

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 21. Oktober 2009

### **1644. Ergänzung des Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes betreffend rassistische Symbole (Vernehmlassung)**

Der Bundesrat hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) am 1. Juli 2009 beauftragt, ein Vernehmlassungsverfahren zur Ergänzung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0) und des Militärstrafgesetzes (MStG, SR 321.0) durchzuführen. Bei der Vorlage geht es um je eine neue Bestimmung, welche die öffentliche Verwendung, Verbreitung, Herstellung, Lagerung sowie Ein- und Ausfuhr von rassistischen Symbolen unter Strafe stellen soll. Heute ist die Verwendung und Verbreitung von rassistischen Symbolen nach Art. 261<sup>bis</sup> StGB nur dann strafbar, wenn diese eine Ideologie symbolisieren, die auf die systematische Herabsetzung oder Verleumdung von Angehörigen einer Rasse, Ethnie oder Religion gerichtet ist und dafür in der Öffentlichkeit geworben wird. Wie im erläuternden Bericht dargelegt wird, hat die Vorlage eine längere Vorgeschichte. Dazu gehört namentlich auch ein im Jahr 2003 durchgeführtes Vernehmlassungsverfahren zu einer breiter angelegten Vorlage, mit der neben Massnahmen gegen Rassismus auch solche gegen Hooliganismus und Gewaltpropaganda angestrebt wurden. Der Regierungsrat hatte zu dieser Vorlage mit Schreiben vom 21. Mai 2003 Stellung genommen. Dabei wies er unter anderem darauf hin, dass die vorgeschlagene Strafnorm wegen Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Rassendiskriminierung und Gewaltverherrlichung zu wenig weit greife. Mit Blick auf die praktische Umsetzung der Bestimmung wurde weiter angeregt, vom Bund eine laufend zu aktualisierende Liste mit Kennzeichen, Parolen, Gesten und Grussformeln rassendiskriminierender Bedeutung bewirtschaften zu lassen. Soweit die Vernehmlassungsvorlage im Bereich der Rassismusbekämpfung einen analogen Regelungsvorschlag verfolgt, ist auf die im Jahr 2003 vom Regierungsrat geäusserte Einschätzung zurückzukommen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (Zustelladresse: Bundesamt für Justiz, Direktionsbereich Strafrecht, Bundesrain 20, 3003 Bern):

Mit Zuschrift vom 1. Juli 2009 haben Sie uns eine Vorlage zur Ergänzung des Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes betreffend rassistische Symbole samt erläuterndem Bericht zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und äussern uns zur Vorlage wie folgt:

Wie im erläuternden Bericht dargelegt wird, hat die Vernehmlassungsvorlage eine längere Vorgeschichte. Dazu gehört namentlich auch ein im Jahr 2003 durchgeführtes Vernehmlassungsverfahren zu einem breiter angelegten Regelungsvorschlag, mit dem neben Massnahmen gegen Rassismus auch solche gegen Hooliganismus und Gewaltpropaganda angestrebt wurden. Wir haben zu dieser Vorlage mit Schreiben vom 21. Mai 2003 Stellung genommen. Dabei haben wir unter anderem darauf hingewiesen, dass die vorgeschlagene Strafnorm wegen Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Rassendiskriminierung und Gewaltverherrlichung zu wenig weit greife. Mit Blick auf die praktische Umsetzung der Bestimmung wurde weiter angeregt, vom Bund eine laufend zu aktualisierende Liste mit Kennzeichen, Parolen, Gesten und Grussformeln rassendiskriminierender Bedeutung bewirtschaften zu lassen. Soweit die Vernehmlassungsvorlage im Bereich der Rassismusbekämpfung einen analogen Regelungsvorschlag verfolgt, ist auf die von uns im Jahr 2003 geäusserte Einschätzung zurückzukommen.

