

3934

KR-Nr. 367/1998

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 367/1998 betreffend Schutz
der Bevölkerung vor aggressiven Anwerbemethoden
durch Sekten oder sektenähnliche Verbindungen**

(vom 23. Januar 2002)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 25. Januar 1999 folgendes von Kantonsrat Peter Förtsch, Zürich, und Kantonsrätin Susanne Rhis-Lanz, Glattfelden, am 5. Oktober 1998 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Wir laden den Regierungsrat ein, ein Konzept auszuarbeiten, welches zum Ziel hat, die Bevölkerung vor den undurchsichtigen Methoden von Sekten und sektenähnlichen Vereinigungen und Organisationen zu warnen und zu schützen.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Einleitung

In den westlichen Staaten hat in den letzten Jahren und Jahrzehnten ein starker Wertewandel stattgefunden, der auf die gewaltigen technologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen und Veränderungen zurückzuführen ist. Viele Menschen reagieren darauf mit Verunsicherung. Religiöse Gemeinschaften funktionieren in dieser Situation häufig als Auffangbecken. Mit der Individualisierung unserer Gesellschaft einhergehend hat sich ein grosses Angebot an religiösen Lehren herausgebildet. Religiöse Gemeinschaften bieten den Menschen Wärme, Gemeinschaftsgefühl und die Antwort auf Sinnfragen. Die Religionslandschaft in der Schweiz ist dabei ähnlich vielfältig wie in anderen Staaten unseres Kulturkreises. Statistisch gesehen ist die Bedeutung neuer religiöser Gruppierungen in der Gesamtbevölkerung zwar bisher insgesamt gering, doch haben tragische Ereignisse und negative Schlagzeilen rund um religiöse Bewegungen sowie deren

zum Teil aufdringliches Verhalten beim Anwerben neuer Mitglieder in der Öffentlichkeit den Wunsch nach staatlichen Eingriffen hervorgerufen. Erinnerung sei etwa an das Sonnentempler-Drama im Jahre 1994 oder an die vielfältigen Aktivitäten von Scientology und ihr häufig als aggressiv erlebtes Auftreten. Tatsächlich besteht die Gefahr, dass es neue religiöse Bewegungen gibt, die fragwürdige Methoden mit negativen Auswirkungen auf ihre Anhängerschaft oder sogar auf die Gesellschaft ausüben. Die Praktiken solcher Gruppierungen können für eine demokratische Gesellschaft problematisch werden. In Frankreich und Deutschland etwa wurde in den letzten Jahren vermehrt untersucht, welche gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gefahren von solchen Gruppierungen ausgehen.

2. Zum Begriff der «Sekte»

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) hat am 1. Juli 1999 einen Bericht mit dem Titel «Sekten oder vereinnahmende Bewegungen in der Schweiz – Notwendigkeit staatlichen Handelns oder Wege zu einer eidgenössischen Sektenpolitik» (BBl 1999 S. 9884) veröffentlicht. Sie betont darin, dass die Definition des historisch vorbelasteten Begriffs Sekte problematisch sei. Im allgemeinen Sprachgebrauch wird der Begriff oft gleichbedeutend mit «radikal», «extremistisch», «vereinnahmend», «totalitär» oder «destruktiv» verwendet und birgt damit die Gefahr pauschaler Abwertung und Stigmatisierung von Glaubensgemeinschaften und Glaubensinhalten. Der Staat muss sich aber an einen diskriminierungs- und wertungsfreien Sprachgebrauch halten. Eine juristische Definition des Begriffs ist nicht möglich, da das Phänomen zu komplex ist und eine rechtliche Definition nie alle anvisierten Gruppierungen umfassen könnte. Aus diesem Grund kam schon die GPK-N wieder auf den Begriff der Sekte zurück, ergänzte ihn aber mit dem Zusatz «oder vereinnahmende Bewegungen», da das zentrale Element der Sektenproblematik im Merkmal der Vereinnahmung liegt. Für den vorliegenden Bericht wird auf die Terminologie des Berichts der GPK-N zurückgegriffen.

