

# Regierungsratsbeschluss

vom 15. Juni 2010

Nr. 2010/1063

KR.Nr. A028/2010 (DDI)

## **Auftrag Roman Stefan Jäggi (SVP, Fülenbach): Unverzügliche Entfernung der Flagge mit dem Symbol des „grauen Wolfes“ (26.01.2010); Stellungnahme des Regierungsrates**

---

### **1. Vorstosstext**

Der Regierungsrat wird beauftragt, die vor der Moschee in Wangen b. Olten im Wind wehende Flagge mit dem Symbol des „grauen Wolfes“ unverzüglich entfernen zu lassen und das Tragen oder Aufhängen des Symbols der Grauen Wölfe (oder Abwandlungen davon) auf Kantonsgebiet zu verbieten.

### **2. Begründung**

Die Gemeinde Wangen b. Olten ersuchte den „Dienst für Analyse und Prävention“, also den offiziellen Inland-Nachrichtendienst der Schweiz, um eine Beurteilung der Tatsache, dass vor dem in Wangen b. Olten von Muslimen als Moschee genutzten Gebetsraum eine Flagge mit dem Symbol des heulenden grauen Wolfes gehisst wurde.

Die vom Dienst für Analyse und Prävention (DAP) gegebene Antwort trägt das Datum vom 18. September 2006. Sie wurde vom Chef des Schweizer Inland-Nachrichtendienstes, Urs von Daeniken, persönlich unterzeichnet und im Abstimmungskampf über die Minarett-Verbots-Initiative von Befürwortern publik gemacht. Der DAP schreibt zu der Flagge:

„Der Türkische Kulturelle Verein Ihrer Gemeinde (also Wangen b. Olten) ist Mitglied der «Föderation der Türkisch-Idealistischen Islamvereine der Schweiz», kurz «Türkische Föderation Schweiz» (ITF). Dieser Föderation, die seit 1978 besteht, gehören in der Deutschschweiz mindestens neun weitere Vereine an (Aarau, Basel, Bern, Heerbrugg, St. Gallen, Uster, Wil, Winterthur und Zürich). Es handelt sich bei der ITF, und somit auch beim Wangener Verein, um Vertreter der rechtsextremistischen Organisation der türkischen «Idealisten», die nach ihrem Wappentier auch «Graue Wölfe» genannt werden. Dabei richtet sich die Ideologie der Grauen Wölfe gegen alle die Türkei bedrohenden Feinde, konkret insbesondere gegen separatistische kurdische und linksextreme türkische Gruppierungen. Zwischen diesen Fraktionen kam es in der Türkei in der Vergangenheit wiederholt zu massgeblicher Gewaltanwendung. Den Mitgliedern der Grauen Wölfe wird in der Türkei die Ermordung von mehr als 5000 Personen sowie Beteiligung an Folterungen angelastet.“

Es ist also keineswegs so, dass der „Türkisch Kulturelle Verein“ von Wangen b. Olten die Grauen Wölfe beim Hissen ihrer Fahne fahrlässig gewähren liess. Gemäss dem DAP ist dieser Wangener Verein vielmehr ein direkter Ableger der Grauen Wölfe, was der Verein natürlich zu verwässern versucht, indem man die Flagge als blosses „Vereinslogo“ darstellt. Wäre die Fahne für den Verein unbedeutend, hätte sie schon lange entfernt werden können. Doch trotz erheblichen Protesten aus der Bevölkerung (z.B. Leserbriefen) ist die Fahne der Grauen Wölfe bis heute nicht entfernt worden und weht weiterhin neben der Schweizerfahne und jener der Gemeinde Wangen b. Olten.

Aus Rücksicht auf die Schweizer Bevölkerung und natürlich auch auf jene Minderheiten, die von den Grauen Wölfen direkt bedroht werden, darf der Kanton Solothurn auf Kantonsgebiet Markierungen derart gefährlicher und aktiver Organisationen nicht zulassen oder gar dulden.

