



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bern, 13. Januar 2021

Griffige Instrumentarien gegen Gewaltextremismus

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulats 17.3831 Glanzmann-
Hunkeler

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag	3
2	Situierung des gewalttätigen Extremismus	3
3	Entwicklung der Bedrohung durch gewalttätigen Extremismus, aktuelle Lage und Perspektiven	7
3.1	Gewalttätiger Linksextremismus	7
3.2	Gewalttätiger Rechtsextremismus	8
3.3	Perspektiven der Bedrohungsentwicklung durch den gewalttätigen Extremismus	9
4	Prävention und Bekämpfung des gewalttätigen Extremismus als geteilte Aufgabe von Bund und Kantonen.....	10
4.1	Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus	10
4.2	Prävention gegen den gewalttätigen Extremismus gemäss NDG	10
4.2.1	Informationsbeschaffung durch den NDB	11
4.2.2	Administrative Massnahmen im NDG	12
4.3	Administrativ-rechtliche Massnahmen gemäss weiteren Bundesgesetzen	13
4.4	Gefahrenabwehr zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung	14
4.5	Gewalttätiger Extremismus und Strafverfolgung.....	14
5	Lücken im Dispositiv?.....	15

1 Auftrag

Mit dem vorliegenden Bericht beantwortet der Bundesrat das vom Nationalrat am 15. Dezember 2017 gutgeheissene Postulat 17.3831 Glanzmann-Hunkeler «Griffige Instrumentarien gegen Gewaltextremismus». Mit diesem wurde der Bundesrat beauftragt, in einem Bericht aufzuzeigen, welche gesetzlichen Grundlagen, insbesondere im Strafrecht, und Instrumentarien es braucht, um besser gegen Gewaltextremisten vorgehen zu können. Während in der Schweiz in der letzten Zeit verschiedene Massnahmen getroffen worden seien, um besser gegen Extremisten vorgehen zu können, zielen viele dieser Massnahmen hauptsächlich auf die Verhinderung von Terrorismus ab. Gemäss Postulat fehlen gegen den gewalttätigen Extremismus oft wirksame Instrumente wie Rayonverbote, mehr Möglichkeiten bei der präventiven Überwachung für den Nachrichtendienst oder ein Organisationsverbot von gewaltbereiten Gruppierungen. Der Bundesrat solle daher abklären, welche gesetzlichen Grundlagen und Instrumentarien es benötige, um auch gegen Gewaltextremisten effektiv vorgehen zu können.

Dieser Bericht

- erläutert, was in der Schweiz unter gewalttätigem Extremismus zu verstehen ist, und skizziert dessen Abgrenzung zum Extremismus (d. h. zum Extremismus ohne Gewaltbezug) einerseits und zum Terrorismus andererseits (Ziffer 2);
- beurteilt die aktuelle Bedrohung durch den gewalttätigen Extremismus (Ziffer 3);
- zeigt auf, welche Rechtsnormen und Instrumentarien zur Bekämpfung des gewalttätigen Extremismus bereits bestehen oder in Planung sind (Ziffer 4);
- identifiziert allfällige Lücken im Abwehrdispositiv gegen den gewalttätigen Extremismus und schlägt, wo nötig, Verbesserungen vor (Ziffer 5).

2 Situierung des gewalttätigen Extremismus

a) Extremismus als Ablehnung der freiheitlich-demokratischen Ordnung und des Rechtsstaats

Unter **Extremismus** versteht der Bundesrat jene politischen Richtungen, welche die Werte der freiheitlichen Demokratie und des Rechtsstaats ablehnen.¹ Als extremistisch werden im Allgemeinen Bewegungen und Parteien, Ideen sowie Einstellungs- und Verhaltensmuster bezeichnet, die den demokratischen Verfassungsstaat, die Gewaltenteilung, das Mehrparteiensystem und das Recht auf Opposition ablehnen. An die Stelle politischer Gegnerschaft setzen Extremisten die Unterscheidung von Freund und Feind. In der Konsequenz lehnen sie andere Meinungen und Interessen strikt ab und glauben an bestimmte, angeblich unwiderlegbare politisch-gesellschaftliche Ziele oder Gesetzmässigkeiten.

Extremisten bezeichnen sich selbst nicht als solche. Sie nutzen für sich und ihre Tätigkeiten nicht selten die Errungenschaften der freiheitlich-demokratischen Ordnung aus, gegen die sie sich stellen: unter anderem die Meinungs-, Presse-, Religions- und Versammlungsfreiheit sowie den Rechtsschutz. Entscheidend bleibt die Ablehnung der demokratischen Grundwerte und Ordnungsprinzipien und nicht die politische Randlage extremistischer Ideen.

b) Gewalttätiger Extremismus gemäss NDG

Es existiert keine allgemein anerkannte Definition des Begriffs «gewalttätiger Extremismus». Sowohl der Extremismus ohne Gewaltbezug als auch der gewalttätige Extremismus lehnen die Werte der freiheitlichen Demokratie und des Rechtsstaats ab. Sie unterscheiden sich jedoch darin, dass gewalttätige Extremisten zum Erreichen ihrer Ziele Gewalttaten verüben, fördern oder befürworten (so

¹ Der Bericht behält die Begriffsbestimmung des Extremismusberichts des Bundesrates (in Erfüllung des Postulats 02.3059 der Christlichdemokratischen Fraktion vom 14. März 2002) vom 25. August 2004 bei (BBl **2004** 5011, 5019).

die Beschreibung **gewalttätig-extremistischer Aktivitäten** in Art. 19 Abs. 2 Bst. e des Nachrichtendienstgesetzes (NDG, SR 121)).

Im Gegensatz zu Deutschland kennt die Schweiz den Rechtsbegriff der Verfassungsfeindlichkeit nicht. Anders als in Deutschland, welches den Verfassungsschutz weit entwickelt hat, **reichen in der Schweiz organisierte Bestrebungen einer Gruppe zur Abschaffung der Demokratie, der Menschenrechte oder des Rechtsstaates nicht aus, um diese von den Staatsschutzorganen beobachten zu lassen. Eine Gruppe muss zur Erreichung dieser Ziele zusätzlich Gewalttaten verüben, fördern oder befürworten.**² Dieses zusätzliche Element stellt sicher, dass der Nachrichtendienst in der Schweiz Extremisten (ohne Gewaltbezug) nicht bearbeitet und rechtmässiges Verhalten am «äusseren Rand» des politischen Spektrums nicht nachrichtendienstlich erfasst wird.³ Extremistische Aktivitäten können jedoch ein Gewaltpotenzial in sich bergen und die innere oder äussere Sicherheit eines Landes bedrohen. Deshalb gilt es, potenziell gewalttätige Aktivitäten extremistischer Organisationen und Einzelpersonen **frühzeitig** zu erkennen und zu verhindern.⁴

Der Begriff der *Gewalt* wird im Strafrecht als die unter Einsatz körperlicher Kraft vollzogene physische Einwirkung auf einen anderen definiert. Gewalt kann auch bei geringer oder keiner besonderen Kraftentfaltung entstehen, wobei die Ansicht, dass Gewalt auch in einer rein psychischen Zwangseinwirkung auf das Opfer bestehen kann, in der Schweiz tendenziell abgelehnt wird. Strafrechtliche Begriffsdefinitionen finden sich vor allem in den Ausführungen zur Nötigung (Art. 181 StGB) und des Raubes (140 StGB). Die Gewalt richtet sich in diesem Kontext grundsätzlich gegen Personen, während die Gewaltverübung gegen Sachen tendenziell nicht unter den Begriff der Gewalt, sondern unter die Androhung ernstlicher Nachteile im Rahmen einer Nötigung subsumiert wird.

