

Koordination und Umsetzung von Massnahmen im Bereich des Rechtsextremismus

Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe
"Koordination und Umsetzung von Massnahmen im Bereich des Rechtsextremismus"
an den Bundesrat

Oktober 2001

Bericht der Arbeitsgruppe "Koordination und Umsetzung von Massnahmen im Bereich des Rechtsextremismus"

Oktober 2001

ZUSAMMENFASSUNG	3
RÉSUMÉ	8
RIASSUNTO	13
1. EINLEITUNG	19
1.1. Anlass und Ausgangslage	19
1.2. Auftrag des Bundesrates vom 2. Oktober 2000	19
1.3. Konstituierung der Arbeitsgruppe	20
1.4. Arbeitsweise	21
1.4.1 Sitzungen und Expertenhearings	21
1.4.2 Verantwortungsbereiche	21
2. BESTANDESAUFNAHME	23
2.1. Lagebeurteilung und Lageentwicklung	23
2.1.1 Schweiz	23
2.1.2 Ausland	25
2.1.3 Mögliche Entwicklung	26
2.2. Orientierungen, Expertenhearings, Studienaufträge	26
2.2.1 Orientierungsveranstaltung für die Kantone	26
2.2.2 Regionale Feldstudien (BS, BL)	27
2.2.3 Europäische Beobachtungsstelle (EUMC)	28
2.2.4 Rechtsvergleich mit den Nachbarländern	30
2.2.5 Umfrage bei den Polizeikommandanten	30
2.2.6 Studienauftrag Ausstiegshilfen	32
2.3. Kantonale Arbeitsgruppen zum Rechtsextremismus	32
2.4. Schweizerische Arbeitsgruppen zum Hooliganismus	33
2.4.1 Zentralstelle Hooliganismus	33
2.4.2 Arbeitsgruppe "Gewalt bei Sportanlässen"	34
2.5. Internationale Bemühungen	34
2.5.1 Stockholm International Forum	34
2.5.2 Alpenländersicherheitspartnerschaft	35
2.5.3 Internationale Polizeikontakte	37
2.5.4 Bestrebungen im Rahmen des Europarates	38
2.5.5 Bestrebungen in der Europäischen Union	38
2.5.6 Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban	38
3. SCHWACHSTELLENANALYSE	41

4. MASSNAHMEN	42
4.1. Vorbemerkungen	42
4.2. Polizeiliche Prävention	42
4.2.1 Vollzugsgesetzgebung BWIS	42
4.2.2 Einschränkung der Propaganda	44
4.2.3 Erfassung von gewaltorientiertem Extremismus und Hooliganismus	48
4.2.4 Massnahmen gegen den Missbrauch des Internets	52
4.2.5 Revision der Waffengesetzgebung	54
4.3. Repression	55
4.3.1 Strafbarkeit diskriminierender Kennzeichen	55
4.3.2 Verbot rassendiskriminierender Vereinigungen	57
4.3.3 Ergänzung des Straftatenkataloges BÜPF	57
4.3.4 Fernhaltungsmassnahmen und Informationsaustausch	59
4.3.5 Keine Aufhebung des Vorbehalts zu Art. 4 lit. b des UNO-Übereinkommens	60
4.3.6 Annahme des Verfahrens zur Art. 14 des UNO-Übereinkommens	61
4.3.7 Aktualisierung des Leitfadens zu Art. 261 ^{bis} StGB	64
4.4. Koordination	65
4.4.1 Bund, Kantone und Gemeinden	65
4.4.2 Armee	65
4.4.3 Fachstelle für Rassismusbekämpfung	66
4.4.4 Künftige Koordination	67
4.5. Information und Forschung	67
4.5.1 Zusatzmodul NFP 40	67
4.5.2 Überarbeitung Studie Altermatt/Kriesi	68
4.5.3 Medienarbeit	69
4.6. Gesamtgesellschaftliche Aspekte	69
4.6.1 Nottelefon	69
4.6.2 Fonds für Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte	70
4.6.3 Opfer- und Konfliktberatungsstellen	71
4.6.4 Schule und Bildung	73
5. FAZIT	75
5.1. Polizeiliche Prävention	75
5.2. Repression	76
5.3. Koordination	76
5.4. Information und Forschung	77
5.5. Gesamtgesellschaftliche Aspekte	77

Zusammenfassung

Anlass und Auftrag

Aufgrund eines Aussprachepapiers des EJPD vom 27. September 2000 und der Beratung vom 2. Oktober 2000 hat der Bundesrat den Bericht einer interdepartementalen Arbeitsgruppe "Rechtsextremismus" unter Leitung der Bundespolizei zur Kenntnis genommen. Er beauftragte die Departemente EJPD, EDI und EDA mit der Prüfung der vorgeschlagenen Massnahmen. Dem EJPD oblag es, die Umsetzung der Massnahmen zu koordinieren und dem Bundesrat binnen Jahresfrist über deren Wirksamkeit zu berichten. Mit dieser Aufgabe wurde eine neue interdepartementale Arbeitsgruppe "Koordination und Umsetzung von Massnahmen im Bereich des Rechtsextremismus" unter der Leitung des Chefs des Dienstes für Analyse und Prävention (DAP) beauftragt. Mit dem vorliegenden Bericht legt sie über ihre Arbeiten Rechenschaft ab und präsentiert Empfehlungen und Anträge für weitere Schritte.

Aktuelle Lage

Das Wachstum und die Aktivitäten der rechtsextremen Szene haben sich im vergangenen Jahr verlangsamt und auf *hohem Niveau stabilisiert*. Dabei lässt sich auch eine verstärkte Tendenz zu politischem Engagement verzeichnen. Dank den politischen Vorgaben (Bundesrat, KKJPD) und der Sensibilisierung der Öffentlichkeit wurde eine *Vielzahl von Massnahmen* auf den Ebenen Gemeinden, Kantone, Bund sowie nichtstaatliche Organisationen ergriffen. Die Arbeitsgruppe anerkennt insbesondere die von den Polizeiorganen der Kantone und Gemeinden geleistete Arbeit im präventiven und repressiven Bereich.

Auf regionaler Ebene und auf Bundesebene suchten die Behörden, ihre präventiven und repressiven Massnahmen auch mit den *internationalen Kooperationspartnern* zu intensivieren und besser abzustimmen.

Die Arbeitsgruppe konzentrierte sich gemäss Auftrag auf die *Koordination und Umsetzung von Massnahmen* in den Bereichen polizeiliche Prävention, Repression, Koordination, Information und Forschung sowie gesamtgesellschaftliche Aspekte.

Dabei erachtet es eine *Mehrheit der Arbeitsgruppe* grundsätzlich als notwendig und sinnvoll, die erkannten Schwachstellen durch *gesetzliche Massnahmen* in den Bereichen BWIS, Strafgesetzbuch und BÜPF zu beheben.

Eine *Minderheit der Arbeitsgruppe* betrachtet eine Verschärfung sowohl der polizeilichen Prävention wie auch repressiver Massnahmen *nicht als prioritär*. Sie lehnt insbesondere eine Ausweitung des Wirkungsbereiches der Präventionsmassnahmen auf alle Erscheinungsformen der Gewalt über den Bereich des Rechtsextremismus hinaus ab.

Polizeiliche Prävention

Obschon alle rechtlichen Schritte für den Vollzug der Staatsschutzgesetzgebung (BWIS) im Laufe des Jahres 2001 abgeschlossen wurden, zeigte es sich, dass die im Bundesratsauftrag genannten Schwachstellen im Straf- und Verwaltungsrecht nur mit Ergänzungen zu schliessen sind.

Deshalb beantragt die Arbeitsgruppe,

1. das Beschlagnehmen und Einziehen von rassendiskriminierender oder zur Gewalt aufhetzender *Propaganda* im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) zu regeln,
2. die Kompetenzen des Bundes im Bereich präventiver Massnahmen dahingehend zu erweitern, dass neben Gefährdungen durch Terrorismus und gewalttätigem Extremismus auch *gewaltorientierter* Extremismus und andere organisierte Gewalttätigkeiten rechtzeitig erkannt werden können. Insbesondere sollen auf der Rechtsgrundlage des BWIS die gesetzlichen Rahmenbedingungen für eine Datenbank Hooliganismus auf Bundesebene geschaffen werden, um u.a. rascher personelle und organisatorische Zusammenhänge in der rechtsextremen Szene zu erkennen.

Die Arbeitsgruppe hat auch Kenntnis genommen von konkreten Vorschlägen der *Arbeitsgruppe "Gewalt an Sportanlässen"* des Bundesamtes für Sport mit derselben Stossrichtung; sie empfiehlt, diese in die entsprechenden Gesetzesrevisionen einfließen zu lassen.

Zur Bekämpfung des *Missbrauchs des Internets* haben die in der Arbeitsgruppe vertretenen Departemente ihre Anstrengungen wie gefordert auf nationaler und internationaler Ebene verstärkt. Insbesondere wurde versucht, den aussenpolitischen Handlungsspielraum bestmöglich auszuschöpfen, damit sich die Schweiz an einer internationalen Konvention beteiligen kann. Zudem wurden Wege gesucht, den Missbrauch künftig auch mit multilateralen sowie auf dem Zivilrecht basierenden Massnahmen eindämmen zu können.

Flankierende präventivpolizeiliche Verbesserungsmassnahmen betreffend Sicherstellung und Beschlagnahme gefährlicher Gegenstände sollen auch im Rahmen der laufenden *Revision des Waffengesetzes* berücksichtigt werden.

Repression

Der Bundesrat unterstützte die Empfehlungen der ersten Arbeitsgruppe vom September 2000, *keine Revision des Rassendiskriminierungsartikels* (Art. 261^{bis} StGB), namentlich zur Erfassung nicht öffentlicher Handlungen, vorzunehmen. Hingegen sollten unerwünschte Handlungen in einer separaten Strafnorm erfasst werden.

Die Arbeitsgruppe beantragt demnach,

1. das *Strafgesetzbuch* mit einem neuen Straftatbestand zu ergänzen, um die Kennzeichen mit rassendiskriminierender Bedeutung zu verbieten;
2. eine Bestimmung aufzunehmen, welche die Gründung rassendiskriminierender Vereinigungen bestraft;

zudem empfiehlt sie,

3. das *Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF)* mit Straftatbeständen zu ergänzen, die u.a. die Bekämpfung der Rassendiskriminierung und des Gewaltextremismus zulassen.

Eine weitere Voraussetzung für eine verbesserte Strafverfolgung rechtsextremistischer Gesinnung sieht die Arbeitsgruppe in der vom Bundesrat verabschiedeten *Botschaft über die Annahme des individuellen Mitteilungsverfahrens gemäss Artikel 14 des UNO-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung*. Sie empfiehlt, diese den Räten möglichst rasch zu unterbreiten.

Sie lehnt jedoch eine Aufhebung des Vorbehalts zu Artikel 4 desselben Übereinkommens (Verbot rassendiskriminierender Organisationen und Propagandatätigkeiten) unter Berücksichtigung der Meinungsäusserungs- und Vereinsfreiheit ab, da ein Rückzug zum *jetzigen Zeitpunkt nur schwer prognostizierbare Auswirkungen* auf die Rechtsanwendung hätte. So macht es namentlich das besondere Gewicht, das sowohl der Meinungsfreiheit (Art. 16 BV) wie auch der Vereinigungsfreiheit (Art. 23 BV) in der Schweiz zukommt, weiterhin notwendig, dass unser Land in diesem Punkt den entsprechenden Vorbehalt beibehält.

Koordination

Die Arbeitsgruppe empfiehlt eine Fortsetzung der *Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden* bei der Koordination und Umsetzung der Massnahmen im Bereich Rechtsextremismus. Sie erkennt auch, dass eine erfolgreiche Durchführung präventiver Massnahmen ausschliesslich von der engen Zusammenarbeit verschiedener Trägerschaften in Gemeinden und Kantonen abhängt.

Die Arbeitsgruppe begrüsst die parallelen Anstrengungen auf Bundesebene. Sie unterstützt die eingeleiteten Arbeiten unter der Leitung des *Bundesamtes für Sport (BASPO)*, zusammen mit den Sportverbänden gesetzgeberische Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt bei Sportanlässen zu prüfen. Sie anerkennt auch die von der *Armee* in Absprache mit anderen Bundesämtern getroffenen präventiven Massnahmen.

Die Arbeitsgruppe nimmt von den Anstrengungen des Bundesamtes für Polizei (BAP) Kenntnis, die Ergebnisse im Rahmen der *Alpenländersicherheitspartnerschaft* mit flankierenden und verbindlichen Massnahmen auch auf internationaler Ebene abzustimmen und zu verstärken. Sie weist insbesondere auch auf die *grenzüber*

schreitenden Anstrengungen regionaler Justiz- und Polizeibehörden hin, ihre Kooperation zu intensivieren.

Die Arbeitsgruppe sieht in der bestehenden Zusammensetzung ihren Auftrag als abgeschlossen, jedoch die Notwendigkeit einer *weiteren Koordination und Vernetzung spezifischer Massnahmen* im Bereich des "Rechtsextremismus" als gegeben.

Aufgaben, die nicht die juristisch-repressiven Aspekte betreffen, sondern im gesamtgesellschaftlichen Bereich im Zusammenhang mit Rassismusbekämpfung stehen, sollen von der *Fachstelle für Rassismusbekämpfung* übernommen werden. Diese hat gemäss Mandat die Koordination der Rassismusbekämpfung innerhalb der Bundesverwaltung übernommen und soll die Bildung einer entsprechenden interdepartementalen Arbeitsgruppe prüfen. Ferner lässt die Arbeitsgruppe es offen, wem die künftige Verantwortung für die Koordination und Umsetzung der juristischen und repressiven Massnahmen spezifisch im Bereich des Rechtsextremismus übertragen wird.

Information und Forschung

Die Arbeitsgruppe erkannte in einer Reihe von Expertenbefragungen und Kontakten mit betroffenen Behörden, dass weiterhin ein grosses Informationsbedürfnis und Interesse an Ursachenforschung besteht.

Sie begrüsst daher das vom Bundesrat zum *NFP 40* beschlossene *Zusatzmodul "Rechtsextremismus"*. Sie verspricht sich davon nicht nur allgemeine Erkenntnisse, sondern auch konkrete Anhaltspunkte für mögliche längerfristige präventive Massnahmen.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt den Kantonen, *sozialpolitische Lagebeurteilungen* zu initiieren. Im Sinne einer Sofortmassnahme beantragt sie dem EJPD, unverzüglich den Auftrag für eine *Aufdatierung der historisch-politologischen Studie von Urs Altermatt und Hanspeter Kriesi* zum "Rechtsextremismus in der Schweiz" zu erteilen.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, dass seitens der Schweiz die *Fachstelle* für Rassismusbekämpfung als *Ansprechpartner der Europäischen Stelle für Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC)* fungiert. Sie empfiehlt auch, zu prüfen, ob eine Teilnahme am Informationsnetz RAXEN seitens der Schweiz sinnvoll ist, welche Institution als "National focal point" fungieren könnte und wie deren Arbeiten finanziert werden könnten.

Die Arbeitsgruppe vertritt ferner die Meinung, dass bezüglich *Medienarbeit* Standesorganisationen wie z.B. dem Presserat eine grosse Verantwortung zukommt. Sie empfiehlt, dass die EKR in engem Kontakt mit dem Presserat die Thematik weiterverfolgt.

Gesamtgesellschaftliche Aspekte

Schon vor den Ereignissen im Sommer 2000 bestanden im Bereich der gesellschaftlichen Prävention und Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus eine *Reihe von Initiativen*. Das EDI *beschleunigte* im Rahmen seiner Aufträge vom 2. Oktober 2000 deren *Realisierung*. Die Arbeitsgruppe unterstützt diese Bestrebungen; sie rät jedoch generell von zentralisierten Konzepten ab und spricht sich stattdessen für *föderalistische Lösungen* aus.

So sieht die Arbeitsgruppe mit dem vom Bundesrat beschlossenen *Fonds Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte* die Grundlagen für eine wirksame Präventionsarbeit in den Bereichen Ausstiegshilfen, Schule und Bildung geschaffen.

Die Arbeitsgruppe unterstützt die Bemühungen der EKR bzw. der Fachstelle, für den Aufbau eines landesweiten Netzes von *Beratungsstellen für Opfer von rassistischer Diskriminierung* und für die Hilfe bei Konfliktsituationen bestehende Angebote zu nützen und neue Projekte zu fördern. Sie rät von einem zentralisierten Ausstiegsmodell auf nationaler Ebene ab, unterstützt jedoch gleichzeitig die Fortführung von Grundlagenstudien über alternative Möglichkeiten auf föderalistischer Basis sowie die Erstellung eines *Handbuchs* für Trägerschaften in Gemeinden und Kantonen.

Die Arbeitsgruppe anerkennt schliesslich die Vielzahl von Anstrengungen in den Kantonen, im *Bildungswesen zur Gewalt- und Extremismusthematik starke Akzente zu setzen*.

Fazit

Die Arbeitsgruppe "Koordination und Umsetzung von Massnahmen im Bereich Rechtsextremismus" stellt fest, dass *alle Aufträge des Bundesrates* gemäss Beschluss vom 2. Oktober 2000 von den betroffenen Departementen *bearbeitet und mehrheitlich erfolgreich umgesetzt* wurden. Sie selbst betrachtet mit der vorliegenden Berichterstattung ihren *Auftrag als erfüllt* und beantragt dem EJPD, sie vom Mandat zu entlasten.

Résumé

Contexte et mandat

Le Conseil fédéral, se fondant sur une note de discussion du DFJP du 27 septembre 2000 et au vu de la séance du 2 octobre 2000, a pris connaissance du rapport du groupe de travail interdépartemental "Extrémisme de droite", placé sous la direction de la Police fédérale. Il a chargé le DFJP, le DFI et le DFAE d'examiner les mesures préconisées. Le DFJP a en outre été chargé de coordonner les mesures et de faire le point sur leur efficacité un an après leur mise en oeuvre à l'intention du Conseil fédéral. Un nouveau groupe de travail interdépartemental "Coordination et mise en oeuvre de mesures dans le domaine de l'extrémisme de droite", placé sous la direction du chef du Service d'analyse et de prévention (SAP), a été chargé de l'exécution concrète de cette mission. Le présent rapport lui permet de faire le bilan de son travail et de présenter des recommandations et des requêtes pour les étapes suivantes.

Appréciation de la situation et mesures générales

La croissance des effectifs de l'extrême droite et l'extension de ses activités se sont un peu ralenties au cours de l'année passée mais *conservent un niveau élevé*. On constate une tendance accrue à l'engagement politique. Grâce aux directives politiques (Conseil fédéral, CCDJP) et à la sensibilisation de l'opinion publique, *un grand nombre de mesures* ont été prises au niveau des communes, des cantons, de la Confédération et des organisations non gouvernementales. Le groupe de travail reconnaît en particulier le travail effectué par les organes policiers des cantons et des communes en matière de prévention et de répression.

Au niveau régional et au niveau fédéral, les autorités ont essayé, en collaboration avec leurs *partenaires internationaux*, d'intensifier leurs mesures de prévention et de répression et de les harmoniser.

Conformément au mandat qui lui a été confié, le groupe de travail s'est concentré sur la *coordination et la mise en oeuvre de mesures* dans les domaines de la prévention en matière de police de sécurité, de la répression, de la coordination, de l'information, de la recherche, de même que pour des aspects généraux de politique de société.

Une *majorité des membres du groupe de travail* estiment qu'il serait nécessaire et judicieux de remédier aux faiblesses constatées en prenant des mesures législatives dans les domaines de la LMSI, du code pénal et de la nouvelle loi fédérale sur la surveillance de la correspondance postale et des télécommunications (LSCPT).

Une *minorité des membres du groupe de travail* considèrent que le renforcement de la prévention en matière de police de sécurité et le durcissement des mesures répressives ne sont pas prioritaires. Cette minorité refuse notamment que le champ d'application des mesures de prévention ne soit étendu à toutes les formes de manifestation de la violence, c'est-à-dire bien au-delà de celles liées à l'extrémisme de droite.

Prévention policière

Alors que toutes les étapes juridiques permettant la mise en œuvre de la législation sur la protection de l'Etat (LMSI) ont été franchies au cours de l'année 2001, il s'est avéré qu'il n'était possible de remédier à toutes les faiblesses mentionnées dans le mandat du Conseil fédéral en matière de droit pénal et de droit administratif qu'en procédant à quelques adjonctions.

C'est pourquoi le groupe de travail demande

1. que le séquestre et la confiscation de matériel de *propagande* à caractère discriminatoire ou incitant à la violence soient réglés dans la LMSI,
2. que les compétences de la Confédération en matière de mesures préventives soient étendues de telle manière que les *menaces liées à la propension à la violence de certains groupes extrémistes* et à d'autres formes de violence organisée soient reconnues au même titre que les menaces émanant du terrorisme et de l'extrémisme violent. Il s'agit en particulier de mettre en place, en se fondant sur la LMSI, le cadre légal nécessaire pour créer une banque de données "Hooliganisme", afin de pouvoir rapidement mettre en évidence des connexions entre des personnes et des organisations du milieu de l'extrémisme de droite.

Le groupe de travail a également pris connaissance des propositions concrètes du *groupe de travail "Violence dans le sport"* de l'Office fédéral du sport (OFSP). Le groupe de travail de l'OFSP recommande que ses propositions, qui vont dans le même sens que celles du groupe de travail placé sous la direction du SAP, soient prises en compte dans les travaux de révision des textes législatifs.

Pour lutter contre les *abus dans l'usage d'Internet*, les départements représentés dans le groupe de travail ont renforcé, comme cela avait été exigé, leurs efforts tant sur la scène nationale que sur la scène internationale. Ils ont en particulier essayé d'exploiter autant que possible la marge de manœuvre existant en matière de politique extérieure, ce afin que la Suisse puisse devenir partie à une convention internationale. Ils ont également recherché des moyens permettant de lutter à l'avenir contre les abus en usant de mesures multilatérales et de mesures se fondant sur le droit civil.

Dans le cadre de *la révision en cours de la loi sur les armes*, il s'agit également de tenir compte des mesures d'amélioration de police préventive en matière de saisie et de confiscation d'engins dangereux et d'autorisations d'acquisition d'armes.

Répression

Le Conseil fédéral a suivi la recommandation du premier groupe de travail de septembre 2000 *de ne pas procéder à la révision de l'art. 261^{bis} CP sur la discrimination raciale* en vue de l'ajout à la liste des infractions d'actes commis en dehors de la sphère publique. Les actes indésirables devraient au contraire être intégrés dans une norme pénale séparée.

Le groupe de travail demande

1. que *le code pénal* soit complété par une disposition permettant d'interdire les symboles de discrimination raciale;
2. que soit introduite une disposition visant à punir la fondation d'associations discriminatoires à l'égard de certaines races.

Il recommande en outre

3. que *la LSCPT* soit complétée par des dispositions permettant entre autres de lutter contre la discrimination raciale et l'extrémisme violent.

Le groupe de travail perçoit *le message relatif à la reconnaissance de la compétence du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) pour recevoir et examiner des communications au sens de l'art. 14 de la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* approuvé par le Conseil fédéral comme une autre condition sine qua non pour une meilleure poursuite pénale des idées relevant de l'extrémisme de droite. Il recommande de soumettre rapidement ce message aux Chambres.

Il se prononce néanmoins contre la suppression de la réserve portant sur l'art. 4 de la même convention (interdiction des organisations incitant à la discrimination raciale et des activités de propagande) au nom de la liberté d'expression et de la liberté d'association, dans la mesure où un revirement en *l'état actuel* pourrait avoir des *répercussions difficilement prévisibles* sur l'application du droit. Ainsi, le poids particulier accordé en Suisse à la liberté d'opinion (art. 16 Cst.) et à la liberté d'opinion (art. 23 Cst.) oblige notre pays à conserver la réserve en question.

Coordination

Le groupe de travail recommande de poursuivre la *collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes* en matière de coordination et de mise en œuvre des mesures prises dans le domaine de l'extrémisme de droite. Il reconnaît également que, pour mettre en œuvre avec succès les mesures préventives, il faut une collaboration étroite de différents organes dans les communes et les cantons.