3. Massnahmen des Bundes

Im Dezember 2000 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD einen Situationsbericht über Scientology und Sekten in der Schweiz herausgegeben. Der Bericht hält fest, dass sich Struktur und Aktivitäten von Scientology seit 1998 – d. h. seit der Veröffentlichung des ersten vom EJPD herausgegebenen Berichts – kaum ver-

ändert haben und dass die Bundespolizei insgesamt keine Tätigkeiten von Sekten festgestellt habe, die eine präventive Beobachtung rechtfertigen würden. Im Fall von Scientology waren weder nachrichtendienstliche Aktivitäten noch gezielte Versuche, Behörden oder Unternehmen zu unterwandern, nachzuweisen. Die Bundespolizei will die Lage aber je nach Entwicklung oder Vorliegen neuer Kenntnisse neu beurteilen und mit ausländischen Behörden in Kontakt bleiben. In Bezug auf weitere Gruppierungen kommt der Bericht zum Schluss, dass die Bundesbehörden gegenüber «Sekten» Zurückhaltung üben, während die Haltung der Kantonsbehörden unterschiedlich sei. Es zeige sich, dass die Frage der behördlichen Befassung mit «Sekten» im Spannungsfeld zwischen staatlichem Schutz der Bürgerinnen und Bürger und der Verpflichtung zur Wahrung der Grundrechte und insbesondere der Religionsfreiheit stehe. Während die einen Kantone und ausländischen Staaten die Religions- und Meinungsäusserungsfreiheit sowie das Selbstbestimmungsrecht in den Vordergrund stellten und auf eine Intervention des Staates verzichteten, gewichteten andere den Schutzauftrag für ihre Staatsbürgerinnen und -bürger stärker und versuchten mit der Einrichtung staatlicher Informationsstellen und neuen Gesetzesvorlagen dem Problem entgegenzutreten.

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates macht in ihrem Bericht vom 1. Juli 1999 einen Handlungsbedarf auf Bundesebene aus und verlangt unter anderem, dass der Bund eine schweizerische Sektenpolitik formuliere, eine nationale Informations- und Beratungsstelle einrichte und die Koordination zwischen den verschiedenen Bundesverwaltungsstellen, zwischen dem Bund und den Kantonen sowie Privaten verbessere. Die Notwendigkeit staatlichen Handelns wird im Bericht damit begründet, dass der Staat als «Hüter der Toleranz» nicht nur für eine gleiche Behandlung aller Religionen, religiösen Gemeinschaften und Gruppen zu sorgen habe, sondern dass es ebenso Aufgabe des Staates sei zu intervenieren, wenn Rechte von Gruppen oder einzelnen Gruppenmitgliedern gefährdet oder unterdrückt würden. Der Bundesrat sieht in seiner Antwort vom 28. Juni 2000 an die GPK-N keinen Anlass, eine spezifische nationale Sektenpolitik zu formulieren. Er führt damit seine bisherige Sektenpolitik weiter. Seit Ende der 80er-Jahre hat er sich in der Beantwortung verschiedener parlamentarischer Vorstösse zu den Themen Religion, Gefährlichkeit von Sekten, Scientology usw. grundsätzlich immer für eine Zurückhaltung des Bundes ausgesprochen. Für den Bund steht der Schutz der Grundrechte, insbesondere der Glaubens- und Gewissensfreiheit, im Vordergrund, aber auch auf Grund der Kirchenhoheit der Kantone sieht der Bund keine Möglichkeit für eine aktive Religions- oder Sektenpolitik seinerseits.

