

Strategien gegen Rechtsextremismus in der Schweiz

Akteure, Massnahmen und Debatten



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Generalsekretariat GS-EDI
Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB

Strategien gegen Rechtsextremismus in der Schweiz: Akteure, Massnahmen und Debatten

Strategien gegen Rechtsextremismus in der Schweiz: Akteure, Massnahmen und Debatten

Damir Skenderovic

Impressum

Text

Damir Skenderovic

Redaktion

Kathrin von Däniken

Gestaltung

Zentrum elektronische Medien ZEM,
3003 Bern

Herausgeberin

Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB
Eidgenössisches Departement des Innern
Generalsekretariat
3003 Bern
ara@gs-edi.admin.ch
www.edi.admin.ch/ara

Die vom Autor in dieser Studie vorgelegten wissenschaftlichen Analysen und Interpretationen müssen nicht jenen der FRB bzw. des EDI entsprechen.

1. Auflage, Juni 2010

Inhaltsverzeichnis

	Einleitung	7
	Forschungsprojekt und Dank	11
	Biografische Angaben	13
	Zusammenfassung	15
1	Rechtsextremismus und Rechtspopulismus in der Schweiz	19
1.1	Entwicklung der rechtspopulistischen Parteien seit den 1960er Jahren	21
1.2	Rechtspopulistische Parteien und extreme Rechte: Abgrenzungen und Beziehungsfelder	23
1.3	Einstellungen zu Migrantinnen und Migranten: Kontinuität des Überfremdungsdiskurses	27
1.4	Die extreme Rechte: Sozialstruktur und Hauptakteure	31
1.5	Entwicklung der extremen Rechten seit 1945: vom Untergrund zur Subkultur	35
2	Gesetzliche Normen: rechtliche und gesellschaftliche Funktion	41
2.1	Antirassismus-Strafnorm: gesetzlicher Schutz und symbolische Bedeutung	43
2.2	Weitere rechtliche Grundlagen: Gesetze und Debatten	53
2.3	Fazit: Bedeutung und Grenzen gesetzlicher Normen	57
3	Staatliche Behörden: Debatten, Einschätzungen und Massnahmen	59
3.1	Bundesebene: der lange Weg zu Sensibilisierung und Institutionalisierung	61
3.2	Gemeindeebene: unmittelbarer Handlungsdruck und praktische Massnahmen	77
3.3	Fazit: Wandel der behördlichen Einschätzungen und Reaktionen	85
4	Akteure der Zivilgesellschaft: Vielfalt der Strukturen, Themen und Aktivitäten	89
4.1	Bedeutung der antirassistischen Bewegung	91
4.2	Gezielte Interventionen – ausgewählte Adressatengruppen	93
4.3	Öffentlichkeitsarbeit – breiter Adressatenkreis	95
4.4	Bildungsbereich – grosses Angebot, mangelnde Nachfrage	97
4.5	Fanarbeit im Fussball – viel Repression, wenig Prävention	103
4.6	Fazit: kontinuierliche Arbeit zivilgesellschaftlicher Akteure	105

5	Strategien und Massnahmen gegen Rechtsextremismus in Europa	107
5.1	Reaktionen auf den Aufschwung von Rechtspopulismus und Rechtsextremismus	109
5.2	Repression und Information	113
5.3	Prävention und Sensibilisierung	115
5.4	Mobilisierungen und Signale im öffentlichen Raum	119
5.5	Fazit: Bedeutung der EU und Vielfalt der Strategien	121
6	Schlussfolgerungen: die Notwendigkeit langfristiger Perspektiven und Strategien	123
	Anhang: Verzeichnis der Abkürzungen	127

Einleitung

Wie weit darf der Staat gehen in der Beeinflussung der individuellen Meinungen und Einstellungen? Dieser Leitfrage staatlichen Handelns steht die Frage gegenüber, auf welchen Werten unsere Gesellschaft beruht, und was der Staat tun kann und muss, um diese Werte in der Gesellschaft zu verankern und sie gegen Angriffe zu verteidigen.

Die Bundesverfassung garantiert unsere Grundrechte und gilt für alle Menschen gleichermaßen. Artikel 8, Absatz 1 hält fest, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind. Absatz 2 verbietet daher jegliche Diskriminierung und unterstreicht, dass die Würde des Menschen unantastbar ist. In der Auseinandersetzung um die Antirassismus-Strafnorm (Artikel 261^{bis} StGB) äusserte sich Alt-Bundesrat Couchepin zur Verantwortung des Staates bei der Wahrung der Grundrechte wie folgt:

«Ich war damals im Parlament tätig und kann mich gut an die Diskussion auch unter Liberalen erinnern. Es gab zwei Positionen: Die einen sagten, dass wir eine solche Norm nicht brauchen würden, weil die Gesellschaft gesund genug sei, um rassistische Züge zu eliminieren. Die anderen, die weniger von dieser «angelsächsischen» Haltung hielten, glaubten, wie ich, dass ein Staat alles unternehmen muss, um seine Grundrechte zu

wahren. Es gibt nun mal Grenzüberschreitungen, die ein demokratischer Staat nicht akzeptieren darf – vor allem, wenn es sich um einen Angriff auf unsere gesellschaftlichen Werte handelt.»

(MIX – Die Migrationszeitung Nr. 17/09)

Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung hat die Aufgabe, das staatliche Handeln gegen derartige Grenzüberschreitungen zu koordinieren und gemeinsam mit den zivilgesellschaftlichen Akteuren die gesellschaftlichen Grundwerte zu fördern.

Rechtsextreme stellen unsere pluralistische und demokratische Gesellschaft in Frage und wünschen sich ein autoritäres Regime. Dies unterscheidet sie von rechtspopulistischen Bewegungen. Dies bedeutet nicht, und darauf wird in diesem Buch nachdrücklich hingewiesen, dass es nicht zu Überschneidungen kommen kann, sei dies in Form von personellen Beziehungen, in inhaltlichen Fragen oder in antipluralistischen Vorstellungen. Parteien von rechts aussen kommt diesbezüglich eine hohe Verantwortung zu, sich klar und unmissverständlich von allen undemokratischen und menschenverachtenden Ideologien zu distanzieren.

Rechtsextreme Ideologien sind nicht nur autoritär, antidemokratisch und antipluralistisch, ihr wesentliches Merkmal ist die

Infragestellung der Gleichwertigkeit aller Menschen. Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sind konstituierende Elemente des Rechtsextremismus. Darin sind sich alle Definitionen des Rechtsextremismus einig. Für Jugendliche, die an rechtsextremen Demonstrationen und Gruppierungen mitmachen, stellen sie eine weit wichtigere Motivation dar, als weitergehende ideologische Überzeugungen. Rechtsextremismus stellt heute zwar keine grundsätzliche Gefährdung unserer Demokratie dar. Besorgniserregend ist jedoch die Zahl der rassen-diskriminierenden Übergriffe und der Versuch von Rechtsextremen, ihre antidemokratischen und menschenverachtenden Ziele verstärkt auch auf politischem Weg zu erreichen. Diese Strategie hat in der Schweiz bis heute noch wenig Erfolg gehabt und so soll es auch bleiben.

Um dies zu gewährleisten, muss die Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus breit ansetzen. Sie hat die Ursprünge und gesellschaftliche Verankerung rechtsextremer Ideologien nachzuzeichnen und heutige Erscheinungsformen darzustellen. Gestützt darauf können geeignete Strategien gegen Rechtsextremismus entwickelt und insbesondere auch die zahlreichen Gegenmassnahmen auf den verschiedenen staatlichen Ebenen und im zivilgesellschaftlichen Bereich gewürdigt und beurteilt werden.

Der Bundesrat nimmt die Gefahr, die der Rechtsextremismus für unsere Gesellschaft darstellt, ernst. Davon zeugen die verschiede-

nen Massnahmen, die er in den letzten zwanzig Jahren ergriffen hat, wie dieses Buch zeigt. So beauftragte 1994 der damalige Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Arnold Koller, Urs Altermatt und Hanspeter Kriesi eine Studie zum Rechtsextremismus auszuarbeiten. Sie wurde 1995 unter dem Titel «Rechtsextremismus in der Schweiz. Organisationen und Radikalisierung in den 1980er und 1990er Jahren» publiziert. 2001 beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Departement des Innern die Forschung zu Rechtsextremismus in der Schweiz zu fördern und beschloss in der Folge das NFP 40+ «Rechtsextremismus – Ursachen und Gegenmassnahmen», das 2008 zum Abschluss kam. Die einzelnen Studien und abschliessenden Publikationen dieses Forschungsprogramms bieten eine wertvolle Gesamtschau über die gegenwärtige Situation des Rechtsextremismus in der Schweiz, über die sozialen Hintergründe und die ergriffenen Gegenmassnahmen. Die Abschlusspublikation «Right-wing Extremism in Switzerland. National and International Perspectives» ermöglicht einen Überblick über die Forschungsergebnisse und setzt diese in einen europäischen Zusammenhang. Von den dreizehn durchgeführten Projekten hat die Fachstelle für Rassismusbekämpfung die wichtigsten Resultate von fünf Projekten in zwei Broschüren publiziert: «Jugendliche und Rechtsextremismus: Opfer, Täter, Aussteiger» und «Rechtsextremismus bekämpfen: wirksame Massnahmen und griffige Arbeitsinstrumente für Gemeinden».

Die vorliegende Publikation setzt diese Tradition fort: fundiert wissenschaftliche Beiträge werden einem breiten Publikum in knapper, gut verständlicher Form, ohne grossen wissenschaftlichen Apparat präsentiert. Dies bedeutet, dass die Belege für die Aussagen in den angegebenen wissenschaftlichen Publikationen und nicht in der vorliegenden Broschüre zu finden sind. Die Publikation bietet so eine anschauliche Übersicht über die Geschichte und die verschiedenen Erscheinungsformen der extremen Rechten in der Schweiz sowie die Gegenmassnahmen zu Rechtsextremismus, die von Bund, Kantonen, Gemeinden und zivilgesellschaftlichen Organisationen ergriffen wurden. Der Autor der Studie, Damir Skenderovic, Professor für Zeitgeschichte an der Universität Fribourg, verfügt über langjährige Forschungserfahrung auf dem Gebiet des Rechtsextremismus und hat dazu zahlreiche, international anerkannte Beiträge veröffentlicht. Für die vorliegende Publikation stützt er sich unter anderem auf die Resultate des NFP 40+ sowie auf die Ergebnisse eines europäischen Forschungsprojekts («Strategies to Combat Right-Wing Extremism in Europe»), in denen er jeweils auch ein Projekt geleitet hat.

Die Publikation bildet aber auch eine wichtige Arbeitsgrundlage, die hilft, Massnahmen zu planen und zu beurteilen. In diesem Sinne hofft die Fachstelle für Rassismusbekämpfung, dass die Publikation zu einer breiten Diskussion beiträgt und die Erarbeitung konkreter Projekte anregt. Die Fachstelle wird allen Interessierten mit Fach-

wissen beistehen und im Rahmen ihres Mandats und ihrer finanziellen Möglichkeiten Pilotprojekte mit unterstützen.

Michele Galizia

Leiter Fachstelle für Rassismusbekämpfung

Forschungsprojekt und Dank

Diese Studie ist im Rahmen des europäischen Forschungsprojekts «Strategies to Combat Right-Wing Extremism in Europe» (2007-2009) entstanden, das von der Bertelsmann Stiftung in Kooperation mit dem Centrum für angewandte Politikforschung (CAP) am Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität in München getragen wurde. Es ging darum, Gegenmassnahmen zu Rechtsextremismus in verschiedenen europäischen Ländern zu untersuchen, mit dem Ziel, Voraussetzungen zu schaffen, um aus ländervergleichender Perspektive die Strategien und Massnahmen gesellschaftlicher und staatlicher Akteure und Institutionen zu optimieren. Aus dem Projekt resultierten Länderstudien zu Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, den Niederlanden, Österreich, Schweden, der Schweiz und Ungarn. Sie sind in einem Sammelband zusammengefasst (Bertelsmann Stiftung, Hrsg., *Strategies for Combating Right-Wing Extremism in Europe*, Gütersloh, 2009). Der Sammelband enthält auch die englische Version des vorliegenden, für die deutsche Veröffentlichung stark überarbeiteten und ergänzten Beitrags.

Die vollständigen Verweise auf die verwendeten Quellen und Publikationen sind in der englischsprachigen Originalfassung des Beitrags zu finden. Neben Berichten von Behörden und Nichtregierungsorganisationen, Presseartikeln, Umfragen, Evaluationsstudien und wissenschaftlichen Publikationen bildeten die im Nationalen Forschungsprogramm (NFP) 40+ «Rechtsextremismus – Ursachen und Gegenmassnahmen» durchgeführten Studien eine wichtige Grundlage für die Erarbeitung des vorliegenden Textes. Ich möchte den Forschenden des NFP 40+ für die Bereitstellung ihrer Ergebnisse und Veröffentlichungen vielmals danken. Ein besonderer Dank geht an Vera Sperisen, die am Projekt der Bertelsmann Stiftung mitgearbeitet hat. Schliesslich danke ich Christina Späti und Brigitta Gerber für ihre kritischen Kommentare zu einer ersten Textfassung.

Biografische Angaben

Damir Skenderovic ist Assoziierter Professor für Allgemeine und Schweizerische Zeitgeschichte an der Universität Fribourg. Er studierte Geschichte, Sozialanthropologie und Kommunikationswissenschaft und war von 1999 bis 2002 Visiting Scholar am Center for European Studies der New York University. Er unterrichtete Geschichte, Soziologie und Politikwissenschaft an den Universitäten Zürich, Luzern und Fribourg und war Co-Leiter von Forschungsprojekten im NFP 40 «Rechtsextremismus – Ursachen und Gegenmassnahmen» (2004-2007) und NFP 56 «Sprachenvielfalt und Sprachkompetenz in der Schweiz» (2007-2009). Seine Forschungsschwerpunkte sind Rechtsextremismus, Rechtspopulismus, Nationalismus und Migration.

Zusammenfassung

Wie in anderen westeuropäischen Ländern hat sich die extreme Rechte in der Schweiz seit dem Zweiten Weltkrieg stark gewandelt. Aus einer kleinen Untergrundszene wurde eine Subkultur, die durch vielfältige Erscheinungs- und Ausdrucksformen gekennzeichnet ist. Lange Zeit hat die schweizerische Öffentlichkeit der Problematik des Rechtsextremismus wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Dies änderte sich, als die extreme Rechte in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre mit zunehmender Militanz und Gewaltanwendung öffentlich in Erscheinung trat. Nachdem die Behörden der extremen Rechten in der Zeit des Kalten Krieges kaum Beachtung geschenkt hatten, begannen sie nun, mit Gegenstrategien und Massnahmen auf verschiedenen Ebenen zu reagieren. Auch Akteure aus der Zivilgesellschaft engagierten sich zunehmend gegen Rechtsextremismus. Auffallend ist dabei, dass Rechtsextremismus in der Schweiz selten als eigenständiges Thema angesprochen wird. Im Vordergrund stehen vielmehr einzelne Aspekte wie Rassismus, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit und Gewalt, was die Verfolgung gezielt erarbeiteter Strategien und die Umsetzung umfassender Massnahmen gegen Rechtsextremismus erschwert. Die vorliegende Studie befasst sich mit den Strategien, Akteuren und Debatten, die in den letzten zwanzig Jahren im Zusammenhang mit Massnahmen gegen Rechts-

extremismus in der Schweiz in Erscheinung traten.

Kapitel 1 zeichnet die Entwicklung von Rechtsextremismus und Rechtspopulismus in der Schweiz nach. Seit Mitte der 1990er Jahre hat sich die extreme Rechte als Subkultur zunehmend konsolidiert. Nach jüngsten Schätzungen der Bundesbehörden gehören rund 1200 Personen dazu. Ein Hauptmerkmal ist die starke Verjüngung der Szene, die mit dem Aufkommen der rechtsextremen Fraktion der Skinheadbewegung eingesetzt hat. Bis heute konnten Parteien der extremen Rechten im schweizerischen Parteiensystem nicht Fuss fassen. Ihr politischer Einfluss ist daher sehr gering. Seit den 1960er Jahren vermochten sich hingegen rechtspopulistische Parteien in der schweizerischen Parteienlandschaft fest zu verankern. Sie distanzieren sich mit Nachdruck von der extremen Rechten, doch bestehen ideologische, organisatorische und personelle Verbindungen zwischen den beiden Strömungen.

Grundlage für Massnahmen gegen Rechtsextremismus bilden verschiedene gesetzliche Normen (Kapitel 2). Eine wichtige Handhabe zur Ahndung von Straftatbeständen im Zusammenhang mit Rechtsextremismus bietet die Antirassismus-Strafnorm (Artikel 261^{bis} StGB), die 1995 in Kraft trat. Sie dient

nicht nur als Basis für repressive Massnahmen, sondern hat auch eine Präventions- und Sensibilisierungsfunktion. Indem die Strafnorm zudem die Ahndung von ideologischen Dimensionen rechtsextremer Aktivitäten ermöglicht, trägt sie dazu bei, eine auf den Geweltaspekt reduzierte Blickweise zu korrigieren. Die bisherige Rechtspraxis zeigt, dass die Anwendung der Antirassismus-Strafnorm zu einer gewissen Eindämmung von Aktivitäten in der rechtsextremen Szene beigetragen hat.

Die Einschätzungen und konkreten Gegenmassnahmen von staatlichen Behörden zu Rechtsextremismus haben in den letzten zwanzig Jahren einen bemerkenswerten Wandel durchgemacht (Kapitel 3.1.). Dabei sind zwei Zäsuren festzustellen: Nachdem Ende der 1980er Jahre rechtsextreme Aktivierungen stark zunahmen und sich der Druck auf die Behörden von verschiedenen Seiten erhöhte, begann sich ab Anfang der 1990er Jahre allmählich die Ansicht durchzusetzen, dass Strategien gegen Rechtsextremismus über rein polizeiliche Massnahmen hinausgehen müssen. Ein Ausgangspunkt war die 1995 eingesetzte Eidgenössische Kommission gegen Rassismus. Die zweite Zäsur stellt das Jahr 2000 dar, als die bisher intensivste öffentliche Debatte zu Rechtsextremismus in der Schweiz stattfand und die Bundesbehörden zwei Expertengruppen einsetzten, die für umfassende und institutionell verankerte Strategien und Massnahmen gegen Rechtsextremismus plädierten. In der Folge wurden 2001 die Fachstelle für Rassismusbekämpfung ge-

schaffen und das Nationale Forschungsprogramm 40+ «Rechtsextremismus – Ursachen und Gegenmassnahmen» lanciert.

Bei der Umsetzung von Strategien und Massnahmen gegen Rechtsextremismus spielen die Gemeinden eine wichtige Rolle (Kapitel 3.2). Sie sind es, die direkt mit Aktivitäten und Übergriffen durch Rechtsextreme konfrontiert sind und Massnahmen zu Prävention und Sensibilisierung wie auch zur Repression an die Hand nehmen müssen. Oft reagieren Gemeinden auf Aktivitäten oder Gewalttaten von Rechtsextremen aufgrund von Ad-hoc-Strategien und beschränken sich auf die Verhinderung von Gewalt. Erst vereinzelt bestehen auch Ansätze für umfassende und langfristige Handlungsstrategien.

Unter den zivilgesellschaftlichen Akteuren hat die antirassistische Bewegung bei der Erarbeitung und Umsetzung von Strategien und Massnahmen gegen Rechtsextremismus eine ausserordentliche Bedeutung (Kapitel 4). Eine Vielzahl von Organisationen und Gruppierungen widmet sich in ihren Aktivitäten verschiedenen Aspekten von Rechtsextremismus, nur wenige befassen sich hingegen explizit mit der Problematik des Rechtsextremismus. Zivilgesellschaftliche Akteure mit professionalisierten Strukturen sind insbesondere im Bereich der Präventions- und Sensibilisierungsarbeit auf Gemeindeebene und an Schulen tätig. Die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Behörden und zivilgesellschaftlichen Akteuren hat sich in den letzten Jahren verstärkt.

Der Blick auf Europa zeigt, dass sich in den letzten zwanzig Jahren die rechtspopulistischen Parteien und rechtsextremen Gruppen in den meisten europäischen Ländern konsolidiert und vermehrt transnationale Strukturen angenommen haben (Kapitel 5). Wenn es darum geht, Rechtsextremismus zu bekämpfen, fällt die ausgeprägte Vielfalt der Gegenstrategien und -massnahmen wie auch der involvierten Akteure auf. In den einzelnen Ländern werden jeweils spezifische Schwerpunkte gesetzt, insgesamt dominieren jedoch auch hier die Bereiche Repression, Sensibilisierung und Prävention. Eine zentrale Rolle spielt die Europäische Union, die nicht nur mit verschiedenen Initiativen und Programmen Massnahmen und Projekte gegen Rassismus und Rechtsextremismus in den EU-Mitgliedsstaaten unterstützt, sondern auch politische und rechtliche Massstäbe in Bereichen wie Anti-Diskriminierung und Menschenrechte setzt.

Die vorliegende Studie kommt zum Schluss, dass sich für die Schweiz Verbesserungen auf drei Ebenen empfehlen (Kapitel 6). Erstens sollte Rechtsextremismus stärker als multidimensionales gesellschaftliches Phänomen wahrgenommen werden, so dass nicht nur die vielfältigen Erscheinungsformen berücksichtigt, sondern auch die verschiedenen ideologischen, sozialen und subkulturellen Aspekte im Kontext gesellschaftlicher und politischer Prozesse gesehen werden. Zweitens sollte eine solche Perspektive helfen, die vielfältigen Gründe für Rechtsextremismus zu eruieren, wozu

Erkenntnisse aus einer langfristig angelegten Grundlagenforschung und eine verstärkte Zusammenarbeit mit anderen europäischen Ländern benötigt werden. Drittens sollte sowohl die Institutionalisierung als auch die Vernetzung von praxisorientierten Gegenmassnahmen verstärkt und die Kontinuität der Arbeit gewährleistet werden, so dass diese nicht von politischen Konjunkturen abhängig ist.

Rechtsextremismus und Rechtspopulismus in der Schweiz

Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs hat sich die extreme Rechte in der Schweiz von einer kleinen Untergrundszene zu einer ausdifferenzierten rechtsextremen Subkultur entwickelt. Nach jüngsten Schätzungen der schweizerischen Bundesbehörden gehören rund 1200 Personen dazu. Die extreme Rechte reicht von international vernetzten Negationisten über gut organisierte, durch autoritäre Führung gekennzeichnete Gruppierungen bis zu schwach strukturierten, hauptsächlich von männlichen Jugendlichen geprägten Szenen. Die Ausdifferenzierung der extremen Rechten nahm ihren Anfang in den 1980er Jahren und verlief in etwa analog zur Entwicklung in den meisten westeuropäischen Ländern. Hauptmerkmale sind die starke Verjüngung des rechtsextremen Lagers, die mit dem Aufkommen der Skinheadbewegung einsetzte. Auch ist eine erhöhte Gewaltbereitschaft zu beobachten: Anschläge auf Unterkünfte von Asylsuchenden und gegen jüdische Institutionen, Gewalt gegen Migrantinnen und Migranten wie auch gegen politische Gegner sind Kennzeichen der rechtsextremen Mobilisierung geworden. Schliesslich fand dank neuer Kommunikationsmittel wie dem Internet eine Internationalisierung und Globalisierung rechtsextremer Ideologien und Strukturen statt.

Im Unterschied zu anderen westeuropäischen Ländern konnten aber rechtsextreme Parteien nach dem Zweiten Weltkrieg im schweizerischen Parteiensystem nicht Fuss fassen. Zwar gab es vereinzelte Parteien, die an lokalen und nationalen Parlamentswahlen teilnahmen, doch verbuchten sie keine bedeutsamen Wahlerfolge. So ist der politische Einfluss der extremen Rechten in der Schweiz bis heute gering geblieben. Hingegen vermochten sich seit den 1960er Jahren rechtspopulistische Parteien in der schweizerischen Parteienlandschaft zu verankern. Sie spielen insbesondere in migrationspolitischen Debatten und Entscheidungsprozessen eine bedeutende Rolle.

Das Verhältnis der rechtspopulistischen Parteien zur extremen Rechten ist durch eine explizite und in der Öffentlichkeit immer wieder betonte Strategie der Abgrenzung geprägt. Dennoch manifestieren sich ideologische, organisatorische und personelle Verbindungen zwischen den beiden Strömungen.

1.1

Entwicklung der rechtspopulistischen Parteien seit den 1960er Jahren

Für rechtspopulistische Parteien ist kennzeichnend, dass sie in ihren Strategien an das «Volk» und an ein «Wir-Gefühl» appellieren, gegen die Eliten protestieren und einfache Erklärungs- und Lösungsmuster für komplexe Sachverhalte verwenden. Emotionale Kampagnen und demagogische Rhetorik sind wichtige Elemente ihres Auftretens. Ihr politischer Stil zielt auf die Polarisierung öffentlicher Debatten, oft arbeiten sie mit Tabubrüchen und Provokationen. Die rechtspopulistische Ideologie basiert auf einem antipluralistischen Weltbild und teilt die Gesellschaft in zwei gegensätzliche Gruppen ein: das «wahre» Volk und die «unredliche» Elite. Für rechtspopulistische Parteien ist eine **Ideologie der Ausgrenzung** (Exklusion) kennzeichnend, die von der Annahme einer natürlichen Ungleichheit der Menschen ausgeht und nationalistische und fremdenfeindliche Elemente beinhaltet.

Die Entwicklung des Rechtspopulismus in der Schweiz seit den 1960er Jahren lässt sich in drei Phasen gliedern. Die **erste Phase** zwischen Anfang der 1960er Jahre und Mitte der 1980er Jahre war durch die Gründung von vier Splitterparteien gekennzeichnet: die Nationale Aktion gegen Überfremdung von Volk und Heimat (NA, 1961), die Vigilance in Genf (1965), die Schweizerische Republikanische Bewegung (SRB,

1971) und die Eidgenössisch-Demokratische Union (EDU, 1975). Sie wurden unter dem Begriff **«Überfremdungsbe-
wegung»** bekannt, und ihre Programme konzentrierten sich vor allem auf Migrationsthemen. 1970 wurde eine von der NA eingereichte Eidgenössische Volksinitiative («Schwarzenbach-Initiative»), die die Verringerung und strikte Limitierung des ausländischen Bevölkerungsanteils forderte, relativ knapp abgelehnt (46% der Abstimmenden stimmten dafür). In den eidgenössischen Wahlen 1971 kamen die NA und die SRB zusammen auf 7,5% der Wählerstimmen und errangen 11 Sitze im 200-köpfigen Nationalrat.

Die **zweite Phase** von Mitte der 1980er Jahre bis Anfang der 1990er Jahre war geprägt durch die Gründung von zwei neuen Parteien und eine zunehmende **Diversifikation** des rechtspopulistischen Lagers. Der thematische Fokus lag auf der Asylpolitik. Neue Akzente setzte die 1985 gegründete Autopartei Schweiz (APS), die neo-liberale und antiökologische Themen mit radikalen asylpolitischen Forderungen verband. 1991 formierte sich die Lega dei Ticinesi (Lega), die durch ihre Antiestablishment-Rhetorik und eine ausgeprägt regionalistisch orientierte Identitätspolitik auffiel. Die Kontinuität der traditionellen rechtspopulistischen Parteien wurde durch

die NA gewährleistet, die 1990 ihren Namen in Schweizer Demokraten (SD) änderte. In den Nationalratswahlen von 1991 errangen die vier rechtspopulistischen Splitterparteien (APS, Lega, SD, EDU) 10,9% der Wählerstimmen und waren damit in nationalen Wahlen so stark wie nie zuvor.

In der **dritten Phase**, ab Beginn der 1990er Jahre, fand ein grundlegender Wandel im rechtspopulistischen Lager statt. Die Schweizerische Volkspartei (SVP) hatte sich von einer traditionellen Bauern- und Gewerbe- partei zu einer rechtspopulistischen Partei transformiert. Unter Führung der Zürcher Kantonalpartei und deren Parteipräsidenten Christoph Blocher machte sie eine programmatisch-ideologische Radikalisierung durch, begleitet von einer strategischen Neuorientierung und strukturellen Änderungen. So kann zu Recht von einer **«neuen» SVP** gesprochen werden. Die «neue» SVP zeichnet sich aus durch nationalistische und auf schweizerische Identität fokussierende Positionen in Debatten zu Migrations- und Europafragen. In Verbindung mit einer neoliberalen Wirtschafts- und Steuerpolitik wird diese so genannte Gewinnformel auch von andern rechtspopulistischen Parteien in Europa angewendet.

Nach fünfzigjähriger Stagnation ist es der SVP gelungen, ihren Wähleranteil in Nationalratswahlen seit anfangs der 1990er Jahre mehr als zu verdoppeln (1991: 11,9%, 25 Sitze; 2003: 26,7%, 55 Sitze; 2007: 28,9%, 62 Sitze) und zur stärksten Partei der Schweiz aufzusteigen. Im Dezember 2003 wurde mit

Christoph Blocher ein zweites SVP-Mitglied in den Bundesrat gewählt. Die Mitte-Rechts- Parteien begegneten der «neuen» SVP mit einer **Integrationsstrategie**, aufgrund ihres «historischen Kapitals», das die Partei mit ihrer langjährigen Präsenz in Parlamenten, Regierungsgremien und im Bundesrat mitbrachte, und wie es der Tradition des schweizerischen Konkordanzsystems entspricht. Mit der Abwahl von Bundesrat Christoph Blocher im Dezember 2007 gaben die anderen Regierungsparteien in erster Linie ihrer Kritik an seiner mangelnden Kollegialität und Konsensfähigkeit Ausdruck.

Mit dem Aufstieg der «neuen» SVP verloren die rechtspopulistischen Splitterparteien in den 1990er Jahren allmählich an Bedeutung. Nachdem die Führungsriege der Freiheits-Partei Schweiz (FPS), wie sich die APS seit 1994 nannte, mehrheitlich zur SVP übergetreten war, erfuhr die Partei einen eigentlichen Einbruch in den Nationalratswahlen von 1999. Auch die SD und die Lega erlitten zum Teil erhebliche Verluste in kantonalen und eidgenössischen Wahlen, so dass das rechtspopulistische Lager um die Jahrtausendwende mit der Dominanz der SVP erstmals ein hohes Mass an parteipolitischer **Kohäsion** aufwies.

1.2

Rechtspopulistische Parteien und extreme Rechte: Abgrenzungen und Beziehungsfelder

Wie in anderen westlichen Demokratien unterscheiden sich auch in der Schweiz rechtspopulistische Parteien und die extreme Rechte in einigen wesentlichen Punkten. Für einen Grossteil der rechtsextremen Akteure ist die **Opposition zur Demokratie** kennzeichnend. Ein wichtiges Ziel ist die Ersetzung des demokratischen Staates durch ein autoritäres, zum Teil an faschistischen Vorbildern orientiertes politisches System. Schweizerische Rechtspopulisten üben zwar regelmässig Kritik an gewissen Formen der repräsentativen Demokratie und an pluralistischen Prinzipien des demokratischen Grundkonsenses, sie treten aber nicht als fundamentale Gegner der Demokratie auf. Vielmehr nutzen sie die Möglichkeiten der direkten Demokratie intensiv.