Der Vorschlag enthält eine neue Übertretungsstrafnorm, welche die Verwendung rassistischer Symbole unter Strafe stellt. Aus dem Gesamtkontext der Erläuterungen entnehmen wir, dass diese in erster Linie im Zusammenhang mit Anlässen der «Neonazi»-Szene angewandt werden soll. Das Bestreben, solche Veranstaltungen zu unterbinden, ist vorab vor dem Hintergrund der unter Verwendung einschlägiger Symbolik begangenen Verbrechen im Dritten Reich verständlich und berechtigt. Die Bekämpfung moderner rechtsextremer Tendenzen ist auch uns ein Anliegen. Indessen erscheint fraglich, ob dieses Ziel mit einer Art. 261<sup>bis</sup> StGB ergänzenden Übertretungsstrafnorm tatsächlich erfüllt werden kann oder ob deren Erlass nicht vielmehr falsche Erwartungen weckt, die in der Praxis nicht eingelöst werden können. Allgemein scheint uns bei der Bekämpfung von politisch und gesellschaftlich unerwünschten Auswüchsen mit den Mitteln des Strafrechts eine gewisse Zurückhaltung geboten. Die vorgesehene neue Strafnorm Art. 261<sup>ter</sup> StGB (wie auch Art. 171d MStG) erweist sich unseres Erachtens aber als unnötig und in der Anwendung kaum praktikabel.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass in der Schweiz eine einschlägige Szene wohl besteht und ab und an für Schlagzeilen sorgt, hinsichtlich Mitgliederzahlen und Aktivitäten aber nicht mit den Dimensionen und Verhältnissen in Deutschland vergleichbar ist. In Deutschland ist

der Bedarf nach einer entsprechenden Strafnorm ausserdem aus historischen, teils auch aktuell-politischen Gründen (Stichwort: NPD) eher ausgewiesen. Bemerkenswert erscheint in diesem Zusammenhang auch die Feststellung des kantonalen Ombudsmanns, wonach ihn während des letzten Jahres lediglich ein einziger Fall mit einem Vorwurf rassistisch motivierten Verhaltens erreicht habe. Auch nach seiner Einschätzung liege im Kanton Zürich keine soziale Situation vor, welche die vorgeschlagene zusätzliche Legiferierung erfordere. Die Aufnahme der vorgeschlagenen Bestimmung ins StGB (und MStG) scheint daher keinem dringenden gesellschaftlichen Bedürfnis zu entsprechen und ist deshalb nicht erforderlich. Zwar ist auch die bestehende Rassismusstrafnorm des Art. 261<sup>bis</sup> StGB nicht unumstritten, zumal sie sich im Spannungsfeld eines Grundrechtskonflikts zwischen freier Meinungsäusserung und Rassendiskriminierung bewegt. Nach anfänglichen Schwierigkeiten ist es der Praxis jedoch gelungen, einen vernünftigen Umgang mit dieser Strafbestimmung zu entwickeln. Gegen die Schaffung eines derartigen neuen Tatbestands spricht insoweit auch, dass mit der heutigen Rassismusedgesetzgebung schwerwiegende Auswüchse der hier interessierenden Art bereits bekämpft werden können. Mit der neuen Norm wäre zu befürchten, dass sich Angehörige rassistischer Gruppierungen geradezu verleitet fühlen könnten, einerseits auszuloten, was noch toleriert wird, und andererseits immer wieder (durch die Verwendung neuer, bisher unbekannter bzw. als unverfänglich erachteter Symbole) neue Wege zu finden, um das Gesetz zu umgehen. Bestimmte Kreise oder Individuen könnten umgekehrt versucht sein, auch bei noch rechtmässigen Handlungen ein Strafverfahren in Gang zu setzen, um eigene Interessen (und seien sie nur querulatorischer Art) zu verfolgen. Derartigem Verhalten soll nicht durch die Schaffung eines Tatbestands wie des vorgeschlagenen Vorschub geleistet werden.