Davon abzugrenzen ist der Begriff der *Gewalttätigkeit*, welcher als eine aggressive, aktive Einwirkung auf Personen oder Sachen definiert wird. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung, welche im Zusammenhang mit dem Landfriedensbruch (Art. 260 StGB) entwickelt wurde, wird weder die Anwendung besonderer Kraft, noch die Verursachung schwerer Schäden gefordert. In Bezug auf Sachen wird jedoch vorausgesetzt, dass ein Substanzeingriff vorliegt, welcher nicht leicht wieder zu beseitigen ist. Dem Opfer einer Gewalttätigkeit müssen nicht unbedingt physische Schmerzen zugefügt werden. Grundsätzlich wird die Gewalttätigkeit einer Handlung nicht nach der Intensität der Rechtsgutverletzung beurteilt, sondern nach deren aggressivem Erscheinungsbild.

Das Phänomen der *Hassrede* oder «*Hate Speech*» kennt keine einheitliche Definition. Im Allgemeinen werden darunter Herabsetzungen oder Diffamierungen von Menschen verstanden, die an ein gruppenbezogenes Merkmal anknüpfen. Sie haben das Ziel, diese Gruppen auszugrenzen und von der Gesellschaft auszuschliessen. Deshalb stehen sie in direktem Widerspruch zu den Werten einer freiheitlich-demokratischen Ordnung (rechtliche Gleichheit aller Menschen). «*Hate Speech*» kann sich Gewaltaufrufen bedienen, muss dies aber nicht zwingend. Hassreden können unter verschiedene Tatbestände des Schweizerischen Strafgesetzbuches fallen, z. B. Aufruf zu Hass (Art. 261^{bis} Abs. 1 StGB), Beschimpfung (Art. 177 StGB), Drohung (Art. 180 StGB) oder Störung der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 261 StGB). Extremistisches und verschwörungstheoretisches Gedankengut können «*Hate Speech*» inspirieren. Ein Tätigwerden des NDB ist jedoch nur in Fällen möglich, in denen eine Hassrede aufgrund ihres Inhalts und/oder ihres Kontextes einen Gewaltbezug im Sinne des NDG aufweist.

² Analog bereits der Extremismusbericht des Bundesrates (in Erfüllung des Postulats 02.3059 der Christlichdemokratischen Fraktion vom 14. März 2002) vom 25. August 2004 bei (BBI 2004 5011, 5019).

³ Auch das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120, BWIS) kennt eine vergleichbare Schranke. So dürfen nach Art. 23b Abs. 3 BWIS Informationen über die politische Betätigung und über die Ausübung der Meinungs-, der Versammlungs- und der Vereinigungsfreiheit nicht bearbeitet werden. Die Bearbeitung ist ausnahmsweise zulässig, wenn begründete Anhaltspunkte bestehen, dass eine Organisation oder ihr angehörende Personen die Ausübung der politischen Rechte oder der Grundrechte als Vorwand nehmen, um strafbare Handlungen vorzubereiten oder durchzuführen.

⁴ Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) (Besondere Mittel der Informationsbeschaffung) vom 15. Juni 2007 (hier BBI 2007 5037, 5058).

Gestützt auf die vorangehenden Ausführungen können u. a. folgende Handlungen als Beispiele für das Verüben, Fördern oder Befürworten von Gewalttaten im Sinne von Art. 19 Abs. 2 Bst. e NDG angeführt werden. Ob es sich im Einzelfall tatsächlich um (ein Verüben, Fördern oder Befürworten von) Gewalttaten handelt oder nicht, hängt von der Intensität und Schwere der Handlung sowie deren Zusammenhang ab:⁵

Gewalttaten <u>verüben</u>	▪ Sachbeschädigungen, wie das Beschädigen oder Zerstören von Hausfassaden, Wänden, Schaufenstern, Fenstern, Türen, Fahrzeugen, oder öffentlichen Einrichtungen ▪ Delikte gegen Leib und Leben, z. B. einfache oder schwere Körperverletzungen gegen ideologische oder politische Gegner ▪ Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte, eingeschlossen das Werfen von Gegenständen wie Flaschen, Steinen, Farbbeuteln etc. oder der Einsatz von Lasergeräten gegen Sicherheits- oder Rettungskräfte anlässlich von legalen oder illegalen Manifestationen ▪ Brandanschläge gegen Personen, Fahrzeuge, Geräte oder Gebäude ▪ Sprengstoffanschläge, wie das Sprengen von Fenstern, Türen, Behältnissen, Geräten, Fahrzeugen etc. mittels pyrotechnischen Gegenständen wie Raketen, Knallkörpern oder mit unkonventionellen Spreng- und Brandvorrichtungen (USBV)
Gewalttaten <u>fördern</u>	▪ Gewaltpropaganda erstellen und verbreiten (auf Papier, elektronisch) ▪ Aufruf zur Gewaltanwendung bzw. zum Verüben von Gewalttaten ▪ Aktionen gewalttätig-extremistischer Gruppierungen planen, durchführen oder unterstützen (Konzerte, Demonstrationen, Treffen, usw.) ▪ Aktive Teilnahme an Treffen gewalttätig-extremistischer Gruppierungen
Gewalttaten <u>befürworten</u>	▪ Mitgliedschaft in einer gewalttätig-extremistischen Gruppierung ▪ Wiederholte Teilnahme an Treffen gewalttätig-extremistischer Gruppierungen ▪ Gewaltdarstellungen teilen, z. B. auf Social Media ▪ Gewaltpropaganda bestellen (Papier, Social Media, elektronisch)

c) Gewalttätiger Extremismus vs. Terrorismus gemäss NDG

Gewalttätiger Extremismus ist nicht nur gegenüber Extremismus (ohne Gewaltbezug), sondern auch gegenüber Terrorismus abzugrenzen. Das NDG beschreibt als terroristische Aktivitäten «Bestrebungen zur Beeinflussung oder Veränderung der staatlichen Ordnung, die durch Begehung oder Androhung von schweren Straftaten oder mit der Verbreitung von Furcht und Schrecken verwirklicht oder begünstigt werden sollen» (Art. 19 Abs. 2 Bst. a NDG). Das vom Parlament am 25. September 2020 verabschiedete *Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus* (19.032, noch nicht in Kraft) übernimmt diese Beschreibung des Terrorismusbegriffs des NDG (vgl. Art. 23e Abs. 2 BWIS).

Charakteristisch für die Definition der terroristischen Aktivitäten nach Art. 19 Abs. 2 Bst. a NDG (und Art. 23e Abs. 2 BWIS gemäss Parlamentsbeschluss vom 25. September 2020) ist, dass durch Begehung oder Androhung von schweren Straftaten oder durch Verbreitung von Furcht und Schrecken

⁵ So fallen namentlich die rein wissenschaftliche oder journalistische Beschäftigung mit dem gewalttätigen Extremismus ohne die entsprechende Intention nicht unter gewalttätig-extremistische Aktivitäten.