Unterschiede zwischen den beiden Strömungen bestehen auch in der **Wahl der Mittel**. Während die extreme Rechte militante Aktionsformen bis hin zur Anwendung von Gewalt als legitime Mittel betrachtet, bewegen sich Rechtspopulisten im rechtsstaatlichen Rahmen und bedienen sich bei ihren Aktionen des Instrumentariums, das ihnen die demokratischen Institutionen bieten (Vertretung in Parlamenten und Regierungsgremien, Initiativen, Referenden, etc.). Die extreme Rechte ist vor allem im ausserparlamentarischen Bereich tätig, die rechtspopulistischen Akteure hingegen konzentrieren sich auf die parlamentarische und direktdemokratische Arena.

Rechtsextremismus

Auf eine kurze Formel gebracht, ist Rechtsextremismus durch eine Ideologie der Ausgrenzung und Ungleichheit gekennzeichnet. Diese drückt sich in radikalen Formen von Rassismus, Nationalismus und Antisemitismus aus und verbindet sich bei rechtsextremen Akteuren zuweilen mit einer Gewaltakzeptanz. Rechtsextremismus ist durch verschiedene Aspekte und Ausprägungen gekennzeichnet, wie folgende Definition zeigt:

- «Unter Rechtsextremismus verstehen wir die Gesamtheit von Einstellungen, Verhaltensweisen und Aktionen, organisiert oder nicht, die von der rassistisch oder ethnisch bedingten sozialen Ungleichheit der Menschen ausgehen,
- nach ethnischer Homogenität von Völkern verlangen und das Gleichheitsgebot der Menschenrechts-Deklarationen ablehnen,
- den Vorrang der Gemeinschaft vor dem Individuum betonen,
- von der Unterordnung des Bürgers unter die Staatsräson ausgehen,
- den Wertpluralismus einer liberalen Demokratie ablehnen,
- Demokratisierung rückgängig machen wollen,
- einen starken Nationalstaat fordern und in Verbindung damit den Multikulturalismus ablehnen und entschieden bekämpfen.»

Quelle: Hans-Gerd Jaschke, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2001, S. 30.

Ein grosser Teil der schweizerischen extremen Rechten vertritt radikale Varianten einer **Ausgrenzungsideologie**, eine Ideologie, die zum Beispiel in Form eines biologisch determinierten Rassismus oder eines offenen Antisemitismus die Ausgrenzung oder den Ausschluss, wenn nicht die Vernichtung von «Volks-Fremden» fordert. Auch die rechtspopulistischen Akteure verfechten eine Ideologie der Ausgrenzung, doch halten sie sich in der Radikalität ihrer Äusserungen eher zurück, nicht zuletzt wegen drohenden Sanktionen durch die Öffentlichkeit und möglicher Beeinträchtigung ihrer Wahlchancen.

Diese Unterschiede zwischen der extremen Rechten und den Rechtspopulisten haben zur Folge, dass die **Akzeptanz** der beiden Akteure sowohl in der Parteienlandschaft als auch in der Gesellschaft grundlegend verschieden ist: Während die extreme Rechte eine krasse Aussenseiterposition einnimmt und von den parlamentarisch agierenden Akteuren gemieden wird, sind die rechtspopulistischen Parteien als Teilnehmer im politischen Wettbewerb akzeptiert.

Andererseits besteht wie in anderen westeuropäischen Ländern auch in der Schweiz ein **Beziehungsfeld** zwischen rechtspopulistischen Parteien und der extremen Rechten. Zum einen hängt dies damit zusammen, dass beide Strömungen ihre exklusivistischen, antiegalitären und antipluralistischen Ideen aus ähnlichen ideologischen Quellen schöpfen und somit zur politischen Familie der radikalen Rechten gehören.

Zum anderen sind sie im Sinn eines kollektiven Akteurs und einer politischen Bewegung miteinander verbunden. Dies drückt sich in organisatorisch-strukturellen Netzwerken und personellen Interaktionen aus und hat eine Art **Arbeitsteilung** zur Folge. Seit den 1960er Jahren lassen sich in der Schweiz grob zwei Kategorien von Verbindungslinien zwischen rechtspopulistischen Parteien und der extremen Rechten unterscheiden: Zum einen wirken rechtsextreme Akteure in rechtspopulistischen Parteien mit, zum anderen sind Mitglieder rechtspopulistischer Parteien in verschiedene Aktivitäten der extremen Rechten verstrickt. Dabei spielt der Umstand eine Rolle, dass sich keine rechtsextreme Gruppierung langfristig als Partei zu etablieren vermochte und so dem rechtsextremen parteipolitischen Engagement Grenzen gesetzt sind.

In der ersten Kategorie finden sich Rechtsextreme, die ihre politische Sozialisation in rechtspopulistischen Parteien erlebt und so an einem Punkt ihrer politischen Karriere Erfahrung mit Parteilarbeit gesammelt haben. Zu dieser Art von Verbindung zählen auch spezifische Momente der Mobilisierung (zum Beispiel Referenden, Initiativen, Demonstrationen), bei denen sich rechtsextreme Akteure rechtspopulistischen Parteien anschliessen. Ebenso gehören die regelmässig feststellbaren Empfehlungen in rechtsextremen Publikationen für rechtspopulistische Parteien und deren politische Anliegen sowie Unterstützungsaufrufe für rechtspopulistische Leaderfiguren dazu. Zur zweiten Kategorie zählt die Mitarbeit von

Mitgliedern rechtspopulistischer Parteien in Gruppen und Publikationen der extremen Rechten, die Teilnahme an Sitzungen, Referate an Veranstaltungen oder Beiträge in Publikationen. Ausserdem reichen persönliche Netzwerke von rechtspopulistischen Leaderfiguren in die rechtsextreme Szene hinein.

Seit den 1980er Jahren ist es in regelmässigen Abständen zu öffentlichen Kontroversen um das **Verhältnis** rechtspopulistischer Parteien zur extremen Rechten gekommen. Nachdem zunächst vor allem die NA im Fokus der Medienberichterstattung gestanden hatte, verschob sich die Aufmerksamkeit ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre auf die «neue» SVP. Politische Gegner und ein Teil der Medien warfen der SVP in regelmässigen Abständen vor, sich nur ungenügend von rechtsextremen Akteuren abzugrenzen. Obwohl Exponenten der SVP immer wieder betonten, sie würden sich resolut von der extremen Rechten abgrenzen, zeugen einzelne Beispiele von **Berührungspunkten**. Dabei geht es einerseits um die Parteimitgliedschaft von einzelnen Rechtsextremen in der SVP oder die Teilnahme von SVP-Mitgliedern an rechtsextremen Veranstaltungen. Auf entsprechende Medienberichte reagierte die Partei in der Regel mit dem Ausschluss der betroffenen Mitglieder aus der Partei. Andererseits wiesen Kritiker darauf hin, dass die SVP mit ihren politischen Kampagnen einen Nährboden für Rechtsextremismus schaffe. Vertreter der SVP-Parteispitze wiesen diese Kritik zurück und distanzieren sich kategorisch

von der extremen Rechten. Schliesslich stellt eine im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms NFP 40+ durchgeführte Studie (Udris, Ettinger, Imhof, 2007) fest, dass die SVP in ihren Medienauftritten oftmals versuche, durch Gleichsetzung von Rechts- und Linksextremismus rechtsextreme Phänomene zu bagatellisieren und zu relativieren.

1.3

Einstellungen zu Migrantinnen und Migranten: Kontinuität des Überfremdungsdiskurses

Mit ihrer Ideologie der Ausgrenzung und der kontinuierlichen Politisierung von Migrations- und Identitätsthemen versuchen Akteure am rechten politischen Rand, Einstellungen und Verhaltensweisen in der Bevölkerung zum «Fremden» und insbesondere zu Migrantinnen und Migranten zu beeinflussen. Als wichtigen Referenzrahmen nutzen sie den sogenannten **Überfremdungsdiskurs**, der seit Beginn des 20. Jahrhunderts ein zentrales Vehikel für xenophobe, das heisst fremdenfeindliche Haltungen darstellt. Als kultureller Code dient der Begriff «Überfremdung» dazu, den «Fremden» aufgrund staatsbürgerlicher, kultureller und sozialer Kriterien zu identifizieren und auszugrenzen. Mit dem Hinweis auf eine angebliche «Überfremdungsgefahr» wird versucht, in der Bevölkerung ein Bedrohungsgefühl hervorzurufen.

Vor dem Ersten Weltkrieg war es die politische und gesellschaftliche Elite, die den Überfremdungsdiskurs lanciert hatte und dabei vor der **Immigration** als Bedrohung des «Schweizerischen» warnte. In den 1930er und 1940er Jahren wurde die Diskriminierungspolitik gegenüber jüdischen **Flüchtlingen** mit der angeblichen «Überfremdungsgefahr» begründet, gleichzeitig aber betont, dass dies nichts mit den biologischen «Rassentheorien» des Nationalsozialismus zu tun habe. In den 1960er Jah-

ren erfuhr die «Überfremdungsthematik» eine Revitalisierung, die von breiten politischen und gesellschaftlichen Kreisen getragen wurde. Der Überfremdungsdiskurs richtete sich nun gegen die **Arbeitsmigranten** aus südeuropäischen Ländern, die im Zeichen der Hochkonjunktur von der schweizerischen Wirtschaft angeworben worden waren. Während zu Beginn vor allem wirtschafts- und arbeitspolitische Argumente im Vordergrund standen, begannen die Exponenten zunehmend auch kulturelle und lebensweltliche Unterschiede zu betonen. In den 1980er und 1990er Jahren verlagerte sich der Überfremdungsdiskurs in die **Asylpolitik**. Dabei rückten die Argumentationen, die auf angeblich unüberbrückbare kulturelle Unterschiede hinwiesen, immer stärker ins Zentrum, nicht zuletzt unter dem Einfluss rechtspopulistischer Parteien. Die Vorstellung unüberwindbarer kultureller Unterschiede zwischen Einheimischen und der Migrationsbevölkerung wurde zum festen Bestandteil der migrationspolitischen Diskussion.

Verschiedene seit den 1990er Jahren durchgeführte Umfragen deuten darauf hin, dass Teile der schweizerischen Bevölkerung Migrantinnen und Migranten mit Skepsis und Misstrauen begegnen. Es gibt Indizien für einen Anstieg **fremdenfeindlicher Einstellungen** in den letzten Jahren, was nicht

zuletzt mit der Stärkung der rechtspopulistischen SVP und ihren Antimmigrationskampagnen zusammenhängt. Wie Umfragen der UNIVOX zeigen, haben 1994 33% der Befragten Massnahmen zur Reduktion des Ausländeranteils in der Schweiz verlangt; 1997 waren es 46%, die diese Ansicht teilten. Laut einer im Rahmen des NFP 40+ durchgeführten Umfrage (Cattacin et al., 2006) haben 59% der Befragten angegeben, dass die heutige Zahl der ausländischen Bevölkerung an Grenzen stosse, und 43% waren der Ansicht, dass ausländische Personen den Wohlfahrtsstaat ausnützen würden. Die Ergebnisse von verschiedenen Befragungen zeigen überdies, dass die Bedeutung tatsächlicher oder vermeintlicher **kultureller Unterschiede** in der Wahrnehmung der ausländischen Bevölkerung zunimmt. 1994 waren 34% der Meinung, dass Personen aus Serbien, und 32%, dass Personen aus Bosnien «in der Schweiz eigentlich fehl am Platz» seien; 1997 betrug die Anteile 43% und 42%. Eine im Jahr 2000 veröffentlichte Umfrage des Forschungsinstituts Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung (GfS) stellte fest, dass 40% der befragten Schweizer keine Kosovo-Albaner als Nachbarn haben möchten. In einer Erhebung des GfS von 2007 erklärten 45% der Befragten, sie hätten lieber keinen Kosovo-Albaner als Familienmitglied. Die weite Verbreitung von kulturell begründeten negativen Haltungen gegenüber Migrantinnen und Migranten widerspiegeln sich auch in den Ergebnissen der Umfrage von Cattacin et al. (2006): 66% der Frauen und 59% der Männer waren

skeptisch, dass ein modus vivendi mit Menschen, die einen anderen kulturellen Hintergrund haben, gefunden werden kann.

Im Zusammenhang mit Rechtsextremismus sind Untersuchungen zu Einstellungen von **Jugendlichen** zur Migrationsbevölkerung von besonderem Interesse. In einer Umfrage der International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) aus dem Jahr 1999 zu politischen Einstellungen von Jugendlichen, durchgeführt in 28 Ländern, liegt die Schweiz bei der Frage der Einstellungen gegenüber den politischen Rechten von Migrantinnen und Migranten an zweitletzter Stelle. Auffallend ist, dass sowohl Mädchen als auch Jugendliche in der französischsprachigen Schweiz eine signifikant positivere Einstellung hatten. Aufgrund dieser Daten kommt eine Untersuchung (Haenni Hoti, 2006) zum Schluss, dass Jugendliche, die in ländlichen Gegenden wohnen und deren Eltern über niedrige Bildungsressourcen verfügen, grössere Skepsis gegenüber der Migrationsbevölkerung aufweisen. Jugendliche, die Migrantinnen und Migranten skeptisch gegenüberstehen, haben ein ausgeprägt national orientiertes Verständnis von Staatsbürgerschaft. Jugendliche, die ausländischen Menschen gegenüber eher offen sind, haben eine sozial ausgerichtete Auffassung von Staatsbürgerschaft, engagieren sich für die Menschenrechte und zeigen Respekt vor Regierung und gesetzlichen Normen. Schliesslich zeigt die Untersuchung auf, dass ein autoritärer, disziplinierender Erziehungsstil der Eltern eine eher skeptisch

bis ablehnende Haltung gegenüber der ausländischen Bevölkerung generiert.

In den letzten Jahren haben verschiedene **internationale Organisationen** zur Situation der Migrationsbevölkerung und zu fremdenfeindlichen Tendenzen in der Schweiz kritisch Stellung genommen. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) schrieb 1999 in ihrem zweiten Bericht zur Schweiz, dass «fremdenfeindliche und intolerante Gefühle gegenüber Nichtstaatsbürgern nicht selten seien» und dass solche Gefühle «durch öffentliche Reden, die mit unbegründeten Ängsten in der Bevölkerung spielen, verschlimmert» würden. In ihrem Bericht von 2003 vermerkt die Kommission zwar eine Reihe von Fortschritten bei den Gegenmassnahmen zu Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz, doch betont sie, dass «die Asyl- und Flüchtlingsproblematik Anlass zu negativen und feindseligen Äusserungen in der Öffentlichkeit und in politischen Kreisen gegeben» habe. 2004 fordert die Kommission die schweizerischen Behörden auf, «energisch gegen jegliche Bekundung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vorzugehen, egal ob es sich um Äusserungen gewisser Politiker und politischer Parteien oder das Verhalten öffentlicher Amtsträger handelt». In einem Bericht an den UNO-Menschenrechtsrat vom Januar 2007 stellte der UNO-Sonderberichterstatter fest, dass die Behörden zwar Massnahmen gegen Diskriminierung ergriffen haben, dass sie mit den restriktiven Massnahmen in der Asyl- und

Ausländergesetzgebung aber Signale an die Bevölkerung senden, die eine **Stigmatisierung** und Kriminalisierung von Ausländern und Asylsuchenden vermitteln. Diskriminierung und Xenophobie würden so in der Gesellschaft verstärkt. In seiner Antwort wies der Bundesrat darauf hin, dass man die Vorwürfe ernst nehme, sich jedoch hüten sollte, von Einzelfällen auf eine allgemeine Dynamik von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in der Schweiz zu schliessen.

1.4

Die extreme Rechte: Sozialstruktur und Hauptakteure

Im Jahr 2006 schätzten die Bundesbehörden die Grösse der rechtsextremen Szene in der Schweiz auf rund 1200 Personen, wobei die Kriterien für die Erfassung der Mitglieder nicht genannt werden. Am grössten bisher beobachteten Aufmarsch im Rahmen einer rechtsextremen Mobilisierung, im Jahr 2005, nahmen gegen 700 Personen teil. Diese Zahlen kontrastieren mit den Ergebnissen einer Umfrage [Schmid, Storni 2007] von 2005 bei rund 3000 Jugendlichen, die sich in einer nachobligatorischen Ausbildung befanden und zwischen 16 und 20 Jahre alt waren: 9,6% der Befragten gaben an, mit rechtsextremen Gruppen zu sympathisieren oder ordneten sich selbst diesen Gruppen zu. Der markante Unterschied zwischen den Zahlen weist darauf hin, dass es neben den organisierten Rechtsextremen eine beträchtliche Anzahl von Jugendlichen gibt, die über verschiedene **Berührungspunkte** mit dem Rechtsextremismus verfügen. Dies gilt vorab für ihre Lebenswelt, die sich in Kleidungsstil, Codes und Musikinteressen manifestiert. Auch in den von Ausgrenzung gekennzeichneten Einstellungen gegenüber der Migrationsbevölkerung und in einem ausgeprägten Nationalismus manifestieren sich Gemeinsamkeiten mit der extremen Rechten. Oftmals nennen sich diese strukturell nur lose mit der extremen Rechten verbundenen Jugendlichen euphemistisch «Patrioten». Bisher fehlen aber

Forschungen und genauere Angaben zur Grösse dieser Bevölkerungsgruppe.

In den folgenden Ausführungen stehen Personen und Gruppierungen im Vordergrund, die dem organisierten Rechtsextremismus zuzuordnen sind. Zur **Sozialstruktur** der Mitglieder sind nur wenige Daten vorhanden. Eine Auswertung von Gerichtsakten nach der Festnahme von 56 Exponenten aus dem Umfeld der rechtsextremen Skinheadszenen im Jahr 1995 zeigte, dass die meisten ledig waren, aus ländlichen und kleinstädtischen Milieus stammten und mehrheitlich in handwerklichen Berufen tätig waren. Einige waren noch in der Ausbildung. Die Hälfte der Festgenommenen war unter 20 Jahre, der älteste 25 Jahre alt. Bei Aufmärschen und Veranstaltungen ist ein durchmisches Publikum anzutreffen, wobei das Alterssegment zwischen 15 und 30 Jahren das Bild dominiert. Bei anderen Exponenten der extremen Rechten, insbesondere jenen, die sich ideologisch und propagandistisch betätigen, liegt das Durchschnittsalter hingegen bei weit über fünfzig Jahren. In den letzten Jahren konnte zudem eine Zunahme des Frauenanteils in der extremen Rechten beobachtet werden. Im Jahr 2007 wurde die erste rechtsextreme Frauenorganisation der Schweiz unter dem Namen Kampfbund Nationaler Aktivistinnen (KNA) gegründet.

Skinheads: eine heterogene Bewegung

Die Ursprünge der Skinhead-Bewegung gehen auf Ende der 1960er Jahre zurück, als sie sich in Grossbritannien als jugendliche Subkultur der Arbeiterklasse formierte. Ab Ende der 1970er Jahre gerieten Teile der Skinheads zunehmend unter den Einfluss der British National Party und des National Front und nahmen rechtsextreme und rassistische Züge an. Im Laufe der 1980er Jahre tauchten rassistische Skinheads, auch White Power Skins oder Naziskins genannt, vermehrt in anderen europäischen Ländern und in den USA auf und machten durch Militanz und Gewaltbereitschaft auf sich aufmerksam. Als Reaktion begannen sich die nicht-rassistischen Skinheads zu organisieren, gründeten die Bewegung S.H.A.R.P. (Skinheads Against Racial Prejudice), traten als linke Redskins auf oder engagierten sich im Gay Skinhead Movement (GSM) gegen die grassierende Homophobie in den Skinhead-Szenen. Während in Kleidung (Doc Martens, Bomberjacken), Haarschnitt (kurz oder kahl geschnitten), proletarischem Kult und kulturellen Ausdrucksformen (Musik, Konzerte, Fanzine) Gemeinsamkeiten bestehen, kommen die Unterschiede der verschiedenen Skinhead-Richtungen auch symbolisch zum Ausdruck, so bei der Wahl der Kleidermarke, der Farbe der Schnürsenkel oder der Musik. Trotz dieser politischen und subkulturellen Vielfalt dominiert in der öffentlichen und behördlichen Wahrnehmung der Skinhead-Bewegung noch immer weitgehend das Bild des rechtsextremen Skinheads.

Literatur: Christian Menhorn, Skinheads. Portrait einer Subkultur, Baden-Baden: Nomos 2001; Klaus Farin, Eberhard Seidel-Pielen, Skinheads, 5. Auflage, München: Beck 2002.

Bei der Befragung der Schweizer Rekruten im Jahr 1997, die 21347 Männer im Alter von 20 Jahren erfasste, haben sich 300 im Sinne einer Selbstdefinition als **Skinheads** bezeichnet (Vignando, Haas 2001). Diese Gruppe umfasste sowohl jene Rekruten, die sich der rassistischen, wie jene, die sich der nicht-rassistischen oder linken Skinhead-Szene (44%) zuschrieben. Die Daten dieser Gruppe wurden hinsichtlich der sozialen Herkunft und gesellschaftlichen Integration weiter ausgewertet (der Einschluss linker und nicht-rassistischer Skinheads schränkt die Aussagekraft der Resultate in Bezug auf rechtsextreme Skinheads allerdings ein). Die Auswertung ergab, dass die soziale Integration der befragten Rekruten intakt ist: 74,3% der Rekruten, die sich der Skinhead-Szene zuordneten, gaben an, eine feste Arbeitsstelle zu haben; bei den Nicht-Skinheads waren es 62,6%. Im Vergleich zu den anderen Rekruten waren die Skinheads weit weniger finanziell von den Eltern abhängig, und auch der Bildungsgrad der Eltern lag nur geringfügig unter demjenigen des Rests.

Eine im Rahmen des NFP 40+ durchgeführte Studie (Gabriel, 2007) zu Biografien rechtsextremer Jugendlicher zeigt, dass soziale Desintegration einen geringen Erklärungswert für rechtsextremes Verhalten aufweist. Nicht schlechte soziale Eingliederung, materielle Benachteiligung oder sozioökonomische Defizite haben bei den untersuchten Jugendlichen zur Übernahme rechtsextremer Einstellungsmuster geführt, sondern primär die **innerfamiliären Wert-**

und Moralvorstellungen und die familiäre Sozialisation. Die Ergebnisse bestätigen die Kritik an der These der «Modernisierungsverlierer», die mittlerweile in der Rechtsextremismusforschung von verschiedener Seite vorgebracht wird. Zahlreiche Autoren betonen, dass diese zu eindimensional ist und die Wirkung von politischer Kultur kaum berücksichtige. Erst die Kombination verschiedener exogener und endogener Einflüsse ermögliche es, die Gründe und Ursachen für Rechtsextremismus in seiner Komplexität zu erfassen.

Angesichts der vielfältigen Struktur der extremen Rechten in der Schweiz ist es angezeigt, zwischen zwei hauptsächlichen Kategorien von **Akteuren** zu unterscheiden, die sich durch verschiedene Ziele, Aktivitäten und Mittel charakterisieren. Die eine Kategorie umfasst Ideologen und Propagandisten, die vornehmlich im Hintergrund arbeiten, die andere wird von gewalttätigen, militanten Gruppen bestimmt, die die direkte Konfrontation suchen. Ideologen und Propagandisten spielen eine entscheidende Rolle bei der Entwicklung und Erarbeitung wie auch bei der Verbreitung der politischen Ideen der extremen Rechten. Sie liefern den ideologischen Hintergrund für die militanten Aktionen der gewalttätigen Gruppen, durch die Publikation und den Vertrieb rechtsextremer Literatur, die Organisation von Informationsveranstaltungen und das Aufschalten und den Unterhalt von Webseiten. Ideologen und Propagandisten können neue Organisationen gründen oder sich bestehenden Gruppen anschliessen, mit

dem Ziel, die Aktivitäten der extremen Rechten zu koordinieren und die Kontakte zwischen den verschiedenen Akteuren zu verstärken. Gleichzeitig bemühen sie sich oftmals um eine Zusammenarbeit mit Gruppen der extremen Rechten in anderen Ländern.

Die **Ideologen und Propagandisten** lassen sich in vier Typen unterteilen:

- **Neofaschisten:** Neofaschisten – oder Neonazis – beziehen sich explizit auf die Ideologie und das historische Modell des Faschismus und Nationalsozialismus, das sie wieder beleben wollen. Zu diesem Zweck publizieren sie Literatur, die das NS-Regime glorifiziert und die nationalsozialistische oder faschistische Ikonographie in Form von Codes, Emblemen und Symbolen reproduziert.
- **Negationisten:** Für die Negationisten steht die Leugnung der Shoah und die Verharmlosung des Nationalsozialismus im Zentrum, sie drücken damit einen radikalen Antisemitismus aus. Ihr Ziel ist die Rehabilitierung des Nationalsozialismus. Häufig bemühen sie sich, ihren Publikationen einen (pseudo-)wissenschaftlichen Anstrich zu verleihen.
- **Verschörungstheoretiker:** Ebenfalls von antisemitischen Tendenzen geprägt sind die Verschwörungstheoretiker. Sie gehen von der Vorstellung aus, dass die Welt von einem geheimen Kreis von Verschwörern regiert wird, wobei der Kern der Verschwörung häufig in jüdischen oder zionistischen Kreisen auszumachen sei.
- **Nationalrevolutionäre:** Die Nationalrevolutionäre beziehen sich ideologisch auf die Nationalbolschewisten und nationalrevolutionäre Intellektuelle der 1920er und 1930er Jahre. Sie vertreten eine «ethnopluralistische» Position. Für sie bildet die Nation oder die ethnische Gemeinschaft das hauptsächliche Fundament jeder Gesellschaft und ist möglichst unverfälscht zu bewahren.

Zu den **militanten Gruppen** gehören:

- **Fronten:** Die Fronten sind ein typisch schweizerisches Phänomen. Sie beziehen sich mit ihrem Auftreten, ihrer Symbolik und in ihren ideologischen Orientierungen auf die rechtsextreme Frontenbewegung der 1930er Jahre in der Schweiz. Ihre Aktivitäten sind von Militarismus und Gewaltbereitschaft geprägt.
- **Rechtsextreme Skinheads:** Die Gruppe der rechtsextremen Skinheads reicht von gut strukturierten Netzwerken bis hin zu lose organisierten, lokalen Gruppen und Einzelpersonen, die sich aufgrund gemeinsamer Musikinteressen, Kleidung und Codes in derselben Szene verorten. Musik spielt dabei eine zentrale Rolle: sie transportiert einerseits ideologische Botschaften und Aufrufe zu Gewalt, andererseits verleiht sie dieser spezifischen Subkultur eine gewisse kollektive Identität.

1.5

Entwicklung der extremen Rechten seit 1945: vom Untergrund zur Subkultur

Die Entwicklung der extremen Rechten in der Schweiz seit 1945 kann in drei Phasen eingeteilt werden. Die **erste Phase** von 1945 bis 1984 ist durch die Klandestinität und den **Untergrundcharakter** der rechtsextremen Szene gekennzeichnet. Die vereinzelt Akteure und organisierten Gruppen blieben weitgehend unter sich und verbreiteten ihre vor allem neofaschistische Ideologie in einem kleinen, eingeschworenen Kreis. Im Vergleich zu anderen Ländern wie Deutschland, Italien, Österreich und Frankreich war die schweizerische Öffentlichkeit deshalb kaum mit rechtsextremer Propaganda und öffentlichen Veranstaltungen konfrontiert.

Dies änderte sich in der **zweiten Phase** zwischen 1984 und 1994, als sich junge rechtsextreme Skinheads zu Gruppen zusammenschlossen, den Schritt in die **Öffentlichkeit** wagten und ihren Platz in der Politik und auf der Strasse suchten. Der Gang in die Öffentlichkeit war bei einigen Gruppierungen mit einer starken medialen Selbstinzenierung verbunden und kann als erfolgreiches «going public» bezeichnet werden. Die zweite Phase ist geprägt von **Gewalttaten** durch Rechtsextreme, die von Anschlägen auf Einrichtungen im Asylbereich bis hin zu physischen Attacken und politisch motivierten Morden reichten. Zwischen 1988 und 1993 wurden 378 Gewalt-

taten registriert, dreizehn Menschen wurden dabei getötet, 145 Personen verletzt. Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Bevölkerungsgrösse war die Zahl der Toten durch rechtsextreme Gewalt damals in der Schweiz höher als in Deutschland.

Verantwortlich für die Gewaltwelle waren vor allem Rechtsextreme aus der neu entstandenen Skinhead-Szene. 1985 wurde ihre Zahl von der Polizei auf 200 geschätzt, 1995 waren es bereits rund 500. Die wichtigste Skinhead-Organisation mit der stärksten Kontinuität sind die Schweizer Hammer-skins (SHS), eine Gruppe, die 1990 in Luzern als Schweizer «Chapter» des internationalen Netzwerkes gegründet wurde. Ebenfalls aktiv waren verschiedene Gruppen der **Fronten**, die sich während dem so genannten «kleinen Frontenfrühling» ab Mitte der 1980er Jahre in der Innerschweiz und in der Nordostschweiz formiert hatten. Die Patriotische Front (PF) spielte dabei eine zentrale Rolle, sie machte mit aggressiver Provokation und gewalttätigen Übergriffen auf sich aufmerksam und wusste sich medial gut zu inszenieren. So gaben einzelne Medien der Gruppe eine öffentliche Plattform, was massgeblich zu ihrem Bekanntheitsgrad beitrug. Eine Schlüsselfigur in diesen Jahren war Gaston-Armand Amaudruz, einer der letzten Überlebende der alten Generation von Neofaschisten in

der Schweiz. Er spielte eine führende Rolle in der Nationalen Koordination (NK), einer Dachorganisation verschiedener rechtsextremer Gruppierungen Ende der 1980er Jahre.

Die **dritte Phase**, die sich von 1995 bis heute erstreckt, ist durch die **Konsolidierung** der rechtsextremen Subkultur und ihre verstärkte Integration in das globalisierte Netzwerk der extremen Rechten charakterisiert. Trotz der losen Struktur und der hohen personellen Fluktuation innerhalb der bestehenden Organisationen gelang es der extremen Rechten, ein festes Netzwerk von Organisationen, Publikationen und Aktivisten herauszubilden. In dieser Phase erhielten die schweizerischen Behörden mit der Inkraftsetzung des Artikels 261^{bis} des Strafgesetzbuches im Jahr 1995 – der sogenannten Antirassismus-Strafnorm – ein juristisches Instrument zur Bekämpfung des Rechtsextremismus in die Hand. Obwohl keine umfassenden Daten über rechtsextreme Gewalt vorliegen, lässt sich anhand verschiedener Quellen wieder eine Zunahme von **racistisch motivierter Gewalt** seit Mitte der 1990er Jahre feststellen. Im Jahr 2004 erreichte sie mit rund 110 erfassten Vorfällen pro Jahr eine Stabilisierung. Die Gewalt richtete sich primär gegen Ausländerinnen und Ausländer, Asylsuchende und politische Gegnerinnen und Gegner und war sowohl spontaner Natur als auch Resultat gezielter Aktionen. Wie zudem die Umfrage von 2005 unter Jugendlichen zwischen 16 und 20 Jahren zeigt, waren 10,8% be-

reits einmal Opfer rechtsextremer Gewalt (Schmid, Storni 2007).

Nachdem die Fronten und nationalrevolutionären Gruppierungen anfangs der 1990er Jahre weitgehend von der Bildfläche verschwunden waren, nahmen unter den militanten und gewaltbereiten Gruppen die rechtsextremen Skinheads eine dominante Stellung ein. 1998 wurde unter dem Namen Blood & Honour ein Schweizer Ableger des 1987 in England entstandenen rechtsextremen Netzwerkes gegründet. Sowohl die Hammerskins wie auch Blood & Honour organisierten Ende der 1990er Jahre mehrere grosse sogenannte **Rechts-Rock-Konzerte**, zunächst in der Westschweiz, dann auch in der deutschsprachigen Schweiz. Das grösste Konzert dieser Art, mit über tausend Besucherinnen und Besuchern aus dem In- und Ausland, fand am 10. August 2002 in der Region Zürich statt und war von den Schweizer Hammerskins organisiert worden. International bekam die Schweiz in rechtsextremen Kreisen den Ruf eines «Konzert-Paradieses».

