

**Bekämpfung des
Antisemitismus – Rechtliche
Grundlagen und aktuelle
Entwicklungen**

Lorenz Engi

IR

PAPER

13

Bekämpfung des Antisemitismus – Rechtliche Grundlagen und aktuelle Entwicklungen

Lorenz Engi*

Der Staat hat die Verpflichtung, die jüdische Gemeinschaft zu schützen und Antisemitismus zu bekämpfen. Bestrebungen, die diesem Ziel dienen, gibt es in verschiedenen Bereichen. So werden jüdische Gemeinden bei den Sicherheitsaufwendungen unterstützt. Diskussionen werden beispielsweise über eine Strategie gegen Antisemitismus oder ein Verbot nationalsozialistischer Symbole geführt. Weitere aktuelle Themen sind ein Gedenkort für die Opfer des Nationalsozialismus, Hasskommunikation im Internet sowie der Aufbau und Betrieb von Melde- und Fachstellen. Der Beitrag wirft auch einen Blick in andere europäische Staaten, so die Nachbarländer Deutschland und Österreich. Viele von ihnen haben Strategien gegen Antisemitismus verabschiedet.

L'État a l'obligation de protéger la communauté juive et de lutter contre l'antisémitisme. Les efforts déployés pour atteindre cet objectif se font dans divers domaines. Les communautés juives sont p.ex. soutenues dans leurs efforts pour assurer la sécurité. En plus, des discussions ont lieu sur une stratégie contre l'antisémitisme ou sur l'interdiction de symboles nationaux-socialistes. D'autres sujets d'actualité incluent un mémorial pour les victimes du national-socialisme, le discours de haine sur Internet, ainsi que la création et le fonctionnement de bureaux de signalement et de spécialisation. L'article se penche également sur d'autres pays européens, tels que l'Allemagne et l'Autriche. Beaucoup d'entre eux ont adopté des stratégies contre l'antisémitisme.

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	1
2	Rechtsgrundlagen	2
2.1	Vorbemerkung	2
2.2	Völkerrecht	2
2.3	Bundesrecht	3
2.4	Kantonales Recht	4
2.5	Zwischenbetrachtung	5
3	Neuere Entwicklungen, insbesondere hinsichtlich einer Strategie gegen Antisemitismus	5
3.1	Bundesebene	5
3.2	Kantonale Ebene	6
4	Themenbereiche	6
4.1	Sicherheitsleistungen	6
4.2	Nationalsozialistische Symbole	7
4.3	Gedenken	8
4.4	Hate-Speech	9
4.5	Melde- und Fachstellen	9
5	Hinweise auf internationale Entwicklungen	9
5.1	Europäische Ebene	9
5.2	Beispiel Österreich	10
5.3	Beispiel Deutschland	10
6	Schlussfolgerungen	11

1 Einführung

Mit den Ereignissen am 7. Oktober 2023 in Israel ist der Antisemitismus wieder in den Fokus gerückt. Die Anschläge der Hamas führten und führen zu vielen Diskussionen rund um Palästina und Israel, und in diesem Zusammenhang auch zu antisemitischen Äusserungen und Taten.¹ Zugleich betonten politische Akteurinnen und Akteure, dass es in der Schweiz keinen Platz für Antisemitismus gebe.²

* Lehr- und Forschungsrat an der Universität Freiburg, Privatdozent an der Universität St. Gallen. Für eine Durchsicht des Manuskripts und wertvolle Hinweise danke ich Prof. René Pahud de Mortanges und Nicole Schmid, BLaw.

¹ Vgl. z.B. SRF, «Schweiz: Antisemitische Vorfälle nehmen zu», 20.10.2023, <https://www.srf.ch/news/schweiz/eskalation-in-nahost-schweiz-antisemitische-vorfaelle-nehmen-zu> (zuletzt aufgerufen am 18.12.2023).

² Vgl. z.B. Rede von Bundesrat Albert Rösti beim Gedenkanlass in der Synagoge Bern, 16. Oktober 2023; «Es gibt keinen Platz für Antisemitismus in der Schweiz» – Gemeinsame Erklärung der Schweizer Parteien SP, SVP, FDP, Mitte, Grüne, Grünliberale und EVP, 20. Oktober 2023; Ignazio Cassis, «Nach dem 7. Oktober – es gibt in der Schweiz keinen Platz für Antisemitismus», NZZ vom 9.11.2023.

Was tut der Staat gegen Antisemitismus? Was sind die staatlichen Aufgaben in diesem Bereich? Diese Fragen sind in diesem Zusammenhang von Interesse. Ihnen soll deshalb in diesem Beitrag nachgegangen werden. Zunächst werden die rechtlichen Grundlagen beleuchtet, die in diesem Zusammenhang von Bedeutung sind (2). Anschliessend werden neuere politische Entwicklungen auf einer allgemeinen Ebene betrachtet. Es geht dabei vor allem um die Frage, ob eine Strategie oder ein Aktionsplan gegen Antisemitismus entwickelt werden soll (3). Im Anschluss wendet sich der Text fünf konkreten Handlungsfeldern zu (4), um sodann auch einen Blick auf europäische Entwicklungen zu werfen (5) Der Beitrag endet mit einer Schlussbetrachtung (6).

Der vorliegende Text bezieht sich nur auf *staatliche* Massnahmen gegen Antisemitismus. Nicht behandelt wird das zivilgesellschaftliche Engagement in diesem Bereich, das ebenfalls bedeutsam und gross ist. So führen die jüdischen Gemeinden und deren Dachverbände viele Projekte und Aktionen durch und vermitteln Informationen, die zum Abbau antisemitischer Vorurteile beitragen sollen.³ Verschiedene weitere zivilgesellschaftliche Organisationen engagieren sich in diesem Bereich.⁴ Auch im Rahmen des interreligiösen Dialogs wird antisemitischen Haltungen entgegengewirkt.⁵

2 Rechtsgrundlagen

2.1 Vorbemerkung

Die rechtlichen Grundlagen, auf die sich Massnahmen zur Bekämpfung von Antisemitismus stützen lassen, sind vielfältig und verstreut. Im Folgenden werden die relevanten Normen dargestellt, wobei in

diesem Abschnitt zunächst nur die allgemeinen Rechtsgrundlagen betrachtet werden. Spezifische Normen, etwa im Zusammenhang mit Sicherheitsfragen, werden in späteren Abschnitten im jeweiligen konkreten Zusammenhang thematisiert.

Eine Grundfrage, die im Hinblick auf die rechtlichen Grundlagen von Bedeutung ist, lautet, ob Antisemitismus als eine Form von Rassismus zu verstehen ist. Die Bundesbehörden bejahen diese Frage. Sie vertreten die Ansicht, dass Antisemitismus im Rahmen des Rassismus ein spezielles Phänomen darstelle.⁶ Demzufolge sind die Normen, die sich auf die Bekämpfung von Rassismus beziehen, im Zusammenhang mit Antisemitismus zu berücksichtigen.

