Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesrain 20
3003 Bern

Per Mail an: info.strafrecht@bj.admin.ch

Bern, den 28. März 2025

Vorentwurf zum Bundesgesetz über das Verbot des öffentlichen Verwendens von nationalsozialistischen Symbolen VNSG (Vernehmlassung)

Sehr geehrter Herr Bundesrat,
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) dankt für die Möglichkeit, sich an der Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über das Verbot des öffentlichen Verwendens von nationalsozialistischen Symbolen (VNSG) zu beteiligen. Als ausserparlamentarische Kommission setzt sich die EKR seit ihrer Ernennung durch den Bundesrat am 23. August 1995 kontinuierlich und auf vielfältige Weise für den Schutz vor Rassismus und rassistischer Diskriminierung in der Schweiz ein – ein wichtiger Bestandteil der Wahrung der grundrechtlichen Prinzipien unseres Rechtsstaates.

1) Grundsatzposition der EKR

Das Zeigen, Verbreiten, Tragen und Verwenden von rassistischen und nationalsozialistischen Symbolen in der Öffentlichkeit ist gemäss Art. 261bis des Strafgesetzbuches (StGB) nur strafbar, wenn dies mit der Verbreitung rassistischer Ideologien, der Anstiftung zu rassistischer Diskriminierung oder der Herabwürdigung einer Person oder Personengruppe einhergeht. Wie die EKR unter anderem in ihrer Studie «Die Rassismusstrafnorm in der Gerichtspraxis» (2021) darlegt, wird die Strafnorm in Bezug auf die Verbreitung rassistischer und nationalsozialistischer Symbole leider sehr eng ausgelegt. In der Vergangenheit kam es in einigen Fällen, in denen die EKR eindeutig rassistische Ideologien verbreitet sah, zu Freisprüchen oder Einstellungsverfügungen. Das erklärte Ziel der Gesetzesvorlage ist es, diese Gesetzeslücke zu schliessen: Auch das blosse Verbreiten von rassistischen oder nationalsozialistischen Symbolen ohne die oben genannten Voraussetzungen soll künftig strafbar sein.

Angesichts der teils engen Auslegung der Strafnorm erachtet die EKR die Einführung eines allgemeinen Verbots der öffentlichen Verwendung rassistischer, nationalsozialistischer, extremistischer und gewaltverherrlichender Symbole als notwendig. Bereits bei der Vernehmlassung zur Ergänzung der Strafnorm 261bis im Oktober 2009 sowie in einer Stellungnahme im Juni 2022 hat sich die EKR öffentlich für ein solches Verbot ausgesprochen.

Der vorliegende Gesetzesvorschlag basiert auf der Motion 23.4318 der Rechtskommission des Ständerates (RK-S), die ein Verbot der öffentlichen Verwendung rassendiskriminierender, gewaltverherrli-

chender oder extremistischer Symbole – wie etwa nationalsozialistischer Zeichen – fordert. Der Bundesrat hat beschlossen, die Umsetzung dieser Motion in zwei Etappen vorzunehmen. Zunächst soll ein Verbot von nationalsozialistischen Symbolen und Zeichen eingeführt werden, gefolgt von einem zweiten Schritt, in dem auch rassistische, extremistische und gewaltverherrlichende Symbole und Zeichen verboten werden. Dieser zweistufige Ansatz wird vom Bundesrat mit der fachlichen und politischen Komplexität der Umsetzung eines umfassenden Verbots sowie dem Anstieg von antisemitischen Vorfällen und Hassreden begründet.

Die EKR kann den Beschluss für ein zweistufiges Verfahren nachvollziehen. **Dennoch ist es der EKR wichtig zu betonen, dass das eigentliche Ziel ein umfassendes Verbot aller rassendiskriminierenden, nationalsozialistischen, extremistischen und gewaltverherrlichenden Symbole sein muss**. Nur dieses weiter gefasste Verbot stellt eine tatsächliche Lösung für die oben beschriebene Lücke in der Rechtsprechung dar. Die Umsetzung des zweiten Schritts muss daher zügig erfolgen, wobei sowohl der Bundesrat als auch das Parlament diesem Vorhaben hohe Priorität einräumen sollten.