In dieser dritten Phase ist auch eine verstärkte **internationale Zusammenarbeit** zu beobachten, und zwar auf organisatorischer Ebene, bei politischen Mobilisierungen, in den Vertriebsstrukturen von «Fanzines» und bei der Vernetzung von Rechts-Rock-Bands. Für den Austausch von Ideen und bei der Bildung von länderübergreifenden Strukturen spielt das Internet eine wichtige Rolle. Mit der Verbreitung von Musikprodukten, szenetypischen Kleidern und Propaganda-

materialien einher geht eine zunehmende Kommerzialisierung. Konzert- und andere Kulturveranstaltungen sowie der Buch- und Kleidervertrieb sind auch in der Schweiz im Wachsen begriffen.

Im Umfeld der Skinhead-Netzwerke wurden verschiedene Versuche unternommen, den Grad der Politisierung und das ideologische Fundament innerhalb der rechtsextremen Szene zu stärken. Daraus entstand unter anderem die **Partei National Orientierter Schweizer** (PNOS), die im Jahr 2000 von einem früheren Mitglied von Blood & Honour mitgegründet wurde. Die PNOS verfügt mittlerweile über acht Sektions- und Ortsgruppen in verschiedenen Deutschschweizer Kantonen. Die genaue Zahl der mehrheitlich jungen Parteimitglieder ist nicht bekannt, dürfte sich aber zwischen 100 und 200 Mitgliedern bewegen. Aufgrund von Aussagen in dem von August 2005 bis März 2006 im Internet veröffentlichten Parteiprogramm wurden im Januar 2009 fünf Exponenten der PNOS wegen Verstosses gegen die Antirassismus-Strafnorm in zweiter Instanz verurteilt. In den letzten drei Jahren wurden ausserdem verschiedene sogenannte **Kameradschaften** gegründet, die an internationale Entwicklungen in der extremen Rechten anknüpfen. Bei diesem Organisations-Modell, das insbesondere in Deutschland in Kreisen der sogenannten freien Nationalisten verbreitet ist, handelt es sich um lokal organisierte Gruppen, die sich primär zu geselligen Zwecken treffen, heidnische Feste feiern und gemeinsam an Konzerte, rechtsextreme Aufmärsche und Veranstaltungen reisen.

Unter den rechtsextremen Ideologen und Propagandisten waren in der dritten Phase die **Negationisten** am aktivsten. Trotz geringer Mitgliederzahlen, war ihr publizistischer Output gross. Sie sind gut in das internationale Netzwerk von Negationisten integriert und spielen eine wichtige Rolle in der Verbreitung negationistischer Literatur. Die Aktivitäten konzentrierten sich in dieser Phase auf die Bekämpfung der Antirassismus-Strafnorm. Zum einen versuchten sie, das Thema Recht auf freie Meinungsäusserung in die öffentliche Diskussion einzubringen, das ihrer Meinung nach durch die neue Strafnorm eingeschränkt wird. Zum andern instrumentalisierten sie Gerichtsverhandlungen wegen Verstössen gegen die Antirassismus-Strafnorm für ihre politischen Zwecke. Am prominentesten wurde diese Strategie vom Negationisten Jürgen Graf und seinem 1998 verstorbenen Verleger Gerhard Förster verfolgt. Auch verstärkten die Negationisten die Zusammenarbeit mit radikalen islamistischen Gruppierungen. Diese Kooperation gipfelte 2006 in der Teilnahme des Schweizer Negationisten Bernhard Schaub an der antisemitischen «Holocaust-Konferenz» in Teheran. Die Tagung war vom iranischen Staatspräsidenten Mahmoud Ahmadinedschad initiiert worden.

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre fanden **Verschörungstheoretiker** zu neuer Stärke. Ein Teil dieses Kreises stiess mittels breit gestreuter Publikationen auf eine beachtliche öffentliche Resonanz. Dazu gehörten das mehrmals jährlich publizierte

Blatt «Prüfen und Handeln», das 1999 die seit 1966 erschienene «Memopress» ersetzte und eine Auflage von 20'000 bis 40'000 Exemplaren hatte, und das Publikationsorgan der Vereinigung gegen Tierfabriken (VgT) mit dem Titel «VgT-Nachrichten», von dem nach eigenen Angaben Mitte der 1990er Jahre 100'000 Exemplare verbreitet wurden. In Artikeln wurde unter anderem das Schächten von Tieren unter Verwendung antisemitischer und antiislamischer Argumente kritisiert. Eine andere Fraktion der Verschwörungstheoretiker agierte eher in geschlossenen, nach innen gewandten Kreisen. Festzustellen ist ausserdem, dass die Thematik der Verschwörungsmythen der extremen Rechten diese zum Teil attraktiv für Anhängerinnen und Anhänger von **Esoterik** und New Age macht.

Auffallend ist, dass die Zahl rechtsextremer Demonstrationen und Aufmärsche seit 2000 zugenommen hat. Dies verdeutlicht die Strategie der extremen Rechten, vermehrt an die breite Öffentlichkeit zu treten. So wurde die traditionelle **Rütli-Feier** am 1. August von der extremen Rechten seit 1997 regelmässig für ihre eigenen Anliegen und zur medialen Selbstinszenierung genutzt. Die Störung der Festrede von Bundesrat Kaspar Villiger im Jahr 2000 durch rund hundert Rechtsextreme hatte die bisher grösste öffentliche Debatte über Rechtsextremismus in der Schweiz zur Folge. Auch in den folgenden Jahren nahmen Rechtsextreme an der Rütli-Feier teil. Im Jahr 2005 war ihre Zahl auf 700 gestiegen. Am 1. August 2006 wurde der Aufmarsch schliess-

lich mit einem grossen Polizeiaufgebot unterbunden. Wie die im Rahmen des NFP 40+ durchgeführte Studie zur Berichterstattung über Rechtsextremismus in den Schweizer Medien zeigt (Udris, Ettinger, Imhof, 2007), bediente die extreme Rechte mit ihren öffentlichen Auftritten nicht nur die eigene Anhängerschaft, sondern auch die kommerzielle Handlungslogik der Medien. In ihrem Kampf um öffentliche Aufmerksamkeit setzen diese stark auf skandalisierende und dramatisierende Berichterstattung, was eine nachhaltige Diskussion über die Ursachen von und Massnahmen gegen Rechtsextremismus erschwert.

Literatur

- Altermatt, Urs / Skenderovic, Damir. Die extreme Rechte: Organisationen, Personen und Entwicklungen in den achtziger und neunziger Jahren. In: Altermatt, Urs / Kriesi, Hanspeter (Hrsg.), Rechtsextremismus in der Schweiz. Organisationen und Radikalisierung in den 1980er und 1990er Jahren. Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 1995: 11–155.
- Buomberger, Thomas. Kampf gegen unerwünschte Fremde. Von James Schwarzenbach bis Christoph Blocher. Zürich: Orell Füssli, 2004.
- Cattacin, Sandro / Gerber, Brigitta / Sardi, Massimo / Wegener, Robert. Monitoring misanthropy and right-wing extremist attitudes in Switzerland. An explorative study. Research report – PNR 40+. Genf: Département de sociologie, 2006.
- Frischknecht, Jürg. «Schweiz wir kommen». Die neuen Fröntler und Rassisten, zweite Ausgabe. Zürich: Limmat, 1991.
- Gabriel, Thomas. Parenting and Right-wing Extremism – Analysis of the Biographical Genesis of Racism Among Young People. In: Niggli, Marcel Alexander (Hrsg.), Right-wing Extremism in Switzerland. National and International Perspectives. Baden-Baden: Nomos, 2009:193-216.
- Gabriel, Thomas. Familienerziehung und Rechtsextremismus. In: Fachstelle für Rassismusbekämpfung, (Hrsg.), Jugendliche und Rechtsextremismus: Opfer, Täter, Aussteiger. Wie erfahren Jugendliche rechtsextreme Gewalt, welche biographischen Faktoren beeinflussen den Einstieg, was motiviert zum Ausstieg? Bern, 2007: 5-26.
- Haenni Hoti, Andrea. Dominanz und Diskriminierung. Nationalismus und Ausländerfeindlichkeit unter Schweizer Jugendlichen. Bern: Haupt, 2006.
- Imhof, Kurt / Udris, Linards. Conflict, the Media and the Far Right – Theoretical Foundations and Empirical Evidence from the Case of Switzerland. In: Virchow, Fabian (Hrsg.), Media and the Far Right in Contemporary Europe – Theoretical Considerations and Case Studies. Westport: Praeger, erscheint demnächst.
- Mazzoleni, Oscar. Nationalisme et populisme en Suisse. La radicalisation de la «nouvelle» UDC, neue ergänzte Auflage. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, 2008.
- Niggli, Peter / Frischknecht, Jürg. Rechte Seilschaften. Wie die «unheimlichen Patrioten» den Zusammenbruch des Kommunismus meisterten. Zürich: Rotpunktverlag, 1998.
- Oser, Fritz / Biedermann, Horst. Jugend ohne Politik. Ergebnisse der IEA Studie zu politischem Wissen, Demokratieverständnis und gesellschaftlichem Engagement von Jugendlichen in der Schweiz im Vergleich mit 27 anderen Ländern. Zürich, Chur: Rüegger, 2003.
- Schmid, Martin / Storni, Marco. Jugendliche im Dunkelfeld rechtsextremer Gewalt. In: Fachstelle für Rassismusbekämpfung, (Hrsg.), Jugendliche und Rechtsextremismus: Opfer, Täter, Aussteiger. Wie erfahren Jugendliche rechtsextreme Gewalt, welche biographischen Faktoren beeinflussen den Einstieg, was motiviert zum Ausstieg? Bern, 2007: 39–59.

Skenderovic, Damir. Das rechtspopulistische Parteienlager in der Schweiz. Von den Splitterparteien zur Volkspartei. In: *traverse. Zeitschrift für Geschichte*, 1, 2007: 45-63.

Skenderovic, Damir. Organised Right-Wing Extremism in Switzerland: An Overview Since 1945. In: Niggli, Marcel Alexander (Hrsg.), *Right-wing Extremism in Switzerland. National and International Perspectives*. Baden-Baden: Nomos, 2009: 28-38.

Skenderovic, Damir. *The Radical Right in Switzerland: Continuity and Change, 1945–2000*. New York, Oxford: Berghahn Books, 2009.

Skenderovic, Damir / D'Amato, Gianni. Mit dem Fremden politisieren. Rechtspopulismus und Migrationspolitik in der Schweiz seit den 1960er Jahren. Zürich: Chronos, 2008.

Sperisen, Vera. Rückwärts in die Zukunft. Rechtsextreme Geschichtsbilder und Ideologien im kleinen Frontenfrühling 1987–1991. Bern: Universität Bern, unpublizierte Lizentiatsarbeit, 2007.

Udris, Linards / Ettinger, Patrick / Imhof, Kurt. *Rechtsextremismus /-radikalismus in der öffentlichen Kommunikation der Schweiz, 1960–2005. Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogramm 40+, «Rechtsextremismus – Ursachen und Gegenmassnahmen» des Schweizerischen Nationalfonds*. Zürich, 2007.

Vignando, Raphaël / Haas, Henriette. Die Skinhead Bewegung: eine empirische Studie. In: *Crimiscope* 15, 2001: 1-9

Gesetzliche Normen: rechtliche und gesellschaftliche Funktion

In der Schweiz gibt es eine Reihe von Gesetzesbestimmungen, die Behörden im Zusammenhang mit Rechtsextremismus anwenden können. Eine wichtige Handhabe zur Ahndung von verschiedenen Straftatbeständen bietet Artikel 261^{bis} «Rassendiskriminierung» des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB), die sogenannte Antirassismus-Strafnorm. Sie ist Ausdruck des in Artikel 8 der Bundesverfassung verbrieften Grundrechts der Rechtsgleichheit – «alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich» – und des damit verbundenen Verbots von Diskriminierung. Hinzu kommen weitere Gesetze, die Interventionen gegenüber rechtsextremen Akteuren ermöglichen. Sie regeln verschiedene Bereiche, wie die Erfassung und Überwachung von rechtsextremen Akteuren, die Personensicherheitsprüfung von Mitarbeitenden bei Bund und Armee, den Missbrauch des Internets, den Waffenerwerb, Waffenbesitz und Waffengebrauch sowie Fernhalte-massnahmen gegen Rechtsextreme. Schliesslich bieten auch baurechtliche Bestimmungen und Gastgewerbesetze eine Grundlage für Massnahmen gegen die extreme Rechte in der Schweiz.

2.1

Antirassismus-Strafnorm: gesetzlicher Schutz und symbolische Bedeutung

Am 21. Dezember 1965 verabschiedeten die Vereinten Nationen in New York das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, kurz **Rassendiskriminierungskonvention** (RDK) genannt. Hintergrund dafür war die in den 1960er Jahren zunehmende Sensibilisierung für rassistische Diskriminierung. Die allmähliche Aufarbeitung der Shoah, die Zunahme antisemitischer Vorfälle in der Bundesrepublik Deutschland, die Apartheidpolitik in Südafrika, das Erstarken der Bürgerrechtsbewegung in den USA sowie die Diskussionen um die UNESCO-Erklärungen zu Rassismus hatten die internationale Staatengemeinschaft dazu bewogen, auf völkerrechtlicher Ebene ein verbindliches gesetzliches Instrumentarium gegen rassistische Diskriminierung zu schaffen.

Fast dreissig Jahre später, am 29. Dezember 1994, ratifizierte die Schweiz als **130ster Staat** die UNO-Konvention. Grund für die späte Ratifikation waren einerseits die grundsätzliche Zurückhaltung des Bundesrates beim Beitritt zu internationalen Vertragswerken und langwierige Gesetzgebungsprozesse. Andererseits war das politische und gesellschaftliche Sensorium für Rassendiskriminierung in der Schweiz lange Zeit wenig ausgebildet.

Genese von Artikel 261bis StGB

Die politische Debatte über den Beitritt zur Rassendiskriminierungskonvention (RDK) hatte anfangs der 1970er Jahre begonnen. Der Bundesrat stellte jedoch die Behandlung des Geschäftes immer wieder zurück. Erst der massive Anstieg rechtsextremer Übergriffe und Gewalttaten gegen Asylsuchende Ende der 1980er Jahre verstärkte den öffentlichen und politischen Druck auf die staatlichen Behörden und führte zur allgemeinen Überzeugung, dass das rechtliche Instrumentarium zur Bekämpfung von Rassendiskriminierung verbessert werden muss. Zudem nahmen nach dem Ende des Kalten Krieges innenpolitisch die Bemühungen zu, die Schweiz stärker in die internationale Staatengemeinschaft zu integrieren.

Der seit Ende der 1980er Jahre vorangetriebene Beitritt der Schweiz zur RDK erforderte zunächst eine Teilrevision des **Strafgesetzbuches** (Artikel 261^{bis} StGB) und des **Militärsgesetzbuches** (Artikel 171c MStG). Die bestehende Gesetzgebung erlaubte im Zusammenhang mit Rassismus und Rechtsextremismus nur die Bestrafung von Körperverletzungen und Aufrufen zur Gewalt. Subtilere Formen von Diskriminierung wie die Verbreitung rassistischer Propaganda oder die Verweigerung öffentlicher Leistungen aus

rassistischen Gründen bildeten keinen Straftatbestand.

Im **Vernehmlassungsverfahren** zur Teilrevision des Strafgesetzbuches und des Militärgesetzbuches standen die meisten Institutionen, Parteien und Interessengruppen der RDK und den damit verbundenen Gesetzesänderungen positiv gegenüber. Auch die SVP unterstützte die Vorlage, wobei einzelne Kantonalparteien vom Kurs der nationalen Partei abwichen. Dagegen sprachen sich die Schweizer Demokraten aus, wie auch die Lega dei Ticinesi, die Freiheits-Partei Schweiz sowie die Ligue Vaudoise im Kanton Waadt, die zur – vor allem intellektuell und kulturell agierenden – Neuen Rechten gehört. Kurz nach der Verabschiedung der Gesetzesrevision durch die beiden Parlamentskammern wurde das **Referendum** ergriffen. In der Folge kam es zu einer bisher einmaligen Mobilisierung und Zusammenarbeit von verschiedenen Akteuren am rechten Rand des politischen Spektrums. An der erfolgreichen Unterschriftensammlung für das Referendum beteiligten sich die Aktion für freie Meinungsäusserung – gegen UNO-Bevormundung sowie das Komitee für Freiheit im Reden und Denken, die beide aus Mitgliedern der FPS, SD, SVP und der Freisinnig-Demokratischen Partei (FDP) wie auch Exponenten der Neuen Rechten bestanden. Auch Gaston-Armand Amaudruz, bekannter Schweizer Neofaschist und Negationist, unterstützte mit seiner Zeitung «Courrier du Continent» das Referendum und trug 2200 Unterschriften aus der Westschweiz bei. Die rechtsextreme

Zeitung hatte zuvor überraschenderweise bereits am Vernehmlassungsverfahren teilgenommen.

In der Volksabstimmung vom 25. September 1994 sprachen sich 54,7% der Stimmentenden für die Teilrevision des Strafgesetzbuches (Art. 261^{bis} StGB) und des Militärgesetzbuches (Art. 171c MStG) aus. Am 1. Januar 1995 traten die beiden Artikel in Kraft.

Artikel 261^{bis} StGB Rassendiskriminierung

«Wer öffentlich gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion zu Hass oder Diskriminierung aufruft, wer öffentlich Ideologien verbreitet, die auf die systematische Herabsetzung oder Verleumdung der Angehörigen einer Rasse, Ethnie oder Religion gerichtet sind, wer mit dem gleichen Ziel Propagandaaktionen organisiert, fördert oder daran teilnimmt, wer öffentlich durch Wort, Schrift, Bild, Gebärden, Tätlichkeiten oder in anderer Weise eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion in einer gegen die Menschenwürde verstossenden Weise herabsetzt oder diskriminiert oder aus einem dieser Gründe Völkermord oder andere Verbrechen gegen die Menschlichkeit leugnet, gröblich verharmlost oder zu rechtfertigen sucht, wer eine von ihm angebotene Leistung, die für die Allgemeinheit bestimmt ist, einer Person oder einer Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion verweigert, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.»

Gemäss **Abstimmungsanalyse** (Schloeth 1994) prägten Züge eines rechtsextremen Weltbildes einen Teil der Neinstimmenden. 25% der Gegner der Antirassismus-Strafnorm waren eher oder völlig der Meinung, dass die «nationalen Kräfte» in der Schweiz unterdrückt würden. 24% zeigten sich völlig oder eher überzeugt, dass die «Reinhaltung des Schweizertums» und die Unterbindung der Völkervermischung zu beachten sei. Für 12% der Neinstimmenden war «der jüdische Einfluss in der Schweiz zu gross». Die Antirassismus-Strafnorm wurde überdurchschnittlich deutlich abgelehnt von über 69jährigen Personen, von Selbstständigerwerbenden, Landwirten, Bewohnerinnen und Bewohnern von Landgemeinden sowie von Personen, die der SVP und der FPS nahe standen.

Anhaltende Gegnerschaft von rechts

In den Diskussionen um Artikel 261^{bis} StGB betonten Gegner vom rechten Rand des politischen Spektrums bis heute, dass das Gesetz die **freie Meinungsäusserung** einschränke. Es schwingt die Furcht mit, in migrationspolitischen Debatten dürfe keine Kritik mehr ausgesprochen werden, das Gesetz begünstige Ausländerinnen und Ausländer und richte sich gegen die Schweizer Bevölkerung. Implizit oder explizit wird davon ausgegangen, dass die Strafnorm ihrerseits diskriminierend sei. Eine ländervergleichende Studie zur Gesetzgebung gegen Rassismus (Fennema, 2000) weist darauf hin, dass in Ländern, wo bei der An-

wendung von Antirassismus-Gesetzen die Diskriminierung der Migrationsbevölkerung und weniger neofaschistische Phänomene im Vordergrund stehen, die Frage der freien Meinungsäusserung besonders kontrovers diskutiert wird. Dies zeigen die Beispiele von Belgien, Frankreich und Österreich.

Vornehmlich von Vertretern des linken Spektrums wird kritisiert, dass der Artikel 261^{bis} StGB für die Bekämpfung und Verhinderung von Rassendiskriminierung nicht griffig genug sei. Die Strafrechtsnorm sei zu schwammig und deshalb in der Praxis unbrauchbar. Bei Rassendiskriminierung handle es sich zudem um ein gesellschaftliches Problem, das nicht mit juristischen Mitteln, sondern vielmehr auf politischem Wege bekämpft werden müsse. Der Einwand, die Antirassismus-Strafnorm sei unpräzise formuliert und bereite deshalb den Gerichten Schwierigkeiten bei der Rechtsprechung, hat sich in der bisherigen **Rechtspraxis** nicht bestätigt. In der Regel wurde auf Anzeigen, die unbegründet waren, gar nicht eingetreten, und wenn es zu einer Gerichtsverhandlung kam, haben die Gerichte in 85% der Fälle einen Schuldspruch beschlossen. Dies lässt den Schluss zu, dass die Strafverfolgungsbehörden die strafrechtlich relevanten Fälle mit grosser Sicherheit erkennen und erfolgreich zur Anklage bringen.

Unter Vertretern der extremen Rechten wird auch mit Verschwörungstheorien operiert. Artikel 261^{bis} StGB sei Teil eines globalen Plans zur Vernichtung der «weissen Rasse» und zur Förderung der «Rassenvermischung».

In der rechtsextremen Subkultur taucht der Artikel zudem immer wieder als Schmähobjekt in einschlägigen Pamphleten und Liedtexten von Rechts-Rock-Bands auf.

In der Bevölkerung besteht eine hohe **Akzeptanz** für die Strafnorm: Wie die Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage (Cattacin et al. 2006) bei 3000 Schweizerinnen und Schweizer zeigen, waren 85% der Befragten für die strafrechtliche Verfolgung von rassistischer Hetze. Dennoch setzte sich die Kritik an der Antirassismus-Strafnorm auch in den letzten Jahren fort. Im eidgenössischen Parlament sind seit dem Inkrafttreten der Antirassismus-Strafnorm fünf Motionen eingereicht worden, die eine Abschwächung oder die Abschaffung des Artikels zum Ziel hatten. Jüngstes Beispiel für die Opposition gegen Artikel 261^{bis} StGB ist die Eidgenössischen Volksinitiative «Für freie Meinungsäusserung – weg mit dem Maulkorb!», die im August 2007 von den Schweizer Demokraten lanciert wurde und die Abschaffung der Antirassismus-Strafnorm forderte. Die Initiative scheiterte, weil nicht genügend Unterschriften zusammen kamen. Auch drückte der damalige Bundesrat und Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), Christoph Blocher, anlässlich eines Besuches bei seinem türkischen Amtskollegen in Ankara im Oktober 2006 Verständnis für die Kritik an der schweizerischen Antirassismus-Strafnorm aus. Er erklärte, sie bereite ihm «Bauchschmerzen» und er werde eine Überprüfung der Gesetzgebung durch sein Departement anordnen. Seine

Aussagen lösten in der Schweiz nicht nur kritische Reaktionen zum politischen Stil eines Regierungsmitglieds anlässlich eines offiziellen Auslandsbesuches aus, sondern heizten auch die Debatte über den Sinn der Antirassismus-Strafnorm wieder an. Doch der Gesamtbundesrat lehnte in der Folge die beantragte Überprüfung ab.

Direkte Interventionen und indirekte Wirkungen

Gemäss Artikel 261^{bis} StGB macht sich strafbar, wer öffentlich Personen oder Personengruppen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer Rasse, Ethnie oder Religion diskriminiert. Die strafbaren Handlungen umfassen den Aufruf zu Hass und Diskriminierung, die Verbreitung entsprechender Ideologien, Propagandaaktionen wie auch die Verweigerung einer Leistung aus diskriminierenden Gründen. Aufgrund dieser Bestimmungen können mit **repressiven Massnahmen** verschiedene Aspekte der Aktivitäten der extremen Rechten geahndet werden.

Darüber hinaus kommt Artikel 261^{bis} StGB eine **symbolische und moralische Bedeutung** zu. Strafrechtliche Bestimmungen sind nicht nur gegen Täter und Täterinnen gerichtet, sondern adressieren sich auch an die breite Bevölkerung. Insofern verhält es sich mit Artikel 261^{bis} StGB nicht anders als mit anderen Strafrechtsnormen, beispielsweise zu Betrugs- oder Gewaltdelikten. Die Antirassismus-Strafnorm entspricht einer Erwartungshaltung der Gesellschaft,

die besagt, dass Menschen nicht diskriminiert werden sollen. Die symbolische Bedeutung von Artikel 261^{bis} StGB kommt insbesondere in völkerrechtlichen, humanitären und ethisch-moralischen Fragen zum Tragen. Die Wirkung hängt davon ab, ob die Bestimmungen in der Praxis sinnvoll umgesetzt und von der Gesellschaft auch tatsächlich wahrgenommen werden. Wichtig ist ausserdem, dass Artikel 261^{bis} StGB ein bedeutungsvolles Instrument für die **Opfer** von rassistischer Diskriminierung ist, denn damit können sie sich und dem erlittenen Unrecht Gehör verschaffen. Schliesslich ermöglicht die Antirassismus-Strafnorm auch, dass strafrechtlich auf ideologische Aspekte von rechtsextremen Handlungen Bezug genommen werden kann. Damit fördert die Antirassismus-Strafnorm die Sensibilisierung für die Mehrdimensionalität von Rechtsextremismus.

Aufgrund der Antirassismus-Strafnorm ist verschiedentlich **direkt** gegen rechtsextreme Aktivitäten und Akteure interveniert worden. So konnten beispielsweise die Aktivitäten der Negationisten in der Schweiz eingedämmt werden. Aus diesem kleinen Kreis von Ideologen und Propagandisten, die international ausserordentlich gut vernetzt sind, mussten sich einige Exponenten vor Gericht verantworten und wurden wegen Verstosses gegen Artikel 261^{bis} StGB verurteilt. Während ein Teil von ihnen Haftstrafen verbüsste, entzogen sich andere dem Strafvollzug, indem sie sich ins Ausland absetzten. Die neue Strafnorm zeigte auch **indirekte** Wirkungen: namentlich ge-

zeichnete Propagandatexte aus rechtsextremen Kreisen werden angesichts drohender Strafverfolgung zunehmend vorsichtiger formuliert. Dies ändert zwar nichts an der diskriminierenden Gesinnung der rechtsextremen Autorinnen und Autoren, doch schränkt die Gesetzgebung zumindest die Veröffentlichung und Verbreitung rechtsextremer Äusserungen ein.

Mit der Antirassismus-Strafnorm haben sich zudem die Möglichkeiten für Interventionen bei **Veranstaltungen** von Rechtsextremen erheblich ausgeweitet. Artikel 261^{bis} StGB erfasst nur Formen der Diskriminierung, die öffentlich, nicht aber jene, die in privatem Rahmen ausgesprochen werden. Lange Zeit galten geschlossene Konzerte und Versammlungen von Rechtsextremen als privat, so dass Artikel 261^{bis} StGB nicht zur Anwendung kam. Mit einer Entscheidung von 2006 definierte das Bundesgericht den Begriff von Öffentlichkeit im Rahmen der Antirassismus-Strafnorm klarer. Das Urteil betraf eine Vortragsveranstaltung von Rechtsextremen zum Thema «Entstehung der SS und der Waffen-SS», an der 40 bis 50 Skinheads teilgenommen hatten und die nun vom Bundesgericht als öffentlicher Anlass bezeichnet wurde. Gemäss dieser Auslegung sind rassistische Äusserungen dann strafbar, wenn sie ausserhalb des Familien- oder Freundeskreises geschehen. Mit der Klärung des Privatbereiches ist die gesetzliche Grundlage für das Einschreiten bei Rechts-Rock-Konzerten präzisiert worden.

Rechtsprechung zu Artikel 261^{bis} StGB

Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) hat unter anderem den Auftrag, die Rechtsprechung zu Artikel 261^{bis} StGB zu beobachten und zu dokumentieren. Die Entscheide und Urteile der verschiedenen Rechtsinstanzen sind auf der Datenbank der EKR erfasst und öffentlich zugänglich. Von 1995 bis 2009 hat die EKR 501 Anzeigen registriert. In knapp der Hälfte der Fälle haben die zuständigen Behörden nach Überprüfung des Sachverhaltes kein Strafverfahren eröffnet. Die anderen Fälle endeten mit einem materiellen Urteil: In 43 Fällen (15%) wurden die Angeschuldigten vom Vorwurf der Rassendiskriminierung freigesprochen, 230 Fälle (85%) führten zu einer Verurteilung.

Eine Analyse der Urteile zeigt, dass rassendiskriminierende Übergriffe vornehmlich durch verbale (25%) oder schriftliche Äusserungen (25%) begangen werden, seit 2000 vermehrt auch über Ton und Bild (5,5%) und insbesondere über die elektronischen Medien (9%). Knapp 9% der Urteile betrafen die Verbreitung von rassistischem Material. In 8% der Fälle ging es um rassendiskriminierende Gesten und Gebärden, in 3% um Tätlichkeiten und in weiteren 2,4% um Leistungsverweigerungen aus rassistischen Gründen. In 10% der Urteile fehlen Angaben.

Von rassendiskriminierenden Übergriffen am häufigsten betroffen sind Angehörige der jüdischen Religionsgemeinschaft (25%). Weiter sind Ausländerinnen und Ausländer (24%), Menschen dunkler Hautfarbe (16%) und Asylsuchende (3%) Opfer solcher Übergriffe. In gut 24% der vorliegenden Gerichtsurteile wurden keine Angaben zu den Opfern gemacht.

Bei den Verurteilten handelt es sich in rund 18% um Rechts-extreme (Neonazis und Skinheads). In den übrigen Fällen werden als Täter Privatpersonen (38%), kollektive Akteure, politische Akteure, Akteure im Dienstleistungssektor, Angestellte im öffentlichen Dienst, Medienschaffende und Verleger usw. angegeben. In 11% fehlen Angaben zu den Tätern.

Quelle: Datenbank der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR)

Auch für die Bekämpfung von Rassismus und Rechtsextremismus auf dem **Internet** bildet Artikel 261^{bis} StGB eine wichtige gesetzliche Grundlage. Erstmals hatten die Bundesbehörden Ende der 1990er Jahre darauf hingewiesen, dass das Internet vermehrt als Plattform für rechtsextreme Propaganda und zur internen Kommunikation von rechtsextremen Netzwerken diene. In der Folge gründete die Bundespolizei zusammen mit anderen Bundesämtern eine Kontaktgruppe zur Verhinderung der Verbreitung von rechtsextremem Gedankengut im Internet. Im November 2001 wurde die Expertengruppe Netzwerkkriminalität eingesetzt, die rechtliche und technische Massnahmen zu prüfen hatte. Sie unterbreitete Vorschläge, die insbesondere die **Verantwortung von Providern** regeln sollten. Es wurde auch eine Koordinationsstelle für Internet-Kriminalität (KOBIK) eingerichtet, die Meldungen von Privatpersonen über Internetseiten mit verdächtigem Inhalt entgegennimmt. Wo eine strafrechtliche Relevanz und ein direkter Bezug zur Schweiz bestehen, leitet die KOBIK die Dossiers zur Eröffnung eines Strafverfahrens an die zuständigen kantonalen Polizeistellen weiter. Rechtsextremismus und Rassismus bilden allerdings keine Schwerpunkte und werden stiefmütterlich behandelt, wie die Internetseite der KOBIK zeigt, die keine Hinweise auf den Umgang mit rassistischen und rechtsextremen Internetseiten enthält. Zentral sind hingegen Kinderpornografie, Spams und Betrugsdelikte. Von den 2008 eingegangenen Meldungen betrafen denn auch nur gerade 0,5 % der Meldungen entweder rassendis-

kriminierende Websites oder den nicht weiter erläuterten Bereich des «Extremismus».