(womit die Anwendung von Gewalt nicht zwingend vorausgesetzt wird) Bestrebungen zur Beeinflussung oder Veränderung der staatlichen Ordnung verwirklicht oder begünstigt werden sollen. Aus den Beschreibungen gewalttätig-extremistischer und terroristischer Aktivitäten im NDG lassen sich die unterschiedlichen Zielsetzungen und Mittel als Trennungskriterien zwischen gewalttätigem Extremismus und Terrorismus herauslesen. Ob es sich im Einzelfall um eine gewalttätig-extremistische oder terroristische Aktivität handelt, hängt von der Zielsetzung, Intensität und Schwere der Handlung sowie deren Zusammenhang ab.

Gewalttätiger Extremismus kann sich zu Terrorismus entwickeln (vgl. auch Ziff. 4.2.1): Wenn z. B. auf eine Veränderung der staatlichen Ordnung abzielende gewalttätig-extremistische Gruppierungen oder Personen zur Erreichung ihrer Ziele *schwere Straftaten* androhen oder begehen, wie z. B. die wahllose Tötung von Personen, oder dazu *Furcht und Schrecken verbreiten*, ist die Schwelle zum Terrorismus überschritten. So kann der Terrorismus zwar als letzte Konsequenz des gewalttätigen Extremismus gelten. Er ist aber umgekehrt kein Synonym für alle Formen politisch motivierter Gewaltanwendung.⁶ Wichtig bleibt die Feststellung, dass NDG und BWIS – wie auch beim gewalttätigen Extremismus (vgl. Ziff. 3) – bezüglich der den Aktivitäten zugrundeliegenden Motivation von einem ideologieneutralen Terrorismusverständnis ausgehen.

d) Terrorismus im Strafgesetzbuch

Artikel 260^{quinquies} des Strafgesetzbuches (StGB, SR **311.0**, Finanzierung des Terrorismus) definiert Terrorismus als «Gewaltverbrechen, mit dem die Bevölkerung eingeschüchtert oder ein Staat oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen genötigt werden soll». Im Gegensatz zur NDG-Definition wird im Strafrecht zwingend die Anwendung von Gewalt vorausgesetzt. Auch der im Rahmen der Vorlage zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus (18.071) durch das Parlament am 25. September 2020 verabschiedete neue Tatbestand der «Anwerbung, Ausbildung und Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat» (Art. 260^{sexies} StGB) sowie die neue Definition der terroristischen Organisation (Art. 260^{ter} StGB; vgl. auch Ziff. 4.5) übernehmen die bereits heute gültige, gegenüber dem NDG unterschiedliche Terrorismusdefinition aus dem Kernstrafrecht. Die Unterscheidung ist dadurch gerechtfertigt, dass es beim Strafrecht primär um die Ahndung terroristischer Tätigkeiten geht, beim Nachrichtendienst aber um deren Früherkennung und Verhinderung.

e) Gegenüberstellung von Extremismus, gewalttätigem Extremismus und Terrorismus gemäss NDG

Zusammenfassend lassen sich Extremismus, gewalttätiger Extremismus und Terrorismus gemäss NDG wie folgt gegenüberstellen:

Extremismus	Gewalttätiger Extremismus	Terrorismus
Politische Richtungen, welche die Werte der freiheitlichen Demokratie und des Rechtsstaats ablehnen	Bestrebungen von Organisationen, ⁷ welche die demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen ablehnen	Bestrebungen zur Beeinflussung oder Veränderung der staatlichen Ordnung
Kein Gewaltbezug	Verüben, fördern oder befürworten Gewalttaten zum Erreichen ihrer Ziele	Verwirklicht oder begünstigt durch Begehung oder Androhung schwerer Straftaten oder Verbreiten von Furcht und Schrecken
Extremismusbericht 2004	Art. 19 Abs. 2 Bst. e NDG	Art. 19 Abs. 2 Bst. a NDG

⁶ So auch bereits der Extremismusbericht vom 25.08.2004 (in Erfüllung des Postulats 02.3059 der Christlichdemokratischen Fraktion vom 14. März 2002), BBl **2004** 5011, 5020.

⁷ Der Begriff «Organisationen» nach Art. 19 Abs. 2 Bst. e NDG beinhaltet auch Gruppierungen.

Tab.: Gegenüberstellung von Extremismus, gewalttätigem Extremismus und Terrorismus gemäss NDG

3 Entwicklung der Bedrohung durch gewalttätigen Extremismus, aktuelle Lage und Perspektiven

Das NDG beschreibt gewalttätigen Extremismus ideologieneutral. In der Schweiz werden heute Organisationen des gewalttätigen Rechts- und Linksextremismus inkl. Tierrechtsextremismus als gewalttätig-extremistisch gem. NDG eingestuft, d. h. als Gruppierungen welche die bestehenden demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen ablehnen und zur Erreichung ihrer Ziele Gewalttaten verüben, fördern oder befürworten (Art. 19 Abs. 2 Bst. e NDG). Nach den Vorstellungen ihrer Exponenten sollten als Idealzustand diese Grundlagen oder zumindest Teile davon durch andere Systeme ersetzt werden: Beim gewalttätigen Linksextremismus durch eine kommunistische oder anarchistische Ordnung, beim Rechtsextremismus durch einen «völkisch-homogenen» Staat.

Die jährliche Bestimmung der gewalttätig-extremistische Gruppierungen durch den Bundesrat nach Art. 70 Abs. 1 Bst. c NDG stellt die politische Steuerung sicher und verhindert, dass der NDB eigenmächtig gewalttätig-extremistische Gruppierungen dem terroristischen Lager zuweist (Botschaft NDG, BBI 2014 2167; vgl. auch unten, Ziff. 4.2.1). Zur Informationsbeschaffung über gewalttätig-extremistische Gruppierungen darf der NDB – im Unterschied zu terroristischen Gruppierungen – keine genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen nach den Artikeln 26 ff NDG durchführen. Im Weiteren bearbeitet er die Daten betreffend gewalttätig-extremistische Gruppierungen im speziellen Informationssystem IASA-GEX NDB (Art. 50 NDG).

3.1 Gewalttätiger Linksextremismus

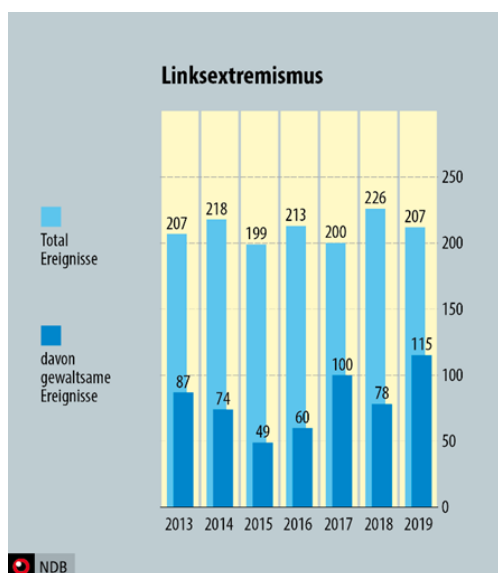
Das Gewaltpotenzial des gewalttätigen Linksextremismus hat in den letzten Jahren zugenommen, da die Hemmschwelle zur Gewaltanwendung gesunken ist: Linksextrem motivierte Gewalttaten richten sich zunehmend nicht nur gegen Sachobjekte, sondern auch gegen von ihnen als rechtsextrem wahrgenommene Exponenten sowie insbesondere gegen Sicherheits- und teils auch Rettungskräfte bei Polizeieinsätzen. Diese Personengruppen nehmen gewalttätige Linksextreme häufig nur als Exponenten eines durch sie abgelehnten Systems und entsprechend kaum als Mitmenschen wahr. Damit halten sie den Gewalteinsatz gegen sie für legitimiert. Die gewalttätigen Linksextremen gehen dabei mit grosser Aggressivität vor. Sie nehmen Schädigungen an der körperlichen Integrität der Angegriffenen in Kauf oder streben diese sogar an. Somit richtet sich deren Gewaltanwendung entgegen ihren eigenen Darstellungen nicht nur gegen Sachen, sondern auch gegen Personen. Zwar hat seit 2013 rein quantitativ keine wesentliche Zunahme der Gewalttaten stattgefunden, es ist aber neben den Angriffen auf Polizeikräfte generell eine erhöhte Intensität linksextremer Gewalttaten festzustellen. So entstanden in den letzten Jahren durch verschiedene Sabotageakte gegen die öffentliche Infrastruktur Sachschäden in Millionenhöhe.