### 3. Stellungnahme des Regierungsrates

#### 3.1 Die Gruppierung der „Grauen Wölfe“ und die Flagge der Moschee von Wangen b. Olten

##### 3.1.1 Beurteilung durch die eidgenössischen Behörden

Die Bundesbehörden haben sich bereits mehrfach mit der Gruppierung der „Grauen Wölfe“, des Trägervereins der Moschee in Wangen b. Olten sowie mit dessen Flagge auseinandergesetzt. Der Extremismusbericht des Bundesrats vom 25. August 2004 (BBl 2004, 5011) hält fest, die *Gruppierung der „Grauen Wölfe“* sei als rechtsextreme türkische Bewegung einzustufen. Sie pflege einen ausgeprägten Nationalismus und Rassismus gegen ethnische Minderheiten in der Türkei und habe auch Mitglieder türkischer linker Gruppen angegriffen. Ende der 1990er Jahre sei es vor allem im Raum Basel mehrfach zu gewalttätigen Auseinandersetzungen gekommen.

In seiner Antwort zur Interpellation Wobmann (06.3558; Parallelgesellschaften in der Schweiz?) schreibt der Bundesrat 2006, dass es sich bei der fraglichen Flagge „allerdings“ um die Fahne des 1978 gegründeten türkisch kulturellen Vereins von Olten handle und *das Zeichen des Grauen Wolfes* ein mythologisches Symbol für die gemeinsame Identität turkstämmiger Völker sei. Der Bundesrat scheint offenbar davon auszugehen, dass die Verwendung der Fahne mit dem Symbol des Grauen Wolfs nicht unbenommen gleichzusetzen sei mit der Ideologie der gleichnamigen Gruppierung. Ausserdem, so schreibt der Bundesrat weiter, habe er keine Hinweise dafür, dass die fragliche Flagge als Zeichen von Machtansprüchen auf Schweizer Territorium betrachtet werden müsste.

Zur Vorbereitung unserer Antwort haben wir der fachlich zuständigen Bundesbehörde, dem Nachrichtendienst des Bundes (NDB), einen Fragenkatalog zugestellt. Nach Einschätzung des NDB ist eine abschliessende Beurteilung der Organisation des türkisch kulturellen Vereins und insbesondere einer allfälligen Zugehörigkeit zu den „Grauen Wölfen“ nicht möglich. Ausdrücklich bestätigt wird jedoch die vom damaligen Dienst für Analyse und Prävention (DAP) im Jahr 2006 gemachte Kernaussage, „von Vereinen der Türkischen Föderation Schweiz“ sei „von einem geringen Gefährdungspotential auszugehen“. Die Symbolik des Grauen Wolfs werde, so der NDB weiter, „im Zusammenhang mit Internetaktivitäten jugendlicher extremistischer Anhänger“ der gleichnamigen Bewegung verwendet.

Weiter weist der NDB darauf hin, dass keine strafbaren Handlungen des Vereins von Olten bekannt seien. Wichtig erscheint uns ausserdem der Hinweis, dass die Organisation der „Grauen Wölfe“ in der Schweiz nicht verboten ist.

##### 3.1.2 Beurteilung durch die kantonalen Behörden

Auch der Polizei Kanton Solothurn sind derzeit keine Hinweise bekannt, welche auf konkrete Gefährdungen oder Bedrohungen für einzelne Personen oder für den öffentlichen Frieden hindeuten und die vom Verein beziehungsweise von der Verwendung der fraglichen Flagge ausgehen.