Die GPK-N hat in der Folge eine Umfrage bei den Kantonen über den von ihr verfassten Bericht und die Stellungnahme des Bundesrates durchgeführt. Im Juni 2001 fand eine Aussprache zwischen der GPK-N und Vertretungen der Kantone statt. Dabei zeigte sich, dass vor allem in den Westschweizer Kantonen ein staatlicher Handlungsbedarf ausgemacht wird, während die Deutschschweizer Kantone die Haltung des Bundesrates unterstützen. Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat in seiner Stellungnahme vom 7. Februar 2001 zuhanden der GPK-N ebenfalls betont, dass er keinen Anlass zu einer eidgenössischen Sektenpolitik sehe. Der Einrichtung einer eidgenössischen Informationsstelle steht der Regierungsrat positiv gegenüber, solange sich deren Hauptaufgabe darauf beschränkt, umfassende und überprüfbare Informationen über Sekten und vereinnahmende Bewegungen zur Verfügung zu stellen und die Entwicklungen zu beobachten. Eine Informationskampagne des Bundes über Sekten lehnt er aber strikte ab, da die Gefahr von damit verbundenen Grundrechtsverletzungen gross ist. Die Auseinandersetzung mit religiösen Inhalten einzelner Gruppierungen wäre unvermeidbar. Ebenso könnte im Rahmen einer Aufklärungskampagne kaum auf Werturteile über die Gefährlichkeit einzelner Gruppierungen verzichtet werden. Dies aber widerspricht dem Neutralitätsgebot des Staates gegenüber religiösen Gruppierungen.

4. Massnahmen in einzelnen Kantonen

Kanton Genf: Im Kanton Genf sind zurzeit zwei Gesetzgebungsprojekte hängig, die als Folge einer 1996 lancierten Untersuchung zum Thema «sektiererische Auswüchse» ausgearbeitet wurden. Sie betreffen eine Anpassung der Strafprozessordnung (Verbesserung der Stellung von Sektenopfern) und ein neues Gesetz zum Schutz der Bevölkerung vor täuschenden religiösen Aktivitäten (strikte Trennung zwischen wirtschaftlichen und religiösen bzw. religiös motivierten Handlungen; «Kirche» dürfen sich nur Vereinigungen nennen, die keine wirtschaftlichen Ziele verfolgen). Ausserdem schlug der Regierungsrat die Gründung eines «Centre intercantonal d'information sur les croyances» vor, dessen Hauptaufgabe die Beschaffung und Auswertung von unabhängigen und neutralen Informationen über Glaubensgemeinschaften sowie die Erteilung von Auskünften sein wird. Das Informationszentrum soll durch die Mitglieder der interkantonalen Kommission gegen sektiererische Auswüchse (Kantone Genf, Waadt, Wallis, Neuenburg, Freiburg, Jura, Bern, Tessin) finanziert werden und hätte seinen Sitz in Genf. Ausserdem wurde vom Kanton eine Broschüre ausgearbeitet, die Auskunft über die Rechte der Opfer von Sekten und die im Falle eines Übergriffes einzuleitenden Schritte gibt und Adressen von Anlaufstellen enthält.

Kanton Waadt: Ende 1999 wurde in Lausanne das «Observatoire des religions en Suisse» gegründet. Diese Einrichtung ist der Universität Lausanne angegliedert und hat den Auftrag, Forschung über Religionsfragen in der Schweiz zu fördern und zu koordinieren. Eine Verfügung der Stadt Lausanne, wonach Scientology in Lausanne nur zweimal pro Monat einen Informationsstand auf öffentlichem Platz aufstellen und nur einmal pro Woche auf den Strassen Flugschriften verteilen darf, wurde von Scientology angefochten; das Verwaltungsgericht hat die Verfügung mit Urteil vom 29. Juni 2001 geschützt.

