

Vertraulich/Confidentiel

Fachdienst I
NATIONALRAT
 Kommission für Rechtsfragen

TEILPROTOKOLL 1 der Sitzung vom 25./26. Mai 1992,
 PROCES-VERBAL 09.30 - 18.55 und 08.00 - 14.10 Uhr,
 PARTICULIER 1 in Bern, Parlamentsgebäude, Zimmer 86

TEILNEHMER
 PARTICIPANTS

Präsidium: Engler

Anwesende Mitglieder: Allenspach, Bär (25. Mai), Berger, Ruf (ersetzt Borradori), Bühlmann, Comby, de Dardel, Ducret, von Felten, Frey Claude, Grendelmeier, Heberlein, Herczog, Iten Joseph, Leuenberger Moritz, Dettling (ersetzt Nabholz), Rechsteiner, Sandoz, Scherrer Jürg, Schmid Peter (ersetzt Bär am 26. Mai), Stamm Judith, Stamm Luzi, Tschäppät Alexander, Vetterli

Entschuldigt: Bär (26. Mai), Reimann Maximilian

Weitere Teilnehmer :

Anhörung und Diskussion:
 Ständerat Plattner, Ständerätin Simmen
 Nationalrätinnen Aubry, Bäumlín, Haller,
 Nationalrat Steffen
 Professor D. Thüerer, Universität Zürich
 Dr. N. Bernhard, Ethnologe
 K. Imhof, Universität Zürich
 Regierungsrat O. Vodoz, Präsident der LICRA
 Professor K.- L. Kunz, Universität Bern
 Professor J.- N. Robert, Universität Genf

Für ganzes Traktandum 1:
 Botschafter M. Krafft, Direktion für Völkerrecht, EDA
 Professor L. Krauskopf, stv. Direktor BJ
 Frau Ch. Mercier, BJ
 Frau E. Schläppi, EDA
 Herr M. Stamm, BJ

Kommissionssekretariat: B. Gadiant, M. Hutter (25. Mai)

Protokoll: I. Stauffer (d), H. Baessler (f, 25. Mai), R. Kuonen (f, 26. Mai)



TAGESORDNUNG

1. Rassismus: Anhörungen und Diskussion
 - 11 92.029 n Beitritt der Schweiz zum Internationalen Uebereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision
 - 12 89.204 n Initiative des Kantons Genf. Bekämpfung fremdenfeindlicher und rassistischer Kundgebungen
 - 13 Petitionen zum Rassismus

(Uebrige Traktanden siehe Hauptprotokoll)

ORDRE DU JOUR

1. Racisme: Auditions et discussions
 - 11 92.029 n Adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal
 - 12 89.204 n Initiative du canton de Genève. Repression des manifestations xénophobes, raciales et antisémites
 - 13 Pétitions concernant le racisme

(Autres objets à l'ordre du jour voir procès-verbal principal)

1. Rassismus: Anhörungen und Diskussion

Professor D. Thürer:

Ich bedanke mich ganz herzlich für Ihre Einladung nach Bern, die mich sehr ehrt. Ich möchte Ihnen einige grundsätzliche Ausführungen zum Thema machen, erstens, weil ich als erster dran komme, und zweitens, weil ich der Ueberzeugung bin, dass in der schweizerischen Politik die strategischen Grundlinien, die wichtigen Themen, immer mehr zu kurz kommen, und dass wir uns viel zu stark mit bloss taktischen Fragen beschäftigen. Es scheint mir eine Hauptaufgabe des Parlamentes, die grossen politischen Fragen sichtbar zu machen und als eine politische Uebersetzungsinstanz zwischen der Regierung und dem Volk zu wirken. Drittens beschäftige ich mich mit dem Allgemeinen, weil ich weiss, dass Herr Botschafter Krafft als einer der grössten Kenner auf dem Gebiete des Menschenrechtsschutzes die nötige Vertiefung verschiedener Fragen vorbringen wird.

Ich möchte auf folgende Fragen eingehen:

1. Besteht aus der Sicht des schweizerischen nationalen Rechtes überhaupt ein Bedürfnis, einer solchen Konvention beizutreten?
2. Gebietet die internationale Solidarität einen Beitritt?
3. Wie lassen sich allfällige Widersprüche zwischen den beiden Sichtweisen beseitigen?

1. Innerstaatliche Perspektive

Aus der rein innerstaatlichen Sicht lassen sich verschiedene Argumente gegen einen Beitritt zur Rassendiskriminierungskonvention vorbringen. Es könnte vorgebracht werden,

- a) es bestehe überhaupt kein normatives Bedürfnis, dieser Konvention beizutreten, oder
- b) die Zugehörigkeit zu dieser Konvention könnte zu einer unnötigen Komplizierung der Rechtsanwendung führen, oder
- c) durch einen Beitritt würde unnötigerweise in die innerstaatliche föderative Struktur der Schweiz eingegriffen, oder schliesslich,
- d) die Konvention könnte im Widerspruch stehen zu unserem schweizerischen Grundrechtsverständnis.

Zu a), normatives Bedürfnis: Ein gesunder Grundsatz der Rechtsgestaltung scheint zu sein, dass keine neuen Gesetze geschaffen und keine neuen Verträge abgeschlossen werden, wenn nicht ein überzeugender Normierungsbedarf dafür besteht. Schon jetzt bestehen eine Reihe von Normen, die die Rassendiskriminierung miterfassen.

Auf internationaler Ebene sind dies:

- Die EMRK. Die Schweiz ist seit 1974 Mitglied der Europäischen Menschenrechtskonvention. Die EMRK verbietet in Art. 3 eine unmenschliche, erniedrigende Behandlung von Menschen und gebietet in Art. 14, dass der Genuss der Rechte und Freiheiten, die in der Konvention garantiert sind, nichtdiskriminierend zu erfolgen habe. Ein Teil dessen, was Inhalt der Rassendiskriminierungskonvention ist, ist bereits Gegenstand der EMRK, nur hat diese verschiedene Nachteile: Ihr geographischer Wirkungsbereich ist beschränkt auf westeuropäische - neuerdings auch ein

paar osteuropäische - Staaten. Zudem hat das Diskriminierungsverbot nach Art. 14 einen akzessorischen Charakter; es kommt nur zum Zuge im Anwendungsbereich der Grundrechte, die in der EMRK gewährleistet sind.

- Das ILO-Uebereinkommen von 1958 wurde von der Schweiz 1961 ratifiziert. Es verbietet die Diskriminierung im Bereiche von Beruf und Beschäftigung.

- Eine UNESCO -Konvention verbietet die Diskriminierung im Bereiche des Unterrichtswesens.

- Die Flüchtlingskonvention von 1951 enthält Diskriminierungsverbote, ebenso

- das Uebereinkommen über die Rechtstellung von Staatenlosen von 1954 und

- die UNO-Folterkonvention von 1984.

- Das Völkergewohnheitsrecht verbietet systematische und schwere Rassendiskriminierungen.

Insgesamt besteht somit ein überzeugender Bestand von Normen, der die Rassendiskriminierung zum Gegenstand haben; sie sind aber entweder geographisch eingeschränkt, betreffen nur ganz intensive Diskriminierungen oder haben sachlich einen eingeschränkten Anwendungsbereich. Im Bereiche des internationalen Rechtes besteht hier sicher noch eine Regelungslücke.

Auf innerstaatlicher Ebene:

- Das Gleichheitsgebot nach Art. 4 BV umfasst nach einhelliger Auffassung auch das Verbot der Diskriminierung nach Massgabe der Rassenzugehörigkeit. Ausdrücklich enthalten ist das Verbot im Verfassungsentwurf von 1977 in Art. 9 Abs. 2..

- Normen des Privatrechtes, die die Rassendiskriminierung einschliessen, sind etwa Art. 27/ 28 ZGB, der Persönlichkeitschutz, Art. 2 ZGB, das Verbot des Rechtsmissbrauches, Art. 19/ 20 OR, wonach unsittliche Verträge ungültig sind, Art. 328 OR betreffend den persönlichen Schutz des Arbeitnehmers, Art. 336 OR betreffend den Kündigungsschutz usw.

- Es gibt auch zwei Bundesgerichtsurteile, die ausdrücklich ausländische Urteile aus der Nazizeit, denen eine Rassendiskriminierung zugrunde liegt, als einen Verstoss gegen den internationalen Ordre publique bezeichnen, weshalb diese Rechtsakte aus Deutschland in der Schweiz nicht angewandt werden konnten.

Insgesamt zeigt es sich, dass zwar auf internationaler Ebene eine gewisse Normierungslücke besteht; nehmen wir aber das innerstaatliche Recht dazu, kommen wir zum Befund, dass kein grosser Regelungsbedarf besteht, und das Argument, es müsse aus diesem Grunde nicht ratifiziert werden, müsste verfangen.

Zu b), Vermeidung von unnötigen zusätzlichen Belastungen des Behördenapparates: Unsere Gerichte und Verwaltungsbehörden, die ja zum Teil im Milizsystem arbeiten, beklagen sich in zunehmenden

dem Masse über die Normenflut. Warum soll man ihre Arbeit noch zusätzlich durch völkerrechtliche Verträge komplizieren, die durch eine Praxis fortentwickelt werden, die oft nur schwer erschlossen werden kann? Wie Sie wissen, erlangen völkerrechtliche Verträge in der Schweiz mit ihrer Ratifikation Gültigkeit, und ihre Bestimmungen sind unmittelbar anwendbar auf Rechtssubjekte in der Schweiz, sofern sie vorbehaltlos erlassen worden und präzise genug gefasst sind. - Im vorliegenden Fall scheint mir das Argument der unmässigen Belastung der Behörden nicht stichhaltig, denn die meisten Bestimmungen der Konvention richten sich nicht an die Bürger als solche, sondern enthalten Gesetzgebungsaufträge an die Legislative. Abgesehen von wenigen Ausnahmen handelt es sich nicht um self-executing-Normen.

Zu c), unzulässiger Einbruch in unsere föderative Ordnung: Wie Sie wissen, besitzt der Bund nach Doktrin und Praxis eine umfassende Treaty making power. Der Bund kann internationale Verträge schliessen auch auf Gebieten, die innerstaatlich in die Zuständigkeit der Kantone fallen. Bedeutet nun nicht der Beitritt zur Konvention einen weiteren Akt der schleichenden Zentralisierung? Auch diese Bedenken wiegen m. E. nicht schwer. Die Konvention enthält zwar einige Bestimmungen, die in den Bereich der Erziehung und der Kultur hineinwirken. Diese Bestimmungen müssen aber durch die Kantone vollzogen werden, so dass man kaum behaupten kann, die Kantone würden durch den Beitritt einen Macht- und Zuständigkeitsverlust erleiden.

Zu d), Einbruch in die liberalen Grundrechte: Die Rassendiskriminierungskonvention hat Einschränkungen etwa der Meinungsäusserungsfreiheit, der Versammlungsfreiheit, der Demonstrationsfreiheit usw. zur Folge. Denken Sie an den berühmten Fall aus Deutschland, wo der Eigentümer eines Hauses an seinem Gartentor eine Tafel angebracht hat mit der Aufschrift, es sei eine infame Lüge, dass während des Zweiten Weltkrieges sechs Millionen Juden in Konzentrationslagern getötet worden seien. Der Nachbar, ein Jude, hat geklagt, und der Eigentümer wurde verpflichtet, diese Tafel zu beseitigen. Es besteht hier ein Spannungsverhältnis zwischen Rassenschutz und Meinungsäusserungsfreiheit, auf das ich später noch zu sprechen kommen werde.

2. Der Beitritt als ein Akt der internationalen Solidarität

Die Frage der innerstaatlichen Auswirkungen eines Beitritts ist sekundär gegenüber dem Aspekt der internationalen Solidarität. Es geht hier darum, dass wir von der richtigen Perspektive, vom zeitgemässen juristischen und politischen Weltbild ausgehen. Lange waren wir uns in der Schweiz gewohnt, entsprechend dem Wortlaut von Art. 2 BV die Erhaltung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen als das einzige aussenpolitische Ziel der Schweiz zu betrachten. Um dieses Ziel kreisten die drei Maximen der schweizerischen Aussenpolitik wie Monde um die Sonne, nämlich die Maxime der Solidarität, der Disponibilität und der Neutralität. Angesichts der neuen integrationspolitischen und weltpolitischen Gegebenheiten hat aber dieses traditionelle Leitbild der schweizerischen Aussenpolitik an Realitätsbezug eingebüsst. Heute müssen wir davon ausgehen, dass die Schweiz drei aussenpolitische Ziele verfolgen soll:

- a) *Die Unabhängigkeit.* Die Strategie dazu wäre die Neutralität.
- b) *Oeffnung nach Europa.* Die Strategie wäre der Abschluss von

integrationspolitischen Verträgen und die europaverträgliche Ausgestaltung unseres eigenen Rechtes.

- c) *Internationale Solidarität*. Mittel dazu sind der Beitritt und die aktive Mitwirkung in internationalen Organisationen und eben der Abschluss von entsprechenden Staatsverträgen.

Hier geht es nun um das dritte dieser Ziele. Erweitern wir also unser Gesichtsfeld, unseren Beurteilungsrahmen, auf die internationale Ebene, so zeigt sich zweierlei:

- erstens, dass wir in einer höchst gefährlichen, in zunehmendem Masse dem Chaos zutreibenden, ungerecht strukturierten Welt leben, und

- zweitens, dass in dieser Welt ein enormer Ordnungsbedarf besteht und dass die Weltgemeinschaft in zunehmendem Masse zu einer Rechtsgemeinschaft werden muss, um überhaupt überleben zu können. Es ist eine der grossen Herausforderungen unserer Zeit, Weltverfassungsstrukturen, Principles of minimal world ordre aufzubauen und auszubauen. Zu den noch bescheidenen Ansätzen einer materiellen Verfassungsstruktur der Weltgemeinschaft gehört nun auch der internationale Menschenrechtsschutz, wie er sich heute um ein komplexes Gebäude von Regelungen mit zum Teil rechtsverbindlichem, zum Teil nur politischem Charakter; diese wirken z. T. universal, z. T. nur regional, und sie sind auch mit ganz unterschiedlichen Durchsetzungsmechanismen verbunden. Alle diese Menschenrechtsinstrumente sind bestrebt, ein ethisches Element in die sonst von der Machtpolitik beherrschte Struktur der internationalen Beziehungen einzubringen. Im Gesamtgefüge dieser Normen kommt nun eben der Rassendiskriminierungskonvention ein ganz zentraler Platz zu. Diskriminierung aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, gehören zu den stossendsten Ungerechtigkeiten, die in unserem Jahrhundert begangen wurden - denken Sie an die Naziverbrechen oder an die Diskriminierungen, die mit dem Kolonialismus verbunden waren. Keine internationale Konvention deckt diese Rassendiskriminierungen genügend ab. Heute sind der Internationalen Rassendiskriminierungskonvention 129 Staaten beigetreten. Sie gehört zu den am breitesten ratifizierten Konventionen des internationalen Menschenrechtsschutzes. In dieser Situation scheint mir ein Beitritt ein Akt der gebotenen internationalen Solidarität der Schweiz zu sein.

Konkret glaube ich, dass die Ratifikation aus *drei aussenpolitischen Motiven* vorgenommen werden sollte:

1. Als ein *symbolischer Akt* dafür, dass sich die Schweiz als solidarischer Teil der Weltgemeinschaft betrachtet. Die Schweiz war ein Pionier und ist ein Zentrum des humanitären Völkerrechtes, das von Genf ausgegangen ist. Sie sollte nun auch ihr Engagement im Bereiche des Menschenrechtsschutzes ausserhalb der bewaffneten Konflikte verstärken. Es geht hier um eine Frage der Identität der Schweiz. Ich erinnere mich an einen Ausspruch eines berühmten Verfassungsrechts-Professors in den USA: "Es geht uns ein Urteil aus dem fernen Kalifornien, ein internationaler Akt der Vereinigten Staaten als Bürger der USA etwas an. Wir müssen uns immer fragen: Wollen wir Bürger eines Landes sein, das derartige Akte begeht oder nicht begeht?" Es gehört zur Identität der Schweiz, dass wir uns einem solchen Werk des Menschenrechtsschutzes anschliessen.

2. Der Beitritt zur Konvention würde dem Bundesrat und der Diplomatie ein Instrument in die Hand geben, Verstösse gegen diese Konvention im Ausland zu rügen. Die Schweiz kann viel besser intervenieren, wenn sie über eine solide Rechtsgrundlage verfügt, wenn sie selber sich an ein Abkommen gebunden fühlt, deren Verletzung sie bei anderen rügen möchte. Die Konvention gibt auch dem Parlament einen neuen, einfachen und sachlichen Masstab, um die Aussenpolitik des Bundesrates beurteilen und beeinflussen zu können.

3. Mit der Ratifikation übernehmen wir auch gegen aussen die Verantwortung dafür, dass wir bereit und willens sind, Auswüchse und Ausschreitungen präventiv und repressiv zu verhindern, wie sie in letzter Zeit auch in der Schweiz immer wieder vorgekommen sind.

3. Allfällige Konflikte zwischen wichtigen Geboten der nationalstaatlichen Politik auf der einen Seite und dem primären Gebot der internationalen Solidarität auf der anderen Seite.

Unsere Zulassungspolitik für Ausländer zur Erwerbstätigkeit bevorzugt traditionelle Rekrutierungsgebiete. Eine solche Differenzierung zwischen traditionellen und übrigen Rekrutierungsgebieten könnte die Rassendiskriminierungskonvention verletzen. Es scheint mir richtig, dass von der Bundesverwaltung vorgeschlagen wurde, hier einen Vorbehalt anzubringen. Dieser Vorbehalt ist auch gerechtfertigt angesichts der Grundphilosophie des internationalen Menschenrechtsschutzes, nämlich dass eine Gewährleistung der Menschenrechte auch zum internationalen Frieden führe. Ich glaube nun nicht, dass eine internationale Freizügigkeit und eine ethnisch gemischte Gesellschaft eine Garantie für einen weltweiten Frieden darstellen. Auch der Wille einer Volksgemeinschaft zur Selbstbestimmung, zur Kontrolle seiner eigenen Zuwanderungspolitik, kann ein Beitrag zum Frieden sein.

Die Rassendiskriminierungskonvention stellt die Mitgliedsstaaten vor die subtile Aufgabe einer Abwägung zwischen dem Schutz von rassistischen Minderheiten auf der einen Seite und Schutz der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit auf der anderen Seite. In den USA etwa bildet das weit verstandene 1. Amendment, die Freedom of speech, das hauptsächlichste Hindernis dafür, diese Konvention zu ratifizieren. Auch in der Schweiz ist es so, dass wir für die Handhabung unserer direktdemokratischen Institutionen einen gewissen Spielraum brauchen. So scheint es mir sinnvoll, dass auch diesbezüglich ein Vorbehalt angebracht wird, wonach diese Abwägung der Interessen in die Hände unserer eigenen Behörden gelegt wird.

Die Quintessenz meiner Ausführungen ist die, dass wir prioritär vorgehen müssen. In diesem Falle scheint mir eindeutig die Frage der internationalen Solidarität im Vordergrund zu sein gegenüber der Frage der innerstaatlichen Auswirkungen. Ich orientiere mich an der Episode eines amerikanischen Juristen und Philosophen, Thorrow. Dieser hatte sich eine Zeit lang in eine Hütte in der Nähe von Cambridge, Massachusetts, zurückgezogen; als er in dieser Hütte vernahm, dass in einem Südstaat ein Sklave zum Tode verurteilt worden war und dass der Richter gesagt habe, der Sklave sei ein blosses Eigentum ohne menschliche

Würde, ist er ins Dorf gegangen und hat die Kirchenglocken geläutet. Thorrow hat eine Rede gehalten und gesagt, dass, wenn ein Neger hingerichtet wird, auch im fernen Süden, die Bürger von Massachussetts mitbetroffen seien. Dasselbe gilt auch für Fragen der Rassendiskriminierung. Solche Unrechtsakte, auch wenn sie in fernen Ländern geschehen, sind in der heutigen Welt eine Angelegenheit, die uns Schweizer mitbetreffen müssen. Darum sollten wir dieser internationalen Konvention beitreten.

Dr. Norbert Bernhard:

Sehr geehrte Damen, sehr geehrte Herren

Sie werden sich vielleicht fragen, was ein einfacher Doktor in diesem illustren Kreis von Professoren, einem Regierungsrat, einem Botschafter und National- und Ständeräten zu suchen hat. Gestatten Sie mir deshalb einleitend ein paar Worte zu meiner Person. Ich habe Ethnologie - Völkerkunde - studiert und mich während und nach dem Studium lange Zeit sehr intensiv mit dem Thema Rassismus auseinandergesetzt. Das zweite Schwergewicht meiner Studien war die afrikanische Geschichte. Auf diesen Gebieten habe ich die meisten meiner Arbeiten an der Uni verfasst, darunter auch meine Dissertation. Nach einem Artikel in der Basler Zeitung wurde ich von einem Verlag angefragt, ob ich aus meiner Doktorarbeit nicht ein Buch über Rassismus und Ethnozentrismus machen möchte - einer Bitte, der ich natürlich gerne nachkam.

Heute arbeite ich als Projektleiter bei der Schweizerischen Bankgesellschaft; ich glaube aber, dass ich aufgrund meiner früheren Tätigkeiten - und vielleicht gerade wegen meinem Wechsel in ein ganz anderes Gebiet - etwas zur heutigen Diskussion beitragen kann.

Ich wurde gebeten, zum Thema Rassismus aus ethnologischer Sicht Stellung zu nehmen und mich zu den Ursachen von Rassismus, den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und den denkbaren Gegenmassnahmen zu äussern. Mein Expose trägt den Titel Rassismus und Ueberfremdung.

Bevor ich auf mein eigentliches Thema zu sprechen komme, müssen wir uns über einige Begriffe klar werden: Was ist eigentlich Rassismus? Was ist eine Rasse? Was ist Ethnozentrismus? Wer von Rassismus redet sollte eigentlich wissen, was eine Rasse ist. Doch gerade das tun die wenigsten.

Bis ins letzte Jahrhundert wurden in der Wissenschaft für die Bestimmung von Menschenrassen hauptsächlich Körper- und Kopfmerkmale herangezogen. "Modernere" Versuche der Gliederung der Menschheit in verschiedene Rassen basieren mehr und mehr auf genetischen Daten.

Was sind nun diese typischen Rassenmerkmale? Eine unvollständige Liste umfasst etwa die folgenden:

Haut-, Haar- und Augenfarbe
 Stärke des Bartwuchses
 Form der Ohrmuscheln
 Kieferform
 Behaarung der Fingermittelglieder
 Fettablagerung
 Sitzhöhe in Prozent der Körperhöhe
 Blutgruppe
 Schweissproduktion

Wenn Sie nach dieser Aufzählung die Stirne runzeln, dann tun Sie das meiner Ansicht nach zu Recht. Vielleicht kommt Ihnen dabei auch die Idee, dass Männer und Frauen Angehörige verschiedener Rassen sind.

Wie dem auch sei: die Menschheit ist aus genetischer Sicht ausgesprochen homogen. Trotzdem gibt es Rassenforscher, die aufgrund von Faktoren wie eben etwa der Schweissproduktion die Weltbevölkerung in verschiedene Rassen aufteilen; die Anzahl "Menschenrassen", die Wissenschaftler zu erkennen glauben, bewegt sich zwischen 2 und 200. Diese Gliederungsversuche basieren in der Regel auf einer der beiden folgenden Definitionen:

Aus biologischer Sicht sind Rassen Untergruppen einer Spezies, die sich durch vererbliche Charakteristiken von anderen Gruppen derselben Spezies unterscheiden; die Spezies ihrerseits umfasst all die Individuen, die untereinander fruchtbare Nachkommen zeugen können.

Aus genetischer Sicht sind Rassen Untereinheiten einer Art, die sich von den anderen Untereinheiten derselben Art nicht durch Exklusivmerkmale, also nicht durch das Vorhandensein beziehungsweise das Fehlen bestimmter Eigenschaften, sondern lediglich durch eine unterschiedliche Häufigkeit und Ausprägtheit dieser Charakteristiken unterscheiden.

Aufgrund dieser Definitionen können wir nun umreißen, was man unter Rassismus verstehen könnte: Rassismus ist die gefühlsmässige Ueberzeugung, dass Rasse, Intelligenz und Verhalten durch Vererbung miteinander gekoppelt sind, und dass gewisse Rassen anderen Rassen überlegen sind.

Ob es aus wissenschaftlicher Sicht überhaupt verschiedene Menschenrassen gibt, ist dabei unwichtig, das wird vorausgesetzt. An dieser Stelle muss ein weiterer Begriff in die Diskussion eingebracht werden, nämlich der des Ethnozentrismus:

Ethnozentrismus ist die gefühlsmässige Ueberzeugung, dass die eigene kulturelle Gruppe Fremdgruppen überlegen ist, und dass die Fremdgruppen wegen ihren unterschiedlichen kulturellen Merkmalen minderwertig sind.

Eine kulturelle Gruppe ist dabei eine Gruppe von Personen, die sich aufgrund von wirklichen oder fiktiven gemeinsamen kulturellen Merkmalen als eine gesonderte Einheit ansieht. Dabei kann es sich um irgendeinen Eingeborenenstamm in Afrika handeln oder um soziographische oder nationale Einheiten wie Berner, Romands oder Schweizer. Das heisst nun aber auch, dass jedes Individuum auf verschiedenen Ebenen gleichzeitig verschiedenen kulturellen Gruppen angehören kann.

Um die beiden Begriffe nochmals klar auseinanderzuhalten: Rassismus greift in seiner Beurteilung von Fremden auf biologisch-genetische Unterschiede zurück, Ethnozentrismus hingegen auf kulturelle Werte, Vorstellungen und Errungenschaften. Im Uebereinkommen zur Beseitigung von Rassendiskriminierung von 1965 wird Ethnozentrismus unter dem Begriff Rassismus subsumiert.

Ethnozentrismus ist keine schweizerische Erfindung. Ethnozentrismus ist universell: jede Ethnie oder jeder Stamm rund um die Welt ist ethnozentrisch. Das gilt für die Buschleute im südlichen Afrika, die sich selber San, das heisst Menschen, nennen, genauso wie für die Eskimo im hohen Norden, deren Eigenbezeichnung, Inuit, ebenfalls Mensch bedeutet.

Man kann sich fragen, ob ein gewisser Grad Ethnozentrismus nicht notwendig ist, um das Ueberleben von kulturellen Gruppen als eigenständige Einheiten überhaupt erst möglich zu machen. Ich komme immer mehr zur Ueberzeugung, dass wir Schweizer - genauso wie jedes andere Volk auch - ohne Ethnozentrismus unsere Identität verlieren würden und im Einheitsbrei einer undefinierbaren Masse ohne gemeinsame Vergangenheit und ohne Zukunftsperspektiven aufgehen würden.

Eine gemeinsame Sprache, Geschichte, Religion, ein gewisser kleinster gemeinsamer Nenner in unserer Kultur, ein Zusammengehörigkeitsgefühl, aber auch ein Quentchen Stolz auf die eigenen Errungenschaften haben noch niemandem geschadet, im Gegenteil. Wir brauchen unsere Identifikations- und Abgrenzungsmerkmale, um als das weiterexistieren zu können, was wir sind. Die Vision vom "Melting Pot" wird immer eine Illusion bleiben.

Diese Illusion der multikulturellen Gesellschaft, des Melting Pot, wird rund um die Erde Tag für Tag zerstört. Das aktuelle Beispiel dazu sind die Unruhen in Los Angeles. Die Anschuldigungen des weissen Rassismus war wieder einmal rasch zur Hand, obwohl die Brandschatzungen und Verbrechensorgien nach der Initialzündung nicht mehr viel damit zu tun hatten: Schwarze gegen Koreaner, Schwarze gegen Schwarze, Latinos gegen Vietnamesen, alle gegen die Weissen.

Einen Melting Pot kann es also nicht einmal in den USA geben, dem Einwanderungsland par excellence mit einer Bevölkerungsdichte von 25 Menschen pro Quadratkilometer. In der Schweiz - mit ihren 170 Menschen pro Quadratkilometer ganz klar kein Einwanderungsland und schon längst übervölkert - wird sich eine multikulturelle Gesellschaft erst recht nie realisieren lassen.

Die Schweiz als Sammelsurium verschiedenster Ghettos kann wohl kaum ein Ziel unserer Bevölkerungspolitik sein.

Auch wenn wir es noch so ungern hören: Masseneinwanderung ist nun einmal mitverantwortlich für steigende Wohnungsnot, grössere Umweltverschmutzung, mehr Kriminalität und, letztlich, Xenophobie und Fremdenhass.

Da kann man noch 1'000 Dissertationen, Schulbücher und gescheite Zeitungsartikel gegen Rassismus und Fremdenhass schreiben, da kann man noch so viele Integrationsveranstaltungen durchführen und interkulturelle Begegnungszentren einrichten: Die Realität hat uns schon längst überholt.

Wir Schweizer sind kein Volk von Rassisten - auch dann nicht, wenn mir jemand erklären könnte, was eine Menschenrasse ist. Wir Schweizer sind Ethnozentriker, genau wie alle anderen Völker der Welt auch. Das ist keine subjektive Wertung, sondern eine objektive Feststellung.

Wenn wir Fremdenhass bekämpfen wollen, müssen wir die Ursachen beseitigen: Je mehr sich ein Volk von Fremden bedrängt fühlt, desto mehr igelt es sich ein und desto extremere Formen nimmt sein Ethnozentrismus an. Erst wenn wir die illegale Einwanderung stoppen und wieder ein vernünftiges zahlenmässiges Verhältnis zwischen Schweizern und Ausländern

hergestellt haben, können wir das Phänomen des Fremdenhasses wieder in den Griff bekommen. Wir reden viel von Menschenrechten und Asylrecht; vielleicht wäre es an der Zeit, auch einmal über das Recht jeder Nation zu reden, ihre Zukunft und ihr Schicksal selbst zu bestimmen.

Dr. Kurt Imhof

K.I. 25.5.92 / 1

Zunächst scheint es mir notwendig in Diskursen, die sich auf Begriffe wie Rasse, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit, Fremdenhass etc. und die damit gemeinten Phänomene konzentrieren, zwei grundsätzliche Dinge zu betonen.

1. Kategorien des Fremden und des Nicht-Fremden, Typisierungen des Anderen, Nicht-Zugehörigen versus Kategorien des Zugehörigen gehören zu den konstitutiven Grundlagen von Gemeinschaftsbildungen überhaupt: die Definition von Identität setzt zwingend die Definition des Nicht-Identischen voraus. Eigen- und Fremdtypisierungen – und das ist selbstverständlich eine Trivialität – dienen der Verortung von Individuen, vergemeinschafteten Gruppen und Gesellschaften.

2. Genauso wie Eigen- und Fremdtypisierungen eine notwendigen Voraussetzung der Identitätsbildung von Gruppen darstellen und insofern konstitutiv für Gruppenbildungsprozesse und Gruppenerhalt sind, genauso konstitutiv für die Vergesellschaftung ist die Diskriminierung. Nur die Diskriminierung zwischen Zugehörigkeit versus Nicht-Zugehörigkeit, Mitgliedschaft versus Nichtmitgliedschaft, ermöglicht überhaupt erst die Gruppenbildung und den Gruppenerhalt und ist damit unabdingbare Voraussetzung von Vergesellschaftungen irgendwelcher Art (Verein, Verband, Parteien, Staatsnationen etc.)

Eigen- und Fremdtypisierungen und soziale Diskriminierung in diesem alltagstheoretischen Sinn können deshalb nicht Thema eines Diskurses sein, der unter dem Gesichtspunkt der universalen Geltung der Menschenrechte und der menschlichen Würde den Begriff wie das Phänomen 'Rassendiskriminierung' problematisiert.

Worum handelt es sich denn?

Das 'Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung' definiert in Art. 1, was mit dem Begriff 'Rassendiskriminierung' gemeint ist:

"Rassendiskriminierung" bezeichnet "jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschliessung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Geniessen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder einem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird".

D.h. nichts anderes, als dass es sich hier um ein spezifisches Diskriminierungsverbot handelt, welches sich – in der Perspektive derjenigen die solche Diskriminierungen vornehmen – auf *exklusive*

Kriterien im Gegensatz zu *erwerbba*ren Kriterien abstützt, und sich auf Bereiche des 'öffentlichen Lebens' bezieht. Rasse, Hautfarbe, Abstammung, Volkstum sind in den Augen derjenigen, die solche Kriterien oder Merkmale zur Diskrimination von Zugehörigkeit versus Nicht- Zugehörigkeit verwenden, einzigartig, absolut, mithin: nicht vermittelbar. Solche Merkmalsträger gehören nicht dazu und können auch niemals dazugehören. *Exklusive* Kriterien der Diskrimination sind im Gegensatz zu *erwerbba*ren Kriterien nicht universalistisch, sie sind Fremdkörper in modernen Gesellschaften, die Leistungszuteilungen gemäss universalistischen Kriterien auf der Basis der Gleichheit ihrer Mitglieder vornehmen: exklusive Diskriminierungen produzieren soziale und rechtliche Ungleichheiten auf eine grundsätzliche und nicht überwindbare Weise. Mit gutem Grund zählen Deklarationen der Vereinten Nationen, der KSZE, des Europarates etc. auch die *Religionszugehörigkeit* zu denjenigen Kriterien gemäss denen Diskriminierung im öffentlichen Leben nicht statthaft ist. Zum einen können sich Religionszugehörigkeit und zugeschriebene Rassentypisierung überdecken (Judentum) und zum anderen wird berücksichtigt, dass die Religionszugehörigkeit aufgrund der Gewissensbindung der Subjekte zu den exklusiven Merkmalen gehört. Die strafrechtlichen Normen, die gemäss Artikel 2, Buchstabe d, der Konvention der Vereinten Nationen gegen die Rassendiskriminierung durch die beitretenden Staaten eingeführt werden sollen, zielen also darauf ab (- auf den kürzesten Nenner gebracht -) Diskrimination auf der Basis exklusiver Kriterien im Bereich des öffentlichen Lebens (im Gegensatz zum Bereich des Privaten) poenalisieren.

Mit dem nur historisch zu erklärenden, schwierigen Begriff der 'Rassendiskriminierung' (Ausschwitz, Apartheid, Rassenideologie und Antirassismus nach dem zweiten Weltkrieg), wird also ein Handeln benannt, welches Individuen oder Gruppen am Geniessen und Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten hindert und zwar nur deshalb, weil diese einer anderen 'Rasse' angehören, eine andere 'Hautfarbe' aufweisen, eine andere 'Abstammung' haben bzw. einem anderen 'Volkstum' entstammen oder einer anderen Religion angehören, d.h. Träger von exklusiven Merkmalen sind.

Den Gesetzgeber wird nun wohl an der soziologischen Perspektive interessieren, unter welchen Bedingungen solche Rassendiskriminierungen vorkommen, bzw. welche Umstände die Diskrimination nach exklusiven Kriterien fördern. Ich werde im folgenden kurz die drei wesentlichsten Bedingungen nennen, die rassendiskriminierende Bewegungen, rassendiskriminierende Einstellungen und Handlungen begünstigen.

Erstens:

Es ist nicht zu übersehen, dass der Antagonismus zwischen dem Eigenen und dem Fremden einem diskontinuierlichen Verlauf gehorcht, in dem die *Krisenphasen* eine besondere Bedeutung einnehmen¹: die Komplexitätssteigerung, der sich die Gesellschaft über modernisierungsinduzierte strukturelle Spannungen, erhöhte Konfliktivität, Orientierungsverlust und Zukunftsunsicherheit ausgesetzt sieht, erhöht regelmässig die soziale Relevanz von Ideologien insbesondere bei Unter- und unteren Mittelschichten, die die Identitätssicherung der Gesellschaft wie die Ursachendeutung des Gegenwartszustandes über stigmatisierende Typisierung des Fremden realisieren, mithin *Ethnizität* als Ressource zur Identitätsstiftung einsetzen.

Regelmässig im Vorfeld und im Verlauf sozialer Krisen häufen sich jene sozialen Bewegungen, deren Träger in allem Fremden jenes gefunden zu haben glauben, welches für eine bessere und glücklichere Zukunft verbannt werden sollte. Besonders im Rhythmus von sozialen Krisenlagen, die immer zugleich gesellschaftliche Identitätskrisen sind, steigt die Attraktivität von Typisierungen, die an vermeintlich klaren, weil exklusiven, Identitätsmerkmalen die Grenzen der Gesellschaft enger zu ziehen versuchen. Die scheinbare Selbstevidenz phänotypischer, d.h. visibler Merkmale der Fremdheit und die mythische Dignität, die der kulturellen Herkunft in Volkstumsvorstellungen zukommt, verschafft neue Sicherheit und produziert mit der Diskriminierung der Fremden gleichzeitig und regelmässig soziale Gruppen, deren Präsenz als ursächlich für den krisenhaften status quo betrachtet wird.

Entsprechend entstammt der Begriff wie das Phänomen der 'schweizerischen' 'Überfremdung' der Zeit der Grossen Depression in den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts. Die 'Überfremdung' gewann wieder an Virulenz in der klassenantagonistischen Krise ausgangs des Ersten Weltkrieges und erhöhte als ideologisches Konstrukt seine

Bedeutung nochmals in den 30er Jahren zur Zeit der Weltwirtschaftskrise. Jener Phase übrigens, der wir unsere Ausländergesetzgebung verdanken. Bis zu den 60er Jahren war dann das 'Überfremdungsproblem' vom Tisch. Erst im Vorfeld der Krise der 70er Jahre gewannen neue soziale Bewegungen, die sich auf dieses ideologische Konstrukt bezogen, wieder an Bedeutung. Überfremdungsbewegungen und die damit verbundenen fremdenfeindlichen Erscheinungen sind ausgezeichnete Krisenindikatoren, und zwar unabhängig von der Zahl der Fremden an sich. D.h. die Virulenz der Überfremdungsfrage korreliert nicht mit der Präsenz des Fremden.