Le groupe de travail salue les efforts entrepris en parallèle au niveau fédéral. Il soutient les travaux mis en route sous la direction de *l'Office fédéral du sport (OFSP)* visant à réexaminer les mesures légales de prévention et de lutte contre les violences commises à l'occasion de manifestations sportives, en collaboration avec les fédérations de sport. Il reconnaît également les mesures préventives prises par *l'armée* en collaboration avec d'autres offices.

Le groupe de travail prend connaissance des initiatives de l'OFP visant à coordonner et à renforcer les résultats atteints dans le cadre *du Partenariat des pays alpins*

en matière de sécurité en prenant des mesures d'accompagnement à caractère obligatoire aussi au niveau international. Il met tout particulièrement l'accent *sur les efforts transfrontaliers assumés par les autorités régionales de justice et police* afin d'intensifier leur coopération.

Le groupe de travail considère que son mandat est clos, mais perçoit la nécessité de *renforcer la coordination et l'interpénétration de mesures spécifiques* dans le domaine de l'extrémisme de droite.

Certaines tâches qui n'ont pas de relation avec les aspects juridiques et répressifs, mais qui sont liées à la lutte contre le racisme en tant que problème de société, doivent être reprises par le *Service de lutte contre le racisme*. Celui-ci, conformément au mandat, a repris la coordination de la lutte contre le racisme au sein de la Confédération et doit examiner l'opportunité de créer un groupe de travail interdépartemental. Le groupe de travail ne répond pas à la question de savoir à qui doit être attribuée la responsabilité de coordonner et de mettre en œuvre les mesures juridiques et répressives spécifiques au domaine de l'extrémisme de droite.

Information et recherche

Le groupe de travail a reconnu dans une série de consultations d'experts et de contacts avec les autorités concernées qu'il y avait toujours un grand besoin d'informations et un grand intérêt pour la recherche des causes.

C'est pourquoi il salue *le module supplémentaire du PNR 40 "Causes de l'extrémisme de droite"*. Il en attend non seulement des informations générales, mais aussi des éléments concrets sur lesquels s'appuyer pour envisager des mesures préventives à long terme.

Le groupe de travail recommande aux cantons de procéder à des *analyses politiques et sociologiques* de la situation. Il charge le DFJP, à titre de mesure d'urgence, d'attribuer sans délai le mandat de *mettre à jour l'étude historique et politologique d'Urs Altermatt et de Hanspeter Kriesi* sur "L'extrême droite en Suisse".

Le groupe de travail recommande que le *Service de lutte contre le racisme* joue le rôle de partenaire de *l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC)*. Il recommande également d'examiner si une participation au réseau d'information RAXEN serait judicieuse pour la Suisse, et de voir quelle institution pourrait servir de "National focal point" et comment ses travaux pourraient être financés.

Par ailleurs, le groupe de travail est de l'avis que les organisations professionnelles comme le Conseil de la presse ont une *grande part de responsabilité* dans le travail des médias. Il recommande que la Commission fédérale contre le racisme continue à développer cette thématique en contact étroit avec le Conseil de la presse.

Aspects de politique de société

Toute une série d'initiatives existaient déjà au sein de la société dans le domaine de la prévention et de la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'extrémisme de droite *avant les événements de l'été 2000*. Le DFI en a *accélééré la réalisation* dans le cadre des mandats qui lui ont été attribués le 2 octobre 2000. Le groupe de travail soutient ces efforts. Néanmoins, il recommande de manière générale de renoncer à tous les concepts centralisés et plaide en faveur de *solutions fédéralistes*.

Ainsi, le groupe de travail, avec le *Fonds de projet contre le racisme et en faveur des droits de l'Homme* décidé par le Conseil fédéral, a jeté les bases d'un travail de prévention efficace dans les domaines de l'aide à la réinsertion, de l'école et de la formation.

Le groupe de travail soutient les efforts de la Commission fédérale contre le racisme et du Service de lutte contre le racisme visant à utiliser les offres existantes et à promouvoir les nouveaux projets pour *mettre sur pied un réseau national de centres de conseil pour les victimes de discrimination raciale et d'aide en cas de conflit*. Il déconseille la création d'un *modèle de réinsertion* centralisé au niveau national, mais soutient la poursuite d'*études de base* sur les autres possibilités s'appuyant sur un mode fédéraliste, comme la création d'un *manuel* pour les organes responsables des communes et des cantons.

Enfin, le groupe de travail reconnaît le nombre d'efforts accomplis dans les cantons pour *mettre l'accent sur la problématique de la violence et de l'extrémisme dans le domaine de l'éducation*.

Conclusions

Le groupe de travail "Coordination et mise en œuvre de mesures dans le domaine de l'extrémisme de droite" constate *que tous les mandats attribués par le Conseil fédéral* dans le cadre de sa décision du 2 octobre 2000 ont été traités par les départements concernés et ont *dans la plupart des cas abouti*. Au vu du présent rapport, le groupe de travail considère *que son propre mandat est rempli* et demande au DFJP de le clore.

Riassunto

Contesto e mandato

Sulla base di un documento interlocutorio del DFGP del 27 settembre 2000 e della deliberazione del 2 ottobre 2000, il Consiglio federale ha preso conoscenza del rapporto presentato da un gruppo di lavoro interdipartimentale denominato "Estremismo di destra", posto sotto la direzione della Polizia federale. Esso ha incaricato il DFGP, il DFI e il DFAE di esaminare i provvedimenti proposti. Il DFGP aveva il compito di coordinare l'attuazione dei provvedimenti e di riferire al Consiglio federale, entro un anno, in merito alla loro efficacia. L'adempimento di tale compito è stato affidato a un nuovo gruppo di lavoro interdipartimentale denominato "Coordinamento e attuazione dei provvedimenti nell'ambito dell'estremismo di destra", diretto dal capo del Servizio Analisi e prevenzione (SAP). Con il presente rapporto, questo gruppo di lavoro rende conto della sua attività, formulando raccomandazioni e proposte sull'ulteriore modo di procedere.

Situazione attuale

L'anno scorso la crescita e le attività degli ambienti di estrema destra hanno conosciuto un rallentamento e si sono *stabilizzate a un elevato livello*. In tale contesto si è anche registrata una maggiore tendenza all'impegno politico. Grazie all'intervento politico (Consiglio federale, CCDGP) e alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica, sono stati adottati *numerosi provvedimenti* a livello dei Comuni, dei Cantoni e della Confederazione, nonché delle organizzazioni non governative. Il gruppo di lavoro apprezza in particolare il lavoro svolto dagli organi di polizia cantonali e comunali nel settore della prevenzione e della repressione.

A livello regionale e federale, le autorità hanno cercato di intensificare e meglio coordinare i loro provvedimenti di prevenzione e di repressione anche con i *partner internazionali con cui cooperano*.

In ossequio al proprio mandato, il gruppo di lavoro si è concentrato sul *coordinamento e l'attuazione dei provvedimenti* nei settori della prevenzione, repressione, coordinamento, informazione e ricerca di polizia nonché degli aspetti concernenti l'intera società.

A questo proposito una *maggioranza del gruppo di lavoro* ritiene assolutamente necessario e opportuno eliminare i punti deboli individuati attuando *provvedimenti legali* nell'ambito della LMSI, del Codice penale e della LSCPT.

Una *minoranza del gruppo di lavoro non considera prioritario* inasprire né la prevenzione di polizia né i provvedimenti repressivi. Essa respinge in particolare che il raggio d'azione dei provvedimenti preventivi si estenda a tutte le manifestazioni di violenza estranee all'ambito dell'estremismo di destra.

Prevenzione di polizia

Nonostante tutte le fasi legali necessarie per l'esecuzione della legislazione in materia di protezione dello Stato (LMSI) siano state concluse nel corso del 2001, ci si è resi conto che le lacune individuate nel diritto penale e amministrativo e menzionate nel mandato del Consiglio federale possono essere colmate unicamente con delle integrazioni.

Per questo motivo il gruppo di lavoro propone di:

1. disciplinare nella legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI), il sequestro e la confisca di *propaganda* in favore della discriminazione razziale o che istiga alla violenza;
2. ampliare le competenze della Confederazione nell'ambito dei provvedimenti preventivi in modo tale che, oltre ai pericoli derivanti dal terrorismo e dall'estremismo violento, anche l'estremismo *orientato alla violenza* e altre forme di violenza organizzate possano essere individuati tempestivamente. In particolare si tratterebbe di istituire, sulla base legale della LMSI, le condizioni quadro giuridiche per introdurre una banca dati a livello federale sul fenomeno degli hooligan, fra l'altro allo scopo di individuare più rapidamente i nessi personali e organizzativi all'interno degli ambienti di estrema destra.

Il gruppo di lavoro ha pure preso atto delle proposte concrete formulate dal *gruppo di lavoro "Violenza alle manifestazioni sportive"* dell'Ufficio federale dello sport, che persegue obiettivi analoghi; esso raccomanda di far confluire tali proposte nelle corrispondenti revisioni di legge.

Per combattere *l'abuso di Internet*, i Dipartimenti rappresentati dal gruppo di lavoro hanno potenziato, come richiesto, i loro sforzi a livello nazionale e internazionale. In particolare si è tentato di sfruttare al meglio il margine di manovra in materia di politica estera, affinché la Svizzera possa prendere parte a una convenzione internazionale. Si sono inoltre cercate soluzioni atte ad arginare gli abusi anche mediante provvedimenti multilaterali e basati sul diritto civile.

Nel quadro della *revisione della legge sulle armi*, attualmente in corso, si terrà conto anche di provvedimenti migliorativi collaterali, inerenti alla prevenzione di polizia, in materia di sequestro e di confisca di oggetti pericolosi.

Repressione

Il Consiglio federale aveva sostenuto la raccomandazione del primo gruppo di lavoro del settembre 2000, di non procedere ad *alcuna revisione dell'articolo sulla*

discriminazione razziale (art. 261^{bis} CP), segnatamente allo scopo di farvi rientrare atti non pubblici. Gli atti indesiderati sarebbero invece dovuti essere oggetto di una norma penale separata.

Il gruppo di lavoro propone quindi di:

1. integrare nel *Codice penale* una nuova fattispecie penale che permetta di vietare i simboli della discriminazione razziale;
2. introdurre una disposizione che punisca la costituzione di associazioni razziste.

Esso raccomanda inoltre di:

3. integrare la *legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT)* con fattispecie penali che consentano inoltre di combattere la discriminazione razziale e l'estremismo violento.

Il gruppo di lavoro vede nel *messaggio concernente l'approvazione della procedura individuale di ricorso conformemente all'articolo 14 della Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale*, licenziato dal Consiglio federale, un'ulteriore premessa per migliorare il perseguimento penale dell'ideologia di estrema destra. Esso raccomanda di sottoporre quanto prima il messaggio alle Camere federali.

Il gruppo di lavoro rifiuta tuttavia lo stralcio della riserva relativa all'articolo 4 della stessa convenzione (divieto delle organizzazioni e delle attività propagandistiche che incitano alla discriminazione razziale) tenendo conto della libertà d'opinione e d'associazione, in quanto un ritiro *al momento attuale avrebbe ripercussioni difficilmente prevedibili* sull'applicazione del diritto. E quindi, tenuto segnatamente conto della particolare importanza attribuita in Svizzera sia alla libertà d'opinione (art. 16 Cost.) che alla libertà d'associazione (art. 23 Cost.), continua ad essere necessario che a questo proposito, il nostro Paese mantenga la riserva in questione.

Coordinamento

Il gruppo di lavoro raccomanda di portare avanti la *cooperazione tra Confederazione, Cantoni e Comuni* nell'ambito del coordinamento e dell'attuazione di provvedimenti nel settore dell'estremismo di destra. Esso riconosce anche che l'esecuzione efficace di provvedimenti preventivi dipende esclusivamente dalla stretta collaborazione tra le diverse autorità nei Comuni e nei Cantoni.

Il gruppo di lavoro approva gli sforzi profusi parallelamente a livello federale. Esso sostiene i lavori avviati sotto la direzione dell'*Ufficio federale dello sport (UFSP)* intesi a esaminare, in collaborazione con le federazioni sportive, provvedimenti le

gislativi finalizzati alla prevenzione e alla lotta contro la violenza alle manifestazioni sportive. Esso apprezza anche i provvedimenti preventivi adottati dall'*esercito* d'intesa con altri uffici federali.

Il gruppo di lavoro prende atto degli sforzi intrapresi dall'Ufficio federale di polizia (UFP) per coordinare e potenziare anche a livello internazionale, mediante provvedimenti collaterali e vincolanti, i risultati conseguiti nell'ambito del *Partenariato per la sicurezza dei Paesi alpini*. Esso evidenzia in particolare gli *sforzi profusi a livello transfrontaliero da parte delle autorità giudiziarie e di polizia regionali* per rafforzare la loro cooperazione.

Considerando concluso, nell'attuale composizione, il proprio mandato, il gruppo di lavoro ritiene nondimeno necessario *coordinare e collegare ulteriormente fra di loro provvedimenti specifici* nel settore dell'estremismo di destra.

I compiti che non riguardano aspetti di natura giuridica e repressiva ma che sono legati alla lotta contro il razzismo in un contesto che investe tutta la società andrebbero eseguiti dal *Servizio per la lotta al razzismo*. Quest'ultimo ha assunto all'interno dell'Amministrazione federale, conformemente al suo mandato, il coordinamento della lotta al razzismo e dovrebbe esaminare l'opportunità di istituire un corrispondente gruppo di lavoro interdipartimentale. Il gruppo di lavoro si è peraltro astenuto dall'indicare a chi vada conferita, specificatamente nel settore dell'estremismo di destra, la responsabilità per il coordinamento e l'attuazione dei provvedimenti giuridici e repressivi.

Informazione e ricerca

In seguito a una serie di colloqui con esperti e contatti con le autorità coinvolte, il gruppo di lavoro ha constatato che vi è tuttora un grande bisogno d'informazione e interesse per la ricerca delle cause.

Esso apprezza pertanto il *modulo supplementare del PNR 40 "Estremismo di destra"*, deciso dal Consiglio federale. Da tale modulo il gruppo di lavoro non si attende solo risultati d'importanza generale, bensì anche indicazioni concrete in vista di potenziali provvedimenti preventivi a lungo termine.

Il gruppo di lavoro raccomanda ai Cantoni di avviare *valutazioni della situazione dal profilo sociopolitico*. Ai sensi di una misura immediata, esso propone al DFGP di conferire senza indugio il mandato per un *aggiornamento dello studio storico-politologico di Urs Altermatt e Hanspeter Kriesi* sull'estremismo di destra in Svizzera.

Il gruppo di lavoro raccomanda che il *Servizio per la lotta al razzismo* funga per la Svizzera da *interlocutore dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e*

xenofobia (EUMC). Esso raccomanda anche di esaminare se una partecipazione da parte della Svizzera alla rete d'informazione RAXEN sia ragionevole, quale istituzione potrebbe fungere da "National focal point" e in che modo se ne potrebbero finanziare i lavori.

A proposito delle *attività dei mass media*, il gruppo di lavoro è dell'opinione che alle organizzazioni di categoria, come ad esempio il Consiglio della stampa, incomba una grande responsabilità. Esso raccomanda che la CFR approfondisca questa tematica in stretta collaborazione con il Consiglio della stampa.

Aspetti che coinvolgono tutta la società

Già *prima* degli avvenimenti dell'estate del 2000 vi sono state una *serie di iniziative* a livello sociale nell'ambito della prevenzione e della lotta al razzismo, alla xenofobia e all'estremismo di destra. Il DFI ne ha *accelerato la realizzazione* nel quadro dei suoi mandati del 2 ottobre 2000. Il gruppo di lavoro sostiene questi sforzi, ma sconsiglia in maniera generale di attuare programmi centralizzati, favorendo invece le *soluzioni federaliste*.

Il gruppo di lavoro individua infatti nel *Fondo progetti per i diritti umani e l'antirazzismo*, deciso dal Consiglio federale, le premesse per un efficace lavoro di prevenzione nei settori del reinserimento, della scuola e della formazione.

Il gruppo di lavoro approva il fatto che la CFR e il Servizio per la lotta al razzismo si impegnino a sfruttare le offerte esistenti e a promuovere nuovi progetti per quanto riguarda la costruzione di una rete nazionale di *consultori per le vittime della discriminazione razziale* e per l'aiuto nelle situazioni di conflitto. Esso sconsiglia l'attuazione di un modello di reinserimento centralizzato a livello nazionale, ma sostiene nel contempo la continuazione di studi preliminari in merito a soluzioni alternative su base federalista e la realizzazione di un *manuale* destinato agli organi responsabili nei Comuni e nei Cantoni.

Il gruppo di lavoro riconosce infine i numerosi sforzi intrapresi nei Cantoni per *mettere in forte rilievo nelle scuole la tematica della violenza e dell'estremismo*.

Conclusioni

Il gruppo di lavoro "Coordinamento e attuazione di provvedimenti nell'ambito dell'estremismo di destra" constata che tutti i mandati conferiti dal Consiglio federale nella sua decisione del 2 ottobre 2000 sono stati *elaborati e in gran parte attuati con successo* dai Dipartimenti interessati. Sottoponendo il presente rapporto, esso considera il proprio *mandato adempito* e chiede al DFGP di esonerarlo.

1. Einleitung

1.1. Anlass und Ausgangslage

Aufgrund eines Aussprachepapiers des EJPD vom 27. September 2000 und der Beratung vom 2. Oktober 2000 hat der Bundesrat den *Bericht einer interdepartementalen Arbeitsgruppe "Rechtsextremismus"* unter Leitung der Bundespolizei zur Kenntnis genommen. Er beauftragte die Departemente EJPD, EDI und EDA mit der *Prüfung der vorgeschlagenen Massnahmen*. Das EJPD wurde beauftragt, die Umsetzung von 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.

Der vorliegende Bericht einer neu gebildeten interdepartementalen Arbeitsgruppe legt auftragsgemäss Rechenschaft über die Umsetzung der erteilten Aufträge des Bundesrates ab.

Der Bericht knüpft mit seiner Lageeinschätzung, Bestandesaufnahme und Schwachstellenanalyse an den Bericht der Arbeitsgruppe "Rechtsextremismus" vom September 2000 an. In Anlehnung an die Empfehlungen jener ersten Analyse werden im vorliegenden Bericht die getroffenen Massnahmen beschrieben.

Grundsätzlich richten sich die Massnahmen gegen *Erscheinungsformen* rechtsextremer Gewalt und nicht in erster Linie gegen bestimmte Personen oder Gruppen. So wie die Vorschläge zur Verbesserung der präventivpolizeilichen Grundlagen und strafrechtlicher Regelungen ausgefallen sind, werden von diesen möglichen künftigen Sanktionen *auch andere extremistische Gruppen* betroffen. Die Arbeitsgruppe legt damit den Auftrag des Bundesrates in jenem weiteren Sinne aus, dass der Bundesrat *jegliche Formen des Extremismus* verurteilt und die Gewalt als Mittel der Politik nicht dulden will.

In diesem Zusammenhang sei ferner daran erinnert, dass der Bundesrat die im Aussprachepapier vom 27. September 2000 abgegebene Empfehlung der "Arbeitsgruppe "Rechtsextremismus" gebilligt hat, zurzeit *kein Verbot von gewalttätigen rechtsextremen Gruppierungen auszusprechen* und auch *keine Revision des Rasediskriminierungsartikels (Art 261^{bis} StGB)*, namentlich zur Erfassung nichtöffentlicher Handlungen, zu prüfen.

1.2. Auftrag des Bundesrates vom 2. Oktober 2000

Der Bundesrat erteilte in seinem Beschluss vom 2. Oktober den drei betroffenen Departementen folgende Aufträge:

Das EJPD wurde beauftragt,

- die präventiven polizeilichen Massnahmen zusammen mit den Kantonen und ausländischen Behörden intensiv weiterzuführen;

- die Gesetzgebung zu überprüfen und allenfalls konkrete Vorschläge im Sinne der Empfehlungen der Arbeitsgruppe zu unterbreiten in den Bereichen des Strafgesetzbuches (Gesten, Symbole und Propagandamaterial), des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (Aufhebung des schweizerischen Vorbehaltes zu Artikel 4), des BWIS (Aufgabenbereich und Instrumentarium), des BÜPF (Straftatenkatalog) und des Hooliganismus.

Das *EDI* wurde beauftragt,

- den Forschungsbedarf zu Fragen des Rassismus und Rechtsextremismus sowie allfällige Möglichkeiten zur Auftragserteilung (NFP o.ä.) abzuklären und gegebenenfalls dem Bundesrat vorzuschlagen;
- dem Bundesrat ein Konzept zur Umsetzung der gesellschafts- und bildungspolitischen Empfehlungen aus seinem Zuständigkeitsbereich zu unterbreiten.

Das *EDA* wurde beauftragt, alle Möglichkeiten zur internationalen Bekämpfung des Gewaltextremismus zu unterstützen und insbesondere die Thematisierung von "Rassismus/Rechtsextremismus und Internet" in geeigneten Gremien zu fördern.

Mit der Koordination der Umsetzung der Massnahmen und einem Rechenschaftsbericht an den Bundesrat innert Jahresfrist wurde das EJPD beauftragt.

1.3. Konstituierung der Arbeitsgruppe

Für die Umsetzung des Koordinationsauftrags bildete sich am 17. Januar 2001 unter dem Vorsitz von Urs von Daeniken, Chef des Dienstes für Analyse und Prävention (DAP) die Arbeitsgruppe "Koordination und Umsetzung von Massnahmen im Bereich des Rechtsextremismus". Mehrheitlich aus den Mitgliedern der ersten interdepartementalen Arbeitsgruppe zusammengesetzt, wurde sie durch Vertreter der Kantone im Justiz-, Polizei- und Erziehungsbereich ergänzt.

Das EJPD war neben dem DAP durch das Generalsekretariat und das Bundesamt für Justiz (BJ) vertreten. Weiter eingebunden waren die von dem Beschluss betroffenen Departemente EDI und EDA (Eidg. Kommission gegen Rassismus, GS EDI; Direktion für Völkerrecht, Staatssekretariat EDA), die KKJPD (vertreten durch ihren Sekretär und die Schweizerische Koordinationsstelle für Verbrechensprävention), die KKPKS (vertreten durch ein Vorstandsmitglied, Vertreter der Kantonspolizei TG und BE) sowie die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK).

1.4. Arbeitsweise

1.4.1 Sitzungen und Expertenhearings

Die Arbeitsgruppe traf sich insgesamt zu fünf ganztägigen Plenumsitzungen. Nach der Analyse des Auftrages des Bundesrates wurden die konkreten Verantwortungsbereiche zugewiesen. Die Revisionsvorschläge der Rechtsgrundlagen sowie die der Ausstiegshilfen wurden in Unterarbeitsgruppen vorbereitet. Die Arbeitsgruppe lud zu den Sitzungen verschiedene Experten für eine Anhörung ein und organisierte für die Kantone eine Informationsveranstaltung über internationale Ausstiegsprojekte. Im Rechtsbereich wurde ein vergleichendes Gutachten eingeholt; eine Studie wurde über die Möglichkeiten und Potenziale von Ausstiegshilfen in der Schweiz in Auftrag gegeben.