2.2 Völkerrecht

Auf der Ebene des für die Schweiz verbindlichen Völkerrechts sind im Zusammenhang mit Antisemitismus zwei internationale Übereinkommen zu beachten: das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten⁷ sowie das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung⁸. Das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten (RÜ) enthält keine Definition einer nationalen Minderheit. Die Schweiz hat bei der Ratifikation des Übereinkommens eine Erklärung abgegeben. Demnach gelten als nationale Minderheiten Gruppen von Personen, «die dem Rest der Bevölkerung des Landes oder eines Kantons zahlenmässig unterlegen sind, die schweizerische Staatsangehörigkeit besitzen, seit langem bestehende, feste und dauerhafte Bindungen zur Schweiz pflegen und von dem Willen beseelt sind, zusammen das zu bewahren, was ihre gemeinsame Identität ausmacht, insbesondere ihre Kultur, ihre Traditionen, ihre Religion oder ihre Sprache». Die

³ Ein wichtiges Projekt ist zum Beispiel «Likrat», bei dem jüdische und nichtjüdische Menschen in Schulen in den Austausch treten; vgl. für weitere Informationen <https://swissjews.ch/de/themen/praevention/> (zuletzt abgerufen am 15.1.2024).

⁴ Zu nennen sind zum Beispiel die Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA), die Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz (GMS), die Stiftung Erziehung zur Toleranz (SET) sowie die Coordination Intercommunautaire contre l'Antisémitisme et la Diffamation (CICAD).

⁵ In diesem Bereich bestehen zahlreiche Gremien und Organisationen, auf Bundesebene etwa der Schweizerische Rat

der Religionen; in vielen Kantonen gibt es interreligiöse Foren oder Runde Tische.

⁶ Antisemitismus-Definition der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA), Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 19.3942, Rechtsteiner, 21. Juni 2019, Bern, 4. Juni 2021, S. 15, 30.

⁷ Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995, für die Schweiz in Kraft getreten am 1. Februar 1999 (SR 0.441.1).

⁸ Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965, für die Schweiz in Kraft getreten am 29. Dezember 1994 (SR 0.104).

jüdischen Gemeinschaften sind in der Schweiz als nationale Minderheiten anerkannt.⁹ Das Rahmenübereinkommen enthält diverse Regelungen, die dem Schutz von Minderheiten dienen sollen. So verpflichten sich die Vertragsparteien nach Art. 5 Abs. 1 RÜ, die Bedingungen zu fördern, die es Angehörigen nationaler Minderheiten ermöglichen, ihre Kultur zu pflegen und weiterzuentwickeln und die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität zu bewahren. Art. 6 Abs. 2 RU sieht eine Verpflichtung für die Staaten vor, geeignete Massnahmen zu treffen, um Angehörige nationaler Minderheiten zu schützen.¹⁰

Auch der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpr)¹¹ nimmt auf Minderheiten Bezug. Gemäss Art. 27 IPbpr darf Angehörigen von Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen der Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen. Die Norm begründet Schutz- und Förderpflichten zugunsten von religiösen Minderheiten.¹²

2.3 Bundesrecht

Im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Antisemitismus sind des Weiteren die Grundrechte von Relevanz, namentlich das Diskriminierungsverbot. Art. 8 Abs. 2 BV sieht vor, dass niemand aufgrund von Merkmalen wie «Rasse» oder religiöser Überzeugung diskriminiert werden darf. Entsprechende Verbote enthalten die Europäische Menschenrechtskonvention¹³ (Art. 14 EMRK) und der Internationale Pakt über bürgerliche und politische

Rechte (Art. 26 IPbpr). Das Diskriminierungsverbot ist in seiner Grundform als Abwehrrecht konzipiert und bindet in dieser Form lediglich staatliche Akteure. Jedoch ergeben sich aus den Grundrechten auch Schutzpflichten, d.h. Pflichten des Staates, die Grundrechte im Verhältnis zwischen nicht-staatlichen Akteuren zu verwirklichen. Die Schutzpflichten sind in erster Linie durch den Gesetzgeber wahrzunehmen, dem dabei ein weiter Ermessensspielraum zukommt.¹⁴

Soweit es um Sicherheitsgefahren geht, ist auch das Recht auf Leben und persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 1 und 2 BV) zu beachten. Auch aus diesem Grundrecht ergeben sich staatliche Schutzpflichten, wenn die physische Integrität von Bürgerinnen und Bürgern gefährdet ist. Auch die Religionsfreiheit kann im vorliegenden Zusammenhang eine Rolle spielen. Sie vermittelt einen Anspruch, seinen Glauben frei ausüben zu können.¹⁵ Durch Antisemitismus kann dieses Recht beeinträchtigt sein.

Auf der Ebene der Bundesgesetze sind vor allem strafrechtliche Bestimmungen von Belang. Namentlich Art. 261^{bis} und 386 StGB sind zu erwähnen. Gemäss Art. 261^{bis} (Rassismus-Strafnorm) wird bestraft, wer öffentlich gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie, Religion oder sexuellen Orientierung zu Hass oder zu Diskriminierung aufruft (Abs. 1). Im Besonderen fällt auch die Leugnung, grobe Verharmlosung oder versuchte Rechtfertigung von Völkermord oder anderer Verbrechen gegen die Menschlichkeit unter die Strafnorm, womit insbesondere die Leugnung des Holocaust strafbar ist (Abs. 4). Art. 386

⁹ Vgl. Botschaft des Bundesrates über das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten vom 19. November 1997, BBl 1998 II 1293, 1309 f.; Rassistische Diskriminierung in der Schweiz 2019/2020, Bericht der Fachstelle für Rassismusbekämpfung, Bern 2021, S. 157; Erster Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, April 2001, Rz. 99 f.; Zweiter Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, Januar 2007, Rz. 17 f.

¹⁰ Vgl. Felix Hafner/Andreas Stöckli/Reto Patrick Müller, Rechtslage im Kanton Basel-Stadt, in: Felix Hafner/Andreas Stöckli/Reto Patrick Müller (Hrsg.), Schutzanspruch der jüdischen Religionsgemeinschaften. Rechtsgutachten zur Rechtslage im Bund sowie in den Kantonen Zürich, Bern und Basel, Zürich/St. Gallen 2018, S. 71–192, 81 f.; Markus Notter, Bundesrechtliche Grundlagen und Rechtslage im Kanton Zürich, in: Felix Hafner/Andreas

Stöckli/Reto Patrick Müller (Hrsg.), Schutzanspruch der jüdischen Religionsgemeinschaften. Rechtsgutachten zur Rechtslage im Bund sowie in den Kantonen Zürich, Bern und Basel, Zürich/St. Gallen 2018, S. 5–41, 11 f.

¹¹ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.2).

¹² Hafner/Stöckli/Müller (Fn. 10), S. 82.

¹³ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (SR 0.101).

¹⁴ Vgl. statt vieler Regina Kiener/Walter Kälin/Judith Wyttenbach, Grundrechte, 3. Aufl., Bern 2018, S. 35 ff.