In der Schweiz teilt sich die gewalttätige linksextreme Szene in zwei Hauptströmungen: Anarchismus und Marxismus-Leninismus. Durch die Verurteilung von Führungspersonen der Marxisten-Leninisten für Brandanschläge in der Zeit zwischen 2000 und 2010 haben die Mittel des Rechtsstaates Wirkung gezeigt. Seitdem hat die Gewaltanwendung der Marxisten-Leninisten abgenommen. Inzwischen wenden vorwiegend Exponenten der anarchistischen Szene Gewalt an. Diese ist in der Regel spontan, kurzfristig geplant oder ungeplant sowie heftig. Ausnahmen bilden die grössten Brandanschläge der letzten Jahre, die von Anarchisten verübt wurden und nach Einschätzung des NDB längerfristig geplant worden waren: Brandanschläge wie jene gegen die Kabelschächte der SBB oder den Polizeifunkturm in Zürich im Jahr 2016 benötigten vor ihrer Ausführung der Auskundschaftung, Materialbeschaffung und Absprachen.

Die gewalttätige linksextreme Szene orientiert sich weiterhin an der internationalen und nationalen Tagesaktualität und ist international sehr gut vernetzt. Diese Vernetzungen werden auch teilweise bei gewaltsamen Aktionen sichtbar. Die Themen der Aktionen des gewalttätigen Linksextremismus sind

vielfältig, wobei er seine Kräfte fokussiert und versucht, direkt Wirkung zu erzielen. Derzeit ist die Unterstützung des Selbstbestimmungsrechts der Kurdinnen und Kurden eines der Hauptthemen, wobei sich die gewalttätigen Linksextremen aus Rücksichtnahme auf die unterdessen gewaltfreie Strategie der PKK in Europa während deren Demonstrationen mit eigenen Gewalttaten ebenfalls zurückhalten. Dies gilt aber nicht bei eigenen, spontanen Aktionen. Im Weiteren demonstrieren gewalttätige Linksextreme derzeit gegen die von ihnen wahrgenommene, allgemeine staatliche Repression, gegen die Asyl- und Migrationspolitik, gegen Corona-Massnahmen und gegen Faschismus. Intensivere Formen der Gewaltausübung wie Brandstiftung dürften kleineren Personengruppen zuzuschreiben sein. Eine breitere Beteiligung an Gewalttaten und hohe Aggressivität bleiben anlässlich selbst organisierter Demonstrationen erkennbar.

Der gewalttätige Tierrecht extremismus wurde seit 2010 als Teil des gewalttätigen Linksextremismus behandelt, da es in diesem Bereich in der Schweiz kaum entsprechende Vorfälle gab und Aktivisten in beiden Szenen aktiv waren. 2018 stellte der NDB aber fest, dass wieder vermehrt gewaltsame Aktionen von Tierrecht extremisten, insbesondere in der Romandie, begangen wurden. Seit Anfang 2019, nach der Verhaftung und Verurteilung einer Führungsperson, ist die Zahl der Ereignisse des gewalttätigen Tierrecht extremismus wieder zurückgegangen.

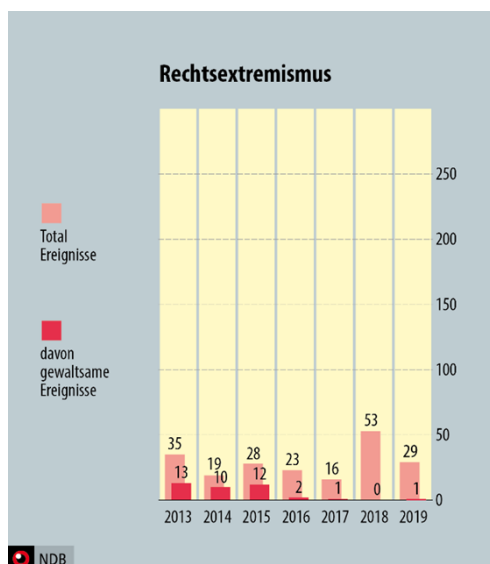


Tab.: Dem NDB gemeldete Ereignisse im Bereich Linksextremismus (ohne Sprayereien; «Total Ereignisse» umfasst alle Ereignisse wie Demonstration, Solidaritätsaktionen, Standaktionen mit Beteiligung gewalttätiger Linksextremer, also auch solche, die gewaltlos verliefen).

3.2 Gewalttätiger Rechtsextremismus

Gewalttätige Rechtsextreme waren vor allem ab den 1990er-Jahren und besonders von 2000 bis 2010 aktiv. Eines ihrer Themen damals lag in der Ablehnung der Schweizer Asyl- und Migrationspolitik. Gewalttätige Rechtsextreme verübten wiederholt Anschläge auf Einrichtungen des Asylwesens, teilweise bedrohten sie auch ausländische oder generell nicht-weisse Personen. Seit 2010 pendelten sich ihre Aktivitäten auf einem tiefen Niveau ein. Trotzdem bleibt das Gewaltpotenzial des Rechtsextremismus bestehen.

Die gewalttätige rechtsextreme Szene verhält sich konspirativ und übt in der Schweiz seit 2016 beim Einsatz von Gewalt Zurückhaltung. Damit besteht ein grosser Unterschied zu den Entwicklungen in anderen Staaten, namentlich Deutschland, obwohl vielfältige Beziehungen dorthin bestehen. In der Szene sind allerdings grössere Mengen funktionstüchtiger Waffen vorhanden, auch werden Kampfsportarten trainiert. Das grösste Risiko für einen rechtsextrem motivierten Anschlag geht in der Schweiz analog zu diversen Anschlägen 2019 weltweit von allein handelnden Personen mit rechtsextremer Ideologie, aber ohne Kontakt zu etablierten gewalttätig-extremistischen Gruppierungen aus.



Tab.: Dem NDB gemeldete Ereignisse im Bereich Rechtsextremismus («Total Ereignisse» umfasst alle Ereignisse wie Konzerte, Demonstrationen, Gedenkmärsche mit Beteiligung gewalttätiger Rechtsextremer, also auch solche, die gewaltlos verliefen).