1.4.2 Verantwortungsbereiche

EJPD

- Weiterführung der nationalen und internationalen Zusammenarbeit im polizeilichen Bereich im Rahmen der geltenden Gesetzgebung.
- Überprüfung der strafrechtlichen und polizeilichen Gesetzgebung, aus welchen gegebenenfalls Anträge zu Revisionen zu stellen sind. Kurz zusammengefasst geht es um folgende Bereiche:
 - Die strafrechtliche Erfassung von rechtsextremem und rassistischem Propagandamaterial sowie dem Zurschaustellen von entsprechenden Gesten und Symbolen (unter Mitarbeit des EFD, Oberzolldirektion).
 - Überprüfung des Auftragsbereichs des Staatsschutzes und die Anwendung des BWIS, namentlich im Graubereich zwischen gewalttätigem und rein ideologischem Extremismus.
 - Schliessung von Lücken im Bereich der Strafverfolgung (der Straftatbestand der Rassendiskriminierung muss in dem am 6. Oktober 2000 von der Bundesversammlung verabschiedeten Bundesgesetz über die Post- und Fernmeldeüberwachung [BÜPF] möglichst rasch wieder als überwachungsfähiges Delikt aufgenommen werden, insbesondere für die Verfolgung von Rassendiskriminierung auf dem Internet).
 - Überprüfung der Rechtsgrundlagen für die nationale Erfassung des Hooliganismus (insbesondere der zunehmenden Berührungspunkte mit den gewalttätigen Rechtsextremen). Die bisherige interkantonale Lösung soll damit mit dem eidgenössischen Staatsschutz verknüpft werden können.
- Im Kanton Basel-Stadt wurde im Auftrag der Abteilung Jugend, Familie und Prävention des Justizdepartementes ein "Gutachten zu rechtsextremistischen Tendenzen unter schweizerischen Jugendlichen im Kanton Basel-Stadt" erstellt. Das Sekretariat der KKJPD wurde nun beauftragt, festzustellen, ob in anderen Kantonen allenfalls auch Bedarf und Interesse an solchen Studien bestünden.

- Der DAP lässt durch Dritte abklären, in welcher Form allenfalls bereits im Ausland laufende Ausstiegsprogramme aus rassistischen Jugendgruppen (Stichwort: EXIT in Schweden und Norwegen) in der Schweiz umgesetzt werden könnten.
- Schliesslich sollte die Aufdatierung der aus dem Jahr 1995 stammenden Studie zum Rechtsextremismus in der Schweiz von Altermatt/Kriesi geprüft werden.

EDI

- Abklärung des Forschungsbedarfs zu Fragen des Rassismus und Rechtsextremismus.
- Abklärung des Generalsekretariats EDI, ob ein Zusatzmodul Rechtsextremismus im Nationalfondsprojekt 40 "Gewalt im Alltag und organisierte Kriminalität" integriert werden kann.
- Überprüfung der Empfehlungen im Bereich der Gesellschafts- und Bildungspolitik und Unterbreiten von Vorschlägen für deren Umsetzung (Opportunität einer verwaltungsinternen Fachstelle gegen Rassismus und Rechtsextremismus, deren allfälliges Pflichtenheft, strukturelle Eingliederung und personelle bzw. finanzielle Ausgestaltung).
- Empfehlungen zur Stärkung der Rolle der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR): Prüfung der Aufstockung der finanziellen und personellen Mittel.
- Prüfung der Machbarkeit eines Netzwerkes an Anlauf- und Beratungsstellen für Opfer rassistischer Diskriminierung (durch die EKR).

EDA

- Überprüfung des Rückzugs des Schweizer Vorbehalts betreffend die Wahrnehmung der Meinungsfreiheit zum Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung. (Klare Schranken für die Meinungsäusserungsfreiheit bei rassistischen Äusserungen.)
- Förderung aller internationalen Massnahmen gegen die Verbreitung von Rassismus und rechtsextremem Gedankengut auf dem Internet durch Thematisierung dieser Anliegen in den bereits bestehenden Gremien (mit Fokus USA und Kanada). Prüfung der Opportunität einer Weltkonferenz.

2. Bestandesaufnahme

2.1. Lagebeurteilung und Lageentwicklung

2.1.1 Schweiz

Stabilisierung auf hohem Niveau und Tendenz zu Politisierung

Das Wachstum und die Aktivitäten der rechtsextremen Szene haben sich verlangsamt und auf hohem Niveau stabilisiert. Dabei lässt sich auch eine verstärkte Tendenz zu politischem Engagement verzeichnen. Die in diesem Zusammenhang zahlenmässig grösste und auffälligste Bewegung ist nach wie vor die der Skinheads. Nicht öffentlich und damit auch der direkten Beobachtung entzogen agierten weiterhin Altfaschisten, Negationisten oder andere rassistische Gruppen wie die Avalon-Gemeinschaft (vgl. Staatsschutzbericht 2000, S. 12).

Bis Anfang Sommer 2001 konnte eine Konsolidierung der Anzahl rechtsextremer Ereignisse (also Straftaten, aber auch Treffen / Konzerte / Partys) festgestellt werden, dies nach einer Verdreifachung im vorangegangenen Jahr. Der Zulauf neuer Szenengänger hat dabei allerdings angehalten und hat sich neu zumindest regional drastisch verschärft.

Die 1.-August-Feier auf dem Rütli verlief dank organisatorischen Anpassungen, namentlich einer deutlich sichtbaren Polizeipräsenz und konsequenten Zugangskontrollen, ohne Zwischenfälle. Folgeauftritte Rechtsextremer fanden anschliessend in Interlaken mit einem Störungsversuch der Rede des Bundespräsidenten und beim Grauholzdenkmal bei Schönbühl statt.

Insgesamt weist das Verhalten der rechtsextremen Szene während der letzten Monate daraufhin, dass es organisierten Gruppen (PNOS, NAO) darum geht, sich ohne Gesetzeskonflikte am äusseren politischen Rand zu etablieren. Ein Indiz dafür ist auch die Absichtsäusserung der Nationalen Partei der Schweiz (NPS), an den nächsten Nationalratswahlen teilnehmen zu wollen.

Skinhead-Konzerte

Als äusseres Zeichen der sich weiterhin vergrössernden Szene in der Schweiz ist auch die aktuelle Situation im Zusammenhang mit Skinhead-Konzerten zu sehen. Diese Musikanlässe spielen nach wie vor eine wichtige Rolle einerseits bei der Rekrutierung von Neumitgliedern, andererseits auch bei der Festigung des Zusammenhalts der Szene und der Pflege der internationalen Kontakte. Die Skinhead-Konzerte wurden von bis zu 800 Besuchern - darunter auch ein grosser Anteil ausländischer Gäste aus EU-Staaten - frequentiert. Diese seit Jahren nicht mehr gekannte quantitative Dimension birgt ein nicht zu unterschätzendes Gewaltpotenzial und macht die Schweiz zu einem Knotenpunkt der internationalen Szene.

Tötungsdelikt Marcel von Allmen / Unterseen (BE)

Am Donnerstag, dem 22. Februar 2001, barg die Kantonspolizei Bern aus sechs Meter Tiefe des Thunersees die Leiche des seit rund einem Monat vermissten Jugendlichen Marcel von Allmen. Die Ermittlungen stellten ein Tötungsdelikt fest. Als Motiv für die Tat ist das Brechen des Schweigegebots durch das Opfer anzunehmen. Motive und Deliktsform sind im rechtsextremen Umfeld bisher einzigartig geblieben. Insbesondere ist bedenklich, dass die Aktivitäten der rechtsextremen Kleingruppe, die keine erkennbaren Kontakte zu weiteren rechtsextremen Kreisen gepflegt hatte, sowohl der näheren Umgebung als auch den Behörden verborgen geblieben waren. Ungewöhnlich scheint auch, dass sich die angewendete Gewalt gegen innen und nicht gegen die aufgebauten Feindbilder (namentlich Ausländer und Linke) gerichtet hat. Im Weiteren zeigt sich an diesem Beispiel auch der Einfluss rechtsextremer Inhalte auf dem Internet, insbesondere aus den USA.

Rechtsextremismus und Medien: Der Fall Sascha Kübler

Im Sommer 2001 zeigte ein Fall auf, wie weit die Presseberichterstattung das Thema Rechtsextremismus teilweise beeinflussen und manipulieren kann. Am 9. Juli 2001 gab die Polizei eine Suchmeldung nach dem 19-jährigen Sascha Kübler heraus. Aufgrund des Hinweises eines Journalisten einer Boulevardzeitung bezüglich der Thematisierung der Angelegenheit in einem Chatforum im Internet wurde die Suche auf die rechte Szene ausgedehnt. Seit dem 16. Juli brachte die Zeitung das Verschwinden Küblers in verschiedenen Artikeln mit Kontakten zu Neonazi-Kreisen in Verbindung. Entsprechende Abklärungen beim DAP im BAP brachten jedoch keine Hinweise.

Am 18. Juli wurde die Leiche des 19-Jährigen gefunden; ein Selbstmord scheint wahrscheinlich. Aufgrund einer richterlichen Verfügung wurden Erkundigungen beim Provider der Internet-Seite durchgeführt. Dabei stellte sich heraus, dass zwei Einträge, welche auf Verbindungen Küblers zur rechten Szene hinwiesen, von zwei Journalisten der Boulevardzeitung selbst stammten. Einer der beiden war teilweise auch Mitautor der oben erwähnten Berichte.

Präventionsmassnahmen

Von verschiedenen Seiten, sowohl von Behörden als auch auf Privatinitiative, wurden in Kantonen, Gemeinden und Schulen zahlreiche Präventionsmassnahmen ergriffen. Behörden gaben Merkblätter heraus, wie Gemeinden und Saalvermieter verhindern können, dass ihre Räumlichkeiten unter falschen Angaben für rechtsextremistische Treffen benutzt werden. In einzelnen Kantonen konnten Grossanlässe per Regierungserlass, begründet mit der allgemeinen Polizeiklausel, für das ganze Kantonsgebiet verboten werden; die Polizei wurde beauftragt, die nötigen präventiven und repressiven Vorkehrungen zur Durchsetzung des Verbots zu treffen.

Manche Kantonspolizeikorps setzen seit Monaten das Mittel der Direktansprache von Rechtsextremen ein. Einzelpersonen sollen so zum Ausstieg bewegt und damit auch deren persönliches Umfeld positiv beeinflusst werden. Ferner wurde mit umfangreichen Informationskampagnen einerseits auf das Vorgehen der rechtsextremen Szene hingewiesen und andererseits die Ablehnung derselben manifestiert. In

diesem Zusammenhang fanden in einzelnen Kantonen auch zahlreiche Protestveranstaltungen gegen Rechtsextremismus statt.

2.1.2 Ausland

Grundsätzlich muss bei der Lagebeurteilung unterschieden werden zwischen den verschiedenen Richtungen innerhalb des Rechtsextremismus. In erster Linie von Interesse sind hier die rechtsextremen Parteien einerseits und die Skinhead-Gruppierungen andererseits. Für die Situation in den einzelnen Ländern spielt zudem eine Rolle, ob bereits eine rechtsextreme Partei existiert.

In Bezug auf die statistischen Angaben gilt zu berücksichtigen, dass zumindest ein Teil der registrierten Zunahmen auf ein verändertes Meldeverhalten und eine verstärkte Sensibilisierung von Behörden und Öffentlichkeit zurückzuführen sind.

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 oft Jugendliche oder junge Erwachsene unter 25 Jahren. Diese Generation steht unter dem Einfluss des Internets und des darin verbreiteten "hassfördernden" Gedankengutes; sei es in Form von Pamphleten oder als 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 rechtsextremer Parteien scheint demgegenüber einer Politisierung und einem Zusammenschluss von Skinhead-Gruppen eher im Wege zu stehen (Bsp. Österreich, Grossbritannien).

Rechtsextreme Parteien

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 nicht ihrer Reputation als politische Kraft 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 - von wenigen Ausnahmen abgesehen - weitestgehende Zurückhaltung auferlegt.

2.1.3 Mögliche Entwicklung

Die vorhandenen Fakten erlauben noch keine Entwarnung, obschon sich generell Wachstum und Aktivitäten der rechtsextremen Szene verlangsamt und auf hohem Niveau stabilisiert haben. Eine Zunahme resp. ein Verharren auf hohem Niveau ist auch bezüglich des Hooliganismus wahrscheinlich, da die Zahl der Anlässe und die Mobilität der Akteure eher zunimmt. Auch besteht weiterhin die Gefahr der engeren Verflechtung zwischen der rechtsextremistischen Szene und der Hooligan-Szene.

2.2. Orientierungen, Expertenhearings, Studienaufträge

Die Arbeitsgruppe hat eine Orientierungsveranstaltung, mehrere Expertenhearings sowie zwei externe Studienaufträge erteilt.

2.2.1 Orientierungsveranstaltung für die Kantone

Das Bundesamt für Polizei veranstaltete am 21. Februar 2001 im Anschluss an die Fachtagung der Gesellschaft Minderheiten Schweiz (GMS) in Bern eine Orientierung zu aktuellen Fragen des Rechtsextremismus. Eingeladen waren die Mitglieder der KKJPD, KKPKS, die Arbeitsgruppe sowie weitere interessierte Behörden. *Urs von Daeniken*, Chef DAP, orientierte über den Stand der Arbeiten auf Bundesebene, *Doris Angst*, Leiterin des Sekretariats der EKR, berichtete über die vorangegangene Fachtagung der GMS (u.a. über das Hearing *Wilhelm Heitmeyer*, Leiter des Institutes für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung der Universität Bielefeld). Heitmeyer stellt die Bezugspunkte zwischen Ideologie und Gewaltanwendung dar. So kann der Glaube an die Ungleichwertigkeit der Menschengruppen bei denjenigen, die Gewalt als legitimes Mittel ansehen, zur fatalen Konsequenz führen, dass sie Gewalt gegen "Minderwertige" als zulässig erachten. Die unvollständige Integration von Jugendlichen in die Gesellschaft, d.h. ihr (vermeintlich) fehlender Zugang zu Arbeit, Bildung, Konsumgütern und Partizipationsmöglichkeiten, führt zur Verunsicherung und Frustration. In dieser Situation scheinen autoritäre, selbstsichere Gruppen Halt, Anerkennung und vermeintliche Stärke zu bieten. Ein Ausstieg aus einer solchen Gruppe kann nur gelingen, wenn die vorhandenen Defizite sowie das Attraktivitätsmuster der rechtsextremen Gruppen durch andere Inhalte ersetzt werden, wie zum Beispiel durch ein gezieltes Ausstiegsprogramm.

Tore Bjørgo, Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Norwegischen Aussenpolitischen Instituts in Oslo, präsentierte Methoden und Erfahrungen mit Ausstiegsprogrammen aus rassistischen Jugendgruppierungen (*Programm EXIT*).

Das Programm wurde in *Norwegen* in Zusammenarbeit mit den öffentlichen Stellen erarbeitet. Die Erkenntnis, dass nicht die Weltanschauung, sondern meistens der Beitritt zu rechtsextremen Vereinigungen Jugendliche zu Rassisten macht, dient als Grundlage zur Erstellung von Brücken, die Jugendlichen einen Weg aus der Szene bauen. Das Ziel von EXIT-Hilfen ist es, junge Menschen zu unterstützen, wenn sie sich von solchen gewalttätigen Jugendgangs distanzieren wollen. Ausserdem sollen die Eltern mit dem Aufbau von Selbsthilfegruppen und Netzwerken ebenfalls Hilfe finden. Wissen und Methoden sollen zudem mit jenen Akteuren erarbeitet werden,

die sich professionell mit Jugendlichen auseinander setzen (Polizei, Lehrer, Jugend- und Sozialarbeiter).

In *Schweden* wurde dieses kommunale Modell zu einer nationalen Aussteigerorganisation ausgebaut, die nebst dem Ausstieg auch den Einstieg in die Szene präventiv verhindern will. Mitarbeiter sind in dieser Organisation vor allem ehemalige Rechtsextreme, die mit ihren Kenntnissen die Probleme von Aussteigewilligen genau kennen. Das EXIT-Programm wurde in Teilen auch in Deutschland übernommen.

Die *Erfolgsaussicht der Programme* wird von Experten unterschiedlich beurteilt. Während es in Deutschland noch zu früh für unabhängige Evaluationen der Aussteigerprogramme ist, erschien im Sommer 2001 in Schweden ein Bericht des Nationalen Rates für Verbrechensbekämpfung, der im Auftrag der Regierung die Wirkung des EXIT-Programms zu beurteilen hatte. Darin wird festgehalten, dass ein Grossteil der kontaktierten Jugendlichen effektiv die Szene verlassen haben. Die Eltern würdigten das Programm als wichtig für ihre Orientierung in der Arbeit mit ihren Kindern. Auch die Professionellen äusserten sich zum grossen Teil anerkennend. Allerdings, so die Einschätzung des Rates für Verbrechensbekämpfung, teilt die Aussteigerorganisation die Probleme vieler Freiwilligenorganisationen. Zu ihren Stärken gehöre zweifellos die intime Kenntnis der Szene, die flexible Reaktionsfähigkeit auf eine sich wandelnde Nachfrage. Zu den Schwächen dieses Organisationstypus gehören indes die Strukturen, der Prozess der Entscheidungsfindung und die Professionalität der Führung, die allesamt als inadäquat beurteilt werden (interne Administration, hohe personelle Fluktuationen, ungenügende Zusammenarbeit mit der Vielzahl lokaler Akteuren). Diese Schwachstellen könnten durch eine Ausbildung von qualifiziertem Personal, das als Brücke zwischen EXIT und den lokalen Akteuren fungiert, verbessert werden.

Die Arbeitsgruppe veranlasste auch eine *Übersetzung des Handbuchs* der norwegischen Projektleiter über die Erkenntnisse, Erfahrungen und Methoden dieses Ausstiegsprogramms (Tore Bjørge, Od Arild Halhjem, Taran Knudstad: "EXIT - Raus aus gewalttätigen Jugendszenen"). Die neue Fachstelle für Rassismusbekämpfung prüft, in welcher Form aufgrund dieser Grundlage ein Handbuch erarbeitet werden kann, das im deutschsprachigen Raum bzw. in der Schweiz Verwendung findet. Ist dies möglich, wird sie sich an der Erarbeitung beteiligen und die Verbreitung in der Schweiz sicherstellen.

2.2.2 Regionale Feldstudien (BS, BL)

Franz Kohler, der Autor von zwei Feldstudien über rechtsextremistische Tendenzen unter schweizerischen Jugendlichen und jungen Erwachsenen in den beiden nordwestschweizerischen Halbkantonen, stellte der Arbeitsgruppe im Frühjahr 2001 die Ergebnisse und Schlussfolgerungen für mögliche präventive Massnahmen vor. Die Studien wurden im Auftrag der Justiz- und Polizeidirektionen der Kantone Basel-Stadt (Oktober 1999) und Basel-Landschaft (Dezember 2000, veröffentlicht 25. April 2001) erstellt.

Die Studien kamen zu folgenden *allgemeinen Ergebnissen*:

- Der Rechtsextremismus ist kein Randgruppenphänomen; er ist in Quartieren oder Gemeinden mit dem geringsten Ausländeranteil beheimatet.

- Stimulierende Faktoren sind die Peergruppe, das Medieninteresse und parteipolitische Polarisierungen.
- Die Ideologie ist nicht in der Persönlichkeit verankert, sondern dient als Mittel zur Abgrenzung (= Provokation).
- Die rechtsextremistische Haltung ist Teil der Identitätsbildung: Männlichkeit, Fremdenfeindlichkeit und Frauenfeindlichkeit.
- Bezüglich Altersgruppen ist der Rechtsextremismus ein Jugendphänomen.

Spezifisch auf die *Lage der beiden Halbkantone* bezogen, konnte der Experte Anfang April 2001 folgende Punkte feststellen:

- In Basel-Stadt gibt es zurzeit keine in der Öffentlichkeit aktive Szene.
- In Basel-Land ist im unteren Kantonsteil eine Redimensionierung, im oberen Kantonsteil eine quantitative Reduktion festzustellen, wobei qualitativ der Zenit überschritten ist.
- Dank Interventionen durch Strafverfolgung und mobile Jugendarbeit haben sich führende minderjährige Köpfe in den betroffenen Quartieren von der Szene losgesagt.
- Der verbleibende Rest sucht heute Anschluss bei den Hooligans des Fussballs und des Eishockeys.

Bezüglich *Prävention* ergab das Hearing folgende Schlussfolgerungen:

- Von einem generellen Ausstiegsprogramm wird abgeraten.
- Die klassischen Methoden der Jugendarbeit sind für die Prävention im Bereich der Skinheads nicht geeignet.
- Wünschbar wären ähnliche sozialpolitische Lagebeurteilungen in allen Kantonen.
- Im präventiven Bereich sind verschiedene Trägerschaften in Gemeinden und Kantonen zur Zusammenarbeit aufgefordert.

2.2.3 Europäische Beobachtungsstelle (EUMC)

Die Arbeitsgruppe lud im Juni 2001 *Beate Winkler, Direktorin der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC)*, zu einem Hearing über die präventiven Massnahmen auf Ebene der EU ein.

Die EUMC wurde mit der Verordnung Nr. 1035/97 am 2. Juni 1997 des Europäischen Rates ins Leben gerufen. Diese Verordnung basiert auf einer Empfehlung der Beratenden Kommission (der sog. Yahn Kommission), die aufgrund der Entwicklung innerhalb der Gemeinschaft gegründet wurde. 1997 war das "Europäische Jahr gegen Rassismus", und die Einrichtung der Beobachtungsstelle war eine der Hauptforderungen der Kommission und anderer Gremien.

Die Europäische Beobachtungsstelle ist eine unabhängige Einrichtung der Europäischen Union. Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind in Ihrem Verwaltungsrat durch unabhängige Experten aus den Mitgliedstaaten vertreten. Die Europäische Kommission, das Europäische Parlament sowie der Europarat entsenden jeweils ebenfalls einen Vertreter.

Das Hauptziel dieser Stelle ist es, den Europäischen Einrichtungen und den Mitgliedstaaten objektive, zuverlässige und vergleichbare Daten über rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Erscheinungsformen innerhalb der Europäischen Union zur Verfügung zu stellen, um sie bei der Ausarbeitung von Massnahmen und der Formulierung von Vorschlägen zu unterstützen. Zu diesem Zweck wurden der Beobachtungsstelle folgende Aufgaben übertragen:

- sie sammelt, speichert und analysiert Informationen und Daten;
- sie errichtet und koordiniert ein Europäisches Informationsnetz über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (RAXEN); im Rahmen dieses Netzes werden in den einzelnen Mitgliedstaaten Koordinierungsstellen ("National Focal Points") eingerichtet, die Daten sammeln und an die EUMC weiterleiten;
- sie etabliert ein internationales Beraterteam (auch aus dem aussereuropäischen Ausland) - RAXEN - das die EUMC bei wichtigen Anfragen und Studien unterstützt;
- sie entwickelt Methoden, um eine bessere Vergleichbarkeit, Objektivität und Zuverlässigkeit von Daten der EU-Ebene zu erzielen;
- sie erstellt ein Konzept für eine abgestimmte Nutzung der Datenbanken im Bereich Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, damit eine umfassende Verbreitung ihrer Informationen erleichtert wird;
- sie vergibt Forschungsaufträge bzw. führt diese selbst durch und regt Sachverständigenitzungen und Workshops zu den Schlüsselthemen an;
- sie unterstützt und initiiert regelmässige Rundtischgespräche ("Round Tables") auf nationaler und europäischer Ebene mit Vertretern von Regierungsorganisationen, NGO's, Forschungseinrichtungen, Kirchen, Sozialpartnern, Gewerkschaften und anderen relevanten Organisationen;
- sie regt den Austausch über "bewährte Praxis" (good practice) an und entwickelt damit Strategien.

Die Beobachtungsstelle veröffentlicht einen Jahresbericht über die Entwicklung, Erscheinungsformen von Rassismus und Gegenstrategien.

Die Europäische Beobachtungsstelle misst der engen Kooperation mit anderen EU-Organisationen in diesem Bereich (ECRI, ENAR) sowie dem Austausch mit Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen in den Mitgliedstaaten besonders grossen Wert zu, da es in allen Bereichen um den Aufbau von Netzwerken auf europäischer Ebene geht, um den Entwicklungen angemessen entgegenzutreten und geeignete Massnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus zu etablieren.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, dass seitens der Schweiz die *Fachstelle für Rassismusbekämpfung als Ansprechpartner* fungiert. Sie empfiehlt auch, zu prüfen, ob eine Teilnahme am Informationsnetz RAXEN seitens der Schweiz sinnvoll ist, welche Institution als "National Focal Point" fungieren könnte und wie deren Arbeiten finanziert werden könnten.

2.2.4 Rechtsvergleich mit den Nachbarländern

Die Arbeitsgruppe holte beim *Schweizerischen Institut für Rechtsvergleichung in Lausanne (Bertil Cottier)* ein Gutachten über Rassismus und Extremismus in Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich (16. Mai 2001) ein.