Ausweichstrategien der extremen Rechten

Seit der Einführung von Artikel 261^{bis} StGB hat sich die extreme Rechte in der Schweiz bemüht, ihre Aktivitäten an die neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen anzupassen und verschiedene Ausweichstrategien entwickelt. Dazu gehören insbesondere die geographische Verlagerung des Agitationsfeldes, die Umgehung strafrechtlich relevanter Tatbestände und die Selbststilisierung als Märtyrer.

Mehrere Schweizer Negationisten verlegten ihre Aktivitäten ins **Ausland**, um sich damit der Strafverfolgung in der Schweiz zu entziehen. So setzte sich der Negationist Jürgen Graf ins Ausland ab, nachdem er im Herbst 2000 nach Artikel 261^{bis} StGB zu fünfzehn Monaten Gefängnis verurteilt worden war. In verschiedenen Ländern tritt er weiterhin als Autor und Redner auf. Festzustellen ist auch die Verlagerung der Publikation von Texten auf Internetanbieter, die sich in Ländern ohne entsprechende Gesetzgebung befinden. Auf diese Weise wird dem polizeilichen Druck auf schweizerische «Hoster» zuvorgekommen und eine mögliche Strafverfolgung erschwert. Doch mit diesem Vorgehen entzieht man sich gemäss einer Bundesgerichtsentscheid von 1999 nicht automatisch der Strafverfolgung, denn für ein strafrechtlich relevantes Vorgehen ist massgebend, dass die Tathand-

lung – die Einspeisung ins Netz – durch einen Täter in der Schweiz erfolgt. Der Standort des Servers ist hingegen zweitrangig. Ist der Zugang zum Server aber wegen der geographischen Distanz nicht gewährleistet, kann dies die Ermittlungen gegen die Tatperson, welche die rassistischen Inhalte auf den Server geladen hat, erheblich erschweren.

Um strafrechtlich relevante Tatbestände zu **umgehen**, ziehen rechtsextreme Gruppen und Musikbands Anwälte und juristische Berater bei, die einzelne Texte vorab auf strafrechtlich relevante Stellen prüfen. Dies hat zur Folge, dass die propagandistischen Erzeugnisse rechtsextremer Kreise einen «harmloseren» Anschein machen. Die Grundaussagen bleiben dieselben, werden aber in einer subtileren Form an das Zielpublikum herangetragen. Auch lässt sich vermehrt eine **Codierung** von politischen Aussagen zum Schutz vor strafrechtlicher Verfolgung beobachten. Dabei werden Begriffe wie «Heil Hitler» mit Zahlencodes (88) verschlüsselt, und die Zahlen jeweils stellvertretend für die jeweiligen Buchstaben im Alphabet eingesetzt. Dieses Vorgehen wurde vor allem von der deutschen Neonazi-Szene kopiert, die seit Jahren mit solchen Verschlüsselungen arbeitet. Das Codieren dient aber nicht allein zur Verhinderung von Strafverfolgung, sondern ist auch ein Stilmittel geworden. Die Codes bezwecken eine Abgrenzung der Wissenden innerhalb der Szene von den Unwissenden ausserhalb. Was Lehrpersonen, Jugendarbeiter und Justizbehörden nicht zu deuten vermögen, ist für Sze-

nemmitglieder als klare Aussage verständlich. Eine weitere Strategie, eine Strafverfolgung zu umgehen, besteht in der Geheimhaltung der Identität der Urheber rassistischer Erzeugnisse. So halten beispielsweise Schweizer Rechts-Rock-Bands, die rassistische und antisemitische Liedtexte vertonen, ihre Identität in der Regel geheim.

Einzelne Rechtsextreme sehen sich auch gerne als **Märtyrer** und nutzen die Strafverfolgung nach Artikel 261^{bis} StGB zu Propagandazwecken. Gerichtsverhandlungen dienen dabei als Plattform für öffentlichkeitswirksame Selbstinszenierungen. Beispiele dafür sind der später untergetauchte Jürgen Graf und der im Jahr 2000 verurteilte Negationist Gaston-Armand Amaudruz.

2.2

Weitere rechtliche Grundlagen: Gesetze und Debatten

Das am 1. Juli 1998 in Kraft getretene **Bundesgesetz für Massnahmen zur Wahrung der Inneren Sicherheit** (BWIS) enthält verschiedene Bestimmungen, die zur Bekämpfung von Gewalt aus rechtsextremen Kreisen dienen. Es sieht unter anderem «vorbeugende Massnahmen» vor, um «frühzeitig Gefährdungen durch ... gewalttätigen Extremismus und Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zu erkennen und zu bekämpfen» (Art. 2, Abs. 1 BWIS). Es enthält zudem Bestimmungen für die periodische Beurteilung der Bedrohungslage durch die Behörden, die Bearbeitung von Informationen über die innere und äussere Sicherheit und die Personensicherheitsprüfung. Neu hinzugekommen sind inzwischen zwei Bereiche: Artikel 13a regelt die Sicherstellung, Beschlagnahmung und Einziehung von Propagandamaterial, die Artikel 24a bis 24h Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Das revidierte Gesetz erteilt dem Bundesamt für Polizei und Justiz im Weiteren die Befugnis, die Schliessung von Websites mit Gewaltpropaganda zu verlangen, wenn die Informationen auf einem Schweizer Rechner liegen (Art. 13a, Abs. 5). Weitere **Revisionsvorschläge** sind in Planung, sie zielen auf eine sehr weit gehende Informationsbeschaffung mittels Kommunikationsüberwachung, Abhöraktionen und verdecktes Eindringen in private EDV-Systeme. Eine

erste Vorlage wurde im Frühjahr 2009 vom Parlament an den Bundesrat zur Überarbeitung zurückgewiesen.

Auch das **Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition** (Waffengesetz, WG) bietet Handhabe zur Bekämpfung und Eindämmung rechtsextremer Aktivitäten. Rechtsextreme Akteure kommen in der Schweiz relativ häufig mit dem Waffengesetz in Konflikt. Zu bedenken ist, dass die Schweiz im europäischen Vergleich über ein liberales Waffengesetz verfügt und die Anzahl der Feuerwaffen pro Kopf der Bevölkerung überdurchschnittlich hoch ist. In den letzten Jahren ist es zu einer intensiven öffentlichen und politischen **Debatte** zur bestehenden Waffengesetzgebung gekommen, wobei vor allem auf die uneinheitliche Auslegung des Waffengesetzes durch die Kantone und die mangelhafte Kontrolle des Waffenhandels unter Privaten hingewiesen wurde. Auch wird gefordert, dass die Lagerung von Armeewaffen, die von den Armeeinghörigen zu Hause aufbewahrt werden, neu geregelt werde. Die im März 2009 eingereichte Eidgenössische Volksinitiative «Für den Schutz vor Waffengewalt» verlangt eine strengere Kontrolle des Besitzes von Privat- und Armeewaffen.

Die Strafbehörden haben im Bereich des Rechtsextremismus mehrmals die Waffengesetzgebung angewendet. Grosses Aufsehen erregte im Mai 2000 der Angriff eines Rechtsextremen, der in der Stadt Bern mit einem Sturmgewehr über hundert Schüsse auf ein von linken Jugendlichen bewohntes Haus abfeuerte und danach von der Polizei verhaftet wurde. Im Herbst 2004 beschlagnahmte die Polizei im Laufe von Hausdurchsuchungen bei Mitgliedern einer rechtsextremen Gruppe, die zuvor eine Demonstration gegen Rassismus angegriffen hatte, Hieb- und Stichwaffen, eine Schrotflinte, Armeegranaten und Armeemunition. In der Folge mussten sich acht Personen wegen Verstosses gegen das Waffengesetz vor Gericht verantworten.

Auch einzelne Bestimmungen des **Gastgewerbegesetzes** und des **Baurechts** können dazu dienen, gegen rechtsextreme Gruppen vorzugehen. So können Gemeindebehörden verfügen, dass rechtsextremen Mietern Lokale entzogen werden, wenn diese für andere als die vorgesehenen Zwecke genutzt werden oder baurechtliche Vorgaben, zum Beispiel zu Brandsicherung und Notausgängen, nicht erfüllen. Dieses Vorgehen hat der Kanton St. Gallen im Jahr 2000 bei einem Konzertlokal angewendet, das sich innerhalb einiger Monate zu einem Treffpunkt von Rechtsextremen aus dem In- und Ausland entwickelt hatte. Bei der Umnutzung von Übungslokalen als Clubräume ohne entsprechende Nutzungsrechte können die Mieter wegen Verstosses gegen das Gastgewerbegesetz ange-

zeigt werden. Verschiedene Gemeindebehörden versuchen zudem, private Vermieter und Gastwirte für die Problematik des Rechtsextremismus zu sensibilisieren, um Zusammenkünfte rechtsextremer Gruppierungen zu erschweren oder zu verhindern.

Aufgrund der Erfahrungen mit den bestehenden rechtlichen Grundlagen zur Bekämpfung des Rechtsextremismus kam es in den letzten Jahren zu einer Diskussion über weitere gesetzliche Massnahmen, zum Beispiel das Verbot von rechtsextremen Organisationen und Symbolen. In der Schweiz ist die Mitgliedschaft in rassistischen Organisationen nicht strafbar, und das **Verbot von Organisationen** wird zurückhaltend gehandhabt. Eine gesetzliche Grundlage zur Bestrafung von Mitgliedern einer «kriminellen Organisation» – Artikel 260^{ter} StGB – besteht seit 1994. Bereits 1992 hatte der Bundesrat in seinem Bericht «Extremismus in der Schweiz» diese Strafnorm als geeignetes Mittel zur Bekämpfung von Extremismus begrüsst. Gestützt auf Artikel 260^{ter} StGB gilt aktuell einzig für die terroristische Gruppe Al-Kaida ein Organisationsverbot. Im Zusammenhang mit der PNOS wird seit drei Jahren die Frage diskutiert, ob ein Vereinsverbot auszusprechen sei. Dabei geht es um strafrechtliche Argumente, aber auch um die Signalwirkung eines solchen Verbotes. Die Erfahrungen in Deutschland haben gezeigt, dass solche Verbote rechtsextreme Organisationen nicht effizient zu schwächen vermögen. Vielfach bewirken sie sogar das Gegenteil und fördern eine Differenzierung der Strukturen

sowie die Entwicklung neuer Strategien, um entsprechende Verbote zu umgehen.

Auch beim **Verbot von Symbolen**, wie es die im Juli 2009 in die Vernehmlassung geschickte Revision des Artikel 261^{ter} StGB vorschlägt, kann kaum von einer abschreckenden Wirkung ausgegangen werden. Gerade im subkulturellen Bereich der extremen Rechten werden durch ein Verbot **symbolische Umrüstungen** stimuliert. Die Betroffenen weichen aus auf nicht verbotene Codes und entwickeln neue identitätsstiftende und abgrenzende Symbole, die von der Aussenwelt nicht mehr sofort gedeutet werden können und die als eine Art Geheimsprache den szeneninternen Zusammenhalt fördern. Diese Entwicklung ist ein Charakteristikum des globalisierten Rechtsextremismus. Symbole und Akronyme, in Deutschland aufgrund der rechtlichen Situation entworfen, werden mittlerweile in den meisten Ländern von den Anhängerinnen und Anhängern der rechtsextremen Subkultur auf Kleidern getragen und kommunikativ reproduziert. Auch in der Schweiz wird in Kameradschaftskreisen und Skinheadgruppen intensiv davon Gebrauch gemacht. Ein Beispiel ist die in der rechtsextremen Szene beliebte Kleidermarke «Lonsdale», in der vier Buchstaben von NSDAP vorkommen.

2.3

Fazit: Bedeutung und Grenzen gesetzlicher Normen

Repressive Massnahmen auf der Grundlage von gesetzlichen Normen bilden einen wichtigen Bestandteil der staatlichen Gegenmassnahmen zu Rechtsextremismus in der Schweiz. Dies entspricht auch den Sicherheitsvorstellungen der Bevölkerung, die repressiven Massnahmen bei der Bekämpfung von politischem Extremismus mit grosser Mehrheit Priorität gibt. Neben strafrechtlichen Bestimmungen, die sich unter anderem gegen Gewalttaten richten, wurden seit den 1990er Jahren weitere gesetzliche Grundlagen geschaffen, die im Bereich des Rechtsextremismus angewendet werden können. Gesetzliche Bestimmungen widerspiegeln geltende Norm- und Wertvorstellungen in der Gesellschaft und haben somit auch einen symbolischen Charakter, der im Zusammenhang mit Rechtsextremismus eine wichtige Präventions- und Sensibilisierungsfunktion hat. Dies kommt insbesondere bei der Antirassismus-Strafnorm, Artikel 261^{bis} StGB, zum Tragen, die 1995 in Kraft trat. Trotz zum Teil kritischer Debatten zu Artikel 261^{bis} StGB besteht bei der grossen Mehrheit der Bevölkerung eine hohe Akzeptanz für die Antirassismus-Strafnorm. Die bisherige Rechtspraxis zeigt eine effiziente und massvolle Umsetzung des Gesetzes.

Fachleute betonen allerdings nachdrücklich, dass gesetzliche Massnahmen alleine nicht genügen, um Rechtsextremismus einzudämmen, insbesondere wenn sie in erster Linie repressiven Charakter haben. Sie setzen zwar einen rechtlichen und symbolischen Rahmen, aber helfen nicht die Ursachen für Rechtsextremismus zu bekämpfen. So bemerkte die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus im Jahr 2000, dass sich repressive Massnahmen gegen Rechtsextremismus in erster Linie gegen den harten Kern der Bewegung und die ideologischen Drahtzieher richten. Es sei jedoch nötig, Rechtsextremismus als gesamtgesellschaftlichem Problem mit Strategien zu begegnen, die über Repression hinausgehen. Insbesondere in den Bereichen der Prävention und Sensibilisierung sind nicht nur zusätzliche Massnahmen und Ressourcen notwendig, sondern auch Beiträge weiterer Akteure gefragt, die aus verschiedenen Bereichen der Gesellschaft kommen und auf eine breite Unterstützung zählen können.

Literatur

Fennema, Meindert. Legal Repression of Extreme-Right Parties and Racial Discrimination. In: Koopmans, Ruud / Statham, Paul (Hrsg.), *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics. Comparative European Perspectives*. Oxford: Oxford University Press, 2000: 119–144.

Fiolka, Gerhard. Wann sind rassistische Äusserungen öffentlich? Anmerkungen zum Bundesgerichtsentscheid vom 27. Mai 2004 (6S.318 /2003). In: *Medialex* 4, 2004: 218–222.

Fiolka, Gerhard. *Das Rechtsgut. Strafgesetz versus Kriminalpolitik, dargestellt am Beispiel des Allgemeinen Teils des schweizerischen Strafgesetzbuches, des Strassenverkehrsgesetzes (SVG) und des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG)*. Basel: Helbing & Lichtenhahn, 2006.

Kreis, Georg. *Kein Volk von Schafen – Rassismus und Antirassismus in der Schweiz*. Zürich: Salis, 2007.

Niggli, Marcel Alexander. *Rassendiskriminierung: ein Kommentar zu Art. 261^{bis} StGB und Art. 171c MStG: mit Rücksicht auf das «Übereinkommen vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung» und die entsprechenden Regelungen anderer Unterzeichnerstaaten*. Zürich: Schulthess, 2007.

Schloeth, Daniel, *Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 25. September 1994*, VOX Nr. 54. Adliswil, Bern: GfS, PWI, 1994.

Uster, Hanspeter. Kann Strafrecht Rassismus verhindern? In: *Tangram* 1, 1996: 16–19.

Zanol, Fabienne / Tau, Gabriele / Krähenbühl, Sabine. *Die Anwendung der Strafnorm gegen Rassendiskriminierung. Eine Analyse der Entscheide zu Art. 261^{bis} StGB (1995–2004)*. Bern: Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, 2007.

Staatliche Behörden: Debatten, Einschätzungen und Massnahmen

Staatliche Einschätzungen und Stellungnahmen zu Rechtsextremismus haben eine wichtige Signalfunktion. Die Beurteilung des rechtsextremen Bedrohungspotentials durch staatliche Behörden oder die von ihnen angezeigte Stossrichtung der Strategien, mit welchen gegen Rechtsextremismus vorgegangen werden soll, können auf verschiedene gesellschaftliche Bereiche Wirkung zeitigen. Sie können die Problemwahrnehmung von Behörden, Schulen, Medien wie auch die Meinungsbildung der Bevölkerung beeinflussen. Staatliche Lagebeurteilungen sind oft auch der Ausgangspunkt für die Freigabe finanzieller Ressourcen für Projekte gegen Rechtsextremismus. Ein bedeutender Teil der Gegenmassnahmen hängt daher von den inhaltlichen Schwerpunkten ab, die der Staat setzt. Schliesslich bildet der Umgang von staatlichen Behörden mit Rechtsextremismus einen wichtigen Anhaltspunkt, wie ein Land von aussen und auf der Bühne der internationalen Politik wahrgenommen wird.

Der Weg vom Erkennen der Problematik über das Entwickeln von Massnahmen bis zu deren Umsetzung ist als Prozess zu verstehen, der von verschiedenen Akteuren begleitet und beeinflusst wird. Dazu gehören die Medien ebenso wie Nichtregierungsorganisationen, politische Parteien und verschiedene Behördenstellen. Insbesondere politische Parteien spielen bei Einschätzungen des Staates zu Rechtsextremismus und in den Aushandlungsprozessen zu staatlichen Strategien eine wichtige Rolle. In der Schweiz haben sie mit Vorstössen in den nationalen, aber auch in kantonalen Parlamenten seit Ende der 1980er Jahre in regelmässigen Abständen Handlungsdruck aufgebaut, der die jeweiligen Exekutiven und Verwaltungen veranlasste, Position zu beziehen. Gleichzeitig prägten die Parteien die Stossrichtung dieser Positionen durch parlamentarische Debatten mit. Diese Bedeutung der Parteien kontrastiert mit der Tatsache, dass sie ihrerseits keine parteieigene Strategien und Umsetzungsformen zur Bekämpfung von Rechtsextremismus entwickelt haben. Dies ist nicht nur auf die geringe parteiinterne Sensibilisierung für die Thematik des Rechtsextremismus zurückzuführen, sondern auch auf die schwachen Ressourcen, die Schweizer Parteien allgemein zur Verfügung stehen.

Aufgrund der ausgeprägt föderalistischen Struktur der Schweiz kann bei den staatlichen Strategien gegen Rechtsextremismus zwischen drei institutionellen Handlungsebenen unterschieden werden: Bund, Kantone und Gemeinden. Die kantonale Ebene weist in diesem Bereich eine relativ geringe Bedeutung auf. In einem ersten Schritt wird daher zunächst auf die Wahrnehmung und die Einschätzung von Rechtsextremismus auf Bundesebene eingegangen, anschliessend werden die konkreten Massnahmen von institutionellen Akteuren auf der Handlungsebene der Gemeinden dargestellt.

3.1

Bundesebene: der lange Weg zu Sensibilisierung und Institutionalisierung

Seit den 1980er Jahren haben die Einschätzungen und Reaktionen der Bundesbehörden zu Rechtsextremismus einen bemerkenswerten Wandel durchgemacht, der sich in drei Phasen unterteilen lässt. Die jeweilige Wahrnehmung und Beurteilung des Rechtsextremismus widerspiegelt nicht nur Veränderungen, die innerhalb der rechtsextremen Szene stattgefunden haben, sondern auch die Konjunkturen der Sensibilisierung von Seiten der staatlichen Stellen für die Problematik.

In einer **ersten Phase**, bis Ende der 1980er Jahre, zollten die Bundesbehörden der extremen Rechten in der Schweiz wenig Aufmerksamkeit, und ihre Reaktionen waren durch **Zurückhaltung** geprägt. So fehlten ihnen in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre, als eine deutliche Zunahme rechtsextremer Mobilisierung und Aktivitäten zu verzeichnen war, klare Konzepte für die Entwicklung von Gegenstrategien. In der Regel konzentrierten sich die Reaktionen auf die strafrechtliche Verfolgung von Gewalttaten durch die verantwortlichen Stellen, ohne dass aber die politischen Behörden eine dezidierte Stellung zu Rechtsextremismus bezogen. Diese Zurückhaltung zeigte sich auch in der Arbeitsweise und in internen Berichten der Bundespolizei, die als Organ des Staatschutzes auf Bundesebene für Fragen der inneren Sicherheit verantwortlich ist.

Bis 1989 war man über Gruppierungen und Aktivitäten der extremen Rechten nur wenig im Bilde. Beispielsweise legte die Bundespolizei erst Monate, nachdem die Medien über die Patriotische Front berichtet hatten – damals eine der aktivsten und mitgliederstärksten rechtsextremen Gruppierungen –, ein Dossier an. Ein wichtiger Grund für diese Zurückhaltung lag darin, dass die Sicherheitsorgane weiterhin im Bedrohungsbild des Kalten Krieges verhaftet waren und mit grossem Aufwand auf die Überwachung der politischen Linken in der Schweiz fokussierten. Es fehlte auch der **politische Wille** auf Seiten der Regierung, Direktiven zu erlassen, um die Entwicklung des Rechtsextremismus mit verstärkter Aufmerksamkeit zu verfolgen.

Das Jahr 1990 stellte eine bedeutende Zäsur in der Haltung und den Reaktionen der Bundesbehörden gegenüber Rechtsextremismus dar und läutete die **zweite Phase** ein, in der die Notwendigkeit von **Gegenstrategien** zunehmend erkannt wurde. Ende der 1980er Jahre hatten Gewalttaten mit rassistischem und rechtsextremem Hintergrund so massiv zugenommen, dass der **öffentliche Druck** auf die Behörden wuchs, etwas gegen Rechtsextremismus zu unternehmen. Aufgrund von drei 1989 im Nationalrat eingereichten Postulaten gab der Bundesrat im März 1992 den Bericht «Ex-

tremismus in der Schweiz» heraus, der sich in erster Linie mit dem Thema Rechtsextremismus beschäftigte. Gemäss der vorsichtig formulierten Einschätzung der Regierung sei der Rechtsextremismus als gesamte Erscheinung in der Schweiz wenig bedeutend, wobei die Tendenz einzelner Mitglieder, ihre politische Haltung durch Straftaten zum Ausdruck zu bringen, nicht vernachlässigt werden dürfe. Gleichzeitig gab es erste Ansätze für die Ansicht, dass Gegenstrategien zu Rechtsextremismus über gesetzgeberische und polizeiliche Massnahmen hinausgehen müssen. So beauftragte der Bundesrat 1994 erstmals ein Forscherteam, Grundlagen zum Thema Rechtsextremismus in der Schweiz zu erarbeiten. Die **Studie «Rechtsextremismus in der Schweiz»** (Altermatt, Kriesi 1995) untersuchte im ersten Teil aufgrund einer Typologie die Entwicklung der Organisationsstrukturen in der Schweiz. Der zweite Teil analysierte anhand von Fallstudien die verschiedenen Aspekte rechtsextremer Mobilisierung.

Ab Mitte der 1990er Jahre ist bei den Bundesbehörden sowohl eine sich weiter verstärkende **Sensibilisierung** für die Thematik des Rechtsextremismus als auch die Ausweitung und Konsolidierung von behördlichen und strafrechtlichen Massnahmen festzustellen. 1995 trat die Antirassismus-Strafnorm (Artikel 261^{bis} StGB) in Kraft, und die Bundesbehörden begannen, den jährlich erscheinenden «Staatschutzbericht» herauszugeben, worin sich ein Kapitel mit Rechtsextremismus befasst. Ein weiterer Schritt in Richtung neuer Strategieentwick-

lung war die Konstituierung der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR) im Jahr 1995. Überdies beobachteten die polizeilichen Stellen verstärkt die Entwicklung der extremen Rechten, und 1996 veröffentlichte die Bundespolizei den Bericht «Skinheads in der Schweiz». Auch das Internet geriet zunehmend in den Fokus, weshalb die Bundespolizei im Jahr 1998 Empfehlungen an Internetprovider herausgab. Allerdings wurde kritisiert, dass für derartige Massnahmen die gesetzlichen Grundlagen fehlten.

Stellungnahmen des Bundesrates zu Rechtsextremismus

Extremismus in der Schweiz. Bericht des Bundesrates zum Extremismus in der Schweiz, vom 16. März 1992: «Der Rechtsextremismus als gesamte Erscheinung ist heute in der Schweiz wenig bedeutend. Er darf jedoch wegen der Tendenz einzelner Mitglieder, ihre politische Haltung durch Straftaten zum Ausdruck zu bringen, nicht vernachlässigt werden.»

Bundesrat Arnold Koller, Vorsteher des EJPD, im Vorwort der Studie «Rechtsextremismus in der Schweiz», hg. v. Urs Altermatt und Hanspeter Kriesi, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 1995, S. 10: «... die politischen Behörden, die Massenmedien, die Schulen, die Kirchen und weitere Kreise, kurzum die Träger der zivilen Gesellschaft, [müssen] dem Rechtsextremismus grosse Aufmerksamkeit schenken, denn nur so können bedenkliche Entwicklungen frühzeitig erkannt und überwunden werden».

Bundesrätin Ruth Metzler, Vorsteherin des EJPD, in der parlamentarischen Debatte zu den Dringlichen Interpellationen, Herbstsession Nationalrat 2000: «Die gewaltbereite Skinheadszene ist grösser und – wie wir am 1. August auf dem Rütli gesehen haben – weniger öffentlichkeitsscheu geworden. ... Das Problem Rechtsextremismus, Skinheads und Rassismus wurde damit stark auf die öffentliche Ebene gehoben. Gleichzeitig entstand ein Konsens darüber, dass es nicht nur polizeilich, sondern auch gesellschaftspolitisch betrachtet und angegangen werden muss. ...

Das rechtsextremistische und rassistische Gedankengut verschwindet nicht einfach, wenn wir Verbote aussprechen, und schon gar nicht verschwindet die Gewaltbereitschaft. Gerade deshalb brauchen wir heute nicht ausserordentliche Massnahmen in der Form von Verboten, sondern wir müssen in unserer Gesellschaft das entsprechende Bewusstsein noch vermehrt schärfen. ...

Es geht bei dem aktuellen Thema um mehr als nur um Jugendsünden einzelner Wirrköpfe. Es geht um eine in ihrer Stossrichtung gefährliche Entwicklung. Rassismus und Rechtsextremismus sind gegen Grundwerte unserer Gemeinschaft gerichtet. Es geht um Bestrebungen, die gegen die Menschenwürde, gegen die Gleichheit, gegen die Toleranz und gegen die Demokratie gerichtet sind: dagegen ist von Staat und Gesellschaft entschieden anzutreten.»

Extremismusbericht (in Erfüllung des Postulats 02.3059 der Christlichdemokratischen Fraktion vom 14. März 2002), vom 25. August 2004, S. 5068.: «Die Strategie des Bundesrates im Bereich Rechtsextremismus fusst auf drei Säulen:

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

Das Jahr 2000 stellte eine weitere wichtige Zäsur dar. Es war der Ausgangspunkt für die **dritte Phase**, die durch die Erkenntnis geprägt war, dass es umfassende und **institutionell verankerte Strategien und Massnahmen** gegen Rechtsextremismus braucht. Dieses Umdenken steht in engem Zusammenhang mit den Störungen der offiziellen Feierlichkeiten auf dem Rütli zum Nationalfeiertag am 1. August 2000 durch Rechtsextreme. Zum einen war das Medienecho auf das provokative und lautstarke Auftreten der Rechtsextremen ausserordentlich gross, zum anderen erklärte Bundesrat Kaspar Villiger, der in seiner Rede mehrmals von den Rechtsextremen unterbrochen worden war, dass er nicht wisse, was das für Leute seien und für welche politischen Forderungen sie einstehen. In den Medien kam es zu einer intensiven Debatte über Rechtsextremismus in der Schweiz, die auch in der internationalen Presse Beachtung fand. Sie hatte zur Folge, dass die politischen Behörden unter Handlungsdruck gerieten.

Die Bundesbehörden reagierten auf die öffentliche Debatte überaus rasch. In einem ersten Schritt setzten sie eine **Arbeitsgruppe «Rechtsextremismus»** ein, die eine Lageanalyse und Massnahmen zur Entschärfung des Problems erarbeiten sollte. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe lagen innert weniger Wochen vor und dienten als Grundlage für die parlamentarische Debatte in der Herbstsession 2000. Überdies wurden zwei parlamentarische Vorstösse eingereicht, die klare Strategien für die Be-

kämpfung von Rechtsextremismus forderten, unter anderem den Ausbau des Bildungsangebotes zu Rechtsextremismus und mehr finanzielle Ressourcen für die EKR. 2001 veröffentlichte schliesslich das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) einen Bericht der interdepartementalen **Arbeitsgruppe «Koordination und Umsetzung von Massnahmen im Bereich des Rechtsextremismus»**. Auch diese Arbeitsgruppe war nach den Ereignissen auf dem Rütli eingesetzt worden. Im Bericht wurde ein breiter Katalog von Massnahmen vorgeschlagen, die von polizeilicher Prävention und Repression über die Koordination zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden bis zu Informations- und Forschungsarbeit und Massnahmen im zivilgesellschaftlichen Bereich reichten. Der Bericht stellt bis heute das umfassendste staatliche Strategiepapier für Massnahmen gegen Rechtsextremismus dar.

Eine **Evaluation** (Widmer, Hirschi, 2007) stellte fest, dass einige der im Bericht der Arbeitsgruppe «Rechtsextremismus» von 2000 enthaltenen Vorschläge umgesetzt worden sind, insbesondere jene, die direkt in der Kompetenz des Bundes lagen und präventive oder forschungsorientierte Ziele verfolgten. Weitere Massnahmen waren überall dort beschlossen worden, wo der Handlungsdruck nach Abschluss der Tätigkeit der beiden Arbeitsgruppen des Bundes aufrechterhalten blieb. Dies war beispielsweise der Fall im Bereich des sogenannten Hooliganismus, wo im Hinblick auf die Fussballeuropameisterschaft 2008 neue Geset-

zesvorlagen im Sicherheitsbereich vorangetrieben wurden. Hier zeigen jedoch die jüngsten Diskussionen, dass ein übereiltes Vorgehen, insbesondere bei Massnahmen zur Überwachung und Datenerfassung, die Gefahr birgt, mit Fragen des Datenschutzes leichtfertig umzugehen.