Das Amt für soziale Sicherheit hingegen beurteilt das Hissen beziehungsweise die Entfernung der fraglichen Fahne nicht primär unter sicherheitspolizeilichen Aspekten, sondern vielmehr im Hinblick auf die von ihm angestrebte Integration. Insbesondere der Integrationsdelegierte steht seit 2006 in Kontakt mit den Vertretern des Türkisch Kulturellen Kreises in Wangen b. Olten. Anfangs 2007 hat er eine interkulturelle Mediation initiiert und gegenüber den Vereinsvertretern mehrmals deutlich zum Ausdruck gebracht, dass die Verwendung des Symbols des Grauen Wolfs

auf einen Teil der schweizerischen wie auch türkischen Bevölkerung irritierend wirkt. Auch hat er sie ersucht, die nötigen Schritte für einen wahrhaften Integrationsprozess einzuleiten. In diesem Sinn hat er die Vereinsverantwortlichen insbesondere aufgefordert, „auf die Symbolik der Grauen Wölfe zu verzichten und die Fahne der Grauen Wölfe herunterzunehmen“. Mit diesem äusseren Akt würde ein erstes Zeichen im Sinne des friedlichen, respektvollen Zusammenlebens gesetzt.

Auch wir erachten es als wünschenswert, wenn der Verein sich klar und unmissverständlich von der Ideologie der Gruppierung der Grauen Wölfe distanzieren und sich deshalb entschliessen würde, die fragliche Flagge, welche wegen der Nähe zur Gruppierung der Grauen Wölfe Unbehagen auslöst, freiwillig zu entfernen.

In diesem Sinn befürworten wir die bisherigen Anstrengungen des Integrationsdelegierten. Unsere Haltung unter Berufung auf diese Stellungnahme wird er den Vereinsverantwortlichen im Rahmen seiner Tätigkeit darlegen.

### 3.1.3 Beurteilung der Gruppierung der „Grauen Wölfe“ durch den Verfassungsschutz von Nordrhein-Westfalen

Der Verfassungsschutz von Nordrhein-Westfalen rechnet die sogenannten „Grauen Wölfe“ dem türkischen rechtsextremistischen Spektrum zu. Der Name der Bewegung rührt von dem von ihr verwendeten Hauptsymbol des Wolfes. Diese Bewegung vertrete eine nationalistische, rassistische, menschenverachtende und Gewalt verherrlichende Ideologie. Insbesondere auf Webseiten werde hetzerische Propaganda verbreitet und teilweise unverhohlen zur Gewalt gegen Angehörige anderer Ethnien, insbesondere Kurden, sowie gegen Andersdenkende aufgerufen. Die Hetze wird als geeignet erachtet, das Entstehen von Parallelgesellschaften mit entsprechendem Konfliktpotential zu fördern. Im Oktober 2007 kam es an verschiedenen Orten in Deutschland zu gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Anhängern der Grauen Wölfe und kurdischen Gruppen. In den beiden Folgejahren sei es zu keinen derartigen Vorfällen mehr gekommen (siehe Bericht des Verfassungsschutzes von Nordrhein-Westfalen über das Jahr 2009, abrufbar unter [www.im.nrw.de](http://www.im.nrw.de)).

Die beschriebene Propaganda verstösst nach Deutschem Recht gegen das Prinzip der Völkerverständigung und des friedlichen Zusammenlebens der Völker und gegen die Menschenwürde. Nach deutscher Rechtsauffassung ist solche Propaganda - im Unterschied zur geltenden Regelung in der Schweiz - verfassungsfeindlich; die gesetzlichen Voraussetzungen zur Beobachtung durch den deutschen Verfassungsschutz sind erfüllt.

## 3.2 Die Meinungs- und Meinungsäusserungsfreiheit

### 3.2.1 Geltungsbereich

Auch nichtverbale Äusserungen und symbolische Mitteilungen wie beispielsweise das Hissen einer Flagge stehen unter dem verfassungsmässigen Schutz der Meinungs- und der Meinungsäusserungsfreiheit (Artikel 16 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101] und Artikel 11 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 [KV; BGS 111.1]). Die KV hält ausdrücklich fest, dass „jeder (seine Meinung) in Wort, Schrift, Bild oder in anderer Weise äussern und verbreiten“ darf.

Der persönliche Geltungsbereich erstreckt sich auf Erwachsene und Jugendliche, unabhängig von ihrer Nationalität. Auch juristische Personen wie beispielsweise Vereine sind Träger der Meinungs- und Meinungsäusserungsfreiheit.