Die Auslegung und Abgrenzung der im Vorentwurf (zu) weit gefassten Bestimmung durch die Strafverfolgungsbehörden und Gerichte wäre in zahlreichen Fällen sehr schwierig. Was wäre als relevant im Sinne der neuen Strafnorm zu erachten? Als Beispiel für die Problematik sei das im Bericht erwähnte Tragen von Sportbekleidung der Marke «Lonsdale» (S. 23) erwähnt, das für die einen Trägerinnen und Träger als Kennzeichen für nationalsozialistische Gesinnung gelten mag, für andere, die diese Bedeutung nicht kennen, aber ohne jeglichen rassistischen Hintergrund ist. Gleiches gilt beispielsweise für die Verwendung der Zahl 88: Ein T-Shirt mit solchem Aufdruck anzuziehen, dürfte von den meisten Zeitgenossinnen und -genossen als unbedenklich erachtet werden, weil die Zahl für zufällig gehalten wird; für andere ist das Tragen eines solchen Kleidungsstücks gleichbedeutend mit einer Sympathiebe-

kundung für Hitler. Es dürfte oft nicht möglich sein, bei derartigen Konstellationen Vorsatz nachzuweisen, insbesondere bei Personen, die nicht gleichzeitig auf andere Weise gegen die bestehende Rassismusgesetzgebung verstossen (oder früher verstossen haben). Mögliche zweifelhafte Auswirkungen einer Regelung wie der vorgeschlagenen zeigt auch ein aktuelles Praxisbeispiel aus Deutschland. Dort ermittelt die Justiz gegen den Nürnberger Kunstprofessor Ottmar Hörl, der Gartenzwerge geschaffen hat, die den rechten Arm zum Hitlergruss ausstrecken (vgl. NZZ online vom 16. Juli 2009). Allgemein ist zu befürchten, dass sich Rechtsextreme sofort einer Ersatzsymbolik bedienen werden. Der Entwurf des EJPD versucht dem entgegenzuwirken, indem es auch das öffentliche Verwenden usw. von «Abwandlungen» rassistischer Symbole unter Strafe stellen will. Dadurch aber werden die Probleme, die sich der Justiz stellen würden, nur noch vergrössert. Auch die Polizei beurteilt mit Blick auf die für die Praxis zu befürchtenden Vollzugsprobleme ihre tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten durch die vorgeschlagene Norm nicht als verbessert.

Der zu erwartende, oft grosse Aufwand bei der Anwendung einer Norm wie der vorgeschlagenen würde sich auch in hohen Kosten niederschlagen. Da mit zahlreichen Einstellungen oder Freisprüchen zu rechnen wäre, würden die Steuerzahlenden entsprechend belastet. Als wirkungsvollere Möglichkeiten, dem Anliegen Rechnung zu tragen, erachten wir deshalb vielmehr eine verstärkte Unterstützung zivilgesellschaftlichen Engagements gegen Rechtsextremismus durch die öffentliche Hand. Prüfwert wäre insbesondere, mittels geeigneter Präventions- und Aufklärungsmassnahmen etwa in Schulen, mit Ausstellungen oder in Publikationen, rassistischen Tendenzen entgegenzuwirken.

Sollte trotz der genannten Einwendungen am Erlass der vorgeschlagenen Strafbestimmung festgehalten werden, ist zu fordern, dass die Handhabung für die vollziehenden Behörden praxistauglich und griffig ausgestaltet wird. Das vorgesehene, laufend zu aktualisierende Verzeichnis über rechtskräftig beurteilte Sachverhalte zu Symbolen, das vom Dienst für Analyse und Prävention bzw. vom neuen nachrichtendienstlichen Bundesamt des VBS zu führen wäre, dürfte hierfür kaum ausreichend sein. Wie bereits im Rahmen unserer vorerwähnten Stellungnahme im Vernehmlassungsverfahren 2003 ausgeführt, müsste vielmehr eine laufend aktualisierte, elektronisch geführte und online für die Ermittlungsbehörden zugängliche Datenbank mit den bekannten, der Strafnorm unterstehenden Symbolen geführt werden.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat  
Der stv. Staatsschreiber:

**Hösli**