Stellungnahmen, die kontinuierlich die **Einschätzung der Bundesbehörden** zur Entwicklung des Rechtsextremismus zum Ausdruck bringen, enthält der vom Bundesamt für Polizei jährlich publizierte «Bericht Innere Sicherheit der Schweiz». Darin wird ein Überblick über die aktuellen Entwicklungen von Extremismus in der Schweiz geliefert. Die erfassten Themen reichen von Rechts- und Linksextremismus über islamistischen Terrorismus und verbotenen Nachrichtendienst bis zur organisierten Kriminalität, wobei die Aspekte strafrechtliche Relevanz, Gewalttätigkeit und innere Sicherheit entscheidende Auswahlkriterien sind. Die in der Regel sehr kurz gefassten Ausführungen zu Rechtsextremismus verdeutlichen, dass die Berichte nicht den Anspruch erheben, das Thema in wissenschaftliche Forschungsdebatten einzubetten oder Hinweise auf historische oder soziologische Hintergründe zu liefern. Vielmehr geht es darum, anhand von einigen Daten und Beispielen aktuelle Trends in der rechtsextremen Szene darzustellen.

In den Berichten erfolgt die Einschätzung des rechtsextremen Gefahrenpotentials vornehmlich aus **sicherheitspolitischer Perspektive**. Ideologisch-politische Dimensio-

nen der rechtsextremen Agitation werden kaum thematisiert und zuweilen auch verharmlost. So heisst es zum Beispiel im Bericht von 2006: «Nur ungefähr 15% aller rechtsextrem motivierten Aktivitäten hatten einen politischen Hintergrund [...]. Der grösste Teil der Aktivitäten hatte dagegen mit Politik nichts zu tun. Darunter fielen gewalttätige Auseinandersetzungen mit Ausländern und Linksextremen, Konzerte, Feste und sonstige Treffen». Diese Perspektive vernachlässigt die Tatsache, dass Motive für rechtsextreme Handlungen aus einer für den Rechtsextremismus spezifischen Ideologie schöpfen, die durch Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Autoritarismus und die Ablehnung einer pluralistischen Gesellschaft geprägt sind. Wie Forschungen zeigen, spielen weltanschaulich verankerte Motive gerade bei Angriffen gegen «Linksextreme» wie auch gegen «Ausländer» oder andere als «fremd» wahrgenommene Menschen eine nicht zu unterschätzende Rolle.

In den letzten Jahren ist zu beobachten, dass die Debatte, wieweit Rechtsextremismus ein dringliches Problem sei, bei staatlichen und politischen Behörden **an Intensität merklich verloren** hat. Im Extremismusbericht des Bundesrates von 2004 wird betont, dass die innere Sicherheit der Schweiz nicht namhaft gefährdet und das Gefahrenpotential als gering und punktuell zu bewerten sei. Es gebe zwar eine Vielzahl loser Gruppierungen, meist in ländlichen Gegenden, deren politischer Hintergrund allerdings in der Regel nicht ernst zu nehmen sei. Es komme punktuell zur Störung von

Ruhe, Ordnung und Sicherheit, wobei vor allem die Konfrontationen zwischen links- und rechtsextremen Gruppen zu Eskalationen führten. Staatliche Behörden werfen zunehmend die Frage auf, ob nicht Massnahmen gegen Linksextremismus und generelle Jugendgewalt dringender seien. Doch diese Verlagerung des Fokus von der Problematik des Rechtsextremismus hin zu anderen Themen kontrastiert mit Ergebnissen von repräsentativen **Meinungs-umfragen** in der Bevölkerung (Haltiner, 2006): Diese zeigen, dass zwischen 2003 und 2006 die Unterstützung der Forderung nach Bekämpfung von Rechtsextremismus signifikant zunahm (von 73% auf 85%), während der Linksextremismus insgesamt zu weniger Sorge Anlass gab (2003: 60%, 2006: 64%).

Eidgenössische Kommission gegen Rassismus: Sensibilisierung durch Beobachtung und Stellungnahmen

Am 23. August 1995 setzte der Bundesrat die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) ein. Dies widerspiegelt die zunehmende Institutionalisierung von Gegenmassnahmen in der zweiten Phase. Mit der Schaffung dieser Kommission erfüllten die Behörden eine wichtige Auflage der Rassendiskriminierungskonvention (RDK), die den Mitgliedsstaaten neben antirassistischen Strafrechtsbestimmungen auch eine aktive **Präventionspolitik** vorschreibt. In dieser ausserparlamentarischen Kommission sind neben den verschiedenen Landestei-

len und den Sozialpartnern auch die grossen Religionsgemeinschaften, Hilfswerke und potentielle Opfergruppen vertreten. Sie bildet damit ein wichtiges **Diskussionsforum** und Bindeglied zwischen diesen Interessensgruppen und ist ein zentraler Akteur in den öffentlichen Diskussionen zu Rassismus in der Schweiz. Gemäss ihrem Mandat befasst sich die EKR «mit Rassendiskriminierung, fördert eine bessere Verständigung zwischen Personen unterschiedlicher Rasse, Hautfarbe, nationaler oder ethnischer Herkunft, Religion, bekämpft jede Form von direkter oder indirekter Rassendiskriminierung und schenkt einer wirksamen Prävention besondere Beachtung».

Die EKR hat die Aufgabe, die Situation in der Schweiz in Bezug auf Rassendiskriminierung zu beobachten und Behörden und Gesellschaft kritische **Rückmeldungen** und **Empfehlungen** zu geben. Die Kommission dokumentiert und analysiert rassistische Diskriminierung und bemüht sich, durch Öffentlichkeitsarbeit, Fachpublikationen und Stellungnahmen zu sensibilisieren. Im Mandat der Kommission ist auch eine **«Ombudsfunktion»** festgeschrieben, die ihr erlaubt, Opfer rassistischer Diskriminierung zu beraten und gegebenenfalls als Mediatorin aufzutreten. Bei ihrer Einsetzung bestand die Kommission aus 19 Mitgliedern, seit 2008 sind es noch 15. Mit einem Jahresbudget von rund 200'000 CHF und knapp 300 Stellenprozenten verfügt die Kommission im europäischen Vergleich über geringe Ressourcen.

Ein Schwerpunkt der Kommissionsarbeit liegt in der Beobachtung der **Anwendung der Antirassismus-Strafnorm**. Die EKR sammelt die Urteile, die gestützt auf den Artikel 261^{bis} StGB ausgesprochen werden, und dokumentiert damit einen wichtigen Bereich rechtsextremer Handlungen und Äusserungen in der Schweiz. In einer im Internet zugänglichen Datenbank hat die EKR gegen 300 Fälle erfasst, zu denen jeweils juristische Analysen geliefert werden. Die EKR publiziert seit September 1996 das halbjährlich erscheinende Bulletin «Tangram» und unterstützt die Publikation von Fachliteratur.

Die **Thematik des Rechtsextremismus** wird in den Tätigkeitsberichten der EKR erstmals 1999 explizit erwähnt. Nach den Ereignissen im Jahr 2000 wurde die Bekämpfung des Rechtsextremismus zu einem zunehmend wichtigen Arbeitsfeld der Kommission. Dies hatte nicht zuletzt damit zu tun, dass die Nachfrage nach Strategien und Instrumentarien gegen Rechtsextremismus stark zugenommen hatte. Bereits im Frühjahr 2000, also vor den Ereignissen auf dem Rütli, hatte die EKR eine interne Arbeitsgruppe zur vertieften Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus gebildet. Die EKR hielt in einer stark beachteten Stellungnahme von 2000 fest, dass Rechtsextremismus nur in einem Gesamtkontext und mit einem Bündel von Massnahmen wirksam bekämpft werden kann. Weiter forderte sie leicht zugängliche Beratung und Hilfe für die potentiellen Opfer rechtsextremer Gewalt und Ausgrenzung und eine

verstärkte Präventions-, Sensibilisierungs- und Interventionsarbeit. Die EKR wurde damals immer mehr auch von Kantonen, Gemeinden und Schulen angefragt, bei der Erarbeitung von Massnahmen gegen Skinhead-Gruppen mitzuhelfen. Ausserdem war sie an Tagungen und in Arbeitsgruppen zum Thema Rechtsextremismus vertreten. Ab 2002 wurden diese Arbeitsbereiche zu einem grossen Teil von der neu geschaffenen Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) übernommen.

Fachstelle für Rassismusbekämpfung: Förderung, Unterstützung und Koordination praxisorientierter Massnahmen

Für die Entwicklung und Implementierung von Strategien gegen Rechtsextremismus spielt die 2001 vom Bundesrat geschaffene Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) eine zentrale Rolle. Gemäss ihrer Zielsetzung konzentriert sich die Fachstelle auf die Bekämpfung von Rassismus. Dabei stellen **Massnahmen gegen Rechtsextremismus** einen wichtigen Aufgabenbereich dar. Dies entspricht auch dem Mandat, das der Bundesrat der FRB erteilt hat, und den Empfehlungen des Berichtes der interdepartementalen Arbeitsgruppe von 2001, in dem Rassismus als ein konstituierendes Merkmal des rechtsextremen Weltbildes bezeichnet worden war.

Die FRB ist dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) unterstellt und verfügt mit 250 Stellenprozenten und einem

Budget von knapp 180'000 CHF über relativ geringe Ressourcen. Sie wurde geschaffen, um die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus von ihren administrativen Aufgaben zu entlasten, und ist zuständig für die Finanzhilfen des Bundes zur Unterstützung von Projekten im Bereich der Rassismusbekämpfung. Die FRB setzt die Entscheide des Bundes zu Rassismusbekämpfung um und regt ihrerseits Massnahmen an. Sie koordiniert und vernetzt Aktivitäten zur **Prävention** von Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene. Auf internationaler Ebene ist die FRB zusammen mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) verantwortlich für die **Berichterstattung** im Rahmen internationaler Vertragswerke, zum Beispiel der Rassismusbekämpfungskonvention, und in internationalen Gremien wie dem Europarat und der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI).

Mit der Auswahl, Beratung und Unterstützung von Projekten Dritter übt die FRB eine **Scharnierfunktion** zwischen Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen aus. Ausserdem organisiert sie Tagungen und Weiterbildungsveranstaltungen und veranlasst Studien und Publikationen. Mit ihrer Arbeit trägt sie zur **Sensibilisierung** und Prävention in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen bei, so in Arbeitswelt, Verwaltung, Sport, Polizeiarbeit, Gesundheitswesen, Jugendarbeit, Bildung. Im Auftrag des Bundesrates und in Zusammenarbeit

mit Partnern inner- und ausserhalb der Bundesverwaltung ist die FRB ausserdem daran, ein **Monitoringsystem** aufzubauen, das regelmässige Erhebungen zu Rassismus und Rechtsextremismus in der Schweiz vorsieht.

Präventions- und Sensibilisierungsarbeit

Zu den Hauptaufgaben der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) gehört die Sensibilisierung der Bevölkerung im Zusammenhang mit Diskriminierung, Rassismus und Menschenrechten. Sie engagiert sich insbesondere in den Bereichen Schule, Arbeitswelt, Sport, Jugend, Polizei, Integration und Quartierentwicklung, leistet Öffentlichkeitsarbeit und unterstützt Projekte zu diesen Themen beratend und finanziell. Dafür stehen ihr jährlich CHF 300'000 für die Unterstützung von Schulprojekten und CHF 500'000 für nichtschulische Projekte zur Verfügung. Die unterstützten Projekte sollen die Teilnehmenden veranlassen, sich mit den eigenen Werten und Verhaltensmustern gegenüber dem «Anderen», dem «Fremden» auseinanderzusetzen, gegenseitige Ängste, Vorurteile, Aggressionen thematisieren sowie die Machtbeziehungen, die Rassismus und Diskriminierung zu Grunde liegen, sichtbar machen und hinterfragen.

Im Jahr 2008 hat die Fachstelle für Rassismusbekämpfung 61 Projekte mit insgesamt CHF 790'000.- unterstützt: 35 in der Deutschschweiz, 16 in der Romandie und 10 im Tessin. Trägerinnen und Träger der Projekte sind Schulen, Gymnasien, Berufsschulen, Jugend- und Kulturzentren, Theatergruppen, Foren für Ausländerinnen und Ausländer, Menschenrechtsorganisationen, antirassistische Vereinigungen, Polizeischulen, Gemeinden, Städte, usw. Die FRB unterstützt auch grössere Vorhaben. So ist sie am Programm «Projets Urbains» beteiligt, das unter Federführung des Bundesamtes für Raumentwicklung städtebauliche Entwicklungen als Gesamtprozess, einschliesslich Aspekte sozialer Integration, begleitet. Mit koordinierten Aktionen sollen Integrationsdefizite im urbanen Bereich abgebaut und einer Gettoisierung entgegengewirkt werden.

Quelle: www.edi.admin.ch/ara

Die **finanzielle Unterstützung von Projekten** durch den Bund erfolgte zunächst aus dem Fonds «Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte», der für die Periode von 2000 bis 2005 mit einem Rahmenkredit von 15 Millionen Franken ausgestattet worden war. Seit Ablauf des Rahmenkredits wird die finanzielle Unterstützung durch die «Finanzhilfen gegen Rassismus und für Menschenrechte» gewährleistet. Von 2001 bis Mitte 2009 hat der Bund insgesamt 800 Projekte in den Bereichen Sensibilisierung, Prävention und Beratung von Opfern mit rund 18 Millionen CHF unterstützt.

Fachstelle Extremismus in der Armee: von Zurückhaltung zu Akzeptanz

Ende der 1990er Jahre wurde das Thema Rechtsextremismus in der Schweizer Armee verstärkt in der Öffentlichkeit diskutiert. Neben verschiedenen Vorfällen, die sich in Streitkräften des Auslands abgepielt hatten, führten vor allem Ereignisse in der Schweizer Armee zu einer **Sensibilisierung** für Fragen des Rechtsextremismus in der Armee. So war im April 1998 der Fall eines Oberleutnants bekannt geworden, der Kontakte zur rechtsextremen Szene unterhalten hatte. In der Folge präsentierte der Generalstabschef im Dezember 1998 den **Bericht «Extremismus in der Armee»**. Darin wurde aus armeeinterner Perspektive die Problematik heruntergespielt und betont, dass «kein Anlass zu akuter Besorgnis» bestehe. Da Rechtsextremismus ein allgemeines Phänomen

der Gesellschaft sei, verdeutliche der Umstand, dass einzelne rechtsextreme Exponenten in der Schweizer Armee zu finden seien, den Milizcharakter der Armee. Es gebe entsprechend keinen «armee-eigenen, hausgemachten» Extremismus. Der Bericht hält fest, dass die «kurze milizmilitärische Sozialisation nicht geeignet scheint, die aus dem zivilen Leben mitgebrachten rechtsextremen Neigungen zu verstärken». **Handlungsmöglichkeiten** sah der Bericht jedoch in den Bereichen der militärischen Beförderung sowie in der Sensibilisierung von angehenden Schulkommandanten und Aushebungsoffizieren.

Eine Massnahme war die Schaffung der Fachstelle Extremismus in der Armee im Mai 2002, die mit 50 Stellenprozent ausgestattet wurde. Um Synergien zu nutzen und die Effizienz zu verbessern, wurde die Fachstelle ab August 2005 administrativ der Fachstelle für Rassismusbekämpfung angegliedert, wobei sie ausschliesslich für Belange der Armee zuständig ist. Die vom Institut für Politikwissenschaft an der Universität Zürich erarbeitete **Evaluationsstudie** (Widmer, Hirschi, 2007) zur Fachstelle Extremismus in der Armee kommt zum Schluss, dass verschiedene geplante Massnahmen nur ungenügend umgesetzt worden waren. Dies erstaune aber nicht angesichts der geringen personellen Ressourcen. Ausserdem sei die Fachstelle mit ihren Vorschlägen zur Prävention von Extremismus in der Armee bei verschiedenen Stellen auf wenig Gehör gestossen. Dies hänge möglicherweise mit «Desinteresse»

und einer «abweichenden Problemwahrnehmung» zusammen. Der Fachstelle sei es jedoch trotz struktureller Schwächen (niedrige hierarchische Eingliederung, geringe finanzielle Ressourcen) gelungen, im Ausbildungsbereich der Armee Projekte umzusetzen und die Sensibilität für die Extremismusproblematik zu verbessern.

In der Zwischenzeit hat die Fachstelle ihre **Anstrengungen** verstärkt, die Akzeptanz für Massnahmen gegen Rechtsextremismus in der Armee zu erhöhen. Neben Sensibilisierungsangeboten im Bereich der Weiterbildung nimmt sie eine vermittelnde und koordinierende Rolle bei der Bearbeitung von Vorfällen von Rassismus und Rechtsextremismus in der Armee ein. Angesichts der autoritären und hierarchischen Strukturen, die für eine Armee kennzeichnend sind und in denen Anhänger der extremen Rechten **Anknüpfungspunkte** zu ihrem Gesellschaftsbild sehen können, ist jedoch zu fragen, ob die weiterhin geringen personellen Ressourcen (50% Stellenprozente) für die effiziente Durchführung von Gegenmassnahmen reichen.

Institutionalisierung der Forschung zu Rechtsextremismus?

Die Forschung zu Rechtsextremismus hat in der Schweiz noch **keine lange Tradition** und vermochte sich bisher kaum zu etablieren. In den 1990er Jahren waren es neben Medienschaffenden in erster Linie Forschende aus der Geschichts- und

Politikwissenschaft, die sich mit der Thematik des Rechtsextremismus befassten. Obwohl regelmässig auf Forschungsdefizite hingewiesen wurde, blieb das wissenschaftliche Interesse lange Zeit gering. Erst die Ereignisse auf dem Rütli im Jahr 2000 brachten eine Wende. Zum einen stieg bei den Medien die Nachfrage nach wissenschaftlichen Erkenntnissen und Einschätzungen von Fachleuten, zum anderen stellten die staatlichen Behörden einen Forschungsbedarf fest und forderten eine **Intensivierung** der Forschung zu Rechtsextremismus. In der Folge beschloss der Bundesrat im Juni 2001, dem bereits bestehenden Nationalen Forschungsprogramm 40 «Gewalt im Alltag und organisierte Kriminalität» das **NFP 40+** «Rechtsextremismus – Ursachen und Gegenmassnahmen» anzugliedern und es mit einem Betrag von 4 Millionen CHF zu dotieren.

Der Ausführungsplan des NFP 40+ hielt fest, dass das Forschungsprogramm «zur Behebung ausgewählter Defizite der bisherigen Rechtsextremismus-Forschung beitragen» soll. Dazu gehörten vor allem «die noch wenig erforschte Rolle des sozialen und politischen Umfeldes von rechtsextremen und fremdenfeindlichen Strömungen» sowie «Evaluationskonzepte und empirische Wirksamkeitsstudien, die auf konkrete Präventions- und Interventionsprogramme zugeschnitten sind». Die 13 Forschungsprojekte waren vier Modulen zugeteilt: «rechts-extreme Einstellungen in Bevölkerung und Institutionen», «Täter und Opfer», «gesellschaftlicher Kontext» und «Evaluation von

Massnahmen». Im Februar 2009 wurden die **Resultate** des NFP 40+ vorgestellt. Sie sind in der Schlusspublikation «Right-wing Extremism in Switzerland» (Niggli, 2009) zusammengefasst. Mit dem NFP 40+ wurde erreicht, dass nun auch Beiträge zur Schweiz in die in den letzten zwei Jahrzehnten intensivierte **internationale Rechtsextremismusforschung** Eingang finden.

Angesichts der gesellschaftlichen Relevanz der Thematik stiessen die Ergebnisse der Forschungsprojekte des NFP 40+ in der breiten Öffentlichkeit auf grosse Aufmerksamkeit. Sie sind insbesondere von Kreisen, die sich in der Praxis mit Rechtsextremismus befassen, als hilfreiche, oft **handlungsleitende Erkenntnisse** aufgenommen worden. Gleichzeitig übten einzelne Vertreter von rechtspopulistischen Parteien pauschal Kritik am NFP 40+ und betonten unter anderem, der Linksextremismus sei ein viel dringenderes gesellschaftliches Phänomen, das erforscht und bekämpft werden müsse.

Schlussresultate des NFP 40+ «Rechtsextremismus – Ursachen und Gegenmassnahmen»

Mit Blick auf den internationalen Kontext «ergibt sich, dass zwischen dem Selbstverständnis liberaler westlicher Gesellschaften und dem ausgeprägten Bedürfnis vieler ihrer Bürgerinnen und Bürger nach nationaler Identität und der Abwehr des Fremden eine beunruhigende Divergenz besteht.

Auch wenn die Gesellschaften den Rechtsextremismus ablehnen, so ist doch ein beträchtlicher Teil der jeweiligen Bevölkerungen xenophob und rassistisch eingestellt. Rechtsextremismus existiert auch in der Schweiz. Er tritt primär bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen auf. Rechtsextreme Einstellungen und Verhaltensweisen dienen ihnen in biographischen Übergangsphasen als ein Mittel der Abgrenzung oder Überanpassung.

Das NFP 40+ hat nicht nur Rechtsextremismus, sondern auch seine Entstehungsbedingungen und sein Umfeld untersucht, wozu auch der Rechtspopulismus zählt. Dieser hat in der Schweiz eine lange Tradition und nimmt seit den 1960er Jahren im internationalen Vergleich eine Pionierrolle ein. Je grösser die Bedeutung des Rechtspopulismus, desto mehr Aufmerksamkeit finden rechtsextreme Akteure. Extreme politische Positionen werden in einem Mediensystem, welches das Spektakuläre honoriert und beim Thema Rechtsextremismus zum Aufbauschen und Moralisieren neigt, besonders beachtet. Dies erschwert eine sachliche Diskussion dieses die gesamte Gesellschaft betreffenden Problems und die Umsetzung möglicher Lösungen.»

Quelle: Medienmitteilung des Schweizerischen Nationalfonds vom 24. Februar 2009 zum Abschluss des NFP 40+, www.nfp40plus.ch

Zum jetzigen Zeitpunkt ist noch nicht klar, wie weit sich die durch das NFP 40+ gestärkte Rechtsextremismusforschung in der Schweiz auch akademisch und institutionell zu verankern vermag. Die **Schaffung einer Forschungsstelle** zu Rechtsextremismus erscheint nicht zuletzt aus einer praxisorientierten Perspektive besonders wünschenswert. Die fehlende Kontinuität in der Grundlagenforschung zu Rechtsextremismus birgt die Gefahr, dass in erster Linie ad hoc Massnahmen und Lösungen angeboten werden, die sich sowohl in Bezug auf Effizienz und langfristige Wirkung als auch aus einer Kosten-Nutzen-Perspektive als unbefriedigend erweisen. Mit einer For-

schungsstelle könnte auch ein Monitoring aufgebaut werden, das die schweizerische Öffentlichkeit kontinuierlich über Stand und Entwicklungen im Bereich des Rechtsextremismus in der Schweiz informiert. Schliesslich würde die Schaffung einer Forschungsstelle gewährleisten, dass wissenschaftliche Untersuchungen zur Schweiz in der ländervergleichenden Forschung weiterhin berücksichtigt werden.

3.2

Gemeindeebene: unmittelbarer Handlungsdruck und praktische Massnahmen

Angesichts der föderalistischen Struktur der Schweiz und der damit verbundenen Aufteilung der Kompetenzen spielen die Gemeinden bei der Umsetzung von Strategien gegen Rechtsextremismus eine **wichtige Rolle**. Da rechtsextreme Szenen in der Schweiz stark lokal verankert und Gemeinden meist direkt von rechtsextremen Übergriffen betroffen sind, liegt es in erster Linie an ihnen, zu intervenieren und die Präventions- und Sensibilisierungsarbeit sowie die Opferberatung an die Hand zu nehmen. Die Finanzhilfe des Bundes für die Umsetzung von Projekten gegen Rassismus und für Menschenrechte hat die Entwicklung von spezifischen Kompetenzen und Angeboten sowohl in kommunalen Verwaltungen als auch unter Nichtregierungsorganisationen gefördert. **Kantonale Strategien** gegen Rechtsextremismus lehnen sich weitgehend an die Massnahmenvorschläge des Bundes an und wurden bisher nur in einzelnen Fällen ausführlich formuliert. Allgemeine Strategieerklärungen erfolgen zuweilen im Rahmen von kantonalen Parlamentsdebatten und in Stellungnahmen kantonaler Regierungen. Nur vier der 26 Kantone verfügen über Fachstellen zu Rechtsextremismus: Basel-Stadt/Basel-Land, Luzern, Obwalden.

Ein Phasenmodell

Eine im Rahmen des NFP 40+ verfasste und von der FRB herausgegebene Studie (Eser Davolio, Drilling, 2007) untersucht Interventionsansätze von Gemeinden im Zusammenhang mit Rechtsextremismus. Sie zeigt auf, dass der Ablauf von Reaktionen und Gegenmassnahmen in drei Phasen eingeteilt werden kann. In einer **ersten Phase** der **Politisierung** kommt es zur Thematisierung des Problems Rechtsextremismus, oft weil der mediale Druck zugenommen hat. Der Umstand alleine, dass einzelne rechtsextreme Exponenten bekannt sind oder in Nachbargemeinden politisch agieren, reicht meist nicht aus, um Reaktionen auf der Gemeindeebene hervorzurufen. Sobald die Medien auf rechtsextreme Aktivitäten aufmerksam machen, oft im Anschluss an Gewaltereignisse, Versammlungen oder Konzerte, erhöht sich die Bereitschaft, Gegenmassnahmen zu ergreifen, vielfach aus Sorge um einen Imageverlust der Gemeinde.

Die **zweite Phase** – mit der sogenannten **Institutionalisierung** – ist charakterisiert durch die Suche nach Kontakten und Vernetzung zwischen interventionsbereiten Personen und Institutionen. Akteure sind bei-

spielsweise der Sozialdienst, die Polizei, Schulen, Parteien, Kirchen und engagierte Privatpersonen. Meistens werden auch externe Fachpersonen beigezogen. Es entstehen Ad-hoc-Gruppen, und die ergriffenen Massnahmen reichen von Sensibilisierungsaktionen über Repression und Mediation bis zu Opferhilfe. Wie die Ergebnisse der Studie zeigen, kann die Wirkung und Nachhaltigkeit der Massnahmen durch ein koordiniertes, gemeinsames Vorgehen der Beteiligten gesteigert werden. Der enge Zusammenschluss aller relevanten Akteure hat eine starke Signalwirkung.

bei erneuten Vorfällen ein rasches und koordiniertes Handeln ermöglicht. Es werden Sensibilisierungsmassnahmen getroffen, zum Beispiel Veranstaltungszyklen für ein breites Publikum, und spezifische Projekte mit dem Ziel nachhaltiger Wirkung – einschliesslich fortwährender Bildungsangebote an den Schulen – implementiert.

Die Studie kommt zum Schluss, dass sich insbesondere die Ausübung von **sozialem Druck** innerhalb des Gemeindeverbands als wirkungsvoll erweist, denn Personen mit rechtsextremer Orientierung sind in der Regel sozial gut integriert und reagieren auf den Entzug gesellschaftlicher Anerkennung. Dieser Druck kann vom direkten sozialen Umfeld (Familie, Schule, Arbeitsplatz), aber auch von Akteuren aus dem weiteren Lebensbereich ausgehen und repressive Massnahmen durch die Polizei ebenso beinhalten wie die politische Thematisierung. Zudem lässt sich beim organisierten Rechtsextremismus feststellen, dass die Ausgrenzung von Leaderfiguren – beispielsweise durch Haftstrafen – zu strukturellen Zerfallerscheinungen führt.

In der **dritten Phase** kommt es zu einer **Professionalisierung** der verschiedenen Strukturen und Massnahmen. Kommunikationswege werden institutionalisiert, was

Erfahrungen in Gemeinden mit Rechtsextremismus

Wie können Gemeinden gegen rechtsextreme Vorfälle vorgehen, und welche Erfahrungen machen sie dabei? Diesen Fragen ging eine Studie des NFP 40+ nach. Gestützt auf Umfragen in neun Gemeinden kommt die Studie unter anderem zu folgenden Ergebnissen:

Drei Gemeinden intervenierten in einzelnen Bereichen, ohne sich speziell zu vernetzen. In sechs Gemeinden schlossen sich die verschiedenen Akteure nach einer Vorbereitungsphase zusammen und diskutierten die Probleme und Handlungsoptionen. Daraus entstand eine Vielzahl unterschiedlicher Aktivitäten. Auf der einen Seite versuchte man mit repressiven Massnahmen wie häufigeren Kontrollen, Deliktaufklärungen, Verhinderung von Versammlungen oder Kleidervorschriften in der Schule rechtsextremistische Übergriffe und Provokationen einzudämmen. Auf der anderen Seite wurden Initiativen und präventive Aktionen lanciert, wie etwa von Jugendlichen gestaltete Wanderausstellungen zum Thema Gewalt, eine Notruftelefonlinie für Gewaltopfer, Solidaritätsfeste oder Schulwochen zum Thema Toleranz, mit der Absicht, die Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus und Gewalt im öffentlichen Raum zu fördern und die zivilgesellschaftlichen Kräfte einer Gemeinde sichtbar zu machen. Meist wurde eine Kombination repressiver, intervenierender und präventiver Methoden angewandt.

Als wichtigster Effekt wurde von den meisten befragten Personen die Thematisierung der Problematik des Rechtsextremismus innerhalb der Gemeinde, unter den Akteuren und weiteren Bevölkerungskreisen genannt. In Arbeitsgruppen, aber auch durch Informationsveranstaltungen, Podiumsdiskussionen und kulturelle Aktivitäten konnte die Wertediskussion auf breiter Ebene geführt und auch informelles Wissen aus der Bevölkerung über die Hintergründe rechtsextremistischer Phänomene (Zugang zu Mietlokalen, Opfermeldungen, Vorfälle) zusammengetragen und ausgetauscht werden.

In vier Gemeinden haben die ergriffenen Massnahmen zu einem deutlichen Rückgang von Rechtsextremismus geführt, so dass die Szene nicht mehr wahrgenommen wird und keine aktuellen Vorfälle vorliegen. In weiteren drei Gemeinden ist es kaum mehr zu Zwischenfällen gekommen und eine zahlenmässig reduzierte Szene festgestellt worden. In den restlichen zwei Gemeinden wird die Situation bezüglich Rechtsextremismus als stagnierend beschrieben.

Quelle: Myriam Eser Davolio, Matthias Drilling, Wie können Gemeinden gegen Rechtsextremismus vorgehen? Evaluationen von Interventionen und Guidelines für deren Durchführung. In: Fachstelle für Rassismusbekämpfung (Hrsg.), Rechtsextremismus bekämpfen: wirksame Massnahmen und griffige Arbeitsinstrumente für Gemeinden». Bern 2007, S. 24 – 26.

Chancen und Schwierigkeiten

Die Studie zum Umgang mit Rechtsextremismus auf Gemeindeebene verdeutlicht, dass die **Wahrnehmung** von Rechtsextremismus das erste Glied in einer Kette von Gegenstrategien und selten die Folge einer zielorientierten Problembearbeitung ist. Deshalb besteht auf kommunaler Ebene insbesondere in diesem Bereich Handlungsbedarf. Wenn Interventionen erst bei einer akuten Problemlage erwogen, konzipiert und durchgeführt werden, erweisen sie sich als schwieriges Unterfangen für die Gemeinden. Innerhalb kurzer Frist müssen Konzepte und konkrete Lösungen entworfen und Massnahmen umgesetzt werden, um dem Handlungsdruck zu genügen. Wird hingegen das Problem frühzeitig und ohne Aussendruck wahrgenommen, besteht die Möglichkeit unspektakulärer **nachhaltiger Massnahmen**.