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, Beamtenrechtsrahmengesetz, dem Bundesbeamtengesetz, dem Ausländergesetz, dem Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer, dem Landeswahlgesetz, dem Betriebsverfassungsgesetz, dem Versammlungsgesetz usw.

Gleichermassen versucht das *französische Recht*, verschiedene Ausdrucks- und Erscheinungsformen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in mehreren Gesetzen zu sanktionieren. 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 strafgesetzliche Norm, die den politischen Extremismus im weiteren Sinne betrifft. Allerdings verfügen die Gerichte über eine Auswahl von Richtlinien, 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.

Die Ergebnisse sind bei den Rechtssetzungsvorschlägen vergleichend beigezogen worden (vgl. Kap. 4. Massnahmen)

2.2.5 Umfrage bei den Polizeikommandanten

Im Juli 2001 hat die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz eine Umfrage bei den Polizeikommandanten durchgeführt, um zu erfahren, welche Schritte im Kanton oder in der Polizeiorganisation zur präventiven Bekämpfung des allgemeinen und auch gewalttätigen Rechtsextremismus unternommen wurden und welche Konzepte besonders erfolgversprechend sind. In dieser Umfrage wurden auch Fragen zu den Ausstiegshilfen in den einzelnen Kantonen aufgeführt. Speziell ging es um die Ausstiegsmotivierung durch die Polizei, deren Kontaktpersonen (für Eltern und Aktivisten) und die vorgeschlagenen Massnahmen, die aktuell und in Zukunft umgesetzt werden sollten. An dieser Stelle sollen einige der Ergebnisse knapp wiedergegeben werden. Die Antworten der Umfrage wurden durch den Kommandanten der Kantonspolizei Appenzell Ausserrhoden ausgewertet und den betroffenen Stellen zur Kenntnis gebracht. Die Ergebnisse dienen u.a. auch als Grundlage des Studienauftrags "Ausstiegshilfen" (siehe folgendes Kapitel).

Konzepte zur Ausstiegsmotivierung von rechten Jugendlichen

Auf die Frage, ob die Kantone über Konzepte verfügen, wie in der rechtsextremen Szene Jugendliche zum Ausstieg motiviert werden könnten, hat die grosse Mehrheit der angefragten Stellen negativ geantwortet. In den Kantonen Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Basel-Stadt, Graubünden, Luzern, St. Gallen und Thurgau werden die jugendlichen Sympathisanten durch Kenner der Szene kontaktiert und auf ihr Verhalten angesprochen. Die Stadtpolizei Bern prüft eine Beteiligung an der Institution "ggg-fon" (Pilotprojekt eines Kontakttelefons der Gemeinde Münchenbuchsee), und im Kanton St. Gallen wurden die Gewerbeschullehrer an einem Weiterbildungsanlass von einem Polizeikommandanten über den Rechtsextremismus orientiert. In einer nachfolgenden Frage, welche die Kontaktaufnahme von Jugendlichen oder deren Eltern ansprach, haben sich die positiv antwortenden Kantone folgendermassen geäussert: Im Kanton Aargau erhalten Eltern von minderjährigen Anhängern rechtsextremer Gruppen einen persönlichen Brief des Kommandanten. Dies ist ebenfalls auf unterschiedliche Art und Weise in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Basel-Stadt (Gassenarbeit), Bern (Jugendanwaltschaft), Graubünden, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, St. Gallen, Thurgau, Tessin, Zug und bei der Stadtpolizei Zürich der Fall.

Kontaktperson oder -telefon für Ratsuchende

Die Frage nach der Existenz einer polizeilichen Kontaktperson oder einem Kontakttelefon für Ratsuchende, seien es Eltern, Aktivisten oder Ausstiegswillige, haben die Kantone Aargau, Basel-Land, Luzern, Solothurn positiv beantwortet. In der Regel geben sie einen Sachbearbeiter des polizeilichen Nachrichtendienstes (ND) oder anderer Spezialdienste an. In den Kantonen des Ostschweizer Polizeikonkordates und Basel-Stadt wird der Aufbau einer Kontaktstelle geprüft.

Direkte oder indirekte Massnahmen, die das Ziel der Prävention und Ausstiegsförderung haben

In den Kantonen Aargau und Bern werden spezifische Organisationen mit den oben genannten Massnahmen betraut. In den Kantonen Luzern, Schaffhausen und St. Gallen werden die Schulen ins Zentrum der polizeilichen Prävention gestellt. Unterrichtsmaterial für die Schulen wird zur Verfügung gestellt und eine Fortsetzung der Präventionskampagne "Gemeinsam gegen Gewalt" (Schweizerische Koordinationsstelle für Verbrechensbekämpfung) erwogen. Die Stadtpolizei Zürich setzt hingegen Erfahrungen aus der Hooligan-Szene auch bei rechtsextremen Jugendlichen ein.

Empfehlungen für ein entsprechendes Handeln des Bundes und anderer Behörden

Auf eine gesetzliche Änderung der Grundlagen zur Bekämpfung des Rechtsextremismus weisen die Kantone Appenzell Ausserrhoden und Bern hin. Eine generell bessere Orientierung und institutionelle Zusammenarbeit der Kantone in dieser Frage wird von den Kantonen Bern, Basel-Stadt, Luzern, Obwalden, Schaffhausen, St. Gallen, Wallis, Waadt und Zug vorgeschlagen. Darüber hinaus schlägt der Kanton Zürich eine bessere Handhabe für die personelle Überwachung vor. Der Kanton

Appenzell Ausserrhoden wünscht, dass der Bund auf nationaler Ebene die Ursachen des Rechtsextremismus besser erforschen lässt (Ersuchen des Regierungsrates an das EJPD vom 12.9.2000)¹. Für den Kanton Aargau zeichnet sich hingegen in Fragen der Erziehung ein wichtiger Handlungsbedarf ab. Zusammenfassend wird darauf hingewiesen, dass die Prävention gegen Rechtsextremismus auf allen Ebenen einsetzen sollte; neben der Polizei gehören dazu wesentlich auch das Umfeld von Elternhaus, Schule, Lehrstelle, Verein usw.

2.2.6 Studienauftrag Ausstiegshilfen

Im Auftrag der Arbeitsgruppe erteilte das BAP im Juni 2001 dem *Schweizerischen Forum für Migrationsstudien (SFM)* einen Studienauftrag zum Thema "Ausstiegshilfen für Extremistinnen und Extremisten auf der Rechten - Möglichkeiten und Potenziale für die Schweiz". Die Studie wurde auch durch die KKJPD (Schweizerische Koordinationsstelle für Verbrechensprävention) finanziell mitgetragen. Die Autoren legten der Arbeitsgruppe den Schlussbericht Ende Oktober 2001 vor.

Die Studie liefert Grundlagen für Diskussionen und Entscheidung zur Frage, ob und wie in der Schweiz Massnahmen zur Förderung des Ausstiegs von Extremistinnen und Extremisten auf der Rechten bereitgestellt werden sollen.

Ausgehend von der Darstellung verschiedener internationaler und nationaler Projekte von Ausstiegshilfen wird ein mögliches schweizerisches Modell der Ausstiegshilfe entworfen. Dabei wird auch auf sprachregionale Unterschiede, die Differenzen zwischen den Kantonen und vor allem zwischen städtischen und ländlichen Kontexten eingegangen. Zu diesem Zweck wurden Fachpersonen, die sowohl aus der Wissenschaft als auch aus der Praxis kommen, zu Interviews und zu Diskussionen eingeladen. Der Einbezug dieser Experten diente dazu, auf Potenziale bestimmter Organisationen hinzuweisen, welche Ausstiegshilfen organisieren und anbieten könnten.

Der Bericht formuliert schliesslich Empfehlungen, wie in der Schweiz Massnahmen zur Förderung des Ausstiegs von Extremistinnen und Extremisten auf der Rechten bereitgestellt werden sollen.

Die Möglichkeit einer Weiterführung der Arbeit, die Herausgabe des Berichtes sowie die Entwicklung eines Handbuches wird offen gehalten.

2.3. Kantonale Arbeitsgruppen zum Rechtsextremismus

Die *Chefin des EJPD* gab nach dem Bundesratsbeschluss vom 2. Oktober 2000 anlässlich der *Herbstversammlung der KKJPD* in Basel (9./10. November 2000) auch den Kantonen den *Anstoss*, auf regionaler Ebene Massnahmen zu prüfen und umzusetzen.

Arbeits- und Koordinationsgruppen bildeten sich auf *kantonalen oder regionaler Ebene*, teils zusammengesetzt aus Polizeibehörden, teils interdepartemental ange-

¹ siehe Auftrag des Bundesrates vom 15.6.2001 für ein Zusatzmodul zum NFP 40 (vgl. unten, Kap. 4.4.1)

legt. Mit ihren Lageeinschätzungen, Massnahmenkatalogen und Präventionskampagnen unterstützten sie die Gemeindebehörden sowie kirchliche und private Organisationen. Dabei pflegten sie auch Kontakte mit der Arbeitsgruppe auf Bundesebene.

Die Kommandanten des *Ostschweizer Polizeikonkordats (KKK)* beschlossen schon Ende August 2000 die Einsetzung einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe "Extremismus". Diese verfasste auf Ende 2000 ein Lagebild und legte der KKK auf Anfang April 2001 einen Massnahmenkatalog vor.

Ein erster Bericht der inzwischen festen Konkordats-Arbeitsgruppe vom 21. August 2001 kommt zu folgenden Feststellungen:

- Zu den hauptbetroffenen Kantonen zählen SG und TG; AR, und GR sind nur am Rand betroffen, ebenso das Fürstentum Liechtenstein; in AI, GL und SH gibt es praktisch keine Szene.
- Ideologische Beweggründe spielen bei einer Mehrzahl der Jugendlichen kaum eine Rolle; die Feindbilder sind unklar und variieren.
- Die Szene ist wenig gewaltbereit; sie hat keine Leaderfigur.

Den Kommandanten wird in dem Bericht ein *Massnahmenkatalog* vorgeschlagen. Darin werden verstärkte Anstrengungen im präventiven Bereich durch Polizei-, Erziehungs- und Sozialbehörden angeregt. Auch der Vollzug von Art. 261^{bis} StGB und die weiteren vorhandenen Rechtsmittel sollten bezüglich rechtsextremer Täter konsequenter angewendet werden. Der interkantonale Erfahrungsaustausch sollte weiter gepflegt werden.

2.4. Schweizerische Arbeitsgruppen zum Hooliganismus

2.4.1 Zentralstelle Hooliganismus

Der DAP hat Einsitz in die vor zwei Jahren bei der Stadtpolizei Zürich gegründete Zentralstelle Hooliganismus. Die Zusammenarbeit wurde durch verschiedene Einzelkontakte verstärkt. Insbesondere werden die Mitglieder regelmässig über das Lagebild "Rechtsextremismus" informiert.

Die Zentralstelle hat auch Überlegungen zu praktischen Massnahmen angestellt, wie Sportverbände der Gewalt in den Stadien präventiv begegnen können.

Zu den wichtigsten Massnahmen zählen:

- Schaffung und Ausbildung von verbandseigenen Kontrolleuren.
- Androhung und Anwendung von Strafmassnahmen, auch gegen Vereine, die diese geforderten Sicherheitsmassnahmen nicht durchsetzen.
- Trennung der Fangruppen.
- Einsatz von Szenekennern von Klubs und Polizei.
- Entwicklung von gesetzlichen Grundlagen, um militante Hooligans von den Stadien zurückzuhalten oder an der Grenze zurückzuweisen.
- Gesetzliche Grundlagen einer Hooliganismus-Datenbank.

2.4.2 Arbeitsgruppe "Gewalt bei Sportanlässen"

Nach den Vorkommnissen im Zusammenhang mit Ausschreitungen anlässlich von Sportanlässen im Frühjahr und Sommer 2001 beauftragte der Vorsteher des VBS das *Bundesamt für Sport (BASPO)*, eine Analyse vorzunehmen.

Gemäss Auftrag sollen explizit die Analyse und die Vorschläge des Schweizerischen Eishockeyverbandes (SEHV) und des Schweizerischen Fussballverbands gewürdigt werden, allfällige Massnahmen vorgeschlagen und die Möglichkeiten der Prävention/Repression aufgezeigt werden. Dabei soll auch die Einhaltung der Europarats-Konvention zur Gewalt beurteilt werden.

Der Vorsitzende der Arbeitsgruppe "Koordination und Massnahmen im Bereich des Rechtsextremismus" wurde zur Mitarbeit eingeladen. Dabei wurde vereinbart, dass allfällige Anliegen der Sportverbände bezüglich gesetzgeberischer Massnahmen in die Arbeitsgruppe des BAP einfließen sollen (vgl. Kap. 4.2.3 Erfassung von gewaltorientiertem Extremismus und Hooliganismus). Die Arbeitsgruppe des BASPO wird aufgrund der gesammelten Vorschläge auch selbst Empfehlungen zuhanden des Vorstehers VBS ausarbeiten. Diese sollen zu Beginn des nächsten Jahres vom Bundesrat behandelt werden.

2.5. Internationale Bemühungen

2.5.1 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.

Die *Schweiz* brachte folgende Hauptpunkte in die finale Deklaration von Stockholm ein:

- Die Wichtigkeit der universellen Menschenrechte und die Bekämpfung von Rassismus in relevanten internationalen Abkommen und Konventionen.
- Die unverzichtbare Rolle von unabhängigen spezialisierten Kommissionen und Institutionen auf lokaler und nationaler Ebene.
- Der Hinweis auf rassistische Diskriminierung und rassistische Gewalt.
- Die Dringlichkeit internationaler Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Rassismus im Internet, die Unterstützung eines Verhaltenskodex für Provider auf internationaler Basis sowie das Bekenntnis zur Etablierung gesetzlicher wie politischer Massnahmen zur Eindämmung rassistischer Websites.
- Einbezug der sozialen Ungerechtigkeit als Ursache diskriminierender Handlungsweisen.

Ferner hat das Stockholm International Forum die *Grundsätze*, wie sie die EDK in ihren *Empfehlungen zur Schulung fremdsprachiger Kinder* und in ihrer *Erklärung zu Rassismus und Schule* formuliert hat, bestätigt.

Über das Thema der gesetzlichen Massnahmen gegen Rassismus im *Internet* wurden kontroverse Meinungen geäussert. Im Hinblick auf die internationale Rassismuskonferenz wurde versucht, einen Kompromiss zwischen der Position der absoluten Meinungsäusserungsfreiheit und angemessenen rechtlichen Schranken zu finden.

Gegenstand von Gesprächen waren auch *lokale Strategien* für Gemeinden, Präventionsprogramme sowie die Rolle der Medien.

2.5.2 Alpenländersicherheitspartnerschaft

Konstituierung einer Expertengruppe und Umfrage

Im Nachgang zur Alpenländerkonferenz der für die Bereiche Sicherheit und Polizei zuständigen Minister der Länder Deutschland, Liechtenstein, Schweiz, Italien, Österreich und Frankreich vom 4. bis 6. September 2000 in Konstanz (*Alpenländersicherheitspartnerschaft, ASP*) bildete sich eine *Ad-hoc-Expertengruppe "Rechtsextremismus/Hooliganismus"*.

Die Gruppe hatte den *Auftrag*, unter der Leitung des Chefs DAP bis zum 1. März 2001 zuhanden der Innenminister einen Zwischenbericht zu erstellen, der die *Schwachstellen hinsichtlich der internationalen Zusammenarbeit* in den Bereichen Früherkennung, Prävention und Repression aufzeigt. Insbesondere soll die *Internet-Problematik* berücksichtigt werden. Anschliessend sollen die daraus resultierenden polizeilichen Bedürfnisse und Massnahmen im Sinne von groben Lösungsvorschlägen evaluiert werden.

In einer ersten *Umfrage im Januar 2001* war die Expertengruppe einhellig der Meinung, dass die Problemkreise des Rechtsextremismus und des Hooliganismus international koordiniert und nachhaltig behandelt werden müssen. Die Vertreter stellten fest, dass die Phänomene nicht eine eigentliche Gefährdung der inneren Sicherheit der Alpenländer darstellen. Allerdings stimmten sie auch der Einschätzung zu, dass die Eigendynamik und die ethisch bedenklichen Einstellungen und Verhaltensweisen ein frühzeitiges und entschlossenes Vorgehen gegen nazistische oder faschistische Tendenzen rechtfertigen.

Zwischenbericht März 2001: Intensivierung der Kooperation

Im ersten Zwischenbericht sprach sich die Expertengruppe für eine Intensivierung und eine Institutionalisierung des Informationsaustausches und der Kooperation in den Bereichen Rechtsextremismus, Rassismus und Hooliganismus aus. Es wurde darin vorgeschlagen,

im *präventiven* Bereich

- einschlägige Erkenntnisse zusammenzuführen und arbeitsteilig internationale Auswertungsberichte und Analysen zu erstellen;

- Daten und Erkenntnisse über international agierende Personen auszutauschen; z.B. internationale "Krawall-Touristen" im Hooligan-Bereich transnational zu erfassen und zu behandeln und eine internationale Hooligan-Datenbank zu erstellen;

im Bereich der *rechtlichen Grundlagen*

- eine Konvention bezüglich der unerlaubten Inhalte auf dem Internet auszuarbeiten;
- durch bilaterale Vereinbarungen den Dissens bei der Strafverfolgung von Propagandadelikten, z.B. mit den USA, zu lösen;

im Rahmen von *operativen Massnahmen*

- gemeinsame Observationen sowie den Einsatz "szenekundiger" Verbindungsbeamter zu organisieren (dies wird teilweise erst nach Ratifizierung bereits ausgehandelter Polizeiverträge möglich sein, vgl. Ravensburger Absprache vom 19. Oktober 2000).

Die Innenminister der ASP haben an ihrer *Konferenz von Catania vom 21. März 2001 die Ergebnisse des Zwischenberichts* begrüsst und die Expertengruppe beauftragt, ihre Arbeiten mit dem Ziel weiterzuführen, zuhanden der nächsten Ministertagung konkrete Vorschläge vorlegen zu können.

Massnahmenpapier zu sechs Hauptthemenbereichen

Von Mai bis Juli 2001 wurden verschiedene Absprachen über das weitere Vorgehen auf dem Korrespondenzweg durchgeführt. Am 30. und 31. August 2001 fand in Walchwil/ZG eine weitere Arbeitssitzung der Mitglieder der Expertengruppe statt. Aus einem Gesamtkatalog konzentrierten sich die Experten auf *sechs Hauptthemenbereiche*:

1. Auf die Erkennung und Bekämpfung rechtsextremistischer und rassistischer Inhalte auf dem Internet,
2. auf die Produktion und den Vertrieb von rechtsextremistischen Ton- und Filmträgern,
3. auf den Umgang mit Sogwirkung und Verdrängungseffekt bei Verboten, Massnahmen gegen Ausweichen in Nachbarländer (v.a. bezüglich Skinhead-Konzerten und dem Vertrieb von Tonträgern),
4. auf Massnahmen gegen allgemeine Formen des Gewaltextremismus (Rechtsextremismus/Hooliganismus sowie Linksextremismus, inkl. Antiglobalisierung, Krawall-Tourismus) wie z.B. Ausreisebeschränkungen/-sperrungen oder Beschränkung der Bewegungsfreiheit,
5. auf Vorwarnsysteme für Anlässe von (Gewalt-)Extremisten (operationelle Ebene),
6. und schliesslich auf Listen von Kontaktpersonen resp. Institutionen für entsprechende Bereiche (operationelle Ebene).

Schlussbericht Sommer 2002

Der Schlussbericht mit den konkreten Vorschlägen soll z.H. der Innenminister anlässlich ihres nächsten Treffens Ende Juni / Anfang Juli 2002 in Frankreich erstellt werden.

Bei allen Arbeiten wurde stets darauf geachtet, Inhalt und Vorgehen möglichst optimal mit den Arbeiten der nationalen Arbeitsgruppe "Koordination und Umsetzung von Massnahmen im Bereich des Rechtsextremismus" zu koordinieren, um so all-fällige Synergien nutzen zu können.

2.5.3 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. Für einige dieser Schritte müssen allerdings noch die bereits ausgehandelten bilateralen Polizeiverträge ratifiziert werden.

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. Eckpfeiler dieser Zusammenarbeit bilden insbesondere

- gemeinsame Lageanalysen,
- eine enge Kooperation in der Fahndung,
- die Intensivierung des aktuellen Daten- und Informationsaustausches,
- anlassbezogene Zusammenarbeit der Polizeibehörden bei Versammlungen und sonstigen Veranstaltungen.

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.

Internationale Koordinationstreffen von Sachbearbeitern

Zwecks Lagebeurteilung und koordinierter Massnahmen im Kampf gegen den Rechtsextremismus fanden auch auf Ebene Sachbearbeiter mehrere internationale Koordinationstreffen zwischen Fachleuten der Nachbarländer statt.

2.5.4 Bestrebungen im Rahmen des Europarates

Wie im Bericht vom September 2000 ausführlich dargestellt, arbeitet die Schweiz in der *Europäischen Kommission gegen Rassismus (ECRI)* mit. Mit zwei im Berichtszeitraum 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 (vgl. Kap. 4.4.3 Fachstelle für Rassismusbekämpfung) sowie die ersten Schritte für Untersuchungen über Opfererfahrungen (vgl. Kap. 4.6. Gesamtgesellschaftliche Aspekte).

2.5.5 Bestrebungen in der Europäischen 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 Gesamtpakets 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.

2.5.6 Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban

Ausgangsposition der Schweiz

Die Schweiz brachte folgende *Punkte* ein:

- Rassistische Handlungsweisen sollen als Offizialsdelikte strafrechtlich verfolgt werden können (diese Forderung fehlt im vorliegenden Entwurf eines Schlussdokuments).
- Nationale und spezialisierte Institutionen zur Rassismusbekämpfung sollen gegründet und gefördert werden.
- Rassistische Websites sollen sowohl politisch als auch juristisch international bekämpft werden.
- Diskriminierungsopfer sollen einen Anspruch auf Entschädigungen und Wiedergutmachung erheben können.
- Die Schweiz will, dass das humanitäre Völkerrecht auch im Zusammenhang mit Rassismus respektiert wird.
- Statistiken sollen als unerlässliche Grundlage für politische Entscheide anerkannt werden, damit Rassismus auf nationaler und internationaler Ebene besser erfasst werden kann.

Ergebnis der Regierungskonferenz zur Rassismusproblematik

Anlässlich der Vollversammlung wurden eine Deklaration und ein Aktionsprogramm verabschiedet. Die Dokumente sind ein *neuer weltweiter Massstab* in Bezug auf die Würdigung und das Erkennen von Rassismus sowie auf 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.

Rolle der Schweiz

Die Schweiz konnte bei einer anfangs kontroversen Diskussion in den Arbeitsgruppen über das Wort "Rasse" eine *geschätzte Brückenfunktion* wahrnehmen: Während für die europäischen Staaten und Antirassismus-Fachkreise aufgrund der europäischen Erfahrung und jüngeren Geschichte es unabdingbar bleibt, den Begriff "Rasse" abzulehnen bzw. ihn ausschliesslich für die Menschheit generell gelten zu lassen, legen afrikanische und teils südamerikanische Staaten aufgrund ihres Hintergrundes und ihrer Geschichte Wert darauf, dass in den Schlussdokumenten der Begriff "race" und "racial" explizit erwähnt und die Existenz von Rassen anerkannt wird. Sie nahmen die europäische Forderung, diese Begriffe ersatzlos zu streichen, als erneute Verletzung und Verneinung ihrer Erfahrung durch Europa wahr. Die Schweiz konnte mit ihrem Vorschlag, die Begriffe zwar beizubehalten, aber auf ihre soziale Konstruktion hinzuweisen, einen gangbaren Kompromiss aufzeigen. In einer offiziellen Erklärung am Schluss der Konferenz hob sie diese Position nochmals hervor und unterstützte in diesem Sinne die Position der EU, dass der Begriff "Rasse" niemals zur Legitimation von Diskriminierungen oder Privilegien beigezogen werden dürfe.