Kanton Basel-Stadt: Im Kanton Basel-Stadt trat 1998 eine neue Bestimmung im kantonalen Übertretungsstrafgesetz in Kraft, mit der die Tätigkeit von Sekten auf öffentlichem Grund beschränkt werden soll. Danach ist es verboten, durch täuschende oder unlautere Methoden Passantinnen oder Passanten auf der Allmend anzuwerben. Überdies kann die Polizei Personen, die widerrechtliche Methoden anwenden oder Passantinnen und Passanten in unzumutbarer Weise belästigen, vom öffentlichen Grund wegweisen. Die Bestimmung wurde mit staatsrechtlicher Beschwerde beim Bundesgericht angefochten; das Bundesgericht wies die Beschwerde ab (BGE 125 I 369). Die kantonale Strafnorm lautet wie folgt:

«(Nach diesem Gesetz wird bestraft:)

§ 23a Anwerbung auf Allmend

Wer durch täuschende oder unlautere Methoden Passantinnen und Passanten auf der Allmend anwirbt oder anzuwerben versucht. Die Polizei ist befugt, Anwerbende von einzelnen Orten oder generell wegzuweisen, wenn Anzeichen dafür bestehen, dass bei der Anwerbung widerrechtliche, insbesondere täuschende oder sonst unlautere Methoden angewendet oder Passantinnen und Passanten in unzumutbarer Weise belästigt werden».

Kanton St. Gallen: Die Stadt St. Gallen regelt die Aktionen von Scientology auf öffentlichem Grund mittels Bewilligung für gesteigerten Gemeingebrauch. In der Stadt St. Gallen ist das Verteilen von Flugblättern nach Polizeireglement bewilligungspflichtig. Es besteht eine restriktive Bewilligungspraxis; das Verteilen von Flyern zu kommerziellen Zwecken wird nur in ganz bestimmten Fällen (wie z. B. Geschäftseröffnung) bewilligt, für religiöse Zwecke hingegen immer – allenfalls verbunden mit Auflagen. Im Jahr 2001 wurde Scientology eine Bewilligung für eine Standaktion in der Stadt St. Gallen erteilt, das Verteilen von Persönlichkeitstests aber untersagt. Gemäss Auskunft der Stadtpolizei St. Gallen will sie Scientology in Zukunft aber keine Bewilligung zum Verteilen von Flugblättern mehr erteilen, da man den Verein nicht als religiöse Gruppierung einschätzt.

5. Massnahmen im Ausland

Frankreich, Belgien, Deutschland, Schweden sowie das europäische Parlament haben Sektenberichte veröffentlicht. Verschiedene Bundesländer Deutschlands lassen seit 1997 Scientology durch ihre Verfassungsschutzbehörden überwachen. Österreich hat mit dem Bundesgesetz über die Einrichtung einer Dokumentations- und Informationsstelle für Sektenfragen vom 1. September 1998 eine gesetzliche Grundlage zur Einrichtung einer Dokumentations- und Informationsstelle für Sektenfragen geschaffen. Aufgabe dieser Bundesstelle ist die Dokumentation und Information über Gefährdungen, die von Sekten oder sektenähnlichen Aktivitäten ausgehen können, sofern für deren Vorliegen ein begründeter Verdacht besteht und die Gefährdungen bestimmte, besonders schutzwürdige Güter oder Interessen betreffen. In diesem Rahmen ist die Bundesstelle berechtigt, Informationen zu sammeln, auszuwerten und auch weiterzugeben oder Betroffene zu beraten. In Frankreich wurde 1998 eine interministerielle Sektenkommission gebildet. Die Debatte über das Thema Sekten wird hier – anders als z. B. in Deutschland – allgemein gehalten und beschränkt sich nicht auf die Kontroverse um Scientology. Im Juni 2001 wurde in Frankreich ein Gesetz zur Prävention und Bekämpfung sektiererischer Gruppen erlassen, welches das Strafgesetzbuch um eine Strafnorm über geistige Beeinflussung erweitert. In Belgien laufen Bemühungen, illegale Praktiken von Sekten zu bekämpfen und die individuellen und gesellschaftlichen Auswirkungen von Sekten zu untersuchen. Auf Grund eines Parlamentsbeschlusses wurde das «Centre d'organisation et d'avis sur les organisations sectaires nuisibles» gegründet.