### 3.2.2 Eingriffsvoraussetzungen

Die verlangte Entfernung der missliebigen Flagge stellt einen Eingriff in das genannte Grundrecht dar. Für einen solchen müssen zwingend die für Grundrechtseingriffe geltenden Voraussetzungen vorliegen.

Nach Artikel 36 BV bedarf es einer gesetzlichen Grundlage. Handelt es sich um einen schwerwiegenden Eingriff, muss ein Gesetz selbst diesen vorsehen. Ausgenommen sind einzig Fälle einer ernstesten, unmittelbaren und nicht anders abwendbaren Gefahr. Ausserdem müssen Einschränkungen von Grundrechten durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein. Als dritte Voraussetzung nennt die BV die Verhältnismässigkeit des Eingriffs und viertens ist der Kerngehalt des Grundrechts unantastbar.

Artikel 21 KV nennt unter der Sachüberschrift „Schranken der Grundrechte“ die entsprechenden Voraussetzungen, wobei das notwendige öffentliche Interesse im Unterschied zur BV gar als „überwiegend“ bezeichnet wird.

In Ziffer 3.3 zeigen wir auf, dass die geltenden Rechtsgrundlagen der Vornahme der geforderten Massnahme entgegen stehen. In Ziffer 3.4 erörtern wir, ob die Entfernung der Flagge durch eine Änderung des eidgenössischen oder kantonalen Rechts ermöglicht werden könnte.

### 3.3 Geltende Rechtsgrundlagen

#### 3.3.1 Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS; SR 120)

Das BWIS bezweckt die Sicherung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen der Schweiz sowie den Schutz der Freiheitsrechte ihrer Bevölkerung. Um Gefährdungen durch Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst und gewalttätigen Extremismus frühzeitig zu erkennen und zu bekämpfen, trifft der Bund vorbeugende Massnahmen.

Dazu gehören u. a. die periodische Beurteilung der Bedrohungslage sowie die Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung von zu Gewalt aufrufendem Propagandamaterial (Artikel 13a BWIS). Demzufolge wird Propagandamaterial dann eingezogen, wenn der Aufruf zur Gewalt konkret und ernsthaft ist. Diese verwaltungsrechtliche Massnahme ist ohne Strafurteil zulässig.

Nicht erfasst werden hingegen Propagandaerzeugnisse mit extremistischen oder rassistischen Inhalten ohne Gewaltappell. Sofern das konkrete Propagandamaterial keinen Gewaltaufruf enthält, ist eine Beschlagnahme nicht zulässig, selbst wenn es sich dabei um Erzeugnisse mit extremistischen oder rassistischen Inhalten handelt.

Die präventive Entfernung der fraglichen Flagge lässt sich gestützt auf das BWIS nicht rechtfertigen, denn es handelt sich dabei nicht um Propagandamaterial, welches konkret und ernsthaft zur Gewalt aufruft.

#### 3.3.2 Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0)

Zu prüfen ist, ob das Verwenden der Flagge in der Öffentlichkeit eine Widerhandlung gegen das Verbot der Rassendiskriminierung gemäss Artikel 261<sup>bis</sup> StGB darstellt. Geschützte Rechtsgüter sind die Menschenwürde und mittelbar der öffentliche Friede. Der Tatbestand umfasst mehrere Tathandlungen.

Die Verwendung und Verbreitung rassistischer Symbole sind nur strafbar, wenn sie eine Ideologie verkörpern, die auf die systematische Herabsetzung oder Verleumdung von Angehörigen ei-

ner Rasse, Ethnie oder Religion gerichtet ist, und wenn dafür in der Öffentlichkeit geworben wird. Dies kann durch vielerlei Tatmittel (Wort, Schrift, Bild, Geste usw.) erfolgen.

Nicht strafbar ist die öffentliche Verwendung und Verbreitung solcher Symbole, wenn für die verpönte Ideologie in der Öffentlichkeit nicht geworben wird, sondern es sich dabei „bloss“ um ein strafloses Bekenntnis handelt. Die Schweiz kennt kein Gesinnungsstrafrecht.