Die Verbreitung von rechtsextremen Einstellungen in gewissen Bevölkerungsgruppen, die Existenz rechtsextremer Organisationen oder das Vorhandensein eines rechtsextremen Gewaltpotentials kann durch ein systematisches **Monitoring** frühzeitig erkannt werden. Dies ist auch im Hinblick auf die Sensibilisierung der Öffentlichkeit wichtig. Die Erfahrungen zeigen, dass die Art der Massnahmen der Stimmung in der Bevölkerung und dem Politisierungsgrad der rechtsextremen Exponenten angepasst werden muss. Die Interventionen können von Prävention und Aufklärung über Deeskalation und Opferhilfe bis zur Stärkung von

Minderheiten reichen. Dabei haben sich insbesondere jene Interventionen als wirksam erwiesen, die als längerfristiges und mehrstufiges Vorgehen konzipiert sind.

In den Gemeinden hängen Wahrnehmung und Thematisierung von Rechtsextremismus auch von der **Anzeigebereitschaft** von Opfern und Zeugen ab. Die Studie kommt zum Schluss, dass die Bereitschaft, jemanden anzuzeigen, insbesondere in ländlichen Gegenden niedrig ist. Aus Rücksicht auf die Familien der Täter oder aus Angst vor negativen Reaktionen der dörflichen Gemeinschaft wird die Polizei oft nicht informiert. Andererseits kann die Bereitwilligkeit, auf rechtsextreme Umtriebe zu reagieren, erhöht werden, wenn die Vertreterinnen und Vertreter von Schule, Jugendarbeit, Kirche, Polizei und anderen relevanten Sozialbereichen klare Signale setzen, dass Rechtsextremismus nicht toleriert wird.

Die Gemeindeebene ist auch ein wichtiger Ort für die Durchführung von politisch orientierten **Präventionsmassnahmen**. Für die politische Bildung in heiklen Bereichen wie dem Rechtsextremismus spielt der lokale Kontext eine entscheidende Rolle. Das Meinungsklima, der Grad der Heterogenität der Bevölkerung und lokalspezifische Diskurse haben einen starken Einfluss darauf, ob beispielsweise Schüler und Schülerinnen mit antirassistischen Projekten erreicht werden können. Eine breite **parteilpolitische Unterstützung** von Aktivitäten gegen rassistische Diskriminierung und Rechtsextremismus wirkt sich positiv auf das vorherrschende Mei-

nungsklima aus. Es ist wichtig, Fachstellen zu schaffen, welche die regionalen Gegebenheiten kennen, Lehrpersonen bei der Wahl geeigneter Präventions- und Interventionsinstrumente unterstützen und beim Erfahrungsaustausch Netzwerkfunktionen übernehmen können. Noch fehlt es in der Schweiz in diesem Bereich an einem überregionalen Netzwerk mit entsprechendem Know-how. Mit den kantonalen Fachstellen wurde eine ausbaubare Struktur geschaffen.

In ländlichen Gebieten beruhigt oft die Überwachung von Konflikträumen die Situation an den betroffenen Orten und erweckt den Anschein, rechtsextreme Aktivitäten seien eingedämmt. So ist bei punktuellen rechtsextremen Mobilisierungen die **Verhinderung von Gewalt** meist das primäre Ziel der Behörden, die dabei in der Regel für deeskalierende Strategien optieren. Bei Rechts-Rock-Konzerten zum Beispiel beschränkt sich die polizeiliche Intervention oft auf die Überwachung und Kontrolle der Anfahrtswege. Wenn die Konzerte erst einmal begonnen haben, werden sie selten unterbunden. Von der Polizei meist flankierend beobachtet, fanden in den letzten zehn Jahren in der Schweiz rund 80 Rechts-Rock-Konzerte statt. Ein ähnliches Vorgehen ist auch beim Umgang mit Demonstrationen von rechtsextremer Seite zu beobachten. Wenn diese im Vorfeld nicht öffentlich angekündigt sind, spricht sich die Polizei oft vor Ort mit den Demonstrationsteilnehmenden ab und toleriert die vereinbarte Marschroute. Die Auflösung solcher Demonstrationen durch die Polizei wurde in

den letzten Jahren selten veranlasst. Werden rechtsextreme Umtriebe unterbunden, beispielsweise durch Verbandsverbote oder durch die Schliessung von Lokalen, dann findet vielfach eine geographische Verlagerung des Problems in Nachbargemeinden statt. Die einseitige Fokussierung der Interventionen auf eine solch sicherheitspolitische Perspektive vernachlässigt aber die identitäts- und gemeinschaftsstiftende Funktion von Veranstaltungen und Aufmärschen für die rechtsextreme Szene.

Massnahmen gegen Rechtsextremismus, die von Kantonen und Gemeinden ergriffen werden und sich auf Ereignisse vor Ort richten, sind wissenschaftlich noch wenig analysiert und evaluiert worden, so dass es schwierig ist, allgemeine Aussagen zu ihrer Wirkung zu machen. Fachleute der Gemeinwesenarbeit betonen aber, dass es wichtig ist, **Strategien zu kombinieren**, die sowohl Aufklärung als auch Gemeinwesenarbeit, Mediation und Deeskalation beinhalten. Während sich repressive Massnahmen zum Beispiel an die rechtsextreme Szene richten und nur kurzfristig eine de-radikalisierende Wirkung haben, sind präventive Aktivitäten dazu bestimmt, langfristig ein allgemeines Problembewusstsein in einer breiteren Bevölkerung herzustellen und dem Rekrutierungspotenzial unter jüngeren Sympathisantinnen und Sympathisanten entgegenzutreten. Dabei ist die Unterstützung durch zivilgesellschaftliche Akteure wichtig, die sich gegen Rassismus engagieren und die mit kantonalen und kommunalen Behörden zusammenarbeiten.

Allmählicher Aufbau der Opferhilfe

Rassistische Diskriminierung nimmt unterschiedliche Formen an und reicht von gewalttätigen Übergriffen bis hin zu subtiler Benachteiligung am Arbeitsplatz aufgrund rassistischer Motive. In den Bereich der rassistischen Diskriminierung fallen auch **Opfer von rechtsextremer Gewalt**, wobei diese Opfergruppe in der Forschung selten ausdrücklich spezifiziert wird. Gemäss der Untersuchung «Jugendliche im Dunkelfeld rechtsextremer Gewalt» (Schmid, Storni, 2007) ist bei Gewalttaten durch Rechtsextreme kennzeichnend, dass die Opfer die Täterschaft aufgrund ihres Aussehens, der Haltung und des Jargons dem rechtsextremen Lager eindeutig zuordnen können. Bei der Ahndung besteht allerdings die Gefahr, dass **rassistische oder politische Motive** in den Hintergrund rücken und rechtsextreme Gewalt auf Kämpfe rivalisierender Jugendgruppen reduziert wird. Auch Opferberatungsstellen sind vergleichsweise selten mit Opfern rechtsextremer Gewalt konfrontiert, wie eine Studie zu rassistischen, diskriminierenden Übergriffsmeldungen bei Beratungsstellen (Eckmann, Salberg, Bolzmann, Grünberg, 2001) belegt. Rund 80% der Anfragen bezogen sich auf verbale Diskriminierung, ungleiche Behandlung und die Leistungsverweigerung aufgrund rassistischer Motive, und die meisten hatten sich im Bereich der Verwaltung, bei Ämtern und Behörden, und in der Öffentlichkeit ereignet.

Laut der Studie «Jugendliche im Dunkelfeld rechtsextremer Gewalt» ist rund jeder zehnte Jugendliche in der Schweiz mindestens einmal Opfer von rechtsextremer Gewalt gewesen oder ernsthaft mit rechtsextremer Gewalt bedroht worden. Die Autoren weisen darauf hin, dass die häufig zu beobachtende **Bagatellisierung** des ideologischen Hintergrunds rechtsextremer Gewalttaten schwerwiegende Folgen auf die Verarbeitung des Erlebten durch die Opfer hat und zu einer «sekundären Viktimisierung» führt. Dies sei vor allem dann der Fall, wenn Polizei und Justiz oder das soziale Umfeld den Tatbestand des Rechtsextremismus verneinen und die Schuld direkt oder indirekt dem Opfer geben. Sozialer Druck und die Angst vor Nachfolgetaten schmälern zudem die Anzeigebereitschaft der Opfer und erschweren damit nahe liegende Interventionsmöglichkeiten. Um dies zu verhindern, ist es laut der Studie entscheidend, dass gewalttätige Handlungen rechtsextremer Täter nicht bagatellisiert werden und den Opfern nicht per se eine Mitschuld unterstellt wird. Dazu braucht es bei den zuständigen Stellen unter anderem mehr Fachwissen und **Sensibilität für die Opfer**.

Die Studie «Hilfe für Opfer rassistischer Diskriminierung: Eine Analyse des Angebots in der Schweiz» (Kamm, Cattacin, 2001) weist darauf hin, dass die Mehrheit der **Beratungsstellen** im Bereich Rassismuskämpfung, Mediation und Interkulturalität im Umfeld der Diskussion zur Rassendiskriminierungskonvention Mitte der 1990er

Jahre entstanden ist. Öffentliche und private Angebote halten sich in etwa die Waage, wobei der private gemeinnützige Bereich durch den Staat finanziell unterstützt wird. Die Beratungsstellen sind mehrheitlich auf regionaler und kantonaler Ebene angesiedelt, mit sehr selektiven Angeboten in peripheren Regionen. Jede Region besitzt spezifische Anlaufstellen, die sich an bestehende Traditionen im Beratungsbereich anlehnen. Am stärksten involviert in die Opferberatung sind Integrationsstellen, Hilfswerke, schulpyschologische Dienste, Frauenberatungsstellen, Gewerkschaften und einige Opferberatungsstellen. Laut der Studie weist eine überwiegende Mehrheit der Beratungsstellen keine Spezialisierung im Rassismusbereich auf, und nur wenige Akteure bieten aktive Interventionsdienste an. Viele Stellen beklagten sich über einen Mangel an Präventions- und Sensibilisierungsarbeit.

Seit der Durchführung der Studie sind insbesondere auf kantonaler Ebene zusätzliche Anstrengungen zur **Verbesserung der Opferbetreuung** unternommen worden. Für den Aufbau und die Vernetzung von Anlauf- und Beratungsstellen war die finanzielle Unterstützung des Bundes von grossem Nutzen. Das Beratungsnetz für Rassismuspfer, welches von verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus und mit Finanzhilfen des Bundes betreut wird, stellt wichtige Informationen für die Beratung von Opfern rassistischer Diskriminie-

rung ins Internet. Seit 2007 besteht zudem eine Datenbank zur Dokumentation von Beratungsfällen. Sie liefert die Datenbasis für ein Langzeit-Monitoring. Dass der Unterstützung und Beratung von Opfern in Zukunft in der Schweiz eine wichtige Rolle zukommen soll, bekräftigt auch der periodische Bericht der Schweiz an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung aus dem Jahr 2006. Zusätzlich gefördert werden sollen insbesondere die Prävention und die Intervention bei Konflikten sowie der Aufbau und die Professionalisierung von Organisationen und Projekten, welche bestimmte Gruppen, zum Beispiel Menschen dunkler Hautfarbe oder Fahrende, unterstützen.

3.3

Fazit: Wandel der behördlichen Einschätzungen und Reaktionen

Bis Ende der 1980er Jahre zollten die staatlichen Behörden der extremen Rechten in der Schweiz wenig Aufmerksamkeit, und die Reaktionen konzentrierten sich primär auf die Verfolgung vereinzelter Gewalttaten. Ab Anfang der 1990er Jahre begannen sich die Einschätzungen der Behörden zu Rechtsextremismus zu ändern, nachdem rassistisch motivierte Gewalttaten zugenommen, rechtsextreme Gruppen in der Öffentlichkeit für Aufsehen gesorgt und sich der Druck auf die Behörden von verschiedenen Seiten erhöht hatte. Allmählich setzte sich auch die Ansicht durch, dass eine Strategie zur Bekämpfung von Rechtsextremismus über rein polizeiliche Massnahmen hinausgehen muss. Ab Mitte der 1990er Jahre ist eine graduelle Ausweitung und Konsolidierung von behördlichen Massnahmen festzustellen, so 1995 mit der Schaffung der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus. Dieser Trend verstärkte sich nach den Vorfällen auf dem Rütli im Sommer 2000, die zur bisher intensivsten öffentlichen Debatte zu Rechtsextremismus in der Schweiz führten und die Schaffung der Fachstelle für Rassismusbekämpfung und der Fachstelle Extremismus in der Armee sowie die Lancierung des NFP 40+ zu «Rechtsextremismus – Ursachen und Gegenmassnahmen» zur Folge hatten.

Da vor allem Gemeinden direkt mit rechtsextremen Aktivitäten und Übergriffen konfrontiert sind, spielen hier Fragen der Einschätzung von Rechtsextremismus und der Umsetzung effizienter Gegenstrategien eine besonders wichtige Rolle. Oft reagieren Gemeinden aufgrund von Ad-hoc-Strategien und beschränken sich primär auf die Bekämpfung von Gewalt. Erst vereinzelt bestehen auch Ansätze für ein umfassendes und langfristiges Interventionsverhalten mit nachhaltigen Massnahmen. Im Bereich der Opferhilfe, wo in den letzten Jahren eine stärkere Vernetzung und Professionalisierung zu beobachten ist, zeigt sich die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen behördlichen Stellen und zivilgesellschaftlichen Akteuren.

Literatur

- Altermatt, Urs / Kriesi, Hanspeter (Hrsg.), Rechtsextremismus in der Schweiz. Organisationen und Radikalisierung in den 1980er und 1990er Jahren. Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 1995.
- Eckmann, Monique / Salberg, Anne-Catherine / Bolzmann, Claudio / Grünberg, Karl. De la parole des victimes à l'action contre le racisme. Genève: Éditions Institut d'études sociales, 2001.
- Eser Davolio, Myriam / Drilling, Matthias. Gemeinden antworten auf Rechtsextremismus – Perspektiven für eine Kooperation zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft. Bern: Haupt, 2008.
- Eser Davolio, Myriam / Drilling, Matthias. Wie können Gemeinden gegen Rechtsextremismus vorgehen? Evaluation von Interventionen und Guidelines für deren Durchführung. In: Fachstelle Rassismusbekämpfung (Hrsg.), Rechtsextremismus bekämpfen: wirkungsvolle Massnahmen und griffige Arbeitsinstrumente für Gemeinden. Bern, 2007: 5–55.
- Eser Davolio, Myriam / Gerber, Brigitta / Eckmann, Monique / Drilling, Matthias. The Special Case of Switzerland: Research Findings and Thoughts from a Context-Oriented Perspective. In: Rieker, Peter / Glaser, Michaela / Schuster, Silke (Hrsg.), Prevention of Right-Wing Extremism, Xenophobia and Racism in European Perspective. Halle: Deutsches Jugendinstitut, 2006: 30–47.
- Galizia, Michele. Monitoring als Frühwarn- und Evaluationsinstrument. In: Tangram. Bulletin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus, 20, 2007: 45–53.
- Haltiner, Karl W. / Wenger, Andreas / Tresch, Tibor Szvircsev / Würmli, Silvia. Sicherheit 2006. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend. Au / Zürich: Militärakademie an der ETH und Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich, 2006.
- Kamm, Martina / Cattacin, Sandro. Hilfe für Opfer rassistischer Diskriminierung: Eine Analyse des Angebots in der Schweiz. Neuenburg: Schweizerisches Forum für Migrationsstudien, 2001.
- KEK / CDC Consultants. Fonds Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte. Schlussbericht der begleitenden Evaluation, Biel 2006.
- Kreis, Georg (Hrsg.). Staatsschutz in der Schweiz. Die Entwicklung von 1935-1990. Eine multidisziplinäre Untersuchung im Auftrage des schweizerischen Bundesrates. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt, 1993.
- Manzoni, Patrik. Monitoring von Fremdenfeindlichkeit und rechtsextremen Orientierungen. In: Tangram. Bulletin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus, 20, 2007: 62–64.

Niggli, Marcel Alexander (Hrsg.), Right-Wing Extremism in Switzerland – National and International Perspectives. Baden-Baden: Nomos, 2009.

Schmid, Martin / Storni, Marco. Jugendliche im Dunkelfeld rechtsextremer Gewalt. In: Fachstelle für Rassismusbekämpfung (Hrsg.), Jugendliche und Rechtsextremismus: Opfer, Täter, Aussteiger. Wie erfahren Jugendliche rechtsextreme Gewalt, welche biographischen Faktoren beeinflussen den Einstieg, was motiviert zum Ausstieg? Bern, 2007: 39–59.

Widmer, Thomas / Hirschi, Christian (Hrsg.), Fallstudien zur Evaluation von Massnahmen gegen Rechtsextremismus. Zürcher Politik und Evaluationsstudien Nr. 6. Zürich: Institut für Politikwissenschaft, 2007.

Akteure der Zivilgesellschaft: Vielfalt der Strukturen, Themen und Aktivitäten

In der Schweiz gibt es eine Vielfalt an zivilgesellschaftlichen Organisationen und Institutionen, die sich in ihren Aktivitäten verschiedenen Einzelaspekten von Rechtsextremismus widmen. Thematisiert werden beispielsweise Rassismus, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit und Gewalt. Weitgehend ausgeklammert bleiben hingegen Aspekte eines autoritären Gesellschafts- und Staatsverständnisses. Trotz der starken Fokussierung auf Rassismus und Diskriminierung wurde mit dem Begriff «Rassismus» lange zögerlich umgegangen. In öffentlichen Ausschreibungen von Präventions- und Sensibilisierungsprojekten wurde bevorzugt von «Toleranz» oder «Menschenrechten» gesprochen. Seit Mitte der 1990er Jahre hat diese Zurückhaltung bei Behörden wie auch bei zivilgesellschaftlichen Organisationen etwas abgenommen, ein Trend, der ansatzweise zu einer gewissen Enttabuisierung des Themas geführt hat. Der Begriff «Rechtsextremismus» allerdings ist in der Projektarbeit weiterhin kaum anzutreffen. Es gibt nur wenige Gruppierungen, die sich in ihren Aktivitäten ausdrücklich auf die Problematik des Rechtsextremismus konzentrieren.

Es lässt sich ferner feststellen, dass Sensibilisierungs- und andere Interventionsstrukturen, die als Antwort auf rechtsextreme Ereignisse ad hoc geschaffen worden waren, ihre Aktivitäten oft relativ rasch auf andere Themen ausweiten, wenn sich die Konfliktsituation entschärft hat. Sie befassen sich dann beispielsweise mit Aspekten von Gewalt, Vandalismus, Sucht oder verschiedenen Formen von Extremismus. Organisationen und Projekte, die sich ausdrücklich der Bekämpfung von Rechtsextremismus verschreiben, laufen noch immer Gefahr, als politisch unglaubwürdig erachtet zu werden, da eine solche begriffliche und thematische Fokussierung in der öffentlichen Wahrnehmung schnell als «nicht wertneutraler Umgang» mit dem Thema gedeutet wird. Aus diesem Grund, aber auch, um eine möglichst breite Sensibilisierung zu erreichen, empfehlen die von der Fachstelle für Rassismusbekämpfung 2007 herausgegebenen Guidelines für Interventionen in Gemeinden, Titel für Kampagnen und Projekte zu wählen, die nicht explizit auf Rechtsextremismus verweisen, beispielsweise «Stopp Gewalt – Es gibt ein Limit!» oder «Aktion Courage». Diese Zurückhaltung bei der Benennung der Thematik des Rechtsextremismus erschwert allerdings die Lancierung von Projekten, die sich ausdrücklich mit rechtsextremen Akteuren beschäftigen oder Rechtsextremismus in den Mittelpunkt ihrer Sensibilisierungsarbeit stellen.

Die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Behörden und zivilgesellschaftlichen Akteuren hat sich in den letzten Jahren verstärkt und dabei vielfältige Formen angenommen. Während staatliche Stellen vor allem Koordinations- und Finanzierungsfunktionen übernehmen und in der öffentlichen Verwaltung nur wenige Sensibilisierungs- und andere Interventionsstellen angesiedelt sind, kommt ein Grossteil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den konkreten Projekten aus zivilgesellschaftlichen Gruppierungen. Auf Gemeindeebene arbeiten staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure – Behörden, Mitglieder des Gemeindepardamentes, Vertreter und Vertreterinnen von Kirchen und Sportverbänden, politisch aktive Einzelpersonen – oft eng zusammen. Schliesslich gibt es auch eine Reihe von Organisationen, die bewusst ohne staatliche Finanzierung arbeiten. Dies gilt vor allem für Gruppierungen und Projekte, die in antifaschistischen Kreisen verankert sind.

4.1

Bedeutung der antirassistischen Bewegung

Unter den zivilgesellschaftlichen Akteuren hat die antirassistische Bewegung bei der Erarbeitung und Umsetzung von Strategien und Massnahmen gegen Rechtsextremismus eine ausserordentliche Bedeutung. Viele nichtstaatliche Initiativen entstanden im Umfeld antirassistischer Organisationen, Gruppen und Arbeit, und oftmals kommen Trägerinnen und Träger von Projekten aus dieser Bewegung.

Wie eine Studie zur antirassistischen Bewegung in der Schweiz (Gerber, 2003) aufzeigt, lässt sich deren Entwicklung seit den 1980er Jahren in drei Phasen einteilen. In der ersten Phase bis Ende der 1980er Jahre entstanden Organisationen, die an **internationale Menschenrechtsdebatten** anknüpften und/oder mit antirassistischen Mobilisierungen in den Nachbarländern verbunden waren. Die meisten dieser Gruppierungen waren in der lateinischen Schweiz verankert.

Die zweite Phase dauerte bis Ende der 1990er Jahre und war durch eine Verlagerung des geographischen Schwerpunkts in die Deutschschweiz gekennzeichnet. Als Antwort auf gewalttätige und rassistische Ereignisse wurde in dieser Zeit eine Reihe von **antirassistischen Organisationen** ins Leben gerufen. Mitte der 1990er Jahre kamen Gruppen und Projekte hinzu, die sich

aufgrund der verschärften Ausländer- und Asylpolitik anschlossen. Auch verschiedene antifaschistische Projekte aus dem links-autonomen Lager sind zu verzeichnen. Gegen Ende der 1990er Jahre fanden sich antirassistische Akteure vermehrt in einer Situation des politischen Reagierens und handelten so aus einer geschwächten Position heraus. Die Ereignisse im Jahr 2000 läuteten die dritte Phase ein, in der der Staat vermehrt zivilgesellschaftliche Initiativen und Projekte gegen Rassismus und Diskriminierung – insbesondere im Bereich der politischen Bildung – fördert und finanziell unterstützt. Dies führte unter anderem zu einer gewissen **Professionalisierung** in den organisatorischen Strukturen und in der Projektarbeit der verschiedenen Akteure.

Die antirassistische Bewegung in der Schweiz ist heterogen und besteht aus einer **Vielzahl** von Gruppierungen und Organisationen. Sie lassen sich aufgrund des politischen Hintergrunds, der Organisationsstruktur, der geographischen Ausdehnung, der Art der Inhaltsvermittlung und der Adressaten unterscheiden. Unter der Trägerschaft gibt es unter anderem Vertreter religiöser und ethnischer Minderheiten, politisch ausgerichtete Gruppierungen oder im Sozial- und Migrationsbereich engagierte Akteure. Der unterschiedliche Hintergrund der Akteure widerspiegelt sich in der un-

gleichen Akzeptanz, die die Gruppierungen in der breiten Öffentlichkeit erfahren. Zu unterscheiden ist auch zwischen einer **nationalen und lokalen Ausrichtung** der Aktivitäten. National organisierte Gruppierungen übernehmen eher Vernetzungsaufgaben und versuchen, politischen Einfluss auf eidgenössischer Ebene auszuüben. So setzten sich mehrere Organisationen erfolgreich für die Schaffung der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus ein. Auf kommunaler Ebene steht der praxisorientierte Bezug der Aktivitäten zum lokalen Geschehen im Vordergrund. Da viele dieser Organisationen über geringe finanzielle und personelle Ressourcen verfügen, erfordern die Tätigkeiten oft unentgeltliche Arbeit und ein hohes Mass an persönlichem Engagement und Idealismus.

Antirassistische Gruppierungen leisten individuelle Unterstützung, führen Beratungs- und Anlaufstellen und publizieren Informationsbroschüren. Organisationen mit stärker professionalisierten Strukturen bieten Mediations-, Präventions- und Sensibilisierungsprojekte an. Je nach Projekt werden unterschiedliche Kommunikationsformen genutzt. Sie reichen von Internetauftritten über die persönliche Beratung von Privatpersonen und Organisationen bis zur Durchführung komplexer Projekte. Der **Adressatenkreis** ist breit. Er umfasst rechtsextreme Akteure und deren Umfeld, Schülerinnen und Schüler, Jugendliche, Opfer von rechtsextremer Gewalt, gesellschaftliche Minderheiten oder die Wählerschaft und breite Öffentlichkeit.

Im Folgenden werden verschiedene Massnahmen und Projekte dargestellt, die sich mit Aspekten von Rechtsextremismus befassen und die in erster Linie von zivilgesellschaftlichen Akteuren getragen werden, zum Teil mit finanzieller Unterstützung durch den Staat. Die Gliederung richtet sich zum einen nach der Art der Aktivitäten, zum anderen nach dem Kreis der adressierten Zielgruppen.

4.2

Gezielte Interventionen – ausgewählte Adressatengruppen

Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern gibt es in der Schweiz verhältnismässig wenig Organisationen, die sich in ihrer Arbeit auf Massnahmen konzentrieren, die unmittelbar nach gewalttätigen rechtsextremen Ereignissen ergriffen werden können oder die sich mit dem Ausstieg von Personen aus der rechtsextremen Szene befassen. Es existieren keine eigentlichen **Ausstiegsprojekte** wie die EXIT-Projekte in Deutschland, Norwegen und Schweden. Wie in der Studie «Rechtsextremismus und Ausstiegshilfen» (D'Amato, Gerber, 2002) betont wird, könnten Projekte im Sinne einer «wissensgeleiteten Intervention» nach dem Vorbild des norwegischen EXIT-Modells am ehesten auf die schweizerische Situation übertragen werden. Dieses Interventions-Modell sieht vor, dass Fachleute die Gemeindebehörden bereits in einer frühen Phase ausführlich über das Phänomen Rechtsextremismus und die regionalen Begebenheiten informieren. Entscheidend ist der schnelle, einfache und kostengünstige Zugang zu professionellem und relevantem Wissen, um dann adäquate Gegenmassnahmen zu entwickeln.

Hingegen bestehen mittlerweile mehrere professionelle Organisationen, die sich unter ihren breit gefächerten Aktivitäten auch mit **gezielten Interventionen** im Bereich des Rechtsextremismus engagieren. Dabei

ist die rechtsextreme Szene selber – meist rechtsextreme Jugendliche – nur eine Adressatengruppe. Die Interventionen richten sich auch an das Umfeld von rechtsextremen Akteuren, an Opfer von Gewalt sowie an wichtige Akteure in der Gemeinde, wie Sozialarbeitende, Lehrpersonen, Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinde und die Polizei. Zu diesen Organisationen gehören unter anderem: Gemeinsam gegen Gewalt und Rassismus (gggfon), Infoclick, Kompetenzzentrum für interkulturelle Konflikte (Tikk), National Coalition Building Institute (NCBI), Aktion Kinder des Holocaust (akdh), Ligue Internationale Contre le Racisme et l'Antisémitisme (LICRA) und Coordination Intercommunautaire Contre l'Antisémitisme et la Diffamation (CICAD).

Die meisten dieser Organisationen engagieren sich in der **Beratungsarbeit** und stellen eine breite Palette von Angeboten auf Gemeindeebene zur Verfügung. Die Projektteams von gggfon, TikK und Infoclick betreuen und beraten Personen und Akteure überall dort, wo rechtsextreme Phänomene zu Handlungsdruck geführt haben. Die Organisation NCBI fördert auf Gemeindeebene die Bildung von sogenannten Solidaritätsnetzen. Mittels Selbstorganisation von lokalen Akteuren sollen niederschwellige Anlaufstellen für Opfer und Zeugen rechtsextremer Gewalt geschaffen werden.

Die Organisation TikK setzt bei Interventionen auf Gemeindeebene und am Arbeitsplatz primär auf die Strategie des Empowerment von Minderheiten, mit dem Ziel, Personen zu unterstützen, die Opfer von Diskriminierungen geworden sind.

Weitere Aktionsfelder sind Massnahmen im Bereich **Internet** oder die **juristische Beratung** bei Prozessen gegen Holocaustleugner, wie sie die Westschweizer Organisation LICRA anbietet. Der Verein akdh interveniert bei Internet Providern im In- und Ausland, die rechtsextreme Websites hosten. Personell verbunden ist der Verein mit dem Projekt NETZTEIL, das rechtsextreme Jugendliche im Internet anpeilt und versucht, diese mit anonymen oder direkten Gesprächen davon zu überzeugen, sich von der rechtsextremen Gesinnung loszusagen. Zur Prävention gegen Extremismus allgemein wird neu auch die Fachstelle Extremismus – und Gewaltprävention mit einer eigenen Homepage (www.fexx.ch) betrieben. Der Schwerpunkt liegt bei all diesen Organisationen vielfach auf Sensibilisierungs- und Präventionsarbeit oder im Engagement für die **Rechte von diskriminierten Minderheiten**. Sie sind als gemeinnützige Vereine organisiert und finanzieren sich durch Kursgebühren, Stiftungen und Sponsorengelder, Mitgliederbeiträge und Beiträge von Bund und Kantonen. Infoclick und gggfon bieten Gemeinden eine Mitgliedschaft mit jährlichen Beitragszahlungen an, die sich proportional nach der Einwohnerzahl richten.

4.3

Öffentlichkeitsarbeit – breiter Adressatenkreis

Sensibilisierungsarbeit bildet bei fast allen zivilgesellschaftlichen Akteuren einen wichtigen Teil ihrer Aktivitäten. Bei einigen liegt indes der eigentliche Schwerpunkt in der Öffentlichkeitsarbeit. Sie bemühen sich, ihr Zielpublikum mit Informationen über Internet, Publikationen, öffentliche Veranstaltungen, Ausstellungen, Theater- und Kunstprojekte zu erreichen. Die konkreten Aktivitäten und Aktionen sind vielfältig und reichen von antifaschistischen Politprojekten bis zu interkulturellen Veranstaltungen mit religiösem Hintergrund. In den letzten Jahren sind auch Organisationen wie **Amnesty International (AI)** mit antirassistischen Programmen aktiv geworden.

Der Verein **Humanrights.ch/MERS** (Menschenrechte Schweiz), eine Informations- und Beratungsstelle, erfüllt im Auftrag des Bundes verschiedene Aufgaben der **Informationsvermittlung**. Unter anderem publiziert er den sogenannten Schattenbericht, der aus Sicht der Nichtregierungsorganisationen die Situation der Menschenrechte in der Schweiz beleuchtet und die staatliche Berichterstattung zur Umsetzung der von der Schweiz ratifizierten Menschenrechtsabkommen – so der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), der Rassistendiskriminierungskonvention (RDK), der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) oder

des Übereinkommens über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) – kritisch ergänzt. Die Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA) engagiert sich seit über 25 Jahren in der Sensibilisierungsarbeit gegen Rassismus und Antisemitismus. Gemeinsam mit der Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz (GMS) publiziert sie seit 1991 jährlich eine **Chronologie zu rassistischen Vorfällen** in der Schweiz, die auch im Internet abrufbar ist und die einzige Datensammlung darstellt, die über längere Zeit angelegt ist und ein breites Spektrum an rechtsextremen Übergriffen umfasst. Überdies unterstützt die GRA Einzelpersonen, Organisationen und Institutionen, die sich im Bildungs- und Migrationsbereich engagieren, und dient als Medienanlaufstelle für Fragen in den Bereichen Antirassismus, Rechtsextremismus und Minderheitenpolitik.