Würdigung aus Schweizer Sicht

Die Schlussdokumente haben einen wichtigen *weltweiten Konsens in der Bekämpfung gegen Rassismus* gesetzt. Ein Durchbruch gelang beispielsweise bei der breiten *Definition des von Rassismus betroffenen Personenkreises*. Neben den "traditionellen" Gründen gilt nun auch eine multiple Diskriminierung aufgrund von Sprache, ethnischer oder nationaler Minderheiten, Geschlecht, Geburt usw. als weltweit anerkannt. Es gelang den vorab europäischen und südamerikanischen Staaten indes nicht, die "sexual orientation" als zusätzlicher Grund für rassistische Angriffe ins Dokument aufzunehmen. Die *Schweiz* konnte ihre im Mandat des Bundesrates vom 22. August 2001 verankerten *Anliegen vollständig einbringen*. Die Schaffung und Stärkung nationaler Institutionen gegen Rassismus, die Forderungen nach Nichtdiskriminierung im Bildungswesen und die Thematisierung des Rassismus im Erziehungsbereich, die Ex-officio-Verfolgung der Täter und die Bekämpfung rassistischer Websites auf dem Internet sowie ein engagiertes Monitoring im Bereich der Rassismusbekämpfung fanden Eingang in den Schlussdokumenten. Ebenso wurde der Aufruf nach Respektierung des humanitären Völkerrechts auch im Zusammenhang mit der Rassismusthematik in die Dokumente aufgenommen. Die Schweiz setzte sich jeweils auch dafür ein, dass die bestehenden internationalen Menschenrechtsinstrumente nicht geschwächt werden und deren Bedeutung auch für die Bekämpfung von Rassismus erkannt wird.

Fazit

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.

3. Schwachstellenanalyse

Die Feststellungen der Arbeitsgruppe "Rechtsextremismus" zu den empfindlichsten Schwachstellen in ihrem *Bericht vom September 2000* sind unverändert gültig. Diese liegen vornehmlich in folgenden Bereichen:

- Die Bekämpfung des Rechtsextremismus wird oft zu stark als vorwiegend polizeiliche Aufgabe gesehen und der *gesamtgesellschaftliche Aspekt* vernachlässigt. Die *Öffentlichkeit* hat wenig Kenntnisse über die Problematik und die Gefahren des Rechtsextremismus.
- 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. Das blosses Tragen von rechtsextremen *Symbolen und Emblemen* sowie rechtsextreme *Gesten und Grussformen* werden in der Regel von Art. 261^{bis} StGB nicht erfasst.
- *Rechtsextremes 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 betrieben wird, der bei der Einfuhr von grösseren Mengen identischen Materials gegeben ist.
- Das *Internet* ist ein zunehmend wichtiges Kommunikationsmittel der rechtsextremen Gruppierungen. Ermittlung und Strafverfolgung von Anbietern und Providern rechtsextremer Inhalte auf dem Internet ist angesichts des Fernmeldegeheimnisses und des internationalen Charakters des Internets schwierig und *wirft zahlreiche Fragen auf*.
- *Die grenzüberschreitenden Kontakte* zwischen schweizerischen und ausländischen Rechtsextremen können nur in Fällen unterbunden werden, bei welchen aufgrund eines besonderen Ereignisses oder gegen eine bestimmte Person konkrete Hinweise auf eine Störung der inneren Sicherheit der Schweiz vorliegen (Gefahr des importierten Rechtsextremismus).
- Ein ordentliches Verfahren für das *Verbot von Vereinen* und anderen Gruppierungen mit staatsgefährdenden Aktivitäten fehlt. Zudem dürfte die Durchsetzung die polizeilichen Ressourcen stark belasten.
- Es gibt *kaum* ausgebaute *Interventionsstrukturen*, Elternunterstützung sowie Jugendbetreuung.

4. Massnahmen

4.1. Vorbemerkungen

Die *Mehrheit der Arbeitsgruppe* erachtet es grundsätzlich als *sinnvoll*, die erkannten Schwachstellen durch *gesetzliche Massnahmen* in den Bereichen BWIS, Strafgesetzbuch und BÜPF zu beheben. Nach ihrer Meinung stützen diese Vorschläge die Glaubwürdigkeit der Grundsatzposition des Bundesrates, jegliche Formen des Extremismus zu verurteilen und die Gewalt als Mittel der Politik nicht zu dulden.

Eine *Minderheit der Arbeitsgruppe* betrachtet eine *Verschärfung* sowohl der polizeilichen Prävention wie auch repressiver Massnahmen *nicht als prioritär*. Sie lehnt insbesondere eine Ausweitung des Wirkungsbereiches der Präventionsmassnahmen auf alle Erscheinungsformen der Gewalt über den Bereich des Rechtsextremismus hinaus ab. Zur Abgrenzung von Rechtsextremismus von anderen gewalttätigen gesellschaftlichen Erscheinungsformen reicht es, die Negation der Menschenrechte und die rassistische Orientierung als Kriterium anzuführen.

Die Arbeitsgruppe ist sich bewusst, dass die ausgearbeiteten Gesetzesvorschläge erst die *allgemeine Stossrichtung des Regelungsbedarfes* aufzeigen. Detailfragen wurden im Rahmen der Arbeitsgruppe erst andiskutiert; sie sollen im Rahmen einer allfälligen Botschaft vertieft und abgeklärt werden. Dazu gehören Fragen wie die Konkretisierung und der Abgleich mit der Praxis (z.B. die Einziehung von Propagandamaterial an der Grenze nach BWIS Art. 13^{bis} im Hinblick eines allf. Beitritts zum Schengener Abkommen) oder die Kriterien für eine Personenregistrierung resp. Fragen zur Sicherstellung des Quellen- und Datenschutzes bei der Schaffung der formell-gesetzlichen Grundlagen für eine Hooligan-Datenbank (BWIS Art. 16^{bis}, Abs. 8).

4.2. Polizeiliche Prävention

4.2.1 Vollzugsgesetzgebung BWIS

Die Arbeitsgruppe empfahl (Empfehlung 3),

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

Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (VWIS)

Der Bundesrat beschloss am 27. Juni 2001 per 1. August 2001 die Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (VWIS) in Kraft zu setzen (SR 120.2). Die VWIS konkretisiert die Regelungen des BWIS namentlich im Hinblick auf die Informationsbeschaffung, -bearbeitung sowie -weitergabe im Bereich Wahrung der inneren Sicherheit und bestimmt den DAP als wesentliches Vollzugsorgan auf Bundesebene. Hinzu kommen Bestimmungen über die Zusammenarbeit zwischen BAP und anderen Dienststellen der Bundesverwaltung sowie Behörden der Kantone und des Auslandes.

So ist dem DAP *unaufgefordert Meldung* zu erstatten über Informationen und Erkenntnisse über Bestrebungen von Organisationen, deren Mitglieder die Demokratie, die Menschenrechte oder den Rechtsstaat ablehnen und zum Erreichen ihrer Ziele Gewalttaten verüben, befürworten oder fördern ("Gewalttätiger Extremismus", VWIS, Art. 8, Abs. 1c).

Der DAP führt auch eine *Dokumentationsstelle* über Material, das Rassismus oder Gewalt propagiert. Diese Stelle unterstützt strafrechtliche oder administrative Verfahren, die sich mit solchem Propagandamaterial befassen.

Verordnung über das Staatsschutz-Informations-System

Die Daten über rechtsextreme Personen und Organisationen werden auf der Grundlage der Verordnung über das Staatsschutz-Informations-System (SR 120.3) vom 1. Dezember 1999 bearbeitet. Eine Revision dieser Rechtsgrundlage drängt sich nicht auf.

Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen

Die Verordnung über die Personensicherheitsprüfungen (PSPV) (SR 120.4) vom 20. Januar 1999 regelt die Sicherheitsprüfungen von Bediensteten des Bundes, Angehörigen der Armee sowie Dritten, die an klassifizierten Projekten der Schweiz oder des Auslandes oder in den Bereichen der inneren und äusseren Sicherheit mitwirken oder Zugang zu klassifiziertem Material haben.

Die *Fachstelle PSPV* in der Abteilung Informations- und Objektsicherheit des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport führt diese Sicherheitsprüfungen in Zusammenarbeit mit den zivilen und militärischen Sicherheitsorganen des Bundes durch.

Im Jahr 2000 wurden durch die Bundespolizei zu über 20 Personen Auskünfte betreffend rechtsextremer Aktivitäten erteilt; diese waren u.a. für einen negativen Beförderungsentcheid von Unteroffiziers- und Offiziersaspiranten ausschlaggebend.

4.2.2 Einschränkung der Propaganda

Die Arbeitsgruppe Rechtsextremismus empfahl (Empfehlung 2),

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

Vorgehensweise

Die Unterarbeitsgruppen "Überprüfung des Strafgesetzbuches" und "Verwaltungsrechtliche Massnahmen" haben in Ausführung der im Aussprachepapier des EJPD vom 27. September 2000 vorgeschlagenen und vom Bundesrat am 2. Oktober 2000 getroffenen Beschlüsse folgenden Auftrag wahrgenommen:

- *Strafrechtliche Massnahmen*
 1. Prüfung des StGB im Hinblick auf
 - a) die Erfassung von extremistischem oder rassistischem Propagandamaterial, vor allem bezüglich Einfuhr und Verbreitung;
 - b) die Erfassung von extremistischen oder rassistischen Gesten, Symbolen, Insignien oder Emblemen, welche in der Öffentlichkeit vorgenommen, respektive in der Öffentlichkeit gebraucht werden.
 2. Erarbeiten eines gegebenenfalls notwendigen Entwurfs einer als Übertretungstatbestand ausgebildeten Strafnorm (allenfalls mit Alternativvorschlägen), unter welche die in Punkt 1 genannten Sachverhalte subsumiert werden könnten, soweit sie vom geltenden StGB nicht erfasst sind.
- *Verwaltungsrechtliche Massnahmen*

Zu prüfen war eine Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) hinsichtlich

 1. Ausdehnung des Anwendungsbereichs des BWIS auf nicht unmittelbar gewalttätigen Extremismus,
 2. Einziehung von Propagandamaterial,
 3. Einbezug der Hooligans (inkl. Regelung einer Hooligan-Datenbank).
- *Rechtsvergleich*

Der letzte Rechtsvergleich des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung stammt aus dem Jahr 1997 und ist von diesem aufgrund eines vom Bundesamt für Polizei am 8. März 2001 erteilten Auftrags aufdatiert worden. Das neue Gutachten des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung vom 16. Mai 2001 behandelt die Massnahmen in den Bereichen Rassismus und Extremismus in

Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich (vgl. Kap. 2.2.4 Rechtsvergleich mit den Nachbarländern).

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. Die Botschaft betreffend die Anerkennung der Zuständigkeit des Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) für die Entgegennahme und Erörterung von Mitteilungen gemäss Artikel 14 des Übereinkommens soll den Eidgenössischen Räten in der Wintersession 2001 dem Nationalrat als Erstrat vorgelegt werden.

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 [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 empfohlen (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. Eine Empfehlung über Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Internet ist in Vorbereitung (Doc. 8886 v. 1.11.2000).

Erwägungen

Die Arbeitsgruppe hat angesichts der vorgeschlagenen verwaltungsrechtlichen Massnahmen die Weiterverfolgung einer strafrechtlichen Sanktion im StGB für nicht mehr sinnvoll gehalten, da das Ziel, eine Rechtsgrundlage für die Einziehung von einschlägigem Propagandamaterial zu schaffen, damit erreicht ist. Ansonst genügt die Antirassismus-Strafnorm von Artikel 261^{bis}, welche in den wesentlichen Bereichen auch Propaganda erfasst.

Antrag: Einziehung von Propagandamaterial nach BWIS

Hinsichtlich der Einziehung von Propagandamaterial war auch eine Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) zu prüfen. Die Arbeitsgruppe schlägt eine *Neufassung folgender BWIS-Artikel* vor:

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

Art. 2 Abs. 4 neuer Bst. e Aufgaben

- e. die Sicherstellung und Einziehung von Propagandamaterial, das rassendiskriminierende oder zu Gewalt aufrufende Inhalte aufweist.

Art 13^{bis} Beschlagnehmen und Einziehen von Propagandamaterial (neu)

¹ Die Sicherheits-, Polizei- und Zollbehörden beschlagnahmen ungeachtet der Menge, Beschaffenheit und Art der Aufzeichnung Material zuhanden des Bundesamtes, das Propagandazwecken dienen kann und

- a. rassendiskriminierende Inhalte aufweist oder
- b. Aufrufe zur Ausübung von Gewalt gegen Personen oder Gruppen von Personen oder zur Schädigung an deren Vermögen oder an anderen Rechten enthält.

² Wenn ein Verdacht auf eine strafbare Handlung vorliegt, wird das Material der zuständigen Strafbehörde übermittelt.

³ Das Bundesamt entscheidet in den übrigen Fällen über die Einziehung. Der Entscheid ist den Betroffenen zu eröffnen.

Art. 14 neuer Abs. 3 Informationsbeschaffung

³ Unter Vorbehalt von Artikel 13^{bis} ist der Einsatz strafprozessualer Zwangsmassnahmen und das Beobachten von Vorgängen in privaten Räumen nur im Rahmen eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens oder einer Voruntersuchung zulässig.

Zollgesetz

Art. 36 neuer Absatz (nach Abs. 4)

x Wird bei der Revision Material im Sinne von Artikel 13^{bis} des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit entdeckt, so ist es vorläufig zu beschlagnahmen und dem Bundesamt für Polizei zu übermitteln. Filme, für welche eine Einfuhrbewilligung besteht, unterliegen dieser vorläufigen Beschlagnahme nicht. Das Bundesamt für Polizei entscheidet über die Aufrechterhaltung der Beschlagnahme. Die Beschwerde gegen Massnahmen der Zollverwaltung ist ausgeschlossen.

Kommentar

Die *verwaltungsrechtliche Einziehung* von Propagandamaterial stellt eine *Alternative* zu einer strafrechtlichen Lösung dar. Der Gesetzgeber würde diesfalls das "Aus-dem-Verkehr-Ziehen" solchen Materials als wichtiger einstufen als den Sühne- und Resozialisierungsgedanken gegenüber den Besitzern dieses Materials.

Das Einziehen von Propagandamaterial stellt im Endeffekt eine vorbeugende Massnahme dar, weshalb der Katalog in Art. 2 Abs. 4 BWIS entsprechend zu ergänzen ist.

Der vorgeschlagene Art. 13^{bis} BWIS stellt die eigentliche *Kernvorschrift* der Gesetzesrevision dar. In Abs. 1 wird der Begriff des Propagandamaterials näher umschrieben. 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.

Weiter wird vorgeschlagen, dass das BAP 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 1. Rechtsmittelinstanz bestimmt sich nach VwVG, die richterliche Rechtsmittelinstanz ist im geplanten Verwaltungspflegegesetz vorzusehen.

Da das Propagandamaterial durchaus auch im Zusammenhang mit strafbaren Handlungen festgestellt werden kann (z.B. Art. 259 oder 261^{bis} StGB), ist zu bestimmen, dass Strafverfahren - dem Legalitätsprinzip folgend - Vorrang vor der verwaltungsrechtlichen Einziehung haben. Zudem wird damit auch verhindert, dass die feststellende Behörde durch Zusendung des Materials an das BAP die Durchführung eines Strafverfahrens "verhindern" kann.

Die Anpassung von *Art. 36 Zollgesetz* bildet ein Korrelat zur hier gesetzten Pflicht für die Zollbehörden, entsprechendes Material zu beschlagnahmen.

4.2.3 Erfassung von gewaltorientiertem Extremismus und Hooliganismus

Die Arbeitsgruppe Rechtsextremismus empfahl (Empfehlung 1),

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

Die Arbeitsgruppe diskutierte die "Hooliganismus-Empfehlungen" im Rahmen der Überprüfung verwaltungsrechtlicher Massnahmen, insbesondere im Hinblick auf eine Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) hinsichtlich

1. Ausdehnung des Anwendungsbereiches des BWIS auf nicht unmittelbar gewalttätigen Extremismus
2. und Einbezug der Hooligans.

Erweiterung der Anwendungsbereiche BWIS

Zu prüfen war erstens eine Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) hinsichtlich der Ausdehnung des Anwendungsbereiches des BWIS auf *nicht unmittelbar gewalttätigen Extremismus* sowie der Einbezug der *Hooligans* (inkl. Regelung einer Hooligan-Datenbank).

Eine *Mehrheit der Arbeitsgruppe* befürwortete die unten stehende Ergänzung des BWIS.

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

Ad 1. und 3.

Art. 2 neuer Abs. 1 Aufgaben

¹ Der Bund trifft vorbeugende Massnahmen nach diesem Gesetz, um frühzeitig Gefährdungen durch Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst, gewaltorientierten Extremismus, der sich durch konkrete Anzeichen ankündigt, und andere organisierte Gewalttätigkeit zu erkennen. Die Erkenntnisse dienen den zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone dazu, rechtzeitig nach ihrem massgebenden Recht eingreifen zu können.

Art 3 neuer Abs. 2 Schranken

² Aus öffentlich zugänglichen Quellen dürfen Informationen, einschliesslich Personendaten, über politischen Extremismus bearbeitet werden, wenn die Gewalt einen wichtigen programmatischen oder tatsächlichen Bestandteil des Verhaltens bildet. Die Schranken nach den Absätzen 1, 3 und 4 sind zu beachten.

Art. 16bis (neu) Informationen über Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen an Publikumsveranstaltungen

¹ Das Bundesamt betreibt ein elektronisches Informationssystem, in das Daten über Personen aufgenommen werden, die sich an Publikumsveranstaltungen, namentlich an Fussball- oder Eishockeyspielen, gewalttätig verhalten oder an Ausschreitungen teilnehmen. Soweit dieser Artikel keine besonderen Regelungen enthält, gelten die übrigen Bestimmungen des Gesetzes sinngemäss.

² Die in Artikel 13 genannten Behörden und Amtsstellen, die solche Daten bearbeiten, sind zu deren Weitergabe an das Bundesamt verpflichtet.

³ Nach Personen erschliessbare Informationen über zivilrechtliche Massnahmen, wie Haus- und Stadionverbote, können im Informationssystem bearbeitet werden, wenn

- a. die Massnahme von einer richterlichen Behörde ausgesprochen oder bestätigt worden ist,
- b. die Massnahme aufgrund einer strafbaren Handlung ausgesprochen worden ist, die zur Anzeige an die zuständigen Behörden gebracht wurde,

c. die Begründetheit der Massnahme belegt werden kann.

⁴ Das Bundesamt bewertet die Informationen nach Richtigkeit und Erheblichkeit. Es vernichtet unrichtige oder nicht notwendige Informationen und benachrichtigt diesfalls den Absender.

⁵ Das Informationssystem steht Bediensteten des Bundesamtes sowie den Polizeibehörden und Sicherheitsorganen der Kantone über ein Abrufverfahren zur Verfügung. Der Bundesrat legt die Voraussetzungen für den Anschluss der kantonalen Sicherheitsorgane im Einzelnen fest und regelt die Zugriffsrechte.

⁶ Personendaten im Sinne von Absatz 1 können Organisatoren von Publikumsveranstaltungen in der Schweiz weitergegeben werden, wenn diese Daten für die Anordnung von Massnahmen zur Verhinderung von Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen an den Veranstaltungen dienen können. Die Empfänger der Daten dürfen diese nur im Rahmen des Massnahmenvollzuges an Dritte weitergeben. Der Bundesrat regelt, wie die Daten durch Dritte bearbeitet werden.

⁷ Die Weitergabe von Personendaten im Sinne von Absatz 1 an Polizeibehörden und Sicherheitsorgane des Auslandes richtet sich nach den Voraussetzungen von Artikel 17 Absatz 3. Die Daten dürfen durch den jeweiligen Empfänger nur bearbeitet werden, wenn sie der Anordnung von Massnahmen zur Verhinderung von Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen an Publikumsveranstaltungen dienen.

⁸ Das Auskunfts- und Berichtigungsrecht über die Datensammlung richtet sich nach den Artikeln 5 und 8 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz. Der Quellenschutz nach Artikel 17 Absatz 7 des Gesetzes ist zu wahren.

Kommentar

Der bisherige Gesetzestext schränkt den Anwendungsbereich des BWIS auf *gewalttätigen* Extremismus ein. Dies wurde gewählt, damit rechtmässiges Verhalten am "äussern Rand" des politischen Spektrums nicht polizeilich erfasst wird. Gerade im Zusammenhang mit rechtsextremen Gruppierungen zeigt es sich aber, dass diese nicht immer direkt mit Gewalttätigkeit in Verbindung gebracht werden können, obwohl das dort verbreitete Gedankengut oft Gewalt verherrlicht oder propagiert. Entsprechend soll deshalb bereits gegen *gewaltorientierten* Extremismus präventiv vorgegangen werden können.

Um dennoch klar festzulegen, dass extremes politisches Verhalten für sich allein nicht genügt, um von Staates wegen dagegen vorzugehen, werden in Art. 3 die Schranken der Staatsschutzfähigkeit diesbezüglich näher konkretisiert. Informationen über Extremismus sollen nur dann bearbeitet werden dürfen, wenn Gewalt entweder angewendet wird oder aber einen wichtigen Teil der politischen Absichten darstellt.

Diesbezüglich losgelöst dürfte Hooliganismus ("...andere organisierte Gewalttätigkeit...") in der Regel keine politische Komponente aufweisen. 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 Sportveranstaltungen in den Aufgabebereich der lokalen Polizeibehörden fällt.

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 gegründet. Ziel der Zentralstelle ist es, eine *Datenbank Hooliganismus* zu bilden, um u.a. rascher personelle und organisatorische Zusammenhänge in der rechtsextremen Szene zu erkennen. Dies macht eine Zusammenarbeit mit den Staatsschutzbehörden des Bundes notwendig. Da es sich bei der Datenbank um ein präventiv-polizeiliches Mittel handelt, erscheint es richtig, dessen Rechtsgrundlage ins BWIS zu integrieren.

Zusammenarbeit mit der Zentralstelle und Arbeitsgruppe "Gewalt bei Sportanlässen"

Der DAP ist in die zum Hooliganismus bestehenden *Arbeitsgruppen* auf nationaler Ebene (Zentralstelle Hooliganismus, Arbeitsgruppe "Gewalt bei Sportanlässen") eingebunden. Internationale Massnahmen sind im Rahmen der Expertengruppe "Rechtsextremismus/Hooliganismus" der Alpenländersicherheitspartnerschaft (ASP) geplant (vgl. Kap. 2.4. Schweizerische Arbeitsgruppen zum Hooliganismus und Kap. 2.5.2 Alpenländersicherheitspartnerschaft).

Die Arbeitsgruppe "Gewalt bei Sportanlässen" hat eine Reihe von Massnahmen vorgeschlagen, die sich auf verschiedene Grundlagen kantonalen Rechts oder auf die Bundesgesetzgebung stützen.

Die Arbeitsgruppe "Koordination und Umsetzung von Massnahmen im Bereich des Rechtsextremismus" nimmt diese *Vorschläge* - soweit sie das *BWIS* betreffen - auf. Es handelt sich dabei um

- die Schaffung einer Datenbank "Hooliganismus" und
- die Stärkung der Zusammenarbeit des Bundes mit der Zentralstelle "Hooliganismus".

Folgende Vorschläge könnten nach Meinung der Arbeitsgruppe in die Projektarbeiten der Expertengruppe "Rechtsextremismus/Hooliganismus" der ASP einbezogen werden, mit dem Ziel, sie je nach Möglichkeiten auch auf nationaler Ebene zu legitimieren:

- *Ausreisesperren* gegen Schweizer Hooligans im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen (vgl. Kap. 4.3.4 Fernhaltungsmassnahmen und Informationsaustausch),
- Erlass von Ausgrenzungen resp. *Rayonverbote*,
- "*Vorbeuge-*" oder "*Präventivhaft*", wie sie z.B. in Italien oder jüngst in England ("disorder act") praktiziert wird, könnte ebenso in den multilateralen Massnahmenkatalog der ASP aufgenommen werden, wobei sich schwierige verfassungsrechtliche Fragen stellen dürften.