Zweitens:

Spannungen zwischen Mehrheiten und Minderheiten und die damit verbundenen Etnisierungsprozesse sind insbesondere dann zu erwarten, wenn strukturelle Disparitäten Mobilitäts- und Entwicklungsmöglichkeiten für ganze soziale Gruppen verhindern. Strukturell benachteiligte Regionen, regionale Modernisierungsverlierer, systematisch benachteiligte Minderheiten etc. schöpfen dann aus ihrer ethnischen Identität die ideologischen Konstrukte, die den *gemeinsamen* Kampf gegen die empfundene Benachteiligung ermöglichen. Strukturelle Disparitäten werden also über Etnisierungsprozesse zu einem Konflikt der Kulturen umdefiniert. Oder anders formuliert: die politische Interessenallokation wird damit ethnisiert,

Drittens:

Die dritte Ursache fremdenfeindlicher Strömungen steht im Zusammenhang mit erschwerten Assimilations- und Integrationsmöglichkeiten für Immigranten.

Die strukturelle Benachteiligung von Einwanderern, d.h. die systematische Verhinderung oder Erschwerung ihrer vertikalen Mobilität im gesellschaftlichen Positionssystem und ihre kulturelle Zurückweisung führen zwangsläufig zu einer oft fundamentalistischen Wiederbelebung der Herkunftsidentität der Immigranten (Bsp. Re-Islamisierung der Türken und Nordafrikaner in Europa). Unterschichtungstendenzen und Dissimilation bringen ethnische Grenzen mit Klassengrenzen in Übereinstimmung und produzieren entsprechend 'heisse' Konfliktlinien. Mehrheits-Minderheitenkonflikte die strukturell durch hohe Disparität und kulturell durch eine Re-etnisierung gekennzeichnet sind durchlaufen das klassische Muster wechselseitiger Intensivierung des Konflikts (Eskalationsgefahr).

Diskontinuierliche Identitätskrisen auf Seiten der autochthonen Bevölkerung zum einen, zumeist modernisierungsinduzierte strukturelle Disparitäten in der Gesellschaft (benachteiligte Regionen) und Integrations- und Assimilationswiderstände zum anderen, sind die hauptsächlichen Ursachen für eine Re-Ethnisierung des Politischen und damit für alle Formen der Fremdenfeindlichkeit und Diskrimination in modernen, funktional differenzierten Gesellschaften.

Ethnisierungsprozesse gehorchen dem klassischen Muster wechselseitiger Aufschaukelung und erreichen durch die hohe Loyalitätsbindung, die ethnisch geprägten Identitäten eigen sind, rasch einen totalitären Charakter. Rassismus steckt nicht per se in den Subjekten der Epoche nach Auschwitz und nach der Entkolonialisierung: Rassismus ist das Produkt ethnischer Identitätsfindung zumeist Marginalisierter im Kampf gegen ihre Marginalisierung. An ethnischen Konflikten wird ersichtlich, wie *Rassismus Rassismus produziert*, wie die politische Interessenallokation zum Kampf der Kulturen, zum Kulturkampf mutiert.

Die Konvention der Vereinten Nationen und der vorgesehene Strafrechtsartikel setzen nun präzise auf kultureller Ebene an und versuchen, den Kampf der Kulturen zu Disziplinieren bzw. prophylaktisch zu verhindern. Die Poenalisierung der Verbreitung rassendiskriminierender Ideologien und rassendiskriminierender Handlungen im öffentlichen Bereich bekämpft die Re-Ethnisierung des Politischen da, wo sie entsteht: an der diskriminierenden Ausgrenzung sozialer Gruppen, die diese förmlich in ihre kulturelle Herkunft zurückdrängt. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen.

Die Poenalisierung der Rassendiskriminierung könnte sich auch als ein Mittel erweisen, dass dem im politischen Kampf gesunkenen Bedeutungsgehalt von Begriffen wie *Rassendiskriminierung, Rassismus, rassistische ideologien* wieder mehr Sinn verleiht. Die inflationäre Verwendung dieser Begriffe im Pulverdampf der politischen Auseinandersetzung liess die begriffliche Schärfe dieser stigmatisierenden Begriffe verkommen und dadurch sank ihre Wirkung als Instrument der sozialen Kontrolle. Der leichtfertige Umgang mit solchen Ausdrücken durch Kräfte, die sich als antirassistisch verstehen bewirkt gerade das Gegenteil dessen, was damit beabsichtigt ist: Begriffe wie Rassendiskriminierung und Rassismus verloren einen guten Teil ihres diskriminierenden Gehalts und damit ihre wichtige Funktion für die soziale Selbstkontrolle von Gesellschaften.

Ihre Formulierung im Strafrecht könnte eine Aufwertung dahingehend bringen, als Diskurse über Rassismus diszipliniert werden und die soziale Kontrolle solcher Begriffe wieder eher greift, und das ist ja das, was neben einer strafrechtlichen Sanktionierung vor allem erzielt werden muss.

M. Vodoz : D'entrée de cause, précisons que je ne suis pas un expert, et que je vais raconter le vécu d'un citoyen qui milite depuis plusieurs années contre toute forme de discrimination raciale. Je ne m'exprime pas comme Conseiller d'Etat, mais comme président de la LICRA de Suisse, organisation qui depuis plus de dix ans, travaille pour que notre pays ratifie la Convention internationale du 25 décembre 1965 sur l'élimination de toutes formes de discrimination raciale. La section suisse de la LICRA a constitué, il y a un certain nombre d'années, un groupe de travail formé de juristes qui a soumis un texte au Conseil fédéral afin de parvenir à faire ratifier ladite convention.

Nous sommes aussi à la base de l'initiative du canton de Genève visant à demander d'activer cette ratification.

Enfin, la LICRA suisse est d'accord avec le texte mis au point par le Conseil fédéral à la suite de la procédure de consultation. Aucune proposition de modification n'est à attendre de notre part.

Sur le plan sociologique, la mobilité des personnes, accentuée par les conflits internationaux ou intérieurs qui s'égrènent au long du calendrier conduisent les pays à recevoir des populations résidentes toujours plus diversifiées. Notre pays n'échappe donc pas à cette mutation de notre société liée à l'arrivée de personnes qui sont autres que nous. Evidemment que cette mobilité des personnes et cette activation du mélange entre des personnes d'horizons différents génèrent des tensions sur les plans intérieur et international qu'il y a lieu de contrôler. Ces tensions s'aggravent en période de crise économique, comme l'ont signalé d'autres experts, en ce sens que l'on cherche des boucs émissaires si la situation se détériore.

Ainsi naissent des violences - verbales ou autres - toujours plus nombreuses. J'ai apporté, et vous pourrez le consulter, un dossier impressionnant de documents visant soit des individus, soit des groupes d'individus de pays différents du nôtre. Des actes racistes et antisémites résultent aussi de thèses pseudo-scientifiques alimentées par les négationnistes de l'histoire: notre pays est à ce titre - faute d'une législation qui permette la répression de tels actes - le berceau de différents mouvements, qui, venant de l'extérieur, développent des thèses qui nient des faits de l'histoire, notamment l'holocauste.

La LICRA a décidé de s'engager à fond avec d'autres groupements de ce pays pour permettre à la Suisse de ratifier cette convention internationale.

Le racisme s'attaque à la dignité de l'homme pris isolément ou en groupe. Le raciste hait la différence. C'est pourquoi l'on peut définir la discrimination raciale comme toute distinction exclusive, restrictive, fondée sur la race, la couleur, l'origine ethnique, et qui a pour but de détruire ou de compromettre l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour l'individu. L'ethnocentrisme se définit en l'occurrence comme une attitude tendant à valoriser son propre environnement socio-culturel comme supérieur à tout autre.

Autour de ces éléments de xénophobie, de racisme ou d'ethnocentrisme, seul compte le respect de la dignité de l'homme. En consentant à adhérer à la Convention internationale contre le racisme, et en modifiant notre droit positif, notamment notre droit pénal par l'introduction de dispositions permettant de lutter contre les actes racistes et antisémites, vous permettez d'asseoir le respect de la dignité de l'homme dans ce pays.

D'ailleurs, les catégories de personnes qui défendent certaines thèses, notamment racistes ou antisémites, fondées sur la biologie ou d'autres critères, font nécessairement partie de l'espèce humaine. L'espèce humaine est la notion-clé qui à la fois explique le combat de droit humanitaire en faveur de l'adhésion à cette convention, et se trouve utilisée pour justifier le racisme.

L'idéologie raciste, qui tend vers un humanisme spécifique, c'est-à-dire sélectif, transcende les particularismes néanmoins, puisque c'est par ces particularismes qu'elle peut prendre forme et se développer. C'est pourquoi toute personne de ce pays attachée à la dignité de l'homme devrait se porter en faveur de la ratification de cette convention.

A la LICRA, nous vivons au quotidien un certain nombre d'actes qui ont tendance à se développer à cause de la crise économique. Nous sommes désarmés sur le plan juridique - hormis en cas d'atteinte à la propriété ou d'agressions diverses - quant à la diffamation et l'atteinte à l'honneur. Nous en avons fait l'expérience à la LICRA à l'occasion de plaintes que nous avons déposées il y a 3 ans lors du Salon du livre, où le stand iranien présentait les Protocoles des sages de Sion, ouvrage scandaleux dont le Tribunal fédéral avait déclaré le caractère fallacieux il y a déjà 40 ans. Nous avons eu beaucoup de peine à obtenir le retrait de ces ouvrages de la part des instances juridiques genevoises. Lorsqu'il y a des manifestations racistes ou antisémites, nous déposons des plaintes pénales, mais elles n'aboutissent généralement que difficilement.

Dans ce contexte, il nous faut d'une part, modifier notre Code pénal pour avoir des dispositions permettant une répression dans ce domaine, et d'autre part, agir dans le domaine éducatif sur le plan de la prévention. Ainsi à Genève, il y a un enseignement spécifique sur le racisme et l'antisémitisme au niveau du cycle d'orientation. Ces cours sont très suivis. C'est un élément fondamental de l'apprentissage de la prise en compte de la différence.

Notons que les dispositions qui vous sont proposées, et c'est un libéral qui parle, ne font nullement obstacle à la liberté d'expression et d'opinion, car cette forme de liberté n'autorise pas à dire n'importe quoi. C'est donc un faux combat que d'opposer aux dispositions proposées l'argument de l'atteinte à la liberté d'expression ou d'opinion.

M. l'ambassadeur **Krafft** : Je voudrais me concentrer sur la Convention de 1965 à laquelle le Conseil fédéral vous propose d'adhérer dans son message du 2 mars dernier : quelles sont les obligations imposées aux Etats parties? Que fait le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale? Quelles seront les conséquences pour la Suisse de la ratification de la Convention?

Dans son rapport du 16 mars 1992 sur l'extrémisme en Suisse, le Conseil fédéral a en effet estimé que, même si l'élaboration de normes juridiques ne permettait pas, à elle seule, de lutter avec suffisamment d'efficacité contre l'augmentation du nombre d'agissements et de manifestations racistes, la ratification de la Convention de 1965 n'en était pas moins urgente.

Tout d'abord, il faut se demander ce que la Convention entend exactement par les termes "*discrimination raciale*". Cette question a également été soulevée lors de votre premier débat à ce sujet, au début du mois d'avril. La définition donnée par l'ar-

ticle premier de la Convention peut nous apporter quelques clarifications, au moins sur le plan juridique :

1.1. La Convention part d'une *notion large de race* : ce ne sont pas des critères anthropologiques - s'ils existent - qui comptent. La Convention a en effet choisi une approche *sociologique* : elle interdit les discriminations fondées sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique. Elle part de l'idée que *tous les êtres humains naissent égaux en dignité et en droits*, nonobstant leur appartenance à des groupes sociaux particuliers, ainsi que le proclame l'article premier de la Déclaration sur la race et les préjugés raciaux adoptée le 27 novembre 1978 par la Conférence générale de l'UNESCO.

1.2. La Convention interdit la discrimination raciale, c'est-à-dire des distinctions faites par rapport à des situations égales ou comparables, distinctions qui se fondent sur les critères que je viens de mentionner et qui ne justifient pas un traitement inégal.

1.3. Ces distinctions ne sont pas tolérables, selon la Convention, si elles ont pour objectif ou pour effet de compromettre *l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme* et des libertés fondamentales. Mais - et ceci est important - il serait faux d'en tirer la conséquence que seules les discriminations à l'égard d'un droit garanti par la Constitution fédérale, par exemple, seraient interdites. Certes, la référence aux droits de l'homme restreint la discrimination aux domaines importants de la vie sociale, mais la Convention oblige en outre les Etats parties à mener une *politique générale de non discrimination*, qui n'est pas restreinte au domaine des droits de l'homme.

1.4. La discrimination visée par la Convention concerne la *vie publique*. Comme le message l'a exposé, la Convention ne se réfère pas seulement aux actes des autorités, mais aussi aux relations entre personnes privées, lorsque leurs actes ont une certaine publicité. Si la Convention visait uniquement les actes des autorités, son article 4 - qui oblige les Etats à prendre des mesures sur le plan du droit pénal - n'aurait alors pas de sens. Il faut constater d'emblée que le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a de la peine à faire une distinction claire entre la vie publique et la vie privée. Mais - et c'est un exemple important - la Convention n'interdit pas de faire des choix personnels dans la vie privée: ainsi, la liberté de contracter, qui est garantie par notre constitution, reste intacte.

1.5. Enfin, selon l'alinéa 2 de son *article premier*, la Convention ne s'applique pas aux distinctions faites par un Etat partie entre ses propres ressortissants et des étrangers. Selon l'interprétation du Comité, qui se base sur l'objectif poursuivi par la Convention, *de telles discriminations sont en principe admises, tant qu'elles n'ont pas pour but la discrimination raciale ou qu'elles ne déploient pas un tel effet*. Nous verrons plus loin l'interprétation qu'en a donnée le Comité dans un cas particulier (§ 7).

En conclusion, l'interdiction de la discrimination raciale, qui est à la base de la présente Convention, correspond, dans son objectif et dans sa portée, à l'article 4, alinéa premier, de la Constitution fédérale. Cette disposition - vous le savez - pose le principe de l'égalité pour toutes les personnes relevant de la juridiction suisse et interdit aux autorités de

traiter des situations égales de manière inégale, donc de discriminer des personnes ou des groupes de personnes.

2. Quelles obligations la Convention impose-t-elle aux Etats parties? Je voudrais souligner ici quelques aspects fondamentaux.

L'obligation la plus générale est définie à l'article 2, lettre a, de la Convention: l'Etat doit s'abstenir de tout acte ou de toute pratique de discrimination raciale et faire en sorte que toutes les autorités et institutions publiques s'y conforment. L'Etat doit, par des moyens appropriés, interdire la discrimination raciale pratiquée par des personnes ou des organisations. Si les circonstances l'exigent, il doit prendre des mesures législatives à cette fin. Selon le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, un Etat ne peut justifier sa passivité à l'égard de la discrimination raciale en alléguant l'absence de discrimination sur son territoire: un des buts de la Convention étant de prévenir la discrimination raciale, les Etats sont obligés de prendre des mesures, par exemple, pour lutter contre les préjugés raciaux, qui existent dans toute société.

L'article 4 oblige, en particulier, les Etats à prendre des mesures sur le plan du droit pénal. De l'avis du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, c'est là une des dispositions les plus importantes de la Convention. Le Comité s'est prononcé à plusieurs reprises à ce sujet. J'y reviendrai plus loin.

L'article 2, alinéa 2, oblige les Etats à prendre des mesures positives concrètes pour assurer le développement et la protection de certains groupes raciaux ou d'individus appartenant à ces groupes, si les circonstances l'exigent.

Pour terminer, il y a lieu de mentionner l'article 7, qui demande aux Etats parties de prendre des mesures concrètes contre les préjugés et en faveur d'une meilleure compréhension entre les différents groupes raciaux. Le message du Conseil fédéral a montré l'importance qui doit être attribuée à cette disposition, qui concerne au premier chef les compétences des cantons dans les domaines de l'éducation et de la culture. La Confédération devra, elle aussi, intensifier ses efforts, selon les lignes tracées dans le message du Conseil fédéral.

3. Outre les obligations principales imposées par la Convention, il est peut-être utile de dire quelques mots sur la nature juridique de ces obligations. A part peut-être le principe de non-discrimination, tel qu'il est consacré à l'article 2, lettre a, et à l'article 5 de la Convention, principe qui n'est pas nouveau pour l'ordre juridique suisse, la Convention ne contient pas de dispositions qui soient directement applicables. Elle oblige les autorités étatiques à prendre des mesures particulières et à mener une politique spécifique. Ses dispositions ont le caractère d'un programme et donnent aux Etats une certaine, voire une grande marge de manoeuvre en ce qui concerne la manière dont ils entendent mettre en oeuvre leurs obligations. Il n'en demeure pas moins que ce sont des obligations de droit international public: si un Etat partie ne s'y conforme pas, il se met en contradiction avec le droit international, même s'il n'existe pas, contrairement à ce que prévoit la Convention européenne des droits de l'homme, d'organe international qui soit habilité à constater formellement une violation de la Convention.

4. A la lumière des discussions qui ont eu lieu lors de la réunion de votre commission le 6 avril dernier, et notamment de certaines questions qui ont été posées à cette occasion, il m'a paru intéressant d'examiner maintenant de plus près les travaux du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et d'essayer de décrire la contribution que la Convention des Nations Unies peut apporter à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le contexte des efforts que déploie cette organisation pour améliorer le respect des droits de l'homme dans le monde.

Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a tenu sa première session au siège de l'Organisation des Nations-Unies, à New York, du 19 au 30 janvier 1970 et il a régulièrement tenu deux sessions annuelles depuis cette date. A chacune de ses réunions, il examine des rapports, des observations et des renseignements communiqués par les Etats parties, conformément à l'article 9 de la Convention, au sujet des mesures qu'ils ont adoptées pour la mettre en oeuvre. Ces dernières années, le Comité a consacré une grande attention à l'élaboration, avec l'assistance de l'UNESCO, de principes directeurs concernant l'application de l'article 7 de la Convention, en vertu duquel les Etats parties s'engagent à prendre des mesures immédiates et efficaces, notamment dans les domaines de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et de l'information, pour lutter contre les préjugés conduisant à la discrimination raciale et pour favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre nations et groupes raciaux ou ethniques. En 1977, le Comité a formulé des principes directeurs concernant la forme et le contenu des rapports relatifs à l'article 7 et, en 1982, il a appelé l'attention des Etats parties sur certaines suggestions complémentaires concernant ces rapports. Celles-ci prévoient, en particulier, que les rapports devraient contenir autant de renseignements que possible sur chacune des grandes questions visées à l'article 7 sous les rubriques suivantes :

- *éducation et enseignement;*
- *culture;*
- *information.*

En ce qui concerne le premier de ces volets, le Comité estime, par exemple, qu'il conviendrait d'indiquer si des mesures ont été prises pour inclure dans les programmes scolaires et les programmes de formation des enseignants des cours et des matières propres à mieux connaître les problèmes relatifs aux droits de l'homme et à favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre nations et groupes raciaux ou ethniques.

5. Sur un plan plus général, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a estimé que l'absence de discrimination raciale dans un pays ne légitimait pas ce dernier à s'abstenir d'adopter des mesures donnant effet aux dispositions de la Convention. Il a considéré que cette idée reposait sur une interprétation erronée de la Convention: les dispositions de la première partie de la Convention, qui fixent les obligations des Etats parties, ne tendent pas seulement à remédier aux pratiques de discrimination raciale existantes, mais également, comme je l'ai déjà relevé, à prévenir de telles pratiques à l'avenir. Par ailleurs, le fait pour un Etat d'incorporer la Convention dans son ordre juridique ne le dispense pas d'adopter des mesures législatives pour mettre en oeuvre les dispositions de la Convention. Il en va ainsi, en particulier, de

l'article 4, qui demande aux Etats parties de prendre des mesures législatives déclarant certains actes "délits punissables par la loi".

6. *Le rôle principal du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale est de nouer un dialogue avec les Etats qui présentent des rapports.* L'article 64 de son Règlement intérieur prévoit que le Comité doit faire connaître le plus tôt possible aux Etats parties la date d'ouverture, la durée et le lieu de la session au cours de laquelle leurs rapports respectifs seront examinés. Les représentants des Etats parties sont invités à assister aux séances du Comité durant lesquelles leurs rapports seront discutés. Le Comité peut aussi informer un Etat partie, auquel il décide de demander des renseignements supplémentaires, de ce qu'il peut autoriser son représentant à assister à une séance déterminée. Ce représentant doit être en mesure de répondre aux questions qui pourront lui être posées par le Comité et de faire des déclarations au sujet de rapports déjà présentés par son pays.

L'année dernière, par exemple, le Comité a examiné le dixième rapport présenté par la Suède. A cette occasion, il a noté, à propos de l'article 2 de la Convention, que la politique d'immigration suédoise était devenue récemment plus restrictive et continuait de prévoir un traitement préférentiel pour les citoyens des pays nordiques. Il a souhaité savoir combien de personnes avaient obtenu l'asile en 1989 et en 1990 et si l'immigration avait été restreinte à cause d'un accroissement des tendances racistes. Le Comité a en outre demandé, à propos des agressions commises contre des réfugiés en Suède, quels avaient été les résultats des enquêtes ouvertes dans ces cas, si les coupables avaient été poursuivis, si des poursuites pénales engagées conformément à la législation en vigueur avaient permis de réduire le nombre de ces délits et si une nouvelle législation pourrait améliorer la situation.

Le représentant de la Suède a contesté que la politique d'immigration de son pays fût devenue plus restrictive. Il a donné des indications chiffrées sur le nombre d'étrangers qui avaient été autorisés à entrer en Suède. Répondant aux observations formulées au sujet du traitement préférentiel accordé aux citoyens des pays nordiques en matière d'emploi, il a appelé l'attention sur les accords conclus dans ce domaine en vue de créer un marché commun du travail et a fait valoir que ces accords étaient parfaitement compatibles avec la Convention. A l'issue de l'examen de ce rapport, les membres du Comité se sont déclarés satisfaits du dialogue franc et constructif qui s'était poursuivi entre le Gouvernement suédois et le Comité. Celui-ci a constaté, en s'en félicitant, que la Suède accueillait un grand nombre de réfugiés et d'immigrants et s'efforçait de les intégrer à la société suédoise. Le Comité a aussi demandé à la Suède de redoubler d'efforts pour lutter contre certains actes d'hostilité à l'égard de réfugiés qui s'étaient manifestés récemment.

7. L'année dernière, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a également adopté une *opinion* concernant une communication individuelle qui lui avait été adressée par un ressortissant sénégalais. Ce dernier, qui résidait à Monaco, affirmait être victime, par la France, de l'article 5 de la Convention. L'auteur de la plainte, qui avait exercé la profession d'avocat à Dakar, avait sollicité son inscription au tableau de l'ordre des avocats de Nice. Sa requête avait été re-

jetée en dernière instance par la Cour de cassation. La décision négative du Conseil de l'ordre des avocats de Nice était motivée par le fait que le requérant ne possédait pas le certificat d'aptitude à la profession d'avocat requis par la loi française, laquelle prévoit que "*nul ne peut accéder à la profession d'avocat s'il n'est Français, sous réserve des conventions internationales*".

Le Comité a considéré, en ce qui concerne l'allégation de discrimination raciale au sens de l'article premier de la Convention, que la loi française introduisait une préférence ou une distinction entre ressortissants et non-ressortissants au sens du paragraphe 2 de cette disposition. Le refus d'inscrire le requérant au barreau reposait sur le fait qu'il n'avait pas la nationalité française, et non sur l'un quelconque des motifs énumérés à l'article premier. Le Comité a donc conclu qu'il n'y avait pas eu violation de cette disposition dans l'affaire en question.

8. A l'occasion de ses vingt ans d'existence, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a publié, en 1991, un rapport contenant son appréciation des problèmes et des obstacles qu'il a rencontrés, ainsi que de ses succès et espoirs. Le Comité s'y déclare convaincu que, du fait même de son entrée en vigueur, la Convention a rendu les Etats et l'opinion publique mondiale davantage conscients de ce fléau qu'est la discrimination raciale sous toutes ses formes et manifestations et de la nécessité urgente qu'il y a de prendre des mesures pour l'éliminer. La Convention établit des normes internationales de conduite et prescrit l'adoption de mesures précises d'ordre législatif, judiciaire, administratif et autres pour parvenir au but visé. L'obligation qu'ont les Etats parties de faire périodiquement rapport sur les mesures concrètes qu'ils ont adoptées à cet effet est considérée comme un puissant facteur de progrès dans la lutte entreprise par les Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale.

Le Comité a pu faire état des succès suivants qu'il a obtenus dans l'exécution de son mandat international. Plusieurs contributions nationales ont été modifiées par l'adjonction de dispositions portant interdiction de la discrimination raciale. Les Etats parties ont entrepris un examen systématique de leur législation pour modifier toute loi et tout règlement ayant pour effet de créer ou de perpétuer la discrimination raciale ou pour promulguer de nouvelles lois destinées à répondre aux exigences de la Convention. Un grand nombre d'Etats ont introduit dans leur législation pénale de nouvelles dispositions qui font de la discrimination raciale un délit passible de sanctions et qui mettent en oeuvre les obligations posées à l'article 4 de la Convention. Quelques Etats ont adopté une nouvelle législation donnant effet aux dispositions de l'article 5, lettre f, concernant l'accès à tous lieux et services destinés à l'usage du public, tels que moyens de transport, hôtels, restaurants, cafés, spectacles et parcs. Certains Etats parties ont entrepris des programmes ambitieux pour mettre en oeuvre les dispositions de l'article 7 de la Convention, qui a trait aux mesures dans les domaines de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et de l'information. Enfin, plusieurs Etats ont créé de nouveaux organes administratifs chargés de traiter les problèmes liés à la discrimination raciale et de protéger les intérêts de certains groupes ethniques, se conformant ainsi à l'obligation, définie à l'article 6 de la Convention, d'assurer

aux personnes soumises à leur juridiction une protection effective devant des organismes d'Etat compétents pour connaître de tous actes de discrimination raciale qui violeraient leurs droits individuels et leurs libertés fondamentales.

9. Je voudrais faire une dernière remarque qui concerne les réserves que le Conseil fédéral propose d'émettre au sujet de la présente Convention. La deuxième se réfère à la politique suisse dans le domaine de l'admission des étrangers. Dans son message, le Conseil fédéral a exposé les raisons pour lesquelles une telle réserve est nécessaire pour garder une marge de manoeuvre dans ce domaine, selon les Lignes directrices que le Conseil fédéral a établies dans son rapport du 15 mai 1991 sur la politique de la Suisse à l'égard des étrangers et des réfugiés. Mais il est important de souligner qu'à une exception près, qui concerne l'admission de certaines catégories d'étrangers, la politique de la Suisse à l'égard des étrangers ne soulève aucun problème au regard de la Convention. La Convention est un instrument de protection des droits de l'homme universel, qui protège en principe tous les êtres humains indépendamment de leur nationalité. En adhérant à la présente Convention, la Suisse s'engagera à mener une politique active visant à lutter contre la discrimination raciale. L'adhésion donnera donc un cadre de droit international à notre politique en général, mais elle ne changera pas la politique suisse à l'égard des étrangers et des réfugiés.

M. Ducret : A n'en pas douter, la grande majorité de nos concitoyens et du Parlement accepteront la ratification de cette Convention.

Néanmoins, le document qui dresse la liste des pays ayant adhéré à cette Convention (annexe 3) est très significatif : nous voyons que les pays qui ont été les plus prompts à ratifier cette Convention sont parmi les moins stricts quant au respect du droit des individus. C'est assez naturel, finalement, car c'est une façon de se donner bonne conscience et de pouvoir arguer de cette adhésion sans problèmes, puisqu'il n'y a pas de sanctions.

La Suisse aura mis 27 ans pour signer cette Convention, et on peut comprendre que certains de nos concitoyens nous demandent pourquoi la Suisse se trouve dans la nécessité de ratifier cette Convention et de côtoyer certains pays qui, manifestement, ne respectent pas sa philosophie.

(à MM. Thürer et Krafft) Comment expliquer à nos compatriotes qu'il est nécessaire, près de 25 ans après la signature de cette Convention, de la ratifier alors que chacun s'accorde à dire que notre pays applique une politique conforme à l'esprit de ladite Convention? Quand on entend l'exemple de la Suède, ou les réserves que le Conseil fédéral veut nous faire admettre pour ratifier cette Convention, on en vient à se dire que c'est la paille qui vient cacher la poutre parce qu'à l'évidence, cette Convention mériterait d'autres appréciations dans d'autres pays signataires.

Rechsteiner zu Herrn Thürer und Herrn Krafft: Sie haben es sich mit den Erläuterungen zu diesem Vorbehalt etwas einfach gemacht. Könnten Sie uns erklären, weshalb sich durch die Ratifizierung Probleme mit der schweizerischen Ausländerpolitik ergeben könnten? Vor allem sind ja das Dreikreismodell angesprochen und die Kriterien der Zulassungspolitik.

Zu Herrn Krafft: Welche Normen sind aus Ihrer Sicht self-executing? Art. 5 und Art. 2 lit. a könnten nach der Botschaft als self-executing gelten; es wird aber nicht ausgeführt, welche Auswirkungen das auf das Privatrecht haben könnte.

Zu Herrn Imhof: Der Rassenbegriff ist ein sehr heikler Begriff; im Deutschen ist er ja seit dem Nationalsozialismus auch noch historisch belastet. Professor Kunz hat aus diesem Grunde gefunden, es genüge, im Strafrecht nur mit dem Wort "ethnisch" zu operieren. Würde das aus Ihrer Sicht genügen oder nicht? - Sie haben bereits angetönt, dass die Fremdenfeindlichkeit nicht in Korrelation steht zur Zahl der Fremden. Könnten Sie diese Aussage noch etwas ausführen? Es ist politisch nicht unwichtig, dass dieser Zusammenhang wissenschaftlich noch etwas erhellt wird.

Frau Grendelmeier: Auch ich habe meine Bedenken zu den Vorbehalten. Dieses "Ja-aber"-Zugeständnis zu einem fast dreissig Jahre alten Abkommen scheint mir eine ausserordentlich schweizerische Qualität zu sein. Wir hätten diese Konvention längst unterzeichnen können; aber es werden immer dieselben Argumente angeführt: Die Schweiz als Sonderfall. Warum hat man sich nicht durchringen können, vorbehaltlos zuzustimmen? In der Praxis wird man ohnehin Schwierigkeiten mit der strafrechtlichen Verfolgung bekommen.

Zweitens beschäftigt mich die Frage, wie man in einer möglichen Abstimmungskampagne den Leuten klarmachen soll, dass Sie nun in der Öffentlichkeit nicht mehr abwertend über irgend eine Gruppierung reden können? - Auch wenn es gelingt, all den in der Strafnorm aufgezählten Punkten auszuweichen, gibt es immer noch genügend Möglichkeiten für eine versteckte Diskriminierung. Wie kann man der tatsächlichen Diskriminierung entgegenwirken - allenfalls auch strafrechtlich? Ich zweifle ein bisschen an der Praxis. Könnte mir jemand Beispiele geben, die durch dieses Gesetz nun nicht mehr erfasst werden könnten?

M. l'ambassadeur Krafft : (à Mme Grendelmeier) Il y a deux réserves :

- La première réserve a été faite par pratiquement tous nos pays voisins. N'oublions pas que nous discutons depuis des années de cette Convention au Conseil de l'Europe, où des comités d'experts échangent leurs expériences sur l'application des conventions des Nations-Unies. Très rapidement, il y a eu consensus entre Etats membres du Conseil de l'Europe sur le fait que pour garantir l'équilibre nécessaire eu égard à l'élimination de la discrimination, il fallait faire une réserve pour marquer l'importance que l'on attache à cette question. Si la Suisse n'émettait pas de réserve sur ce point, cela pourrait être interprété de façon curieuse.

- La deuxième réserve est plus difficile, et nous avons hésité avant de l'émettre. Ce n'est pas un problème nouveau: déjà en 1973, nous avons consulté le professeur Schindler pour savoir s'il y avait une problématique liant immigration étrangère et discrimination raciale. M. Schindler avait averti du problème que la politique d'immigration pourrait poser au regard de la Convention. Lorsque le message a été préparé, nous nous sommes posé la question de l'opportunité de faire une réserve sur ce

point. Tous les services présents - Office des réfugiés, Office de la justice - ont hésité, conscients du lien impliqué entre immigration étrangère et racisme. Nous avons estimé qu'il était plus transparent de dire que la conception des trois cercles défendue par le Conseil fédéral et approuvée par le Parlement pouvait soulever un problème au regard de la Convention compte tenu de la pratique qui s'est développée ces dernières années. Un Etat qui adhère après 25 ans est dans une situation différente d'un Etat qui adhère 2 ou 3 ans après. Nous avons étudié les rapports du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, et nous sommes parvenus à la conclusion qu'il était préférable de faire une réserve afin de permettre au Conseil fédéral, appuyé par le Parlement, de continuer à mener la politique qu'il menait jusqu'à maintenant.

Thürer: Ich finde es auch richtig, dass ein Vorbehalt zur Migrationspolitik angebracht wurde. Die neue Konzeption des Justizdepartementes geht ja vom Dreikreismodell aus. Bei der Abgrenzung des zweiten zum dritten Kreis - man kann schon sagen: von der zweiten zur dritten Welt - könnte ein rassistisches Motiv zugrunde liegen. Formell knüpft zwar dieses Kriterium nur an die Staatszugehörigkeit an, und das ist zulässig. Materiell könnte man aber sagen, es liege ein rassistisches Element dahinter. Um diese Dreikreispolitik aufrecht erhalten zu können, scheint mir das Anbringen eines Vorbehaltes richtiger als eine auslegende Erklärung.

Zu Herrn Ducret: Herr Bundesrat Graber hat schon 1972 gesagt, man solle ratifizieren, und es bestehe nicht der Schatten eines Zweifels, dass dies zulässig sei. Es ist auch mir nicht erklärlich, warum dieses Geschäft so lange vor uns her geschoben wurde. Ein mögliches Argument ist die Ueberlegung, die Schweiz wolle erst beitreten, wenn sie wirklich in der Lage ist, die Verpflichtungen einzuhalten. - Trotzdem hätten wir früher beitreten müssen. Wir sollten nicht allzu ängstlich darauf achten, ob jede Bestimmung des internen Rechts mit der Konvention übereinstimmt. Wir müssen die Konvention auch im Zusammenhang mit dem bestehenden Durchsetzungsmechanismus sehen. Es gibt ja keinen internationalen Richter, der über die Konvention wacht; es gibt ein Gremium, das mit den zuständigen Instanzen einen Dialog führt. Die Staaten haben eine grosse Manövrierefreiheit, so dass wir unsere Bedenken überwinden und beitreten sollten.

M. l'ambassadeur **Krafft** : M. Ducret pose effectivement une question que l'on peut poser à propos de nombreuses conventions des Nations-Unies qui présentent le même problème. Comme M. Thürer l'a dit, il y a un élément de solidarité internationale. Evidemment, nous avons attendu trop longtemps. Cependant, nous avons établi un programme de ratifications de conventions internationales. M. Rechsteiner a souvent interpellé le Conseil fédéral sur la mise en oeuvre de ce programme. Cette année, nous adhérons au Pacte des Nations-Unies, par exemple. Comment expliquer au public le caractère tardif de cette adhésion? Parmi les motifs on peut citer la solidarité internationale, comme il a déjà été dit; notons, comme le Conseil fédéral l'a toujours souhaité, que nous ne ratifions des conventions que quand nous sommes sûrs de pouvoir les respecter.

M. Ducret fait remarquer que certains pays peu exemplaires figurent dans la liste des signataires : on pourrait en dire de même pour de nombreuses autres conventions des Nations-Unies. A un certain moment, nous estimons que la question est mûre et que nous sommes en mesure de proposer au Parlement les dispositions législatives nécessaires pour mettre en oeuvre la Convention. Nous aurions pu, comme certains pays, proposer à la ratification une dizaine de conventions à la fois, mais elles seraient tombées dans l'oubli. Il est plus judicieux de vous proposer l'un après l'autre les principaux instruments en matière de droits de l'homme. Nous avons commencé par le Conseil de l'Europe pour des raisons évidentes.

Maintenant, il s'agit de rattraper de gros retards à l'égard des Nations-Unies: il y a eu les Pactes des Nations-Unies l'année passée, la Convention sur la discrimination raciale cette année, et il y aura la Convention sur les droits de l'enfant aussi vite que possible, ainsi que la Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes.

Il n'en reste pas moins que nous avons préféré présenter chaque projet de ratification accompagné d'un message particulier.

(à M. Rechsteiner) Vous avez à juste titre cité les deux articles qui donnent matière à réflexion sur leur caractère exécutoire. L'article 2, alinéa premier, lettre a stipule "Chaque Etat partie s'engage à ne se livrer à aucun acte ou pratique de discrimination raciale contre des personnes" et l'article 5 "Chaque Etat ...s'engage à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi". Si j'étais juge, je pourrais considérer que ces dispositions sont exécutoires, et sont aptes à être appliquées directement et à être le cas échéant prises en compte lorsqu'il s'agit de concrétiser des dispositions du droit civil telles que la protection de la personnalité. Ces deux textes pourraient s'intégrer dans la juridiction et déployer, si on admet le principe de la "Drittwirkung" indirecte, des effets sur le plan du droit privé. Ce sont les seules dispositions sur lesquelles on peut se poser la question.

Rechsteiner: Es wurden jetzt wenig Argumente geliefert, warum das Dreikreismodell problematisch werden könnte. Abgesehen davon ist ja das Dreikreismodell noch kein Gesetz, sondern eine Vorstellung des Bundesrates. Man könnte sich auch umgekehrt fragen, ob nicht ein Modell für eine diskriminierungsfreie Zulassungsgesetzgebung entwickelt werden könnte. Es wird ja der Schweiz nicht vorgeschrieben, die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer zu limitieren. - Herr Botschafter Krafft, Sie haben gesagt, Sie hätten in der Verwaltung lange gezögert; für die Kommission wäre es interessant, etwas von den Motiven für dieses Zögern zu erfahren.