Ebenso bleibt straflos, wer öffentlich extremistische und Gewalt verherrlichende Symbole ohne diskriminierenden Charakter verwendet oder verbreitet, unabhängig davon, ob damit geworben wird oder nicht.

Gerichte können gestützt auf Artikel 69 StGB die Einziehung von Gegenständen verfügen, sofern diese die Sicherheit von Menschen, die Sittlichkeit oder die öffentliche Ordnung gefährden. Nach Auskunft des NDB besteht in der Schweiz bisher keine Gerichtspraxis, die das Symbol des Grauen Wolfes als rassendiskriminierend i. S. der genannten Bestimmung qualifiziert. Da kein erhärteter Tatverdacht vorliegt, das Verwenden der fraglichen Flagge könnte rassendiskriminierend i. S. des erwähnten Straftatbestandes sein, erübrigt sich die Prüfung einer allfälligen Beschlagnahme gestützt auf §§ 54ff. der Strafprozessordnung vom 7. Juni 1970 (StPO; BGS 321.1).

### 3.3.3 Gesetz über die Kantonspolizei vom 23. September 1990 (KapoG; BGS 511.11)

Zu den klassischen Aufgaben des kantonalen Polizeirechts gehören die Gefahrenabwehr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie die Beseitigung bereits eingetretener Störungen. Ausserdem zählt nach neuerem Verständnis auch die Gefahrenvorsorge zu den polizeilichen Aufgaben. Sie ist darauf gerichtet, künftige Gefährdungslagen und Bedrohungen durch vorausschauendes Handeln besser abzuwehren oder zu verhindern (Präventivmassnahmen).

Das KapoG enthält keine ausdrückliche Ermächtigung, Sicherstellungen vorzunehmen.

Als gesetzliche Grundlage käme einzig die Polizeiliche Generalklausel gemäss § 26 KapoG in Frage, welche die Polizeibehörden in nicht vorhersehbaren Notfällen ermächtigt, diejenigen Massnahmen zu treffen, die zur Abwehr einer unmittelbaren Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung notwendig sind. Ob im konkreten Fall eine Gefährdung oder Störung im Sinne dieser Bestimmung vorliegt, ist im Einzelfall von den zuständigen Behörden unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände zu beurteilen.

Wie bereits erwähnt, geht der NDB nach wie vor davon aus, dass von Vereinen der Türkischen Föderation Schweiz von einem geringen Gefährdungspotential auszugehen ist. Vom konkreten Verein sind sowohl dem NDB als auch der Polizei Kanton Solothurn derzeit keine strafbaren Handlungen bekannt. Aus der Verwendung der Flagge in der Öffentlichkeit geht mangels Gewaltaufrufs sowie mangels Machtanspruchs keine Gefährdung aus, welche deren (unverzügliche) Entfernung gestützt auf § 26 KapoG rechtfertigen könnte.

Insbesondere sind uns keine Gefährdungen bestimmter Personen oder Personengruppen bekannt. Die Beweggründe der Auftraggeber, die Entfernung der Flagge würde zum Schutz von Minderheiten beitragen, greifen daher im Lichte dieser Ausführungen nicht. Der NDB hat uns gegenüber ausdrücklich verneint, dass derzeit gestützt auf bundesrechtliche Grundlagen die Pflicht bestehe, die Flagge unverzüglich zu entfernen. Auch andere Gründe, insbesondere eine unmittelbare und konkrete Gefährdung von Rechtsgütern, welche ein solches Vorgehen rechtfertigen könnten, sieht der NDB derzeit nicht.

Wir teilen diese Ansicht: Aufgrund der geltenden Rechtslage gibt es derzeit keine Gründe, welche das unverzügliche Entfernen der Flagge gestützt auf die polizeiliche Generalklausel rechtfertigen könnten.