6. Grundrechtsschutz und föderalistische Kompetenzordnung

In einem freiheitlichen und demokratischen Rechtsstaat sind die individuellen Meinungen, Überzeugungen und Glaubensinhalte der Einzelnen vor Eingriffen des Staates geschützt. Art. 15 der Bundesverfassung gewährleistet die Glaubens- und Gewissensfreiheit und die Religionsfreiheit. Die Religionsfreiheit umfasst die freie Wahl und Ausübung der Religion und der weltanschaulichen Überzeugung sowie das Recht, einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören und religiösem Unterricht zu folgen. Diese Freiheiten werden auch von Art. 9 der europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK, SR 0.101) und Art. 18 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (SR 0.103.2) garantiert. Andererseits verbietet Art. 15 Abs. 4 BV jeglichen Zwang zu einem bestimmten Bekenntnis: «Niemand darf gezwungen werden, einer Religions-

gemeinschaft beizutreten oder anzugehören, eine religiöse Handlung vorzunehmen oder religiösem Unterricht zu folgen.» Im Zusammenhang mit Religionsgemeinschaften sind auch etwa die von der Bundesverfassung garantierte Meinungs- und Informations- (Art. 16), die Versammlungs- (Art. 22) und die Vereinigungsfreiheit (Art. 23) von Bedeutung.

Aus der Religionsfreiheit ergibt sich die Verpflichtung des Staates zur Neutralität gegenüber den verschiedenen Glaubensbekenntnissen. So verstösst z. B. das Anbringen eines Kreuzifixes im Klassenzimmer einer öffentlichen Schule gegen das Neutralitätsgebot (BGE 116 Ia 252). Weiter ergibt sich aus dem Neutralitätsgebot, dass der Staat für eine ungestörte Ausübung der Religionsfreiheit sorgen und insbesondere Minderheiten Schutz gewähren muss.

Grundrechte kommen allen Menschen zu. Auf den grundrechtlichen Schutz der Glaubens- und Gewissensfreiheit können sich sowohl Aussenstehende wie Mitglieder von Sekten oder vereinnahmenden Bewegungen berufen. Die religiösen Gemeinschaften können dieselben Freiheiten in Anspruch nehmen wie jede andere Gruppierung. Die Religionsfreiheit kann – wie andere verfassungsmässige Grundrechte auch – zwar eingeschränkt werden, doch nur unter den in Artikel 36 BV genannten Voraussetzungen. So muss der Eingriff in einem Gesetz vorgesehen sein, ein öffentliches Interesse muss den Eingriff rechtfertigen und die Massnahme muss verhältnismässig sein. Ausserdem dürfen der Kerngehalt dieser Freiheiten sowie die Grundzüge der demokratischen Prinzipien auch im Namen der Religion nicht beeinträchtigt oder gar aufgehoben werden. Der Staat muss sich auf Grund der Religionsfreiheit gegenüber den einzelnen Religionsgemeinschaften neutral verhalten, solange diese nicht rechts- oder sittenwidrig handeln. Gesetze sollen und dürfen nur dort beschränkend eingreifen, wo Tätigkeiten von Sekten oder vereinnahmenden Bewegungen gegen Rechte Einzelner verstossen oder das Wohlfunktionieren des Staates beeinträchtigen (vgl. Art. 9 Abs. 2 EMRK).