M. l'ambassadeur **Krafft** : C'est une réserve, donc c'est la faculté que se donne la Suisse, le cas échéant, de donner une interprétation de la Convention différente de celle qu'en donne le Comité sur l'élimination de la discrimination raciale. On dit dans cette réserve que la Suisse se réserve le droit d'appliquer ses dispositions légales relatives à l'admission des étrangers et étrangères sur le marché du travail. Cela veut dire que, une fois la Convention ratifiée, nous devrons présenter un rapport qui fera état de notre politique en matière d'immigration étrangère et de la façon dont nous réalisons les exigences de la Convention. Au cas où certains membres du Co-

mité viendraient à contester la conformité de la théorie des trois cercles avec la Convention, nous pourrions nous couvrir de la réserve, qui est une forme de précaution. Nous ne savons pas comment le Comité va réagir à notre politique d'immigration. Du point de vue politique, il est important que le Conseil fédéral puisse alléguer cette réserve. Sinon, cela signifie que nous continuerons le dialogue dans le Comité, mais qu'il lui serait possible de demander de revoir la politique d'immigration. Ou nous déciderions de modifier notre politique, ou nous déciderions de ne pas le faire, et cela supposerait que nous nous exposions à des critiques à chaque rapport.

Frau Schläppi: Diese Unterteilung in einen 2. und einen 3. Kreis beruht zwar auf der Staatsangehörigkeit, impliziert aber im Grunde Unterscheidungen aufgrund ethnischer und praktischer Kriterien. Im 2. Kreis wird es nämlich keinen schwarzen Staat haben. Obwohl alle beteiligten Dienste davon ausgehen, dass dieses Dreikreismodell keine rassendiskriminierenden Zwecke verfolgt, müssen sie sich doch dem Vorwurf aussetzen, dass es solche Konsequenzen hat. Das war der Grund für diese Vorsichtsmassnahme.

Frau Grendelmeier: Wir behandeln hier doch nicht ein Immigrationsgesetz! Es geht doch jetzt darum, wie wir mit Leuten, die hier sind, umgehen, ob es nun Schwarze oder Weisse sind. Mich verwirrt, dass wir nun zwei Dinge durcheinanderbringen: Wir reden plötzlich von Arbeitsrecht und Immigration, anstatt von Diskriminierung. Vielleicht haben wir keine saubere Definition des Rassismus gemacht. Hier werden zwei Dinge verwechselt, und ein Vorbehalt gehört, rein systematisch, nicht hier herein.

Vetterli: Was würde es bedeuten, wenn dieser Vorbehalt von zwei Dritteln der Vertragsstaaten nicht akzeptiert würde - gemäss Art. 20 Abs. 2 des Uebereinkommens?

M. de Dardel : Je voulais poser la même question: si l'on veut éviter des problèmes avec le Comité, la Suisse ne va-t-elle pas rencontrer des difficultés avec l'ensemble des Etats signataires au travers de l'application de l'article 20?
Autre question : dans son message, le Conseil fédéral fait allusion à la réserve qui a été faite par la Grande-Bretagne à propos des Commonwealth Immigration Acts (de 1962 et de 1968). A mon avis, la situation est pour le fond totalement différente pour la GB parce que sont des dispositions qui favorisent l'immigration de ressortissants des pays du Commonwealth. Comme chacun sait, ces pays représentent largement des pays d'Asie ou d'Afrique, le problème du racisme ne se posant pas dans les mêmes termes de ce fait, puisque ces pays représentent les pays du troisième cercle dans la politique suisse d'immigration.

Thürer: Der Vorbehalt inkorporiert ja nicht irgend eine Art Immigrationspolitik; er bedeutet bloss, dass die Schweiz in dieser Frage freie Hand behält. Das scheint mir sinnvoll. Es gäbe noch das Instrument der auslegenden Erklärung; damit haben wir aber in der EMRK schlechte Erfahrungen gemacht, indem sich dort die Praxis vielfach abweichend entwickelt hat. Was die Zulässigkeit des Vorbehaltes anbetrifft, gibt es den völkerrechtlichen Grundsatz, wonach ein Vorbehalt nicht den Zielen und Zweck-

ken des Vertrages widersprechen dürfe. Die Folge davon, dass zwei Drittel der Staaten den Vorbehalt nicht anerkennen würden, wäre die, dass die Konvention im Verhältnis zur Schweiz nicht zustande käme.

M. l'ambassadeur **Krafft** : Cela dépend aussi de la manière dont l'objection à la réserve est intervenue. On pourrait imaginer - par exemple, des objections ont été faites contre le Yémen - que tous les Etats ayant exprimé une objection affirment que cela ne fait pas obstacle à la mise en vigueur de la Convention entre le pays qui a formulé l'objection et le pays qui a formulé la réserve. Mais je ne crois pas que cela soit une hypothèse réaliste. Nous en avons parlé au Conseil de l'Europe, et je ne pense pas que les 2/3 des Etats fassent une objection à cette réserve. Il y a eu des objections dans des cas très particuliers : le Yémen avait formulé une objection contre Israël pour des raisons politiques.

Imhof: Um den Begriff der Rasse zu erfassen, geht man am besten begriffsgeschichtlich vor. Der Begriff Rasse entstammt dem 17. Jahrhundert, wo er ohne jegliche Wertung rein katalogisierend verwendet wurde. Im Sinne von Wertungen wurde er erst Ende des 18. Jahrhunderts verwendet, vor allem aber im 19. Jahrhundert. Dort wurden aufgrund biologistischer Kriterien die Rassen nun im Sinne einer Hierarchie unterteilt und in eine Reihenfolge gebracht. Diese Begriffsentwicklung zieht sich durch bis nach dem Zweiten Weltkrieg. Der Begriff der Rasse blieb gleichsam stecken bei dieser biologistischen Unterlegung, die eine klare Hierarchisierung machte, mit Ausnahme des Apartheidregimes, das diesen Begriff bis in die 60er Jahre weiterzog.

Der Begriff Rassismus nun entstammt dem Kampf gegen das Rassendenken. Er wurde in den 20er Jahren zum ersten Mal geprägt, und zwar eben für diejenigen, die eine Politik verfolgen, die Rassen aufgrund biologischer Kriterien unterteilen. Der Begriff Rassismus hat vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg eine ausserordentliche Ausdehnung erfahren, die sich zunächst einmal erklären lässt durch den hohen Bedeutungsgehalt, den er erhalten hatte - durch Auschwitz und durch das Apartheidregime -; er wurde gleichsam popularisiert und im politische Kampf verwendet. Zudem wurde in den Diskussionen der Vereinten Nationen sehr schnell das Bedürfnis wach, nun Rassismus als diskriminierende Tätigkeit zu verurteilen. Gleichzeitig wurde man sich in den 40er Jahren bewusst, dass sich Rassismus oder fremdenfeindliche Handlungen oder diskriminierende Akte aufgrund exklusiver Kriterien nicht nur mit biologistischen Argumentationen legitimieren, sondern auch mit kulturalistischen. Das verführte dazu, in den internationalen Diskussionen den Begriff Rassendiskriminierung von dieser engen Bindung an biologistische Unterteilungen zu entfernen und auch solche hierarchisierende Unterteilungen von Fremdethnien, die kulturalistisch argumentieren, einzubeziehen. Deshalb steht nun in allen diesen internationalen Konventionen der Begriff Rassendiskriminierung.

Allerdings wird oft auch der Begriff Fremdenfeindlichkeit verwendet. Die Konvention des Europarates wie auch die KSZE-Konvention verwenden die Begriffe Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit, um aufgrund dieser definitorischen Schwierigkeiten jeglichen möglichen Definitionskrieg zu vermeiden.

Wenn man den klassischen fremdenfeindlichen Diskurs untersucht, kann man feststellen, dass fremdenfeindliche Bewegungen heute in ihrer grossen Mehrheit nicht mehr biologistisch argumentieren. Es ist nicht so einfach, dass man fremdenfeindliche Bewegungen einfach auf ihre biologistische Argumentation behaften könnte. Vielmehr lässt sich allgemein eine Verschiebung auf kulturalistische Argumentationen hin feststellen. Heute postulieren Gruppierungen, die früher biologistisch argumentiert haben, das kulturelle Recht auf Differenz. Dieses Recht auf Differenz ist deshalb besonders interessant, weil sich nun vermehrt auch Kreise, die sich eindeutig als antirassistisch verstehen, dieses Recht auf Differenz postulieren. Es gibt in der Tat eine postmoderne Aufwertung der kulturellen Eigenheiten, kultureller Reservate, und von daher ist die Argumentation auf der Kulturschiene, die im Effekt fremdenfeindliche Wirkungen hat, heute viel einfacher zu tätigen. Für die Definierung der Strafrechtsnorm haben wir es also mit einer ausserordentlich schwierigen begriffsdefinitorischen Lage zu tun.

Eine kleine Ergänzung: Es ist in den Naturwissenschaften umstritten, ob der Begriff "Rasse" kategorisierend einen Nutzwert hat. Das ist für die Soziologie überhaupt nicht entscheidend; hier interessiert allein, inwieweit dieser Begriff das Denken der Gesellschaftsmitglieder strukturiert.

Zum Zusammenhang von fremdenfeindlichen Strömungen mit der Zahl der Fremden: Ich habe in meinem Vortrag darauf hingewiesen, dass diese nicht mit der Zahl der Fremden korrelieren, insofern als wir die Fremden als ausländische Wohnbevölkerung definieren. In den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts kann man die Genese des Ueberfremdungsbegriffs in der Schweiz feststellen. Dieser Begriff konnte entstehen, weil er von rechts bis links eine ausserordentlich erklärende Wirkung hatte. Die Arbeiterbewegung verwendete den Begriff Ueberfremdung hauptsächlich gegen die italienischen Gastarbeiter, die in ihren Augen den Lohn drückten. Bürgerliche Parteien verwendeten den gleichen Begriff gegen deutsche Handwerker, die sie des Sozialismus verdächtigten. Dieses Zusammenfallen von rechts und links konnte diesen Begriff für die schweizerische Entwicklung derart wichtig, zu einem eigentlichen kulturellen Code, machen.

In den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts hatten wir einen stagnierenden Fremdenanteil. Die Virulenz fremdenfeindlicher Bewegungen - die man messen kann, indem man z. B. Zeitungen auswertet oder Rechtsetzungsprozesse analysiert - war ausgangs des Ersten Weltkrieges ausserordentlich hoch, während gleichzeitig ein massiver Abfall der ausländischen Wohnbevölkerung stattfand. Vor dem Krieg, 1914, hatten wir den höchsten Anteil mit 14,6 Prozent, 1941 den tiefsten Anteil mit 5,2 Prozent. Die wichtigsten legislativen Institutionen in der Schweiz mit Bezug auf die Ueberfremdung entstammen nun der Zeit zu Beginn der 20er Jahre und vor allem der 30er Jahre. Ausgerechnet dann finden wir in den Zeitungen sehr viele Ausgliederungsvorstellungen - ich erinnere Sie auch an den Frontenfrühling.

Man könnte in diesem Zusammenhang anfügen, dass die neuesten fremdenfeindlichen Tendenzen sich vor allem und überraschenderweise gegen eine kleine Minorität der Fremden richten, nämlich

gegen die Asylanten. Es ist deshalb überraschend, weil gleichzeitig in der Tat das erste Mal - oder hier eindeutig - der Anstieg fremdenfeindlicher Tendenzen mit dem Anstieg der Fremden in der Schweiz korreliert, vor allem mit dem Anstieg der ausländischen Wohnbevölkerung; wir haben den höchsten Stand seit 1848. Das wird aber nicht thematisiert.

M. Claude Frey : M. l'ambassadeur Krafft a évoqué la Suède et les réactions du Comité quant aux problèmes raciaux qui y ont surgi. Quelle serait l'appréciation du Comité s'il voit le rapport sur l'extrémisme en Suisse? Dans ce rapport, deux choses m'ont frappé : l'importance du nombre d'actes de violence, et à quel point, pour faire face à ces actes, la police est démunie. A plusieurs reprises, dans ce rapport, on relève qu'à la suite de l'affaire des fiches, la police n'a plus les moyens d'agir avec efficacité. Exemple : "Les informations de police en provenance des cantons font défaut, pour une grande part depuis la promulgation de la liste négative".

Autre exemple : pour lutter contre les "Skinheads" on dit : "Par manque d'une documentation, ne serait-ce qu'un tant soit peu exhaustive, on renonce ici à dresser une liste des cas d'espèces". C'est un phénomène d'extrémisme de droite qui peut être dangereux, et nous n'avons pas le début de renseignements qui nous permettent d'agir avec efficacité pour le contrer. (à M. l'ambassadeur Krafft) Au moment où nous aurons ratifié la Convention, est-ce que le Comité ne va pas demander de mettre sur pied un service de renseignements pour que la police puisse faire son travail? Pourrions avoir de telles conclusions lors de l'analyse par ce Comité de la situation en Suisse?

Ruf zu Herrn Thüerer: Könnten Sie uns näher ausführen, warum die USA diese Konvention nicht ratifiziert haben? - **Zu Herrn Bernhard:** Wieso entstehen grundsätzlich rassistische und ethnozentrische Verhaltensweisen, sei es auf seiten einzelner Individuen oder ganzer Gruppen? Besteht ein Zusammenhang zwischen Einwanderung, insbesondere aus völlig fremden Kulturkreisen, und Fremdenfeindlichkeit? Weshalb haben bedauerliche Gewaltakte gegen Asylbewerberunterkünfte, wie sie in jüngster Zeit aufgetreten sind, erst jetzt stattgefunden und nicht schon früher, in Zeiten einer ebenso grossen oder teilweise viel grösseren Einwanderung? Wie sind generell sogenannte Rassenunruhen zu erklären? - Wenn man sich mit Ihren Werken befasst, stellt man fest, dass Sie sehr viel Zeit investiert haben in den Kampf gegen Rassismus und Ethnozentrismus, gegen Fremdenfeindlichkeit. Glauben Sie, dass das Uebereinkommen, das wir heute diskutieren, in dieser Richtung etwas bewirken könnte?

Steffen: Rassendiskriminierung, aber auch die Diskriminierung ethnischer oder religiöser Gruppen, passiert ja dann, wenn diese Gruppen nahe aufeinander zu leben haben - gewollt oder verordnet und nicht gewollt. In der Schweiz gibt es politisch zwei völlig verschiedene Auffassungen bezüglich der Einwanderung von Hunderttausenden von fremden Menschen - Fremdarbeitern und Asylbewerbern. Einerseits gibt es diejenigen, die diese Einwanderung aus wirtschaftlichen oder aus politischen Gründen fördern oder mindestens nicht verhindert haben. Es gibt sogar eine Gruppe, die eine multikulturelle Gesellschaft für die Schweiz herbeiwünscht. Andererseits gibt es Kreise, die seit den frühen 60er Jahren diese Entwicklung auf demokratischem und

politischem Wege bekämpft haben. Meine Frage an Herrn Professor Thürer und Herrn Dr. Bernhard: Welche Kreise tragen Schuld an der heutigen, wirklich nicht sehr angenehmen Situation, die eben nach Massnahmen zur Beseitigung von Rassendiskriminierungen in der Schweiz ruft?

M. l'ambassadeur Krafft : Après avoir ratifié la Convention, nous devons présenter un rapport dans un délai d'une année. Ce rapport sera discuté dans 2 ans environ. Je ne sais pas quelle sera la situation du marché du travail à ce moment-là. Nous allons exposer clairement quelle est la politique suisse en matière d'immigration étrangère. Nous avons un plan de questions auxquelles nous devons répondre dans le rapport. Puis nous allons engager le dialogue avec le Comité.

Je ne sais pas si le Comité va nous demander de réinstaurer un système de fiches, mais il sera intéressé de savoir quelles mesures nous rendrons visant à réduire le nombre d'agressions contre des requérants d'asile. Ce système se fonde sur l'idée d'un dialogue, et c'est ce qui en fait la qualité. On nous recommandera des mesures à prendre, et nous ferons le maximum pour remplir nos engagements internationaux.

Bernhard: Wie entstehen rassistische Verhaltensweisen? Rassismus oder Ethnozentrismus kann ja nur entstehen, wenn verschiedene ethnische Gruppen oder sogenannte Rassen aufeinanderprallen. Das war in den letzten 10, 12 Jahren besonders ausgeprägt zu beobachten. Herr Regierungsrat Vodoz hat ja die zunehmenden Gewalttätigkeiten bereits erwähnt, und das ist meiner Ansicht nach weitgehend ein Ausfluss dieser verschärften Konfrontation zwischen Schweizern, die sich benachteiligt fühlen - ob zu Recht oder zu Unrecht - und den Gruppen, die als Ausnützer gesehen werden. Ob diese Ausnützerei, die Kolonisierung, wirklich vorhanden ist, ist zweitrangig gegenüber der Frage, wie sich die Betroffenen dazu stellen, was sie für einen Eindruck bekommen.

Wie sind Rassenunruhen zu erklären? Es ist vielleicht etwas weit hergeholt zu erklären, warum in den USA oder in Brüssel jetzt verschiedenfarbige Leute aufeinander losgehen. Ich kann da kaum politische Aussagen zu diesen letztlich politischen Problemen im Ausland machen. Aber sicher hat eine gewisse Ghettoisierung in Los Angeles etwas dazu beigetragen.

Kann die Unterzeichnung des Abkommens etwas bewirken? Ich will mich nicht als Gegner aufspielen; aber ich glaube, die Schweiz steht als Nicht-Signatarstaat besser da als etliche Länder, die unterschrieben haben, wie z. B. Uganda oder Sudan.

Wer ist schuld an der heutigen Situation? Es ist nicht meine Sache, Schuldzuweisungen vorzunehmen. Aber sicher kann man sagen, dass, je offener jemand die Einwanderung aus fremden Ländern empfiehlt oder duldet, desto mehr muss er sich auch mit den innenpolitischen Konsequenzen abfinden und eine gewisse Mitverantwortung tragen.

Thürer: Dass die USA diese Konvention nicht ratifiziert haben, hat einen allgemeinen und einen verfassungsrechtlichen Grund. Die USA waren immer sehr zurückhaltend bei der Ratifikation von Menschenrechtsverträgen. Wenn ich mich nicht irre, haben sie

bisher nur die Genozid-Konvention ratifiziert. Es gab in der Geschichte der Vereinigten Staaten nur zwei kurze Phasen - unter Kennedy und unter Carter -, wo man einen Anlauf genommen hatte, sich vermehrt zu engagieren.

Der verfassungsrechtliche Grund ist der, dass in den USA die Freedom of speech eine ganz besondere Position genießt. Die Rechte des 1. Amendments werden als "preferred liberties" betrachtet. Es gab einen Fall im Mittleren Westen: Eine Neonazigruppe hatte eine Demonstration in einem jüdischen Quartier angesagt. Die Polizei der Stadt hatte diese verboten; der Polizeibefehl wurde aber vom Gericht aufgehoben, da man sagte, es sei ein Verstoss gegen die Meinungsäusserungsfreiheit. Wenn die Juden in diesem Quartier sich persönlich in ihrer Würde verletzt fühlten, müsse die Polizei dafür sorgen, dass es nicht zu Ausschreitungen komme. Hier in Europa gehen wir von einem etwas limitierteren Verständnis der Meinungsäusserungsfreiheit aus. Interessant ist, dass gerade die EMRK in Art. 10 Abs. 2 sagt, es gebe auch eine Verantwortung desjenigen, der zur freien Meinungsäusserung schreitet. Die Konvention beruht eben darauf, dass eine Verantwortung des Staates dafür besteht, dass der öffentliche Friede gesichert wird. Dieser Gedanke verdient Unterstützung.

Das war bei uns ähnlich im Zusammenhang mit der religiösen Freiheit von Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden. Die Religionsfreiheit wurde speziell eingeschränkt in Art. 50 Abs. 2 BV zur Erhaltung des öffentlichen Friedens in religiösen Angelegenheiten. Hier haben wir eine Parallele dazu: Der Staat trägt die Verantwortung dafür, dass die öffentliche Atmosphäre nicht durch rassistische Meinungsäusserungen und Demonstrationen vergiftet wird.

Frau Stamm: Haben die Amerikaner nicht innerstaatlich gewisse Beschränkungen? So viel ich mich erinnere, gibt es eine Vorschrift, wonach die Polizei oder die Behörden niemanden ansprechen dürfen auf Geschlecht, Rasse und Religion.

Thürer: Die Meinungsäusserungsfreiheit ist die Freiheit des Bürgers den staatlichen Behörden gegenüber. Und da gibt es sicher auch Beschränkungen in den USA - es gibt ja kein Grundrecht, das unbeschränkt ist. Nur sind die Limiten, die die Amerikaner ziehen, viel enger als bei uns. Auch bei uns sagt man, es gebe nicht die Freiheit eines Kinobesuchers, mitten in der Vorführung "Feuer" zu rufen.

Ruf: Die Vereinigten Staaten sind ja ein Beispiel für eine mehr rassige Gesellschaft. Bekanntlich bestehen zahlreiche innerstaatliche Normen, die darauf ausgerichtet sind, Diskriminierungen aus ethnischen Gründen zu vermeiden. Ist nicht gerade das Beispiel der Vereinigten Staaten der Beweis dafür, dass sich Rassendiskriminierungen innerstaatlich vermeiden lassen, auch ohne dass diese Konvention ratifiziert werden muss?

Thürer: Die USA haben hier gute Systeme eingeführt. Interessant ist vor allem die Rechtsprechung, die sie zum Grundsatz der Rechtsgleichheit entwickelt haben. Der Supreme Court sagt, dass man die Rechtsgleichheit nach verschiedenen Massstäben prüfen müsse. Zunächst gibt es eine Willkürprüfung; aber in Fällen, wo

die Verletzung des Rassengleichheitsgebots geltend gemacht wird, müssen striktere Massstäbe angewendet werden. Das wäre sicher ein Muster, nach dem auch unser Bundesgericht vorgehen könnte. Aber ich glaube, das eine schliesst das andere nicht aus. Wichtig ist, dass wir mit der Ratifikation gegenüber den anderen Staaten ein Signal setzen, dass wir uns mitverantwortlich fühlen, dass weltweit die Rassendiskriminierungen beendet oder vermindert werden.

M. Vodoz : Après la procédure de consultation, lorsque le rapport du Conseil fédéral a été publié, les problèmes qui ont surgi dans ce contexte ont prouvé la nécessité de dialoguer et de discuter des problèmes qui se posent aujourd'hui. Sur ce plan, au-delà de tous les problèmes juridiques ou autres que vous pourriez rencontrer, il en va de la dignité de l'homme. On peut parfaitement avoir des règles en ce qui concerne le travail, l'accessibilité ou autres, sans pour autant qu'on touche la dignité de l'homme. Ce que vous avez à déterminer aujourd'hui, ce n'est pas la politique à l'égard des étrangers, mais le rapport qu'il y a, à l'intérieur de notre pays, entre les étrangers qui y viennent et nous-mêmes. Nous avons cru pouvoir être un exemple, mais aujourd'hui où la mobilité des hommes et des femmes aboutit à une acceptation de personnes venant de cercles plus éloignés, nous nous rendons compte que nous devons revoir notre politique et même notre perception des étrangers.

M. Berger : (à M. Vodoz) Le message dit que les sanctions pénales ne suffiront pas, mais qu'il faudra ouvrir le dialogue et prendre des mesures éducatives pour favoriser la compréhension entre les différents groupes. Des tentatives de dialogue ont-elles lieu dans notre pays entre mouvement anti-racistes et mouvements xénophobes? Je pose cette question parce qu'on a dit que la situation était mûre pour aborder ce problème.

Frau Bühmann: Laut Traktandenliste geht es heute morgen vor allem um die gesellschaftlichen Aspekte des Rassismus. Wir haben wiederholt festgestellt, dass das wichtige Elemente sind, und dass das Strafrecht erst die letzte Institution sein müsste, um gegen Rassismus vorzugehen. - Ich habe folgende Frage auch schriftlich gestellt und keine Antwort bekommen: Wie beurteilt man aus soziologischer Sicht den Einfluss des Bildungswesens? Es gibt das Papier der Erziehungsdirektorenkonferenz über die Förderung von nicht-rassistischen Verhaltensweisen in der Schule. Was spielen die Medien für eine Rolle? Gäbe es die Möglichkeit, Kampagnen zu führen, etwa in der Art wie die Anti-Aids-Kampagne?

M. Vodoz : (à M. Berger) Effectivement il se pose cette question d'ordre concret et pratique. Par exemple, à Genève, il y a une proportion d'étrangers de 34%, ce qui est largement supérieur à la moyenne suisse. Nous avons des classes où il y a virtuellement un élève par pays. Ces classes dites "hétérogènes" imposent non seulement au corps enseignant, mais aux milieux politiques, de s'interroger et d'assurer le dialogue, notamment le dialogue entre les parents qui ont chacun des idées différentes sur ce que doit apporter l'école. Certains étrangers se plaignaient paradoxalement de ne pas pouvoir rece-

voir l'enseignement traditionnel suisse à cause du nombre élevé d'étrangers.

Dans le domaine de l'instruction publique, l'enseignement et le dialogue dans les écoles est extrêmement important. On peut constater, à mesure du développement de l'enfant, qu'après une phase initiale positive, au moment où celui-ci mûrit et en fonction de diverses influences, dont peut-être familiales, il développe parfois des réactions négatives, voire violentes à l'égard d'ethnies étrangères. Le racisme de l'adolescent peut être extrêmement violent. C'est pourquoi les cours prodigués à Genève s'adressent à des adolescents de 16 à 18 ans auxquels on enseigne le respect de la dignité de l'autre à partir des conventions internationales.

Au niveau des organisations : tout extrémisme nuit à la possibilité du dialogue, mais je constate, d'après les dialogues que la LICRA établit, que la crainte principale est la perte de notre identité helvétique. J'appartiens à un pays et j'en suis fier, et je reconnais que nous connaissons des spécificités, mais j'ai quelque doute sur cette notion. Dans les discussions que nous avons, nous essayons d'atténuer les extrêmes. Le dialogue est notablement insuffisant, et je ne crois pas qu'il puisse mieux se développer demain au travers des débats que vous aurez publiquement. Il faudra passer ce cap psychologique de la ratification pour laisser les choses s'apaiser ensuite. Aujourd'hui, le combat est tel dans la population entre les différentes tendances qu'un dialogue constructif est compromis. Je crois beaucoup au caractère éducatif de la possibilité d'administrer des sanctions. Les documents en ma possession sont impressionnants de violence quant à l'état d'esprit touchant la coexistence avec une population étrangère. Dans la recherche des boucs émissaires, n'oublions pas à quel point les groupes extrémistes sont nuisibles.

L'essentiel, c'est que les humanistes de ce pays se retrouvent tous partis confondus, et c'est ce qui me pousse à militer. Il en a été de même sous l'occupation en France, ou dans la lutte contre le national-socialisme allemand.

Imhof: Mir scheint es wichtig, dass sich der Gesetzgeber bewusst ist, dass diese Uebergriffe gegen die Asylanten, die wir in letzter Zeit erleben, kein neues Phänomen sind; sie kommen in verschiedenen historischen Phasen vor. Aufgrund historischer Erkenntnisse kann man diese Vorkommnisse nicht relativieren, aber man darf sie auch nicht verabsolutieren. Die Schweiz ist im Kulturkampf entstanden. Heute würden die Uebergriffe, die damals passiert sind, unter diese Konvention fallen. Eliten, die der Verurteilung von rassendiskriminierenden Tätigkeiten das Wort reden, gab es immer; ich erinnere Sie an die liberale Bewegung, der wir den Verfassungsartikel 4 verdanken, der sich gegen die Vorrechte des Ortes und der Herkunft richtet. Dass dieser Gedanke Breitenwirkung erlangte, verdanken wir kulturellen Eliten. Ich erinnere Sie auch an die Arbeiterbewegung, die durch ihre Eliten auf ein internationalistisches Konzept gebracht wurde, das zu Beginn des Grütlivereins überhaupt nicht selbstverständlich war. Es scheint mir wichtig, zu wissen, dass der Beginn der Arbeiterbewegung mit Pogromen gegenüber Immigranten verbunden war. Dass die Entwicklung der Arbeiterbewegung durch Internationalismus gekennzeichnet ist, ist nur durch die Konzepte der Elite dieser Bewegung erklärbar, die tatsäch-

lich verbreitet wurden und von den Partizipanten akzeptiert wurden.

Die spezifische Frage nach der Schulbildung richtet sich eigentlich an einen Pädagogen; aber es ist klar: Es gibt gut verbriefte Erkenntnisse, dass in der Primärsozialisation Fehler gemacht werden können, so dass später mit erhöhter Wahrscheinlichkeit sogenannte autoritäre Persönlichkeiten entstehen; das sind in der Entwicklungspsychologie Persönlichkeiten, die darauf angewiesen sind, exklusive Kriterien zu unterscheiden, um ihre Selbstsicherheit und ihre Identität zu finden. Dabei sind natürlich die erziehungswissenschaftlichen Erkenntnisse eindeutig und klar: Man kann über die Darstellung von kulturellen Differenzen solche Prägungen vermeiden.

Unterbruch der Sitzung von 12.20 bis 13.30 Uhr

Herr Prof. Kunz (vgl. Anhang 1):

Herr Präsident, meine Damen und Herren,

Ich bin dankbar für die Möglichkeit, vor Ihnen zu den strafrechtlichen Aspekten der Bekämpfung des Rassismus Stellung beziehen zu können. Wie Sie vermutlich wissen, habe ich an dem Straftatbestand, den der Bundesrat in seiner Botschaft vom 2. März vorschlägt, Kritik geübt und einen Gegenvorschlag unterbreitet.

Ich gehe davon aus, dass Ihnen nicht nur mein Zeitungsbericht in der NZZ vom 30. März, sondern auch das Manuskript meines noch nicht erschienen Aufsatzes für die Zeitschrift für Strafrecht zugänglich gemacht worden ist. Zur Vermeidung von Wiederholungen will ich im Folgenden nur einige mir besonders wichtig erscheinende Punkte herausgreifen und im übrigen es Ihnen überlassen, durch Fragen oder Diskussionsbeiträge weitere Gesichtspunkte aufzugreifen.

[1. Gemeinsamkeiten mit Botschaft]

In der grundsätzlichen Beurteilung bin ich mit dem Bundesrat einverstanden. Ich teile die Auffassungen, daß
a) zur Ratifizierung des Internat. Übereinkommens die geltenden Strafvorschriften nicht ausreichen und
b) auch aus innenpolitischen Gründen zur Bekämpfung rassistischer Umtriebe eine neue Strafvorschrift erwünscht ist.

Nicht das Ob, nur das Wie des neuen Straftatbestandes steht also zur Diskussion!

2. Worum geht es mir mit meiner Kritik?

Es geht **nicht** darum, das berechtigte Anliegen der Bekämpfung des Rassismus zu schwächen. Ganz im Gegenteil soll dieses Anliegen durch eine wirklich anwendungstaugliche Strafvorschrift **bestärkt** werden.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Strafvorschrift ist nicht praxistauglich, weil ihr Tatbestand nicht faßbar ist. Er enthält eine Aneinanderreihung mangelhaft bestimmter, sich mehrfach überschneidender und teilweise unstimmgiger Tatmodalitäten. Mir geht es darum, zu zeigen, daß eine Tatbestandsfassung möglich ist, die dem Bestimmtheitsgrundsatz und anderen strafrechtsdogmatischen Prinzipien besser Rechnung trägt. Der Bundesrat setzt sich in seinem Entwurf über solche Prinzipien hinweg, weil er befürchtet, daß eine prinzipientreue Tatbestandsfassung zu eng ausfallen und nicht alle Formen der Rassendiskriminierung erfassen würde. Der Bundesrat verkennt dabei, daß eine Einengung des Tatbestandes für eine Anti-Rassismuspoltik erträglich und sogar erwünscht ist, wenn damit ein Gewinn an **Anwendungstauglichkeit und Durchsetzbarkeit** der Strafnorm verbunden ist.

Die Grundfrage lautet, inwieweit der legitime Zweck eines Rassendiskriminierungsverbots mit **Mitteln** bewerkstelligt werden darf, die überkommene strafrechtsdogmatische Prinzipien verletzen. Ich bin der Auffassung, daß man auch in Verfolgung berechtigter Anliegen die Geleise eines rechtsstaatlichen Strafrechts nicht verlassen darf. Das Strafrecht ist wie eine **Eisenbahn**, die nur auf diesen Geleisen einsatzfähig ist. Damit ist der Aktionsradius des Strafrechts begrenzt. Die bundesrätliche Vorschrift möchte im Interesse einer durchgreifenden Bekämpfung des Rassismus schon in seinen Vorformen diesen Aktionsradius erweitern. Sie will aus dem Schienenfahrzeug Strafrecht ein **Geländefahrzeug** machen - und verkennt dabei, daß Schienenfahrzeuge im Gelände steckenbleiben. Mein Vorschlag wäre dagegen, das Strafrecht zu beschränken auf einen Bereich, wo es rechtsstaatlich einsetzbar ist und sein Einsatz faktisch Wirksamkeit verspricht - und daneben verstärkt andere Maßnahmen gegen Rassismus vorzusehen.

Lassen Sie mich die Kritik am Botschaftsentwurf und meinen Gegenvorschlag stichwortartig begründen.

Der Bundesrat wählt einen **weiten Rassenbegriff**, der auch nationale Minderheiten umfaßt. Ich ziehe es vor, im Tatbestand den im Deutschen belasteten Rassenbegriff durch "ethnische Zugehörigkeit" zu ersetzen, was an der Weite des damit geschützten Personenkreises nichts ändert. Wenn man einen Diskriminierungsschutz für **jegliche ethnische Gruppierung** vorsieht, besteht die Notwendigkeit, den Tatbestand durch eine **möglichst präzise Umschreibung der Tathandlungen** einzugrenzen. Die Weite des geschützten Personenkreises muß durch Eingrenzung der Tathandlungen ausgeglichen werden, damit die Strafnorm hinreichend bestimmt gerät. Die Botschaft bestimmt jedoch die Tathandlungen derart unzureichend, dass der Tatbestand damit buchstäblich "unfassbar" wird. Seine Anwendung ist infolgedessen nicht prognostizierbar. Um ein Beispiel zu wählen: Ich habe meine Studenten unlängst gefragt, ob nach dem Botschaftstext jene dummen Witze über bestimmte schweizer Volksgruppen strafbar werden. Ich wünsche mir, Sie hätten die Hilflosigkeit der Studierenden bei der Suche nach einer dogmatisch korrekten Begründung der Straflosigkeit erlebt!

} das neutrale Merkmal

Die Probleme werden vermehrt durch den an sich erwünschten Schutz auch **religiöser Gruppen**. Wenn man nicht durch Präzisierung der Tathandlungen einen Riegel schiebt, werden inskünftig auch pseudoreligiöse Gruppierungen einen durchaus unerwünschten Schutz genießen. Neulich wurde in Genf eine Journalistin vom Vorwurf der üblen Nachrede freigesprochen, die in einem Artikel behauptet hatte, die Moon-Sekte fördere in ihren Reihen Prostitution und Selbstmord (NZZ 14.4.92, 9). Ähnlich wie meine Studenten wäre ich einigermaßen hilflos, wenn ich begründen müßte, warum diese Äußerung nach dem Botschaftstext **nicht** tatbestandsmäßig sein sollte.

Die Botschaft benennt in den Absätzen 1 bis 3 einander überschneidende Tathandlungen, von denen sie selbst sagt, diese seien nicht klar voneinander abgrenzbar (6.3.6.1). Diese den Kern der Strafvorschrift bildenden Tathandlungen werden als **"rassistische Propaganda"** bezeichnet. Damit werden die Weichen falsch gestellt. Rassendiskriminierung ist zunächst und vor allem durch *Tunmittelbar* Handlungen möglich. Das Aufrufen dazu, also die rassistische Hetze, hat nachrangige Bedeutung. Die Botschaft ist **lückenhaft und widersprüchlich**, indem sie die Propaganda für etwas bestraft, das selbst straflos bleiben soll. Die SA-Schergen, die in der berüchtigten "Reichskristallnacht" die Geschäftslokale von jüdischen Mitbürgern zertrümmerten und plünderten, wären nach der vorgeschlagenen Norm nicht strafbar. Wer zum *eindeutig* Boykott türkischer Restaurants öffentlich aufruft, soll strafbar sein, wer hingegen Boykott übt oder wer sich öffentlich damit brüstet, nicht. Es dürfte kaum gelingen, dies dem Stimmbürger verständlich zu machen.

Die **Lösung** des Problems besteht darin, primär auf die Vornahme feindseliger Handlungen abzustellen und sodann auf das öffentliche Aufrufen dazu. Der im österreichischen Strafrecht bewährte Begriff der "feindseligen Handlung" ist neutraler und schärfer als die in anderen Zusammenhängen abgenutzten Begriffe "Diskriminierung", "Ideologie" und "Propaganda". Zudem wird es dadurch problemlos möglich, die Handlung selbst und nicht erst das Aufrufen dazu tatbestandlich zu erfassen. Das Aufrufen sollte ergänzt werden durch das **Schüren von Hass** und eine Umschreibung, die im Kern das **Leugnen von Völkermord** erfaßt. Damit sind auch die in Absatz 4 des Botschaftsentwurfs anvisierten Tathandlungen hinreichend und präziser umschrieben. Die von der Botschaft verlangte **"öffentliche"** Begehungsweise ist unscharf bei Äußerungen im Freundeskreis, am Stammtisch, am Vereinsabend. Das Merkmal sollte eingegrenzt werden auf die eigentlich gefährlichen **publikumsadressierten** Tathandlungen.

Mein Vorschlag enthält eine **knappere, genauere und stimmigere Tatbestandsfassung**, die alle strafwürdigen Fälle erfaßt und den Anforderungen des Internationalen Übereinkommens genügt. Indem mein Vorschlag die **Vornahme** feindseliger Handlungen unter Strafe stellt, geht er weiter als der bundesrätliche Entwurf. Bei der **rassistischen Hetze** vermeidet mein Vorschlag tatbestandliche Überschneidungen und verzichtet auf die wertbeladene und extrem subjektiv deutbare Begrifflichkeit von "Diskriminierung", "Ideologie" und "Propaganda". Die "Verunglimpfung des Andenkens Verstorbener" wird bei mir durch das **Leugnen von Völkermord** treffender charakterisiert.