### 3.3.4 Fazit

Zusammenfassend halten wir fest, dass der Forderung der Auftraggeber weder gestützt auf Bundesrecht (BWIS und StGB) noch gestützt auf Kantonales Recht nachgekommen werden kann. Es geht auch keine konkrete und unmittelbare Gefährdung von der Flagge aus, welche ein Entfernen gestützt auf die polizeiliche Generalklausel rechtfertigen könnte.

Da es bereits an der erforderlichen Rechtsgrundlage zur unverzüglichen Entfernung der Flagge mangelt, wird auf die Prüfung der weiteren Eingriffsvoraussetzungen (Ziffer 3.2.2) verzichtet.

## 3.4 Schaffung neuer Rechtsgrundlagen

### 3.4.1 Revision des BWIS

Von der Verbreitung von Material mit extremistischem oder rassendiskriminierendem Inhalt zu Propagandazwecken geht - sofern es nicht auch einen Gewaltaufruf enthält - grundsätzlich keine gravierende oder existentielle Gefahr für den Staat und seine Grundordnung aus. Denn die Verbreitung von derartigem Gedankengut über Symbole allein ist nicht geeignet, den Staat in seiner Existenz massiv zu bedrohen und die demokratische Grundordnung aus den Angeln zu heben.

Es ist derzeit nicht davon auszugehen, dass das BWIS bezüglich des hier interessierenden Bereichs in absehbarer Zeit geändert würde.

### 3.4.2 Revision des StGB: Schaffung des Artikels 216<sup>ter</sup> StGB

Der Bundesrat hat in seinem Bericht zum Vorentwurf über die Ergänzung des Schweizerischen Strafgesetzbuches betreffend Rassistische Symbole von Juli 2009 die Schaffung des Artikels 261<sup>ter</sup> StGB vorgeschlagen. Dieser soll die öffentliche Verwendung, Verbreitung, Herstellung, Lagerung sowie Ein- und Ausfuhr von rassistischen Symbolen unter Strafe stellen, auch wenn für deren Ideologie in der Öffentlichkeit nicht geworben wird. Ein eigentliches Gesinnungsstrafrecht, das heisst die Sanktionierung der inneren Einstellung einer Person, ist in einem freiheitlichen Rechtsstaat indessen unzulässig. Dementsprechend bleiben jedwelche Gedanken straflos. Strafbar macht sich hingegen jemand, der bestimmte Auffassungen öffentlich kundtut und damit andere Rechtsgüter verletzt oder gefährdet (z.B. den öffentlichen Frieden oder die Menschenwürde).

Der Entwurf schlägt vor, solche Gegenstände zwingend einzuziehen, selbst wenn die Voraussetzungen des Artikels 69 StGB konkret nicht erfüllt sind; die Gefährdung der Rechtsordnung wird vom Gesetz gleichsam vermutet.

In unserer Vernehmlassungsantwort (RRB Nr. 2009/1918 vom 26. Oktober 2009) haben wir diese Ergänzung grundsätzlich begrüsst.

Eine Zusammenstellung der Stellungnahmen aller Vernehmlasser ist erst nach Kenntnisnahme durch den Bundesrat öffentlich zugänglich. Voraussichtlich wird dieser vor den Sommerferien davon Kenntnis nehmen. Aus diesem Grund verfügen wir derzeit über keine näheren Informationen. Auch über ein allfälliges Inkrafttreten wird der Bundesrat erst zu einem späteren Zeitpunkt orientieren.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die SVP Schweiz in ihrer Stellungnahme zur vorgeschlagenen Revision den Artikel 261<sup>ter</sup> StGB mit Verweis auf die Meinungsäusserungsfreiheit ablehnt<sup>1</sup>: „Gerade in einer aufgeklärten Gesellschaft muss das Argument über Verbote triumphieren.“

<sup>1</sup> <http://www.svp.ch/g3.cms./s-page/78180/s-name/vernehmlassungen/news-news>

Falls dieser Artikel wie vorgeschlagen in Kraft treten sollte, hätten die zuständigen Strafgerichte zu entscheiden, ob das Symbol des Grauen Wolfs tatbestandsmässig im Sinne der neuen Strafnorm ist. Aus Gründen der Rechtssicherheit und –gleichheit haben wir in unserer Stellungnahme das vorgeschlagene Verzeichnis über rechtskräftig beurteilte Sachverhalte zu Symbolen als geradezu unerlässlich beurteilt.

