behörde noch nicht bekannt sind. Die Datenbearbeitung wird in der Vollzugsverordnung geregelt werden.

Abs. 6 ist Art. 15 Abs. 1 BWIS nachempfunden und ist analog den Bestimmungen der Verordnung über das Staatsschutz-Informationssystem (ISIS-Verordnung; SR 120.3) näher zu konkretisieren.

Abs. 7 ist Art. 15 Abs. 3 BWIS nachgebildet, der Grundlage für die ISIS-Verordnung bildet. Auch die Hooligan-Datenbank wird auf Verordnungsstufe näher zu konkretisieren sein. Das Verhältnis zur ISIS-Verordnung ist noch offen.

Abs. 8 regelt, in welchen Fällen Daten aus der Datenbank an die Veranstalter von Publikumsveranstaltungen weitergegeben werden können. Diesfalls muss jedoch sichergestellt werden, dass die Empfänger diese Daten nur für den Vollzug ihrer Sicherheitsmassnahmen an Dritte weitergeben. Zu denken ist hier beispielsweise an Sicherheitsdienste, welche Eingangskontrollen durchführen. Dazu gehört, dass die Daten den Organisatoren nur für (im Voraus) bestimmte Publikumsveranstaltungen weitergegeben werden dürfen. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass die Daten nach der Publikumsveranstaltung wieder zu vernichten sind. Dritte, die die Daten ihrerseits von den Organisatoren resp. Empfängern erhalten, müssen diese Daten nach der Veranstaltung wieder vernichten.

Die Weitergabe von Personendaten an das Ausland soll aufgrund des Umstandes, dass ihre Herkunft teilweise von Einschätzungen und Entscheiden Privater abhängt, nur im Rahmen eines eng umschriebenen Zwecks möglich sein.

Abs. 9 regelt diese Zweckbindung. Damit wird auch dem Europäischen Übereinkommen vom 19. August 1985 über Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen von Zuschauern bei Sportanlässen, insbesondere bei Fussballspielen (SR 0.415.3; in Kraft getreten für die Schweiz am 1.11.1990) entsprochen, indem insbesondere durch den Austausch zweckdienlicher Informationen die enge Zusammenarbeit zwischen den Polizeikräften der betroffenen Orte und der Orte, die betroffen werden könnten, erleichtert wird (Art. 3 Ziff. 1 lit. b in Verbindung mit Art. 3 Ziff. 4 lit. d des Übereinkommens).

Daten über Personen, welche strafbar wurden oder dem gewalttätigen Extremismus zuzurechnen sind, können in Anwendung des IRSG, respektive von Art. 17 Abs. 3 BWIS ans Ausland weitergegeben werden. Das Auskunftsrecht aus der Datenbank richtet sich nach den Bestimmungen des Eidgenössischen Datenschutzgesetzes (**Abs. 10**). Die besonderen Kontrollvorschriften des BWIS brauchen deshalb nicht auf diese Daten ausgedehnt zu werden.