Auf die vorgesehene Bestrafung des uferlosen **Angriffs auf die Menschenwürde** in Absatz 4 des Botschaftsentwurfs kann und muß verzichtet werden. Die damit gemeinten Fälle sind bereits als Schüren von Hass oder als Beschimpfung strafbar. Wer das bezweifelt, mag mir **einen konkreten Fall** nennen, in dem der "Angriff auf die Menschenwürde" eigenständige Bedeutung erlangt. Ehre wird als personaler Achtungsanspruch, als Menschenwert, bestimmt (Stratenwerth, BT I, 116). Wer bestimmbaren Personen [in Deutschland lebende Verfolgte des NS-Regimes, Stratenwerth, BT I, 123] etwa durch die Bezeichnung "Untermensch" die Menschenwürde abspricht, begeht eine Beschimpfung [Art. 177]. Diese wird auf Antrag mit Gefängnis bis zu drei Monaten oder mit Busse bestraft. Will der Bundesrat wirklich jetzt ein solches Verhalten auch **gegen den Willen der Betroffenen** ahnden, wobei der Strafrahmen von drei Monaten auf **drei Jahre** angehoben wird? Die Verfolgung vom Amt wegen mit einer solch massiven Erhöhung des Strafrahmens ist allein sinnvoll, wo mittels rassistischer Hetze der **öffentliche Friede** gefährdet wird. Dann liegt aber immer ein Schüren von Hass vor.

Tatbestandsmerkmale müssen die Strafzone für den Bürger wie den Rechtsanwender möglichst klar benennen und für die Kassationsgerichte möglichst eindeutig überprüfbar sein. Der "Angriff auf die Menschenwürde" spottet dieser Anforderung: Das Merkmal verfügt über

Für das
zwölffache

für

— Dies ist bei rassistischen Beschimpfungen, die auf Publikumswirkung abzielen, der Fall.

keine Auslegungsgrenzen und lädt zu einer willkürlichen Interpretation allein nach dem Rechtsgefühl ein.

Für eine Bestrafung der **Leistungsverweigerung** nach Absatz 5 besteht kein Bedarf. Das Internationale Übereinkommen verlangt insoweit keinen Straftatbestand. Bereits das geltende Recht kennt genügend privat- und öffentlichrechtliche Mittel zur Erzwingung eines diskriminierungsfreien Zugangs zu öffentlich angebotenen Leistungen.

Lassen Sie sich bitte nicht durch das Argument irritieren, daß **jede** Tatbestandsfassung Auslegungsprobleme für Grenzfälle aufwerfe. Durch einen so konturenlosen Tatbestand, wie ihn der Bundesrat vorschlägt, werden die Grenzfälle **zur Regel**. Eine notorische Entscheidungsunsicherheit ist die Folge. Die Hilflosigkeit bei der Anwendung des konturenlosen Tatbestandes wird dazu führen, daß die Behörden mit gutem Grund im Zweifel die Verfolgung einstellen, die Anklageerhebung unterlassen, die Auseinandersetzung mit der Verteidigung in der Hauptverhandlung scheuen, das Risiko des Freispruchs fürchten. Eine gut gemeinte, weite, konturenlose Tatbestandsfassung löst in der Praxis eine verständliche **Anwendungsphobie** aus. Wer von Ihnen möchte sich schon als Richterin oder Staatsanwalt einem angeschuldigten Rassisten gegenüber sehen, der sich auf strafrechtsdogmatische Prinzipien beruft und gute Aussichten hat, damit spätestens in der Kassationsinstanz durchzukommen? Jedes eingestellte oder gar mit einem Freispruch endende Verfahren schmerzt, wenn es die Glaubwürdigkeit des mit der Norm verfolgten Schutzanliegens in Frage stellt. Erwartbar geringe Verfolgungs- und Verurteilungszahlen und die wenigen Hauptverhandlungen, die zumeist von den Angeschuldigten als politisches Tribunal genutzt werden, werden die **heimliche Botschaft** vermitteln, der Staat tue nur so, **als ob** er den Rassismus bekämpfe, während

er ihm in Wahrheit den Rücken decke. Dieser Eindruck, der durch die defizitäre Anwendung eines **weit** gefaßten Tatbestandes entsteht, muß vermieden werden.

[zu

Mir geht es nicht um dogmatische Prinzipienreiterei, sondern um ein transparentes und ehrliches Gesetz, das möglichst nur das unter Strafe stellt, was mit Aussicht auf Erfolg verfolgt und geahndet werden kann. Als Gesetzgeber sind Sie gerade bei einem Rassismustatbestand in Versuchung, in das Strafrecht all das einzubringen, was Sie **politisch** bekämpft sehen möchten. Ich ermuntere Sie, dieser Versuchung zu **widerstehen**. Durch einen konturenlosen Tatbestand würden Sie den Verfolgungsbehörden und Gerichten eine Aufgabe zumuten, an der diese scheitern müssen. Damit wäre dem Anliegen der Bekämpfung des Rassismus geschadet.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit!

M. Robert : Les experts ont aussi des convictions personnelles, et ne fondent pas seulement leur opinion sur des arguments scientifiques, ce qui est mon cas.

1. Je dirai liminairement que le problème de la lutte contre le racisme ne peut faire que l'objet d'une adhésion totale de ma part. Le problème est différent de savoir comment lutter dans ce sens et je voudrais esquisser un certain nombre d'interrogations, même s'il est peut-être trop tard pour le faire. Ces réflexions seront donc peut-être impertinentes, mais elles me semblent néanmoins nécessaires. Elles me semblent d'autant plus nécessaires que l'analyse de mon collègue, le professeur Kunz, à laquelle j'adhère totalement, m'incite à vous suggérer pourquoi un pénaliste a autant de réserves devant une disposition pénale, quelle qu'elle soit pourrions-nous dire. Outre mes réserves méthodologiques à l'encontre de la proposition de M. Kunz, je pourrais aussi faire un exercice de style en vous démontrant que celle-ci présente certaines faiblesses quant aux principes de l'application et aux limites de la définition de l'état de fait en droit pénal.

Sur le plan technique, j'ai quelques hypothèses qui sont les suivantes: nous, pénalistes, nous interrogeons depuis plusieurs années sur l'inflation des conventions internationales assorties de l'obligation pour le droit interne de légiférer sur le plan pénal afin de poursuivre des états de fait qu'un ordre international énonce comme étant des comportements inadmissibles et intolérables. J'ai des réserves quant à cette pénalisation, car le domaine de la politique criminelle doit être, à mon avis, hautement préservé par l'indépendance législative.

Il me semble que lorsque nous envisageons de signer, voire de ratifier et d'adhérer à des conventions internationales, nous devrions être extrêmement attentifs aux obligations qu'elles nous imposent dans notre droit national, et singulièrement, en droit pénal.

2. *Quelques exemples* qui pourraient nous inciter actuellement à émettre des réserves :

- *les conventions sur les stupéfiants*: actuellement, est en consultation l'adhésion à deux conventions et un protocole qui nous posent des problèmes, puisque d'autres politiques sont envisagées, et sont globalement contraires aux conventions internationales. Les obligations que nous avons acceptées en signant il y a de nombreuses années nous mettent dans l'embarras.

- *en matière d'initiés*, nous avons été amenés à légiférer à cause de contraintes internationales, et d'autres moyens que le droit pénal auraient été plus efficaces que la disposition qui a été adoptée. On pourrait faire la même remarque à propos du blanchiment d'argent sale, où notre signature est également intervenue peut-être trop rapidement, comme dans le cas précédent.

Cette interrogation sur l'indépendance législative et les obligations que nous prenons vis-à-vis de l'ordre international de légiférer en droit pénal me semble problématique lorsque le message du Conseil fédéral nous dit que le recours au droit pénal fédéral nous permet de résoudre des problèmes de fédéralisme sans toucher aux compétences législatives des cantons. Cette argumentation, à l'heure de l'Europe, et peut-être des Nations-Unies et d'autres conventions internationales, me paraît curieuse parce que nous verrons alors le droit pénal fédéral s'amplifier pour ne pas imposer aux cantons d'entrer en

conflit avec des législations cantonales. Je doute de la manière égale dont les cantons appliquent le droit pénal fédéral. Je vois donc des problèmes eu égard aux obligations que nous prenons, singulièrement dans le champ de la politique criminelle, lorsque nous ratifions des conventions qui nous obligent à introduire de nouvelles incriminations dans le droit national. C'est le cas de la Convention sur le racisme. Notons que cette Convention est très ancienne, et que les conceptions ont évolué depuis. Il est possible que si elle avait été plus récente, certains pays qui l'ont ratifiée auraient introduit des réserves.

- *Le bien juridique protégé*: c'est une obsession des pénalistes de s'interroger sur ce qu'une disposition de droit pénal veut protéger. J'ai des doutes sur le bien juridique protégé, bien que cette disposition s'insère dans des dispositions protégeant l'ordre public, mais elle est néanmoins entre l'atteinte à la liberté de croyance et l'atteinte à la paix des morts. Or, des attentats de l'extrémisme en Suisse, je constate en fait que tous les biens juridiques protégés par l'ordre pénal suisse sont déjà protégés par des dispositions déjà existantes du Code pénal. La vie, l'intégrité corporelle, l'honneur et la liberté sont très largement protégés dans le Code pénal.

Toutes les formes de tentatives et de participations à ces infractions sont également punissables en tant qu'elles remplissent les conditions de la participation et de la tentative de la partie générale, et ce n'est pas parce que l'on tente une infraction de ce type que l'on devrait échapper à la répression, pour autant que les conditions des clauses d'extension soient réalisées.

3. *Au titre de la prévention*, en 1982, le législateur suisse a introduit dans le Code pénal suisse une disposition qui prévoit la provocation au délit, et non plus seulement au crime, en élargissant considérablement le champ d'application de l'article 259 alinéa 2. Les données statistiques montrent que peu d'inculpations ont lieu en vertu de cet article. Cette même année, le législateur suisse a aussi introduit les actes préparatoires à l'article 270 pour plusieurs infractions qui sont précisément celles qui ont été commises par l'extrémisme ces dernières années. Je vous rappelle que les actes préparatoires font déjà remonter la répression très en amont de ce qui habituellement la motive, c'est-à-dire le franchissement d'un pas décisif vers la réalisation de certains actes incriminés. Pour ce qui est de la prévention, j'ai compté le nombre de faits relatés dans le rapport sur l'extrémisme en matière de violences contre les personnes et contre les biens, qui s'élève à environ 70 événements pour 1990-91. Sur ces 70 cas, ce rapport mentionne que dans 58 cas, les auteurs sont demeurés inconnus. Si les auteurs sont inconnus, on ne peut donc pas appliquer les dispositions actuellement applicables du Code pénal. Si nous avions eu une disposition telle que l'article 261bis qui vous est proposé, il n'aurait pas été non plus appliqué, puisque les auteurs sont demeurés inconnus. Il se pose donc un problème d'efficacité d'application du droit pénal dans ce domaine avant même un problème de conceptualisation d'un "Tatbestand" criminel. Dans ce sens, lorsque le Conseil fédéral dit que cette disposition pourra être une anticipation de la protection pénale, j'ai de la peine à le suivre lorsqu'il s'agit de racisme, puisque les poursuites des cantons ont été

extrêmement problématiques. Depuis bientôt 300 ans, les pénalistes sont convaincus que c'est la certitude de la peine qui peut arrêter un délinquant, et non la sévérité de celle-ci.

4. *Le droit pénal actuel est d'une extrême largesse* dans ses clauses punitives relatives aux infractions que l'on suppose actuellement commises par des extrémistes. Compte tenu des homicides, des lésions corporelles, des atteintes à la liberté ou des infractions contre les moeurs, les clauses punitives du Code pénal actuel sont extrêmement larges, et elles accordent au juge une très grande liberté dans la détermination de la peine qu'impose d'ailleurs l'article 63. L'article 63 mentionne les mobiles qui poussent un auteur à accomplir son forfait. Si effectivement, nous vivons dans un ordre social et communautaire qui trouve le racisme intolérable, nos juges devront l'exprimer en utilisant la très large manoeuvre dont ils disposent dans la fixation de la peine, et en utilisant les mobiles racistes par exemple lorsqu'ils peuvent être mis en évidence, comme permettant d'aggraver la peine, sans que nous ayons besoin d'une disposition particulière.

J'ai donc des doutes non seulement techniques, mais peut-être philosophiques sur la disponibilité législative du droit pénal pour lutter contre le racisme. Il me semble que le droit pénal vous présente une possibilité de réalisation hyper simplifiée et naïve des obligations internationales en matière de protection des droits de l'homme et de lutte contre le racisme.

D'autres systèmes internationaux nous ont déjà imposé des dispositions que nous n'appliquons pas - ou imparfaitement - encore en matière de droits de l'homme - par exemple, pour l'égalité de traitement -. Donc, le "tout pénal" est la solution la plus rapide, la plus économique, la plus symbolique politiquement, mais peut-être la moins efficace concrètement. A ce titre, je me rallie aux réserves qu'a exprimées M. Kunz.

5. *Il ne faut pas se laisser entraîner par le nombre de signatures* et de ratifications sur le plan international dont bénéficie cette Convention. Il faut savoir que la situation du racisme dans le monde est une situation complètement polysémique : le racisme lui-même est polysémique, et dans certains Etats, il est indispensable d'avoir signé et ratifié une telle Convention, par exemple, pour réprimer des minorités ou des majorités ethniques selon les modifications de pouvoirs dans des pays où des ethnies s'opposent. Le nombre de signataires n'est pas un argument valable, puisque certains Etats ont signé cette Convention à des fins de répression.

Herr Prof. Krauskopf:

Es ist interessant: Wenn sich drei Personen, die sich mit der Materie befasst haben, treffen, macht jeder einen anderen Vorschlag. Ich werde einige Ueberlegungen anstellen zum Begriff der Rasse, zur Frage der Diskriminierung und dann zu den Parametern, die der Entwurf des Bundesrates aufzeigt. Anschliessend werde ich auf die Vorwürfe von Herrn Kollega Kunz eintreten.

Heute morgen hatten wir Gelegenheit, uns mit den Begriffen der Rasse, der Ethnie usw. vertraut zu machen. Nach völkerrechts- strafrechtlichen Ueberlegungen geht es darum, dass wir hier Verpflichtungen aus einem UNO-Uebereinkommen übernehmen, und zwar völkerrechtsfreundlich und nicht mit einem Sinn versehen, welcher in der Konvention selbst gar nicht zu finden ist. Es

geht hier um die Transformierung von Verpflichtungen nach Art. 4 lit. a und b der Konvention. Italien z. B. hat diese Verpflichtungen tale quale übernommen. Bei uns steht in den Absätzen 1 - 4 die Öffentlichkeit im Vordergrund, in Absatz 4 zudem die Menschenwürde und in Absatz 5 die Verweigerung einer öffentlichen Leistung. Beim Ausdruck "Rasse" handelt es sich völkerrechtlich um einen Begriff, der sich nicht auf empirische Gegebenheiten abstützen lässt, denn im naturwissenschaftlichen Sinne lassen sich die Menschen nicht nach Rassen unterscheiden. Von daher könnte man sich heute fragen, ob die Ausformulierung des Straftatbestandes überhaupt noch auf den Begriff Rasse abstellen sollte. Dafür spricht aber, dass wir diesen Begriff im innerstaatlichen Recht schon seit Jahren kennen, nämlich etwa in Art. 75bis StGB oder in Art. 3 des Asylgesetzes; aber auch im internationalen Recht ist er verankert: Mehr als ein Dutzend multilateraler Konventionen zum Schutz von Menschenrechten verwenden diesen Begriff. Eine völkerrechtskonforme Umsetzung des Gehaltes von Art. 4 der Konvention ist kaum vorstellbar, ohne auf den Begriff der Rasse Bezug zu nehmen, da die Achtung dieser Art von Denkweise geradezu das beherrschende Anliegen der Konvention bildet. Ich glaube auch nicht, dass der Begriff "Rasse" unbestimmt, inhaltsleer oder unklar ist. Heute wird in der völkerrechtlichen Literatur anerkannt, dass sich mittels einer funktionalen Interpretation für diesen Begriff durchaus ein justiziables Begriffskern ermitteln lässt, sofern man eben weniger auf biologische als auf soziologische Kriterien abstellt. Wenn man davon ausgeht, besteht in der Lehre zum humanitären Völkerrecht wenigstens weitgehend Einigkeit darüber, dass der Begriff *Rasse eine Gruppe von Menschen meint, welche sich in der Eigenwahrnehmung oder in der Fremdwahrnehmung aufgrund von vermeintlich unveränderlichen Merkmalen von einer anderen Gruppe unterscheidet*. Diesen Begriff meinen wir, wenn wir die Konvention ratifizieren wollen.

Das eben Gesagte gilt auch für den in Artikel 1 Absatz 1 der Konvention definierten Begriff Diskriminierung oder Diskrimination. In der völkerrechtlichen Lehre hat sich allgemein die gemeinsame Ueberzeugung herausgebildet, wonach eine *Diskriminierung in der Unterscheidung, Ausschliessung oder Bevorzugung von Menschen aufgrund bestimmter und unzulässiger Unterscheidungskriterien wie etwa Rasse, Hautfarbe oder Religion besteht*, was dazu führt, dass im Ergebnis auf eine abgestufte Wertschätzung des Eigenwertes eines Menschen abgestellt wird. - Wir sind der Meinung, dass in der Praxis der mit dem Schutz von Menschenrechten betrauten Organe und auch in der Lehre zum Völkerrecht für die Begriffe "Rasse" und "Diskriminierung" doch Kerngehalte erarbeitet wurden, die auf einer allgemeinen Uebereinstimmung beruhen.

Herr Kollega Kunz und ich sind uns völlig einig, dass diese Konvention ohne Verbotsnorm im Strafrecht wohl nicht ratifiziert werden kann. Verbindlich sind ja der englische und der französische Text als zwei der authentischen Konventionssprachen, nicht die deutsche Uebersetzung. Da heisst es ganz klar: "declare an offence punishable". - Ich komme jetzt zu den sechs Parametern der bundesrätlichen Vorlage.

1. Strafbar ist das über den privaten Rahmen hinausgehende und nicht wissenschaftlichen Zwecken verpflichtete Verbreiten von

diskriminatorischen Ideen, sofern dieses Verhalten geeignet ist, den öffentlichen Frieden - das geschützte Rechtsgut - zu beeinträchtigen. Gemeint ist nicht der private Bereich, sondern nur Auesserungen und Begehensweisen vor einer unbestimmten Anzahl von Personen, deren Zahl nicht kontrollierbar ist. Wenn also jemand in einem Wirtshaus in einer Ecke sitzt und gegenüber seinen Stammtisch-Kollegen diskriminierende Auesserungen macht, wird er nicht erfasst. Die Auesserung muss öffentlich sein und den öffentlichen Frieden beeinträchtigen können.

2. Bestraft wird das öffentliche Aufreizen zur Diskrimination, soweit derartige Handlungen geeignet sind, bei den Adressaten den Entschluss zu diskriminatorischen oder gar gewalttätigen Akten hervorzurufen.

3. Die unmittelbare Gewaltausübung, wenn diese diskriminatorisch motiviert ist.

4. Die Förderung, und - wie dies ausdrücklich durch die Kommission verlangt wird - die Finanzierung von Diskriminierung oder von auf Diskriminierung abzielenden Kampagnen.

5. Die systematische Beeinflussung des Bewusstseins der Öffentlichkeit durch Propagandaaktionen, die für diskriminatorische Auffassungen werben.

6. Die Organisation oder die Teilnahme an diskriminatorisch eingefärbten Propagandaaktionen, sofern diese darauf angelegt und geeignet sind, im Bewusstsein der Allgemeinheit die Diskrimination aufgrund von unerlaubten Unterscheidungsmerkmalen zu verankern.

Ich bin gerne bereit, auf die Vorwürfe von Herrn Kollega Kunz einzutreten; so ausformuliert kannte ich sie bisher nicht. Im Mittelpunkt stand ja die mangelhafte Bestimmtheit. Ein Beispiel für einen Artikel, der nach heutiger Auffassung tatsächlich dem Bestimmtheitsgrundsatz nicht genügt, ist Artikel 109 MStG: "Wer den Vorschriften internationaler Abkommen über Kriegsführung sowie über den Schutz von Personen und Gütern zuwider handelt, wird mit Gefängnis oder mit Zuchthaus bestraft." Vereinfacht gesagt: Wer den Genfer Konventionen zuwiderhandelt, wird bestraft. Es ist klar, dass wir heute - insbesondere in der sensiblen Materie des Strafrechts - so nicht legiferieren dürfen. Das Strafbare muss vom Nicht-Strafbaren klar abgegrenzt sein. Im Zusammenhang mit diesem Bestimmtheitsgebot spricht man in der Schweiz vom strafrechtlichen Gesetzesvorbehalt nach Art. 1 StGB, der sich aus dem in Art. 4 BV enthaltenen Legalitätsprinzip und im Völkerrecht aus Art. 7 Abs. 1 EMRK ableitet.

Im deutschen Recht ist ein striktes strafrechtliches Bestimmtheitsgebot ausdrücklich in Art. 103 Abs 2 des Deutschen Grundgesetzes verankert. Dort ist also das Bestimmtheitsgebot auf Verfassungsstufe angesiedelt. Das führt dazu, dass wir im deutschen Bereich häufig eine sehr genaue, kasuistische Normierung haben. Der schwere Diebstahl z. B. ist in fünf oder sechs Unterabschnitten genau umschrieben. Das Verhältnis von gesetzgebender und richterlicher Gewalt ist schon aus historischen Gründen bei uns etwas anders; ich verweise dabei auch auf den Grundsatz von Art. 1 Absatz 2 ZGB. Denken wir aber auch an die

neueren Strafbestimmungen wie den Geldwäschereiartikel oder die Brutalo-Bestimmung, welche im Lichte der geschützten Rechtsgüter wie der "Funktionsfähigkeit der Wirtschaft" oder dem "Schutz der heranwachsenden Jugend vor Verrohung" auszulegen sind, weil wegen der komplexen Materie eine Tatbestandsumschreibung mit deskriptiven Begriffen gar nicht möglich ist. - Wir gehen eher offener in die Legiferierung und sind trotzdem der Meinung, dass die Tatbestandsumschreibung klar ist.

Wenn ich den Vorschlag von Herrn Kunz anschau, könnte man mit dem gleichen Grund fragen: Enthält er nicht seinerseits sehr viele normative - d. h. von der Praxis erst zu festigende - Formulierungen? Es ist sehr, sehr schwierig, im Bereich der Rassendiskriminierung anders vorzugehen. Aufgrund der völkerrechts-strafrechtlichen Betrachtungsweise sind wir der Meinung, einen justiziablen Rassenbegriff zu haben. Der Begriff steht in Übereinstimmung mit dem UNO-Recht für Menschenrechtsschutz und wird auch international so gesehen, wie ich es hier dargelegt habe. Alle anderen Gesetzgebungen sprechen den Begriff der Rasse an.

Noch eine Bemerkung zum "Appenzeller": Gerade wenn man den Begriff der Rasse als soziologischen Begriff für eine bestimmte Menschengruppe nimmt, die auf der Grundlage von vermeintlich unveränderlichen Merkmalen nach ihrem eigenen Verständnis oder nach dem Verständnis anderer sich als Gruppe versteht, dann glaube ich nicht, dass die Appenzeller unter einen besonderen strafrechtlichen Schutz gestellt würden. Diese sind nach ihrem eigenen Verständnis, aber auch nach dem Verständnis ihrer Nachbarn, keine Gruppe, für welche aufgrund ihrer Identität eine Identifikation mit der Schweiz in den Hintergrund tritt.

Zurückzukommen wäre vielleicht noch auf den Begriff "öffentlich": Die drei ersten Absätze der Vorlage beschlagen die öffentliche Begehungsform. Es geht ganz klar um die Propagierung von diskriminierenden Auesserungen, die an eine unbestimmte Zahl von Personen oder an Personen, die für den Täter nach Zahl und Individualität nicht feststellbar und damit nicht kontrollierbar sind, gerichtet sind.

Auch der Begriff "Menschenwürde" wurde von Herrn Kollega Kunz nicht allzu sehr geschätzt. Nach dem Zweiten Weltkrieg hat dieser Begriff in den nationalen Rechtsordnungen und im internationalen Recht ganz klar an Gewicht und an Konturen gewonnen. Wir haben vor einer Woche über diesen Begriff im Zusammenhang mit der Vorlage von Art. 24dezie BV abgestimmt. Aber auch in Art. 135 StGB, der das Brutalverbot betrifft, haben Sie - oder ein Teil von Ihnen - den Begriff der Menschenwürde eingebracht. Er wird im Sinne einer den Tatbestand einschränkenden Interpretation verstanden. *Menschenwürde ist als absoluter Anspruch auf Achtung vor dem Eigenwert eines Menschen vor einer erniedrigenden Handlung zu verstehen.*

Präsident: Ich schlage vor, dass wir nun die Diskussion nach folgenden Themen gliedern: 1) Brauchen wir überhaupt eine Strafnorm, und wenn ja, welche? 2) Welches ist das geschützte Rechtsgut? 3) Welches sind die einzelnen Tatbestandsmerkmale?

Leuenberger Moritz: Wir sollten die Diskussion nachher führen und jetzt die Gegenwart der Experten nutzen, um Fragen zu stellen.

Präsident: Sicher; ich habe eine Gliederung der Fragerunden gemeint.

Frau Stamm Judith: Herr Professor Robert, habe ich richtig verstanden, dass Sie sagen, dass gewisse Staaten die Konvention unterzeichnet haben, um via Strafrecht Minderheiten unterdrücken zu können? Welches sind konkrete Beispiele für eine solche Perversion?

Frau Heberlein: Welche Tatbestände, die im Vorschlag des Bundesrates enthalten sind, können mit dem heutigen Recht nicht erfasst werden?

Frau Grendelmeier: Herr Professor Robert, wenn ich Sie richtig verstanden habe, nehmen Sie als Beispiel die 70 Angriffe, die in den letzten Jahren stattgefunden haben und von denen nur ganz wenige aufgeklärt worden sind. Daraus, dass das Strafgesetz in diesem Zusammenhang versagt hat, leiten Sie ab, dass es keinen neuen Tatbestand braucht. Die Tatsache, dass ein Fall nicht aufgeklärt wird, finden wir bei anderen Straftaten auch. Viel erheblicher scheint mir, dass oft der Verfolgungswille fehlt. Eine entsprechende Strafnorm könnte diesen Willen stärken, indem sie für die Polizei und die Untersuchungsbehörden bedeuten würde, dass es sich hier nicht nur um Kavaliersdelikte handelt.

M. Robert : (à Mme Stamm) C'est en Afrique surtout - au Nigéria, en Ethiopie, au Ruanda - que les problèmes ethniques peuvent inciter ces pays à ratifier cette Convention à un moment donné. Généralement, c'est une minorité qui est au pouvoir temporairement, et qui utilise cette Convention pour réprimer par exemple des délits d'opinion de la part de ceux qui n'ont pas le pouvoir. C'est la preuve que nous ne devons pas nous laisser influencer par le nombre de signatures.

(à Mme Grendelmeier) Je n'ai aucun doute sur la nature criminelle des événements indiqués dans le rapport. Si un policier ou un juge sont soumis au principe de légalité et connaissent les faits, ils doivent absolument poursuivre, qu'il s'agisse de tentative ou de complicité. Sur 70 attentats extrémistes en Suisse, 58 ne sont pas poursuivis parce que commis par des inconnus, et si nous voulons faire de la prévention et remonter en amont en réprimant des opinions, comment peut-on le faire puisque nous sommes déjà impuissants à réprimer les actes!

Mme Grendelmeier : Quelle alternative voyez-vous?

M. Robert : Le problème n'est pas de savoir s'il faut ou non lutter contre le racisme, mais il ne faut pas le faire avec le droit pénal. C'est un principe d'économie qui est fondamental dans la politique criminelle et en droit pénal. Cela ne coûte pas cher d'écrire une norme, mais sur le plan de l'efficacité, ce sera absolument nul.

M. Comby : J'ai de la peine à suivre le raisonnement du professeur Robert. Il est vrai que la Suisse, lorsqu'elle adhère à

une convention internationale, l'applique à la lettre, alors que de nombreux pays ne le font pas scrupuleusement. Mais de là à dire que des pays utilisent la Convention pour punir certaines ethnies, cela me paraît difficile à admettre.

Rechsteiner zu Herrn Robert: Könnten Sie uns Beispiele nennen für die Benützung der Konvention zur Unterdrückung von Minderheiten?

M. Robert : (à M. Comby) Mon idée est éventuellement de tester une réserve sur certaines incriminations. Pourquoi pas? Notre ordre juridique est très bien équipé quant aux discriminations - je pense à l'article 4, à l'appareil européen de répression des discriminations - et l'on pourrait essayer une fois de dire que bien évidemment, nous luttons contre le racisme avec des moyens opérationnels et non avec des moyens symboliques, et que les moyens opérationnels ne relèvent pas du droit pénal. La seule réserve à formuler, c'est l'article 4, lettre a de la Convention : je ne sais pas dans quelle mesure on pourrait éprouver cette procédure, mais ce serait intéressant, compte tenu des autres obligations que nous devons assumer en vertu d'autres conventions internationales, de s'engager à réprimer en évoquant les problèmes d'effectivité des normes pénales dans certains domaines.

(à M. Rechsteiner) Cette information concernant la ratification par des pays qui utilisent la Convention à des fins de répression relève des informations journalistiques que nous obtenons quotidiennement sur les conflits ethniques du Tiers monde.

Rechsteiner: Wir lesen auch die Zeitung; aber der Umstand, dass diese Konvention für repressive Akte benützt wird, ist eine neue Information. Das ist ein schwerwiegender Vorwurf, und der Hinweis auf die Zeitungslektüre genügt nicht als Antwort.

M. Robert : Ce n'est pas la Convention elle-même qui est utilisée, c'est la ratification qui aide les Etats à légiférer, et ensuite ils utilisent les dispositions de l'article 4 lettre a pour incriminer.

Kunz zu Frau Heberlein: Wenn Sie das geltende Strafrecht durchmustern, sehen Sie, dass dieser spezifische Bereich nicht abgedeckt ist. Delikte gegen die Ehre schützen die Ehre, nicht den öffentlichen Frieden, um den es hier geht. Artikel 259, öffentliche Aufforderung zur Gewalttätigkeit, schützt vor Gewalttätigkeit, nicht aber gegen allgemeine Hetze. Landfriedensbruch schützt etwas anderes, und auch Artikel 261 StGB, Störung der Glaubens- und Kultusfreiheit, hat eine andere Zielrichtung. Kurzum: Das Anliegen der Bekämpfung des Rassismus ist im geltenden Recht jedenfalls nicht in der Weise enthalten, wie es dieses Internationale Abkommen erwartet.

Ich würde gerne Stellung nehmen zu dem, was Herr Krauskopf gesagt hat. Es waren drei Punkte: 1. Die *Bestimmtheit*, 2. die *Witze* und 3. die *Menschenwürde*.

1. Die *Bestimmtheit*: Herr Krauskopf hat so getan, als sei das Anliegen der Bestimmtheit eine Art Germanismus, den man in der Schweiz nicht so exzessiv pflege. Ich würde das Argument nicht in der Weise drehen, dass ich sage, er gebe damit zu, dass frü-

her Fehler gemacht worden sind und dass wir diese Fehler ruhig wiederholen können. So billig mache ich es mir nicht, vielmehr will ich etwas grundsätzlicher darauf antworten. Meine Kritik besteht darin, dass der Bundesrat das Recht auf Diskriminierungsfreiheit aller möglichen Rassen als ein hehres Grundrecht ansiedelt und dann sagt, das sei höherwertig als strafrechtsdogmatische Prinzipien, die mehr oder weniger kleinlich formuliert sind, wie Bestimmtheit, Konsistenz etc. Das ist ein fundamentaler Irrtum. Schon auf Grundrechtsebene stimmt es nämlich nicht, dass alleine dieses Anliegen der Diskriminierungsbekämpfung zählt; die Meinungsfreiheit zählt genau so. Der Bundesrat sagt zu Recht, dass hier eine potentielle Kollision von Grundrechten besteht und es gilt, eine Abwägung zu treffen. Der Fehler in dieser Auffassung liegt aber darin, dass er nicht erkennt, dass das strafrechtliche Bestimmtheitsgebot nichts anderes ist als eine Ausprägung von Meinungsfreiheit. Es ist die einzig wirksame Garantie für die Meinungsfreiheit. Sie können Meinungsfreiheit in einem Vorbehalt zum Abkommen niederlegen - das nützt überhaupt nichts, wenn sie einen konturenlosen Straftatbestand haben. Der Bestimmtheitsgrundsatz ist ein Anliegen, das man nicht hoch genug einreihen kann.

2. *Witze*: Es ist unbestritten, dass das Internationale Übereinkommen mit seinem Rassenbegriff auch nationale Minderheiten schützt. Das können Sie nachlesen im vorzüglichen Aufsatz von Partsch, der sich in meinem Aufsatz zitiert findet. Es ist somit klar, dass auch schweizerische nationale Minderheiten geschützt werden, das jurassische Volk z. B. Wenn Sie noch einen Riegel schieben wollen, können Sie das nur noch, indem Sie die Tathandlungen eng fassen. Dass Witze nicht immer lustig sind, sondern auch - in einem durchaus wertenden Sinne - diskriminierend sein können, scheint mir klar zu sein. Darum verstehe ich nicht, dass man nicht zugestehen will, dass künftig auch Appenzellerwitze strafbar sein sollen - das wäre ja verständig bei einem Departementschef, der selber Appenzeller ist.

3. *Menschenwürde*: Auf das Argument, dass in Art. 135 StGB der Begriff der Menschenwürde auch vorkomme und dass man diesen übernehmen könne, habe ich gewissermassen gewartet. Der Unterschied besteht darin, dass bei Art. 135 die Menschenwürde eine rein restriktive Bedeutung im Sinne einer Strafbarkeitseinschränkung eines durch andere Merkmale bestimmten Straftatbestandes hat. Hier hingegen wird die Menschenwürde zum strafbarkeitsbegründenden Merkmal erklärt. In der Literatur finden sich durchwegs negative Stellungnahmen zu Art. 135 StGB. Der Kurzkommentar von Hauser/ Rehberg meint bestenfalls: "Ob dieser Zusatz den Tatbestand wirklich einschränkt, ist zweifelhaft." Präziser Stratenwerth: "In Wahrheit bedeutet die blosser Anhäufung unbestimmter Begriffe keinen Gewinn an Präzision. Es ist abzusehen, dass das Erfordernis einer 'schweren Verletzung' der 'elementaren Würde' des Menschen in Art. 135 die Nöte der Praxis bei der Auslegung des neuen Gesetzes eher vergrössern als vermindern wird" (Strafgesetzbuch, Teilrevision, S. 139).

Krauskopf: Auch wenn das eigentlich geschützte Rechtsgut der öffentliche Friede ist, so ist die Menschenwürde für mich einer der elementarsten Bestandteile dieser Norm. Ich mache Kollega Kunz nur darauf aufmerksam, dass es auch in Art. 130 des deut-

schen StGB heisst: "Wer in einer anderen Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören, die Menschenwürde anderer dadurch angreift, dass er zum Hass etc. aufruft, wird mit Freiheitsstrafe von 3 Monaten bis zu 5 Jahren bestraft." Wir sind also nicht so alleine mit diesem Begriff. Wie gesagt orientiert sich daran auch die in der Abstimmung vom letzten Wochenende angenommene Verfassungsnorm von Artikel 24decies. In zahlreichen Referaten, die zur Gentechnologie gehalten worden sind, wurde immer wieder auf diesen Eckpfeiler, eben die Würde des Menschen, hingewiesen.

Wenn wir systematisch die Tatbestandselemente behandeln werden, werden Sie allfällige Unklarheiten am Vorschlag von Herrn Kollega Kunz bemessen müssen. "Feindselige Handlungen" z. B. müsste man wohl auch noch kommentieren. Herr Kollega Kunz wird dazu wohl auf den österreichischen Kommentar von Foregger hinweisen, da die Oesterreicher die "feindseligen Handlungen" als Tatbestandselement aufgenommen haben. Dort aber wird ausgeführt, dass nicht nur strafbare Handlungen darunter fallen, sondern jedes Verhalten, welches sich "gefühlbetont" gegen das Opfer richtet.

Wir alle wissen ja - leider - was es heisst, jemanden wegen seiner Zugehörigkeit zu einer Rasse mit Schimpf, Hass und Diskriminierung zu belegen. Das meint im Ergebnis der Bundesrat und nichts anderes. Was wir in den Jahren 1933 bis 1945 erlebt haben, ist doch der Inbegriff dessen, was es hier zu vermeiden gilt. Ich glaube auch nicht, dass die bisherige schweizerische Strafgesetzgebung es an Bestimmtheit mangeln liess. Gewisse Tatbestände wie z. B. der Insidertatbestand sind nur mittels normativen Begriffen zu fassen, das geht nicht anders. Aber so weit wie möglich haben wir hier praktikable Gesetzgebung geleistet.

Mme Sandoz : Je suis parfaitement d'accord avec M. Robert sur l'ensemble de ses idées.

J'aurais une question pratique à poser : vous avez mentionné l'article 63 selon lequel si les juges étaient convaincus que les mobiles sont d'ordre raciste, ce pourrait être un motif d'aggravation. Ne faudrait-il pas prévoir une telle cause d'aggravation en disant expressément que lorsque le mobile qui a conduit à l'accomplissement d'une infraction punie par le code est un mobile raciste, la peine est alors aggravée, ou suffit-il d'interpréter le droit actuel?

Herczog zu Herrn Robert: In der allgemeinen Art, wie Sie jetzt gegen diese Konvention vorgehen, könnten Sie gegen jede Konvention sein. Auch möchte ich Sie fragen, was denn in diesem Bereich operabler sein könnte als das Strafgesetzbuch? - Zu Herrn Kunz: Neben der juristischen Semantik gibt es ja auch eine politische Semantik, die durch die historische Erfahrung geprägt ist. Wenn ich jetzt Rasse durch "ethnische Unterscheidungsmerkmale" ersetze, ist das etwas völlig anderes, eben auch um damit operabel umzugehen. Die Frage der Diskriminierung hat ja auch eine Bedeutung in der feministischen Diskussion - wir kennen diese Begriffe aus der politischen Auseinandersetzung. "Feindselige Handlungen" hingegen ist weniger klar: Jede Handlung im Parlament könnte als feindselige Handlung ausgelegt werden. Aber nicht immer, wenn ich jemanden angreife, greife ich ihn in

seiner Menschenwürde an. Für mich als Nichtjuristen sind die Begriffe Rasse, Ideologie, Propaganda, Menschenwürde sehr, sehr begreifbar.