¹⁵ Vgl. Hafner/Stöckli/Müller (Fn. 10), S. 80 f.; Markus Müller/Jasmin Grossenbacher, Rechtslage im Kanton Bern, in: Felix Hafner/Andreas Stöckli/Reto Patrick Müller (Hrsg.), Schutzanspruch der jüdischen Religionsgemeinschaften. Rechtsgutachten zur Rechtslage im Bund sowie in den Kantonen Zürich, Bern und Basel, Zürich/St. Gallen 2018, S. 43–70, 55.

StGB betrifft die Prävention. Der Bund kann demnach Aufklärungs-, Erziehungs- und weitere Massnahmen ergreifen, die darauf hinzielen, Straftaten zu verhindern und der Kriminalität vorzubeugen (Abs. 1). Nach Abs. 4 der Bestimmung regelt der Bundesrat Inhalt, Ziele und Art der Präventionsmassnahmen.¹⁶

Im Verordnungsrecht des Bundes findet sich eine Norm, die explizit auf Antisemitismus Bezug nimmt. Sie ist in der Verordnung über Menschenrechts- und Antirassismusprojekte¹⁷ zu finden, welche unter anderem die Aufgaben der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) regelt. Art. 3 Bst. a dieser Verordnung lautet: «Sie [die Fachstelle für Rassismusbekämpfung] fördert und koordiniert Aktivitäten zur Prävention von Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit und zur Förderung der Menschenrechte auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene.» Die Reichweite der Verordnung ist insoweit begrenzt, als sie sich nur auf Projekte bezieht.¹⁸ Die Verordnung stützt sich auf Art. 386 Abs. 4 StGB sowie auf Art. 7 des oben erwähnten Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.

Neben der Fachstelle für Rassismusbekämpfung besteht komplementär die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR). Die EKR ist eine unabhängige, ausserparlamentarische Kommission,

die 1995 vom Bundesrat eingesetzt wurde. Ihr gehören 15 Expertinnen und Experten an. Ihre Aufgaben sind im Mandat umschrieben.¹⁹ Diesem zufolge befasst sich die EKR mit rassistischer, ethnisch-kultureller Diskriminierung und fördert eine bessere Verständigung zwischen Personen unterschiedlicher Rasse, Hautfarbe, Abstammung, nationaler oder ethnischer Herkunft oder Religion.²⁰

2.4 Kantonales Recht

Das kantonale Recht spielt im Zusammenhang mit Fragen der Antisemitismus-Bekämpfung vor allem deshalb eine Rolle, weil die Beziehungen von Staat und Religionsgemeinschaften kantonale Angelegenheit sind.²¹ Fast alle Kantone kennen ein System der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften. In sechs Kantonen der Schweiz sind jüdische Gemeinden rechtlich anerkannt: in den Kantonen Basel-Stadt, Bern, Freiburg, St. Gallen, Waadt und Zürich.²² In vier Kantonen sind sie als öffentlich-rechtliche Körperschaften anerkannt, in zwei Kantonen als Vereine (sog. kleine Anerkennung).²³ Vier Kantone kennen eigene Gesetze bezüglich der anerkannten jüdischen Gemeinden.²⁴

In diesen Erlassen wird nicht direkt auf die Bekämpfung des Antisemitismus Bezug genommen. Jedoch macht die Anerkennung der jüdischen Gemeinden klar, dass aktives jüdisches Leben von

¹⁶ Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) vermittelt auf ihrer Website Informationen zur Praxis zu dieser Norm. Demnach waren im Zeitraum 1995 bis 2021 1209 Fälle zu Art. 261^{bis} StGB zu verzeichnen. In 67 % der Fälle kam es zu einer Verurteilung der angeschuldigten Person. In 22 % der Fälle spielte die antisemitische Gesinnung des Täters bzw. der Täterin eine Rolle. Vgl. <https://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/d272.html> (zuletzt abgerufen am 15.1.2024).

¹⁷ Verordnung über Menschenrechts- und Antirassismusprojekte vom 14. Oktober 2009 (SR 151.21).

¹⁸ Vgl. Art. 1 der Verordnung (Fn. 17).

¹⁹ Verfügung des Bundesrates über die Einsetzung der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR vom 27. November 2019. Diese Einsetzungsverfügung ersetzt die Einsetzungsverfügung vom 25. November 2015.

²⁰ Ziff. 3 der Verfügung (Fn. 19).

²¹ Art. 72 Abs. 1 BV.

²² Lorenz Engi, Die religiöse und ethische Neutralität des Staates, Zürich 2017, S. 215.

²³ Vgl. Stefan Kölbener, Das kantonale Anerkennungsrecht in der Schweiz, in: René Pahud de Mortanges (Hrsg.), Staatliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften:

Zukunfts- oder Auslaufmodell?, Zürich/Basel/Genf 2015, S. 287–369, 291.

²⁴ Bern: Gesetz über die jüdischen Gemeinden vom 28. Januar 1997 (BSG 410.51); Freiburg: Gesetz über die Anerkennung der israelitischen Kultusgemeinde des Kantons Freiburg vom 3. Oktober 1990 (SGF 193.1); Waadt: loi sur la communauté israélite de Lausanne et du canton de Vaud du 9 Janvier 2007 (RSV 180.41); Zürich: Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden (GjG) vom 9. Juli 2007 (LS 184.1). Im Kanton St. Gallen ist ein Grossratsbeschluss die Grundlage der Anerkennung: Grossratsbeschluss über die Israelitische Gemeinde St. Gallen vom 14. Januar 1993 (sGS 171.2). Der Kanton Basel-Stadt regelt die Angelegenheiten der Israelitischen Gemeinde im Kirchengesetz (vgl. § 1 Abs. 1 Gesetz betreffend die Staatsoberaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Kirchen und die Israelitische Gemeinde sowie über die Verwendung von Staats- und Gemeindemitteln zu Kirchenzwecken [Kirchengesetz] vom 8. November 1973 [SG 190.100]). Vgl. zum Ganzen Lorenz Engi, Rechtsgrundlagen zum Verhältnis zwischen Staat und Religionsgemeinschaften. Stand, Entwicklungen und Zukunftsperspektiven, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 118 (2017), S. 639–653, 644 ff.

staatlicher Seite als wichtig und schützenswert erachtet wird. Die Wirkungen der Anerkennung sind in den betreffenden Kantonen verschieden. Die anerkannten jüdischen Gemeinden erhalten teilweise staatliche Beiträge.²⁵

2.5 Zwischenbetrachtung

Die Normen, die mit der Bekämpfung von Antisemitismus in Verbindung stehen, sind vielfältig und zahlreich. In der Rechtsordnung kommt zum Ausdruck, dass der Schutz von Minderheiten – wozu auch jüdischen Gemeinschaften zählen – eine staatliche Aufgabe darstellt. Die betreffenden Normen, die sich vor allem aus dem Völkerrecht ergeben, sind jedoch ziemlich abstrakt und in ihren konkreten Implikationen wenig geklärt. Ähnliches gilt für Normen, die Rassismus und Diskriminierung verbieten. Auch diesbezüglich erwachsen dem Staat Schutzaufgaben, doch ist deren genauer Umfang relativ unbestimmt.