Die Kirchenhoheit liegt bei den Kantonen. Es fällt daher in ihre Kompetenz, die Beziehungen zwischen Staat und Kirche zu regeln (Art. 72 Abs. 1 BV). Die einzige rechtliche Differenzierung, die nach schweizerischem Rechtsverständnis in Bezug auf religiöse Gruppierungen möglich ist, ist die kantonale Anerkennung bestimmter Religionsgemeinschaften als öffentlichrechtliche Körperschaften; einer solchen Privilegierung einzelner Gemeinschaften steht die Glaubens- und Gewissensfreiheit nicht entgegen. Auf Grund der Kirchenhoheit der Kantone kommt es z. B. nicht in Frage, dass auf Bundesebene ein Bundesamt für Religionsfragen geschaffen würde, wie dies in zwei parlamentarischen Vorstössen schon verlangt wurde. Wenn die religiösen

Angelegenheiten in die Kompetenz der Kantone fallen, obliegt es auch in erster Linie ihnen, für die Handhabung der Ordnung und des öffentlichen Friedens unter den Angehörigen der verschiedenen Religionsgemeinschaften zu sorgen.

7. Sicherheit von Gesellschaft und Individuum: bundesgesetzlicher Schutz

Wenn Sekten oder vereinnahmende Bewegungen rechts- oder sittenwidrige Vereinigungen darstellen oder wenn die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung des Staates durch sie gefährdet ist, kann der Staat eingreifen. Die Staatsschutzorgane dürfen sich nur präventiv mit Sekten und vereinnahmenden Bewegungen befassen, wenn konkrete Indizien zur Annahme Anlass geben, dass die Sicherheit des Staates oder der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger bedroht ist (Art. 3 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit, BWIS, SR 120). Präventive polizeiliche Massnahmen wären etwa zulässig, wenn die Bewegung sich als gewalttätig extremistische oder gar terroristische Organisation qualifizieren oder wenn sie die verfassungsmässige Ordnung durch rechtswidrige oder undemokratische Mittel gefährden würde. Die Aufgabe, gegen allenfalls rechts- oder sittenwidrige Vereinigungen vorzugehen, obliegt auf Grund der bundesstaatlichen Kompetenzausscheidung vorab den Kantonen. Es gibt eine Reihe strafrechtlicher Bestimmungen, die im Zusammenhang mit Sekten und vereinnahmenden Bewegungen zur Anwendung kommen können. Auf Grund der Antirassismusstrafnorm (Art. 261^{bis} StGB, SR 311.0) kann eingeschritten werden, wenn eine Sekte oder vereinnahmende Bewegung antisemitisches oder rassistisches Gedankengut vertritt. Auch zur Abwehr von Übergriffen auf die Privatsphäre durch Sekten und vereinnahmende Bewegungen stellt das Bundesrecht genügend Instrumente zur Verfügung. So kann jede Person, die von anderen Personen oder von Vereinigungen bedrängt oder belästigt wird, den Persönlichkeitsschutz des ZGB (Art. 27 ff., SR 210) anrufen. Auch das Strafrecht (Strafgesetzbuch, Opferhilfegesetz) gewährt vielfältigen Schutz.

Gesetzliche Grundlage im Kanton Zürich

Die Religionsfreiheit umfasst das Recht, für eigene weltanschauliche Anliegen zu werben, um neue Glaubensmitglieder zu gewinnen. Dieses Recht, die eigene Glaubens- oder weltanschauliche Lehre zu verbreiten, wird begrenzt durch das Recht der anderen, diese Lehre

nicht hören und keiner Religionsgemeinschaft angehören zu wollen (negative Religionsfreiheit). Die Gerichte hatten sich schon verschiedentlich mit der Frage auseinander zu setzen, ob sich der Verein Scientology auf die Religionsfreiheit berufen könne, wenn er auf öffentlichem Grund Handzettel und Fragebogen (Persönlichkeitstests) verteilt. Wann fällt das Anwerben von Mitgliedern unter den Schutz der Religionsfreiheit und wann ist die werbende Tätigkeit durch die Wirtschaftsfreiheit geschützt, wo also ist die Grenze zwischen wirtschaftlicher Tätigkeit und religiös motivierter Werbung zu ziehen? Das Bundesgericht hält fest, dass der Verkauf von Kursen, Geräten und Publikationen durch Scientology und die Werbung dafür wirtschaftliche Tätigkeiten seien (BGE 125 I 369 E4c bb S. 377). In BGE 126 I 133 stellt es fest, dass in den Handzetteln und Persönlichkeitstests Fragen religiösen Inhalts fehlten, es sich also nicht um religiöse Handlungen handle und sich Scientology somit für die Verteilung der Druckschriften auf öffentlichem Grund nicht auf die Religionsfreiheit berufen könne. Vielmehr solle mit den Schriften der anschliessende Verkauf von Büchern und Kursen angeregt werden, der Inhalt der Schriften diene somit zumindest indirekt dem Verfolgen kommerzieller Zwecke (BGE 126 I 133 E3a S. 137).