### 3.4.3 Revision des Gesetzes über das kantonale Strafrecht und die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 14. September 1941 (EG StGB; BGS 311.1) sowie Revision des KapoG

#### 3.4.3.1 Schaffung einer kantonalen Verbotsnorm im EG StGB

Den Kantonen bleibt die Gesetzgebung über das Übertretungsstrafrecht vorbehalten, als es nicht Gegenstand der Bundesgesetzgebung ist (Art. 335 Absatz 1 StGB). Eine kantonale Rechtsetzungskompetenz wird unter anderem zur Regelung von Störungen des öffentlichen Friedens, die nicht unter Art. 258ff. StGB fallen, bejaht.

Mit der vorgesehenen Strafnorm von Artikel 261<sup>ter</sup> StGB bringt der Bundesgesetzgeber zum Ausdruck, dass er in diesem Bereich eine abschliessende Rechtsetzungskompetenz beansprucht.

Für Kantonales Recht bleibt demzufolge kein Raum.

#### 3.4.3.2 Schaffung eines Sicherstellungsparagrafen im KapoG

Wir haben dem Bundesamt für Justiz (BJ) die Frage unterbreitet, ob das Kantonale Recht eine Vorschrift vorsehen kann, wonach bestimmte Flaggen entfernt werden können und deren öffentliche Verwendung somit mittelbar untersagt ist.

Das BJ schliesst den Erlass einer solchen kantonalen Norm an und für sich nicht völlig aus, da der Polizeigüterschutz und die Zuständigkeit zur Wahrung des religiösen Friedens nicht nur die Beseitigung eingetretener Störungen erlaubt, sondern auch präventive Massnahmen zur Verhinderung drohender Gefahren für die genannten Rechtsgüter. Diese Gefahren müssen allerdings konkret sein. Im Lichte der einschlägigen Grundrechte, die allen Personen, unabhängig ihrer Nationalität, Religion oder ihrer Meinung zustehen, sei zwischen den aus diesen Grundfreiheiten abgeleiteten privaten Interessen und den für das Entfernen der Flagge sprechenden öffentlichen Interessen abzuwägen. Insbesondere sei die Verhältnismässigkeit eingehend zu prüfen. Diesbezüglich dürfte von Bedeutung sein, „ob die Flagge bloss Ausdruck eines überhöhten Nationalismus ist oder ob damit die Nähe zu einer extremistischen Organisation gesucht“ werde.

Eine Bestimmung, welche zur polizeilichen Sicherstellung bestimmter Gegenstände ermächtigt, ist unseres Erachtens durchaus angebracht; auch ausserhalb eines Strafverfahrens sollten die Polizeibehörden befugt sein, bei Vorliegen bestimmter gesetzlicher Voraussetzungen Gegenstände aus präventiven Gründen sicherzustellen und einzuziehen. Allerdings müsste diese Bestimmung, dem Verhältnismässigkeitsprinzip entsprechend ausgestaltet sein, da auch der Gesetzgeber an dieses verfassungsmässige Gebot gebunden ist.

Andere Kantone mit Polizeigesetzen neueren Datums kennen analoge Bestimmungen<sup>1</sup>.

Demnach wäre die Sicherstellung und Einziehung lediglich dann zulässig, wenn vom Gegenstand eine unmittelbare und konkrete Gefährdung ausgeht, welche nicht durch eine andere, mildere Massnahme behoben werden kann. Analog der polizeilichen Einziehung von Waffen gestützt auf das Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition vom 20. Juni 1997 (Waffengesetz, WG; SR 514.54) müsste das KapoG auch die Entschädigungsfrage regeln.