Eine konkrete Bestimmung zur Bekämpfung des Antisemitismus findet sich erst auf Verordnungsstufe. Gemäss der Verordnung über Menschenrechts- und Antirassismusprojekte koordiniert und fördert die Fachstelle für Rassismusbekämpfung des Bundes unter anderem Aktivitäten zur Prävention von Antisemitismus. Die Fachstelle hat im Berichtszeitraum 2019/20 sechs Projekte zur Prävention von Antisemitismus mit insgesamt 62'000 Franken unterstützt.²⁶ Auch die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus engagiert sich in diesem Bereich. Im Unterschied zur FRB kann sie keine finanzielle Unterstützung für Projekte Dritter gewähren. Die EKR führt jedoch eigene Aktivitäten durch, die auch der Bekämpfung von Antisemitismus dienen.²⁷

Insgesamt geht aus der Rechtsordnung hervor, dass der Schutz der jüdischen Minderheit als Staatsaufgabe betrachtet wird. Welche Tätigkeiten dazu genau durchzuführen sind und wer dafür zuständig ist, ist rechtlich jedoch nicht eindeutig geklärt.

3 Neuere Entwicklungen, insbesondere hinsichtlich einer Strategie gegen Antisemitismus

3.1 Bundesebene

Im Folgenden sollen einige allgemeine neuere Entwicklungen im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Antisemitismus dargestellt werden. Diskussionen dazu wurden durch ein Postulat angestossen, das Rudolf Rechtsteiner am 21. Juni 2019 einreichte.²⁸ Dieses forderte, dass sich der Bundesrat in einem Bericht mit der Antisemitismus-Definition der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) auseinandersetzen solle. Die Antisemitismus-Definition der IHRA besteht aus mehreren Elementen. Sie enthält eine Basisdefinition, Erläuterungen, Beispiele und Erklärungen. Die Basisdefinition lautet wie folgt: «Antisemitismus ist eine bestimmte Wahrnehmung von Jüdinnen und Juden, die sich als Hass gegenüber Jüdinnen und Juden ausdrücken kann. Der Antisemitismus richtet sich in Wort oder Tat gegen jüdische oder nichtjüdische Einzelpersonen und/oder deren Eigentum sowie gegen jüdische Gemeindeinstitutionen oder religiöse Einrichtungen.»

Der Bundesrat legte am 4. Juni 2021 in Erfüllung des Postulats einen Bericht vor.²⁹ Er stützte sich dabei auf zwei Studien: eine juristische Analyse der Arbeitsdefinition der IHRA und eine Evaluation der Massnahmen gegen Antisemitismus auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Der Bundesrat

²⁵ Vgl. z.B. § 8 GJG-ZH.

²⁶ Zu diesen Projekten zählte zum Beispiel das Ausstellungsprojekt des Historischen Museums Basel «Grenzfälle – Basel 1933–1945», das sich mit der Haltung der Schweiz gegenüber dem Nationalsozialismus sowie der Verfolgung der europäischen Jüdinnen und Juden auseinandersetzte, Aktivitäten von Schulen im Zusammenhang mit dem Holocaust-Gedenktag am 27. Januar, das Pilotprojekt «Holocaust. Nachkommen erzählen» sowie das Informationsportal www.stopantisemitismus.ch (vgl. Rassistische Diskriminierung in der Schweiz. Bericht der Fachstelle für Rassismusbekämpfung 2019/20, Bern 2021, S. 162 f.).

²⁷ Beispielsweise hat sie 2021 die Plattform www.reportonline racism.ch ins Leben gerufen, bei der auch antisemitische Inhalte gemeldet werden können, und 2022 ein neues Themendossier zu Antisemitismus erarbeitet und veröffentlicht (vgl. Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR, Jahresbericht 2022, S. 4 f., 11).

²⁸ Postulat 19.3942, «Antisemitismus-Definition der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA)».

²⁹ Siehe vorn Fn. 6.

fürte aus, dass er den Wert und die praktische Relevanz der Arbeitsdefinition der IHRA als Leitfaden für die Identifikation antisemitischer Vorfälle anerkenne. Eine explizite Bestätigung eines nicht bindenden internationalen Textes durch die Schweizer Behörden sei dagegen ungewöhnlich und durch den Gesetzgeber nicht vorgesehen. Im Weiteren ging der Bundesrat auf die Massnahmen gegen Antisemitismus auf den verschiedenen Staatsebenen ein. Der Bericht schliesst mit Empfehlungen. Diesen zufolge soll der Bund im Rahmen seiner Kompetenzen eine Koordinationsaufgabe bei der Bekämpfung von Antisemitismus übernehmen. Die Fachstelle für Rassismusbekämpfung soll eine Übersicht darüber erstellen, wer auf welcher Staatsebene für das Thema Antisemitismus zuständig ist. Gemeinsam mit diesen Partnerinnen und Partnern soll die FRB gemäss den Empfehlungen zudem eine koordinierte Strategie zur aktiven Information und Sensibilisierung über Rassismus und Antisemitismus entwickeln.³⁰

Am 18. März 2022 reichte Nationalrätin Sibel Arslan die Motion «Für eine Strategie und einen Aktionsplan gegen Antisemitismus» ein.³¹ Gemeinsam mit den Kantonen, so die darin vertretene Forderung, solle der Bund einen Aktionsplan gegen Antisemitismus ausarbeiten. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung dieser Motion. Er verwies auf Arbeiten, welche die Fachstelle für Rassismusbekämpfung auf der Grundlage des Berichts zum Postulat Rechsteiner aufgenommen habe. Des Weiteren nannte er diverse Projekte, welche von der FRB unterstützt oder durchgeführt würden. Unter diesen Umständen erachtete der Bundesrat einen Aktionsplan nicht für nötig. Ausserdem, so der Bundesrat in seiner Antwort weiter, müsste ein solcher Aktionsplan sinnvollerweise für die Bekämpfung nicht nur von Antisemitismus, sondern von Rassismus generell ausgestaltet werden.

Unter dem Eindruck der Anschläge der Hamas vom 7. Oktober 2023 und deren Folgen nahm die Staatspolitische Kommission des Nationalrates das Thema wieder auf und reichte am 9. November 2023 eine Motion mit dem Titel «Für eine Strategie

und einen Aktionsplan gegen Rassismus und Antisemitismus» ein.³² Die Kommission forderte darin einen Aktionsplan, der – in leichter Erweiterung zum früheren Vorstoss von Sibel Arslan – Rassismus und Antisemitismus betreffen soll. Zudem verlangt die Motion zu prüfen, ob ein Beauftragter bzw. eine Beauftragte für Rassismus- und Antisemitismusbekämpfung eingesetzt werden soll. Der Bundesrat nahm am 31. Januar 2024 Stellung zur Motion. Er beantragt deren Annahme.