Strassen und Plätze sind öffentliche Sachen im Gemeingebrauch, d. h., sie stehen der Allgemeinheit zur Benutzung offen. Die Benutzung kann mehr oder weniger intensiv sein. Ist die Benutzung einer öffentlichen Sache nicht bestimmungsgemäss oder nicht gemeinverträglich, spricht man von gesteigertem Gemeingebrauch. Dieser ist gemäss § 3 Abs. 1 der Verordnung über die private Inanspruchnahme öffentlichen staatlichen Grundes vom 24. Mai 1978 (Sondergebrauchsverordnung, LS 700.3) bewilligungspflichtig. Es handelt sich dabei nicht um eine Polizeibewilligung, sondern um eine Bewilligung sui generis, was bedeutet, dass auch andere als polizeiliche Interessen berücksichtigt werden dürfen, so vor allem die Koordination und Prioritätensetzung zwischen verschiedenen Nutzungen einer öffentlichen Sache und somit die Sicherstellung der rechtsgleichen Behandlung der Betroffenen (Urs Saxer, Die Grundrechte und die Benutzung öffentlicher Strassen, Diss. Zürich 1988, S. 249 ff.). Wer öffentlichen Grund für kommerzielle Zwecke beansprucht, kann sich auf die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) berufen. Es besteht insoweit ein bedingter Anspruch auf Bewilligung des gesteigerten Gemeingebrauchs (BGE 121 I 279 E2A S. 282, BGE 126 I 133 E4d S. 140). Die Verweigerung der Bewilligung stellt einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit frei, der nur unter Einhaltung bestimmter Voraussetzungen zulässig ist. Die Verweigerung muss im öffentlichen Interesse notwendig sein, sie muss auf sachlich vertretbaren Kriterien beruhen und sie muss verhältnismässig sein. Die Behörde muss also im Rahmen der Prüfung des Bewilli-

gungsgesuchs eine Interessenabwägung vornehmen. Als wichtigstes öffentliches Interesse kann dabei die Gewährleistung des möglichst ungestörten Gemeingebrauchs durch die Allgemeinheit gelten. Bei den privaten Interessen ist zwischen ideellen und kommerziellen Interessen zu unterscheiden. Bei der Ausübung ideeller und politischer Grundrechte ist eine Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs eher in Kauf zu nehmen als bei sonstigen Aktivitäten. Bei nichtideellen Gründen für die Beanspruchung von öffentlichem Grund darf das öffentliche Interesse am ungestörten Gemeingebrauch stärker gewichtet werden (BGE 126 I 133, E. 4d S. 140).