<sup>1</sup> Artikel 40 des Polizeigesetzes des Kantons Bern (PolG; BGS 551.1), Artikel 21 des Polizeigesetzes des Kantons Graubünden (PolG; BGS 613.000) sowie Artikel 23 des Entwurfs eines Bundesgesetzes über die polizeilichen Aufgaben des Bundes (PolAG, BBI 2009 8478)

Wie bereits mehrfach dargelegt, geht von der fraglichen Fahne derzeit keine konkrete und unmittelbare Gefahr aus. Selbst bei einer entsprechenden Ergänzung des KapoG würde sich die Entfernung der Flagge gestützt auf diese neue Bestimmung demnach als nicht zulässig erweisen.

Auch für das BJ ist es „fraglich, ob ein Verbot einer Verhältnismässigkeitsprüfung standhalten könnte“. Als Begründung wird wiederum auf den Extremismusbericht des Bundesrates, auf seine Antwort auf die Interpellation Wobmann (siehe Ziffer 3.1.1) sowie auf die Tatsache verwiesen, dass die Organisation der „Grauen Wölfe„ in der Schweiz nicht verboten ist.

### 3.4.3.3 Fazit

Gestützt auf die geltenden Rechtsgrundlagen ist die „unverzögliche“ Entfernung der fraglichen Flagge nicht zulässig. Auf eidgenössischer Ebene ist in absehbarer Zeit nicht mit einer Änderung des BWIS zu rechnen, welche dies im Sinne einer präventiven Massnahme ermöglichen würde. Abzuwarten bleibt, ob ein Strafgericht die Einziehung der Flagge gestützt auf den Artikel 261<sup>ter</sup> StGB, dessen Inkraftsetzung derzeit ungewiss ist, verfügen würde.

Die Legiferierung eines kantonalen Verbots, gewisse Flaggen zu hissen, ist aus mehreren Gründen (fehlende Rechtssetzungskompetenz, Grundrechtsschutz, kein überwiegendes öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit sowie Rechtsgleichheit) abzulehnen. Wir schliessen uns der Ansicht des BJ an und stellen insbesondere die Verhältnismässigkeit einer solchen Verbotsnorm in Frage.

Demgegenüber erachten wir die Schaffung eines eigentlichen „Sicherstellungsparagrafen“ im KapoG als sinnvoll. Unabhängig vom vorliegenden Auftrag prüfen wir den Erlass einer solchen Bestimmung, welche in Fällen einer konkreten und unmittelbaren Gefährdung die Sicherstellung und Einziehung durch die Polizeibehörden ermöglicht.

Aus Transparenzgründen halten wir jedoch bereits heute fest, dass mit einer derartigen Norm kaum die Entfernung der fraglichen Flagge erreicht wird. Denn nach Einschätzung der eidgenössischen und kantonalen Fachstellen gehen derzeit weder vom Trägerverein der Moschee noch von der fraglichen Flagge Gefährdungen aus, welche den erwähnten Anforderungen standhalten würden.

Obwohl uns aus rechtsstaatlichen Gründen die Hände gebunden sind, um die fragliche Flagge zu entfernen, erwarten wir von den Verantwortlichen aus integrationspolitischen Gründen eine unmissverständliche Distanzierung von der Ideologie der Gruppierung der Grauen Wölfe.

Die freiwillige Entfernung der fraglichen Flagge erachten wir als geeignetes Zeichen, um den bestehenden Willen und die Bereitschaft zu bekunden, aktiv an einem echten Integrationsprozess teilzunehmen.

#### **4. Antrag des Regierungsrates**

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng  
Staatsschreiber

#### **Vorberatende Kommission**

Justizkommission

#### **Verteiler**

Polizei Kanton Solothurn  
Departement des Innern  
Rechtsdienst Justiz  
Aktuarin Justizkommission  
Ratsleitung (8)  
Parlamentsdienste  
Einwohnergemeinde Wangen b. Olten