3.2 Kantonale Ebene

Im Kanton Basel-Stadt wurde im August 2023 ein Anzug (ein parlamentarischer Vorstoss, der vergleichbar ist mit einem Postulat) eingereicht, in dem ein kantonaler Massnahmenplan zur Bekämpfung von Antisemitismus gefordert wurde.³³ Der Vorstoss bezog sich zudem auf die Sensibilisierung im Schulunterricht sowie auf die Erinnerungskultur. Der Basler Regierungsrat beurteilte einen kantonalen Massnahmenplan in seiner Antwort als nicht erforderlich. Auf kantonaler Ebene würden seit vielen Jahren Massnahmen zur Bekämpfung von Antisemitismus umgesetzt und gefördert. Auf Bundesebene liefen zudem Bemühungen, gemeinsam mit den Partnern auf Kantonsebene eine koordinierende Strategie zur Bekämpfung von Antisemitismus und Rassismus zu entwickeln. Der Regierungsrat beantragte daher, den Anzug abzuschreiben.³⁴

4 Themenbereiche

4.1 Sicherheitsleistungen

Im Folgenden sollen einige Handlungsbereiche beleuchtet werden, die im Zusammenhang mit dem Thema Antisemitismus wichtig sind. Als erstes ist der Bereich Sicherheit zu betrachten.

Jüdische Einrichtungen sind einer besonderen Gefährdung ausgesetzt und bedürfen besonderer Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit. Die jüdischen Gemeinschaften haben deshalb er-

³⁰ Bericht Bundesrat (Fn. 6), S. 23 f.

³¹ Motion 22.3307, «Für eine Strategie und einen Aktionsplan gegen Antisemitismus», 18.3.2022.

³² Motion 23.4335, Für eine Strategie und einen Aktionsplan gegen Rassismus und Antisemitismus, 9.11.2023.

³³ Anzug Pascal Messerli und Konsorten betreffend «kantonalen Massnahmenplan zur Bekämpfung von Antisemitismus», 21.5495, 10. Juni 2021. Soweit ersichtlich, gab es in anderen Kantonen bisher keine vergleichbaren Vorstösse.

³⁴ Regierungsratsbeschluss vom 22. August 2023.

hebliche Sicherheitskosten zu tragen, unter anderem in den Bereichen Gebäudesicherung, Sicherheitspersonal und Ausbildung.

Im Jahr 2018 beauftragte der Bundesrat das zuständige Departement, eine Verordnung zum Schutz besonders gefährdeter Minderheiten zu erarbeiten. Am 9. Oktober 2019 wurde die Verordnung verabschiedet. Sie bietet die Grundlage für jüdische, aber auch andere Gemeinschaften, Beiträge für Sicherheitsaufwendungen zu erhalten. Die jährlichen Unterstützungsleistungen waren auf 500'000 Fr. begrenzt. Mit den Beiträgen konnten präventive Massnahmen in Bereichen wie Bau, Ausbildung oder Information unterstützt werden, nicht aber die laufenden Sicherheitskosten. 2020 bis 2022 gab es drei Gesuchszyklen. Insgesamt wurden in diesem Zeitraum 27 Gesuche bewilligt, davon 23 aus der jüdischen Gemeinschaft.

Verschiedene Kantone unterstützten die Bestrebungen des Bundes und leisteten ihrerseits Beiträge. So beteiligt sich der Kanton Bern seit 2020 an der Finanzierung von Massnahmen zugunsten der Sicherheit von Minderheiten.³⁵ Desgleichen unterstützt der Kanton Zürich Projekte im Kanton, die vom Bund finanziell unterstützt wurden, seit 2020 zusammen mit der jeweiligen Standortgemeinde mit noch einmal demselben Betrag.³⁶ Der Kanton Basel-Stadt hatte bereits 2018 beschlossen, die Polizeipräsenz bei jüdischen Einrichtungen zu verstärken und dazu das Polizeikorps um acht Sicherheitsassistenten zu vergrössern. Ab 2020 wurden in Basel zudem bauliche Massnahmen unterstützt, welche der Sicherheit der jüdischen Gemeinschaft dienen.

Im April 2022 entschied der Bundesrat, die Mittel des Bundes für Massnahmen zum Schutz von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen ab 2023 von 500'000 Franken auf insgesamt 2,5 Mio. Franken pro Jahr zu erhöhen. Zudem können neu auch die laufenden Sicherheitskosten berücksichtigt werden. Die Kantone Zürich und Bern

beschlossen, ihre Leistungen im Gleichschritt mit dem Bund zu erhöhen.³⁷ Für das Jahr 2023 hat das Bundesamt für Polizei (fedpol) insgesamt 34 Gesuche in der Höhe von knapp 2,5 Mio. Franken bewilligt.

Im Winter 2023 beschlossen National- und Ständerat, die finanzielle Unterstützung für Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen um 2,5 Mio. Franken zu erhöhen.³⁸

4.2 Nationalsozialistische Symbole

Ein weiteres Thema, das im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Antisemitismus zu nennen ist, ist ein mögliches Verbot von nationalsozialistischen und rassistischen Symbolen. Ein solches wird seit einiger Zeit verstärkt diskutiert. Die öffentliche Verwendung von nationalsozialistischen oder rassistischen Symbolen ist heute in der Schweiz nicht voraussetzungslos strafbar. Nach Art. 261^{bis} Abs. 2 StGB wird bestraft, wer öffentlich Ideologien verbreitet, die auf die systematische Herabsetzung oder Verleumdung bestimmter Personen oder Personengruppen gerichtet sind (also zum Beispiel nationalsozialistische Ideologien). Art. 261^{bis} Abs. 4 StGB verbietet es, eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie, Religion oder sexuellen Orientierung in einer gegen die Menschenwürde verstossenden Weise herabzusetzen oder zu diskriminieren; zudem stellt die Bestimmung das Leugnen oder grobe Verharmlosen von Völkermord oder anderer Verbrechen gegen die Menschlichkeit unter Strafe.³⁹ Somit ist das «Verbreiten» nationalsozialistischer Anschauungen schon heute strafbar. Nicht strafrechtlich erfasst ist hingegen nach geltendem Recht das blosses Tragen bzw. Zeigen von nationalsozialistischen oder vergleichbaren Symbolen ohne Propagandazweck.

Nachdem im Jahr 2021 drei parlamentarische Vorstösse zu diesem Thema eingereicht worden

³⁵ Rechtsgrundlage ist die Kantonale Verordnung über Massnahmen zur Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (SMSV) vom 22. April 2020 (BSG 551.213).

³⁶ Rechtsgrundlage ist die Kantonale Verordnung über Massnahmen zur Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (KVSMS) vom 22. Juni 2022 (LS 551.2).