Die 1982 gegründete GMS hat sich in den letzten Jahren vor allem mit Wanderausstellungen, Tagungen, Bildungsarbeit und politischem Engagement hervorgetan. In der Westschweiz ist die CICAD seit 1990 aktiv. Ihr Schwerpunkt liegt auf der Bekämpfung des Antisemitismus in der Schweiz. Sie engagiert sich in der Medienarbeit und betreibt eine Recherche- und Dokumentationsstelle zum Thema Antisemitismus.

Einen anderen Weg der Öffentlichkeitsarbeit beschreitet der Westschweizer Filmemacher Daniel Schweizer, der mit seiner **Filmtrilogie** zu Rechtsextremismus und Skinheadbewegung europaweit Resonanz fand. Die Dokumentarfilme «Skin or Die» (1998), «Skinhead Attitude» (2003) und «White Terror» (2005) beleuchten die verschiedenen Skinhead- und Rechtsrockmilieus im In- und Ausland und vermitteln als filmische Zeitdokumente einen Einblick in rechtsextreme Lebenswelten. Eine Wirkungsstudie (Widmer, Hirschi 2007) zum Film «White Terror» hat gezeigt, dass der Film zu einem messbaren Wissenszuwachs führt und bei Zuschauern zumindest die Absicht weckt, sich in Zukunft vermehrt mit dem Thema Rechtsextremismus auseinanderzusetzen.

Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang auch Gruppierungen, die grundsätzliche Kritik an der herrschenden Politik übend, aktiv gegen Rechtsextremismus tätig sind und dabei eine harsche Rhetorik an den Tag legen oder zuweilen zu militanten Aktionsmitteln greifen. Der Schwerpunkt der Arbeit der Gruppe Augenauf liegt auf der kritischen Beobachtung und Dokumentation von Rassismus bei Behörden. Sie arbeitet als Kontaktstelle für Betroffene, informiert die Öffentlichkeit über Missstände und bietet Prozessbegleitung und Rechtshilfe an. Unter den **antifaschistischen Gruppen** treten die 1995 gegründete Antifa Bern und die 2002 formierte Aktion gegen rechte Gewalt (agrg) aus der Region Zürich mit ihren politischen Aktivitäten kontinuier-

lich an die Öffentlichkeit. Daneben existieren lokale antifaschistische Gruppen, die neben der Organisation von (Gegen-) Demonstrationen auch Recherche-, Informations- und Aufklärungsarbeit betreiben. Mit Pressemitteilungen werden vorab Treffpunkte für Veranstaltungen oder geplante Konzerte von rechtsextremen Gruppierungen bekannt gemacht, was zu einer Berichterstattung in den Medien und zu Reaktionen bei staatlichen Behörden führt. Antifaschistische Projekte erreichen mit ihrer Arbeit mangels breiter öffentlicher und politischer Akzeptanz oft nur ein eher kleines Publikum, tragen jedoch immer wieder zur Eindämmung rechtsextremer Aktivitäten bei.

4.4

Bildungsbereich – grosses Angebot, mangelnde Nachfrage

Die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren hatte bereits 1991 erklärt, dass dem Erziehungs- und Bildungswesen im Zusammenhang mit den Bemühungen zur Beseitigung von Rassismus und Rassen-diskriminierung wichtige Aufgaben zukomme. Erziehung zur **Achtung vor dem Mitmenschen** und zur **Toleranz** gehört zum zentralen Auftrag von Schule und Erziehung. Nichtsdestotrotz verhält es sich bei der Frage nach Gegenstrategien zu Rechtsextremismus an Schweizer Schulen ähnlich wie in anderen gesellschaftlichen Bereichen. Während der obligatorischen Schulzeit wird Rechtsextremismus oft erst dann als Problem thematisiert und mit Massnahmen begegnet, wenn Jugendliche durch ihr **rechtsextremes Verhalten** auffallen. Wie Untersuchungen zeigen, befinden sich zu-

dem die meisten Jugendlichen mit rechts-extremer Orientierung in der Lehre und besuchen im Rahmen dieser Ausbildung nur einmal wöchentlich die Berufsschule. Die Betreuungssituation zwischen Lehrpersonen und Berufsschülerinnen und -schülern ist angesichts der kurzen zeitlichen Einbindung eher distanziert, so dass Interventionsmöglichkeiten beschränkt bleiben.

Beispiele konkreter Projektarbeit in Schulen

Theatergruppe Maralam

«ROOKIE» offeriert Berufsfachschulen die Möglichkeit, mit Hilfe des Forumtheaters die heutige Welt der Inter- und Multikulturalität mit ihren Chancen und Spannungen – von Anziehung und Zusammenarbeit bis Ausgrenzung, Diskriminierung und Rassismus – auf eine praktische, spannende und packende Art zum Thema zu machen. Die Theatergruppe Maralam, selber multikulturell zusammengesetzt, spielt alltägliche Szenen aus dem Schulleben, in denen Austausch und Konflikte zwischen den Kulturen sichtbar werden. Die Lernenden und Lehrpersonen, aber auch Berufsbildner, Berufsbildnerinnen und Bildungsfachleute werden durch die angespielten Szenen inhaltlich und emotional herausgefordert, können in das Spiel eingreifen und Lösungsvorschläge erproben und testen. Zur Vor- und Nacharbeit werden vom Projekt didaktisch und methodisch aufbereitete Unterrichtsmaterialien zur Verfügung gestellt.

Quelle: www.maralam.net

Stiftung Kinderdorf Pestalozzi

Seit 2001 führt die Stiftung Kinderdorf Pestalozzi mit zahlreichen Schulen in der Schweiz Projekte gegen Rassismus durch. Sie ermöglicht Schulklassen, sich intensiv und nachhaltig mit den Themen Rassismus und Interkulturalität auseinanderzusetzen. Ziel ist es, die Schülerinnen und Schüler für die Antirassismusthematik zu sensibilisieren und einen Beitrag an die Schaffung einer friedvollen interkulturellen Welt zu leisten. Das Angebot geht von Coaching der Lehrkräfte über Projektwochen bis zur Begleitung längerfristiger Projekte (zum Beispiel Theaterprojekte). Die Stiftung führt auch gemeinsame interkulturelle Wochen für Schulklassen aus der Schweiz und aus Ost- und Südosteuropa im Kinderdorf durch.

Quelle: www.pestalozzi.ch

Die wichtigste Arbeit im Bildungsbereich sind nicht Interventionen bei rechtsextremen Jugendlichen, sondern die **Präventionsarbeit** mit Schülerinnen und Schülern, die keine rechtsextreme Orientierung aufweisen. In den letzten Jahren haben sich in der Schweiz verschiedene private und öffentliche Projekte und Stellen dafür eingesetzt, dass der antirassistischen Pädagogik an den Schulen mehr Beachtung geschenkt wird. Tatsächlich stellen heute staatliche Institutionen, insbesondere Schulen und Erziehungsbehörden, für Sensibilisierungsangebote von zivilgesellschaftlichen Organisationen vermehrt Mittel zur Verfügung oder erarbeiten und lancieren gemeinsam mit ihnen Projekte in diesem Bereich. Die Umsetzung von Projekten durch **engagierte Lehrkräfte** hängt aber stark von der Schwerpunktsetzung und Unterstützung durch die Schulleitungen ab. Rechtsextremismus als eigenständiges Thema wird in diesen Projekten – wenn überhaupt – nur am Rande thematisiert. Auffallend ist, dass Rechtsextremismus als Thema in jenen Projekten besonders zur Sprache kommt, die ursprünglich als direkte Reaktion auf Probleme mit Rechtsextremismus initiiert worden sind.

Es existieren Informationspools und **Internetplattformen** wie das www.help-fuer-lehrkraefte.ch, die Informationen und Anleitungen zu bestimmten Themen liefern, beispielsweise zum Umgang mit Ausgrenzung und Rechtsextremismus. Eine vergleichbare Informationsplattform mit breiterem Adressatenkreis ist www.rechtsextremismus.ch.

Neben den erwähnten Vereinen Infoclick, gggfon und NCBI sind es Organisationen wie die Associazione Teatro Pan, die LICRA und das Centre de conseil et d'appui pour les jeunes en matière de Droits de l'Homme (CODAP), die Schulprojekte gegen Rassismus initiieren und durchführen. Zudem sind die Stiftung Bildung und Entwicklung (SBE) und die Stiftung für Erziehung zur Toleranz (SET) seit Jahren im Bereich der antirassistischen Bildung aktiv. Eine wichtige Aufgabe der SBE ist die Beratung und Unterstützung von Lehrpersonen, Schulen und Organisationen bei der Planung von Projekten zum Thema Rassismus. Sie prüft, koordiniert und evaluiert Schulprojekte, die einen Antrag auf staatliche Gelder stellen, welche durch die Fachstelle für Rassismusbekämpfung verwaltet werden. Die SET entstand 1993 und ist mit der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus und der Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz verbunden. Sie ist insbesondere in der Entwicklung von Lehrmitteln in den Themenbereichen Toleranz, Rassismusbekämpfung und Antisemitismus engagiert.

KOMPASS

KOMPASS ist ein Online-Werkzeug mit fixfertigen Übungen, Arbeitsmaterialien und Hintergrundinformationen für Bildung im Bereich der Menschenrechte. Angesprochen sind Jugendliche und junge Erwachsene. In Zusammenarbeit mit Humanrights.ch/MERS bietet KOMPASS Einführungskurse speziell für Leute an, welche in der Jugend- und Schularbeit tätig sind. Ziel ist, das Thema Menschenrechte fassbar zu machen und KOMPASS in die schulische Arbeit und in die Freizeitarbeit mit Jugendlichen einzubetten. Alltag und Interessensfelder von Jugendlichen werden verknüpft mit Rassismus und Diskriminierung, Mobbing und Gewalt, Globalisierung und Armut. Kernstück sind 49 Gruppenübungen mit Anleitungen und Arbeitsmaterialien zu praktischen Aspekten der Menschenrechte. KOMPASS lässt sich sehr gut in die bestehenden Lehrpläne der Sekundarschule I und II sowie der Berufsausbildungen integrieren. Das Werkzeug wurde vom Europarat für die ausserschulische und schulische Bildungsarbeit konzipiert und von Humanrights.ch/MERS zur deutschsprachigen Online-Version ausgebaut.

Quelle: www.kompass.humanrights.ch

Alle drei Projekte werden von der Fachstelle für Rassismusbekämpfung finanziell unterstützt.

Gesamthaft gesehen ist das **Bildungsangebot** sowohl bei Schulprojekten als auch im Bereich von Weiterbildung umfangreich. Probleme liegen bei der Nachfrage und der langfristigen Implementierung der Angebote. Die SBE verzeichnete für das Jahr 2006 eine Abnahme der Anträge für die Finanzierung von Projekten gegen Rassismus. Als möglichen Grund für den Rückgang nennt die Stiftung die im Vergleich zu früheren Jahren nachlassende Aktualität von Rassismus. Zudem habe die Bewältigung von tagesaktuellen Problemen für die Schulen meist Vorrang, so dass der Spielraum für Anliegen, die von aussen herangetragen werden und verschiedene

Themenbereiche betreffen, enger geworden sei. Die Tatsache, dass die Beschäftigung mit Rassismus und Rechtsextremismus nicht Teil des Schulcurriculums in der Schweiz ist und dass die Realisierung von Projekten stark von verfügbaren Zeiteresourcen und dem persönlichen Interesse der Lehrpersonen abhängt, wirkt sich nachteilig auf die feste Etablierung von Gegenmassnahmen zu Rassismus und Rechtsextremismus im Bildungswesen aus.

4.5

Fanarbeit im Fussball – viel Repression, wenig Prävention

In den 1980er Jahren und bis Mitte der 1990er Jahre war eine Zunahme von gewalttätigen Ereignissen an Sportveranstaltungen zu beobachten, die einen rechtsextremen Hintergrund hatten. Dies betraf insbesondere **Fussball- und Eishockeyspiele**. Wie eine kürzlich veröffentlichte Studie zur Fankultur in Schweizer Fussballstadien (Busset, Jaccoud, Malatesta, 2008) bestätigt, ist dieses Phänomen in den letzten Jahren im Rückgang begriffen. Gemäss der Studie hängt dies zusammen mit der Einführung von Artikel 261^{bis} StGB, der Verschärfung repressiver Massnahmen, der überblickbaren Grösse der Szene der sogenannten Ultras, der Signalwirkung der antirassistischen Initiativen von UEFA und FIFA sowie faninternen Gegenbewegungen zu rechtsextremen Fussballfans. Da sich die Fankurven in den letzten Jahren stark verjüngt haben, lässt sich die zukünftige Entwicklung schwer abschätzen. Das Fanumfeld ist jedoch keineswegs gefeit gegen eine Zunahme rechtsextremer Tendenzen. Entwicklungen in Ländern wie Italien und Deutschland wie auch in den unteren Fussballligen Grossbritanniens zeigen die anhaltende Präsenz stark politisierter, **rechtsextremer Fankurven**, aber auch die Verlagerung der Auseinandersetzungen in Bars, Restaurants und auf öffentliche Plätze.

In der Schweiz existieren Fanprojekte erst seit Mitte der 1990er Jahre und dies vor

allem im Fussballbereich. Grundsätzlich kann zwischen antirassistischen Fanclubs, aufsuchender Fanarbeit und der Arbeit von Fanverantwortlichen unterschieden werden. In der Praxis überschneiden sich die jeweiligen Tätigkeitsbereiche häufig. Zur ersten Gruppe gehören **Fanclubs**, die mit ihrem Engagement innerhalb der Fankreise eine antirassistische Gegenkultur fördern. So setzt sich der Fanclub Gemeinsam gegen Rassismus seit 1996 mit Aktionen in und um Stadien gegen Rassismus bei Fussballfans ein. Dies tat er beispielsweise als Trikotsponsor des Berner Fussballclubs Young Boys oder als aktiver Partner im internationalen Netzwerk Football against Racism in Europe (fare).

Fanarbeit, die im Sinne einer aufsuchenden Sozialarbeit Fanclub-übergreifend handelt, wurde vom 1998 in Zürich gegründeten Verein ProFAN erstmals in der Schweiz aufgegriffen und durchgeführt. Ziel ist es, einerseits zwischen Fans, Fussballclubs, Polizei und Sicherheitsdiensten vermittelnd zu wirken. Andererseits werden Fans auch begleitet und unterstützt, damit Gewalttaten verhindert werden und die Fankultur ein positiveres Bild in der Öffentlichkeit bekommt. Ähnliche Projekte laufen auch in den Städten Basel, Bern, Luzern und St. Gallen.

Seit Januar 2005 sind die Mitglieder der Swiss Football League, welche die beiden obersten Ligen vereint, dazu verpflichtet, einen Fanverantwortlichen zu stellen, der mit Fans in Kontakt steht und als Ansprechperson für fanspezifische Fragen zuständig ist. Diese **Fanverantwortlichen** unterscheiden sich von Fanprojekten dadurch, dass sie nicht für soziokulturelle, pädagogische oder soziale Bereiche der Fanarbeit zuständig sind. Im Gegensatz zu Fanprojekten, die auch aus privaten Mitteln und öffentlichen Geldern finanziert werden, ist für die Bezahlung der Fanverantwortlichen der jeweilige Klub zuständig. Dieser verstärkte Fokus auf Zusammenarbeit, aber auch Kontrolle von Fans beruht auf der Ethik-Charta des Sports, die im November 2002 von der Swiss Olympic Association und dem Bundesamt für Sport veröffentlicht wurde.

Mehrere Studien zu Gewalt in und um Fussballstadien, Rechtsextremismus und Fanarbeit in der Schweiz (Jaccoud, Malatesta, 2007; Busset, Jaccoud, Malatesta, 2008) weisen kritisch darauf hin, dass in den aktuellen Strategien gegen Rechtsextremismus bei Sportveranstaltungen nahezu ausschliesslich auf **repressive Massnahmen** gesetzt wird. Dies war durch die Euro 08 begünstigt worden. Entsprechende Dispositive werden mit grossem finanziellem Aufwand ausgebaut, während präventive Strategien weitgehend fehlen. Dies zeigt, dass Rechtsextremismus im Fanumfeld primär als Gewaltphänomen wahrgenommen wird, dem die Verantwortlichen aus einer «law and order»-Perspektive vor allem mit

Sicherheitsvorkehrungen begegnen. Die Aspekte der **diskriminierenden Ideologie** einzelner Fangruppen bleiben dabei weitgehend ausgeblendet und sind in den letzten Jahren immer seltener thematisiert worden. Ziel der Behörden ist vor allem, mit repressiven Massnahmen öffentliche Ordnung und sportliche Unterhaltung zu gewährleisten.

Die präventive Fanarbeit wird weitgehend privaten Stellen und den Vereinen überlassen. Damit befasst haben sich in jüngster Zeit auch die Fachstelle für Rassismuskämpfung (FRB) sowie das NFP 40+. Mehrere Studien, die im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms erstellt wurden (u.a. Dubey, Jaccoud, Malatesta, 2006), empfehlen die verstärkte Etablierung von **präventiven Fanprojekten** in allen Ligen. Solche Projekte sollten nicht allein auf die Fans ausgerichtet sein, sondern auch Spieler, Verbände und Manager mit einbeziehen, um eine breit abgestützte Debatte zum Thema zu lancieren. Dies bedeutet allerdings, dass auch die Fussballvereine Verantwortung übernehmen. Seit 2010 koordiniert der Verein FARE Netzwerk Schweiz (farenet.ch) als Partner des europäischen Netzwerks Football Against Racism in Europe die Aktivitäten gegen Diskriminierung im Fussball in der Schweiz.

4.6

Fazit: kontinuierliche Arbeit zivilgesellschaftlicher Akteure

Unter den zivilgesellschaftlichen Akteuren in der Schweiz hat die antirassistische Bewegung bei der Erarbeitung und Umsetzung von Strategien und Massnahmen gegen Rechtsextremismus eine herausragende Bedeutung. Sie setzt sich zusammen aus einer Vielzahl von Gruppierungen und Organisationen, die von sehr unterschiedlichen Akteuren getragen werden und die sich in ihrer Arbeit verschiedenen Teilaspekten von Rechtsextremismus widmen. Nur wenige Gruppen befassen sich jedoch explizit und umfassend mit der Problematik des Rechtsextremismus. Auch gibt es in der Schweiz bisher kein Angebot von eigentlichen Ausstiegshilfen für Rechtsextreme.

Die verstärkte Zusammenarbeit zwischen Staat und zivilgesellschaftlichen Organisationen und Initiativen hat zu einer gewissen Professionalisierung der Strukturen und Projektarbeit geführt. Aufgrund mangelnder Ressourcen und struktureller Verankerung erfordern die Tätigkeiten von Seiten der Zivilgesellschaft jedoch noch immer oftmals ein ausgeprägtes persönliches Engagement der Akteure. Zivilgesellschaftliche Organisationen können sich heute insbesondere bei Interventionen auf Gemeindeebene und an Schulen auf bereits vorhandene Strukturen stützen, die teilweise in Zusammenarbeit mit staatlichen

Stellen aufgebaut wurden. Mit Beratungs- und Anlaufstellen oder der Publikation von Informationsmaterial leisten einige Organisationen und Gruppierungen unabhängige Arbeit. Andere führen im Auftrag der öffentlichen Hand Mediations-, Präventions- und Sensibilisierungsprojekte durch. Mit ihren Interventionen richten sich die zivilgesellschaftlichen Organisationen an rechtsextreme Akteure, aber auch an deren Umfeld, an Opfer von Gewalt sowie an wichtige Akteure in der Gemeinde oder an die breite Öffentlichkeit.

Im Bereich Schule und Bildung liegt der Schwerpunkt auf Präventionsarbeit. Hier ist die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen in Projekten weit verbreitet. Das Bildungsangebot zum Thema Rassismus und Diskriminierung ist insgesamt sowohl im Bereich der Weiterbildung als auch bei Schulprojekten relativ umfangreich. Die Probleme liegen eher bei der mangelnden Nachfrage und der Schwierigkeit, die Angebote langfristig zu implementieren. In der Arbeit mit Fussballfans lässt sich ein Ungleichgewicht feststellen zwischen repressiven Massnahmen, die sich allein gegen Gewalt richten und die vor allem von staatlicher Seite getragen werden, und präventiver Fanarbeit, um die sich private Stellen und Vereine kümmern und der bisher nur punktuelle Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Literatur

- Artho, Jürg / Hornung, Rainer / Keller, Roger / Müller, Irina / Nübold, Nicola. Evaluation der Fanprojekte Basel und Zürich – Synthese der beiden Schlussberichte. Zürich: Psychologisches Institut der Universität Zürich, Sozialpsychologie und Sozial- und Gesundheitspsychologie, 2005.
- Busset, Thomas / Jaccoud, Christophe / Malatesta, Dominique (Hrsg.), *Le football à l'épreuve de la violence et de l'extrémisme. Perspectives européennes*. Lausanne: Antipodes, 2008.
- D'Amato, Gianni / Gerber, Brigitta. Rechtsextremismus und Ausstiegshilfen. Möglichkeiten und Potentiale für die Schweiz, Forschungsbericht 21. Neuenburg: Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien, 2002.
- Dubey, Jean-Philippe / Jaccoud, Christophe / Malatesta, Dominique. Supportérisme violent et extrémisme de droite: une analyse de la réponse socio-juridique à un phénomène de société. Le cas du football en Suisse. Schlussbericht des Schweizerischen Nationalfondsprojekts 40+ Rechtsextremismus – Ursachen und Gegenmassnahmen. Neuenburg: Université de Neuchâtel, 2006.
- Eser Davolio, Myriam. Zum Umgang mit Fremdenfeindlichkeit und Rassismus in der Schule. In: Tanner, Albert / Badertscher, Hans / Holzer, Rita / Schindler, Andreas / Streckeisen, Ursula (Hrsg.), *Heterogenität und Integration. Umgang mit Ungleichheit und Differenz in Schule und Kindergarten*. Zürich: Seismo, 2006: 344–349.
- Fachstelle für Rassismusbekämpfung (Hrsg.), *Rechtsextremismus bekämpfen: wirksame Massnahmen und griffige Arbeitsinstrumente für Gemeinden*. Bern, 2007.
- Gabriel, Thomas / Geisen, Thomas / Vogel, Margot. Jugend, Rechtsextremismus und Gewalt – eine bildungspolitische Herausforderung? In: Biedermann, Horst / Oser, Fritz / Quesel, Carsten (Hrsg.), *Vom Gelingen und Scheitern politischer Bildung*. Zürich: Rüegger, 2007: 353–359.
- Gerber, Brigitta. *Die antirassistische Bewegung in der Schweiz. Organisationen, Netzwerke und Aktionen*. Zürich: Seismo, 2003.
- Jaccoud, Christophe / Malatesta, Dominique. *Supporter les supporters: la mise en oeuvre d'une politique de sécurité dans les stades en Suisse (2000–2007)*. In: *Revue européenne de management du sport*, 16, 2007: 2–8.
- Widmer, Thomas / Hirschi, Christian (Hrsg.), *Fallstudien zur Evaluation von Massnahmen gegen Rechtsextremismus. Zürcher Politik und Evaluationsstudien Nr. 6*. Zürich: Institut für Politikwissenschaft, 2007.

Strategien und Massnahmen gegen Rechtsextremismus in Europa

Seit den 1990er Jahren haben die rechtspopulistischen Parteien in Europa ihr Nischendasein verlassen und sich als politische Kraft in der europäischen Parteienlandschaft etabliert. In Ländern wie Österreich, Italien, Belgien, Dänemark, Norwegen und den Niederlanden haben sie Aufsehen erregende Wahlerfolge verbucht, und in einigen Staaten ist ihnen der Sprung in die Regierung gelungen. Gleichzeitig hat auch eine Europäisierung des Rechtspopulismus stattgefunden, ein Prozess, der auf den ersten Blick als Paradox erscheint: Obwohl der «nationale Faktor» und der Bezug auf die nationale Gemeinschaft für die rechtspopulistische Agenda zentral sind, bemühen sich Rechtspopulisten, länderübergreifende, oft aber scheiternde Kooperationen aufzubauen, wie beispielsweise 2007 mit der Bildung der Fraktion Identität, Tradition, Souveränität im Europäischen Parlament. Zudem mehren sich die Versuche, jenseits der nationalstaatlichen Orientierung bestimmte Themen gemeinsam zu bewirtschaften. Beispiel aus jüngster Zeit sind die Kampagnen gegen den Islam und muslimische Einwanderung. Hier zeigt sich auch die zunehmend wichtige Rolle der Schweizerischen Volkspartei (SVP), die mit ihren Vorstössen und Kampagnen eine Vorbildfunktion in der rechtspopulistischen Parteienfamilie Europas hat.

Die extreme Rechte ihrerseits hat sich in den letzten zwanzig Jahren ebenfalls in den meisten europäischen Ländern konsolidiert und dabei vielfältige Erscheinungsformen angenommen. Stärker als die Rechtspopulisten, die in den jeweiligen nationalen Parteien- und Wahlsystemen verankert sind, hat sich die extreme Rechte zu einer transnationalen Bewegung entwickelt. Sie nutzt das Internet als globalen Kommunikations- und Austauschraum und reist aus allen Teilen Europas an Rechts-Rock-Konzerte und öffentliche Aufmärsche. Der Veranstaltungstourismus zeugt von der grenzüberschreitenden Mobilität der meist jungen Anhängerschaft. Dabei gehören bestimmte Kleidermarken, Abzeichen und Musik zum Symbolrepertoire, das über die Landesgrenzen hinweg verbindet. Andererseits findet ein bedeutender Teil der Handlungen im Alltag der rechtsextremen Akteure auf lokaler und regionaler Ebene statt. Um Mitglieder und Sympathisanten zu rekrutieren, richten sie Aktivitäten und Propaganda auf ihre unmittelbare Umgebung aus. Hier finden auch viele ihrer gewalttätigen Übergriffe statt, die sich gegen Migrantinnen und Migranten, Angehörige von Minderheiten und Linke richten.

5.1

Reaktionen auf den Aufschwung von Rechtspopulismus und Rechtsextremismus

Als Reaktion auf den Aufstieg rechtspopulistischer Parteien und rechtsextremer Gruppierungen haben sich die Debatten zu Gegenstrategien und Massnahmen in ganz Europa intensiviert und ausgebreitet. Analog zur verstärkten Transnationalität der Parteien und Gruppierungen am rechten Rand haben verschiedene **supranationale Institutionen** Anstrengungen unternommen, um Gegenstrategien zu entwickeln und die breite Öffentlichkeit zu sensibilisieren. So verfügt der Europarat seit 1993 mit der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) über ein Gremium, das sich der Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus verschrieben hat. Im Jahr 2000 erregte ein Bericht des Europarates Aufsehen, der vor dem Aufstieg politischer Parteien – darunter auch der SVP in der Schweiz – warnte, welche Xenophobie, Intoleranz und Rassismus fördern und Feindschaft gegenüber Migranten schüren würden. Die Europäische Union (EU) ihrerseits engagiert sich mit der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), die den Auftrag hat, Daten zu xenophoben, rassistischen und antisemitischen Erscheinungsformen zu sammeln und Gegenmassnahmen vorzuschlagen. Die FRA löste 2007 die zehn Jahre zuvor gegründete Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) ab. Informationen und

Berichte erhält die FRA unter anderem vom europäischen Informationsnetz Racism and Xenophobia European Network (RAXEN), in dem staatliche Behörden, Forschungsanstalten und Nichtregierungsorganisationen (NRO) aus allen EU-Mitgliedstaaten verbunden sind. 2003 lancierte die Europäische Kommission die breite Informationskampagne «Für Vielfalt. Gegen Diskriminierung» und arbeitete dabei eng mit nationalen Partnern zusammen. Die Kampagne umfasste unter anderem Fernsehspots, Plakate, Foto- und Posterwettbewerbe sowie die europaweite Tournee eines Lastwagens mit mobiler Ausrüstung, dessen Aufenthalte jeweils an einen Aktionstag mit Diskussionen, Quizveranstaltungen, Karaoke und Veranstaltungen mit lokalen Künstlern und Musikern gekoppelt waren.

Auch die **zivilgesellschaftlichen Akteure** bemühen sich, ihre Aktivitäten zu koordinieren und sich organisatorisch zu vernetzen. 1997, im Europäischen Jahr gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, schlossen sich antirassistische NRO zum European Network Against Racism (ENAR) zusammen, mit dem Ziel, Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz zu bekämpfen und die Gleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger der EU-Mitgliedsländer und aus Drittstaa-

ten zu fördern. Das ENAR betreibt in Brüssel Lobbyarbeit, um antidiskriminierende und antirassistische Grundsätze in die EU-Gesetzgebung einfließen zu lassen. Überdies hat es ein Netzwerk aufgebaut, das durch Informationsaustausch, regelmässige Treffen und gemeinsame Kampagnen die Zusammenarbeit zwischen den Organisationen in den einzelnen Ländern stärken soll. Dem ENAR, das hauptsächlich von der EU finanziert wird, gehören über 600 NRO aus allen EU-Mitgliedsstaaten an. Die enge Zusammenarbeit der zivilgesellschaftlichen Akteure mit EU-Institutionen zeigte sich beispielsweise im viel beachteten, 2006 veröffentlichten Bericht der EUMC zur Islamophobie in Europa, zu dem NRO in den einzelnen EU-Staaten Informationen und Daten beigesteuert hatten.

Es fällt auf, dass sich die Bemühungen auf der **europäischen Ebene** in erster Linie auf Gegenmassnahmen zu Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung konzentrieren. Rechtsextremismus wird zwar oft als Thematik mitberücksichtigt, steht aber selten im Mittelpunkt der Tätigkeiten. Zudem zielen die europäischen Vernetzungen primär auf den Austausch von Informationen, Wissen und Erfahrungen, während es bei der konkreten Umsetzung von Gegenmassnahmen kaum zu einer Zusammenarbeit kommt. Dies nicht zuletzt, weil in der Praxis die Akteure vor allem im regionalen oder lokalen Rahmen handeln. Schliesslich zeigt sich auch, dass die Kritik an Rechtspopulismus und Rechtsextremismus europaweit ähnlich formuliert wird,

dass sich hingegen auf **nationaler Ebene** inhaltliche und strategische Schwerpunkte bei den Gegenmassnahmen und Umgangsweisen beträchtlich unterscheiden. Zu diesem Resultat kommt auch eine kürzlich im Rahmen eines europäischen Forschungsprojekts veröffentlichte Studie über Strategien zur Bekämpfung von Rechtsextremismus (Hrsg. Bertelsmann Stiftung, 2009), die eine umfassende Bestandesaufnahme in zehn europäischen Ländern präsentiert.

Beim Umgang mit rechtspopulistischen Akteuren registriert die Studie **drei Typen** von Strategien, die in den letzten zwanzig Jahren von Mitte-Rechts Parteien in den einzelnen Ländern angewendet wurden:

- In Ländern wie Belgien, Deutschland und Grossbritannien haben die Mitte-Rechts Parteien einen sogenannten cordon sanitaire (Sicherheitsbarriere) eingerichtet und sich damit für eine klare Demarkations- oder **Abgrenzungsstrategie** entschieden. Allerdings treten sowohl in Deutschland als auch in Grossbritannien die Parteien am rechten Rand als rechtsextreme Akteure auf, die, weil sie gewisse Regeln der Demokratie nicht akzeptieren, als Paria-Parteien gelten und im politischen System keine Akzeptanz finden.