Auf keinen Fall wäre es zulässig, ein Einzelfallgesetz gegen Scientology und deren Anwerbemethoden zu erlassen. Auch der Erlass einer Strafnorm, die alle täuschenden und unlauteren Anwerbemethoden unter Strafe stellt (vgl. § 23a des Übertretungsstrafgesetzes vom 15. Juni 1978 des Kantons Basel-Stadt), erscheint heikel. So betonte denn der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt in seinem Ratschlag zur neuen Strafnorm, dass die Gesetzesnovelle zwar grundrechtskompatibel und damit verfassungsmässig sei, dass sie aber gesetzgeberisch an die Grenzen dessen gehe, was mit einem freiheitlichen Rechtsstaat und einer liberalen Grundordnung noch vertretbar sei. Auch das Bundesgericht, das diese Strafnorm in einem abstrakten Normenkontrollverfahren zu überprüfen hatte, betont, dass zwar eine verfassungskonforme Auslegung möglich sei, dass die Konkretisierung der Begriffe von § 23a Übertretungsstrafgesetz den staatlichen Organen im Anwendungsfall aber Auslegungsfragen aufgabe, die unvermeidbar mit Werturteilen verbunden seien. Gewisse Elemente der Norm könnten auch verfassungswidrig ausgelegt werden, und insbesondere für die Polizei dürfe es nicht leicht sein, die Norm in der Praxis anzuwenden und zu erkennen, wann ein Anwerben täuschend oder unlauter sei (BGE 125 I 369 E9 S. 388). Ausserdem ergeben sich zum Teil schwierige Abgrenzungsprobleme zum Bundesgesetz über den unlauteren Wettbewerb vom 19. Dezember 1986 (SR 241).

Die Bewilligungspflicht für gesteigerten Gemeingebrauch, wie sie § 3 Abs. 1 der Sondergebrauchverordnung vorsieht, gewährleistet einen verfassungsmässigen und verhältnismässigen Umgang mit dem Problem der aufdringlichen und unzumutbaren Formen der Anwerbung auf öffentlichem Grund durch Sekten oder vereinnahmende Gruppierungen. Auch die Stadt Zürich wird in Zukunft die Benützung des öffentlichen Grundes für die Verteilung von Persönlichkeitstests und Handzetteln für Scientology mittels Bewilligung regeln. Das Bundesgericht hat die Aufhebung einer Verfügung der Stadtzürcher Verwaltungspolizei durch das Verwaltungsgericht gutgeheissen. Die Verfügung untersagte dem Verein Scientology die Benützung des öffentlichen Grundes zum Verteilen von Werbeschriften in der Stadt

Zürich. Sie stützte sich auf einen Stadtratsbeschluss vom 16. Juni 1972, der das Verteilen von Werbeatikeln und Druckerzeugnissen zu Erwerbszwecken auf öffentlichem Grund verbietet. Das Bundesgericht entschied, dass das generelle Verbot für das Verteilen von Werbematerial auf öffentlichem Grund eine unverhältnismässige Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit sei. Beim Verteilen von Druckschriften in der Zürcher Innenstadt handle es sich um gesteigerten Gemeingebrauch, der grundsätzlich einer Bewilligung bedürfe. Es müsse deshalb im Einzelfall eine Interessenabwägung im Rahmen eines Bewilligungsverfahrens vorgenommen werden (BGE 126 I 133). Die Stadt Zürich wird nun also auf Grund dieses Urteils eine neue Praxis einführen und einzelne Gesuch bearbeiten müssen.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass der Kanton seit längerem die Aufklärung und Information über Sekten und sektenähnliche Organisationen fördert. So unterstützte die Erziehungsdirektion 1992 die Herausgabe des Buches «Das Paradies kann warten», in welchem verschiedene Gruppierungen mit totalitärer Tendenz dargestellt wurden. Dabei zeigte sich, dass solche Publikationen gerichtliche Auseinandersetzungen auslösen, die schwierige Rechts- und Beweisfragen aufwerfen. Seit 1994 wird der «Verein Informations- und Beratungsstelle für Sekten und Kultfragen» Infosekta mit Sitz in Zürich durch einen jährlichen Staatsbeitrag unterstützt. Infosekta hat sich die Aufgabe gestellt, über Sekten zu informieren und aufzuklären und Personen und Institutionen in dieser Thematik zu beraten.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 367/1998 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

| | |
|----------------|----------------------|
| Der Präsident: | Der Staatsschreiber: |
| Notter | Husi |