³⁷ Der betreffende Finanzrahmen wurde im Kanton Bern von 50'000 auf 250'000 Franken pro Jahr erhöht. Im Kanton

Zürich belaufen sich die Beiträge des Kantons nunmehr auf insgesamt höchstens 1 Mio. Franken jährlich (§ 4 Abs. 3 KVSMS).

³⁸ Beschluss des Ständerates vom 5.12.2023, Beschluss des Nationalrates vom 11.12.2023.

³⁹ Dazu bereits vorn Ziff. 2.3. Das Militärstrafgesetz (SR 321.0) enthält analoge Regelungen: Art. 171c Abs. 1 Satz 2 und Satz 4 MStG.

waren,⁴⁰ verfasste das Bundesamt für Justiz (BJ) im Jahr 2022 dazu einen Bericht.⁴¹ Es führte darin aus, dass aus der Sicht der Praxis im fraglichen Bereich kein dringender Handlungsbedarf bestehe. Zudem wies es auf Schwierigkeiten bei der konkreten Ausgestaltung einer entsprechenden Verbotsnorm hin. Der Bundesrat beantragte infolgedessen die Ablehnung einer Motion, die ein Verbot nationalsozialistischer Symbole forderte.⁴²

Am 4. Mai 2023 nahm der Nationalrat den Vorstoss, den der Bundesrat zur Ablehnung empfohlen hatte, deutlich an.⁴³ Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates lehnte ihn am 12. Oktober 2023 ihrerseits ab. Sie befürwortete ebenfalls ein Verbot nationalsozialistischer Symbolik, wollte das Verbot aber auf weitere extremistische, gewaltverherrlichende und rassendiskriminierende Symbole ausweiten. Die Kommission verabschiedete daher eine Kommissionsmotion dieses Inhalts.⁴⁴ Der Bundesrat sprach sich Ende November für diesen Vorschlag aus. Am 20. Dezember 2023 hat der Ständerat die Motion seiner Rechtskommission oppositionslos gutgeheissen. Der Vorstoss geht in den Nationalrat.

4.3 Gedenken

In der Schweiz wird in verschiedener Form an den Holocaust erinnert. So ist die Schweiz seit 2004

Mitglied der International Holocaust Remembrance Association, einer internationalen Organisation, welche die Forschung über den Holocaust fördern und die Erinnerung daran wachhalten will.⁴⁵ Seit 2005 besteht der internationale Tag des Gedenkens an die Opfer des Holocaust, an dem sich regelmässig auch Vertreterinnen und Vertreter des Staates zu diesem Thema äussern.⁴⁶ Auch gibt es in der Schweiz über 50 privat initiierte Holocaust-Gedenkstätten.⁴⁷ Beispiele sind die Gedenkstätte in Riehen oder das Denkmal auf dem jüdischen Friedhof in Bern; zu erwähnen ist des Weiteren die Aktion «Stolpersteine», bei der in goldene Messingtafeln eingravierte Namen von Schweizer KZ-Häftlingen dort in den Asphalt einbetoniert werden, wo sie zuletzt gelebt haben.⁴⁸ Bisher gab es in der Schweiz jedoch keinen offiziellen Gedenkort zur Erinnerung an die Shoa.

Zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen setzen sich seit längerem für einen solchen ein. Im Parlament wurden im Jahr 2021 zwei Motionen eingereicht, welche einen offiziellen Schweizer Gedenkort für die Opfer des Nationalsozialismus forderten.⁴⁹ Der Bundesrat hat am 26. April 2023 entschieden, dass er das Anliegen unterstützt und sich dafür einsetzen will, einen solchen Erinnerungsort zu schaffen. Er soll in der Stadt Bern entstehen. Der

⁴⁰ Motion 21.4354, Marianne Binder-Keller, Keine Verherrlichung des Dritten Reiches. Nazisymbolik im öffentlichen Raum ausnahmslos verbieten, 30.11.2021; Parlamentarische Initiative 21.524, Angelo Barrile, Verbot der öffentlichen Verwendung von extremistischen, gewaltverherrlichenden und rassistischen Symbolen, 16.12.2021; Parlamentarische Initiative 21.252, Gabriela Suter, Öffentliche Verwendung und Verbreitung rassendiskriminierender Symbole in jedem Fall unter Strafe stellen, 16.12.2021.

⁴¹ Bundesamt für Justiz, Verbot nationalsozialistischer, rassendiskriminierender, gewaltverherrlichender und extremistischer Symbole. Bericht zur Rechtslage und zu möglichen Varianten zur Umsetzung eines Verbotes sowie Darstellung der Vor- und Nachteile, Bern, 15. Dezember 2022.

⁴² Stellungnahme des Bundesrates vom 2. Februar 2022 zur Motion 21.4354, Marianne Binder-Keller, Keine Verherrlichung des Dritten Reiches. Nazisymbolik im öffentlichen Raum ausnahmslos verbieten.

⁴³ Mit Parlamentarischer Initiative vom 12. Januar 2023 (23.400) hatte die Rechtskommission des Nationalrates zuvor verlangt, dass das Verbot in einem Spezialgesetz umgesetzt werden soll.

⁴⁴ Motion 23.4318, Verbot der öffentlichen Verwendung von rassendiskriminierenden, gewaltverherrlichenden oder extremistischen, wie beispielsweise nationalsozialistischen

Symbolen, 13.10.2023. Jüdische Vereinigungen – namentlich der Schweizerische Israelitische Gemeindebund (SIG) – haben diese Ausweitung kritisiert. Sie fordern eine Fokussierung auf Nazi-Symbole, da in dieser Form eine einfachere und schnelle Umsetzung möglich ist; vgl. die Stellungnahmen des SIG auf <https://swissjews.ch/de/themen/sicherheit/verbot-nazisymbole/> (zuletzt besucht am 16.1.2024).

⁴⁵ Vgl. auch vorn Ziff. 3.1.

⁴⁶ Vgl. z.B. Botschaft von Bundespräsidentin Viola Amherd zum Internationalen Tag des Gedenkens an die Opfer des Holocaust, 27. Januar 2024.

⁴⁷ Rassistische Diskriminierung in der Schweiz 2019/2020, Bericht der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (Fn. 9), S. 161 f.; <https://www.srf.ch/news/schweiz/opfer-des-nationalsozialismus-die-schweiz-erhaelt-ein-offizielles-holocaust-denkmal> (zuletzt abgerufen am 15.12.2023).

⁴⁸ www.stolpersteine.ch (zuletzt aufgerufen am 16.1.2024).

⁴⁹ Motion 21.3181, Alfred Heer, Schweizer Ort der Erinnerung an die Opfer des Nationalsozialismus, 16.3.2021; Motion 21.3172, Daniel Jositsch, Schweizer Ort der Erinnerung an die Opfer des Nationalsozialismus, 15.3.2021.