Rechsteiner zu Herrn Kunz: Was genau soll - über die durch andere Straftatbestände bereits erfassten Handlungen hinaus - als "feindselige Handlung" gelten? - Sie haben kritisiert, dass im bundesrätlichen Entwurf der Aufruf zu einer Tat strafbar wird, die selber nicht strafbar ist. Daraus folgt nicht zwingend, dass der Aufruf nicht strafbar sein soll; man könnte ebenso daraus folgern, dass neben dem Aufruf auch die Handlung selber unter Strafe zu stellen wäre. Welche Tathandlungen kämen hier in Frage? - Zu Herrn Krauskopf: Es stellt sich die Frage, ob die Absätze 2 und 3 des Entwurfs nicht einfach wiederholen, was bereits in Absatz 1 enthalten ist. - Zum Einbezug der Religion: Was heisst das konkret in bezug auf den Kulturkampf in der Schweiz, z. B. für satirische Sendungen zu Bischof Haas oder bei der Auseinandersetzung mit Praktiken der Scientology-Sekte?

M. Robert : (à Mme Sandoz) L'article 63 parle de mobiles avant de parler d'atténuation de la peine. C'est une règle générale de fixation de la peine et les mobiles peuvent être interprétés aussi bien en faveur qu'en défaveur de l'accusé. On peut dire que l'article est une simplification voulue par le législateur du Code pénal, pour uniformiser différentes circonstances aggravantes que connaissaient les Codes pénaux cantonaux antérieurs.

Les mobiles doivent être interprétés dans ce sens. Vous savez que la tradition pénale suisse n'a pas maintenu les homicides dans le cadre de la famille comme des homicides aggravés : dans l'article 63, les mobiles d'un parricide par exemple peuvent être considérés comme pouvant aggraver la réprobation sociale que formule le juge quand il détermine la peine. Et comme actuellement, dans l'état du droit suisse, le racisme au sens large est un mobile et rien d'autre, tant qu'il est un mobile, il ne peut que se greffer sur un état de fait qui est le résultat d'un certain nombre d'intentions délictuelles ayant un substrat à mobile raciste. Le juge peut donc parfaitement interpréter le mobile aussi bien en faveur qu'en défaveur de l'accusé.

En matière de circonstances aggravantes, notons d'après le rapport sur l'extrémisme que le racisme n'affecte que certains délits et pas d'autres - il n'y a pas d'escroquerie à mobile raciste, ni de prise d'otage à mobile raciste -. On est limité aux violences contre les personnes et les biens de celles-ci, qui ne leur appartiennent pas toujours, et cela ne justifie pas d'invoquer des circonstances aggravantes. Nous ne devrions pas reprendre des techniques législatives antérieures au Code pénal pour réintroduire de telles stipulations.

(à M. Rechsteiner) Je ne suis pas opposé systématiquement aux conventions. En tant que pénaliste, je réfléchis sur la faisabilité d'une disposition pénale. Vous me demandez si les dispositions pénales pourraient être efficaces comme réponse à une Convention internationale promotionnelle d'une lutte contre le racisme, et je dis non pour le droit pénal. Je ne nie pas l'efficacité d'autres moyens - plus coûteux - tels qu'éducation, institution de l'égalité dans les droits civils, modification du droit constitutionnel sur des précisions concernant la liberté d'opinion, qu'on ne veut pas retoucher parce qu'il est plus simple de légiférer en droit pénal.

Que pourrait-on faire en droit pénal? Nous ne pouvons pas pratiquer un droit pénal hors de l'administration des preuves. Et les limites du droit pénal, c'est que précisément nous ne pouvons pas remonter jusqu'à la nuda cogitatio. Nous ne pouvons pas réprimer en amont d'une manifestation par certains actes. C'est une limite formelle qui nous paraît - M. Kunz partage cet avis - infranchissable en droit pénal.

Kunz: Herr Herzog, ich bin dankbar für Ihre Frage nach der politischen Semantik. Ich verstehe gut, dass Begriffe wie Rasse, Ideologie und Propaganda für Sie verständlich sind. Nur sollten wir vorsichtig damit sein, solche politisch gemeinten Begriffe in das Strafrecht zu transportieren. Warum? Das Strafrecht hat so etwas wie hölzerne Hände; wir haben strenge, formalistische Prinzipien, die unentbehrlich sind, um Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten: Unschuldsvermutung, Bestimmtheitsgrundsatz, Schuldprinzip usw. Die Gefahr bei der Verwendung solcher Begriffe ist die, dass wir das Strafverfahren mit einer ideologischen Begrifflichkeit aufladen und damit eine politische Debatte in das Strafrecht transportieren.

Ein krasses Beispiel für die mangelnde Bestimmtheit: Die Münchner Räteregierung, eine revolutionäre Regierung von ein paar Monaten Bestand im Jahre 1917, hat folgende Strafvorschrift erlassen: "Jeder Verstoss gegen revolutionäre Grundsätze wird mit dem Tode bestraft. Appelation ist unzulässig. Das Urteil wird sofort vollstreckt." Was "revolutionäre Grundsätze" sind, war denen völlig vertraut, und trotzdem sehen Sie heute sofort, dass eine solche Strafvorschrift rechtsstaatlichen Anforderungen spottet. - Ich will nicht behaupten, dass die Norm im bundesrätlichen Entwurf soweit geht wie dieses Beispiel; aber etwas in diese Richtung geht sie schon.

Zu Herrn Rechsteiner: Da ich den Begriff "feindselige Handlung" nicht erfunden, sondern übernommen habe, kann ich Sie auf die österreichische Kommentierung verweisen. Nicht alle strafbaren Handlungen sind feindselige Handlungen, aber darüber hinaus noch andere, insbesondere wirtschaftliche und politische Boykottmassnahmen.

Rechsteiner: Wenn wir diesen Vorschlag ernsthaft in die Diskussion einbeziehen sollten, hilft uns der Verweis auf einen österreichischen Kommentar zu wenig.

Kunz: Meine Kritik am Bundesrat ist ja unter anderem die, dass die Propaganda für etwas strafbar werden soll, das selbst gar nicht strafbar wäre. Ein Beispiel: Wer dazu aufruft, bei Juden Scheiben einzuschlagen, ist strafbar nach Art. 261bis; wer das macht, ist nach dieser Vorschrift nicht strafbar.

Leuenberger: Aber in Absatz 4 steht doch " ...angreift."

Kunz: In der Kommentierung dazu wird ausdrücklich auf "Beschimpfung" Bezug genommen; aufgrund des Kommentars verstehe ich nichts weiter darunter als die tätliche Beleidigung. Mein Konzept wäre, zunächst das unmittelbare Tun unter Strafe zu stellen - und das umschreibe ich als "feindselige Handlung": Eine Handlung, die darauf gerichtet ist, feindselige Gefühle gegen bestimmte Rassen zu erwecken, das Einschlagen von Schei-

ben z. B. oder öffentliche Boykottmassnahmen. In zweiter Linie sollte dann das Aufrufen zu solchen Handlungen unter Strafe gestellt werden; das ist die rassistische Hetze, was der Bundesrat "Propaganda" nennt.

Frau Stamm Judith: Herr Professor, wäre Ihr Anliegen das Anliegen von Frau Sandoz, das sie umgekehrt formuliert hat, indem sie vorschlägt, einen allgemeinen Agravierungstatbestand für alle Bestimmungen des Strafgesetzbuches zu schaffen, wenn eine Handlung aus rassistischen Gründen erfolgt? Sie gehen umgekehrt vor, indem Sie sagen, man müsse im Rassismustatbestand alles aufzählen - Sachbeschädigung, Tötung etc. Diese Tatbestände haben wir ja bereits; warum müssen wir sie noch aufzählen? Fenster einschlagen ist ja sehr wohl strafbar.

Kunz: Das ist nicht die Pointe. Die Pointe ist die, dass das Einschlagen von Fenstern aus rassistischen Motiven eine friedensgefährdende Handlung ist. Der Aspekt der Friedensgefährdung ist durch Sachbeschädigung nicht abgedeckt. Das ist ja der Grund, warum wir überhaupt einen neuen Straftatbestand brauchen. Natürlich könnte man das im Sinne von Frau Sandoz prinzipiell anders lösen. Das wäre eine grundsätzliche Alternative, gegen die ich nichts hätte.

Allenspach: Herr Krauskopf hat gesagt, der Begriff Rasse sei nicht auf biologische Merkmale, sondern auf die Eigenwahrnehmung und auf die Fremdwahrnehmung zurückzuführen. Das würde also heissen, dass Amerikaner eine Rasse für sich sind. Demonstrationen, die "Amis raus" postulieren, wären somit gleichzustellen mit solchen, die "Juden raus" verlangen. Wie erklärt es sich, dass das eine als rassistisch gilt und das andere nicht?

Zu den eingeschlagenen Fensterscheiben: Wenn dies aus politischen Gründen geschieht - etwa am 1. Mai - , würde das anders bewertet, als wenn es aus rassistischen Gründen geschieht. Wie kann man diesen Unterschied erklären?

Wenn ein Arbeitgeber öffentlich sagt, er stelle keine Türken an, weil er mit ihnen schlechte Erfahrungen gemacht habe, wäre das wahrscheinlich rassistisch. Wenn er dagegen aus dem gleichen Grund sagt, er stelle keine Spanier an, wäre dies nicht der Fall. Oder wenn er, um den Frieden nicht zu gefährden, nicht Serben und Kroaten in der gleichen Schicht einstellen will und dies öffentlich bekannt gibt - kann ihm da Rassismus vorgeworfen werden?

Rechsteiner: Wie ist die Abgrenzung von "feindseligen Handlungen" zu den übrigen Straftatbeständen, die ja auch alle feindselige Handlungen beinhalten? Dass es wegen Idealkonkurrenz zur Strafschärfung kommt, würde im Ansatz einleuchten; aber was kommt über das hinaus, was nicht schon abgedeckt ist, noch dazu? Der Boykott kann unter Umständen ja unter dem Straftatbestand von Art. 181, Nötigung, erfasst werden.

Frau Heberlein: Das wollte ich auch fragen: Was genau sind feindselige Handlungen und in welchem Verhältnis stehen sie zu den anderen Straftatbeständen? Ich habe immer noch das ungute Gefühl, dass wir vielleicht den Richter zu einer Gesinnungsschnüffelei verurteilen. Die Beurteilung dieses Straftatbestan-

des, so wie er formuliert ist, kann sicher nicht objektiv erfolgen.

Frau Stamm: Ist es falsch zu sagen, man könnte "feindselige Handlungen" ebenso gut durch "strafbare Handlungen" ersetzen?

Kunz: Feindselige Handlungen sind nicht einmal alle strafbare Handlungen. Alle strafbaren Handlungen sind vom Gesetz her als feindselig definiert, und damit kommt über die Idealkonkurrenz zu anderen Delikten eine Strafschärfung dazu. Das ist damit gemeint. Darüber hinaus sind Boykottmassnahmen auch im österreichischen Recht erfasst. Ich habe mich schlicht auf diesen Begriff bezogen. Ich liesse gerne mit mir diskutieren, ob man nicht eingrenzen sollte - wirklich nur auf strafbare Handlungen. Das wäre eine Variante, die man noch durchdenken müsste. Aber im Prinzip sind jedenfalls mal strafbare Handlungen und darüber hinaus wirtschaftlicher und politischer Boykott gemeint.

Frau Heberlein, Sie haben recht: Es verbleiben Unsicherheiten, und diese kann man nicht völlig wegbringen. Es ist für mich eine Frage des Quantitativen. Mir scheint, dass diese Unsicherheiten im bundesrätlichen Entwurf immens sind; in meinem Vorschlag werden sie einigermaßen in Grenzen gehalten. Bei einem Antirassismus-Tatbestand werden Sie nicht um solche Unsicherheiten herumkommen. Das ist ein verhältnismässig hoher Preis; ob sie diesen Preis zahlen wollen, ist eine Wertungsfrage. Und der Preis ist, um an Herrn Rechsteiner anzuknüpfen, beim Einbezug von religiösen Gruppen noch höher. Wenn man sagt, man wolle nicht nur Rassendiskriminierung schützen, sondern auch religiöse Diskriminierung, kommt man in eine Teufelsküche mit der Abgrenzung zu pseudoreligiösen Gruppen, neuen Sekten usw. Teufelsanbeter, Moon-Sekte, Scientology können meines Erachtens nicht zum vorneherein aus dem Strafschutz ausgeschlossen werden. Ich habe das probiert, indem ich an den Begriff "staatlich anerkannte Religionsgemeinschaften" gedacht habe; aber was ist staatlich anerkannt? Meines Erachtens gibt es keine befriedigende Eingrenzung; Sie müssten schlichthin jede religiöse Ueberzeugung, und das heisst natürlich, jede, die sich selbst als solche definiert, schützen.

Unsicherheiten bleiben erhalten. Wenn wir einen solchen Tatbestand vorsehen, sollten wir uns um eine Begrifflichkeit bemühen, die möglichst unideologisch ist, möglichst wenig mit politischen Begriffen hantiert. Wir sollten uns beschränken auf eine nüchterne, nicht sehr wertgeladene, sachliche Begrifflichkeit. Das ist eben das Element der feindseligen Handlung und des Aufrufens dazu, der rassistischen Hetze statt des Angriffs auf die Menschenwürde. Das Strafrecht schützt selbstverständlich, in toto, Angriffe auf die Menschenwürde. Wir unterhalten uns nur darüber, ob das ein taugliches Tatbestandsmerkmal ist.

Noch eine Bemerkung zur "Rasse" als Tatbestandsmerkmal: In der Bestimmung selber würde ich eher auf diesen Begriff verzichten, ihn aber im Marginale erhalten, um eine Brücke zum Uebereinkommen zu schaffen. Wenn Sie den Begriff als Tatbestandsmerkmal wollen, hätte ich nicht so viel dagegen; die *Tathandlungen* aber müssen präzisiert und neutraler gefasst werden.

Krauskopf: Herr Kollega Robert, nach dem französischen Konventionstext - "déclarer pouissable" - ist es klar, dass wir diese Konvention nicht ratifizieren können, ohne einen Rassendiskriminierungstatbestand zu schaffen, und Herr Kollega Kunz, ich glaube, die Rechtsauffassung ist 1992 in diesem Land doch eine andere als im Jahre 1917 im Königreich Bayern. - Ich möchte auch immer wieder auf ausländisches Recht hinweisen: Das gesamteuropäische Recht braucht den Begriff "Rasse", und auch in Deutschland haben sie den Begriff "Menschenwürde" als das höchste Rechtsgut in Artikel 1 des Grundgesetzes verankert.

Ueber das Konzept kann man verschiedener Meinung sein. Aber schon nach geltendem Recht haben die urteilenden Behörden keine Schwierigkeiten, bei der Strafzumessung auf besondere Beweggründe abzustellen (Art. 63 StGB). Sind diese Beweggründe rassistisch, kann schon nach geltendem Recht eine Straferhöhung eingeführt werden. Auch politische Motive sind vom Richter zu berücksichtigen. Das ist nicht der Grund, warum wir Ihnen diesen Vorschlag hier unterbreiten. Es gibt Handlungen *im Vorfeld* dieser dramatischen Gewaltakte, wie wir Sie alle aus der Geschichte kennen, wo wir doch eingreifen sollten, nämlich dann, wenn Menschen oder eine Gruppe von Menschen zu Untermenschen degradiert werden, nur weil behauptet wird, dass sie andersartig seien.

Zu Herrn Rechsteiner: Warum die Absätze 2 und 3? In einer ursprünglichen Fassung war der Katalog von Art. 4 Buchst. a der Konvention in einer Ziffer 1 enthalten. Dann kam der Sprachdienst der Bundeskanzlei zur Ueberzeugung, man sollte die hier aufgezählten Handlungen auseinander nehmen. Ideologie verbreiten und Propagandaaktionen kann man schlecht im gleichen Absatz formulieren; das war der Grund, warum wir drei gemacht haben.

Zur Religion: Schon 1975, als wir den Art. 75bis StGB über die Unverjährbarkeit von Genozidverbrechen aufgenommen haben, haben wir die Religion einbezogen, beispielsweise um die Juden sowohl in ihrer Rasse- wie in ihrer Religionszugehörigkeit zu schützen. Dazu kommt, dass in den Konventionen des humanitären Völkerrechts fast immer Rasse und Religion als geschütztes Rechtsgut einbezogen werden. Das gilt z. B. auch für den Pakt über die bürgerlichen Rechte, der demnächst ratifiziert werden soll. - Die Kernpunkte des Begriffs Religion, wie wir ihn immer verstanden haben, sind *eine nicht unbeträchtliche Zahl von Menschen, die diesem Glauben angehören und die durch eine gemeinsame Lehre, einen gemeinsamen Kult und eine auf Dauer angelegte Organisation verbunden sind.*

Zu Herrn Allenspach: Wer keine Türken anstellt, erfüllt meines Erachtens den Straftatbestand nicht. Es geht hier um die Aufstachelung und das Verbreiten von Ideologien. Ein Beispiel: Jemand lebt davon, dass Kundschaft zu ihm kommt, ein Hotelbetrieb etwa. Hier ist der Hebel anzusetzen. - Zum Stichwort Nationalität: Der Amerikaner versteht sich selbst wohl als Mitglied einer Nation und nicht als Zugehöriger zu einer bestimmten Rasse. Die Trennung von Kroaten und Serben schliesslich ist das einzig Richtige, um den Frieden zu sichern und diskriminierende Handlungen zu vermeiden.

Tschäppät Alexander: Professor Kunz hat gesagt, dass man feindselig auch durch strafbar ersetzen könnte. Das würde ja einfach bedeuten, dass er das Ganze reduziert auf eine Strafschärfung aus rassistischen Gründen. Wie unterscheidet sich diese Variante noch vom Vorschlag von Frau Sandoz?

Rechsteiner: Was wäre nicht strafbar, wenn die Absätze 2 und 3 gestrichen würden? - Zur Bemerkung von Herrn Allenspach: Auf Seite 46 der Botschaft sind die Arbeitsverhältnisse ausdrücklich unter den angebotenen Leistungen genannt. Wegen der existentiellen Auswirkungen, die ein Arbeitsverhältnis hat, besteht ein Interesse daran, das hier nicht diskriminierend vorgegangen wird.

Tschäppät Alexander zu Professor Kunz: Sie ersetzen "wer öffentlich" durch "für die Öffentlichkeit bestimmt." Ist das eine reine Präzisierung, oder meinen Sie inhaltlich etwas anderes?

Kunz: Mein Begriff ist etwas enger; er beschränkt sich auf publikumsadressierte Tathandlungen. Der Vorschlag des Bundesrates ist mir etwas zu unscharf: Wenn Sie am Stammtisch etwas sagen, ist das dann öffentlich?

Tschäppät Alexander: Es kommt doch auf den Vorsatz an.

Kunz: Nein, wenn eine Tathandlung nicht objektiv öffentlich ist, ist sie gar nicht tatbestandsmässig. Mit meinem Begriff habe ich die Definition nach dem neuen Radio- und Fernsehgesetz übernommen. Gefährlich sind ja nur Aeusserungen, die den öffentlichen Frieden gefährden, also wenn sie in den Medien oder in Veranstaltungen gemacht werden. Zweifelsfälle wie der Stammtisch werden ausgeschlossen.

Ist mein Vorschlag deckungsgleich mit dem Vorschlag der Strafschärfung? Für Absatz 1 kann diese Frage bejaht werden; Absatz 1 ist auch auf diesem anderen Weg zu realisieren. Absatz 2 hingegen hat noch eigenständige Bedeutung; er versucht, das zusammenzufassen, was der Bundesrat in verschiedenen Absätzen mehrfach - doppelt oder dreifach - sichern will. Meines Erachtens sind mit dem Aufrufen zu feindseligen - oder strafbaren - Handlungen und mit dem Schüren von Hass die drei ersten Absätze des Bundesrates voll abgedeckt.

Krauskopf: Wie wir jetzt vernommen haben, bestehen "feindselige Handlungen" im Begehen von strafbaren Handlungen oder im Aufruf zum Boykott. Strafbare Handlung kann alles sein, vom Völkermord bis zu einer Uebertretung; das scheint mir auch grenzenlos zu sein, und es macht so gesehen wohl weniger Schwierigkeiten, die Norm des Bundesrates zu verstehen. Aber der Bundesrat schlägt Ihnen hier nicht eine von ihm "erfundene" Norm vor; er kommt lediglich der völkerrechtlichen Pflicht nach, die Art. 4 der Konvention der Schweiz überträgt, nämlich die Propaganda und die Verbreitung von Ideologien, die zu Rassenhass führen können, zu unterbinden. Nirgends in der Konvention wird davon gesprochen, dass dabei nur Strafen zu verschärfen sind für Handlungen, die an sich schon strafbar sind.

Zu Herrn Rechsteiner: Ich bin Ihnen dankbar, dass Sie die Frage des Arbeitsverhältnisses noch einmal aufgeworfen haben. Wenn jemand aus rassistischen Gründen sagt, er stelle keine Türken an, würde dies den Straftatbestand erfüllen; die Äusserung allein, jemand stelle keine Schwarzen an, keine jungen Frauen unter 20 Jahren oder keine katholischen Studenten ist nicht rassistisch im Sinne dieser Norm. Nur wenn man damit meint, alle Türken seien als Personen zu betrachten, die es nicht wert sind, als Mensch behandelt zu werden, ist der Tatbestand erfüllt.

Allenspach: Wer entscheidet, aus welchen Gründen jemand eine solche Äusserung gemacht hat?

Krauskopf: Wir haben eine klare Aussage in Absatz 5: Wenn ein Arbeitgeber sagt, alle Türken seien ihm nicht den Stundenlohn wert, den er gebe, weil sie schlechter arbeiten oder fauler seien als andere.

Allenspach: Wenn ein Arbeitgeber einfach sagt, er stelle keine Türken an, weil er schlechte Erfahrungen gemacht habe. Ist das nun rassistisch?

Krauskopf: Er wird wohl nicht mit der Rasse schlechte Erfahrungen gemacht haben, sondern mit den Arbeitern.

Allenspach: Aber fällt das nun darunter oder nicht?

Rechsteiner: Die Botschaft kann auf den ersten Blick nicht anders verstanden werden, als dass das darunter fällt: die Arbeitsverhältnisse fallen unter die öffentlich angebotenen Leistungen. Die Frage stellt sich noch einmal bei der Detailberatung, wenn wir diskutieren, ob die Absätze 2 und 3 wirklich nötig sind.

Leuenberger Moritz: Bei der Frage der Anstellung geht es ja weniger um den Hintergrund als um den Vordergrund. Wir wollen ja unterbinden, dass öffentlich diskriminiert wird; es geht weniger darum, was eigentlich das Motiv ist.

Zu Herrn Kunz: Es ist mir nicht ganz klar, ob Sie mit dem Vorschlag von Frau Sandoz, dass jede rassistische Motivation zu einer Strafschärfung bei bestehenden Tatbeständen führen soll, einverstanden sind. Ich hoffe nicht; denn das würde ja Ihrem Artikel widersprechen. Sie haben ausgeführt, dass die Zielsetzung des neuen Artikels eine andere ist als die der bestehenden Normen. Zum Beispiel Ehrverletzung: Wenn heute die Juden durch eine verbale Äusserung in ihrer Ehre verletzt werden, können sie ja nicht klagen, weil der einzelne zu wenig genau bestimmt ist; es kann sein, dass die Aktivlegitimation eines einzelnen Juden verneint wird. Zudem muss er die Umstände eines Privatstrafklageverfahrens auf sich nehmen, und genau das wollen wir ja vermeiden. Deshalb glaube ich nicht, dass der Vorschlag von Frau Sandoz zur Bestrafung von Rassismus genügen würde.

Allenspach: Der Fall der Nichtanstellung von Türken wäre ein Beispiel für eine Handlung, die an sich nicht strafbar wäre, der Aufruf dagegen schon. Es besteht ja kein Recht auf eine Anstellung. Hier begeben wir uns mit der Botschaft auf ein uner-

messliches Feld, wo nicht nur die Meinungsfreiheit, sondern auch die Handlungsfreiheit in Frage gestellt sein könnte. Wir müssen daher klare Verhältnisse schaffen. Wenn man sagt, es brauche eine rassistische Gesinnung, könnte ich das verstehen. Nur ist es mir immer noch nicht klar, wer dann feststellt, ob eine rassistische Gesinnung vorliegt.

Kunz: Herr Leuenberger, Sie haben völlig recht. Um es noch einmal zu präzisieren: Mein Absatz 1 - aber nur Absatz 1 - wäre funktional austauschbar durch eine Lösung, wie sie Frau Sandoz vorschlägt. Aber das hätte die Nachteile, die Sie beschrieben haben. Absatz 2 hingegen hat selbständige Bedeutung und ist durch ein derartiges Modell nicht zu lösen. Die zentralen Merkmale sind das Schüren von Hass und der Aufruf zu feindseligen Handlungen. Mit diesen beiden Elementen decken Sie das Anliegen des Bundesrates voll und erschöpfend ab und präzisieren es. Zum Türkenbeispiel: Mit dem Kriterium "Hass schüren" kann die Grenze zur Strafbarkeit genauer bestimmt werden. Bei der bundesrätlichen Lösung ist diese nicht so klar. Zumindest wird bei dieser Lösung dem Arbeitgeber eine Begründungspflicht auferlegt: er muss begründen, dass er aus verständlichen Gründen Türken nicht einstellt.

Krauskopf: Entschuldigung, aber eine solche Begründungspflicht gibt es nicht.

Kunz: Wenn Sie ein schwammiges Tatbestandsmerkmal wie Diskriminierung haben, muss sich der Beschuldigte gegen die Frage verteidigen, ob seine Tat nicht eine Diskriminierung sei, er muss also begründen, dass ihn verständliche Gründe zu dieser Tat bewogen haben. Aus diesem Grund möchte ich den Begriff Diskriminierung vermieden haben.

M. de Dardel : 1) (à M. Kunz) Vous expliquez que cette idée de sanctionner le boycott économique pour des raisons racistes ne doit pas être introduite dans le droit pénal, parce que celui-ci est l'ultima ratio. Vous citez l'article 28 du Code civil comme une alternative, et vous envisagez la possibilité de lois administratives sur le plan cantonal : vous savez par exemple que certains agents immobiliers refusent systématiquement les Arabes ou les Africains. Certains établissements nocturnes en font de même. On sait que le droit civil est impuissant devant ces faits. Ce genre de boycott pourrait en outre se produire dans une série de secteurs différents.

Quelle loi pourrait-on modifier de manière pratique et rapide pour que ce genre de boycott économique soit supprimé?

2) (à M. Krauskopf) Le projet du Conseil fédéral limite ce boycott économique à ceux qui exercent une activité professionnelle: par exemple, un club de football qui organiserait un tournoi et qui empêcherait tous les Turcs d'y assister ne serait pas sanctionné. Je ne vois donc pas pourquoi on a introduit cette limitation à l'activité professionnelle.

Iten Joseph zu Herrn Kunz: Welches ist bei Ihrem Absatz 1, der in die gleiche Richtung zielt wie der Antrag von Frau Sandoz, den wir in der Detailbehandlung beraten werden, das Rechtsschutzobjekt? Je nach dem werden wir uns noch über die systematische Einordnung dieses Artikels unterhalten müssen. - Mit Ihrem Absatz 1 muten Sie unseren Richtern viel zu viel zu. Der

Richter müsste zuerst ein Urteil fällen über das Strafmass, wie es ohne rassistisches Motiv bestünde, und dann muss er noch eine Strafverschärfung vornehmen. Wie wäre das aus umgekehrter Sicht: Wenn in der Schweiz ein Angehöriger einer anderen ethnischen Gruppe aus rassistischen Gründen gegen einen Schweizer vorgeht, käme es auch zu einer Strafschärfung? Landen Sie da nicht gerade beim Gegenteil von dem, was Sie möchten?

Kunz zu Herrn de Dardel: Mir scheint klar, dass der Abschluss des Internationalen Übereinkommens keine Strafbestimmung, wie sie Absatz 5 des bundesrätlichen Entwurfs vorsieht, erfordert. Es verlangt lediglich eine Gewährung des Zugangs zur öffentlich angebotenen Leistung - nicht zwingend mit Mitteln des Strafrechts. Meines Erachtens besteht rechtlich ein solcher Zugang, sei es über Art. 28 ZGB, sei es über kantonale Bestimmungen des Polizeirechts. In der Tat ist dieser Zugang faktisch oft unzureichend. Wer klagt schon wegen so etwas? Optimal scheint mir der geltende Rechtszustand nicht zu sein. Wünschenswert wäre eine Art Bundesverwaltungsgesetz, das solche Massnahmen unterbindet, oder eine Koordination der kantonalen Regelungen. Erreichen Sie das mal! - Ich finde, dass wir uns mit den Anforderungen des Übereinkommens bescheiden sollten, und unsere Rechtsordnung genügt dem. Eine Strafvorschrift wäre ein Fehler; denn wir haben nach geltendem Recht Massnahmen, die mehr oder weniger befriedigen. Wenn sie nicht befriedigen, müssen wir nicht das Strafrecht auf den Plan rufen, das dazu nicht geeignet ist, sondern wir müssen im Verwaltungsrecht nachbessern.

Zu Herrn Iten Joseph: In meinem Absatz 1 soll das Rechtsgut des öffentlichen Friedens geschützt werden. Insofern unterscheidet sich mein Vorschlag von der Strafschärfungslösung. Praktisch unterscheidet er sich beispielsweise in Fällen von Privatklagedelikten. Insofern halte ich diesen Vorschlag für vorzugswürdig. - Ihr Argument, ich würde die Praxis überfordern, war mir nicht ganz nachvollziehbar. Grundsätzlich kann ich sagen, dass eine Idealkonkurrenz zwischen meinem Absatz 1 und einem klassischen Delikt wie z. B. Sachbeschädigung nach allgemeinen Strafzumessungsgrundsätzen zu einer Erhöhung des Strafmasses führt. Das ist nichts Neues, und inwiefern das die Praxis überfordert, weiss ich nicht; vielleicht habe ich die Pointe Ihres Argumentes nicht verstanden.

Iten Joseph: Ich komme darauf, weil Sie sich mit dem Antrag von Frau Sandoz identifiziert haben. Frau Sandoz hat keinen eigenen Stafrahmen, sondern sagt einfach, dann werde die Strafe verschärft.

Kunz: Ich habe mich nicht identifiziert, sondern nur gesagt, mein Absatz 1 sei - mit gewissen Nachteilen - austauschbar durch dieses andere Modell. Mein Absatz 2 wäre es nicht.

Frau Stamm Judith: Wenn ich Sie richtig verstanden habe, Herr Professor Kunz, machen Sie mit Ihrem Absatz 1 mehr, als die Konvention von uns verlangt. Sie gehen von der Vorstellung aus, dass, wer mordet, den öffentlichen Frieden stört, und wer aus rassistischen Gründen mordet, den öffentlichen Frieden in qualifizierter Weise stört. Das verlangt die Konvention meines Erachtens nicht. Sie will nicht, dass wir die Straftaten, welche aus Rassenhass begangen werden, verschärft bestrafen. Sie ist

viel vordergründiger und sagt: Sorgt in Eurem Land dafür, dass nicht öffentlich zum Rassenhass aufgerufen wird!

Kunz: Im Prinzip stimme ich Ihnen zu. Aber ich glaube, dass dies aus Gründen der Logik notwendig ist. Man sollte das Aufrufen zu etwas nicht für strafbar erklären, während die Handlung, zu der man aufruft, unter diesem Gesichtspunkt nicht strafbar ist.

Krauskopf: Ich verstehe es genau so wie Frau Stamm. - Zu Herrn Iten: In der bundesrätlichen Vorlage ist das unmittelbare Angriffsobjekt der einzelne Mensch oder eine Gruppe, und das geschützte Rechtsgut ist eindeutig der öffentliche Friede.

In Absatz 5 haben wir - da hat Herr Kunz recht - eine Pönalisierung vorgenommen, die sich nicht unmittelbar aus der Konvention ergibt. Das hat folgende Gründe: 1. Ohne diese Bestimmung würde eine Pönalisierung vom kantonalen Wirtschafts- und Polizeirecht abhängen. Man würde Gefahr laufen, dass im einen Kanton ein Sachverhalt, wie ihn Absatz 5 anvisiert, strafbar wäre, im anderen nicht. 2. Die Klage nach Art. 28 ZGB ist nicht nur mühsam, sondern für den Betroffenen selbst als ein nicht sehr tauglicher Weg zu qualifizieren. 3. Eine Auswirkung des Gleichheitsgrundsatzes nach Art. 4 BV Absatz 1 ist nicht anzunehmen, da für Private die Drittwirkung von Grundrechten bei dieser Verfassungsbestimmung nicht anerkannt wird.

Zu Herrn de Dardel: Konkret geschützt soll derjenige sein, dem aus rassistischen Motiven eine Leistung verweigert wird von einer Person, die dies in Ausübung ihres Berufes und öffentlich tut. Von diesem Verständnis her scheint mir das auf den ersten Blick für Ihr Beispiel vom Fussballclub nicht zuzutreffen.

Unterbruch der Sitzung von 16.15 - 16.45 Uhr

Präsident: Wir sollten noch einen zusätzlichen Termin für die Beratung der Eurolex-Vorlagen festlegen. Die Kommission einigt sich auf den 16. September. Für die Beratung der Eurolex-Vorlagen sind somit folgende Daten vorgesehen:

6./7. Juli

14./ 15./ 16. September

92.092 n Beitritt der Schweiz zum Internationalen Uebereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision

Präsident: Die Eintretensdebatte haben wir an der letzten Sitzung schon begonnen. Die beiden Nichteintretensanträge von Herrn Ruf und von Frau Sandoz wurden im wesentlichen schon begründet. Möchten Sie Ergänzungen anbringen?

Mme Sandoz (annexe 2, no 8): Je voudrais ajouter deux motifs supplémentaires de ne pas entrer en matière, qui résultent des discussions précédentes.

1) Il serait désolant de lier une répression pénale du racisme à la ratification de la Convention. Nous avons montré que jusqu'à présent, nous avons assuré, au-delà de ce que réclame la Convention, le respect des droits de l'homme et des droits fondamentaux. Le but est de bien montrer que si nous réprimons

le racisme, c'est parce que nous sommes convaincus, en tant qu'Etat, qu'il y a quelque chose à faire, mais pas parce que nous avons, comme 129 autres Etats, adhéré à une Convention.

2) MM. Kunz et Robert viennent de démontrer que la Convention, qui date de bientôt 30 ans, avait peut-être une formulation qui ne serait peut-être plus celle qu'elle aurait maintenant. Je trouverais regrettable d'adhérer à une Convention pour faire comme les autres, alors que cette Convention n'est pas un moyen d'atteindre le but, qui est d'assurer le respect des droits de l'homme et des personnes en général.

Ruf (Anhang 2, Nr.1): Die Hearings haben mich bestärkt darin, diesen Nichteintretensantrag zu stellen. Die Schweiz hält die Menschenrechte sehr korrekt ein, im Gegensatz zu einer grossen Zahl der Unterzeichnerstaaten (Anhang 3). Diese Konvention ist nichts als ein wirkungsloser Fetzen Papier, und gerade das Beispiel der Vereinigten Staaten beweist, dass sie nicht nötig ist. Der Bundesrat betreibt mit seinem Vorschlag nichts anderes als Symptombekämpfung. Die Fremdenfeindlichkeit in unserem Lande würde rasch zurückgehen, wenn endlich die Ursachen beseitigt würden, nämlich die überbordende Einwanderung. Nur ein kurzes Zitat aus einem Leserbrief, der im November 1991 im "Bund" erschienen ist: "Fremdenhass und Rassismus schüren nämlich nicht diejenigen Leute, die eine überblickbare, gesetzeskonforme und somit von der Bevölkerung auch akzeptierte Asyl- und Einwanderungspolitik fordern, sondern diejenigen, die die heute untragbare Asylpolitik und deren Missbrauch tolerieren." Ein weiteres Zitat grundsätzlicher Bedeutung stammt aus einem Artikel von Salvador de Madriaga, der vom schweizerischen Bundespräsidenten als einer der grössten Kämpfer für liberales Denken bezeichnet worden ist. Dieser Artikel, der am 3. Mai 1968 in der "NZZ" erschien, stand im Zusammenhang mit Rassenunruhen in Grossbritannien: "Es ist nicht das gleiche, wenn einheimische Individuen mit Individuen von auswärts zu tun haben, oder wenn eine nationale Gemeinschaft mit einer fremdartigen Gemeinschaft in ihrer Mitte leben muss. Nicht nur Qualität spielt in dieser Frage eine Rolle, sondern auch Quantität. Wenn ein paar Hundert Farbige unter 10 Millionen Londonern zerstreut leben, geschieht nichts, doch wenn ein paar Tausend Asiaten in einer Stadt von 100'000 Engländern zu leben haben, muss man mit Schwierigkeiten rechnen. Es handelt sich nicht bloss um eine statistische Sache. Im ersten Fall sind die Fremdartigen ein paar vereinzelte Individuen, im zweiten bilden sie eine Gemeinschaft. Fragen der rassenmässigen Ueberlegenheit oder Unterlegenheit spielen eine geringe Rolle. Die Hauptsache besteht darin, dass man verschieden ist." Damit wird auch von liberaler Seite her bestätigt, wie wichtig eine vernünftige Asyl- und Einwanderungspolitik in diesem Zusammenhang ist. Würde man die Ursachen der heutigen Entwicklung bekämpfen, müssten wir uns heute nicht mit solchen unnötigen Strafnormen herumschlagen, die die Verwaltung, uns alle und, falls Sie angenommen würden, auch noch die Gerichte unnötig belasten würden.

M. Ducret : Les deux propositions de non entrée en matière partent de philosophies différentes : pour Mme Sandoz, il s'agit d'une philosophie de forme, et pour M. Ruf, il s'agit du fond, même s'il ne le dit pas ouvertement.

Personnellement, quand bien même j'ai été assez convaincu par les explications données précédemment par le professeur Robert,

qui sont reprises en partie par Mme Sandoz dans ses arguments, j'estime que nous ne pouvons pas refuser d'adhérer à une Convention dans la mesure où le Conseil fédéral nous la propose. Je vous ai dit déjà que la Suisse aurait dû être parmi les premiers pays à ratifier cette Convention. Elle ne l'a pas fait et je le regrette. Mais puisqu'on nous le propose aujourd'hui, je vous demande de bien vouloir imaginer quelle serait la réaction du monde international si la Suisse, l'un des pays les plus attachés aux droits de l'homme, ne ratifiait pas cette Convention. On pourra invoquer tous les arguments, y compris juridiques, il n'en reste pas moins que sur le plan politique, nous ne serions pas compris. Je me demande d'ailleurs s'il est habile de prévoir un référendum facultatif à cet égard. Dans un cas comme celui-ci, la Suisse a tout à perdre de se montrer opposée à cette ratification, c'est la raison pour laquelle je vous invite à entrer en matière et à adhérer à cette Convention.