3.3 Perspektiven der Bedrohungsentwicklung durch den gewalttätigen Extremismus

In den letzten Jahren hat sich die reine Quantität der Gewalt gewalttätiger linksextremer Gruppen nicht erhöht, wohl aber deren Qualität und Intensität. Diese Zunahme der Qualität und Intensität der Gewalt bzw. des Gewaltpotenzials erfolgt jedoch nicht linear, sondern verläuft vielmehr in einer Art Wellenbewegung. Der NDB kommt zur Beurteilung, dass das Gewaltpotenzial des gewalttätigen Linksextremismus in Zukunft noch weiter zunehmen könnte.

Trotz ihres Gewaltpotenzials entwickeln sich in der organisierten rechtsextremen Szene der Schweiz derzeit keine Tendenzen hin zu vermehrter Gewaltausübung oder gar zu Terrorismus. Zurzeit fehlt die Motivation zur Ausübung von Gewalt, auch wenn Waffen sowie taktisches und technisches Wissen in diesen Gruppen vorhanden sind. Demgegenüber könnten von diesen Strukturen unabhängige, rechtsextreme Einzeltäter, welche teils im Internet mit Gleichgesinnten vernetzt sind, die Fähigkeit und Absicht entwickeln, rasch zur Tat zu schreiten. So haben in Norwegen, Neuseeland, den Vereinigten Staaten und Deutschland, in den vergangenen Jahren wiederholt rechtsextreme Einzeltäter terroristische Anschläge gegen Minderheiten verübt. Solche Anschläge sind auch in der Schweiz möglich. Bisher existieren nur schwache Hinweise auf eine solche Entwicklung in der Schweiz, aber mittelfristig besteht die Gefahr, dass auch die Schweiz mit demselben Phänomen konfrontiert werden wird. Der NDB schätzt die Bedrohung durch ausserhalb der bekannten rechtsextremen Strukturen agierende Einzeltäter als grösser ein als jene durch Gruppen. Dabei dürfte es sich um Anschläge mit geringem logistischen Aufwand handeln.

Es könnten in Zukunft auch weitere Bewegungen Gewalt anwenden, um ihre politischen Forderungen durchzusetzen. So könnten Teile einer politischen Bewegung beginnen, gewaltsam zu agieren, falls ihre Anliegen nicht innerhalb des aktuellen politischen Prozesses berücksichtigt werden oder falls die Antwort der Behörden auf ihr Anliegen nicht ihren Erwartungen entsprechen sollten.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen und Perspektiven beim gewalttätigen Extremismus stellt sich deshalb die Frage, ob die heutigen Informationsbeschaffungs- und Präventionsmassnahmen noch angemessen, oder ob zusätzliche Massnahmen notwendig sind.

4 Prävention und Bekämpfung des gewalttätigen Extremismus als geteilte Aufgabe von Bund und Kantonen

Bei der Prävention und Bekämpfung des gewalttätigen Extremismus greifen die Behörden von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden auf Instrumente zurück, die im Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP), im Nachrichtendienstgesetz und in weiteren Bundesgesetzen, im Strafgesetzbuch sowie in kantonalen Polizeigesetzen und weiteren kantonalen und kommunalen Erlassen vorgesehen sind. Aus Rücksicht auf die föderalistische Kompetenzordnung konzentriert sich der Bundesrat im Folgenden auf die Darstellung und Beurteilung der Massnahmen in Bundeskompetenz.

4.1 Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus

Der Nationale Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus vom 4. Dezember 2017 (vgl. www.svs.admin.ch) ist Teil der Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung vom 18. September 2015 (vgl. BBl **2015** 7487), bei der die Prävention von entscheidender Bedeutung ist. Der NAP leistet dazu einen wichtigen Beitrag, indem er das interdisziplinäre Vorgehen auf allen Ebenen des Staates gegen Radikalisierung und gewalttätigen Extremismus fördert. Er schafft damit die Voraussetzungen dafür, dass Radikalisierung und gewalttätiger Extremismus in all ihren Formen, d. h. ideologieneutral, erkannt und so verhindert oder bekämpft werden können. Zu diesem Zweck bündelt er namentlich die Anstrengungen, die heute in diesem Bereich schon unternommen werden.

Der NAP orientiert sich am Grundgedanken, dass eine institutionalisierte interdisziplinäre Zusammenarbeit von Fachpersonen aus dem Erziehungs-, Sozial- und Jugendbereich sowie der Polizei und weiteren betroffenen Stellen von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden das wichtigste Element für eine wirkungsvolle Prävention ist. Diese Zusammenarbeit sorgt für die Vernetzung der relevanten Akteurinnen und Akteure und erleichtert das gemeinsame Handeln. Die Zivilgesellschaft wird ebenfalls in die Prävention miteinbezogen. Eine Empfehlung des NAP mit besonderer Relevanz im Zusammenhang mit diesem Bericht ist jene des Aufbaus eines behörden- und institutionenübergreifenden kantonalen Bedrohungsmanagements (Massnahme 14). Es wird von der Polizei geführt und ermöglicht, das Gefährdungspotenzial von Personen oder Gruppen, die der Polizei bereits bekannt sind, frühzeitig zu erkennen, richtig einzuschätzen und mit geeigneten Massnahmen zu entschärfen.

Die Zuständigkeit für die Umsetzung der Massnahmen liegt mehrheitlich in der Kompetenz der Kantone. Im Rahmen eines nationalen Impulsprogramms unterstützt der Bund jedoch von den lokalen Behörden und der Zivilgesellschaft initiierte Projekte, die zur Umsetzung der im NAP enthaltenen Massnahmen beitragen. Der Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) koordiniert zudem gemeinsam mit den beteiligten Konferenzen und Verbänden den Wissens- und Erfahrungstransfer. Der NAP soll innerhalb von fünf Jahren (bis Ende 2022) umgesetzt und evaluiert sein.

Die Massnahmen des NAP sind auch in Verbindung mit den bereits existierenden Massnahmen, Programmen und Initiativen der universellen, selektiven und indizierten Prävention in den Bereichen Bildung, Soziales, Integration, Gewalt- und Kriminalprävention sowie Anti-Diskriminierung zu betrachten. Gesamtschweizerisch und auf allen Staatsebenen werden bereits viele wichtige präventive Bemühungen unternommen. Diese Anstrengungen sind weiterzuführen, stärker zu verbreiten und mit den Massnahmen des NAP zu ergänzen.

4.2 Prävention gegen den gewalttätigen Extremismus gemäss NDG

Die Rolle des NDB in der Prävention des gewalttätigen Extremismus als mögliche Bedrohung für die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz liegt im frühzeitigen Erkennen und Verhindern potenziell gewalttätig-extremistischer Aktivitäten extremistischer Organisationen und Einzelpersonen. Dazu trifft

der NDB nachrichtendienstliche Abklärungen und beschafft und analysiert Informationen über alle sicherheitsgefährdenden Handlungen (unabhängig davon, ob sie einer Qualifikation als Straftat unterliegen oder nicht) mit dem Ziel, Gewissheit über eine mögliche Bedrohung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen der Schweiz oder der Freiheitsrechte ihrer Bürgerinnen und Bürger durch potenziell gewalttätig-extremistische Aktivitäten zu erlangen. Dies dient der Berichterstattung an die politischen Behörden und dem Ergreifen nichtstrafrechtlicher Massnahmen. Eine Meldung an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden erfolgt, falls hinreichende Hinweise auf die Begehung einer konkreten Straftat oder strafbarer Vorbereitungshandlungen vorliegen.