Bundesrat hat 2,5 Millionen Franken für die Realisierung der Gedenkstätte bewilligt. Zusätzlich ist geplant, in Zusammenarbeit mit dem Kanton St. Gallen einen Vermittlungs- und Vernetzungsort zu schaffen.⁵⁰

4.4 Hate-Speech

Ein wichtiges Thema im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Antisemitismus ist Hate-Speech bzw. Hassrede im Internet. Viele antisemitische Äusserungen werden heute online getätigt, und die Rechtsdurchsetzung ist in diesem Bereich mit grossen Schwierigkeiten konfrontiert. Dieses grosse, allgemeine Thema kann an dieser Stelle nicht im Einzelnen behandelt werden. Es soll lediglich ein kurzer Blick auf den Stand der gesetzgeberischen Entwicklung geworfen werden.

Zum Themenkomplex Hassrede und Regulierung von Online-Plattformen sind in den vergangenen Jahren viele parlamentarische Vorstösse eingereicht worden.⁵¹ Der Bundesrat legte mehrere Berichte zum Thema vor, zuletzt am 15. November 2023.⁵² Er wies dabei unter anderem auf die Schwierigkeiten der Rechtsdurchsetzung hin, da die fraglichen Daten sich in der Regel auf ausländischen Servern befinden. Die Löschung illegaler Inhalte ist deshalb oft nur möglich, wenn die Kommunikationsplattformen (sog. Intermediäre) von sich aus zur Kooperation bereit sind. Am 5. April 2023 hat der Bundesrat das UVEK (BAKOM) beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage zur Regulierung von Kommunikationsplattformen auszuarbeiten. Sie soll bis Ende März 2024 vorliegen.

4.5 Melde- und Fachstellen

In der Schweiz bestehen verschiedene Stellen, bei denen Betroffene antisemitische Vorfälle melden

können. Der Schweizerische Israelitische Gemeindebund (SIG) unterhält eine solche Meldestelle.⁵³ SIG und GRA geben jährlich einen Antisemitismusbericht heraus, der über die Vorfälle und Meldungen informiert. Im Berichtsjahr 2022 wurden 910 gemeldete und beobachtete Vorfälle gemeldet.⁵⁴ Ein Grossteil der Fälle ereignet sich online (im Jahr 2022: 853 Vorfälle).

Anfang 2023 schuf der Kanton Basel-Stadt eine kantonale Meldestelle für antisemitische Vorfälle, die vom SIG geführt wird. Die Pilotphase dieses Projekts umfasst die Jahre 2023 und 2024.

In der Stadt Zürich soll eine Stelle geschaffen werden, die sich allgemein der Bekämpfung des Antisemitismus widmen soll. Der Gemeinderat fasste im Rahmen der Budgetberatungen im Dezember 2023 einen entsprechenden Beschluss.⁵⁵

Weiter ist in diesem Zusammenhang auf Meldestellen hinzuweisen, die sich allgemein auf das Phänomen Rassismus beziehen. So betreibt die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus die Seite «www.reportonlinerracism.ch», bei der Fälle von Online-Hassrede gemeldet werden können. Auch bei der GRA können solche Vorfälle gemeldet werden.⁵⁶

5 Hinweise auf internationale Entwicklungen

5.1 Europäische Ebene

Auch auf internationaler Ebene ist der Antisemitismus und dessen Bekämpfung ein Thema. Aus Schweizer Sicht interessiert, welche Entwicklungen dazu im Gang sind. Dazu wird nachfolgend ein Blick auf die Europäische Union und dann auf zwei Nachbarstaaten als Beispiele geworfen.

⁵⁰ Bundesrat, Medienmitteilung, 26.4.2023, «In Bern soll ein Erinnerungsort für die Opfer des Nationalsozialismus entstehen».

⁵¹ Vgl. Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken? Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 21.3450, Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates, vom 25. März 2021, 15. November 2023, S. 8.

⁵² Hassreden. Bestehen gesetzliche Lücken? (Fn. 51); Intermediäre und Kommunikationsplattformen. Auswirkungen auf die öffentliche Kommunikation und Ansätze einer Governance, 17. November 2021.

⁵³ <https://swissjews.ch/de/services/praevention/melden/> (zuletzt aufgerufen am 18.12.2023).

⁵⁴ Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus/SIG, Antisemitismusbericht 2022 für die deutsch-, die italienisch- und die rätoromanischsprachige Schweiz, S. 6. Der Bericht für das Jahr 2023 ist noch nicht verfügbar. Es ist aufgrund der jüngsten Ereignisse von einer Steigerung der gemeldeten Vorfälle auszugehen (vgl. vorn Ziff. 1).

⁵⁵ <https://www.tagesanzeiger.ch/zuerich-wofuer-die-stadt-im-naechsten-jahr-geld-ausgeben-will-524603502899> (zuletzt aufgerufen am 18.12.2023).

⁵⁶ <https://www.gra.ch/vorfall-melden/rassistischen-vorfall-melden/> (zuletzt aufgerufen am 18.1.2024).

Am 6. Dezember 2018 haben die Justiz- und Innenminister der EU-Mitgliedsstaaten die «Erklärung gegen Antisemitismus und für die Entwicklung eines gemeinsamen Sicherheitskonzepts für einen besseren Schutz von jüdischen Einrichtungen und Gemeinschaften in Europa» beschlossen. Mit dieser Erklärung wurden die Mitgliedsstaaten aufgefordert, eine ganzheitliche Strategie zur Verhütung und Bekämpfung aller Formen von Antisemitismus zu entwickeln und umzusetzen. Ende 2022 existierten in 15 EU-Mitgliedsstaaten eine Strategie oder zumindest spezifische Massnahmen zur Bekämpfung von Antisemitismus. Sieben Mitgliedsstaaten verfügten über eine ganzheitliche Strategie.⁵⁷

Am 5. Oktober 2021 hat die Europäische Kommission erstmals eine Strategie zur Bekämpfung von Antisemitismus und zur Förderung jüdischen Lebens vorgestellt. Die Strategie baut auf drei Säulen auf:

- Verhütung und Bekämpfung aller Formen von Antisemitismus
- Schutz und Förderung jüdischen Lebens in der EU
- Aufklärung, Forschung und Gedenken an den Holocaust.