Allenspach: Von seiten der Verwaltung wurde gesagt, die Ratifikation der Konvention ohne Strafrechtsnorm sei sinnlos und nicht statthaft. Wenn das zutrifft, müssten wir zuerst über die Strafrechtsnorm entscheiden. Die Differenzen werden ja viel eher bei der Beratung dieser Norm auftauchen als bei der Konvention. - Wir machen bei der Ratifikation verschiedene Vorbehalte. Wären wir frei, bei der Beratung der Strafrechtsnorm allenfalls weitere Vorbehalte zu machen?

Präsident: Das Geschäft stellt doch eine Einheit dar, und ich finde, man könnte in diesem Falle auch Rückkommen beschliessen.

Frau Stamm Judith: Die Frage der Reihenfolge habe ich mir auch gestellt. Aber ich komme von einer Umstellung ab. Ich bin der Meinung, dass wir diese Konvention ratifizieren, und dann müssen wir eben eine strafrechtliche Lösung finden.

Frau Grendelmeier: Ich bin ganz klar für Eintreten auf diese Ratifikation. Es wäre unverständlich, wenn wir nun einen Schritt zurück machen würden, nachdem wir immer wieder ähnliche Übereinkommen unterzeichnet und endlich ratifiziert haben. Hier hat man eine grössere Hemmung beizutreten, weil es sich zum ersten Mal nicht nur um ein Lippenbekenntnis handelt, sondern weil der Beitritt auch Konsequenzen hat. Wir müssen diesen Schritt tun; es ist eine Frage der internationalen Solidarität. Wenn wir da nun plötzlich ausscheren, würde das auch im internationalen Verbund niemand verstehen. Es würde heissen, die Schweiz wolle einmal mehr eine Extrawurst, und das macht mir Angst. Der Strafrechtsartikel ist nun eine Nagelprobe: Wollen wir diesem schönen Gedanken Taten folgen lassen oder wollen wir im unverbindlichen Nebel bleiben? Wir müssen auf diesen Bundesbeschluss eintreten und dann nach der besten - oder der wenigst schlechten - Form für eine Strafrechtsnorm suchen.

M. Berger : Nous nous réjouissons de constater que notre Code pénal dispose déjà des mesures nécessaires pour lutter contre toute une série de formes de racisme. Cependant, force est de constater que la dimension politique intervient, lors de notre prise de décision, vis-à-vis de nos relations extérieures. Et même si nous n'attachons pas une importance capitale au document lui-même, si ce n'est à l'esprit qui l'anime, on peut se

demander s'il est nécessaire de modifier le Code pénal. Une discussion s'ouvrira sur la question. En ce qui concerne le fond, notre pays ne peut pas adopter une attitude qui serait comprise comme négative à l'étranger. Je soutiens l'entrée en matière ainsi que l'adhésion à la Convention.

M. l'ambassadeur **Krafft** : M. Ducret vient d'énoncer ce que je voulais dire. Au nom du Conseil fédéral, je souhaiterais en outre faire une remarque générale : Cette Convention, le Conseil fédéral vous propose de l'approuver afin qu'il puisse y adhérer. Cette proposition n'a pas été faite à la légère, puisque depuis une vingtaine d'années, le Conseil fédéral n'a cessé d'exprimer la nécessité d'une telle adhésion. Cela s'inscrit dans une politique des droits de l'homme que le Conseil fédéral s'attache à mener avec constance. En 1982, le Conseil fédéral vous a soumis un rapport sur la politique en matière des droits de l'homme, et la Convention sur la discrimination raciale était un des éléments majeurs de cette politique. Comme M. Ducret l'a dit, il faut être conscients qu'une décision de ne pas entrer en matière aurait des conséquences politiques néfastes. Rappelons que nous serions le seul pays membre du Conseil de l'Europe à ne pas avoir ratifié cette Convention. Il faut replacer cette Convention dans son contexte, qui est éminemment politique; cette politique est fondée sur l'idée de la solidarité de la politique étrangère suisse. La Convention devrait constituer un instrument pour que le Conseil fédéral puisse continuer à mener sa politique en faveur des droits de l'homme. Un refus d'entrer en matière serait interprété comme un acte extrêmement grave sur le plan de nos relations extérieures. Notons encore que le Conseil fédéral a pris la peine de consulter les cantons, les partis politiques et les organisations intéressées, et que cette consultation a été largement favorable à la ratification de la Convention.

Ruf: Ich möchte auf das Argument antworten, aus internationalen Gründen müsse diese Konvention ratifiziert werden. Herr Professor Thürer hat heute morgen ziemlich deutlich zum Ausdruck gebracht, dass angesichts zahlreicher bereits bestehender Normen auch auf internationaler Ebene kein grosser Regelungsbedarf vorhanden ist und dass es hauptsächlich der Ausdruck der internationalen Solidarität sei, der dazu führen müsse, dieser Konvention beizutreten. Dieser Argumentation zufolge müsste man sagen, die Vereinigten Staaten von Amerika verhalten sich nicht solidarisch. Ich frage mich, was es bisher für Nachteile für die Schweiz gebracht hat, dass sie während immerhin 25 Jahren dieser Konvention nicht beigetreten ist. - Diese Vorlage entspricht ganz der generellen Haltung des Bundesrates, sich überall im Ausland anbieten zu wollen, sei es nun bei der EG oder sonstwo - damit unsere Herren Bundesräte überall gelobt werden, wenn sie ihre vielen Reisen unternehmen.

In der zweiten Befragungsrunde haben wir gehört, wie höchst problematisch die Kodifizierung dieses Straftatbestandes ist, und dass sich drei Professoren in fundamentalen Fragen nicht einig sind. Wenn nun die Meinung die sein sollte, dass diese Strafnorm für die Ratifizierung der Konvention unerlässlich

ist, müssen wir zwingend zuerst feststellen, ob eine solche Norm überhaupt konsensfähig ist. Ich zweifle daran; denn die Ausführungen von Herrn Professor Robert haben klar gezeigt, dass das Strafrecht nicht das geeignete Instrument ist, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Die Ausführungen der Herren Professoren Krauskopf und Kunz haben deutlich gemacht, wie höchst problematisch die Interpretation einer solchen Norm durch den Richter wäre. Es läuft letztlich alles darauf hinaus, dass man versucht, dem Bürger einen Maulkorb umzuhängen - das wird sich der Schweizer übrigens nicht gefallen lassen. Weil es wirklich keinen Sinn hat, Alibiübungen durchzuführen, beantrage ich, dass wir zuerst über die Strafrechtsrevision beraten und erst dann über die Ratifikation.

Frau Stamm Judith: Wir sollten logisch vorgehen und zuerst über den Grundsatz abstimmen. Herr Ruf, rein theoretisch könnte es ja sein, dass wir gar nicht auf das Geschäft eintreten. In diesem Fall möchte ich mir die Arbeit mit dem Strafrecht wirklich sparen. Wenn wir bei der Beratung der Strafrechtsnorm nicht zu einem Ziel kommen sollten, steht es ja jedem frei, einen Rückkommensantrag zu stellen.

Frau Grendelmeier: Herr Botschafter Krafft, wie steht es mit den anderen Ländern, die ratifiziert haben? Waren die gezwungen, ihre nationalen Strafgesetze anzupassen oder nicht?

Krauskopf: Für den europäischen Raum ist dies der Fall; ausser-europäisch kann ich Ihnen leider nicht antworten. - Zu Herrn Allenspach: Die Konvention verpflichtet zum Erlass einer Strafnorm im Sinne von Absatz 1 bis 4 des bundesrätlichen Entwurfs. Sie verpflichtet 1. nicht zur Aufnahme der Religion als Diskriminierungsgrund, 2. nicht zur Aufnahme der Auswitzlüge und 3. nicht zum Absatz 5.

Abstimmung - Vote

Für den Ordnungsantrag Ruf
Dagegen

1 Stimme
offensichtliches Mehr

Abstimmung - Vote

Für Eintreten auf die Vorlage des Bundesrates 14 Stimmen
Für Nichteintreten (Anträge Ruf/ Sandoz) 3

Scherrer Jürg zu seinem Rückweisungsantrag (Anhang 2, Nr. 6): Das Internationale Uebereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung stammt aus dem Jahre 1965. Damals hat noch niemand an die sogenannten Flüchtlingsbewegungen gedacht, denen insbesondere die Schweiz heute ausgesetzt ist, und damals hätte man problemlos beitreten können; rund 85 Prozent der Länder, die beigetreten sind, haben das Uebereinkommen vor dem Jahre 1980 ratifiziert.

Gegen die Ratifizierung dieses Uebereinkommens wäre grundsätzlich nicht viel einzuwenden, wenn nicht mit der Begründung der Solidarität einer weiterhin ungebremsten Einwanderung Vorschub geleistet würde. Wir müssen heute die Realitäten sehen: Ueber 90 Prozent der Asylsuchenden wandern illegal in die Schweiz ein; unser Bundesrat ist nicht gewillt, etwas dagegen zu unternehmen, z. B. aufgrund von Artikel 9 des Asylgesetzes. Mit die-

sem Uebereinkommen will man nun dem Schweizer einen Maulkorb umbinden, damit er sich nicht gegen diesen eklatanten Missbrauch der Solidarität des Schweizervolkes zur Wehr setzen kann. Mit einem Beitritt wird die Schweiz also dieses illegale Verhalten legalisieren. Mit meinem Antrag verlange ich, dass der Beitritt sistiert wird und der Bundesrat den Auftrag erhält, nun endlich etwas gegen diese illegale Einwanderung zu unternehmen. Denn dort liegt das Problem des Phänomens, das Sie heute als sogenannten "Rassismus" betiteln. Wir müssen natürlich erkennen, dass, wenn wir jedes Jahr neue Asylrekorde haben und wir genau wissen, dass es sich in den meisten Fällen um reine Wirtschaftsflüchtlinge handelt, sich Unmut im Volk breit macht. Ein Rechtsstaat ist nicht verpflichtet, die Illegalität zu schützen.

Ich möchte noch ein spezielles Wort an diejenigen richten, die glauben, wir könnten uns mit dem Beitritt zu diesem Uebereinkommen internationales Ansehen verschaffen: Erstens ist das Humbug, und zweitens möchte ich betonen, dass wir nicht von ausländischen Staaten in diesen Rat gewählt worden sind, sondern vom Schweizervolk. Wir haben nicht primär die Interessen der Schweiz in der Welt zu vertreten, sondern in erster Linie die Interessen des Schweizervolkes. Das Schweizervolk hat ein Recht darauf, unabhängig zu bleiben und seine Eigenständigkeit zu bewahren. Das Abkommen verpflichtet die Vertragsstaaten, "alle eine Rassenintegration anstrebenden vielrassischen Organisationen zu unterstützen". Es ist somit zu befürchten, dass die Schweiz unter dem Deckmantel des Rassenschutzes z. B. die kommunistische Arbeiterpartei der Türkei, welche in der Schweiz bereits durch illegale Aktionen aufgefallen ist, auf Kosten des Steuerzahlers finanzieren müsste. Ich glaube nicht, wir so etwas gegenüber unserem Volk vertreten könnten.

Wenn wir etwas gegen diese Völkerwanderung unternehmen, löst sich das Problem des sogenannten Rassismus in der Schweiz von selbst. Dann habe ich persönlich nichts mehr gegen einen Beitritt zu diesem Uebereinkommen. Die Geschichte beweist eines: Völkerwanderungen in bereits besiedelte Gebiete haben immer mit einem Krieg geendet. Sie wissen, warum die Inka ausgerottet wurden und warum die Indianer Amerikas ihr Land verloren haben. Der Schweiz wird es genau gleich ergehen - wenn wir die illegale Einwanderung nicht eindämmen können. Im Volk brodelt es, und wir dürfen mit dieser Ratifizierung nicht noch Öl ins Feuer giessen.

Tschäppät Alexander: Das meiste von dem, was Herr Scherrer gesagt hat, braucht man nicht zu widerlegen; das hat sich aus dem Text selber schon ergeben. - Herr Botschafter Krafft: Würde dieser Auftrag von Herrn Scherrer an den Bundesrat nicht ganz klar zwingendes Völkerrecht verletzen?

Frau Stamm Judith: Man muss doch zu einigen Punkten Stellung nehmen. Es stimmt ja nicht, dass die Zahl der illegal Einwandernden bis zum Geht-nicht-mehr steigt. Erstens ist die Zahl der Asylbewerber zurückgegangen, und zweitens wurde das Verfahren gestrafft und verschiedene Instrumente - wie z. B. die unabhängige Beschwerdekommision - eingerichtet; so hoffen wir, mit diesen Problemen einigermaßen zurecht zu kommen. - Was ich auch entschieden zurückweisen muss: Im Volk macht sich Unmut

breit; aber niemand in dieser Kommission akzeptiert es, dass sich dieser Unmut in Hetztiraden gegen Angehörige anderer Rassen Luft macht. Das können wir nicht akzeptieren, und dieses Uebereinkommen trifft genau diesen Punkt.

Frau Heberlein: Wir haben hier nicht den Vollzug des Asylgesetzes und die damit verbundenen Unzulänglichkeiten zu diskutieren, sondern den Beitritt zu einem internationalen Uebereinkommen. In diesem Zusammenhang scheint es mir sehr fragwürdig, wenn nun Herr Scherrer etwas verlangt, was ja nur möglich ist, wenn wir die Menschenrechtskonvention und die Flüchtlingskonvention kündigen.

Scherrer Jürg: Mir ist es natürlich klar, dass der Bundesrat unter anderem die Flüchtlingskonvention aus dem Jahre 1951 kündigen müsste. - Zu Frau Stamm: Genau darum geht es ja, dass niemand, ausser denen, die es tun, diese tätlichen Angriffe gegen Asylbewerber toleriert. Das ist ja das Problem. - Zu Frau Heberlein: Sie können diese Uebereinkunft nicht von der Asylmisere trennen - das Volk empfindet heute dieses Uebereinkommen in Verbindung mit der Strafgesetzrevision als Maulkorb und wird nicht verstehen, dass dieses Uebereinkommen und der Asylmissbrauch in der Schweiz zwei verschiedene Dinge sind.

Herczog: Herr Scherrer, als Mitglied einer verantwortlichen Partei müssten Sie die Kraft aufbringen, genau dort einzuwirken und nicht Ihren rechtspopulistischen Neigungen nachzugehen. Sie bekämpfen das Asylproblem nicht, sondern blasen es auf und verknüpfen es hier mit einer Konvention, die genau diese rassen-diskriminatorischen Tendenzen bekämpfen will.

Frau Bühlmann: Das Sich-Berufen auf das Volk empfinde ich als sehr zwiespältig und einseitig. Wir in diesem Saal sind alle vom Volk gewählt, z. T. gerade, um uns für diese Konvention einzusetzen.

Ruf: Verschiedene Meinungsumfragen haben bestätigt, dass die Problematik des Asylmissbrauchs für eine grosse Zahl der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, namentlich der jungen, das Problem der Gegenwart ist. Dass Frau Bühlmann durch ihre internationalistisch gesinnten, pseudohumanitären intellektuellen Kreise die Bedenken des einfachen Volkes nicht zu Ohren gebracht werden, ist natürlich klar. - Herr Herczog, wenn man die Vorschläge der Schweizer Demokraten - ehemals Nationale Aktion - beachtet hätte, stünden wir heute nicht in einem derart spannungsgeladenen innenpolitischen Klima.

Mme Sandoz : M. Scherrer Jürg manifeste en effet une préoccupation que nous connaissons, mais il est hors de question de lier les deux choses, quand bien même la question des requérants d'asile déclenche peut-être des mouvements xénophobes. On ne peut résoudre ces problèmes de la même façon.

M. l'ambassadeur Krafft : Mme Sandoz a raison. Il est clair que dans la population, certains milieux ont peut-être tendance à mélanger les deux choses. En fait, vous avez à prendre position sur une Convention qui tend à interdire juridiquement la discrimination raciale. Si la Suisse ratifie cette Convention,

elle accepte des engagements qui auront des conséquences dans différents domaines.

(à M. Tschäppät) Effectivement, si le Conseil fédéral devait créer les bases juridiques permettant d'expulser immédiatement les requérants d'asile, il faudrait dénoncer notamment la Convention européenne des droits de l'homme et toute une série d'autres conventions. On pourrait se demander d'ailleurs si le principe du non-refoulement n'est pas un principe impératif valable même en l'absence de toute convention. Donc, même la dénonciation de ces conventions ne nous délierait pas de l'obligation de respecter le principe du non-refoulement.

Abstimmung - Vote

Für den Rückweisungsantrag Scherrer
Dagegen

2 Stimmen
17

Detailberatung

Art. 1 Abs. 2

M. de Dardel (annexe 2, no 4): Ma proposition vise à renoncer aux deux réserves préconisées par le Conseil fédéral.

1) En ce qui concerne la réserve relative à la liberté d'opinion et aux grandes libertés constitutionnelles, il nous apparaît que cette réserve est une tautologie en ce sens que le préambule de la Convention fait lui-même allusion de manière claire et nette à ces grandes libertés consacrées par la Déclaration des droits de l'homme, notamment la liberté d'opinion et de réunion. La Convention elle-même intègre ces libertés comme une restriction aux mesures qui doivent être prises contre les activités racistes. M. l'ambassadeur Krafft, reconnaissons-le, a donné un argument pertinent quant aux réserves qu'ont également faites les pays européens, ce qui pourrait a contrario produire une impression négative si la Suisse n'en faisait pas. Comme cette réserve a un caractère tautologique, ce point de ma proposition n'est pas le plus important.

2) En revanche, l'autre réserve proposée par le Conseil fédéral nous préoccupe sérieusement. D'abord, il est expliqué dans le message que ce qui est réservé, c'est la politique menée par le Conseil fédéral en vertu des Lignes directrices du 15 mai 1991 consacrant la politique des trois cercles. Quant à la forme, il nous semble d'abord que la réserve est mal rédigée, faisant allusion à l'application de la loi suisse en matière de politique à l'égard des étrangers. Or, cette politique des trois cercles n'est pas une loi, mais surtout un projet de politique future. Il me paraît donc curieux que l'on réserve les lignes d'une politique future. Pour le fond, le fait que l'on veuille exclure cette politique des trois cercles du champ d'application de la Convention montre bien que c'est une politique à connotation raciste, comme le soulignait déjà le Parti socialiste depuis longtemps. En effet, les ressortissants du troisième cercle sont essentiellement d'Afrique et d'Asie, c'est-à-dire du Tiers Monde, et cette connotation raciste n'échappera pas aux Etats signataires de la Convention qui examineront ladite réserve. On a vu aujourd'hui que le but de cette réserve est de faciliter la situation de notre pays face au Comité, mais cette réserve risque de nous poser un problème plus grave au regard de l'application de l'article 20 de la Convention pour le cas -

estimé improbable, j'en conviens, mais il existe néanmoins - où 2/3 des pays ne l'accepteraient pas.

Le message fait allusion à une réserve que la Grande-Bretagne a émise à propos des Commonwealth Immigration Acts. Cette législation n'a aucune connotation raciste, contrairement à notre politique des trois cercles. On ne peut donc se référer à l'expérience de la Grande-Bretagne, en l'occurrence. Au contraire: cet argument est mauvais et pourrait avoir un effet boomerang. Pour l'ensemble de ces raisons, je m'oppose à ces réserves et je vous invite à soutenir ma proposition.

Frau Heberlein: Herr Professor Thürer hat uns heute morgen ausführlich erklärt, dass diese beiden Vorbehalte nötig sind, nämlich weil wir unsere verfassungsmässigen Rechte nicht einschränken wollen - wir wollen uns keinen Maulkorb umhängen lassen - und damit wir uns in bezug auf das Dreikreismodell unseren Spielraum erhalten können. Ich beantrage, dass wir die beiden Vorbehalte nicht streichen.

Frau Grendelmeier zu Herrn Krafft: Wie steht es mit den anderen europäischen Ländern mit Ausnahme von England? Die haben ja wahrscheinlich auch Probleme mit dem zweiten Vorbehalt, aus Angst vor zu grossen Strömen aus dem nicht europäischen Ausland. Gibt es da ähnliche Vorbehalte, und wenn nicht, haben sie dies unbeschadet überstanden? Dann können wir ihn streichen.

Leuenberger Moritz: Ich gewichte die beiden Vorbehalte verschieden und bin für eine getrennte Abstimmung. - Auch ich frage mich, wie in den übrigen europäischen Ländern vorgegangen wird. Die Dreikreistheorie bezieht sich ja auf Projekte oder auch schon Praktiken in anderen europäischen Ländern, die die Konvention schon ratifiziert haben. Und wie steht es eigentlich mit der Umsetzung dieses Dreikreismodells in der Schweiz? Noch ist sie ja nicht Praxis. Die Botschaft führt aus, dass dieses Modell zwar keineswegs rassendiskriminierende Ziele verfolge, sich aber dem Vorwurf rassendiskriminierender Auswirkungen aussetzen könnte; wenn wir natürlich auf mögliche Missinterpretationen in der ganzen Welt Rücksicht nehmen, könnten wir noch viele Vorbehalte aufstellen.

Der Vorbehalt scheint mir sogar etwas gefährlich: Wenn wir ihn machen, kann man ebensogut e contrario interpretieren, unsere Zulassungspolitik sei rassendiskriminierend. Ich bin daher gegen diesen Vorbehalt. Viele Länder, die wirklich eine rassendiskriminierende Politik verfolgen, haben ja die Konvention unterzeichnet; umso bedauerlicher wäre es, wenn wir uns wegen unserer überperfektionistischen Lösung zu Unrecht dem Vorwurf aussetzten, wir benähmen uns bei der Zulassungspolitik rassistisch.

Präsident zum Dreikreismodell: Vor einem Jahr lag der Strategiebericht des Bundesrats dazu vor; er wurde von der GPK behandelt und in der Junisession vom Parlament zur Kenntnis genommen.

M. l'ambassadeur **Krafft** : (à M. Leuenberger) Nous avons eu les mêmes préoccupations que vous au DFAE. Si nous sommes arrivés à la conclusion qu'il fallait faire une réserve, c'est parce qu'en définitive, la Convention a été rédigée en 1965 et que

tous les pays signataires n'avaient pas envisagé de poser de questions sur la politique d'immigration. Comme notre pays a toujours 20 ans de retard, nous sommes plus sages, et ayant reçu les rapports, nous en avons conclu qu'il était plus honnête de jouer cartes sur table. En définitive, cette réserve a au moins le mérite de son honnêteté et de sa transparence. (à M. de Dardel) J'admets avec vous que rappeler les éléments de la première réserve est de moindre importance.

Rechsteiner: Zum 1. Vorbehalt, Grundrechtskonflikt: Frau Heberlein, es ist schon etwas zu einfach zu sagen, man sei gegen einen Maulkorb und daher für diesen Vorbehalt. Dass die grundrechtskonforme Auslegung solcher Strafbestimmungen gilt, ist unbestritten, und die Grundrechte gelten ohnehin auch. Man erwähnt hier nochmals das, was ohnehin schon gilt, und es ist schwer zu erklären, was dieser Vorbehalt konkret bringt. Die Grundrechte gelten ja nicht unbeschränkt - man kann z. B. nicht einfach verleumden -, das ist selbstverständlich. In dem Sinne ist es eine Frage der Wertung, ob dieser Vorbehalt gemacht werden soll. Ich bin eher dagegen, fände es aber auch nicht so tragisch, wenn er gemacht würde.

Beim 2. Vorbehalt, in bezug auf die Zulassungspolitik, ist es schon etwas problematischer. Man kann sich nicht ohne weiteres auf die Ausführungen von Herrn Thürer berufen; er ist eigentlich Argumente schuldig geblieben. Er fand vor allem, dass der Vorbehalt politisch zweckmässig sei. Herr Engler war ja bei der Behandlung des Dreikreismodells im Parlament Sprecher der GPK. Ich erinnere mich daran, dass er, auch im Namen der GPK, kritische Bemerkungen dazu gemacht hat. Das Parlament hat sich dann diesem Modell nicht vorbehaltlos angeschlossen. Gerade in bezug auf die Behandlung des dritten Kreises sind kritische Fragen aufgeworfen worden.

Es wäre richtiger, die Konvention zu ratifizieren und den Bundesrat aufzufordern - z. B. in einem Kommissionspostulat -, ein Zulassungsmodell zu entwickeln, das den Grundsätzen dieser Konvention standhält. So könnte dieser Vorbehalt fallengelassen werden.

Präsident: Diese letzten Ausführungen entsprechen dem, was die GPK gesagt hat. Die GPK hat festgehalten, dass dieses Dreikreismodell einer ethischen Motivation bedürfe, und ich gehe davon aus, dass man das jetzt anstrebt.

Allenspach: Ich möchte für diesen Vorbehalt eintreten, denn es geht nicht nur um das Dreikreismodell, sondern um die bisherige Ausländerpolitik überhaupt. Heute schon wird den Arbeitgebern keine Bewilligung zur Rekrutierung von Ausländern aus sogenannten "entfernten Ländern" gegeben. Die Begriffsbestimmung "aus entfernten Ländern", die in den Verordnungen und den Weisungen umschrieben wird, entspricht den Ländern des 3. Kreises. Nun, weshalb ist die Zulassung aus diesen Ländern nicht möglich? Es gibt viele wirtschaftliche und soziale Gründe, die zu dieser Haltung führen. Eine Zeit lang war ja diese Zulassung möglich. Das hat zu Lohndruck und damit zu Unruhen in den Betrieben geführt. Auch bestehen mit diesen Ländern keine Sozialversicherungsabkommen, wie sie in der Regel mit Ländern des 1. Kreises bestehen, und damit werden andere Probleme aufgeworfen.

Drittens ist die Integration von Leuten aus den benachbarten Ländern leichter ist als aus entfernten Ländern. Wir haben ja heute schon Schwierigkeiten mit der Integration der Ausländer der 2. Generation. Solche Ueberlegungen haben dazu geführt, dass man diese entfernten Länder heute nicht als Rekrutierungsgebiete anerkennt. Dagegen haben sich traditionelle Rekrutierungsgebiete herausgebildet - Jugoslawien z. B., aber nur für Saisoniers, oder die Türkei, die aber heute - in der Schweiz wie in der EG - nicht mehr als Rekrutierungsgebiet anerkannt wird. Dies sind heute bereits Tatsachen, und das hat mit dem Dreikreismodell nichts zu tun. Wenn man nun verlangte, dass alle Länder gleich behandelt werden müssen, würde man die bisherige Ausländerpolitik auf den Kopf stellen, und es kämen zusätzliche Schwierigkeiten dazu, wenn im EWR-Raum die Freizügigkeit des Personenverkehrs realisiert wird. - Ich bitte Sie, uns auf diesem Gebiete nicht noch zusätzliche Schwierigkeiten zu bereiten, wenn wir eine neue und vernünftige Ausländerpolitik konzipieren müssen. Ein Postulat an den Bundesrat zu richten, er solle das Dreikreismodell nicht einführen, könnte die bisherige Ausländerpolitik aus den Angeln heben. - Wir müssen den Vorbehalt beschliessen und damit zur Beruhigung der Situation beitragen. Ohne Vorbehalt wäre der politische Widerstand gegen die Ratifizierung dieses Abkommen wesentlich grösser, und es ist daher auch ein Gebot der Klugheit, diese Vorbehalte zu akzeptieren.

Vetterli: Ich kann mich den Worten von Herrn Allenspach anschliessen und habe noch zwei Fragen. Zum 2. Vorbehalt: Liegen seit dem Bekanntwerden des Dreikreismodells schon Reaktionen oder Beanstandungen aus diesen entfernten Ländern vor? - Zu beiden Vorbehalten: Ist in den 26 Jahren seit dem Bestehen dieses Uebereinkommens je von der Möglichkeit Gebrauch gemacht worden, mit Zweidrittelsmehrheit den Vorbehalt eines Landes abzulehnen?

Frau Stamm Judith: Herr Botschafter Krafft, Sie haben ja an unsere "sagesse" appelliert, und deshalb scheint es mir nötig, dass wir dieses Thema noch ausdiskutieren. Ich habe in bezug auf diesen 2. Vorbehalt ein ungutes Gefühl, wenn wir aus dieser Konvention nun ausgerechnet unsere ganze Arbeitsmarktpolitik ausnehmen wollen. Wenn ich Sie aber richtig verstanden habe, ist es nicht so, dass wir durch die Konvention verpflichtet werden, nun Menschen aus allen Herren Ländern zuzulassen. Wenn wir z. B. Menschen aus einem Land, mit dem wir kein Sozialversicherungsabkommen haben, nicht rekrutieren lassen, ist dies noch kein Verstoss gegen das Uebereinkommen - nehme ich an. Es scheint eher eine vorsorgliche Massnahme zu sein, um Auseinandersetzungen im Ausschuss der Vertragsstaaten aus dem Weg gehen zu können. Frage: Was ist denn so schlimm daran, wenn eines Tages in diesem Ausschuss gesagt wird, die Arbeitsmarktpolitik der Schweiz schein diese Konvention zu widersprechen? Dies gäbe uns ja die Möglichkeit zur Stellungnahme. Was ist für uns der Nachteil, wenn wir diesen Vorbehalt fallen lassen und Gefahr laufen, irgend einmal in Zukunft von diesem Ausschuss gerügt zu werden?

M. l'ambassadeur **Krafft** : (à M. Vetterli) Je répondrai deux fois non à votre question.

(à M. Allenspach) Il y a deux façons d'envisager le problème. On peut dire, comme vous, que nous avons d'ores et déjà, en-dehors de la politique des trois cercles, une politique concernant l'admission de travailleurs de pays éloignés qui exclut - sauf cas exceptionnels - l'admission de ces travailleurs au marché. Le Conseil fédéral l'a exposé sous la forme de la politique des trois cercles. En ce sens, il est juste de conseiller de ne pas mélanger la discussion sur la politique future avec le problème de la discrimination raciale. C'est-à-dire qu'il ne faut pas donner des arguments pour empêcher de mener cette politique future si l'on signe la Convention.

Un autre point de vue prévoit que si l'on fait cette réserve, on met l'accent sur le problème d'une éventuelle connotation raciste de cette politique. Il faut donc faire une pesée des intérêts.

Personnellement, je suis convaincu qu'il faudrait que le Conseil fédéral et le Parlement puissent à l'avenir définir la politique d'admission la réserve ayant été faite, de façon qu'on ne puisse faire de reproches, quels qu'ils soient.

Herczog: Ich glaube, dass man diese Vermischung eher macht, wenn man den 2. Vorbehalt anbringt. Wenn wir davon ausgehen, dass die Ausländerpolitik bleiben soll, wie sie ist, und dass daher ein Vorbehalt angebracht sei, könnte man diesen so interpretieren, dass unsere Ausländerpolitik rassendiskriminierend sei. Ich empfinde das wie Herr Leuenberger Moritz. - Den ersten Vorbehalt kann man von mir aus machen.

Rechsteiner: Der 2. Vorbehalt könnte gewissermassen auch suggerieren, dass wir bei der Ausarbeitung der zukünftigen Ausländerpolitik auf diese Konvention keine Rücksicht nehmen wollen. Das kann nicht der Sinn sein. Vielmehr müsste der Anspruch bestehen, dass eine zukünftige Zulassungsgesetzgebung in bezug auf die Kriterien den Grundsätzen der Konvention standhalten können soll. Ich habe inzwischen einen Vorschlag für ein Kommissionspostulat eingereicht, das fordert, dass der Bundesrat bei der Erarbeitung der Zulassungsmodelle auf diese Gesichtspunkte Rücksicht nimmt. Man hat sich bisher noch nicht die Mühe genommen, zu prüfen, was das konkret bedeutet. Ueberall, wo Reziprozität besteht - im EWR z. B. - stellen sich die Probleme nicht. Die Schweiz müsste es auch noch schaffen, Kriterien zu entwickeln, die vor den Grundsätzen der Konvention standhalten, und es könnte wirklich missverstanden werden, wenn wir uns in diesem relevanten Politikbereich von diesen Erfordernissen dispensieren.

Allenspach: Ich gehe davon aus, dass wir unsere Ausländerpolitik autonom gestalten können - gestalten müssen, nicht zuletzt, weil wir als Nicht-Einwanderungsland strengere Vorschriften haben müssen als Länder, die als Einwanderungsländer gelten. Das bedeutet konkret, dass mit der Einführung der Wanderungsfreiheit im EWR unsere Einwanderungspolitik ausserhalb dieses Raumes noch restriktiver sein muss. Sonst laufen wir Gefahr, dass wir zum Einwanderungsland werden.

Es bleibt uns daher nichts anderes übrig, als aussereuropäische Wirtschaftsräume nicht in die Einwanderung einzubeziehen, nicht wegen der Rassen oder der Religionen, sondern weil wir keine Möglichkeit haben, grössere Kontingente in die Schweiz einzu-

lassen. In der Gestaltung der Einwanderungspolitik sollten wir frei sein. Ich erinnere daran, dass andere Länder nach einem Länderkontingent-System vorgehen. Die USA z. B. schreiben genau vor, wie viele Menschen aus welchen Ländern zuzulassen sind; mit einer solchen Politik bestehen noch weit mehr Möglichkeiten, gegen diese Konvention zu verstossen. Auch Australien setzt der Einwanderung Grenzen. Wenn schon diese Einwanderungsländer Grenzen setzen, sehe ich nicht ein, warum ein Nicht-Einwanderungsland nicht Grenzen setzen soll. Wenn Sie den Vorbehalt fallen lassen, belasten Sie die Diskussion um diese Konvention mit der ganzen Ausländerpolitik der Schweiz in Gegenwart und in Zukunft. Es ist keineswegs sicher, dass die zukünftige Ausländerpolitik gegen dieses Uebereinkommen verstossen wird; ich bin sicher, dass der Bundesrat alles tun wird, um dies zu vermeiden. Aber wir müssen die Freiheit zur Gestaltung der Einwanderungspolitik nach den Bedürfnissen unseres Landes behalten. Hier müssen wir vorsichtig sein; denn wenn es zu einer öffentlichen Auseinandersetzung kommt und Ausländerpolitik, Asylpolitik und Rassendiskriminierung miteinander vermischt und zu einem Teig geknetet werden, dann ist dieser Teig hochexplosiv. Deshalb bin ich gegen den Antrag auf Streichung der Vorbehalte.

Frau Stamm Judith: Ich wäre trotzdem froh, wenn Herr Botschafter Krafft mir konkret sagen würde, was an den Ausführungen von Herrn Allenspach uns in Konflikt führt mit dieser Konvention. Ich empfinde es - salopp gesagt - so, dass wir auf die Ratifizierung dieser Konvention ebenso gut verzichten können, wenn wir ausgerechnet die Ausländerpolitik davon ausnehmen wollen.

Frau Grendelmeier: Herr Allenspach, wenn ich richtig zugehört habe, haben Sie sich am Schluss widersprochen. Sie haben völlig zu Recht gesagt, wir sollen das alles nicht zu einem Teig vermischen, der dann hochexplosiv ist. Ich wiederhole: Wir haben kein Einwanderungsgesetz vor uns, sondern ein Rassendiskriminierungsgesetz. Es ist selbstverständlich, dass wir nicht die ganze Welt hereinlassen können; aber dafür haben wir andere Instrumente. Dafür braucht es diesen Vorbehalt nicht. Sollten wir deswegen gerügt werden, haben wir ja immer noch die Möglichkeit, eine Erklärung abzugeben - wie Frau Stamm gesagt hat. Aber wir müssen aufpassen, dass wir uns nicht praktisch einer eventualvorsätzlichen Diskriminierung schuldig machen. Wir möchten etwas geben und es gleichzeitig wieder zurücknehmen. Das scheint mir unlogisch und gefährlich zu sein.

Leuenberger Moritz: Die Transparenz, die absolute Ehrlichkeit, die Herr Botschafter als Grund genannt hat, in allen Ehren; aber mir scheint, es wird damit zu weit gegangen. Die Diskussion kann bereits hier in der Kommission nicht mehr objektiv geführt werden. Ich frage mich, was geschehen wäre, wenn in der Botschaft dieser Vorbehalt überhaupt nicht gemacht worden wäre. Dann hätten wir hier gar kein Problem gesehen, sondern gefunden, das Dreikreismodell sei ja nicht rassistisch und auch nicht die Einwanderungspolitik, die wir betreiben. Es ist ja nicht rassistisch, Leute aus Ländern, mit denen es kein Sozialversicherungsabkommen gibt, nicht zuzulassen, denn das geschieht zum Schutze des künftigen Arbeitnehmers. Wir hätten gefunden, so wie die Konvention vorliege, betreffe sie die Einwanderungspolitik gar nicht. - Ich finde, dass wir mit diesem

Vorbehalt die Dreikreispolitik als potentiell rassistisch bezeichnen, und das wollte ich vermeiden. Aber die Züge sind wohl schon auf den ideologischen Gleisen abgefahren.

Vetterli: Wie ist in diesem Zusammenhang Art. 5 Buchst. d) der Konvention zu verstehen: "... e) wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, insbesondere i) das Recht auf Arbeit, auf die freie Wahl des Arbeitsplatzes, auf gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen, auf Schutz gegen Arbeitslosigkeit usw.?" - Was hat diese Bestimmung für einen Stellenwert?

M. l'ambassadeur **Krafft** : (à M. Vetterli) Cet article 5 énumère des droits fondamentaux qui figurent dans d'autres conventions. Par exemple, les Pactes des Nations-Unies que vous venez d'approuver énoncent les mêmes droits, conçus comme des mandats donnés aux législateurs. Ce que les auteurs de la présente Convention ont voulu faire, c'est énumérer des droits qui leurs paraissent les plus importants en relation avec la lutte contre la discrimination raciale. On ne crée pas ces droits en les citant à l'article 5, c'est un rappel des droits déjà mentionnés dans d'autres pactes des Nations-Unies.