4.2.1 Informationsbeschaffung durch den NDB

Die **Informationsbeschaffung** durch den NDB ist im Nachrichtendienstgesetz geregelt. Zur Erfüllung seiner Aufgaben beschafft der NDB Informationen aus öffentlich und nicht öffentlich zugänglichen Informationsquellen. Zum Erkennen und Verhindern von gewalttätig-extremistischen Aktivitäten bedient er sich ausschliesslich genehmigungsfreier Beschaffungsmassnahmen. Gemäss NDG sind darunter folgende Massnahmen zu verstehen:

- die Nutzung öffentlicher Quellen, inklusive Internet und Social Media (Art. 13);
- das Beobachten an öffentlichen und allgemein zugänglichen Orten (Art. 14);
- die Rekrutierung und der Einsatz menschlicher Quellen (Art. 15);
- Personen- und Sachfahndungsausschreibungen, insbesondere im automatisierten Polizeifahndungssystem (RIPOL) und im Schengener Informationssystem (SIS) (Art. 16).

Weiter bestehen gegenüber dem NDB Auskunftspflichten bei einer konkreten Bedrohung, besondere Auskunfts- und Meldepflichten von Behörden (Art. 19 und 20 NDG) sowie besondere Auskunftspflichten von Privaten (Art. 25 NDG). Der NDB kann zudem Meldungen von Dritten entgegennehmen und bei diesen Auskünfte einholen (Art. 23 NDG). Auch kann der NDB Personen anhalten lassen, um ihre Identität festzustellen, und sie befragen (Art. 24 NDG).

Zum Erkennen und Verhindern von gewalttätigem Extremismus sieht das NDG hingegen keine genehmigungspflichtigen Massnahmen (GEBM) nach Artikel 26 vor. Im Bereich des gewalttätigen Extremismus sind also folgende nachrichtendienstlichen Beschaffungsmassnahmen nicht möglich (Art. 27 Abs. 1 Bst. a NDG *e contrario*):

- das Überwachen des Post- und Fernmeldeverkehrs gemäss Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF, SR **780.1**);
- der Einsatz von Ortungsgeräten zur Feststellung des Standorts und der Bewegungen von Personen oder Sachen;
- der Einsatz von Überwachungsgeräten, um das nicht öffentlich gesprochene Wort abzuhören oder aufzuzeichnen oder um Vorgänge an nicht öffentlichen oder nicht allgemein zugänglichen Orten zu beobachten oder aufzuzeichnen;
- das Eindringen in Computersysteme und Computernetzwerke;
- das Durchsuchen von Räumlichkeiten, Fahrzeugen und Behältnissen, um dort vorhandene Gegenstände oder Informationen oder von dort aus übermittelte Informationen zu beschaffen.

Geheime Überwachungsmassnahmen bei Verdacht auf eine sogenannte Katalogstraftat gemäss Schweizerischer Strafprozessordnung (Art. 269 ff. StPO, SR **312.0**) sind jedoch auch bei gewaltextremistischen Delikten möglich.

Die abweichende Behandlung des gewalttätigen Extremismus im Vergleich zu anderen Bedrohungen der inneren Sicherheit (Terrorismus, Spionage, Proliferation, Angriffe auf kritische Infrastrukturen) in Bezug auf die einsetzbaren nachrichtendienstlichen Beschaffungsmassnahmen wurde in der Botschaft zum NDG damit begründet, *«dass dies gerechtfertigt ist, da gewalttätiger Extremismus näher an politisch ideologischen Bewegungen angesiedelt ist, was besondere Zurückhaltung erfordert. Wenn sich hingegen gewalttätiger Extremismus zum Terrorismus hin entwickelt, wird eine Überwachung unter diesem Aspekt möglich. Die jährliche Bestimmung der gewalttätig-extremistischen Gruppierungen durch den Bundesrat gemäss Artikel 69 des Entwurfs [nun Art. 70 Abs. 1 Bst. c NDG] stellt dabei die politische*

Steuerung sicher und verhindert, dass der NDB selbstständig gewalttätig-extremistische Gruppierungen dem terroristischen Lager zuweisen kann» (Botschaft NDG, BBl 2014 2167).

Daten über die durch den Bundesrat jährlich bestimmten Gruppierungen, die nach Art. 19 Abs. 2 Bst. e NDG als gewalttätig-extremistisch einzustufen sind, muss der NDB zwingend im Informationssystem IASA-GEX NDB bearbeiten. Im Informationssystem IASA-GEX NDB ist die Datenbearbeitung restriktiver geregelt als in den übrigen Informationssystemen des NDB. So ist die reine Ablage von Meldungen nicht zulässig, sondern diese müssen zwingend strukturiert erfasst werden. Genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen gegen in IASA-GEX erfasste Personen und Organisationen sind wie bereits erwähnt ausgeschlossen. Zudem muss die Qualitätssicherung des NDB regelmässig sämtliche Personendaten, die in IASA-GEX NDB erfasst sind, auf ihre Erheblichkeit und Richtigkeit hin prüfen (Art. 45 Abs. 5 Bst. a NDG).

Diese vor über fünf Jahren im Gesetz festgelegten Beschränkungen bei den Informationsbeschaffungsmassnahmen im Bereich gewalttätiger Extremismus erfolgten aufgrund der damaligen Einschätzung der Bedrohungslage. In Anbetracht der Tatsache, dass sich seither die Bedrohung durch gewalttätigen Extremismus erhöht hat, sowohl in der Schweiz wie auch im Ausland, stellt sich die Frage, ob diese Beschränkungen im heutigen Kontext noch angemessen sind. In gewissen Fällen könnten GEBM, als Ultima Ratio der nachrichtendienstlichen Beschaffungsmassnahmen, z. B. gegen einzelne gewalttätig-extremistische Exponenten gerechtfertigt und notwendig sein, wenn konkrete Anhaltspunkte für eine Bedrohung für Leib und Leben von Personen bestehen, die aber die Schwelle zur terroristischen Aktivität aber (noch) nicht erreichen. Im Rahmen der laufenden NDG-Revision wird deshalb eine Änderung des heutigen Systems erwogen und die Möglichkeit des Einsatzes von GEBM auch im Bereich des gewalttätigen Extremismus geprüft (vgl. Ziff. 5). Es geht darum, mit einem gezielten Einsatz schärferer Mittel frühzeitig erkennen zu können, wenn sich gewalttätig-extremistische Aktivitäten zu einer konkreten Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz entwickeln und entsprechende Massnahmen dagegen zu ergreifen.

Mit einer solchen Änderung könnten genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen neu auch zur Aufklärung von gewalttätig-extremistischen Aktivitäten angewendet werden, wenn

- a) durch diese eine konkrete Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz vorliegt;
- b) die Schwere der Bedrohung die Massnahme rechtfertigt; und
- c) die bisherigen nachrichtendienstlichen Abklärungen entweder erfolglos waren oder diese ohne die besondere Beschaffungsmassnahme aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden.

Die bisherigen Erfahrungen mit den genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen zeigen, dass deren Einsatz geeignet ist, zielgerichtete und punktgenaue Einzelfallabklärungen *in Fällen konkreter, schwerer Bedrohungen* vorzunehmen. Eine Ausweitung von genehmigungspflichtigen Beschaffungsmassnahmen für die Aufklärung solcher Bedrohungen durch gewalttätig-extremistische Akteure würde es insbesondere erleichtern, Aktivitäten an der Schwelle zu terroristischen Tendenzen frühzeitig zu erkennen und die nötigen präventiven und/oder strafrechtlichen Massnahmen rechtzeitig zu treffen.