- In Italien und der Schweiz sowie zeitweise in Österreich und den Niederlanden optieren die Mitte-Rechts Parteien für den Weg der **Integration**: Sie arbeiten mit rechtspopulistischen Parteien in Parlament und Regierung zusammen, stellen gemeinsame Wahllisten auf und machen in einzelnen Politikbereichen inhaltliche Konzessionen an die Forderungen der Rechtspopulisten.
- Die Beispiele Frankreich und Dänemark zeigen, dass es auch zu **Mischformen** kommen kann, wenn sich die Mitte-Rechts Parteien zwar institutionell von rechtspopulistischen Parteien distanzieren, jedoch bei einzelnen Sachfragen Koalitionen mit ihnen eingehen und gewisse Elemente der rechtspopulistischen Agenda übernehmen.

die anderen Parteien erhöhen. In Belgien beispielsweise haben die anhaltenden Wahlgewinne des Vlaams Belang dazu geführt, dass der lange als unumstritten betrachtete cordon sanitaire ins Wanken geriet und bei der Bildung kommunaler Exekutiven nun die Unterstützung des Vlaams Belang gesucht wird. Überdies zeigen die Erfahrungen in Deutschland und Frankreich, dass durch den verstärkten Druck auf politische Parteien am rechten Rand der Zulauf zur rechtsextremen Subkultur zunimmt.

Die **grösste Wirkung** auf politische Debatten haben die rechtspopulistischen Parteien, wenn sich die Mitte-Rechts Parteien entscheiden, mit ihnen in Parlament und Regierung zusammenzuarbeiten und inhaltliche Zugeständnisse zu machen. Gleichzeitig garantiert diese Strategie der Kooperation aber nicht, dass es zu einer Schwächung der Rechtspopulisten kommt. Dies verdeutlichen das Comeback der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) und die Konsolidierung der Dansk Folkeparti (Dänische Volkspartei). Andererseits erweist sich eine Politik der Demarkation als schwierig, wenn die rechtspopulistischen Parteien an der Urne mehrmals Erfolge erzielen und ihren politischen Druck auf

5.2

Repression und Information

In der kompromisslosen Verurteilung von Rechtsextremismus und Rassismus besteht in Europa breiter Konsens. So liegt im Umgang mit rechtsextremen Akteuren ein ausgeprägter Akzent auf **Repressionsmassnahmen**: Eine Reihe von Gesetzesgrundlagen ermöglicht es, rechtliche Sanktionen gegen die extreme Rechte zu ergreifen. Antidiskriminierungsgesetze existieren in allen EU-Mitgliedsstaaten. Im November 2008 nahm der EU-Ministerrat zudem den Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung an und schuf damit die Grundlage für eine **Harmonisierung** der rechtlichen Bestimmungen für Straftaten mit rassistischem oder fremdenfeindlichem Hintergrund. In Ländern wie Belgien, Dänemark, Frankreich, Grossbritannien, Italien und Schweden gibt es überdies Antirassismus-Gesetze, wovon sich einige auch ausdrücklich gegen die Leugnung der Shoah richten.

In Grossbritannien kann der rassistische Hintergrund einer Tat zu einer **Verschärfung des Strafmasses** führen. In den Niederlanden und in Grossbritannien können Rechtsextremisten und Rassisten mit Berufsverbot und Ausschluss aus Betrieben belegt werden. In den letzten Jahren stützte die britische Justiz mehrmals Beschlüsse von Gewerkschaften, Mitglieder der rechtsextremen British National Party aus ihren

Reihen auszuschliessen. Auch im Bereich der **Internetkriminalität** verfügen die meisten europäischen Staaten mit der Unterzeichnung des Zusatzprotokolls zum Übereinkommen von Computerkriminalität über eine rechtliche Handhabe. Hinzu kommt die Möglichkeit der Nichtbewilligung von Demonstrationen und des **Verbots** von Organisationen, wie es in Österreich, Deutschland, Frankreich und Schweden der Fall ist, oder des Verbots von bestimmten Symbolen, beispielsweise in Deutschland von NS-Symbolen.

Um Strategien gegen Rechtsextremismus zu entwickeln, sind **Informationen** und Daten zu Entwicklung und Struktur der extremen Rechten von zentraler Bedeutung. Dabei geht es darum, das Phänomen Rechtsextremismus adäquat zu erfassen und zu interpretieren und, gestützt darauf, entsprechende Gegenmassnahmen zu ergreifen. In vielen europäischen Ländern erstatten **staatliche Sicherheitsorgane** regelmässig Bericht über den organisierten Rechtsextremismus, beispielsweise in Deutschland mit den jährlichen Verfassungsschutzberichten des Bundes und der einzelnen Länder. Noch wenig berücksichtigt werden jedoch Ergebnisse von Untersuchungen zu Einstellungen in der Bevölkerung, beispielsweise zu einzelnen Migrationsgruppen, oder subkulturelle Entwicklungen des Rechtsextremis-

mus, unter anderem im Bereich von Musik und Jugendkulturen. Auch variieren je nach Land die Erfassungskriterien und die Bereitschaft der Behörden, rechts-extreme und rassistische Handlungen zu erfassen, so dass es schwierig ist, sich einen umfassenden und kohärenten Überblick zum Rechtsextremismus in Europa zu verschaffen.

Die Zusammenarbeit von staatlichen Behörden mit Akteuren aus der **Zivilgesellschaft** bei der Berichterstattung und Strategieentwicklung ist noch wenig verbreitet, insbesondere wenn es sich um Gruppen handelt, die in einem antifaschistischen Umfeld agieren. Dies ist umso erstaunlicher, als Gruppierungen wie Sections carcérielles anti-Le Pen (SCALP), No Pasaran,

REFLEXes, die teilweise Websites unterhalten und oft zusammenarbeiten, und der 2007 aufgelöste Ras l'Front in Frankreich, die britische Zeitschrift Searchlight oder das schwedische Magazine Expo mit seiner täglich aktualisierten News-Website über ein grosses Insiderwissen verfügen und eine kontinuierliche Berichterstattung über die Entwicklung der extremen Rechten gewährleisten. Beispielhaft in Europa ist das Projekt Monitor Racisme & Extremisme in den Niederlanden, bei dem die Anne Frank Stichting (Anne Frank Stiftung) und die Universität Leiden zusammenarbeiten, um Informationen und Erkenntnisse aus Wissenschaft und Medien sowie von staatlichen Behörden zu sammeln und darauf aufbauend verschiedene Gegenstrategien zu entwickeln.

5.3

Prävention und Sensibilisierung

Ein weiterer Schwerpunkt in den Strategien und Massnahmen gegen Rechtsextremismus liegt auf **Prävention und Sensibilisierung**. In Europa sind in den letzten beiden Jahrzehnten zahlreiche Projekte und Initiativen entstanden, die sich auf konkrete **praxisorientierte Arbeit** konzentrieren, die von staatlichen Institutionen wie auch zivilgesellschaftlichen Kreisen getragen werden, und an denen sich Akteure aus Politik, Justiz, Medien, Bildungseinrichtungen und Zivilgesellschaft beteiligen. In den Schulungs- und Informationsprojekten stehen vor allem zwei Themen im Vordergrund: zum einen versuchen sie, die Vielfalt der heutigen Gesellschaften hervorzuheben, und zum andern, das Bewusstsein für Rassismus und Diskriminierung sowie für Rechtsgleichheit und Menschenrechte zu schärfen. Die Projekte richten sich sowohl an breite Bevölkerungskreise als auch an staatliche Organe. Mit dem Abbau von **Vorurteilen** und der Bekämpfung von **Diskriminierung** sollen die Akzeptanz für eine Ideologie der Ausgrenzung und damit das Unterstützungspotential für die extreme Rechte verringert werden. Die Lancierung und vor allem längerfristige Durchführung vieler dieser Projekte wird erst durch die finanzielle Unterstützung von staatlichen Behörden ermöglicht. Einzelne Beispiele zeigen allerdings auch die Problematik der von staatlichen Geldern abhängigen Arbeit

im Bereich des Rechtsextremismus und Rassismus, so etwa in Dänemark, wo der Aufschwung der rechtspopulistischen Dänischen Volkspartei die konservative Regierung ab 2002 unter Druck setzte und in der Folge die Mittel zur Bekämpfung von Rassismus und zur Förderung von Menschenrechten substantiell gekürzt wurden.

Die **Spannweite** der Projekte ist gross. Sie reicht von Kursen in Ungarn, in denen Roma-Angehörige Journalisten unterrichten, um sie für die Probleme der Roma zu sensibilisieren, über Polizeischulen und Lehrerbildung in Frankreich, wo Themen wie Rassismus und Antisemitismus zum Lehrplan gehören, bis zu dem ursprünglich aus Belgien stammenden Netzwerk für Demokratie und Courage, das den Aufbau von Gegenkulturen zu diskriminierendem und rechtsextremem Denken und Handeln fördert. In Deutschland bot der Norddeutsche Rundfunk (NDR) seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einen Workshop zum Thema «Herausforderung Rechtsextremismus für Journalisten» an. Zu den sensibilisierenden Anti-Diskriminierungsstrategien gehören auch die Bemühungen staatlicher Stellen, sich mit öffentlichen Kampagnen aktiv für die Rekrutierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Migrationshintergrund zu engagieren.

Andere präventive Strategien sind spezifischer auf **Rechtsextremismus** ausgerichtet und bemühen sich ebenfalls um eine sensibilisierende Wirkung. In Schweden beispielsweise hat die nationale Gerichtsverwaltung für Richter ein spezielles Bildungsprogramm zu sogenannten hate crimes (Hasskriminalität) auf die Beine gestellt. Zudem verfügt jedes Staatsanwaltsbüro seit 2000 über einen Verantwortlichen für hate crimes, und seit 2001 gibt es in allen Polizeistellen des Landes offizielle Kontaktpersonen, die sich mit diesem Straftatbestand befassen und dazu ein spezielles Training genossen haben. Präventiv wirken auch die sogenannten Dialog-Polizisten, die das Gespräch mit potenziellen Gewalttätern und rechtsextremen Gruppen suchen und damit in Konfliktsituationen eine deeskalierende Funktion haben. In den Niederlanden gründete 2002 die oberste Polizeibehörde das Landelijk Bureau Discriminatiezaken (Nationales Amt zur Diskriminierung), das den verschiedenen Polizeistellen als Informations- und Koordinationszentrale bei Fragen zu Diskriminierung dient.

Erfahrungen in Deutschland bestätigen die Bedeutung von Ausbildungskursen und Sensibilisierung für **Polizeikräfte**. Regelmässig erscheinen Berichte über Vorfälle, bei denen Polizisten mit Zurückhaltung auf rechtsextreme Übergriffe reagieren oder ein diskriminierendes Verhalten gegenüber Migrantinnen und Migranten und Asylsuchenden an den Tag legen. Auf Druck von zivilgesellschaftlichen Kreisen und der öffentlichen Meinung sind in den letzten

Jahren Verbesserungen in die Wege geleitet worden, wie etwa spezielle Trainingskurse für Polizisten, schärfere Disziplinar-massnahmen und konsequente Berichterstattung über interne Vorfälle. In Frankreich bestehen mit dem Observatoire des Violences Policières (Beobachtungsstelle zu Polizeigewalt) und dem Observatoire des Libertés Publiques (Beobachtungsstelle zu Bürgerrechten) zwei Nichtregierungsorganisationen, die sich mit Rassismus und Menschenrechtsverletzungen bei der Polizei befassen. Auch in anderen Ländern nehmen sich Menschenrechtsgruppen und NRO dieser Aufgabe an, wobei insbesondere **Amnesty International** das Renommee einer unabhängigen, kritischen Instanz erlangt hat.

Zu den effizienten Gegenmassnahmen im Zusammenhang mit Rechtsextremismus zählen die sogenannten **EXIT-Projekte**, die in den letzten Jahren einen Aufschwung erlebt haben. Sie gehen von der Überlegung aus, dass Rechtsextremen geholfen werden muss, um aus der Szene auszu-steigen. Die Projekte widmen sich nicht nur der Bewältigung von sozialen Problemen, etwa am Arbeitsplatz und bei der Wohnungssuche, sondern auch dem Umgang mit Verhaltensmustern wie Aggressivität und Gewaltbereitschaft. Hingegen stehen die rechtsextremen Einstellungen der zugrunde liegenden Ideologien wie Rassismus, Antisemitismus und Autoritarismus nur selten im Blickfeld. Vereinzelt ist die Beratung von Eltern rechtsextremer Kinder Teil dieser Projekte.

In Schweden, Norwegen, Deutschland und den Niederlanden begleiten EXIT-Projekte den Ausstieg von Rechtsextremen aus der Szene, insbesondere von jenen, die straffällig geworden sind. Mit dem Violence Prevention Network gibt es in Deutschland ein langfristig ausgerichtetes Projekt, das sich an rechtsextreme Straftäter richtet. Auch im grossangelegten Programm XENOS – Integration und Vielfalt werden Unterstützungsprojekte für Aussteiger und mobile Beratungsteams finanziert. Im Tirol schliesslich hat sich das Vorgehen der dortigen Justizbehörden als sehr erfolgreich erwiesen, rechtsextreme Straftäter, anstatt mit Gefängnis zu bestrafen, in einen Kurs in **Politischer Bildung** an der Universität Innsbruck zu schicken.

in drei Regionen aktiv ist, an Opfer rassistischer und rechtsextremer Übergriffe. Auch in Deutschland, insbesondere in den östlichen Bundesländern, sind in den letzten Jahren etliche Opferberatungsstellen aufgebaut worden.

An Bedeutung gewonnen hat in einigen Ländern auch die Hilfe an die Opfer von Diskriminierung und rechtsextremen Handlungen. **Opferhilfe** beinhaltet zum einen ein Angebot an Hilfeleistungen und Unterstützungsmassnahmen für die Opfer, zum anderen erhalten diese damit eine Interessenvertretung, die sich für ihre Anliegen öffentlich einsetzt und einen wichtigen Beitrag zum Schutz der Opfer leistet. Inzwischen anerkennen auch die staatlichen Behörden zunehmend die Bedeutung dieser Arbeit und unterstützen die vorwiegend von zivilgesellschaftlichen Kreise initiierten Projekte. In den Niederlanden beispielsweise richten sich Initiativen des Netzwerks Radar, das 1983 als eine der ersten lokalen niederländischen Antidiskriminierungsgruppen gegründet wurde und inzwischen

5.4

Mobilisierungen und Signale im öffentlichen Raum

Eine zentrale Rolle bei der **Mobilisierung** der Bevölkerung gegen Rechtsextremismus spielen in vielen europäischen Ländern zivilgesellschaftliche Gruppen, die sich aus liberal-demokratischen Bürgerrechtskreisen, antirassistischen Bewegungen oder antifaschistischen Szenen formieren. Mit Protestdemonstrationen, Mahnwachen, kulturellen Veranstaltungen und Solidaritätskundgebungen mit Opfern treten sie als **Gegenbewegung** zur extremen Rechten auf und senden damit im öffentlichen Raum klare Signale. Angesichts der Zunahme von sogenannten «no-go areas», wo die extreme Rechte durch Gewalt und Einschüchterung ein Klima der Intoleranz und Angst schafft, sind diese Akteure aus der Zivilgesellschaft mit ihren Aktivitäten auf der Strasse besonders wichtig für die Zurückdrängung der rechtsextremen Präsenz auf der regionalen und lokalen Ebene. Auch bei der kontinuierlichen Recherche- und Informationsarbeit spielen insbesondere antifaschistische Gruppierungen und Netzwerke eine wichtige Rolle, da sie die subkulturellen

und oft klandestinen Aktivitäten der rechtsextremen Szene aus der Nähe verfolgen. Sie nutzen intensiv das Internet als Informations- und Dokumentationskanal und erreichen damit einen über die eigenen Mitglieder und Sympathisanten hinausgehenden Adressatenkreis.

In den meisten europäischen Ländern sind in den letzten zwanzig Jahren antifaschistische **Grassroots-Gruppierungen** gegründet worden, die über ein breites Aktionsrepertoire verfügen und dank Internet über die Landesgrenzen hinaus vernetzt sind. Als erfolgreiches Beispiel für eine öffentlichkeitswirksame Mobilisierung gilt die Hope not Hate Campaign von Searchlight in Grossbritannien. In Deutschland gibt es eine Reihe von sogenannten Antifa-Gruppen, die meist lokal und regional agieren und mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren, insbesondere aus den Bereichen Asyl und Antirassismus, zusammenarbeiten. 1992 bildeten sich nach dem sogenannten Asylkompromiss und den rechts-

extremen Angriffen in Mölln, Rostock und Solingen mehrere Ad-hoc Gruppen unter dem Namen Wohlfahrtsausschüsse, an denen sich neben antifaschistischen Kreisen auch Kulturschaffende, Künstler und Wissenschaftler beteiligten und die mit einer Reihe von Informations- und Kulturveranstaltungen in den westlichen und östlichen Bundesländern ein Zeichen setzten. Andererseits suchen Akteure wie etwa die 1998 gegründete, von etablierten Kreisen aus Politik und Gesellschaft unterstützte Amadeu Antonio Stiftung mit zahlreichen Projekten und Kampagnen die Zivilgesellschaft im Kampf gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus zu mobilisieren. Ein wichtiges Mittel und Zeichen zivilgesellschaftlichen Engagements sind **Kundgebungen** und Demonstrationen. In den letzten fünfzehn Jahren fanden De-

monstrationen in mehreren europäischen Ländern statt, so 1992 die Lichterketten-Grossdemonstrationen in verschiedenen Städten Deutschlands, 2000 die Donnerstagsdemonstrationen in Wien anlässlich des Eintritts der FPÖ in die Regierungskoalition oder 2002 die Anti-Le Pen-Demonstrationen nach dem ersten Präsidentschaftswahlgang in zahlreichen französischen Städten.

5.5

Fazit: Bedeutung der EU und Vielfalt der Strategien

Insgesamt vermittelt der Blick auf die europäische Landschaft ein facettenreiches und reichhaltiges Bild der Strategien und Massnahmen gegen Rechtsextremismus. Zum einen spielt die Europäische Union eine zentrale Rolle, in dem sie Strategiekonzepte entwirft und im Rahmen von breit angelegten Programmen beträchtliche Mittel für konkrete Projekte in den EU-Mitgliedsstaaten zur Verfügung stellt. Auch kommt der EU eine wichtige politische und rechtliche Bedeutung zu, da sie ihre Mitglieder dazu verpflichtet, gegen Rassismus und Rechtsextremismus vorzugehen. Zum anderen besteht auf nationaler Ebene eine grosse Vielfalt an Strategien, Massnahmen und Akteuren im Bereich der Bekämpfung von Rassismus und Rechtsextremismus. Die Massnahmen reichen von rechtlichen Sanktionen über Polizeitrainings und Bildungsprogramme für Jugendliche bis hin zu Aussteigerprojekten für Rechtsextreme.

Unter den Akteuren sind neben staatlichen Institutionen zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen zu finden, von Stiftungen, Bürgerrechtsinitiativen, Beratungsstellen bis zu antifaschistischen Gruppen. Im Hinblick auf eine langfristige, strukturbildende Arbeit stösst das oft ehrenamtliche und durch Idealismus geprägte Engagement allerdings an seine Grenzen. Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich auf euro-

päischer wie auch auf nationaler Ebene aus der noch oftmals geringen Zusammenarbeit und Vernetzung zwischen staatlichen Stellen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Dies zeigt sich beim Austausch von Daten, Informationen und Wissen, aber auch bei den jeweiligen Einschätzungen der Erscheinungsformen und Ursachen von Rechtsextremismus. Diese Defizite erschweren eine kompetente Erarbeitung von umfassenden Strategien gegen Rechtsextremismus wie auch eine auf Kontinuität und Langfristigkeit ausgerichtete Umsetzung von Gegenmassnahmen.

Literatur

- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Strategies for Combating Right-Wing Extremism in Europe. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2009.
- Betz, Hans-Georg. La droite populiste en Europe. Extrême et démocrate? Paris: Autrement, 2004.
- Decker, Frank. Der neue Rechtspopulismus. 2. überarb. Auflage. Opladen: Leske + Budrich, 2004.
- Europäische Kommission. Gleichberechtigung und Antidiskriminierung in der Europäischen Union vermitteln. Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2008.
- Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Muslime in der Europäischen Union. Diskriminierung und Islamophobie. Wien: EUMC, 2006.
- Falter, Jürgen W. / Jaschke, Hans-Gerd / Winkler, Jürgen R. (Hrsg.), Rechtsextremismus. Ergebnisse und Perspektiven der Forschung. PVS-Sonderheft 27. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1996.
- Frölich-Steffen, Susanne / Rensmann, Lars (Hrsg.), Populisten an der Macht. Populistische Regierungsparteien in West- und Osteuropa. Wien: Braumüller, 2005.
- Greven, Thomas / Grumke, Thomas (Hrsg.), Globalisierter Rechtsextremismus? Die extremistische Rechte in der Ära der Globalisierung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.
- Hall, Nathan. Hate Crime. Collumpton: Willan Publishing, 2005.
- Mudde, Cas. Populist Radical Right Parties in Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Schlussfolgerungen: die Notwendigkeit langfristiger Perspektiven und Strategien

Seit Anfang der 1990er Jahre sind in der Schweiz im Zusammenhang mit Rechtsextremismus auf verschiedenen Ebenen Gegenstrategien entwickelt und Gegenmassnahmen implementiert worden. Auf der gesetzlichen Ebene steht mit der 1995 in Kraft getretenen Antirassismus-Strafnorm, dem Artikel 261^{bis} StGB, ein Instrument zur Verfügung, das nicht nur als normative Grundlage für repressive Massnahmen gegen Rechtsextremismus dient, sondern auch wichtige Signalfunktion für die Gesellschaft besitzt. Wie die bisherige Rechtspraxis verdeutlicht, hat die Anwendung von Artikel 261^{bis} StGB zur Eindämmung von Aktivitäten und Strukturbildungen in der rechtsextremen Szene beigetragen. Aufgrund der Fokussierung der Strafnorm auch auf ideologische Aspekte konnten der Verbreitung von diskriminierenden Ideen durch die extreme Rechte Grenzen gesetzt werden. Zudem war die Einführung der Strafnorm auf Bundesebene der Ausgangspunkt für einen staatlichen Institutionalisierungsprozess im Bereich der Bekämpfung von Rassismus. Die Schaffung der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus und der Fachstelle für Rassismusbekämpfung hat sich positiv auf die Tätigkeiten im Bereich der Rechtsextremismusbekämpfung ausgewirkt.

Auf der Ebene der praktischen Umsetzung besteht in der Schweiz eine Reihe von Ge-

genmassnahmen zu Rechtsextremismus. Dabei hat die Arbeit auf Stufe der Gemeinden eine grosse Bedeutung und umfasst Massnahmen sowohl im Repressionsbereich als auch in den Bereichen der Sensibilisierung und Prävention, wo ein vielfältiges Angebot an Handlungsstrategien besteht. Wie in den letzten Jahren erschiene Evaluationsstudien verdeutlichten, besitzen diese im gesellschaftlichen Nahbereich angesiedelten Tätigkeiten ein hohes Effizienzpotential und weisen dank der Vernetzung und Zusammenarbeit von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren ein breites Wirkungsfeld auf. Ergänzend existieren auch vereinzelt Anstrengungen für opferorientierte Massnahmen, deren Bedeutung für die Direktbetroffenen zunehmend anerkannt wird und die dem Trend in Europa entsprechen, dem Opferschutz ein stärkeres Gewicht zu verleihen. Hingegen sind in der Schweiz sensibilisierende Anti-Diskriminierungsmassnahmen, etwa in Form von speziellen Ausbildungskursen für Polizeikräfte und Behörden oder der Rekrutierung von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen mit Migrationshintergrund, wie sie in mehreren europäischen Ländern vorhanden sind, auszubauen. Als Nichtmitglied der Europäischen Union hat die Schweiz einen erschwerten Zugang zum Wissens- und Erfahrungsaustausch im Bereich der Rechtsextremismusbekämpfung und zur

Koordination und finanziellen Unterstützung von konkreten Projekten auf regionaler und lokaler Ebene.

Bei der Wahrnehmung und Einschätzung von Rechtsextremismus zeigt sich, dass in der Schweiz Rechtsextremismus selten als eigenständiges Thema angesprochen wird, sondern meist in Diskurse zu Antirassismus, Menschenrechten und Toleranz eingebettet ist. Mit dieser thematischen Aufteilung der Problematik des Rechtsextremismus werden zwar wichtige ideologische Aspekte und kontextuelle Bedingungen berücksichtigt und ein multidimensionaler Zugang gefördert, doch gleichzeitig werden dadurch Vorgehensweisen erschwert, die sich prioritär auf Rechtsextremismus konzentrieren. Dies hat zur Folge, dass es in der Schweiz im Vergleich zu einzelnen anderen europäischen Ländern an der Institutionalisierung einer spezifischen Rechtsextremismusbekämpfung weitgehend fehlt. Entsprechend kommen in der praktischen Umsetzung von Gegenmassnahmen langfristige Konzepte mit einer Gesamtstrategie und inhaltlichen Vernetzungen selten zum Zuge.

Auch die bei verschiedenen gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren feststellbare Fokussierung auf Rechtsextremismus als Gewalt- und Jugendphänomen ist nicht förderlich für die Entwicklung umfassender Gegenstrategien. Sie baut meist auf einer Perspektive auf, die die Verbreitung von rechtsextremen Einstellungen isoliert betrachtet. Damit werden wichtige Kontextfaktoren vernachlässigt, insbesondere die

Kontinuität und die Akzeptanz der durch Misstrauen geprägten Haltung gegenüber Migrantinnen und Migranten in weiten Teilen der Bevölkerung und die Wahlerfolge des durch eine Politik des Ausschlusses gekennzeichneten Rechtspopulismus. Bei den Medien zeigt sich die Konzentration auf den Gewaltaspekt in der Skandalisierung und Dramatisierung der Berichterstattung zu Rechtsextremismus. Dies fördert eine situative Empörungskommunikation und erschwert einen reflektierenden, problemorientierten Umgang der Öffentlichkeit mit Rechtsextremismus. Auch bei staatlichen Behörden, insbesondere den Sicherheitsorganen, besteht die Gefahr, dass mit der Verengung auf den Gewaltaspekt kontextuelle Faktoren ausser Acht gelassen werden, wie sich exemplarisch in den jüngsten Debatten und Massnahmen zum sogenannten Hooliganismus zeigt. Angesichts der symbolischen Breitenwirkung staatlicher Stellungnahmen droht diese Sichtweise, eindimensionale Wahrnehmungsmuster zu Rechtsextremismus in der breiten Öffentlichkeit zu zementieren. Ähnlich verhält es sich mit der Sichtweise auf Rechtsextremismus als Jugendproblem oder jugendkulturelle Erscheinung. Indem rechtsextremes Verhalten in erster Linie als ein von der Norm abweichendes jugendliches Verhalten taxiert wird, besteht die Gefahr, das Phänomen zum einen zu pathologisieren und zu pädagogisieren, zum anderen es zu marginalisieren und von der Erwachsenenwelt abzukoppeln.

Die in breiten gesellschaftlichen und politischen Kreisen weitgehend fehlende Anerkennung von Rechtsextremismus als einem längerfristig auftretenden Problem führt dazu, dass eine anhaltende Thematisierung und Problematisierung des Phänomens nicht als opportun angesehen wird und kontinuierliche Forschungsarbeiten und durch Umfragen generierte Grundlagenkenntnisse kaum gefordert werden. Diese öffentliche Wahrnehmung von Rechtsextremismus als lediglich punktuell und temporär dringlichem Problem wird durch die auf einzelne Höhepunkte rechtsextremer Aktivierung fokussierte Medienberichterstattung noch unterstützt. So wird die Entwicklung von langfristigen Strategien und eine auf lange Sicht angelegte Koordination der bestehenden Massnahmen erschwert, eine Koordination, die bereits wegen des ausgeprägt föderalistischen Systems in der Schweiz an strukturelle Grenzen stösst.

Verbesserungen empfehlen sich daher vor allem auf drei Ebenen. Erstens sollte Rechtsextremismus stärker als multidimensionales gesellschaftliches Phänomen wahrgenommen werden, so dass nicht nur die vielfältigen Erscheinungsformen berücksichtigt, sondern auch die verschiedenen ideologischen, sozialen und subkulturellen Aspekte im Kontext gesellschaftlicher und politischer Prozesse gesehen werden. Zweitens sollte eine solche die ganze Komplexität der Problematik erfassende Perspektive helfen, die vielfältigen Gründe für Rechtsextremismus zu ermitteln, wozu Erkenntnisse aus einer langfristig angelegten

Grundlagenforschung sowie eine verstärkte Zusammenarbeit mit Institutionen und Akteuren in anderen europäischen Ländern wichtig sind. Drittens sollte sowohl die Institutionalisierung als auch die Vernetzung praxisorientierter Gegenmassnahmen verstärkt werden. Damit kann eine Kontinuität der Arbeit gewährleistet werden, die nicht von politischen Konjunkturen abhängig ist.

Anhang: Verzeichnis der Abkürzungen

agrg	Gruppe Aktion gegen rechte Gewalt
AI	Amnesty International
akdh	Aktion Kinder des Holocaust
APS	Autopartei Schweiz
BWIS	Bundesgesetz für Massnahmen zur Wahrung der Inneren Sicherheit
CEDAW	Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)
CICAD	Coordination Intercommunautaire Contre l'Antisémitisme et la Diffamation
CODAP	Centre de conseil et d'appui pour les jeunes en matière de Droits de l'Homme
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
ECRI	Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (European Commission Against Racism and Intolerance)
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDU	Eidgenössisch-Demokratische Union
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ENAR	Europäisches Netzwerk gegen Rassismus (European Network Against Racism)
EU	Europäische Union
EUMC	Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (European Monitoring Center on Racism and Xenophobia)
fare	Football Against Racism in Europe
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
FPS	Freiheits-Partei Schweiz (ehemals APS)

FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (European Union Agency for Fundamental Rights)
FRB	Fachstelle für Rassismusbekämpfung
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GfS	Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung
gggfon	Gemeinsam gegen Gewalt und Rassismus Beratungstelefon
GMS	Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz
GRA	Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus
IEA	International Association for the Evaluation of Educational Achievement
KNA	Kampfbund Nationaler Aktivistinnen
KOBIK	Koordinationsstelle für Internet-Kriminalität
Lega	Lega dei Ticinesi
LICRA	Ligue Internationale Contre le Racisme et l'Antisémitisme
NA	Nationale Aktion gegen Überfremdung von Volk und Heimat
NCBI	National Coalition Building Institute
NK	Nationale Koordination
NRO	Nichtregierungsorganisation
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
PF	Patriotische Front
PNOS	Partei National Orientierter Schweizer
RAXEN	Racism and Xenophobia European Network
RDK	Rassendiskriminierungskonvention (Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung)
SBE	Stiftung Bildung und Entwicklung
SD	Schweizer Demokraten (ehemals NA)
SET	Stiftung für Erziehung zur Toleranz
SHS	Schweizer Hammerskins
SPS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SRB	Schweizerische Republikanische Bewegung
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
SVP	Schweizerische Volkspartei
Tikk	Kompetenzzentrum für interkulturelle Konflikte
UEFA	Union of European Football Associations
VgT	Vereinigung gegen Tierfabriken
WG	Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition (Waffengesetz)

Die Publikation bietet eine anschauliche Übersicht über die Geschichte und die verschiedenen Erscheinungsformen der extremen Rechten in der Schweiz sowie die Gegenmassnahmen zu Rechtsextremismus, die von Bund, Kantonen, Gemeinden und zivilgesellschaftlichen Organisationen ergriffen wurden.