Eine verschärfte Anwendung von *Einreisesperren* fiel unter das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG); für erweiterte *Videoüberwachungen* müsste das Datenschutzgesetz angepasst werden.

Weitere Massnahmen, wie *Anerkennung der Sicherheitschef-Ausbildung* oder *Alkoholverbote* bei Risikopartien sind auf kantonaler oder privater Ebene zu regeln. Als besonderer Grenzfall zwischen privaten und behördlichen Massnahmen sind die *Haus- und Stadionverbote* zu betrachten, da sie auch die Vorschläge für BWIS-Neuregelungen betreffen (Art. 16^{bis} neu, Abs. 3).

4.2.4 Massnahmen gegen den Missbrauch des Internets

Die Arbeitsgruppe empfahl (Empfehlung 4),

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

Rechtslage Internet-Provider

Der Bericht der Arbeitsgruppe Rechtsextremismus vom September 2000 wies schon auf die Bemühungen der Bundespolizei zur Verhinderung des Zugriffs auf rassistische und gewaltextremistische Seiten hin; so wurden 1999 und 2000 sowohl von Bundes- als auch Provider-Seite *Gutachten zur Strafbarkeit der Internet-Access-Provider* verfasst. Während sich der Bund auf den Standpunkt stellt, dass diese Strafbarkeit unter bestimmten Umständen gegeben ist und darauf auch seine Sperrempfehlungen abstützt, weist ein Gutachten der Provider vor allem auf die unsichere Rechtslage hin und sieht einen dringenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Diese Forderung wird auch in einer Motion von Ständerat Thomas Pfisterer "Netzwerkriminalität. Änderung der rechtlichen Bestimmungen" vom 14. Dezember 2000 aufgenommen, die raschmöglichst eine international compatible Regelung im Strafrecht fordert.

Die Motion wurde am 20. September 2001 vom Nationalrat als Zweitrat angenommen. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme erklärt, dass er sich bei der Umsetzung der Motion nicht an die Begründung des Motionärs gebunden fühlt und sich vorbehalte, gegebenenfalls von den entsprechenden Vorschlägen abzuweichen bzw. diese zu ergänzen. Das EJPD wird eine *Expertenkommission* einsetzen, welche die verschiedenen Regelungsbedürfnisse eingehend prüfen und einen vernehmlassungsreifen Vorentwurf ausarbeiten wird.

Internet-Monitoring

Im Polizeibereich liegt seit Anfang 2001 das *Konzept BEMIK* (Bekämpfung des Missbrauchs der Informations- und Kommunikationsmittel) vor. Unter der Leitung des BAP und im Auftrag der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) schlagen darin die Arbeitsgruppenmitglieder aus Kantonspolizeien, Strafverfolgungsbehörden und Bundesstellen Massnahmen zur besseren Bekämpfung solcher Missbräuche vor. Da die Kompetenz zur Strafverfolgung in diesem Bereich mit wenigen Ausnahmen bei den Kantonen liegt, steht für die Arbeitsgruppe die nationale und internationale Koordination und die punktuelle Unterstützung der zuständigen kantonalen Strafverfolgungsbehörden durch den Bund im Vordergrund. Dazu soll das auch in mehreren parlamentarischen Initiativen geforderte zentrale Internet-Monitoring nach einem wegen Personalmangels bedingten Unterbruch durch das BAP wieder aufgenommen und durch eine nationale Clearingstelle zur Zuweisung der Verfahren ergänzt werden. Daneben sollen ausreichende Analysekapazitäten in diesem Bereich zur Verfügung gestellt, der Erfahrungsaustausch zwischen den Spezialisten bei Bund und Kantonen gefördert sowie die Ausbildung und der Kontakt Strafverfolger - Provider koordiniert werden.

Die KKPKS (Vorstand und Plenum) haben im Frühjahr 2001 den Bericht und die Empfehlungen der AG BEMIK einstimmig angenommen. Die Departementschefin des EJPD hat den Bericht im zustimmenden Sinne zur Kenntnis genommen, erwartet aber angesichts der Tatsache, dass die Kompetenz zur *Strafverfolgung der Missbräuche der Informations- und Kommunikationsmittel* grundsätzlich bei den *Kantonen* liegt, eine substantielle Kostenbeteiligung der Kantone. Im Zusammenhang mit den parlamentarischen Vorstössen bezüglich Bekämpfung pädophiler Inhalte auf dem Internet (Motionen Rechtskommission Nationalrat und Nationalrätin Aepli Wartmann) sprach sich der Bundesrat für eine verstärkte Koordination zwischen Bund und Kantonen aus und stellte sich hinter die Vorschläge der AG BEMIK, in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine Internet-Monitoring-Stelle hinsichtlich rechtswidrigen Inhaltes einzurichten (12. September 2001).

Konvention des Europarates über die Cyberkriminalität

Im Europarat wurde in Zusammenarbeit mit den USA, Kanada, Japan und Südafrika eine Konvention über die Cyberkriminalität erarbeitet und verabschiedet². Am 23. November 2001 wird das Vertragswerk in Budapest zur Unterzeichnung aufgelegt. Eine Erfassung des Straftatbestandes des Rassismus konnte in der Konvention trotz verschiedenen entsprechenden Vorstössen, unter anderem der Schweiz, aus politischen Gründen nicht vorgesehen werden. Der Europarat hat daher beschlossen, diesem Anliegen im Rahmen eines Zusatzprotokolls zur Konvention gerecht zu werden. Entsprechende Arbeiten dürften noch in diesem Jahr an die Hand genommen werden. Die Schweiz wird die Konvention über die Cyberkriminalität am 23. November 2001 unterzeichnen und sich an der Ausarbeitung des erwähnten Rassismus-Zusatzprotokolls beteiligen. Die Direktion für Völkerrecht versuchte des Weiteren im selben Geist ein Zusatzprotokoll im Rahmen der UN-Rassismuskonvention von 1965 zu initiieren und an der Weltkonferenz von Durban zu traktandieren (vgl. Kap. 2.5.6 Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban).

² <http://conventions.coe.int/treaty/en/projets/FinalCybercrime.htm>

Massnahmen im Rahmen der Alpenländersicherheitspartnerschaft

Für die Erkennung und Bekämpfung rechtsextremistischer und rassistischer Inhalte auf dem Internet werden im Rahmen der Expertengruppe "Rechtsextremismus/Hooliganismus" der Alpenländersicherheitspartnerschaft (vgl. Kap. 2.5.2 Alpenländersicherheitspartnerschaft) verschiedene Vorschläge rechtlich bindender Kooperationsformen geprüft: So z.B.

- nationales Internet-Monitoring, verbunden mit einem Informationsaustausch (nationale Massnahmen und Beweissicherung),
- Ausarbeitung eines für alle Provider der Alpenländer gültigen Ehrencodex ("Code de conduite" = Soft Law für Provider),
- Prüfung zivilrechtlicher Massnahmen ("Punitive damages").

4.2.5 Revision der Waffengesetzgebung

Die Mitglieder der rechtsextremen Szene tragen zwecks Drohung, Nötigung oder gar Körperverletzung immer häufiger *gefährliche Gegenstände* auf sich, die bis anhin von der Waffengesetzgebung nicht erfasst werden (Küchen- und Teppichmesser, Baseballschläger, Ahlen u.a.m.). Aufgrund der geltenden Gesetzgebung können diese Gegenstände erst dann von den Polizeibehörden beschlagnahmt werden, wenn damit bereits ein Delikt ausgeübt wurde. In der laufenden Revision des Waffengesetzes soll diesem Problem Rechnung getragen werden. Eine künftige Regelung soll im Sinne einer flankierenden Präventionsmassnahme verhältnismässig und gut vollziehbar ausgestaltet werden.

Zudem soll künftig vor dem Erteilen eines Waffenerwerbsscheins von der zuständigen Behörde des Wohnsitzkantons geprüft werden, ob die gesuchstellende Person in den Registern der kantonalen Staatsschutzdienste eingetragen ist.

4.3. Repression

Die Arbeitsgruppe empfahl (Empfehlung 5),

das Strafgesetzbuch mit einem neuen Straftatbestand zu ergänzen,

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

Der Bundesrat unterstützte die Empfehlungen der ersten Arbeitsgruppe vom September 2000, *keine Revision des Rassendiskriminierungsartikels (Art. 261^{bis} StGB)*, namentlich zur Erfassung nicht öffentlicher Handlungen, vorzunehmen. Hingegen sollten unerwünschte Handlungen in einer separaten Strafnorm erfasst werden.

Nach vertiefter Prüfung empfiehlt die Arbeitsgruppe in Bezug auf Empfehlung 5 die Schaffung von *zwei Straftatbeständen* im StGB (Art. 261^{ter} und 261^{quater}) sowie *einer verwaltungsrechtlichen Norm* zur Handhabe von rechtsextremem Propagandamaterial im BWIS und im Zollgesetz (ZG).

4.3.1 Strafbarkeit diskriminierender Kennzeichen

Die Arbeitsgruppe beantragt, das StGB mit einem neuen Straftatbestand so zu ergänzen, dass das Anpreisen, Ausstellen, Anbieten, Tragen, Zeigen, Überlassen oder sonst wie Zugänglichmachen von Kennzeichen mit rassendiskriminierender Bedeutung in der Öffentlichkeit sowie das Herstellen, Einführen, Lagern oder in Verkehrbringen solcher Kennzeichen, oder die Verwendung von Parolen, Gesten oder Grussformeln mit rassendiskriminierender Bedeutung in der Öffentlichkeit bestraft wird.

Strafgesetzbuch StGB

Art. 261^{ter}

Kennzeichen mit rassendiskriminierender Bedeutung

1. Wer öffentlich Kennzeichen mit rassendiskriminierender Bedeutung, wie namentlich Fahnen, Abzeichen, Insignien oder Embleme, anpreist, ausstellt, anbietet, trägt, zeigt, überlässt oder sonst wie zugänglich macht,

wer Kennzeichen mit rassendiskriminierender Bedeutung oder Gegenstände mit derartigen Kennzeichen zur Verbreitung oder Verwendung im Sinne von Absatz 1 herstellt, einführt, lagert oder in Verkehr bringt,

- wer öffentlich Parolen, Gesten oder Grussformeln mit rassendiskriminierender Bedeutung verwendet,
wird mit Haft oder mit Busse bestraft.
2. Die Gegenstände werden eingezogen.
 3. Die Ziffern 1 und 2 finden keine Anwendung, wenn die Verwendung der Kennzeichen schutzwürdigen kulturellen oder wissenschaftlichen Zwecken dient.

Kommentar

- *Kennzeichen*
Diese Strafnorm erfasst nur die rassendiskriminierenden Kennzeichen, da darüber hinaus kein konkreter Regelungsbedarf ersichtlich ist.
- *Sonderregelung für Herstellung, Einfuhr, Lagerung und Inverkehrbringung*
Auch der zweite Absatz bewirkt keinen Eingriff in den Privatbereich. Kritzelt z.B. 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.
- *Parolen, Gesten oder Grussformeln mit rassendiskriminierender Bedeutung*
Die Arbeitsgruppe hat sich für diese Formulierung entschieden, weil sie kurz und prägnant ausdrückt, was bestraft werden soll.
- *Einziehung*
Während bei der Einziehung nach Artikel 58 StGB (Sicherheitseinziehung) keine strafbare Handlung, wohl aber eine Gefährdung der Sicherheit usw. vorliegen muss, setzt die Einziehung von Vermögenswerten nach Art. 59 StGB immer strafbare Handlungen voraus (begangene oder beabsichtigte). Besondere Einziehungsbestimmungen im BT entbinden von diesen allgemeinen Voraussetzungen. Zudem ist die Einziehung hier obligatorisch. Es genügen Tatbestandsmässigkeit und Rechtswidrigkeit.

Der Begriff Einziehung ist hier gleich zu verstehen wie bei Artikel 197 StGB, das heisst Beschlagnahme und Einziehung in einem, wobei die Beschlagnahme als strafprozessuale Massnahme den Strafverfolgungsbehörden obliegt und vom Strafrichter die Einziehung verfügt wird.

Wird kein Strafverfahren eröffnet, kann die Beschlagnahme und die Einziehung auf verwaltungsrechtlichem Weg erfolgen, sofern eine entsprechende Rechtsgrundlage besteht, welche hier im BWIS geschaffen werden soll. Ein diesbezüglicher Hinweis in der Strafnorm ist praxismässig nicht erforderlich bzw. üblich.

- *Nichtanwendbarkeit bei schutzwürdigen kulturellen oder wissenschaftlichen Zwecken*

Diese Bestimmung entspricht Artikel 197 Ziffer 5 StGB. Es kann daher auf die Literatur und Rechtsprechung zu Artikel 135 und 197 StGB verwiesen werden. Festzuhalten ist insbesondere, dass der Begriff "kulturell" weit zu fassen ist.

Das rechtmässige Handeln im Rahmen der Amts- oder Berufspflichten braucht nicht erwähnt zu werden (siehe Art. 32 StGB).

4.3.2 Verbot rassendiskriminierender Vereinigungen

Die Arbeitsgruppe schlägt vor, unter dem Marginale "Rassendiskriminierende Vereinigung" beschränkt auf Artikel 261^{bis} eine Bestimmung aufzunehmen, welche im Übrigen inhaltlich mit Artikel 275^{ter} übereinstimmt. Die einzige Änderung wäre die Strafdrohung, welche hier angemessenerweise Gefängnis oder Busse ist.

Strafgesetzbuch StGB

Art. 261^{quater} Rassendiskriminierende Vereinigung

Wer eine Vereinigung gründet, die bezweckt oder deren Tätigkeit darauf gerichtet ist, Handlungen vorzunehmen, die gemäss Artikel 261^{bis} mit Strafe bedroht sind,

wer einer solchen Vereinigung beitrifft,

wer zur Bildung solcher Vereinigungen auffordert,

wird mit Gefängnis oder mit Busse bestraft.

4.3.3 Ergänzung des Straftatenkataloges BÜPF

Der Bundesrat beauftragte das EJPD, die Gesetzgebung u.a. im Bereich des BÜPF zu überprüfen und konkrete Vorschläge im Sinne der Arbeitsgruppe zu unterbreiten (BRB vom 2. Oktober 2000, Pt. 2.2).

Beim Erlass des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) vom 6. Oktober 2000 (Botschaft des Bundesrates vom 1. Juli 1998, BBl 1998 4241) wurde nicht beachtet, den Deliktskatalog auch den laufenden Revisionen des Strafgesetzes anzupassen. Die *Lücken* betreffen überdies auch das Waffen- und Korruptionsstrafrecht. Das Gesetz wird am 1. Januar 2002 in Kraft treten. 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.

Im Hinblick auf eine *geplante Zusatzbotschaft BÜPF*, welche die genannten Ergänzungen des Deliktskataloges (Völkermord, Rassendiskriminierung, Korruption, öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zu Gewalttätigkeiten) sowie eine Regelung betr. Prepaid-Karten enthalten soll, empfiehlt die Arbeitsgruppe beim

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

Artikel 3, Abs. 1, Buchstabe a

- die *Straftatbestände* des Strafgesetzbuches "Öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zu Gewalttätigkeiten" (Art. 259), "Völkermord" (Art. 264), "Rassendiskriminierung" (Art. 261^{bis}), "Bestechen" (Art. 322^{ter}), "Sich bestechen lassen" (Art. 322^{quater}) und "Bestechen fremder Amtsträger" (Art. 322^{septies}) einzufügen
- und gleichzeitig auf eine *zusätzliche Zweckformulierung* im Sinne der "Verhinderung einer Straftat" zu *verzichten*.

Diese Anpassungen sind nicht nur *wichtiger Bestandteil* einer *effizienten Extremismus-*, sondern auch *Terrorismusbekämpfung*. Auf die Zweckformulierung im Sinne der Verhinderung von Straftaten (Prävention) wird verzichtet, da das BÜPF ein Strafverfahrensgesetz (eine Vorwegnahme eines Teils der vereinheitlichten schweizerischen Strafprozessordnung) ist. Die *Telefonabhörung* als präventivpolizeiliche Massnahme wäre demnach im *BWIS* zu regeln.

4.3.4 Fernhaltemassnahmen und Informationsaustausch

Die Arbeitsgruppe empfahl (Empfehlung 6),

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

Einreisesperren (DAP, Grenzschutzkorps und Zollorgane)

Möglichkeiten, Wirksamkeit und auch Grenzen von *Fernhaltemassnahmen gegen Rechtsextreme* wurden ausführlich im Bericht der Arbeitsgruppe "Rechtsextremismus" vom September 2000 beschrieben. Der Bericht wies darauf hin, dass dabei jeweils dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung getragen werden muss (Überwiegen des öffentlichen Interesses) und dass Einreisesperren nicht bereits beim Vorliegen klar erkennbarer rassistischer oder rechtsextremer Gesinnung verhängt werden können. Die Arbeitsgruppe empfahl deshalb, die vorhandenen Rechtsmittel verstärkt und konsequenter anzuwenden, damit inländische Rechtsextreme nicht zusätzlich durch Auftritte prominenter Personen oder Musikgruppen aus dem Ausland mobilisiert werden.

Gestützt auf die allgemeine Polizeiklausel wiesen daher *Grenzschutz- und Zollorgane* im Laufe 2001 im Vorfeld grosser Skinhead-Konzerte bis zu mehrere Dutzend mutmasslicher ausländischer Anlassbesucher an der Grenze zurück.

Weiter wird beim DAP geprüft, ob Fernhaltemassnahmen im Falle von *Mitgliedern ausländischer Musikgruppen* erlassen werden können.

Im März 2001 wies das EJPD die *Beschwerde* eines deutschen Staatsangehörigen gegen eine im Juli 2000 von der Bundespolizei verfügte zehnjährige Einreisesperre ab. Der Beschwerdeführer unterhält als Mitglied der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD) enge Kontakte zu Exponenten der rechtsextremen Szene Schweiz. Das EJPD versteht diese Massnahme als Teil der präventivpolizeilichen Strategie, einerseits um einer weiteren Politisierung der rechtsextremen Szene in der Schweiz vorzubeugen und andererseits um zu verhindern, dass die NPD - sollte sie in Deutschland verboten werden - ihre Aktivitäten von der Schweiz aus weiterführen könnte.

Ausreisesperren (Alpenländersicherheitspartnerschaft)

Die Expertengruppe "Rechtsextremismus/Hooliganismus" der Alpenländersicherheitspartnerschaft (vgl. Kap. 2.5.2 Alpenländersicherheitspartnerschaft) erkennt nicht nur in den Ein-, sondern auch in den *Ausreisebeschränkungen/-sperren* sowie der Beschränkung der *Bewegungsfreiheit nützliche präventive Instrumente*. Schliesslich besteht eine völkerrechtliche Verpflichtung, den Gewaltexport ins Ausland zu verhindern. Allerdings ist die nationale Rechtslage wie auch Betroffenheit der einzelnen Länder sehr unterschiedlich.

In der Expertengruppe wird deshalb die Empfehlung erwogen,

- die Einführung eines Zusatzstrafmasses "Ausreisebeschränkung" auf nationaler strafrechtlicher Ebene zu prüfen
- oder gar bei Verschärfung des Problems zu prüfen, ob solche Massnahmen international vertraglich geregelt werden sollten.

Intensivierung des Informationsaustausches mit Sicherheitsdiensten Europas

Seit Herbst 2000 wird das Thema im Rahmen der bestehenden regionalen Informationsnetze und grenzübergreifenden Absprachen intensiviert bearbeitet (vgl. Kap. 2.5.3 Internationale Polizeikontakte).

Eine *Expertengruppe der europäischen Sicherheits-, Nachrichten- und Polizeidienste* befasste sich im Herbst 2001 anlässlich einer Konferenz in der Schweiz mit der Lage und der Verbesserung des präventiven Informationsaustausches.

4.3.5 Keine Aufhebung des Vorbehalts zu Art. 4 lit. b des UNO-Übereinkommens

Die Arbeitsgruppe Rechtsextremismus empfahl (Empfehlung 7),

- die Aufhebung des Vorbehalts zu Art. 4 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung so rasch wie möglich zu prüfen.

Auftrag

Die Schweiz war dem *UNO-Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung* (SR 0.104) am 29. November 1994 beigetreten, welches das Verbot der Rassendiskriminierung kodifiziert. Die Schweiz brachte jedoch den Vorbehalt an, dass sie die notwendigen gesetzgeberischen Massnahmen zur Umsetzung von Art. 4 des Übereinkommens (Verbot rassendiskriminierender Organisationen und Propagandatätigkeiten) in gebührender Berücksichtigung der Meinungsäusserungs- und Vereinsfreiheit ergreifen werde, welche unter anderem in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert sei.

Die Arbeitsgruppe "Rechtsextremismus" hat in ihrem Bericht vom September 2000 empfohlen, einen Rückzug dieses Vorbehalts so rasch als möglich zu prüfen. Der Bundesrat hat diese Empfehlung auch explizit in den Auftrag vom 2. Oktober 2000 aufgenommen.

Vorläufiger Verzicht eines Rückzugs

Die Arbeitsgruppe hat die Rechtslage auftragsgemäss neu geprüft. Aus juristischer Sicht kam sie aber wie schon im ersten Bericht zum Schluss, dass ein Rückzug zum *jetzigen Zeitpunkt nur schwer prognostizierbare Auswirkungen* auf die Rechtsanwendung hätte, da die Umsetzung der internen Strafnormen bei den Gerichten liegt.³

Hingegen fand die Arbeitsgruppe für das seinerzeit stichhaltigere politische Argument, nämlich durch einen Rückzug ein wichtiges politisches Signal zu setzen, einen anderen Weg: Im Hinblick auf die UNO-Weltkonferenz gegen Rassismus in Durban sollte die internationale Position der Schweiz durch die *Annahme von Art. 14 des UNO-Übereinkommens*, der die Einführung eines individuellen Mitteilungsverfahrens (Individualbeschwerdeverfahren) für die Opfer rassendiskriminierender Akte vorsieht, gestärkt werden.

4.3.6 Annahme des Verfahrens zur Art. 14 des UNO-Übereinkommens

Die Arbeitsgruppe Rechtsextremismus empfahl, verschiedene flankierende Massnahmen zu prüfen (Empfehlung 11, vgl. auch Kap. 4.6. Gesamtgesellschaftliche Aspekte). So, ob

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

Übersicht

Der Bundesrat hat am *29. August 2001* die Botschaft über die Annahme des individuellen Mitteilungsverfahrens gemäss Artikel 14 des UNO-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung verabschiedet. Am 29. Oktober hat die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates Eintreten auf das Geschäft beschlossen.

Das Übereinkommen sieht in *Artikel 14* die fakultative Einführung eines *individuellen Mitteilungsverfahrens* (Individualbeschwerdeverfahrens) für die Opfer von rassistischer oder fremdenfeindlicher Diskriminierung und Intoleranz vor.

Gemäss Artikel 14 kann ein Vertragsstaat jederzeit erklären, dass er die Zuständigkeit des *UNO-Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung* zur Entgegennahme und Erörterung von Mitteilungen einzelner, seiner Hoheitsgewalt unterstehender Personen oder Personengruppen anerkennt, die behaupten, Opfer einer Verletzung eines im Übereinkommen enthaltenen Rechts zu sein.

³ Vgl. dazu die Ausführungen in der Botschaft über den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 2. März 1992, BBl 1992 III 265 ff., Ziffer 613 sowie die Ausführungen in Ziffer 68 des Ersten periodischen Berichts der Schweiz an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.

Die Opfer können erst *nach dem Durchlaufen der nationalen Instanzen* mit einer individuellen Mitteilung an den Ausschuss gelangen. Dieser hat 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.

Ausgangslage

Das UNO-Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (nachfolgend "Übereinkommen") ist eine der am *breitesten akzeptierten Menschenrechtskonventionen auf universeller Ebene* und wurde mittlerweile von *159 Vertragsstaaten* ratifiziert.

Die Schweiz ist am 29. November 1994 dem Übereinkommen beigetreten. Für die Schweiz ist es am 29. Dezember 1994 in Kraft getreten (SR 0.104), nachdem mit der Revision des Strafrechts (Einführung von *Art. 261^{bis} StGB*) das schweizerische Rechtssystem den Anforderungen des Übereinkommens nachgekommen ist.