4.2.2 Administrative Massnahmen im NDG

Das Nachrichtendienstgesetz sieht die Möglichkeit vor, dass der Bundesrat gegen gewalttätig-extremistische Personen, Organisationen oder Gruppierungen ein **Tätigkeitsverbot** erlassen kann, falls deren Tätigkeit die innere oder äussere Sicherheit konkret bedroht und mittelbar oder unmittelbar dazu dient, gewalttätig-extremistische Aktivitäten zu propagieren, zu unterstützen oder in anderer Weise zu fördern (Art. 73 NDG).

Weiter könnte der Bundesrat gegen als gewalttätig-extremistisch eingestufte Organisationen oder Gruppierungen ein **Organisationsverbot** gemäss Artikel 74 NDG erlassen. Gemäss geltendem Recht muss sich ein Verbot auf einen entsprechenden Beschluss der Vereinten Nationen (UNO) oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) stützen (Art. 74 Abs. 2 NDG). Der

Bundesrat hat seit Inkrafttreten des NDG keine Organisationsverbote verfügt. Aktuell sind keine in der Schweiz aktiven und hier als gewalttätig-extremistisch eingestuft Organisationen von einem entsprechenden Beschluss der UNO oder der OSZE betroffen, und der aktuelle Gesetzestext ist insofern unklar, als weder UNO noch die OSZE solche Verbotsbeschlüsse überhaupt treffen. Der Bundesrat hat deshalb seit Inkrafttreten des NDG noch keine Organisationsverbote verfügt. Im Rahmen der in der Herbstsession 2020 verabschiedeten Vorlage zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus (18.071) wird deshalb Art. 74 Abs. 2 NDG angepasst. Die OSZE wird aus dem Text gestrichen, weil sie keine solchen Beschlüsse fällt, und bezüglich der UNO wird klargestellt, dass nicht zwingend ein formelles Verbot gegen eine Organisation oder Gruppierung notwendig ist. Dies berücksichtigt, dass auch die UNO keine Verbote im engeren Sinne ausspricht.

4.3 Administrativ-rechtliche Massnahmen gemäss weiteren Bundesgesetzen

In Ergänzung zu den in den Ziffern 4.1 und 4.2 aufgelisteten Instrumentarien existieren in weiteren Bundesgesetzen verschiedene verwaltungsrechtliche Massnahmen, die geeignet sind, die Bedrohung durch gewalttätig-extremistische Akteure einzudämmen:

- a) Personen, die zur Annahme Anlass geben, dass sie sich selbst oder Dritte mit einer Waffe gefährden, erhalten keinen Waffenerwerbsschein (Art. 8 Abs. 2 Bst. c Waffengesetz, SR **514.54**). Die Zugehörigkeit zu einer gewalttätig-extremistischen Szene kann zu einer solchen Annahme Anlass geben.
- b) Die Polizei- und die Zollbehörden stellen, ungeachtet der Menge, Beschaffenheit und Art, Material sicher, das Propagandazwecken dienen kann und dessen Inhalt konkret und ernsthaft zur Gewalttätigkeit gegen Menschen oder Sachen aufruft (Art. 13e Abs. 1 BWIS). Solches Material wird dem NDB zur Begutachtung weitergeleitet. Auf Antrag des NDB kann fedpol die Einziehung dieses Materials verfügen. Bei Verbreitung von solchem Material über das Internet kann fedpol nach Anhörung des NDB die Löschung der betreffenden Webseite verfügen, wenn das Propagandamaterial auf einem schweizerischen Rechner liegt, oder einem Schweizer Provider empfehlen, die betreffende Webseite zu sperren, wenn das Propagandamaterial nicht auf einem schweizerischen Rechner liegt (Art. 13e Abs. 5 Bst. a und b BWIS). Mit einem neuen Bst. a^{bis} wird fedpol künftig die Möglichkeit haben, den Widerruf eines schweizerischen Domain-Namens zu verfügen, wenn über letzteren Gewaltpropagandamaterial verbreitet wird.⁸ Die Handlungsmöglichkeiten von fedpol werden damit auf alle Fälle ausgeweitet, in denen das Propagandamaterial nicht auf einem schweizerischen Rechner liegt, aber zu dessen Verbreitung ein schweizerischer Domain-Name verwendet wird.⁹ Damit wird ein wichtiger Beitrag geleistet, um der Verbreitung von Gewaltpropaganda inskünftig umfassender und wirkungsvoller entgegenzutreten zu können.
- c) Der Bundesrat kann Sicherheitsprüfungen vorsehen für Bedienstete des Bundes, Angehörige der Armee und des Zivilschutzes sowie für Dritte, die an klassifizierten Projekten im Bereich der inneren und äusseren Sicherheit mitwirken (Art. 19 ff. BWIS). Dabei werden auch Aktivitäten geprüft, welche die innere oder äussere Sicherheit bedrohen können, was den gewalttätigen Extremismus einschliesst. Somit kann verhindert werden, dass Exponenten dieser Szene eine Anstellung bei der Bundesverwaltung (zivile und militärische Behörden) oder Zugang zu klassifizierten Aufträgen des Bundes erhalten.
- d) Einreiseverbote und Ausweisungen kann fedpol nach Anhörung des NDB verfügen (Art. 67 Abs. 4 und Art. 68 Ausländer- und Integrationsgesetz).
- e) Der Bundesrat sieht vor, die Anliegen der Motion Rieder 17.3862 im Zuge der ersten NDG-Revision umzusetzen. Mit dieser Motion sollen Personen, die sich in extremistischen Kreisen bewegen und bereits auch durch ihr gewalttätiges Verhalten aufgefallen sind, davon abgehalten werden, sich an Ausschreitungen im Ausland zu beteiligen (gezieltes Ausreiseverbot). Die Ausreisebeschränkung verfolgt damit in erster Linie einen präventiven Zweck.

⁸ BBI **2019** 2619.

⁹ BBI **2017** 6559, hier 6654 f.

- f) Sollte sich, wie oben beschrieben (vgl. Ziff. 2. c), gewalttätiger Extremismus hin zum Terrorismus entwickeln oder bereits entwickelt haben, könnten die im Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) vorgesehenen, zusätzlichen präventiv-polizeilichen Massnahmen gegen terroristische Gefährder angewendet werden, sofern die Voraussetzungen für deren Anordnung gegeben sind. Die durch das Parlament verabschiedete aber noch nicht in Kraft getretene PMT-Vorlage, die das BWIS ändert und ergänzt, sieht folgende Massnahmen vor:

- Melde- und Gesprächsteilnahmepflicht
- Kontaktverbot
- Ein- und Ausgrenzung
- Ausreiseverbot
- Eingrenzung auf eine Liegenschaft
- Elektronische Überwachung und Mobilfunklokalisierung
- Verdeckte Fahndung im Internet und in elektronischen Medien.

Zusätzliche, neue Mittel zur Informationsbeschaffung im präventiven Bereich werden in der PMT-Vorlage jedoch nicht vorgesehen.