Le Conseil fédéral a estimé nécessaire de proposer une réserve concernant la politique d'admission. Il s'en explique dans son message en détail, et conclut en disant que la Suisse, en faisant une telle réserve, conserve la liberté d'action requise. Le problème est là : le Conseil fédéral veut conserver la liberté de définir et de mener sa politique d'admission indépendamment des obligations découlant de la Convention, quelles qu'elles soient. Il ne faut pas oublier qu'il y a une pratique du Comité, mais que cette pratique n'existe que pour les Etats qui ont ratifié la Convention. Cela signifie que le Conseil fédéral pourra définir sa politique d'admission sans avoir à se préoccuper de critiques éventuelles de la part du Comité des Nations-Unies.

Krauskopf: Der Vorbehalt zu Art. 4 der Konvention scheint mir gewichtiger als derjenige zu Art. 2; denn die Meinungsäusserungsfreiheit und das Recht, sich friedlich zu versammeln, sind von vielen europäischen Staaten vorbehalten worden - z.B. von Belgien, Frankreich, Grossbritannien und Italien. Nach unserem Verständnis würde die vorgeschlagene Norm nicht das pönalisieren, was in der Konvention unter Art. 4 Buchst. a gemeint ist, nämlich praktisch ein uneingeschränktes Verbot für die Verbreitung von Ueberzeugungen. Die Formel: "Verbreiten von Ideen, die sich auf die Ueberlegenheit einer Rasse gründen" können wir in dieser allgemeinen Form nicht legiferieren. Im Strafrecht haben wir immer zum Ausdruck gebracht, dass hier eine Diffamierung mit Blick auf die Menschenwürde geeignet sein muss, auch den Rechtsfrieden in Frage zu stellen.

Zu Art. 4 Buchst. b der Konvention: Dieser Artikel verlangt, dass die blossе Zugehörigkeit zu einer Organisation mit einer diskriminierenden Zielsetzung als strafbar erklärt wird. Wir schlagen Ihnen das gar nicht vor. Wir haben eine einzige Vorschrift, Art. 275ter StGB, wo die Mitgliedschaft zu einer Vereinigung pönalisiert ist. Der Bundesrat wird Ihnen demnächst, im Geldwäscherei-Paket II, vorschlagen, die Mitgliedschaft in einer mafiosen Verbindung unter Strafe zu stellen.

Entschuldigen Sie, wenn ich mit diesen Hinweisen erst so spät komme. Aber - wie Herr Leuenberger gesagt hat - man muss wirklich unterscheiden zwischen dem 1. und dem 2. Vorbehalt. Ich möchte Sie darauf aufmerksam machen, dass der Vorbehalt zu Art. 4 wirklich zwingend notwendig ist, weil wir in der Pönalisierung nicht so weit gehen, wie die Konvention es verlangt.

Abstimmung - Vote

Für den Antrag de Dardel	7 Stimmen
Dagegen	13

Abstimmung - Vote

Für Eventualantrag Leuenberger auf Streichung des 2. Vorbehaltes	9 Stimmen
Dagegen	11

Art. 1 Abs. 3

Mme **Sandoz** (annexe 2, no 8): 1) D'abord une modification du texte français: il faut lire "**sans l'approbation**", et non "**sous l'approbation**";

2) La proposition que je fais ne concerne que la réserve de la lettre a, qui porte à mon avis sur un point fondamental, qui est d'ailleurs la raison de l'intention de certains de voter contre l'arrêté. Si le Parlement a décidé une réserve qui porte sur un droit fondamental, il doit lui aussi pouvoir décider, du moment que cette réserve, qui porte sur un droit fondamental, est supprimée. Telle est la raison de ma proposition.

(à M. l'ambassadeur **Krafft**) Je n'ai pas repris le texte de l'alinéa 3 concernant la lettre b parce qu'il m'a semblé qu'il allait de soi que si l'on exigeait l'accord exprès du Parlement uniquement pour supprimer la réserve de la lettre a, cela sous-entendait que cette procédure n'était pas nécessaire pour la lettre b. Je suis néanmoins prête à faire apparaître une éventuelle différence entre les lettres a et b si nécessaire.

M. l'ambassadeur **Krafft** : La compétence de retirer des réserves appartient effectivement au Parlement. Donc, si vous voulez que le Parlement conserve la compétence de retirer la lettre a, vous devez dire que le "Conseil fédéral est autorisé à retirer la réserve mentionnée à la lettre b". Cela signifie que la compétence que vous donnez au Conseil fédéral se limite au retrait de la réserve portant sur la lettre b, tandis qu'il conserve sa compétence originelle en ce qui concerne le retrait de la réserve selon la lettre a.

Mme **Sandoz** : Monsieur le Président, me permettez-vous, puisque c'est ce que je voulais dire, de proposer la formule énoncée par M. l'ambassadeur **Krafft**?

Rechsteiner: Ich bitte Sie, den Antrag von Frau Sandoz abzulehnen. Formal gesehen besteht Klarheit darüber, was vorliegt. Inhaltlich gesehen sehe ich nicht ein, warum da eine Sonderregelung geschaffen werden soll. In den letzten Konventionen, die ratifiziert worden sind - gerade in den UNO-Menschenrechtspakten - ist diese Lösung gewählt worden. Deshalb ist ein ausdrücklicher Genehmigungsvorbehalt seitens des Parlamentes nicht

einzu sehen. Es wäre sinnvoll, wenn Herr Botschafter Krafft noch kurz über die Praxis der Ratifikationen informieren würde.

M. l'ambassadeur **Krafft** : La pratique est variable: en général, on ne met rien sur les réserves, c'est-à-dire que la compétence en matière de réserves appartient au Parlement. L'inconvénient, c'est qu'il faut à chaque fois présenter un message. Mais dans les conventions récentes, lorsqu'il s'agit de réserves pour lesquelles on estime qu'il n'est pas nécessaire de revenir avec un message et que le Parlement peut laisser le soin au Conseil fédéral de décider de l'opportunité de retirer une réserve devenue sans objet, l'arrêté fédéral doit en faire la mention. C'est un choix politique que vous devez faire.

Mme **Sandoz** : Le nouveau texte de l'alinéa 3 serait le suivant : "Le Conseil fédéral est autorisé à retirer sans l'approbation du Parlement la réserve formulée à l'alinéa premier lettre b si cette réserve devient sans objet."

Abstimmung - Vote

Für den Antrag Sandoz	9 Stimmen
Dagegen	8

Art. 1 Abs. 4

Mme **Sandoz** : A propos de cette proposition, je demande à M. l'ambassadeur Krafft si je n'aurais pas commis une faute de procédure.

Ma proposition vise à soumettre à l'autorisation du Parlement la reconnaissance de la compétence du Comité par le Conseil fédéral. Il s'agit en effet d'une décision importante.

M. l'ambassadeur **Krafft** : Il vaut mieux ne rien dire, car cela signifie que le Conseil fédéral devra revenir devant le Parlement avec un message séparé. En revanche, si vous souhaitez accorder cette compétence au Conseil fédéral, il faut suivre la proposition du Conseil fédéral, c'est-à-dire prévoir un § 4 séparé tel qu'il est proposé dans son projet d'arrêté fédéral.

Präsident: Frau Sandoz beantragt, Abs.4 von Art 1 zu streichen.

Rechsteiner: Ich ersuche Sie, diesen Antrag abzulehnen. In diesem Falle spielt es eine grössere Rolle als beim Antrag zu Abs. 3, ob der Bundesrat den Vorbehalt in eigener Kompetenz zurückziehen kann; denn beim individuellen Mitteilungsverfahren besteht ein Zusammenhang zu den UNO-Menschenrechtspakten. Dort haben wir dem Bundesrat diese Kompetenz übertragen, und es geht ja darum, dass dieses individuelle Mitteilungsverfahren auch mit dem Menschenrechtsschutz auf europäischer Ebene abgestimmt wird. Der Bundesrat muss das zu gegebener Zeit prüfen. Nun müsste er sich nur gerade für diese Konvention noch ans Parlament wenden, während dies bei den Menschenrechtspakten, die ja viel weitere Eingriffsmöglichkeiten beinhalten, in seiner alleinigen Kompetenz läge. Das ist nicht logisch.

Allenspach: Wie Herr Rechsteiner halte ich diesen Absatz 4 für wichtiger als Absatz 3. Deshalb möchte ich gerade hier die Kompetenz des Parlamentes nicht schmälern. Es heisst hier "gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt", d. h. es ist

nicht geplant, die Anerkennung unmittelbar nach der Ratifikation zu erklären, und wenn nun der Bundesrat noch keinen dringlichen Handlungsbedarf hat, ist es gescheiter, man wartet zuerst einige Erfahrungen ab. Sobald dann der Handlungsbedarf gegeben ist, kann der Bundesrat ohne weiteres ans Parlament gelangen; der Parlamentsbeschluss wäre eine einfache Sache - falls der Handlungsbedarf gegeben ist. Wenn er nicht gegeben ist, ist es richtig, dass dazumal eine Auseinandersetzung im Parlament stattfindet. Wenn der Bundesrat rechtzeitig handelt, verlieren wir damit kaum Zeit, und ich finde, das Parlament sollte sich diese Möglichkeit vorbehalten.

M. l'ambassadeur **Krafft** : (à M. Rechsteiner) Les pactes obéissent à deux procédures différentes: dans l'arrêté fédéral concernant le Pacte sur les droits civils et politiques, vous avez donné la compétence au Conseil fédéral d'accepter la compétence du Comité de recevoir les communications d'un Etat partie contre un autre Etat. C'est donc une procédure inter-étatique. En revanche, la procédure de communications individuelles est insérée dans un protocole séparé qui n'a pas été soumis à l'approbation du Parlement. Donc, il faudra de toute façon revenir devant le Parlement si l'on veut ratifier ce protocole.

Abstimmung - Vote

Für den Antrag Sandoz	9 Stimmen
Dagegen	8

Art. 1 Abs. 5 (neu)

Rechsteiner zu seinem Antrag (Anhang 2, Nr. 5): Ich schlage vor, minimale positive Massnahmen zur Umsetzung des Abkommens in den Bundesbeschluss aufzunehmen. Wir haben festgestellt, dass die Konvention im wesentlichen positive Massnahmen seitens des Staates verlangt, um den Rassismus zu steuern, und dass der Strafgesetzesartikel, der gleichzeitig vorgeschlagen wird, zu Unrecht in den Vordergrund gerückt ist. - Die griffigsten positiven Massnahmen bestünden in der Einrichtung einer Ombudsstelle, wie sie von kirchlicher Seite vorgeschlagen worden ist, und der Einberufung einer Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus. Die Einsetzung einer Eidgenössischen Kommission ist durch den Bundesrat grundsätzlich vorgesehen; das wird in der Botschaft selber ausgeführt. Wegen der Bedeutung einer solchen Kommission sollte aber deren Einsetzung auch im Bundesbeschluss selber festgehalten werden. Das Parlament bringt dann durch die Ratifikation zum Ausdruck, dass es sich nicht um einen Gratisbeitrag handelt. Wenn die praktischen Konsequenzen dieser Konvention nur gerade in der Strafbestimmung bestehen, dann wird diese Ratifikation nicht sehr viel positive Konsequenzen haben. Auch mit der Schaffung einer Ombudsstelle, wie sie in Schweden seit Jahren besteht, könnten Massnahmen getroffen werden, die praktisch greifen und im Alltag wirksam werden. - Ich beantrage daher, den Bundesbeschluss um diesen Absatz 5 zu ergänzen.

M. l'ambassadeur **Krafft** : Comment pouvez-vous envisager de créer un Office fédéral de médiation par arrêté fédéral et non par une loi? Il faudrait présenter un postulat invitant le Conseil fédéral à soumettre un projet de loi à l'appui de la création d'un Office fédéral de médiation. Il se pose ici un problème de forme.

Frau Stamm Judith: Abgesehen von der Form würde ich die Idee von Herrn Rechsteiner unterstützen. Zu Herrn Botschafter Krafft: Wie stellen Sie sich zu dieser Eidgenössischen Kommission gegen den Rassismus? Für die Kommission braucht es ja kein Gesetz. Einem Schreiben Ihres Departementes entnehme ich, dass es noch nicht entschieden ist, ob diese Kommission in die Ausländerkommission integriert werden oder selbständig sein soll.- Ich habe den Eindruck, dass die Kommission zwei, drei Jahre benötigen wird, bis sie aufgearbeitet hat, was überhaupt in unserem Lande vor sich geht. Je mehr wir die Einsetzung hinausschieben, desto später wird das, was die Kommission leisten könnte, in dieser Problematik greifen. Mir scheint aber diese Problematik dringend.

Allenspach: Ich möchte darauf hinweisen, dass der Bundesrat jederzeit eine beratende Kommission ins Leben rufen kann. Ich habe nichts dagegen, wenn man eine beratende Kommission auch in einem Bundesgesetz verankert, denn in verschiedenen Bundesgesetzen sind beratende Kommissionen vorgesehen; aber dann ist die Aufgabe dieser Kommission eindeutig festgelegt. Im Antrag Rechsteiner steht einfach, es werde eine Eidgenössische Kommission ins Leben gerufen. Es ist nicht klar, ob diese Kommission dem Bundesrat oder dem Parlament zugeordnet ist. Weil man nicht weiss, wie diese Kommission einzuordnen ist und welche Aufgaben sie hat, kann ich dem Antrag in dieser Form nicht zustimmen. Wenn Sie den Antrag stellen, eine beratende Kommission für den Bundesrat einzuführen, würde ich mich einem solchen Antrag nicht verschliessen.

Präsident: Wir haben jetzt zwei Anliegen: Die Frage der Kommission, die in der Botschaft schon fast als Tatsache angenommen ist, und die Frage der Ombudsstelle. Hier sind die gesetzlichen Grundlagen etwas anders. Ich weise darauf hin, dass im Ständerat eine Motion Gadiant überwiesen wurde und dass im Herbst eine Vorlage, die generell die Frage der Ombudsstellen regelt, ins Parlament kommen soll. Es fragt sich, ob man die Ombudsstelle gegen Rassismus nicht in diesem künftigen Gesetz regeln soll. - Materiell ist die Einsetzung einer Kommission sicher unbestritten, während die Ombudsstelle eher bestritten ist. Hier stellt sich die Frage der Form.

Frau Bühlmann: Ich möchte das Anliegen von Herrn Rechsteiner sehr unterstützen. Diese Kommission müsste mit grossen Kompetenzen ausgestattet werden. Ich weiss von der bestehenden EKA (Eidgenössische Kommission für Ausländerfragen), dass sie ein Schattendasein fristet, dass sie in ganz entscheidenden Fragen nicht angegangen wird, und das ist natürlich ein grosser Mangel. Eine weitere solche Kommission würde nicht viel bringen. Es wäre für mich vordringlich, diese Kommission gut auszustatten mit finanziellen und personellen Mitteln und sie auch wirklich in die Entscheidungsprozesse einzubeziehen.

Rechsteiner: Die in der Botschaft vorgeschlagene Lösung, die Kommission gegen Rassismus in die EKA zu integrieren, halte ich für schlecht, denn diese Kommission ist bereits überlastet. Sie sollte z. B. schon längstens einen Bericht zur Integrationspolitik verfassen, aber die Mitarbeiter haben nicht die Mittel, dies zu tun. Gegen diese Integrierung spricht auch, dass es

sich beim Rassismus nicht um ein Ausländerproblem im engeren Sinne handelt. Das Rassismusproblem liegt auf einer anderen Ebene.

Mit der Möglichkeit, die Einsetzung der Kommission in den Bundesbeschluss aufzunehmen, scheint auch Herr Allenspach einverstanden zu sein, wenn es eine beratende Kommission des Bundesrates ist. Das ist natürlich so gemeint. Bezüglich der Ombudsstelle sollte noch mehr getan werden, wenn der Bund nachhaltig gegen den Rassismus vorgehen will. Wir werden versuchen, bis morgen mit dem Rechtsdienst des Parlamentes abzusprechen, welche Rechtsform am besten gewählt wird.

Präsident: Ich schlage vor, dass wir den ganzen Antrag zurückstellen und jetzt die Sitzung unterbrechen.

Unterbruch der Sitzung von 18.55 - 08.00 Uhr

Ruf: Ich beantrage Ihnen, dieses Uebereinkommen dem fakultativen Referendum zu unterstellen (Anhang 2, Nr. 3). Die Interpretation von Art. 89 Abs. 3 Buchst. c BV ist nicht ganz eindeutig, wie die Praxis von Bundesrat und Parlament in den letzten Jahren gezeigt hat. Dieser Artikel unterstellt Verträge dem Referendum, die eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen. Abs. 4 besagt, dass durch Beschluss beider Räte weitere Verträge dem Abs. 2 unterstellt werden können.

Die seit der Einführung dieses neuen Verfassungsartikels über das Staatsvertragsreferendum in den 70er Jahren vom Bundesrat verfolgte Praxis, wonach nur Rechtsgebiete, die eine Gesamtheit darstellen und die zur Hauptsache direkt anwendbare Normen enthalten, als multilaterale Rechtsvereinheitlichung zu bezeichnen seien, ist in den Räten z. T. auf erhebliche Kritik gestossen. Frau Josi Meier hat sich 1986 im Ständerat vehement dagegen gewandt, dass man diesen Artikel im Sinne der Einschränkung der Volksrechte interpretiere. Sie sagte: "Auch das Kriterium des materiellen Mindestumfanges einer Revision wurde vom Parlament als noch nicht über jeden Zweifel erhaben akzeptiert. Vielmehr wehrte man sich wiederholt gegen das Erfordernis einer sog. wesentlichen Vereinheitlichung, weil gerade darüber in den Materialien viel und lange gestritten worden war. Auch die Meinung, wenn einmal eine Vereinheitlichung stattgefunden habe, könnten später Änderungen nicht mehr als Vereinheitlichung betrachtet werden, fand bisher keinen ungeteilten Anhang. Die Frage, wann von einer Rechtsvereinheitlichung im Sinne der einschlägigen Verfassungsbestimmung gesprochen werden kann, ist daher noch nicht definitiv beantwortet." Das Parlament hat sich gegen diese Praxis gewehrt, hat insbesondere auch zum Ausdruck gebracht, dass die Zeit seit der Einführung dieser Bestimmung viel zu kurz sei, um von einer verfestigten Praxis sprechen zu können. Das vorliegende Uebereinkommen enthält mindestens partiell Normen der multilateralen Rechtsvereinheitlichung, die mindestens teilweise direkt anwendbar sind; gestützt auf diesen Art. 89 Abs. 3 Buchst. c BV ist es daher dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Sollte sich die Kommission dieser Ansicht nicht anschliessen, dann bietet sich Abs. 4 an, um jeden internationalen völkerrechtlichen Vertrag dem Referendum zu unterstellen. Dies wäre im vorliegenden Fall ein Gebot der politischen Klugheit; denn die Strafrechtsrevision untersteht dem

fakultativen Referendum, und die beiden Vorlagen sind zwingend aneinander gekoppelt. Sie müssen damit rechnen, dass das Referendum ergriffen wird, und es wäre nicht sehr günstig, wenn dieses Referendum angenommen, das Uebereinkommen aber ratifiziert würde.

Mme Sandoz: La préoccupation de M. Ruf est constante lors d'examens de traités internationaux. Dans quelle mesure serait-il souhaitable de les soumettre au référendum facultatif (cf. art. 89 cst, al. 4)? Personnellement, je ne crois pas que ce traité tombe sous le coup de la lettre c, parce qu'il n'est pas directement applicable. En revanche, conformément au pouvoir octroyé au Parlement, ce dernier doit-il soumettre le traité au référendum? Il s'agit d'une question politique. Si la ratification du traité était admise par les Chambres fédérales, j'estime qu'il serait inopportun de le soumettre au référendum facultatif.

La discussion sur le racisme et les conséquences qui lui sont liées dérape souvent rapidement. Il serait donc inopportun de soumettre actuellement le traité, même à la ratification du Parlement, car il est lié à une tendance xénophobe causée par le problème de l'asile. En le soumettant au référendum on accentuerait les risques de confusion et de dérapages au sein de la population.

Ce sont les raisons pour lesquelles je ne soutiendrai pas la proposition de M. Ruf.

Leuenberger: In Art. 1 Abs. 2 des Bundesbeschlusses wird der Bundesrat ermächtigt, den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Uebereinkommen zu erklären. Wie geht das technisch vor sich: Hat der Bundesrat vor, die allfällige Abstimmung über die Strafrechtsrevision abzuwarten und dann beizutreten, oder will er dies sofort tun? Wenn er abwarten will, hätten wir auf diesem Umweg ohnehin die Möglichkeit des Referendums.

M. Krafft: Bien entendu, le Conseil fédéral n'adhérera pas à la Convention avant l'entrée en vigueur de la modification du Code pénal, car les deux éléments sont liés.

M. Comby: Je partage l'avis de Mme Sandoz et admetts que ce problème est plutôt de nature politique. Est-il véritablement opportun d'ouvrir un débat public relatif au problème des étrangers en Suisse? L'acceptation de la proposition de M. Ruf risque de conduire à un dérapage de la discussion en la matière, ce qui n'est ni dans l'intérêt des Suisses, ni dans celui des étrangers.

M. de Dardel: Deux dispositions avaient semble-t-il une éventuelle application directe en droit suisse. Si tel était le cas, la disposition de la lettre c s'appliquerait-elle? Les arguments énoncés ci-dessus ne me convainquent pas du tout. Si, pour les électeurs suisses le problème du racisme est lié à celui des demandeurs d'asile, c'est la réalité. Il est fondamental pour un grand nombre d'entre eux. Par conséquent, le soustraire au vote populaire pourrait passer pour de la lâcheté.

Frau Stamm Judith: Die vorliegende Konvention enthält natürlich noch sehr viele Massnahmen und Möglichkeiten ausser der Straf-

norm. Wir werden wahrscheinlich ein Referendum gegen die Revision des StGB haben, und ich befürchte natürlich, dass, wenn wir gleichzeitig auch die Konvention zur Abstimmung unterbreiten, beide Vorlagen abgelehnt würden. Wenn wir die Konvention nicht dem Referendum unterbreiten, gibt es ja - wie wir gestern gesehen haben - nicht nur eine Möglichkeit, die strafrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen. Bei einer Ablehnung der Strafnorm könnten wir diesen auch neu formulieren.

Iten Joseph: Herr Ruf hat einige juristische Begründungen für die Unterstellung unter das fakultative Referendum vorgetragen. Beim Beschluss über das Internationale Uebereinkommen würde ich persönlich ein Referendum eher ablehnen, unter der Voraussetzung, dass wir nicht noch zum Einbau des Ombudsmannes nach Antrag Rechsteiner kommen. Es geht ja einfach darum, der internationalen Welt darzulegen, dass wir dieses Uebereinkommen akzeptieren.

Herr Botschafter Krafft sagt, dass der Bundesrat zuwarten werde bis zur Abstimmung über den StGB-Artikel. Diese Auffassung bringt zum Ausdruck, dass diese beiden Beschlüsse sehr eng zusammenhängen. Was ist dann die Konsequenz, wenn der StGB-Artikel vom Volk abgelehnt würde? Wird er die Konvention nicht unterzeichnen? Wenn er es trotzdem tut, warum dann nicht gleich nach Inkrafttreten dieses ersten Bundesbeschlusses? - Der in der Konvention enthaltene Auftrag zur Revision des StGB bliebe auch nach einer Ablehnung der vorgeschlagenen StGB-Norm erhalten.

Scherrer Jürg: Es ist offensichtlich so, dass die beiden Vorlagen untrennbar miteinander verbunden sind. Ich finde es ordnungspolitisch falsch, bei zwei verschiedenen Geschäften, die direkt miteinander verknüpft sind, nur ein Geschäft dem Referendum zu unterstellen und das andere nicht. Herr Botschafter Krafft: Ist es so, dass der Bundesrat das Uebereinkommen nicht ratifiziert, wenn der Strafrechtsartikel im Referendum durchfällt? Sollte das nicht so sein, würde ich den Antrag Ruf unterstützen.

M. Berger: Je ne crois pas qu'il serait lâche de ne pas soumettre cet arrêté au référendum. Les dispositions légales déterminent clairement les situations dans lesquelles le peuple doit pouvoir se prononcer. La Convention n'entre pas dans ce cadre. Par conséquent, il n'y a aucune utilité à soumettre sa ratification aux électeurs, d'autant que j'ai exprimé précédemment des réserves sur l'opportunité de la soumettre dans un contexte particulièrement préoccupant dans notre pays. Nous risquons constamment de relancer un mouvement xénophobe. Je suis donc catégoriquement opposé au référendum facultatif. Les modifications législatives qui découleront de cette ratification donneront au peuple l'occasion de s'exprimer. Cette manière de pratiquer est suffisamment claire et respectueuse des droits des citoyens.

Frau Heberlein: Wir führen jetzt eine Diskussion, wie wir sie im Rahmen der Eurolex immer wieder führen werden: Welches sind referendumsfähige Beschlüsse und welche nicht? Wie ich die Verfassung interpretiere, haben wir nach Art. 89 Abs. 3 nicht die Pflicht, diesen Staatsvertrag dem Referendum zu unterstellen.

Wir haben höchstens einen politischen Entscheid nach Abs. 4 zu fällen. Wir haben bereits gehört, dass in einer Volksabstimmung nicht getrennt würde zwischen dem Vertrag, den wir hier unterzeichnen möchten, und den ganzen Diskussionen über Asylpolitik. Es scheint mir nicht sinnvoll, den Beitritt zu diesem Uebereinkommen durch diese Diskussion zu gefährden, die auf anderer Ebene, bei der Revision des Asylgesetzes z. B., geführt werden muss. In welchem Umfang die Strafgesetzrevision wirklich notwendig ist, darüber müssen wir hier erst noch entscheiden. Schlimmstenfalls müssten wir einen Vorbehalt machen und sagen, wir machen keine Revision unseres Strafgesetzbuches, weil diese genügend Bestimmungen im Sinne der Konvention enthalte. Theoretisch könnten wir dies, obwohl es nicht der wünschbare Weg wäre. Insofern ist der Konnex nicht so eng, dass wir deswegen beide Entscheide dem Referendum unterstellen müssen.

M. Krafft: Mme Sandoz a indiqué à juste titre que l'article 89 cst, al. 3, lettre c, ne s'applique pas. Cela correspond à la volonté du Constituant. N'oublions pas qu'en 1977, lorsque le peuple et les cantons ont introduit un nouvel article 89 cst pour le référendum en matière de traité, il s'agissait de tenir compte du fait qu'on légifère de plus en plus par le biais de conventions internationales, ce qui empêchait les citoyens de se prononcer sur des actes législatifs. D'où l'introduction du critère "... entraînent une unification multilatérale du droit". La Convention sur l'élimination de la discrimination raciale n'entraîne pas une unification multilatérale du droit puisqu'elle demande aux Etats de légiférer le cas échéant ou de prendre les mesures nécessaires pour sa mise en oeuvre. Certes, en 86/87, le Parti libéral avait protesté contre "une pratique restrictive du Conseil fédéral" et il avait décidé dans le cadre des Protocoles additionnels 6 et 7 à la Convention européenne des droits de l'homme de considérer, en raison de l'importance de celle-ci et de l'existence d'un mécanisme de contrôle, qu'il y avait une unification de droit. Depuis lors, le Conseil fédéral a rappelé très clairement sa pratique relative à la notion d'unification du droit qui correspond aux affirmations contenues dans le message. Par conséquent, la décision de soumettre cette Convention au référendum facultatif est une question d'opportunité politique (cf. article 89 cst, al. 4).

A mon avis, si la modification du Code pénal était refusée, le Conseil fédéral pourrait estimer qu'il ne peut pas ratifier la Convention (C'est sa prise de position actuelle). Il aurait alors la possibilité de revenir devant le Parlement avec un nouveau projet de révision du CP. Il pourrait néanmoins aussi ratifier la Convention et faire une déclaration, par exemple comme l'Australie qui a indiqué qu'elle n'était pas en mesure de modifier sa législation pénale à court terme, mais qu'elle envisageait de le faire dans les meilleurs délais. Le Conseil fédéral pourrait aussi émettre une réserve et dire que la Suisse n'entend pas modifier son Code pénal parce qu'elle estime que ses dispositions sont suffisantes. Il faudrait alors expliquer de manière détaillée les raisons pour lesquelles nous considérons que nos dispositions pénales appliquées par nos tribunaux répondent aux exigences de la Convention. Il serait aussi possible d'émettre une réserve en affirmant que nous estimons la modification inutile car elle n'est pas un moyen adéquat de lutte contre le racisme. Une telle attitude aurait

de fortes chances d'être contestée par une partie des Etats contractants.

Rechsteiner zur Schaffung einer Ombudsstelle: Ich habe inzwischen mit Herrn Lanz von den Parlamentsdiensten sprechen können. Dieser ist der Auffassung, dass dann, wenn eine Ombudsstelle in den Bundesbeschluss aufgenommen würde, das Staatsvertragsreferendum nötig wäre, und dass dieses, weil es dem Gesetzesreferendum entspricht, genügen würde. Umgekehrt müsste ein gesondertes Bundesgesetz geschaffen werden.

Die Ausführungen von Herrn Botschafter Krafft haben klargemacht, dass es eine politische Ermessensfrage ist: Die Problematik besteht darin, dass, wenn das Abkommen auf indirektem Weg, nämlich über die StGB-Revision, zur Abstimmung kommt, dies auch nachteilige Folgen haben könnte. Wenn man das Abstimmungsergebnis über die StGB-Norm als Ausgangspunkt für die Ratifikation nimmt, präsentiert sich die Situation anders als wenn diese keinen Einfluss auf die Ratifikation hat. Wenn die Verknüpfung gemacht wird, scheint es mir richtiger, auch den Beitritt dem Referendum zu unterstellen.

Ruf: Ich habe mich bei verschiedenen Gelegenheiten eingehend mit dem Staatsvertragsreferendum befasst, und ich bin der Ueberzeugung, dass das vorliegende Uebereinkommen Normen enthält, die rechtsvereinheitlichenden Charakter haben. Der Ständerat hat 1986 beim Seefahrtsübereinkommen klar festgestellt, dass auch eine internationale Konvention mit wenigen Normen zur Rechtsvereinheitlichung führt und daher dem Referendum zu unterstellen sei. Der Nationalrat ist dieser Auffassung gefolgt. Seither versucht der Bundesrat bei jeder Gelegenheit, seine die Volksrechte einschränkende Praxis wieder aufzunehmen. Dies dürfen wir uns nicht gefallen lassen.

Wenn die Verknüpfung der beiden Vorlagen gemacht wird, ist es sicher ehrlicher, beide Geschäfte einzeln dem Referendum zu unterstellen, als ein indirektes Plebiszit über den Beitritt zum Uebereinkommen durchzuführen. Gestern wurde diese Verknüpfung den ganzen Tag als unantastbares Faktum hingestellt. Heute tönt es etwas anders. Wenn diese Verknüpfung in der Tat nicht sakrosant wäre, hätten wir später die Freiheit, auf eine Strafrechtsrevision zu verzichten.

Ein Referendum wäre sicher ehrlicher und geschickter; die politische Diskussion kann man so oder so nicht verhindern, und die Ausländer- und Asylfrage wird die Volksdiskussion massiv bestimmen. Wir wollen uns nicht von einem Teil des Volkes vorwerfen lassen müssen, wir wollten auch im Bereich des Referendums dem Volk einen Maulkorb umhängen.

Rechsteiner: Wenn auch das Abkommen zur Diskussion gestellt wird, kann das die Position der Befürworter verstärken, weil auch die internationale Bedeutung der ganzen Vorlage und die damit verknüpften positiven Massnahmen stärker zum Ausdruck kommen. Ich bin zuversichtlich, dass dieses Abkommen vom Volk gutgeheissen würde. Es sprechen somit durchaus politische Gründe dafür, hier das fakultative Referendum anzuwenden.

Mme Sandoz: Ce serait une profonde erreur de faire dépendre la ratification de la Convention de la modification du Code pénal, car je suis convaincue de la nécessité de réviser ce dernier. Faire dépendre la ratification d'une modification de droit interne qui peut revêtir diverses formes, serait pratiquement renoncer à une partie de sa souveraineté. Nous avons le droit d'envisager une modification du CP qui correspond à notre système pénal interne. Tant mieux si nous parviendrons à l'accomplir dans les délais. Toutefois, si tel n'était pas le cas, nous devrions garder la tête haute, malgré un éventuel blâme, puisque nous serions en train de rechercher une solution en harmonie avec notre système interne.

Stamm Luzi: Ich begreife zwar die persönlichen Ausführungen des Herrn Botschafters; er kann den Entscheid des Bundesrates ja nicht vorwegnehmen. Andererseits halte ich die Stellungnahme für sehr bedauerlich, weil die entscheidende Frage nicht beantwortet worden ist. Wenn die beiden Vorlagen voneinander abhängig sind, dann teile ich die Meinung von Herrn Rechsteiner; wenn nicht, würde ich mich dem Votum von Frau Heberlein anschliessen.

Dettling: Hält Herr Rechsteiner an seinem Antrag betreffend Einführung einer Ombudsstelle fest?

Rechsteiner: Wenn dieser Bundesbeschluss jetzt dem Referendum unterstellt würde, könnte man die Einführung einer Ombudsstelle darin integrieren, und sonst müsste man einen separaten Erlass machen.

M. Comby: L'article 2 de l'Arrêté fédéral indique clairement qu'il n'est pas soumis au référendum facultatif en matière de traités internationaux. Cela représente la position du Conseil fédéral fondé sur le raisonnement tenu par Mme Sandoz. Le gouvernement arrive à cette conclusion parce qu'il ne suffit pas de modifier le Code pénal pour éviter la discrimination raciale. Il faut bien d'autres mesures en la matière, notamment dans le domaine de l'éducation, pour lutter contre le racisme. C'est la raison pour laquelle je partage l'avis exprimé par plusieurs préopinants et suis opposé au référendum facultatif.

Ruf: Umso mehr, Herr Comby, sollten Sie für eine Bejahung des Referendums sein. Völkerrechtliche Verträge geniessen nach gängiger Praxis mindestens den Rang von Bundesgesetzen und haben Vorrang gegenüber widersprechenden späteren Bundesgesetzen. Während aber Bundesgesetze dem Referendum unterliegen, ist dies bei zahlreichen Staatsverträgen nicht der Fall. Das ist höchst undemokratisch, gerade bei Verträgen, die einschneidende Neuerungen enthalten. Darum ist es schon aus demokratischer Sicht ein Muss, dass wir hier das Referendum bejahen.

Abstimmung - Vote

Für den Antrag Ruf	9 Stimmen
Dagegen	10

Rechsteiner zu seinem Antrag (Anhang 2, Nr. 5): Nach dem Abstimmungsresultat ist es jetzt klar, dass für die Einführung einer Ombudsstelle und einer Eidgenössischen Kommission gegen

Rassismus ein gesonderter Erlass gemacht werden muss (Anhang 2, Nr. 15). Die Schaffung einer Kommission ist ja vom Bundesrat bereits grundsätzlich akzeptiert. Es ist aber wichtig, dass wir diesem Anliegen auch von Seiten des Parlamentes das nötige Gewicht geben, damit diese Kommission nicht einfach der bestehenden Kommission für Ausländerfragen angehängt wird. - Als konkreteste und wichtigste positive Massnahme beantrage ich die Schaffung einer Ombudsstelle. Diese Anregung hat sich insbesondere in der Vernehmlassung bei kirchlichen Hilfswerken gefunden, namentlich bei Caritas. Wir sollten nun einen Tatbeweis dafür erbringen, dass wir das Abkommen nicht nur unterzeichnen, sondern auch umzusetzen wollen. Wir brauchen jetzt nicht die Einzelheiten zu beraten; es ist sinnvoll, dies dem Bundesrat zu delegieren.

Präsident: Wir sind uns wohl einig, dass, wenn wir den Bundesbeschluss nicht dem fakultativen Referendum unterstellen, eine separate Vorlage nötig ist.

Rechsteiner: Nein, wir brauchen keine separate Vorlage. Nach der Meinung von Herrn Lanz ist es möglich, im Zusammenhang mit der Umsetzung dieses Abkommens einen dritten Erlass zu schaffen.

Präsident: Wenn wir den Antrag für einen dritten Erlass separat behandeln, könnten sie jetzt den Antrag zu Abs. 5 Art. 1 Bundesbeschluss zurückziehen, und wir könnten diesen dritten Erlass nach der Behandlung Ihres Postulates behandeln.

Rechsteiner: Einverstanden.

Präsident: Antrag Nr. 5 ist zurückgezogen. Wir beraten jetzt das Postulat (Anhang 2, Nr. 12) und kommen nachher auf Antrag Nr. 15 zurück.

Rechsteiner: Ich müsste mir noch überlegen, dass, wenn ein Minderheitsantrag betreffend Unterstellung unter das fakultative Referendum eingereicht wird, der Einfachheit halber dieser Weg als Eventualantrag gewählt werden müsste. Ich möchte mir dies für das Plenum vorbehalten.

Abstimmung - Vote

Für Zustimmung zum Bundesbeschluss betreffend das Internationale Uebereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung	19 Stimmen
Dagegen	2

Rechsteiner zur Begründung seines Postulates: Wenn ein Vorbehalt bezüglich der Zulassungspolitik gemacht wird, kann das nicht heissen, dass die Kriterien dieses Abkommens vollkommen unerheblich sind für die Gestaltung der zukünftigen Ausländerpolitik in der Schweiz. Es geht ja nicht darum, dass die Schweiz durch dieses Abkommen verpflichtet würde, eine bestimmte Zahl von Ausländerinnen und Ausländern zuzulassen, sondern einzig um die Kriterien, unter denen diese Zulassung erfolgt. Die Ausländerpolitik kann so restriktiv sein, wie sie will, aber sie muss in ihren Kriterien den Grundrechten und den Grundsätzen dieser Konvention entsprechen.

Allenspach: Mit einem Kommissionspostulat signalisiert man, dass man etwas ändern will, d. h. in diesem Falle, man will die schweizerische Ausländerpolitik ändern. Nun müsste man zuerst feststellen, ob die schweizerische Ausländerpolitik diesem Abkommen überhaupt widerspricht. Die Begründung dafür wurde nicht gegeben, und daher erachte ich es als wenig sinnvoll, ein solches Postulat einzubringen.