Am 1. August 2001 hatten 36 der 159 Vertragsstaaten das individuelle Mitteilungsverfahren gemäss Artikel 14 angenommen (zuletzt Deutschland am 31.8.2001). Zu diesen Staaten zählen unter anderem *zwölf der derzeit 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union* (es sind dies, mit dem Datum des Inkrafttretens der Annahmeerklärung: Belgien [10.10.2000], Dänemark [11.10.1985], Finnland [16.11.1994], Frankreich [16.8.1982], Irland [28.1.2001], Italien [5.5.1978], Luxemburg [22.7.1996], Niederlande [9.1.1972], Portugal [2.3.2000], Schweden [5.1.1972], Spanien [13.1.1998] und Deutschland [31.8.2001]) sowie neun mittel- und osteuropäische Staaten.

Inhalt der Bestimmung von Artikel 14 CERD

Das Übereinkommen war der *erste* von der UNO abgeschlossene Menschenrechtsvertrag, der über einen eigenen internationalen *Überwachungsmechanismus* verfügte. Als Kontrollorgan des Übereinkommens fungiert der *Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung* (Committee on the Elimination of Racial Discrimination [CERD]; nachfolgend "Ausschuss"), welcher sich *aus 18 unabhängigen Experten* zusammensetzt.

Gemäss *Artikel 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. Allerdings wird durch den urteilsmässigen Stil der Verhandlungsergebnisse und die Einladung

an den belangten Staat, innerhalb von *90 Tagen* über Massnahmen zu berichten, die er gestützt auf die Vorschläge und Empfehlungen des Ausschusses getroffen hat, auf den Vertragsstaat ein gewisser *moralischer und menschenrechtspolitischer Druck* ausgeübt.

Der Ausschuss hat bisher insgesamt *21 Mitteilungen* gemäss dem Verfahren nach Artikel 14 entgegengenommen (Stand: 1. September 2001). Fünf Fälle wurden für unzulässig erklärt, ein Fall wurde für zulässig erklärt und dem betreffenden Vertragsstaat für Bemerkungen über die Begründetheit übermittelt, und in vier Fällen wird die Zulässigkeit noch ermittelt. *Zwölf Fälle* wurden mit einer Stellungnahme zur Begründetheit abgeschlossen; in *fünf* dieser Fälle stellte der Ausschuss eine Verletzung des Übereinkommens fest und unterbreitete den betroffenen Staaten entsprechende Empfehlungen.

Die bisherige Praxis des Ausschusses hat gezeigt, dass vor allem Verletzungen des Gleichheitsgebotes im Bereich der *wirtschaftlichen und sozialen Rechte* - insbesondere das Recht auf Arbeit und auf freie Wahl des Arbeitsplatzes sowie das Recht auf Wohnung - Anlass zu Mitteilungen an den Ausschuss gaben. Es kann jedoch festgehalten werden, dass die schweizerische Rechtsordnung (vgl. das Gleichbehandlungsgebot von Art. 8 Bundesverfassung) sowie die Bundesgerichtspraxis bereits heute den Anliegen des Übereinkommens in umfassender Weise Rechnung tragen.

Vernehmlassungsverfahren und fachtechnisches Konsultationsverfahren

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Einrichtung von wirksamen Kontrollinstrumenten ein unablässiges Mittel zur *Förderung der Durchsetzung der Menschenrechte* darstellt. In seinen Antworten auf verschiedene parlamentarische Vorstösse bekräftigte der Bundesrat diese Ansicht und stellte mehrfach fest, dass es wünschbar sei, entsprechende internationale Kontrollmechanismen zu stärken. Zudem kündigte er unter anderem die Botschaft zu Art. 14 des UNO-Übereinkommens an (vgl. Stellungnahme des Bundesrates zur Motion Teuscher "Ratifizierung des Protokolls Nr. 12 zur Verhinderung von Diskriminierungen" vom 13. Dezember 2000 [NR 00.3674]).

Nachdem der Bundesrat mit Beschluss vom 20. Dezember 1989 bereits ein *ordentliches Vernehmlassungsverfahren* zum Beitritt der Schweiz zum *Übereinkommen* und zu einer entsprechenden Revision des Strafrechts durchgeführt hatte, beschränkte sich das EDA für die Frage der Abgabe der Anerkennungserklärung gemäss Artikel 14 auf eine rein *fachtechnische Konsultation* der Kantone (zuständige Fachdirektionen) und der interessierten Fachorganisationen (vgl. die Einräumung eines gewissen Ermessensspielraums gemäss Art. 1 und 3 der VO über das Vernehmlassungsverfahren vom 17. Juni 1991 [SR 172.062]). Von den eingegangenen Stellungnahmen befürworteten sämtliche Kantone sowie die überwiegende Mehrheit der interessierten Organisationen (Ausnahme: Schweizerischer Arbeitgeberverband) die Annahme des individuellen Mitteilungsverfahrens als konsequenten Schritt zur Verwirklichung des Übereinkommens. Sowohl die Ämterkonsultationen als auch die fachtechnische Konsultation der Kantone und interessierten Fachorganisationen ergaben somit eine *positive Einschätzung*.

Frage der "Petitionsannahmestelle" (Art. 14 Absatz 2)

Die Vertragsstaaten, welche das individuelle Mitteilungsverfahren anerkannt haben, können gemäss *Artikel 14 Absatz 2* des Übereinkommens *fakultativ* eine Stelle innerhalb ihrer Rechtsordnung bezeichnen, die für die *Entgegennahme und Erörterung von Mitteilungen* zuständig ist. Gelingt es den Petitionären nicht, von dieser Stelle Genugtuung zu erlangen, können sie die Sache dem Ausschuss mitteilen. Unter den 36 Vertragsstaaten, welche das Verfahren gemäss Artikel 14 angenommen haben, finden sich nur gerade *vier Staaten* (Luxemburg, Südafrika, Belgien und Portugal), die eine nationale Instanz für die Entgegennahme und Erörterung von Mitteilungen bezeichnet haben. Die überwiegende Mehrheit der Vertragsstaaten hat jedoch weder gesetzgeberische noch institutionelle Massnahmen für die Umsetzung von Artikel 14 ergriffen.

Die Möglichkeit des Mitteilungsverfahrens wird als zusätzlicher Rechtsbehelf nach dem Durchlaufen des ordentlichen nationalen Instanzenzuges betrachtet. Für die Schweiz könnten sich, angesichts ihrer Fachkenntnisse und der in ihrem Mandat enthaltenen Ombudsfunktion, das Sekretariat der verwaltungsexternen EKR oder auch die neu geschaffene verwaltungsinterne Fachstelle für Rassismusbekämpfung als Petitionsannahmestelle anbieten, ohne dass dadurch kostenintensive Strukturen geschaffen werden müssten. Dieser Stelle würde es obliegen, eingehende Petitionen zu sammeln und allenfalls zu versuchen, eine *gütliche Einigung* zwischen den Parteien herbeizuführen, ohne dass ihr dabei jedoch rechtlich verbindliche Entscheidungskompetenzen zukämen.

4.3.7 Aktualisierung des Leitfadens zu Art. 261^{bis} StGB

Die Arbeitsgruppe empfahl (Empfehlung 8),

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

In einer Eilumfrage der Bundespolizei an die Polizeikommandanten der Kantone sowie die der Städte Zürich und Bern und der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt vom 24. August 2000 wurde von verschiedener Seite der Wunsch geäussert, den Leitfaden zur polizeilichen und richterlichen Anwendung von Art. 261^{bis} zu revidieren. Die Arbeitsgruppe "Rechtsextremismus" hat dieses Anliegen in den Massnahmenkatalog ihres Berichts vom September 2000 aufgenommen.

Die Bundespolizei stellte Ende 2000 in einem Rundschreiben an dieselben Adressaten eine Reihe von Fragen zur Nützlichkeit und Revisionsbedürftigkeit dieses Leitfadens.

Es zeigte sich, dass sich in den Kantonen eine stabile Rechtsprechung ausgebildet hat, die den kantonalen Polizeibehörden selbst zugänglich ist. Eine Revision des Leitfadens durch den DAP musste aus Ressourcengründen vorläufig zurückgestellt werden.

4.4. Koordination

Die Arbeitsgruppe Rechtsextremismus empfahl (Empfehlung 9),

- im Bereich der Rechtsextremismusbekämpfung die Zusammenarbeit zwischen Bundes- und Kantonsbehörden zu verstärken;
- eine interdepartementale Arbeitsgruppe (evtl. unter der Leitung des BAP) einzusetzen, die sich kurz- bis mittelfristig mit der Umsetzung der in diesem Bericht vorgeschlagenen Massnahmen zu beschäftigen hat;
- das Sekretariat der EKR um 200 Stellenprozente aufzustocken;
- mittel- bis langfristig zu prüfen, ob das Sekretariat der EKR bzw. eine neu zu schaffende Einheit der Bundesverwaltung die Koordination der gesellschaftspolitischen Massnahmen übernehmen kann. In beiden Fällen wären die entsprechenden finanziellen und personellen Mittel bereitzustellen.

4.4.1 Bund, Kantone und Gemeinden

Die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden wurde durch Informationsveranstaltungen des DAP und der EKR, durch regionale Arbeitsgruppen sowie durch die Einbindung der KKJPD, KKPKS und der EDK in die Erhebungen und die Planungen präventiver Massnahmen nachhaltig verstärkt (ausführlich dazu oben Kap. 2.2.ff.).

Die EKR vernetzt ihre Aktivitäten im Bereich Rassismus mit den NGO und unternimmt auf kantonaler Ebene und Gemeindeebene Sensibilisierungsarbeit. Insbesondere verfügt sie in jedem Kanton über Kontaktpersonen innerhalb der kantonalen Verwaltungen. Mit diesen tauscht sie regelmässig Informationen aus und trifft sich mindestens einmal im Jahr zur Vertiefung gemeinsamer Anliegen, so unter anderem der Frage von Anlauf- und Beratungsstellen und der Opferhilfe.

4.4.2 Armee

Das VBS hat die allgemein gesellschaftlich-politisch interessierende Extremismusdebatte stets ernst genommen. Auf diesem Hintergrund wurde schon im Dezember 1998 ein umfassender Bericht über die Frage "Extremismus in der Armee" erstellt.

Der Bericht kam seinerzeit zum Schluss, dass die Armee kein akutes Problem hinsichtlich politischen Extremismus hat und ein "armeegemachter" Extremismus klar verneint werden kann. Bei auftretenden *Einzelfällen* sei jedoch ein konsequentes Handeln aller Verantwortungsträger der Armee und Verwaltung gefordert, insbesondere darf eine extremistische Geisteshaltung im Offizierskorps keineswegs geduldet werden. Auch sollte die Schaffung einer neuen Ausschlussnorm geprüft werden.

Zwecks Weiterentwicklung und -verfolgung der Problematik "Extremismus in der Armee" erteilte der Generalstabschef dem *Unterstabschef Personelles* in der Armee Anfang Januar 2001 den Auftrag, bis auf weiteres die *Koordination* in diesen Belangen zu übernehmen und dem Chef VBS einen Vorschlag über das weitere Vorgehen zu unterbreiten. Im März 2001 hat der Chef VBS einem Antrag über das weitere

Vorgehen zugestimmt. Seitdem konzentriert sich eine Vielzahl von Aktivitäten auf folgende *acht Massnahmen*:

1. Regelmässiger Informationsaustausch unter den Bundesbehörden (EJPD und VBS).
2. Weitere wissenschaftliche Untersuchungen (Forschungs-/Untersuchungsprojekte).
3. Sensibilisierung zum Thema "Extremismus".
4. Schaffung einer zentralen Anlauf- und Koordinationsstelle innerhalb des VBS in Extremismusbelangen.
5. Überprüfung der Informationspolitik des VBS in Problemeinzelfällen.
6. Mitarbeit des VBS in der Arbeitsgruppe "Koordination und Umsetzung von Massnahmen im Bereich des Rechtsextremismus" (generelle Auslotung des Handlungsbedarfes im Gesetzgebungsbereich des Bundes).
7. Verbesserung des Personensicherheitsüberprüfungsprozesses.
8. Formulierung einer Ausschlussnorm wegen Extremismus.

Kontakte fanden im März und Juni 2001 zwischen dem Leiter der VBS-Anlaufstelle für Fragen des Extremismus und dem Chef DAP sowie Vertretern der EKR statt. Die Eidg. Jugend- und Rekrutenbefragungen werden mit Bezug auf die Thematik "Extremismus" besonders ausgewertet. Für angehende Schulkommandanten wurde die Sensibilisierung institutionalisiert, gleichfalls wird das Thema auch in den Studiengängen der Militärischen Führungsschule (MFS) behandelt.

4.4.3 Fachstelle für Rassismusbekämpfung

Mit Beschluss vom 21. Februar 2001 hat der Bundesrat vom Entscheid des EDI Kenntnis genommen, im Generalsekretariat des EDI eine *Fachstelle für Rassismusbekämpfung* einzurichten und das Sekretariat der EKR zu verstärken. In diesem Sinne wird der Beschluss vom 2. Oktober 2000, durch das EDI die Schaffung einer verwaltungsinternen Fachstelle für Rassismusbekämpfung zu prüfen, umgesetzt. Der Vorschlag stützt sich auf Erfahrungen, welche die EKR sowie das Departement des Innern in den fünf Jahren ihres Bestehens gemacht hat.

Die neue Fachstelle umfasst insgesamt 2,5 Stellen. Sie soll neben dem bisher bestehenden Sekretariat der EKR positioniert sein. Das Sekretariat der EKR wird dadurch von verwaltungsinternen Aufgaben entlastet und kann sich verstärkt auf die Umsetzung des Mandats der ausserparlamentarischen Kommission konzentrieren. Aufgabe der neuen Stelle wird die *Koordination und Vernetzung der verwaltungsinternen Massnahmen gegen Rassismus* sein. Zudem ist sie Ansprechpartnerin für die Kantone und für Institutionen. Ebenfalls wird sie sich mit der Begutachtung und Begleitung der Projekte für die Menschenrechte und gegen Rassismus befassen (vgl. Kap. 4.6. Gesamtgesellschaftliche Aspekte), für welche der Bundesrat in der Nachfolge des Berichts der Unabhängigen Expertenkommission "Schweiz - Zweiter Weltkrieg" gleichzeitig einen Kredit von 15 Millionen Franken, verteilt auf fünf Jahre, bereitstellt.

Die Arbeit der *EKR* stützt sich *unverändert* auf das *Mandat*, das der Bundesrat ihr am 23. August 1995 verliehen hat. Das Sekretariat betreut die Kommissionen, sichert ihr Funktionieren und führt die Kommissionsentscheide aus.

4.4.4 Künftige Koordination

Die neue *Fachstelle* für Rassismusbekämpfung übernimmt gemäss Bundesratsbeschluss vom 21. Februar 2001 aufgrund des Aussprachepapiers des EDI vom 2. Februar 2001 die "Koordination und Vernetzung der verwaltungsinternen Massnahmen" im Bereich der Rassismusbekämpfung.

Rassismus als konstituierendes Merkmal rechtsextremen Denkens ist auf der anderen Seite ein wichtiger Aspekt der Arbeit der Fachstelle. Die Fachstelle wird entsprechend ihrem Mandat vom Bundesrat die Koordination der Rassismusbekämpfung auf Bundesebene und mit den Kantonen wahrnehmen und aus dieser Optik sich *auch mit Rechtsextremismus befassen*. Es kann *geprüft* werden, ob zur Sicherstellung der Koordination dieser Aufgaben, die *Einsetzung einer Interdepartementalen Arbeitsgruppe sinnvoll* ist.

Die Arbeitsgruppe lässt es *offen*, *wem* die künftige Verantwortung für die Koordination und Umsetzung der juristischen und repressiven Massnahmen spezifisch im Bereich des Rechtsextremismus *übertragen* wird.

4.5. Information und Forschung

Die Arbeitsgruppe Rechtsextremismus empfahl (Empfehlung 10),

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

4.5.1 Zusatzmodul NFP 40

Das EDI war beauftragt, den Forschungsbedarf zu Fragen des Rechtsextremismus abzuklären und gegebenenfalls Forschungsaufträge vorzuschlagen.

Nach Rücksprache mit Fachleuten und dem Schweizerischen Nationalfonds (SNF) konnte geschlossen werden, dass *Ursachenforschung zum Rechtsextremismus einem echten Bedürfnis* entspricht, zumal auf diesem Gebiet in der Schweiz bisher wenig spezifische Forschung betrieben worden ist und bezüglich Massnahmenentwicklung auch gegenüber dem Ausland ein eigentlicher Nachholbedarf besteht. Mit Blick auf die Dringlichkeit der zu bearbeitenden Fragestellungen bot sich eine rasche Lancierung der Forschungsarbeiten unter Anbindung an das bestehende NFP 40 "Gewalt im Alltag und organisiertes Verbrechen" an.

Aufgrund des Antrags des EDI vom 1. Juni 2001 beschloss der Bundesrat am 15. Juni 2001, den Finanzrahmen des Nationalen Forschungsprogramms "Gewalt im Alltag und organisiertes Verbrechen" von acht Millionen Franken um vier Millionen Franken zu erhöhen. Damit soll ein neues *Modul NFP 40+ "Ursachen des Rechtsextremismus"* geschaffen werden. Der Bundesrat hat auf Antrag des EDI den SNF mit der Ausarbeitung eines Ausführungsplanes dieses Zusatzmoduls beauftragt. Der Ausführungsplan muss dem EDI innerhalb von drei Monaten zur Genehmigung unterbreitet werden.

Das Zusatzmodul wird gemäss Ausschreibungsplan folgende *Teilaspekte* des Phänomens Rechtsextremismus behandeln:

- das Sozialprofil des Rechtsextremismus,
- Erscheinungsformen, Handlungsrepertoires und Organisationsmuster des Rechtsextremismus,
- der gesellschaftliche Kontext des Rechtsextremismus: Nationalstaat, Zivilgesellschaft und Medien,
- Evaluation von Massnahmen gegen den Rechtsextremismus.

Das NFP 40 wurde 1995 mit einem Finanzrahmen von 8 Mio. Franken lanciert. Es hat zum Ziel, die Phänomene "Alltagsgewalt" und "organisierte Kriminalität" bzw. deren Wechselwirkungen zu untersuchen, und hat im Rahmen von zwei Forschungsprojekten bereits einige Aspekte zum Thema "Rechtsextremismus" beleuchtet. Die meisten Arbeiten im Rahmen des NFP 40 finden dieses Jahr ihren Abschluss. Es besteht seitens des SNF die Absicht, dass die zuständige Experten-Gruppe das vorgeschlagene Zusatzmodul in kleinerer Zusammensetzung und unter Beizug weiterer Rechtsextremismus-Fachleute begleitet. Die Forschungsdauer soll rund drei Jahre umfassen.

Der Kontakt zwischen Verwaltung und Nationalfonds wird durch die Fachstelle Rassistusbekämpfung sichergestellt. Seitens des Bundesamtes für Justiz wurde schon signalisiert, dass man sich davon nicht nur allgemeine Ergebnisse, sondern auch konkrete Anhaltspunkte für mögliche Massnahmen verspreche. Ziel des Forschungsprogramms ist es auch, dass die Verwaltung mittelfristig über mehr Expertenwissen verfügen wird.

4.5.2 Überarbeitung Studie Altermatt/Kriesi

Die Arbeitsgruppe schlägt dem EJPD die *Aufdatierung* der historisch-politologischen Studie Altermatt/Kriesi vor (Urs Altermatt/Hanspeter Kriesi: "Rechtsextremismus in der Schweiz. Organisation und Radikalisierung in den 1980er und 1990er Jahren", Verlag NZZ, Zürich 1995). Die Studie soll die eingeleiteten Forschungsarbeiten des NFP 40+ ergänzend begleiten und schon im Vorfeld der auf frühestens 2003 erwarteten Ergebnisse auf generelle Fragen nach den Ursachen und Hintergründen Antworten geben. Die soziologischen Aspekte sollen im Rahmen des NFP 40+ vertieft werden. Die Konsultative Sicherheitskommission hat als Auftraggeberin der Studie von 1995 von dem Vorschlag der Arbeitsgruppe Kenntnis genommen.

4.5.3 Medienarbeit

Aus Sicht der Arbeitsgruppe kommt der Medienarbeit eine *zentrale Bedeutung* zu. Die Arbeitsgruppe ist sich allerdings einig, dass Weisungen, Empfehlungen usw. in den Medien negative Reaktionen bewirkten. Besser wäre ein neutraler Hinweis auf die Verantwortung der Medien. Auf europäischer Ebene ist die Medienbeobachtung und -betreuung Teil der unabhängigen Stelle EUMC. Eine ähnliche Rolle könnte in der Schweiz die *ERK* wahrnehmen, welche schon heute Kontakte mit Presserat, Journalistenverbänden usw. pflegt. Standesorganisationen wie der Presserat sind die geeigneten Organe, um die *Selbstverantwortung* der Medien zu stärken.

4.6. Gesamtgesellschaftliche Aspekte

Schon vor den Ereignissen im Sommer 2000 bestanden im Bereich der gesellschaftlichen Prävention und Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus eine Reihe von Initiativen. Das EDI beschleunigte im Rahmen seiner Aufträge vom 2. Oktober 2000 deren Realisierung. Die Arbeitsgruppe unterstützt diese Bestrebungen; sie rät jedoch generell von zentralisierten Konzepten ab und spricht sich statt dessen für föderalistische Lösungen aus.

Die Arbeitsgruppe Rechtsextremismus empfahl, verschiedene flankierende Massnahmen zu prüfen (Empfehlung 11, vgl. auch Kap. 4.3.6 Annahme des Verfahrens zur Art. 14 des UNO-Übereinkommens). So, ob

- ein Fonds zur Realisierung grösserer Projekte im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus geschaffen werden soll;
- eine Anlaufstelle und ein nationales "Nottelefon" sowohl für Opfer rechtsextremer Gewalt als auch für Täter oder Personen, die aus der rechtsextremen Szene aussteigen wollen, eingerichtet, finanziert und mittels einer landesweiten Kampagne bekannt gemacht werden soll;
- nach einer Evaluation des bestehenden Angebotes auf Seiten der NGOs, Kantone und Gemeinden im Bereich Opferhilfe, Konfliktprävention und -intervention ein Pilotprojekt "Konfliktinterventionsteams im Bereich Rassismus/Rechtsextremismus" mit Beteiligung von Kantonen, Gemeinden, Sozialdiensten, Jugendarbeit und Polizei (unter Einbezug ausländischer Beispiele) lanciert werden soll.

4.6.1 Nottelefon

Die Arbeitsgruppe "Rechtsextremismus" regte an, eine *Anlaufstelle und ein nationales "Nottelefon"* sowohl für Opfer rechtsextremer Gewalt als auch für Täter oder Personen, die aus der rechtsextremen Szene aussteigen wollen, einzurichten. In Anlehnung an diese Empfehlung hat auch die *KKJPD* im November 2000 vom Bund die Einrichtung einer solchen *Hotline* gefordert.

Die Bundespolizei hat seinerzeit dieses Begehren aber mit dem Hinweis auf ein fehlendes Konzept und die fehlende Übersicht über allfällige Hilfsprogramme abgelehnt.

Das Projekt „Nottelefon“ wird nun im Rahmen der Bemühungen der Fachstelle für Rassismusbekämpfung um die Bildung eines nationalen Netzes von Beratungsstellen für Opfer rassistischer Diskriminierung und Hilfe bei der Konfliktsituationen weitergeführt (siehe unten). Die EKR wird die weiteren Entwicklungen aus ihrer Optik begleiten und unterstützen.

Die Arbeitsgruppe begrüsst diese Bestrebungen und verweist exemplarisch auf die Erfahrungen mit *Pilotprojekten* im In- und Ausland hin. So nimmt beim Projekt „*ggg-fon*“ in Münchenbuchsee (BE) eine private Organisation aufgrund eines amtlichen Auftrags erfolgreich die Funktion der Elternberatung und Relaisstation zu den Behörden wahr.