4.4 Gefahrenabwehr zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

Generell sind die Kantone verantwortlich für die öffentliche Sicherheit und Ordnung auf ihrem Territorium. Somit sind die Bewilligungserfordernisse für Demonstrationen und die zur Verfügung stehenden polizeilichen Massnahmen je nach kantonalem Recht unterschiedlich. Gewisse Kantone kennen zum Beispiel die Instrumente der temporären Wegweisung oder Fernhaltung von einem Ort und den vorübergehenden polizeilichen Gewahrsam, die für die Verhinderung gewalttätig-extremistischer Aktivitäten nützlich sind.

Die kantonalen Vollzugsbehörden des NDG, welche in den meisten Kantonen Teil der Kriminalpolizei sind, übernehmen in der präventiven Arbeit zur Bekämpfung des gewalttätigen Extremismus zudem eine wichtige Koordinationsrolle zwischen den Polizeikörpern und dem NDB.

4.5 Gewalttätiger Extremismus und Strafverfolgung

Im Rahmen ihrer gewalttätig-extremistischen Aktivitäten machen sich gewalttätige Extremisten bisweilen strafbar. Je nach Tatbestand sind entweder die Kantone oder der Bund für die Strafverfolgung zuständig. Im Zusammenhang mit gewalttätig-extremistischen Tätigkeiten geht es meistens um eine oder mehrere folgender Straftaten:

StGB-Artikel	Straftatbestand	Strafverfolgungskompetenz
122	Schwere Körperverletzung	Kantone
123	Einfache Körperverletzung	Kantone
125	Fahrlässige Körperverletzung	Kantone
126	Tätlichkeiten	Kantone
133	Raufhandel	Kantone
134	Angriff	Kantone
135	Gewaltdarstellungen	Kantone
144	Sachbeschädigung	Kantone
180	Drohung	Kantone
186	Hausfriedensbruch	Kantone
221	Brandstiftung	Kantone
222	Fahrlässige Verursachung einer Feuersbrunst	Kantone
223	Verursachung einer Explosion	Kantone
224	Gefährdung durch Sprengstoffe	Bund
226	Herstellen, Verbergen, Weiterschaffen von Sprengstoffen und giftigen Gasen	Bund
259	Öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit	Kantone
260	Landfriedensbruch	Kantone

261 ^{bis}	Rassendiskriminierung	Kantone
285	Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte	Kantone oder Bund (vgl. Art. 23 Abs. 1 Bst. h StPO)

Diese allgemein anwendbaren Tatbestände sind geeignet, rechtswidrige Aktivitäten der Exponenten der gewaltextremistischen Szenen abzudecken.

Zudem kann die Beteiligung an oder Unterstützung einer gewalttätig-extremistischen Organisation, die den Zweck verfolgt, Gewaltverbrechen zu begehen, unter Art. 260^{ter} StGB fallen: Art. 260^{ter} StGB stellt die Beteiligung an und die Unterstützung einer kriminellen – einschliesslich terroristischen – Organisation unter Strafe, wobei die Gerichte regelmässig von einem weiten Unterstützungsbegriff ausgehen. Kriminelle Organisationen werden gemäss geltendem Recht definiert als Organisationen, die ihren Aufbau und ihre personelle Zusammensetzung geheim halten und die den *Zweck verfolgen, Gewaltverbrechen zu begehen* oder sich mit verbrecherischen Mitteln zu bereichern. Im Rahmen der Vorlage zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus (18.071) wurde bei der Definition der kriminellen Organisation auf das gesetzliche Kriterium der Geheimhaltung verzichtet. Zudem wird neu die *terroristische* Organisation explizit in Art. 260^{ter} StGB erwähnt und die entsprechende Beteiligung und Unterstützung unter Strafe gestellt werden (vgl. Ziff. 2. d).

5 Lücken im Dispositiv?

Nach Einschätzung des Bundesrates sind die bestehenden und vorgesehenen Massnahmen grundsätzlich dazu geeignet, die Bedrohungen durch gewalttätigen Extremismus effektiv einzudämmen. Trotzdem lässt sich eine gewisse Lageverschärfung im Bereich des gewalttätigen Linksextremismus und durch die mittelfristig erhöhte Wahrscheinlichkeit eines Anschlags eines rechtsextremistisch inspirierten Einzeltäters (vgl. Ziff. 3.3) feststellen. Dieser Umstand, der aus einer Lageentwicklung resultiert, welche auch im europäischen und weiteren internationalen Umfeld beobachtet werden kann, rechtfertigt für den Bundesrat im Rahmen der NDG-Revision die Prüfung zusätzlicher Massnahmen zur Früherkennung und Verhinderung gewalttätig-extremistischer Tätigkeiten in Form einer möglichen Ausweitung von GEBM auf gewalttätig-extremistische Aktivitäten, insbesondere wenn konkrete Anhaltspunkte auf eine Bedrohung von Leib und Leben von Personen hinweisen. Der Bundesrat hat im Februar 2019 das VBS mit der Revision des NDG beauftragt. Der zu erarbeitende Entwurf, welcher voraussichtlich Ende 2021 in die Vernehmlassung gehen wird, wird unter anderem die Ausweitung des Instruments der GEBM auf gewalttätig-extremistische Aktivitäten prüfen. Diese grundlegende Neuerung wird zusammen mit den Kantonen, welche in der Arbeitsgruppe vertreten sind, vertieft diskutiert.

Die Beurteilung der Wirksamkeit der verschiedenen kantonalen Mittel gegen gewalttätigen Extremismus müssen primär die Kantone beurteilen. Ihre Bedürfnisse sind je nach Lage auch unterschiedlich. Die durch den NAP geförderte interdisziplinäre Zusammenarbeit und die Empfehlungen für den Aufbau eines kantonalen Bedrohungsmanagements erlauben eine bessere Koordination sämtlicher Akteure und können dazu beitragen, gewalttätigen Extremismus noch wirksamer zu verhindern und zu bekämpfen. Die Kantone sind daran, solche Massnahmen umzusetzen. Für eine umfassende Beurteilung des Ende 2017 verabschiedeten NAP ist es jedoch noch zu früh.

Die Bestimmungen des bestehenden Strafrechts decken gewalttätig-extremistische Taten ab und bestrafen diese angemessen. Auch hier sind keine Lücken feststellbar. Die laufenden gesetzgeberischen Arbeiten zur Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität durch das Strafrecht führen zu einem verstärkten strafrechtlichen Instrumentarium auch gegen Formen von extremistischen Gewalttaten. Die wirksame Bekämpfung ist abhängig von einer effizienten Einleitung und Durchführung von Strafverfahren.

Mit der vom Parlament verabschiedeten PMT-Vorlage sollten künftig neue polizeiliche Massnahmen für Fälle zur Verfügung stehen, in denen sich gewalttätig-extremistische Aktivitäten zu solchen terroristischer Natur entwickelt haben oder hinreichende Beweise bestehen, dass sie sich in diese Richtung entwickeln. Zurzeit läuft noch die Referendumsfrist.

Der Einbau dieser zusätzlichen Instrumente im Rahmen der laufenden Gesetzesrevisionen würde das Dispositiv zur Verhinderung und Bekämpfung des gewalttätigen Extremismus in der Schweiz erheblich verbessern. Somit würden die Anliegen der Autorin des Postulats angemessen berücksichtigt und ihr Vorstoss könnte zur Abschreibung beantragt werden.