2) Bemerkungen zum Vorentwurf VNSG

Artikel 2, Absatz 1: Verbotene Symbole

Die für die EKR zentralste Frage des vorgeschlagenen Gesetzesentwurfs ist, ob die Definition von nationalsozialistischen Symbolen im Gesetz offen formuliert werden soll oder ob im Sinne des Bestimmtheitsgebots ein Katalog mit einer Aufzählung der vom Gesetz erfassten Symbole erforderlich ist. Der Bundesrat hat sich für eine sehr offene Definition im Gesetz entschieden. Damit wird die Auslegung, welche Symbole erfasst sind, den rechtsanwendenden Behörden und Gerichten überlassen.

Die EKR erachtet eine explizite Aufzählung der vom Gesetz erfassten Symbole, gerade auch im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot, für angezeigt und spricht sich dafür aus, die verbotenen Symbole explizit in einer Verordnung festzuhalten. Bereits jetzt bestehen Uneinigkeiten darüber, welche Symbole aufgrund der vorgeschlagenen Definition auf Gesetzesebene verboten sein sollen. Ein Beispiel dafür ist der gelbe Davidsstern. Durch die Definition auf Verordnungsebene wäre gewährleistet, dass der Bundesrat den Katalog laufend und ohne Gesetzgebungsprozess anpassen kann.

Auch im Hinblick auf die angekündigte zweite Etappe des Gesetzes, das Verbot von rassistischen, gewaltverherrlichenden und extremistischen Symbolen, empfiehlt sich eine Verordnung, welche die verbotenen Symbole explizit festhält. Für das Verbot von rassistischen, gewaltverherrlichenden und extremistischen Symbolen wird der Bundesrat wohl eine Aufzählung in einer Verordnung umsetzen müssen, da hier noch weniger Klarheit über die verbotenen Symbole besteht als bei den nationalsozialistischen Symbolen. Es wäre schwer nachzuvollziehen, wenn für die nationalsozialistischen Symbole eine sehr offene Definition gelten würde, für rassistische, gewaltverherrlichende und extremistische Symbole jedoch eine Aufzählung auf Verordnungsebene erfolgen würde.

Laut dem Bundesrat soll das Verbot sowohl eindeutig nationalsozialistische Symbole als auch abgeänderte Symbole wie die Zahlencodes «18» oder «88» umfassen. Bei den abgeänderten Symbolen wird der Kontext eine entscheidende Rolle bei der Beurteilung der Strafbarkeit spielen. Hier könnte es jedoch für die rechtsanwendenden Behörden im Rahmen eines Ordnungsbussenverfahrens schwierig werden festzustellen, welche Absicht eine Person hat, die eine bestimmte Zahlenkombination verwendet, zumal viele diese Codes nicht kennen. Zudem sind Zahlencodes oft mehrdeutig. Ein Beispiel ist die Zahl «88»: Sie wird von Neonazis als «Heil Hitler» interpretiert, kann aber auch für «Hiphop» stehen oder in einem Online-Nutzernamen den Jahrgang der betreffenden Person anzeigen. Die EKR empfiehlt, dass Zahlencodes nicht vom Verbot erfasst werden. In Fällen, wo die Zahlencodes benutzt werden, um eine Ideologie zu verbreiten oder um Menschen aufgrund ihrer «Rasse» Ethnie, Religion oder sexuellen Orientierung herabzusetzen, würde immer noch Art. 261bis StGB zur Anwendung kommen.

Artikel 2, Absatz 2: Ausnahmen

Das Gesetz erlaubt weiterhin die Verwendung von nationalsozialistischen Symbolen für edukative, kulturelle und künstlerische, historische, journalistische und wissenschaftliche Zwecke. Obwohl diese Ausnahmen zweifelsohne notwendig und angebracht sind, ist es der EKR wichtig, darauf hinzuweisen, dass diese Ausnahmen einerseits auch zur Normalisierung der verbotenen Symbole beitragen können und andererseits die Gefahr für Schlupflöcher bieten. Insbesondere darf die Berufung auf künstlerische oder kulturelle Zwecke kein Freipass für die Verwendung verbotener Symbole sein, insbesondere wenn der Kontext oder die Wertung der Symbole nicht klar ist.

Wir hoffen, dass unsere Bemerkungen im Rahmen der Vernehmlassung hilfreich sind und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Ursula Schneider Schüttel
Präsidentin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR
Inselgasse 1
CH-3003 Bern

ekr-cfr@gs-edi.admin.ch
www.ekr.admin.ch