Das deutsche Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) hat über die Einrichtung einer Hotline für ausstiegswillige Rechtsextreme nach einem halben Jahr Mitte September 2001 eine positive Zwischenbilanz gezogen. Von 700 Anrufen wurden 140 Personen als ernsthafte Ausstiegskandidaten eingeschätzt und in ein Aussteigerprogramm aufgenommen. Dagegen konnte diese Kontakt- und Beratungsform nach Beurteilung von Sicherheitsbehörden nordischer Staaten diesen hohen Erwartungen nicht gerecht werden.

4.6.2 Fonds für Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte

Aus Anlass der Veröffentlichung des Berichts der Unabhängigen Kommission Schweiz - Zweiter Weltkrieg hat der Bundesrat beschlossen, ein klares und nachhaltiges Zeichen gegen Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit und für Menschenrechte zu setzen. (BR-Beschluss vom 21. Februar 2001)

Mit 15 Mio. Franken sollen von 2001 bis 2005 Bildungs-, Sensibilisierungs- und Präventionsprojekte sowie Opfer- und Konfliktberatungsstellen unterstützt werden.

Die *Verordnung* über die Unterstützung von Sensibilisierungs- und Präventionsprojekten für Menschenrechte sowie Antisemitismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Menschenrechts- und Antirassismusprojekte-Verordnung) wurde vom Bundesrat am 27. Juni 2001 gutgeheissen und ist am 1. August 2001 in Kraft getreten.

Vorbehältlich der Bewilligung der Kredite durch das Parlament stehen somit für die Jahre 2002 - 2005 pro Jahr zur Verfügung:

- a) 500'000 Franken (insgesamt 1/6 des Teilbetrags) zur Unterstützung von *kleineren Projekten* mit einem Beitrag bis zu 50'000 Franken.
- b) 2 Mio. Franken (insgesamt 2/3 des Teilbetrags) zur Unterstützung *grösserer Projekte* mit einem Beitrag ab 50'000.-- bis 500'000.--.
- c) 500'000 Franken (insgesamt 1/6 des Teilbetrags) für *Projekte im schulischen Bereich*.

Jährlich wird eine Ausschreibung lanciert, mit der die thematischen Schwerpunkte für die kleineren (a) und die grösseren (b) Projekte festgelegt werden.

In Absprache mit der EDK ist der Stiftung *Bildung & Entwicklung (SBE)* das Mandat erteilt worden, die Gesuche in Zusammenarbeit mit einer unabhängigen Expertenkommission, die im Oktober 2001 ihre Arbeit aufgenommen hat, zu prüfen.

Ziel dabei ist auch, dass die SBE über den Zeitrahmen des Projektfonds hinaus für die *Themen Rassismus und Menschenrechte* der in der ganzen Schweiz tätige *Ansprechpartner im schulischen Bereich* sein wird.

Während der gesamten Laufzeit des Projektfonds wird mindestens ein Viertel der Subventionssumme für grössere Projekte (b) für den *Aufbau eines landesweiten Netzes von Beratungsstellen für Opfer von rassistischer Diskriminierung und für Hilfe bei Konfliktsituationen* reserviert. Dies kann erfolgen durch die Unterstützung bestehender Angebote oder neuer Projekte bzw. den Aufbau neuer Strukturen. Gegebenenfalls wird auch eine gezielte Ausschreibung, wo Angebote bisher fehlen, möglich sein.

4.6.3 Opfer- und Konfliktberatungsstellen

Hilfe für Opfer rassistischer Diskriminierung. Eine Analyse des Angebotes in der Schweiz

Die EKR erteilte im Frühling 2001 dem Schweizerischen Forum für Migrationsstudien den Auftrag für eine *Umfrage bei 750 Institutionen, Organisationen und Fachdiensten nach ihren Angeboten für Opfer rassistischer Diskriminierungen*. Bei dieser Gelegenheit wurden diese Stellen gebeten, sich auch zur Frage der Ausstiegshilfe zu äussern.

Die Untersuchung zu Angebot und Nachfrage von Beratungsstellen für Opfer rassistischer Diskriminierung in der Schweiz zeigt, dass ein *grosser Handlungsbedarf* bei der Ausbildung und Vernetzung von Akteuren im Umfeld existierender Anlaufstellen in der Schweiz besteht. Dies belegen sowohl die Gespräche im Vorfeld unserer Untersuchung als auch die Resultate der schriftlichen Befragung, die sich an 748 mögliche Anlaufstellen mit Beratungsschwerpunkt in der ganzen Schweiz richtete. Die Auswertung der 317 Rückantworten auf die Umfrage zeigt, dass ein *Beratungsangebot landesweit vorhanden* ist. Dieses zeichnet sich durch eine für die Schweiz typische Vielfalt und Komplexität aus. Sowohl der Zugang als auch die Qualität des vorhandenen Angebotes sollte jedoch eindeutig verbessert werden. Viele Akteure stehen erst am Anfang ihrer Entwicklung, und die Handlungsfelder verlangen in wichtigen spezifischen Bereichen, wie der individuellen Rechtsberatung oder der rechtlichen Mediation, nach einer Vertiefung und Professionalisierung. Territorial gesehen, finden sich Stellen in der ganzen Schweiz, und dies auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene. Das Angebot weist erwartungsgemäss mehr Lücken in der Innerschweiz und in den Randregionen auf, wo neue Anlaufstellen gefordert werden. Hingegen verfügen städtische Einzugsgebiete über ein breites Spektrum an Anlaufstellen, sodass die dort angesiedelten Akteure vor allem Lücken bei der Vernetzung sowie bei den verfügbaren finanziellen und personellen Ressourcen konstatieren. Die wichtigste Klientengruppe der Akteure sind Migranten und insbesondere Migrantinnen.

Konkrete *Empfehlungen* lassen sich nach der Analyse wie folgt formulieren:

- Es sollten Vernetzungsanstrengungen mit dem Ziel unternommen werden, *regionale und nationale Netzwerke* zu schaffen, die auf rationelle Weise ihr Angebot koordinieren. Die Grundlage dafür könnte eine regelmässig zu erneuernde Adresskartei bilden, auf die bei Bedarf zurückgegriffen werden kann.
- Ein künftiges Netzwerk von Anlaufstellen für Opfer rassistischer Diskriminierung sollte auf vorhandene Akteure aller Akteurkategorien zurückgreifen. Diese müssten insbesondere auf den Gebieten der *Mediation, Rechtsberatung und Fallintervention* über ein profundes Wissen und entsprechende finanzielle und personelle Ressourcen verfügen und sich regelmässig zu Gedankenaustausch und Absprachen treffen.
- Die Studie zeigt einen *Handlungsbedarf* bei *strukturellen und institutionellen Formen der rassistischen Diskriminierung*. Diese Umfeldler sollten in einem künftigen Netzwerk gut abgedeckt werden.
- Sowohl bei den Vorabklärungen als auch in der Umfrage werden immer wieder *Ombudsstellen und Opferhilfestellen* als wichtige Akteure in einem künftigen Netzwerk vorgeschlagen. Gründe dafür liegen in deren Unabhängigkeit, Glaubwürdigkeit und ihrem Auftrag, den viele der Stellen gemäss eigener Aussage in ein künftiges Netzwerk einzubringen bereit sind.
- Die Einrichtung von *niederschweligen Angeboten für SchülerInnen, Jugendliche und Lehrlinge* stellt ein wichtiges Anliegen der Akteure dar. Ein künftiges Netzwerk müsste eine aufsuchende Arbeit mit der Verwirklichung von Projekten kombinieren, die regional gut verankert sind.
- Die Akteure wünschen sich *leicht zugängliche Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten* für diejenigen unter ihnen, die sich mit der komplexen Problematik befassen. Grundlage dafür bietet das Know-how von bereits spezialisierten Anlaufstellen, deren Arbeit honoriert und gefördert werden sollte.
- *Intervention und Beratung stehen in ständiger Wechselwirkung mit Bemühungen zur Sensibilisierung und Prävention*. Beide Tätigkeitsfelder können nicht unabhängig voneinander betrachtet werden, zumal ein künftiges Netzwerk sowohl bei den Angehörigen von Risikogruppen als auch bei potenziellen Tätern und Täterinnen über einen Bekanntheitsgrad verfügen müsste. Dies setzt nicht nur eine breite Kommunizierung des Angebots, sondern auch eine effiziente Sensibilisierungs- und Präventionsarbeit voraus - besonders an Schulen.
- *Dokumentationsstellen zum Thema* (mit einer möglichen Ausdehnung auf den Gesamtbereich des Rassismus) wären eine nützliche Dienstleistung, die der Bund respektive die Kantone direkt oder vermittelt (wie im Drogen- und Aidsbereich etwa) aufbauen könnten.
- *Angehörige von Risikogruppen*, wie MigrantInnen und AusländerInnen, welche in erster Linie von Übergriffen betroffen sind, müssten in ein künftiges *Netzwerk integriert* werden. Als MultiplikatorInnen übernehmen sie eine wichtige Rolle und würden einem künftigen Netzwerk zu seiner Glaubwürdigkeit und seinem erforderlichen Bekanntheitsgrad bei den Betroffenen verhelfen. (Das Vernetzungsmodell INTERNETZ aus dem Gesundheitsbereich könnte unter Umständen wertvolle Impulse für die Einbindung dieser Gruppen liefern).
- Der *Bund* im Allgemeinen sowie die *EKR* im Besonderen sind als Initiatoren der Vernetzung und als Koordinatoren eines Netzwerks *gewichtige Partner*.

- Nebst profilierten regionalen Akteuren bezeugen auch *nationale Akteure*, wie Dachverbände, den Wunsch, mit ihren Fachkompetenzen und Koordinationserfahrungen zur Gestaltung eines Netzwerks beizutragen.

4.6.4 Schule und Bildung

Die Arbeitsgruppe empfahl (Empfehlung 12),

- die Schweizerische Konferenz der Erziehungsdirektoren zu ersuchen, eine neue Empfehlung zum Thema Rechtsextremismus auszuarbeiten, welche an die Empfehlung von 1991 gegen Rassismus anknüpft.
- Die Information an Schulen ist im Sinne der Prävention zu verbessern. Den Schulen und Lehrpersonen ist insbesondere Beratung im Umgang mit rechtsextremen und rassistischen Schülern anzubieten. Die Kantone sind dabei zu unterstützen.
- Rekrutenschulen sind aufzufordern, das Thema Rechtsextremismus und Rassismus auf geeignete Weise in das Ausbildungsprogramm zu integrieren.
- Die Präventionsmassnahmen sind unter Einbezug der Schweizerischen Koordinationsstelle für Verbrechensbekämpfung in Neuenburg zu konzipieren und durchzuführen.

EDK-Dokumentation: Massnahmen gegen Gewalt an Schulen - Übersicht 1999 - 2001

Die EDK organisierte am 5. Juni 2001 in Zürich eine *Tagung "Gewalt an den Schulen: Handlungskonzepte auf dem Prüfstand"*.

Seit der EDK-Dokumentation "Rassismus und Toleranz: Kantonale und nationale Aktivitäten im Bildungsbereich" und der Kantonsumfrage "Massnahmen gegen Gewalt an Schulen" sind zweieinhalb Jahre vergangen. Deshalb drängte sich eine *neue* Zusammenstellung von Dokumenten zu den Themen *Gewalt, Menschenrechte, Antisemitismus und Friedenserziehung* auf (Merkblätter, Broschüren, Lehrmittel, Konzepte, Projekte, Untersuchungen und politische Vorstösse).

Als Quellen dienten die Literaturdatenbank von EDK/IDES mit über 23'000 Einträgen und eine Datenbank mit rund 5'000 politischen Vorstössen.

Bezogen auf die vergangenen drei Jahre sind folgende Punkte hervorzuheben:

- Die *Themen Gewalt, Menschenrechte, Antisemitismus und Friedenserziehung* werden in Materialien, Konzepten und Projekten oft nicht isoliert voneinander betrachtet, sondern aufeinander bezogen.
- 1999/2000 fand die *nationale Kampagne "Gemeinsam gegen Gewalt"* (Schweizerische Koordinationsstelle für Verbrechensbekämpfung) in Schulen ein breites Echo.
- Im Zusammenhang mit dem *Internationalen Jahr des Friedens* sind im Jahr 2000 an Schweizer Schulen eine Reihe von Aktivitäten organisiert worden; es besteht ein Netz der UNESCO-assoziierten Schulen.

- In der Schweiz entstand ein *Netzwerk Menschenrechtsbildung*, das rund 90 Lehr- und Fachpersonen umfasst - ein Drittel davon sind in der Romandie, zwei Drittel in der Deutschschweiz ansässig. Dieses Netzwerk bietet Dienstleistungen an, organisiert Seminare zur Menschenrechtsbildung, vermittelt Fachpersonen in Menschenrechtsfragen und betreibt die Website "humanrights.ch".
- In den vergangenen drei Jahren sind Dutzende von Materialien, Konzepte und Projekte zum Thema entstanden bzw. realisiert worden. Dabei stehen präventive Massnahmen im Vordergrund; es zeichnet sich ein Trend in Richtung *Schulsozialarbeit* ab.
- *Bei Untersuchungen zum Thema besteht ein Schwerpunkt in der Romandie und im Kanton Zürich.* Hervorzuheben sind hier insbesondere die Erhebungen und Publikationen von Manuel Eisner und Alain Clémence zu Gewalterfahrungen von Jugendlichen bzw. zur Gewalt an Schulen.
- In den vergangenen drei Jahren wurden in rund der Hälfte der Kantone *politische Vorstösse* eingereicht, die (im weiteren Sinne) Gewalt thematisierten. Inhaltlich ging es in erster Linie um Prävention und die Tätigkeit von Fachstellen.

Für die Schule ist Gewalt nach wie vor ein Thema. Die *Verschärfung der Disziplinbestimmungen in Schulgesetzen und Verordnungen*, welche in einigen Kantonen an die Hand genommen werden (z.B. BE, SG), sind vor diesem Hintergrund zu sehen. Allerdings - und dies zeigen sowohl die Umfrage bei den Kantonen zu "Massnahmen gegen Gewalt an Schulen" von 1999 als auch die vorliegende Zusammenstellung - setzt das Bildungswesen angesichts der Gewaltthematik starke Akzente bei der Entwicklung von Lernmaterialien und Konzepten, bei der Umsetzung von Projekten, bei der Weiterbildung von Lehrerinnen und Lehrern und bei der Einrichtung von Netzwerken.

Ausbildungsprogramm in Rekrutenschulen

Die Integration der *Sensibilisierung zum Thema "Extremismus"* in die militärische Ausbildung ist Bestandteil der Massnahmenvorschläge des Unterstabschefs Personelles der Armee im Generalstab (vgl. Kap. 4.4.2 Armee). So ist das Thema in den Ausbildungskursen für angehende Schulkommandanten institutionalisiert (einschliesslich praxisorientiertem Informationsaustausch) sowie Bestandteil der militärsoziologischen Studiengänge. In das Beobachtungspflichtenheft des Assessment-Centers für Berufsoffiziere wurde ein Punkt bezüglich der "Neigung zum politischen Extremismus" als Beurteilungskriterium aufgenommen. Die Idee eines staatskundlichen Unterrichts über "Extremismus" bei der Truppe wird jedoch vorläufig zurückgestellt (aus Ressourcengründen kurzfristig nicht umzusetzen).

Einbezug der Schweizerischen Koordinationsstelle für Verbrechensprävention in Neuenburg

Die Schweizerische Koordinationsstelle für Verbrechensprävention in Neuenburg wurde in die Arbeitsgruppe "Koordination und Umsetzung von Massnahmen im Bereich des Rechtsextremismus" eingebunden. Sie beteiligte sich u.a. auch an der Finanzierung des Studienauftrags Ausstiegshilfen (vgl. Kap. 2.2.6 Ausstiegshilfen).

5. Fazit

Die Arbeitsgruppe stellt fest, dass alle *Aufträge des Bundesrates* gemäss Beschluss vom 2. Oktober 2000 von den betroffenen Departementen *bearbeitet und mehrheitlich erfolgreich umgesetzt* wurden.

Auf nationaler und internationaler Ebene wurden eine Reihe präventiver, repressiver und flankierender Massnahmen gegen den Rechtsextremismus getroffen, die zum Teil schon greifen. Diese *Einzelmassnahmen bedürfen jedoch noch weiterer Koordinations- und Vollzugsanstrengungen*. Sie werden durch die Empfehlungen und Anträge der Arbeitsgruppe sichergestellt.

Die Arbeitsgruppe "Koordination und Umsetzung von Massnahmen im Bereich Rechtsextremismus" betrachtet mit der vorliegenden Berichterstattung ihren Auftrag als erfüllt und beantragt dem EJPD, sie vom *Mandat zu entlasten*.

Ihre Feststellungen, Vorschläge und Anträge für die Koordination und Weiterführung von Massnahmen können wie folgt zusammengefasst werden:

5.1. Polizeiliche Prävention

Die Arbeitsgruppe

- (1) nimmt vom Inkrafttreten der Verordnung für den Vollzug der Staatsschutzgesetzgebung Kenntnis;
- (2) beantragt, das Beschlagnehmen und Einziehen von rassendiskriminierender oder zur Gewalt aufhetzenden Propaganda im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) zu regeln;
- (3) beantragt mehrheitlich, die Kompetenzen des Bundes im Bereich präventiver Massnahmen dahingehend zu erweitern, dass neben Gefährdungen durch Terrorismus und gewalttätigem Extremismus auch gewaltorientierter Extremismus und andere organisierte Gewalttätigkeiten rechtzeitig erkannt werden können; in der Minderheit lehnt sie diese Erweiterung ab, da sich das Phänomen des Rechtsextremismus primär über die Negation der Menschenwürde und der rassistischen Ideologie und nur sekundär über die Gewaltorientierung definiert;
- (4) beantragt, auf der Rechtsgrundlage des BWIS die gesetzlichen Rahmenbedingungen für eine Datenbank Hooliganismus auf Bundesebene zu schaffen, um u.a. rascher personelle und organisatorische Zusammenhänge in der rechtsextremen Szene zu erkennen;
- (5) weist auf die Bemühungen hin, zwecks Bekämpfung des Missbrauchs des Internets den innen- und aussenpolitischen Handlungsspielraum bestmöglich auszuschöpfen und begrüsst die von der Schweiz thematisierte UNO-Konvention sowie die Abstimmung mit geplanten multilateralen Massnahmen im Rahmen der Alpenländersicherheitspartnerschaft;

- (6) begrüsst, dass in der laufenden Revision des Waffengesetzes auch der Vorbeugung gegen den Missbrauch gefährlicher Gegenstände Rechnung getragen werden soll sowie der Waffenerwerb durch die Staatsschutzdienste der Kantone kontrolliert wird.

5.2. Repression

Die Arbeitsgruppe

- (7) beantragt, das Strafgesetzbuch mit einem neuen Straftatbestand zu ergänzen, um die Kennzeichen mit rassendiskriminierender Bedeutung zu verbieten;
- (8) beantragt, im Strafgesetzbuch eine Bestimmung aufzunehmen, welche die Gründung rassendiskriminierender Vereinigung verbietet;
- (9) empfiehlt, das Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) mit für die Bekämpfung der Rassendiskriminierung und des Gewaltextremismus fehlenden Straftatbeständen zu ergänzen;
- (10) lehnt eine Aufhebung des Vorbehalts zu Art. 4 des UNO-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (Propaganda- und Organisationsverbot) unter Berücksichtigung der Meinungsäusserungs- und Vereinsfreiheit ab, da ein Rückzug zum jetzigen Zeitpunkt nur schwer prognostizierbare Auswirkungen auf die Rechtsanwendung hätte.
- (11) empfiehlt, die vom Bundesrat am 29. August 2001 verabschiedete Botschaft über die Annahme des individuellen Mitteilungsverfahrens gemäss Artikel 14 des UNO-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung den Räten möglichst rasch zu unterbreiten;
- (12) empfiehlt, den Leitfaden zur polizeilichen und richterlichen Anwendung von Art. 261^{bis} durch den DAP zu revidieren.

5.3. Koordination

Die Arbeitsgruppe

- (12) nimmt anerkennend die in den Kantonen und Gemeinden von den Polizeiorganen geleistete Arbeit im präventiven und repressiven Bereich zur Kenntnis;
- (13) erkennt, dass eine erfolgreiche Durchführung präventiver Massnahmen ausschliesslich von der engen Zusammenarbeit verschiedener Trägerschaften in Gemeinden und Kantonen abhängt, und empfiehlt eine Fortsetzung der Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden bei der Koordination und Umsetzung der Massnahmen im Bereich Rechtsextremismus;
- (14) unterstützt die Anstrengungen des Bundesamtes für Sport (BASPO), in Zusammenarbeit mit den Sportverbänden gesetzgeberische Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt bei Sportanlässen zu prüfen;

- (15) begrüsst die von der Armee getroffenen präventiven Massnahmen und die aufgebauten Kontakte sowohl zum DAP als auch zur EKR;
- (16) nimmt von den Anstrengungen des BAP Kenntnis, im Rahmen der Alpenländersicherheitspartnerschaft die Ergebnisse der Arbeitsgruppe auch auf internationaler Ebene mit flankierenden und verbindlichen Massnahmen zu stärken;
- (17) nimmt von den grenzüberschreitenden Anstrengungen der Justiz- und Polizeibehörden Kenntnis, die Kooperation bei der Prävention und Strafverfolgung rechtsextremer Aktivisten und Hooligans zu verstärken.

5.4. Information und Forschung

Die Arbeitsgruppe

- (18) verspricht sich von dem NFP-Zusatzmodul "Rechtsextremismus" nicht nur allgemeine Erkenntnisse, sondern auch konkrete Anhaltspunkte für mögliche längerfristige präventive Massnahmen und knüpft an das Programm auch die Erwartung, dass der Verwaltung mittelfristig mehr Expertenwissen zur Verfügung stehen wird;
- (19) empfiehlt den Kantonen, sozialpolitische Lagebeurteilungen zu initiieren;
- (20) beantragt dem EJPD, unverzüglich den Auftrag für eine Aufdatierung der historisch-politologischen Studie von Urs Altermatt/Hanspeter Kriesi zum "Rechtsextremismus in der Schweiz" zu erteilen;
- (21) empfiehlt, dass seitens der Schweiz die Fachstelle für Rassismusbekämpfung die bestehenden Kontakte zur Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) ausbaut und als offizielle Ansprechpartnerin fungiert; sie empfiehlt auch, zu prüfen, ob eine Teilnahme am Informationsnetz RAXEN seitens der Schweiz sinnvoll ist, welche Institution als "National Focal Point" fungieren könnte und wie deren Arbeiten finanziert werden könnten;
- (22) unterstützt die Bestrebungen von Standesorganisationen wie dem Presserat, die Verantwortung der Medien in diesem Bereich zu stärken. Sie empfiehlt, dass die EKR in engem Kontakt mit dem Presserat die Thematik weiterverfolgt.

5.5. Gesamtgesellschaftliche Aspekte

Die Arbeitsgruppe

- (23) sieht mit dem vom Bundesrat beschlossenen Fonds Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte (Bundesratsbeschluss vom 21. Februar 2001) die Grundlagen für eine wirksame Präventionsarbeit in den Bereichen Ausstiegshilfen, Schule und Bildung geschaffen;

- (24) unterstützt die Bemühungen der Fachstelle und der EKR, für den Aufbau eines landesweiten Netzes von Beratungsstellen für Opfer von rassistischer Diskriminierung und für die Hilfe bei Konfliktsituationen bestehende Angebote zu nützen und neue Projekte zu fördern;
- (25) rät von einem zentralisierten Ausstiegsmodell auf nationaler Ebene ab, unterstützt jedoch die Fortführung entsprechender Grundlagenstudien über alternative Möglichkeiten auf föderalistischer Basis sowie die Erstellung eines Handbuchs für verschiedene Trägerschaften in Gemeinden und Kantonen;
- (26) nimmt anerkennend von einer Vielzahl von Anstrengungen in den Kantonen zur Kenntnis, im Bildungswesen bei der Gewalt- und Extremismusthematik starke Akzente zu setzen.