5.2 Beispiel Österreich

In Österreich wurde 2021 einstimmig das Bundesgesetz über die Absicherung des österreichisch-jüdischen Kulturerbes erlassen. Das Gesetz sieht vor, dass die Israelitische Religionsgesellschaft jährlich vier Millionen Euro erhält.⁵⁸ Die Zuwendung dient unter anderem dem Schutz jüdischer Einrichtungen, der Erhaltung und Pflege des jüdischen Kulturerbes und der Aufrechterhaltung des jüdischen Gemeindelebens in Österreich. 2021 verabschiedete die Regierung eine «Nationale Strategie Antisemitismus» (Strategie der Republik Österreich zur Verhütung

und Bekämpfung aller Formen von Antisemitismus). Die Strategie sieht sechs strategische Säulen und Zielsetzungen vor:

- Bildung, Ausbildung, Forschung
- Sicherheit und Schutz jüdischer Einrichtungen und Gemeinschaften
- Effektive Strafverfolgung
- Rahmenbedingungen im Integrationsbereich
- Dokumentation und europaweiter Datenvergleich
- Gesellschaftlicher Ansatz (gesamtgesellschaftliches Wirken und Austausch von staatlichen und privaten Institutionen zur Verhütung von Antisemitismus).⁵⁹

In diesen Bereichen wurden diverse Massnahmen beschlossen.⁶⁰ Sie betreffen beispielsweise die Einrichtung eines Zentrums für Antisemitismusforschung, die Verstärkung der Koordination im Schulbereich, die Bekämpfung von Hass im Netz oder die Evaluierung von Ausbildungs-Curricula von Pädagoginnen und Pädagogen. Im Bundeskanzleramt wurde eine Stabsstelle geschaffen, welche die Umsetzung der Massnahmen koordiniert (Stabsstelle Österreichisch-Jüdisches Kulturerbe, StabÖJK).

5.3 Beispiel Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland wurde im November 2022 erstmals eine Nationale Strategie gegen Antisemitismus und für jüdisches Leben verabschiedet.⁶¹ Zudem wurde ein Beauftragter für jüdisches Leben und den Kampf gegen Antisemitismus eingesetzt.

Die nationale Strategie benennt fünf zentrale Handlungsfelder:

- Datenerhebung, Forschung und Lagebild
- Bildung als Antisemitismusprävention
- Erinnerungskultur, Geschichtsbewusstsein und Gedenken

⁵⁷ Bundeskanzleramt Österreich, Nationale Strategie gegen Antisemitismus – Umsetzungsbericht 2022, Wien 2023, S. 47. Die EU-Kommission bietet online eine Übersicht über die nationalen Strategien: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/combating-antisemitism/eu-strategy-combating-antisemitism-and-fostering-jewish-life-2021-2030/national-strategies-combating-antisemitism_en. Auf dieser Seite sind bei Abrufdatum 20.12.2023 zwölf nationale Strategien verzeichnet.

⁵⁸ In Österreich sind die Beziehungen von Staat und Religionsgemeinschaften Angelegenheit des Bundes; vgl. *Lorenz Engi/Carry Tang*, Die rechtliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften im europäischen Kontext, Kap. 4 (erscheint 2024).

⁵⁹ Bundeskanzleramt Österreich, Nationale Strategie gegen Antisemitismus, Wien 2021, S. 33.

⁶⁰ Nationale Strategie Österreich (Fn. 59), S. 34 ff.

⁶¹ Bundesregierung, Nationale Strategie gegen Antisemitismus und für jüdisches Leben, November 2022.

- Repressive Antisemitismusbekämpfung und Sicherheit
- Jüdische Gegenwart und Geschichte.

Die fünf Handlungsfelder werden durch drei Querschnittdimensionen ergänzt: Betroffenenperspektive, Strukturbildung und Digitalität. Diese Dimensionen sollen in allen Handlungsfeldern zum Tragen kommen. Bei der Betroffenenperspektive geht es darum, dass jüdische Stimmen in die Prozesse einbezogen werden sollen. Unter dem Aspekt der Strukturbildung ist beabsichtigt, auf allen Staatsebenen nachhaltige Strukturen zur Bekämpfung von Antisemitismus zu schaffen. Die Querschnittdimension «Digitalität» bedeutet, dass Ziele und Massnahmen in allen Handlungsfeldern daraufhin überprüft werden, ob Digitalität genügend berücksichtigt wird.

Fast alle deutschen Bundesländer haben ebenfalls Antisemitismusbeauftragte berufen.⁶² Zur Koordination der Aktivitäten von Bund und Ländern existiert die «Gemeinsame Bund-Länder-Kommission zur Bekämpfung von Antisemitismus und zum Schutz jüdischen Lebens».

Der deutsche Staat unterstützt den Zentralrat der Juden in Deutschland mit einer jährlichen Staatsleistung. Diese wurde im Oktober 2023 von bisher 13 auf nun 22 Millionen Euro erhöht.

6 Schlussfolgerungen

Die Bekämpfung des Antisemitismus ist unter staatsorganisatorischen Aspekten, dies macht der Überblick klar, anspruchsvoll. Es sind viele Aspekte berührt, die wiederum mit unterschiedlichen Bereichen des Staatshandelns zusammenhängen, so insbesondere

- Sicherheit,
- Kulturerbe,
- Bildung,
- Religionsgemeinschaften sowie
- Rassismus/Diskriminierung.

Diese Bereiche werden auf unterschiedlichen Staatsebenen bearbeitet. Teilweise sind (primär) die Kantone zuständig⁶³, teilweise der Bund⁶⁴, teilweise beide Stufen⁶⁵. Auf der jeweiligen Ebene sind wiederum verschiedene Departemente bzw. Direktionen involviert. Zudem spielen auch zivilgesellschaftliche Organisationen und Akteure eine wichtige Rolle.

Unter diesen Aspekten ist bereits die Frage nach dem richtigen *Vorgehen* zur Bekämpfung von Antisemitismus ebenso anspruchsvoll wie wichtig. Es sind organisatorische Fragen zu klären, damit zielgerichtet vorgegangen werden kann; es muss bestimmt werden, wer im Einzelnen welche Handlungs-, Entscheidungs- und Koordinationsaufgaben übernimmt. Die organisatorischen und prozessualen Fragestellungen liegen möglichen Aktionsplänen systematisch voraus und bedürfen an sich bereits eines intensiven Zusammenwirkens aller relevanten Akteure.

Eine effektive Bekämpfung von Antisemitismus verlangt zudem nach einer Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren. Ein besonders wichtiger Bereich ist die Schule, die Arbeit mit Kindern und Jugendlichen. Der Staat allein kann Antisemitismus wahrscheinlich nicht wirkungsvoll bekämpfen, es handelt sich (auch) um eine gesellschaftliche Aufgabe. Dabei muss stets bewusst sein, dass es nicht nur – negativ – um eine Bekämpfung antisemitischer Haltungen geht, sondern auch um die Förderung und Unterstützung von jüdischem Leben.

⁶² Eine Übersicht findet sich hier: <https://www.antisemitismusbeauftragter.de/Webs/BAS/DE/service/laenderbeauftragte/laenderbeauftragte-node.html> (zuletzt abgerufen am 15.12.2023).

⁶³ Insb. Religionsgemeinschaften, Bildung, Kultur (Art. 72 Abs. 1, 62 Abs. 1, 69 Abs. 1 BV).

⁶⁴ Insb. Rassismusbekämpfung (vgl. Art. 8 Abs. 2 BV).

⁶⁵ Insb. Sicherheit (Art. 57 BV).

Kontakt:

Institut für Religionsrecht

Avenue de l'Europe 20, CH-1700 Freiburg

Tel. +41 26 300 80 23

E-Mail: religionsrecht@unifr.ch

www.unifr.ch/ius/religionsrecht