Mme Sandoz: Je partage entièrement l'avis exprimé par M. Allenspach. Il est même insultant à l'égard de la politique menée par le Conseil fédéral en matière d'admission des étrangers de partir de l'a priori que sans une justification par rapport à l'accord sur l'alinéa relatif à la discrimination raciale, nous n'aurions actuellement appliqué qu'une politique défectueuse.

Präsident: Als es um die Diskussion des Dreikreismodells ging, hat die GPK gesagt, es sei möglich, dieses Modell mit ethischen Kriterien zu begründen, so dass dieses nicht rassendiskriminierend sein müsste. Wir haben aber bei der Argumentation erfahren, dass die Gefahr einer diskriminierenden Auslegung besteht. Man kann davon ausgehen, dass das Dreikreismodell rassendiskriminierend ist. Eine andere Variante ist die, dass man sagt: Es ist möglicherweise bei der Begründung, die heute vorliegt, diskriminierend; aber man könnte es auch anders begründen. Eine dritte Variante wäre zu sagen, dass das Modell überhaupt nicht rassendiskriminierend ist. - Ich habe den Eindruck, dass die vorliegende Formulierung impliziert, dass das Dreikreismodell rassistische Kriterien hat. Darum sehe ich in diesem Postulat eine gewisse Gefahr.

Rechsteiner: Ich bin natürlich in bezug auf die Formulierung des Postulates offen. Ich halte es aber für scheinheilig, den Vorwurf, dass unsere Ausländerpolitik etwas mit Rassendiskriminierung zu tun haben könnte, als Beleidigung zu bezeichnen. Frau Sandoz, ich möchte Sie auf die Botschaft des Bundesrates (S. 29/30) selber und auf Ihre Position in der Diskussion von gestern verweisen. Es wurde mit aller Vehemenz vertreten, es müsse ein Vorbehalt gemacht werden; jetzt kann man nicht so tun, als ob dies alles gar kein Problem wäre. - Eine offenerere Formulierung könnte lauten, dass der Bundesrat gebeten werde, "im Lichte dieses Abkommens" seine Ausländerpolitik zu überprüfen und Bericht zu erstatten. Aber das wäre das Minimum, was verlangt werden muss.

Frau Stamm Judith: Gestern haben wir gesagt, dieser Vorbehalt müsse unbedingt drin bleiben, weil wir sonst unter Umständen wegen unserer Ausländerpolitik gerügt werden könnten. Das heisst doch, dass eine gewisse Gefahr besteht, dass wir mit dem Dreikreismodell dieser Konvention nicht ganz entsprechen. Ich verstehe die Aufregung über die Forderung an den Bundesrat nicht, eine Ausländerpolitik zu formulieren, die auf gar keinen Fall mit dieser Konvention kollidiert.

Mme Sandoz: La raison d'être de la réserve que j'ai soutenue tient au fait que la convention sur le racisme a été altérée. Alors que son but profond est de lutter contre ce que nous détestons tous elle a été gauchie. Les rapports qui ont par exemple été demandés à la Suède montrent qu'elle devient un in-

strument indirect en relation avec une politique du travail. Nous avons donc adopté cette réserve en raison de ce gauchissement. Toutefois, ce n'est pas un motif pour gauchir en droit interne la distinction importante entre le principe que nous détestons et la politique d'accueil des étrangers et le droit du travail.

Il est regrettable que nous devions formuler cette réserve en raison d'une altération de la Convention, mais elle est indispensable car les choses se passent sur le plan international. Cependant, sur le plan interne il n'y a pas cette confusion. Alors, n'introduisons pas la présomption de gauchissement dans notre droit en donnant suite au postulat de M. Rechsteiner.

Allenspach: Ich glaube nicht, dass wir widersprüchlich argumentiert haben. Ich habe bemängelt, dass die *gegenwärtige* Ausländerpolitik dem Vorwurf ausgesetzt wird, sie sei rassistisch. Wenn man diesen Vorwurf macht, muss man ihn begründen können, und das ist nicht geschehen. Beim Dreikreismodell geht es um die zukünftige Ausländerpolitik, und diesen Vorbehalt haben wir gewollt, damit der Bundesrat in der *zukünftigen* Politik einen gewisse Handlungsspielraum hat. - Wenn Herr Rechsteiner das Dreikreismodell auf seine Verträglichkeit mit diesem Uebereinkommen überprüfen lassen möchte, hätte ich nichts dagegen - das wird man wohl trotz des Vorbehalts ohnehin tun müssen. Aber ich wehre mich gegen den Vorwurf, die bisherige Ausländerpolitik der Schweiz sein rassistisch gewesen.

Herczog: Es sagt ja niemand, das Dreikreismodell sei rassistisch. Im Hinblick auf die europäische Integration wollte man eine sog. eurokompatible Ausländerpolitik formulieren, mit anderen Worten eine gewisse Bevorzugung europäischer Kreise festlegen. Dadurch ist eben das Dreikreismodell entstanden, das zweifellos gewisse rassendiskriminierende Teile beinhaltet. - Mit diesem Postulat hat der Bundesrat zum einen die Möglichkeit, die Begründung zu ändern und zu sagen, dass einige Länder deshalb nicht zugelassen sind, weil sie z. B. keine Sozialversicherungen haben. Oder er kommt vielleicht zum Schluss, dass das Dreikreismodell auf vier oder fünf Kreise erweitert wird. Da das Dreikreismodell weder Gesetz noch herrschende Praxis ist, sollte es doch ohne weiteres möglich sein, dieses noch einmal zu überprüfen.

Frau Bühlmann: Ich kann meinen Vorredner nur unterstützen. Aus der Botschaft geht klar hervor, dass der Vorbehalt wegen des Dreikreismodells gemacht wird. An einem Hearing der Staatspolitischen Kommission zu Asyl- und Ausländerfragen hat Herr Arbenz das Dreikreismodell als kommende Praxis dargestellt. Es ist eine Realität, dass in den Bundesämtern voll daran gearbeitet wird, dieses Modell in die Praxis umzusetzen. Das Postulat von Herrn Rechsteiner sagt ja nur, dass die Politik, die wir formulieren, dem Abkommen entsprechen soll.

Frau Stamm Judith: Ich verstehe Herrn Allenspach, und ich glaube, das Postulat ist auf die *künftige* Ausländerpolitik gerichtet. - Herr Botschafter Krafft, ich weiss nicht, ob ich Sie richtig verstanden habe, aber die Aussage von Frau Sandoz habe ich gestern einfach nicht von Ihnen gehört, dass die Interpretation dieser Konvention sozusagen links abgerutscht sei, und dass wir deswegen einen Vorbehalt machen müssen, damit wir

nicht unter diese verfälschte Interpretation fallen. Ich wäre froh über eine Klärung dieser Frage.

Präsident: Es sieht danach aus, dass es einen gewissen Konsens geben könnte, wenn man sagt: Das Dreikreismodell ist der Grund, dieses Uebereinkommen zu überprüfen und wenn immer möglich damit in Uebereinstimmung zu bringen.

M. Krafft: L'intérêt porté aux travailleurs étrangers est-il un signe de gauchisme? La Convention est un instrument vivant parce qu'elle dispose d'un organisme de contrôle. Lorsqu'elle a été rédigée en 1960, les mouvements migratoires étaient moins importants qu'aujourd'hui. Les Etats ayant adhéré à la première heure se poseraient probablement la même question que la Suisse s'ils devenaient membres actuellement. Ne faut-il pas émettre des réserves sur le problème de la compatibilité de la convention avec certaines politiques menées par les Etats occidentaux en matière d'admission d'étrangers? Le Comité s'interroge de plus en plus sur la politique d'immigration des Etats. Le Conseil fédéral a affirmé clairement que notre politique d'admission des étrangers n'a pas de connotation raciste et n'est pas incompatible avec la convention. Mais, pour éviter toute critique éventuelle la Confédération émet une réserve qui lui permet de développer sa politique en matière d'admission des étrangers de la manière qu'elle estime opportune. Cette convention étant entrée en vigueur il y a plus de vingt ans, il est évident que les problèmes de société se posent en termes différents.

Rechsteiner: Ich habe vorhin gesagt, dass ich mit einer Formulierung im Sinne der Voten von Herrn Allenspach und des Präsidenten einverstanden wäre. Es gibt zwei Formulierungsvorschläge: Der Bundesrat werde eingeladen, "die Ausländerpolitik" im Lichte dieses Abkommens zu überprüfen oder "das Dreikreismodell" zu überprüfen und Bericht zu erstatten. Ich würde die allgemeinere Formulierung vorziehen. In jedem Falle geht es um die Ausländerpolitik, die für die Zukunft formuliert wird.

Allenspach: Ich habe auch versucht, eine Formulierung zu finden: "Der Bundesrat wird eingeladen, das von der Verwaltung zur Diskussion gestellte Dreikreismodell der künftigen Ausländerpolitik bezüglich der Uebereinstimmung mit den Grundsätzen des Uebereinkommens ... zu überprüfen und den Eidgenössischen Räten Bericht zu erstatten." Einer solchen Formulierung könnte ich zustimmen, weil sie nicht impliziert, dass die bisherige Ausländerpolitik rassistisch war.

Präsident: Herr Rechsteiner und Herr Allenspach könnten in der Kaffeepause eine gemeinsame Variante ausarbeiten, über die wir nachher abstimmen werden.

M. Comby: Je suis d'accord avec le consensus auquel parviennent MM. Rechsteiner et Allenspach. Toutefois, le rapport qui sera présenté aux Chambres ne devrait pas se borner à des considérations sur le problème de l'admission des étrangers. Il devrait également aborder d'autres aspects, comme par exemple les problèmes d'éducation.

Präsident: Somit können wir übergehen zur Beratung der Revision Strafgesetzbuch/ Militärstrafgesetz.

Ruf zu seinem Nichteintretensantrag (Anhang 2, Nr. 2): Ich kann mich vollumfänglich hinter die gestrigen Ausführungen von Herrn Professor Robert stellen. Er hat klar und einlässlich begründet zum Ausdruck gebracht, dass die bestehenden Normen des Strafrechts genügen, um gewalttätige Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit dem vorliegenden Thema strafrechtlich zu ahnden, und dass neue Strafrechtsnormen eben nicht geeignet sind, um Rassismus zu bekämpfen.

Die Diskussion zwischen den Herren Professoren Kunz und Krauskopf über ihre beiden Varianten für einen neuen StGB-Artikel haben klar gezeigt, wie schwierig - um nicht zu sagen unmöglich - es ist, klare, anwendbare Normen zu finden. Jegliche Formulierung ist höchst interpretationsbedürftig. Es ergeben sich Schwierigkeiten in der Anwendung, die zu Absurditäten führen würden. Beispielsweise müsste man damit rechnen, dass man wegen der Verbreitung von Oesterreicher Witzen angeklagt werden könnte. Eine andere Absurdität wäre der Strafrechtsschutz für extreme Sekten. In der Praxis würde ein Artikel - gleich welcher Formulierung - darauf hinauslaufen, dass es möglich wäre, aus politischen Gründen Voruntersuchungen in Gang zu setzen, Leute einzuschüchtern und ihnen faktisch einen Maulkorb umzuhängen; selbst wenn diese Voruntersuchungen dann eingestellt würden, hätten sie den gewünschten Effekt. Für einen grossen Teil des Volkes ist es nach wie vor höchst unangenehm, ja ehrenrührig, in ein Strafverfahren involviert zu werden, und durch missbräuchliche, politisch motivierte Strafanzeigen würde genau der Maulkorbeffekt erzielt, gegen den wir uns wehren. Hier gibt es die Kollision mit dem Grundrecht der Meinungsfreiheit, auf das alle Referenten hingewiesen haben. - Die Schweiz hält die Menschenrechte ein, wesentlich besser als die Vertragsstaaten, die das Abkommen ratifiziert haben; mit Strfrechtsnormen btreiben sie einmal mehr nur Symptombekämpfung, statt die Ursachen anzugehen, nämlich die überbordende Einwanderung. Ich beantrage Ihnen deshalb Nichteintreten. Da die Koppelung mit der Ratifizierung des Uebereinkommens nun laut den Aussagen der Vertreter der Verwaltung nicht zwingend ist, ist dies möglich. Es stellt sich nur die Frage, ob dann noch ein Vorbehalt anzubringen wäre.

Scherrer zu seinem Nichteintretensantrag (Anhang 2, Nr. 7): Die Schweizer sind ja nicht als aggressives Volk bekannt. Das hat die Geschichte gezeigt. Bei dieser Ergänzung des Strafgesetzbuches durch Art. 261bis sind ja auch nicht Straftaten gegen Asylbewerber zu erfassen. Diese sind bereits durch andere Artikel erfasst, wie z. B. Beschimpfung, Beleidigung, tätliche Angriffe oder Brandstiftung. Zudem können wir mit diesem neuen Gesetzesartikel die Angriffe gegen Ausländer, in welcher Form auch immer, nicht verhindern. Wir müssen aber sehen, dass diese Angriffe, die übrigens zu verurteilen sind, verübt werden, weil das Volk im Asylwesen keine direkte Mitspache hat, es sei denn, über Volksinitiativen - und Sie wissen ja, wie lange diese vom Bundesrat in der Regel verschleppt werden. Da nun dieses Uebereinkommen und dieser Strafrechtsartikel untrennbar mit der verfehlten Asylpolitik verbunden sind, müssen wir feststellen, dass im Volk die Inkraftsetzung von Art. 261bis ganz klar als

Maulkorb gewertet würde gegenüber dem Schweizer Bürger, der nicht mehr frei seinen Unmut über die verfehlte Asylpolitik äussern könnte. - Der Weg über einen neuen StGB-Artikel ist falsch, weil das Problem nicht an der Wurzel gepackt wird. Wenn dann z. B. nicht mehr gesagt werden kann: "Tamilen gehören nicht in unseren Kulturkreis", dann machen wir eine falsche Gesetzgebung. In diesem Sinne bitte ich Sie, auch meinen Nicht-eintretensantrag zu unterstützen.

Krauskopf: Ich hatte schon gestern Gelegenheit, Ihnen die Hintergründe der Verpflichtung zur Pönalisierung im StGB, die aus dieser Konvention entsteht, darzulegen. Mit Ausnahme von einzelnen Staaten, wie etwa Australien, haben alle Staaten, die die Konvention ratifiziert haben, die Verpflichtung aus Art. 4 der Konvention erfüllt und eine Strafverbotsnorm aufgestellt. Ich möchte Ihnen noch einmal in Erinnerung rufen, dass die internationale Staatengemeinschaft spätestens seit dem 2. Weltkrieg zu einer Rechtsgemeinschaft geworden ist, und diese Rechtsgemeinschaft verfolgt das Ziel, die Persönlichkeit, die Würde eines Menschen als unverletzliches Fundament zu schützen. Für mich ist die Legifizierung von Art. 261bis ein wesentlicher Bestandteil der Ratifizierung dieser Konvention. Vielleicht im Gegensatz zu Herrn Kollega Krafft sehe ich eine unmittelbare Verbindung beider Vorlagen. Ich möchte nicht zurückkommen auf das, was Herr Kollega Robert ausgeführt hat; ich weiss, dass er aus kriminologischer Sicht immer sehr zurückhaltend in bezug auf den Erlass neuer Strafrechtsnormen ist.

Zu Herrn Ruf: Witze werden durch diese Norm nicht anvisiert. Es soll nur ein Verhalten pönalisiert werden, durch welches ein Mensch zum Untermenschen herabgewürdigt und zutiefst in seiner Ehre verletzt wird. Die geltenden Tatbestände reichen natürlich, wenn es um Delikte gegen Leib und Leben geht, aber schon bei der Ehrverletzung (Art. 177 StGB) bekommen wir Schwierigkeiten, weil nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts die Ehre nur dann verletzt ist, wenn jemand in seiner ethischen Geltung verletzt ist, nicht aber wenn er wegen seiner Zugehörigkeit zu einer Religion oder einer Rasse herabgesetzt wird. Das ist also eine Lücke, die wir auch in der Botschaft dargelegt haben.

Zu Herrn Scherrer: Bei der Aussage: "Tamilen gehören nicht in unseren Kulturkreis" kommt es darauf an, ob das in propagandistischer Absicht gesagt wird. Es besteht Einigkeit darüber, dass es hier um die Einführung einer Norm geht, die dem Aufrufen zum Rassenhass - und es gehört eine ganze Menge dazu, dieses Tatbestandselement zu erfüllen - Schranken setzt, bevor es zu Tötlichkeiten kommt. - In diesem Sinne bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Allenspach: In diesem Artikel gibt es einige Begriffe, die ich gerne noch etwas näher geklärt haben möchte. Was ist eigentlich die "Rasse" - sind z. B. "Türken" eine Rasse, oder die "Tamilen", die "Amerikaner", die "Kroaten" und die "Vietnamesen"? - Die Frage der religiösen Gruppe ist immer wieder aufgeworfen worden: Gehören die Sekten auch dazu? Oder gehören nur die staatlich, oder allenfalls die international anerkannten religiösen Gruppen dazu? Ich hätte Mühe, wenn jede Sekte diesen strafrechtlichen Schutz geniessen sollte.

Scherrer: Ich habe eine konkrete juristische Frage an Herrn Prof. Krauskopf: Jemand hat ein PR-Büro und bietet öffentlich die Leistung an, für Berufsgruppen Public Relations zu machen. Angenommen, eine Sekte möchte diesem Büro einen solchen Auftrag erteilen und der Geschäftsleiter weigert sich mit dem Argument, er halte die Sekte für menschenverachtend. Macht er sich damit strafbar?

Krauskopf: Die Begriffe der Rasse, Religion und Ethnie existieren bereits im Art. 75bis StGB - wir betreten damit kein Neuland. Die überwiegende Meinung innerhalb der Völkerrechtslehre versteht unter Rasse und Ethnie eine Menschengruppe, die sich aufgrund von unveränderlichen Merkmalen nach ihrem eigenen oder nach dem Verständnis von Aussenstehenden als Gruppe versteht, die sich von anderen Gruppen unterscheidet. Diese unveränderlichen Merkmale können sich in einer gemeinsamen Sprache, in einem gemeinsamen Geschichtsempfinden oder in einer gemeinsamen Religion ausdrücken, sie können - müssen aber nicht - biologischer Natur sein. Zur Religion: Es ist klar, dass hier nur ein auf Dauer angelegter Zusammenschluss von Personen anvisiert wird, der folgende Elemente enthält: eine nicht unbeachtliche Zahl, eine gemeinsame Lehre, ein gemeinsamer Kult. Hier möchte ich darauf hinweisen, dass der Ausdruck "Religion" sich auch in den Genfer Konventionen findet, die wir unterzeichnet und ratifiziert haben, und dass sich der Begriff Religion als Bestandteil von unverletzlichen Menschenrechten auch in der EMRK sowie im Pakt über die Bürgerlichen Rechte wiederfindet.

Zu Herrn Scherrer: Es kommt nach unserem Strafrechtsverständnis auch darauf an, in welcher Absicht etwas getan wird. Ich habe versucht abzugrenzen, was mit den Begriffen Rasse, Ethnie, Religion gemeint ist, Begriffe, die wir seit über 20 Jahren im StGB haben. Bezogen auf diese Begriffe muss jetzt das, was der Geschäftsführer des PR-Büros tut, ein öffentliches Aufschüren zum Hass sein. - Meinen Sie den Absatz 5? Massgebend ist natürlich auch hier, dass die öffentlich angebotene Leistung aus rein rassistischen Gründen, aus rassistischen Motiven verweigert wird. Ein Strafverfahren wird natürlich erst eingeleitet, wenn schlüssig ist, dass die Verweigerung aus rassistischen Motiven geschehen ist; erst dann wird ein vernünftiger Untersuchungsrichter ein Verfahren einleiten.

Tschäppät Alexander: Man kann ja nicht davon ausgehen, dass die Untersuchungsrichter immer vernünftig sind, darum würde ich dies nicht als ein genügendes Argument anschauen. Aber ich glaube, dass wir hier einem fatalen Irrtum unterliegen. Hier geht es um eine "öffentlich angebotene Leistung". Darunter verstehe ich die klare Deklaration eines Vertragspartners, einen bestimmten Vertrag zu bestimmten Bedingungen anzubieten. Das ist doch beim Arbeitsvertrag nicht der Fall - wie es fälschlicherweise in der Botschaft steht. Wenn Sie ein Inserat machen und einen Arbeitnehmer suchen, sagen sie noch lange nicht, welche Konditionen Sie anbieten, und dass Sie jeden, der sich meldet, nehmen. Somit fällt das Beispiel von Herrn Allenspach: "Ich stelle keine Türken an" schon objektiv nicht unter Absatz 5; die subjektiven Merkmale kommen dann noch dazu. Auch das Beispiel von Herrn Scherrer fällt nicht darunter. Ein Unterneh-

mer ist doch frei zu bestimmen, mit wem er einen Vertrag abschliessen will. Absatz 5 bezieht sich z. B. auf ein Restaurant: Wenn der Wirt etwas zu bestimmten Preisen anbietet, kann er nicht aus rassistischen Gründen die einen bewirten und die anderen nicht. Andere Beispiele sind der Kiosk oder die öffentlichen Verkehrsmittel; dort ist klar, dass die Offerte von der einen Seite her schon definiert ist. Und das unterscheidet sich grundsätzlich von der Vertragsfreiheit, die trotz Absatz 5 erhalten bleibt. - Abgesehen davon, ob vernünftige oder unvernünftige Untersuchungsrichter am Werk sind, ist die Frage von Herrn Scherrer ganz klar zu verneinen.

Allenspach: Diese Probleme sind doch etwas komplizierter, als sie Herr Tschäppät jetzt darstellt. Ein kleines Beispiel: Ein Hauseigentümer inseriert eine Wohnung, will sie aber einem Interessenten mit schwarzer Hautfarbe nicht vermieten. Er ist straffrei, weil er dies nicht in Ausübung seiner beruflichen Tätigkeit getan hat. Tut aber ein Gerant im Auftrag des Hauseigentümers das gleiche, dann ist dieser strafbar, weil er dies in Ausübung seiner beruflichen Tätigkeit tut. So muss man das wenigstens dem Wortlaut nach verstehen. Auch das Erbringen von PR-Leistungen ist eine berufliche Tätigkeit. Ebenso kann man beim Anwalt davon ausgehen, dass seine Leistungen öffentlich angeboten werden - sie werden zwar nicht inseriert, aber sie sind öffentlich zugänglich. Ein Anwalt könnte sagen, er nehme grundsätzlich keine jüdischen Kunden, nicht aus rassistischen Motiven, sondern weil er arabische Kunden hat, die er dann verlieren würde. Absatz 5 würde bedeuten, dass er in ein Strafverfahren gezogen werden könnte und dass er allenfalls diese begreiflichen Beweggründe geltend machen müsste; aber er wäre bereits in die Strafuntersuchung verwickelt.

Noch einmal möchte ich wissen: Sind jetzt die Türken eine Rasse oder nur eine Nationalität, die Tamilen, die Amerikaner, die Kroaten oder die Vietnamesen? Auch zur Frage der Sekten habe ich noch keine Antwort bekommen - diese Begriffsumschreibungen sind von entscheidender Bedeutung für die Entscheidungsfindung.

Frau Stamm Judith: Ich stelle den Ordnungsantrag, dass wir jetzt über Eintreten abstimmen und alle diese schwierigen Fragen in der Detailberatung behandeln.

Abstimmung - Vote

Für Zustimmung zum Ordnungsantrag Stamm Judith	18 Stimmen
Dagegen	1

Krauskopf: Herr Allenspach, ich weiss, dass es nicht ganz einfach ist. Häufig lassen sich die Begriffe Rasse und Ethnie nicht klar voneinander trennen, sie gehen ineinander über. Deswegen nennen wir beide Begriffe, und deswegen ist die Definition, die ich Ihnen gegeben habe, beides umfassend. Ich nehme mal das naheliegendste Beispiel: Ein Jude sagt, er fühle sich der jüdischen Rasse verpflichtet. Ein anderer Jude sagt, er fühle sich nicht der jüdischen Rasse, sondern der jüdischen Religion verpflichtet. Wir sehen, dass Rasse, Ethnie und Religion teilweise ineinander übergehen. - Jetzt zu den Tamilen: Auch die Tamilen werden sich teilweise als Rasse und teilweise als Ethnie verstehen. Ob sie das eine oder das andere tun, ist eine andere Frage. - Und zur Religion: Es müsste sich um eine

rechtsstaatlich zulässige Vereinigung handeln, nicht um eine Sekte, die schon vom ZGB her wieder aufzuheben wäre, weil sie Zwecke verfolgt, die mit unserer Rechtsordnung nicht in Einklang zu bringen sind. Zudem braucht es eine gewisse Grösse, um als eine Glaubengemeinschaft identifizierbar zu sein; man denkt etwa an Hunderte oder an Tausende von Personen.

Abstimmung - Vote

Für die beiden Nichteintretensanträge	2 Stimmen
Dagegen	20

Mme **Sandoz** (Annexe 2, no 9): Le vote massif d'entrée en matière montre que nous estimons que des dispositions doivent être prises sur le plan pénal. Toutefois, le problème est délicat, car ces dernières devraient coller à notre système juridique et être efficaces.

Ma proposition de renvoi implique donc des lignes de force. Premièrement, il faut envisager un article dans la partie générale du Code pénal prévoyant l'aggravation de la peine pour les infractions énumérées, lorsqu'elles sont commises avec un mobile correspondant à la notion de racisme. Cette construction aurait l'avantage de montrer qu'il y a déjà une opposition de la population par rapport à une attitude raciste. L'article 63 ne permet pas d'aggraver une peine par rapport à ce qui est prévu dans une infraction, c'est la raison pour laquelle l'introduction d'une disposition serait opportune. Elle permettrait peut-être d'aggraver la peine en fonction des atteintes à la liberté de croyance et des cultes, à la paix des morts, etc. Cependant, il est incontestable que cela ne suffirait pas pour satisfaire à l'obligation liée à la convention, voire à nos convictions profondes en matière de racisme. Il faudrait donc introduire un nouvel article s'inspirant de l'esprit de l'article 261bis CP. Il pourrait par exemple avoir la teneur suivante: "Celui qui aura publiquement appelé à la violence envers une personne ou un groupe de personnes appartenant à une race, une ethnie, une classe sociale, celui qui aura publiquement et par quelque manière que ce soit porté atteinte à la dignité humaine d'une personne sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende.". Il conviendrait encore de préciser, pour la simplification de la rédaction que la tentative, l'instigation et la complicité sont passibles des mêmes peines. Il s'agit en effet de taper fort.

Voici l'état d'esprit dans lequel je demande le renvoi au Conseil fédéral pour lui permettre de reprendre l'ensemble de la problématique qui est inutilisable pour les travaux de la commission au stade actuel.

Frau **Stamm Judith**: Ich muss diesem Antrag von Frau Sandoz opponieren. Erstens wird eine allgemeine Strafverschärfung, wenn eine Uebertretung, ein Vergehen oder ein Verbrechen aus rassistischen Motiven erfolgt ist, nicht verlangt. Zweitens müsste man das sehr gut überlegen, weil wir damit ein Element herausgreifen würden. Es könnte dann auch eine Strafverschärfung gefordert werden, wenn Straftaten aus sexistischen Motiven erfolgt sind. Ich sehe auch nicht ein, warum ein Tötungsdelikt aus rassistischen Beweggründen schlimmer sein soll als ein Tötungsdelikt aus anderen verwerflichen Gründen. Möchten Sie dann den Mord z. B. noch zusätzlich verschärfen?

Madame Sandoz: Sicher.

Leuenberger Moritz: Mit dem Antrag von Frau Sandoz würden Delikte, die bisher nur auf Antrag verfolgt werden konnten, immer noch auf Antrag verfolgt. Ein Beispiel: Eine dunkelhäutige Frau war am Schweizer Fernsehen aufgetreten. Als sie das Studio verliess, kam der Patriot Strebel, spuckte sie an und beschimpfte sie mit rassistischen Ausdrücken. Diese Frau hat sich gewehrt; aber: Sie musste selber einen Anwalt suchen, einen Strafantrag wegen eines Ehrverletzungsdeliktes stellen, musste vor den Friedensrichter - allein vis-à-vis von Herrn Strebel, wo sie nochmals beschimpft wurde - und die Klage durchsetzen über das Bezirksgericht bis vor das Obergericht. Gerade das wollen wir ja mit dieser neuen Bestimmung vermeiden. Wer sich so verhält, wie sich Herr Strebel verhalten hat, soll durch die Staatsanwaltschaft verfolgt werden. Es ist dem Opfer nicht zuzumuten, alleine für eine strafrechtliche Wiedergutmachung zu sorgen.

Es gibt heute schon im Strafgesetzbuch den Art. 63, wonach die Persönlichkeit des Täters gewertet werden soll, um das Strafmass zu bestimmen. In Art. 64 gibt es Strafmilderungsgründe; dort heisst es "achtenswerte Beweggründe" könnten zu einer Strafmilderung führen. Das Bundesgericht sagt, dass politische Gründe für eine Straftat nicht an und für sich schon strafmildernd sind, aber sie können es sein, ebenso, wie sie strafscharfend sein können. Die Aufgabe des Gerichtes ist es, auf die Täterpersönlichkeit abzustellen. Ich könnte mir vorstellen, dass ein rassistischer Beweggrund sogar zu einer Strafmilderung führt, nämlich wenn ein völlig irregleiteter junger Täter, in rassistischem Milieu aufgewachsen, eine Tat verübt. Für mich wäre es nun ein völliger Systembruch, wenn man eine psychische Komponente über einen Leisten schlägt und sagt, sie führe immer zu einer Strafschärfung.

Stamm Luzi: Ich bin trotz diesen Ausführungen für den Antrag von Frau Sandoz. Für mich ist die entscheidende Frage die, ob mit Art. 261bis zusätzliche Handlungen unter Strafe gestellt werden sollen. Wenn wir einfach via Generalklausel verschärfen, decken wir alles ab, was moralisch verwerflich ist. - Ich sehe keine Notwendigkeit, zusätzliche Handlungen unter Strafe zu stellen, und bin deshalb für die Variante Sandoz. - Das Beispiel von Herrn Leuenberger mit der schwarzhäutigen Frau hat etwas für sich; aber ich finde es umgekehrt nicht tragbar, dass, wenn jemand aus rassistischen Gründen angegriffen wird, aber keine Strafverfolgung will, diese von Amtes wegen durchgeführt wird.

Frau Stamm Judith: Das öffentliche Aufrufen zu Hass ist meines Erachtens ein neuer Tatbestand - bisher ist nur das öffentliche Aufrufen zu Vergehen mit Gewalt strafbar.

Scherrer: Ich werden diesen Antrag von Frau Sandoz unterstützen. Der Nichteintretensantrag, den ich gestellt habe, stammt nicht zuletzt aus der Ueberzeugung, dass wir mit diesem Art. 261bis viel Unsicherheit schaffen. Das hat man in der Diskussion bisher klar gemerkt. Wir sollten den Antrag Sandoz unterstützen, denn hauptsächlich soll es ja darum gehen, so Strebels zur Kasse zu bitten, wenn sie gegen Andersrassige aufhetzen.

Herczog: Herr Stamm, ich glaube, der Unterschied kam beim Votum von Herrn Kunz klar zutage: Einerseits wäre er bereit gewesen, eine allgemeine Strafverschärfung für bestehende Straftatbestände anzunehmen; andererseits hat er aber gesagt, dass zudem die "Hetze" bestraft werden müsste. Der Bundesrat hat dies in Absatz 4 formuliert. Die rechtsextreme Aufhetze propagandistischer Art, die dann dazu führt, dass sogenannte irreführende oder auch nicht irreführende Leute gewalttätig werden. Ich bin nicht der Ansicht, dass dann jene bestraft werden, die durch die Aufhetzung zu einer Tat verleitet werden, die sie sich politisch gar nicht näher überlegt haben. Ich finde es wichtiger, jene zu bestrafen, die die Propaganda betreiben. Die Konsequenz aus dieser Konvention ist nicht die, dass man das Strafmass für bestehende Straftatbestände verschärft, wenn sie aus rassistischen Gründen erfolgen, sondern dass man das bestraft, was zu diesen Taten führt, also die Propaganda, die Hetze, die Verunglimpfung, die "Auschwitzlüge" usw. - Deshalb werde ich Frau Sandoz nicht zustimmen.

Rechsteiner: Der Antrag von Frau Sandoz ist ein Trojanisches Pferd. Sie postuliert einen neuen Strafverschärfungsgrund; aber wenn der Antrag angenommen würde, würde das, was zusätzlich strafbar werden soll - eben das systematische Aufhetzen - gerade nicht erfasst. Die erschreckende Liste von Anschlügen in der Schweiz, die im Extremismusbericht aufgeführt ist, ist durch einen Ungeist produziert, der leider selbst in dieser Kommission zu Nichteintretensanträgen geführt hat.

Frau Heberlein: Ausgangspunkt für mich ist, dass das Strafrecht ungeeignet ist, den Rassismus zu bekämpfen. Wir haben in der vergangenen Abstimmungspropaganda zum Sexualstrafrecht ständig argumentiert, dass wir nicht mit dem Strafrecht moralische Bestimmungen aufoktruieren müssen. Darum möchte ich diejenigen Bestimmungen, die wir unbedingt ins Strafrecht aufnehmen müssen, auch nennen. Was das aber genau ist, ist für mich weder aufgrund der gestrigen Diskussion unter den Experten, die sich ja darüber auch nicht einig waren, klargeworden, noch aufgrund der Tatbestände, die jetzt aufgenommen sind. Es ist für mich wichtig, dass nicht allein der Antrag Sandoz, wie er jetzt schriftlich vorliegt, genügen kann; denn der Aufruf zur Hetze genügt für mich auch hinein, sowie eine gewisse Oeffnung vom Antragsdelikt weg. Aber wenn ich Frau Sandoz richtig verstanden habe, hat sie in ihrer mündlichen Begründung diese Oeffnung propagiert, und ich möchte sie daher fragen, ob sie bereit ist, ihren Rückweisungsantrag offener zu formulieren, damit wir genau wissen, welche Tatbestände erfasst werden müssten. - Unannehmbar ist für mich, dass wir noch den Absatz 5 aufnehmen wollen, der im Kontext mit diesem Abkommen wirklich nicht beurteilt werden muss.

Mme Sandoz: Ma demande de renvoi porte sur le point précis de l'aggravation qui doit être étudiée. J'ajoute qu'il faut envisager une forme spéciale de punition en relation avec un acte raciste dans l'esprit de l'article 261bis CP en évitant toutefois les critiques exprimées hier par les représentants des facultés de droit relatives à la nécessité d'avoir à se fonder sur un fait pour punir. Il s'agit d'apporter dans l'article 261bis une précision quant à la catégorie d'incitation à la violation de la paix publique, par exemple l'incitation à la

violence, à l'atteinte à la dignité (cf. al. 4). En outre, il faudrait préciser ce que sous-entend l'alinéa 3 "celui qui dans le même dessein aura organisé ou encouragé...". Ainsi l'instigation, la complicité et la tentative seraient aussi punies. Il faut affirmer clairement cette volonté et sortir du brouillard dans lequel on se trouve en ce moment en indiquant exactement ce que constituent ces actes portant atteinte à la paix publique et tombant sous le coup d'actes racistes.

Rechsteiner: Ich bin etwas besorgt über den Haltungswechsel von Frau Heberlein. Geben Sie sich Rechenschaft darüber, was eine Rückweisung der ganzen Vorlage an den Bundesrat politisch bedeutet? Das Abkommen hätte während Jahrzehnten vorgelegt werden sollen, und jetzt, wo endlich die Ratifizierung zur Diskussion steht, soll der Antrag wieder zurückgewiesen werden. Das würde bedeuten, dass das Abkommen wieder für längere Zeit aus Abschied und Traktanden fällt.

Präsident: Es geht ja auch um die Frage des Rechtsgutes. Irgend einmal schlägt doch das Verbale in Gewalt gegen Sachen oder gegen Menschen um. Dafür haben wir Straftatbestände, und unsere Frage ist nun, ob wir einen zusätzlichen Straftatbestand wollen, der nicht in der Gewalt selber besteht, sondern in einem Vorfeld.

Krauskopf: Zuerst eine dogmatische Bemerkung: Wir unterscheiden Straferhöhungsgründe und Strafschärfungsgründe. Hier müsste sich Frau Sandoz klar ausdrücken, welches von beiden sie meint. Bei den Straferhöhungsgründen von Art. 63 StGB besteht ein richterliches Ermessen bis zum vollen Ausschöpfen der gesetzlichen Strafandrohung. Damit kommen wir seit 50 Jahren aus. Strafverschärfungsgründe haben wir zwei, nämlich den Rückfall und die Konkurrenz von zwei Straftatbeständen, wie etwa Raub und Mord - also eine besonders intensive verwerfliche Handlung. Auch bei der Revision des Allgemeinen Teiles ist bisher überhaupt nicht daran gedacht worden, einen weiteren Strafverschärfungsgrund einzuführen. Für die Strafverschärfungsgründe bestehen somit objektive Masstäbe; wenn es um die Gesinnung geht, kommt nur eine Straferhöhung nach Art. 63 in Frage.

Zum Inhalt dieser Konvention: Wir werden je länger desto mehr mit internationalen Konventionen konfrontiert, welche eigentliche Pönalisierungspflichten vorsehen. Das Grundanliegen dieser Konvention ist nicht eine Strafverschärfung, sondern gewisse rassistische Handlungen unter Strafe zu stellen. Eine blosser Strafverschärfung wäre nicht konform mit der Konvention. Art. 4 Buchs. a und b sind Verpflichtungen zum Erlass von Strafbestimmungen, welche nur wirksam werden, wenn alle Konventionsstaaten solidarisch handeln.

Frau Sandoz, Sie haben in der mündlichen Erläuterung gesagt, hier und dort könnte man doch gemäss Bundesrat vorgehen. Das müsste ich im einzelnen noch genau sehen.

Immer wieder wurde gefragt, was denn eigentlich neu strafbar sei. Neu ist genau das, was wir Ihnen vorschlagen: Es gibt im geltenden Recht keine Strafbarkeit für Aufhetzung, Rassendiskriminierung, Ausrottung, Aufhetzung, Propaganda. Das geschützte Rechtsgut ist hier neben dem öffentlichen Frieden der

Mensch in seinem Eigenwert als Person. Das ist nicht geschützt, weder bei den Delikten gegen Leib und Leben noch bei den Delikten gegen die Ehre. - Ich bitte Sie nochmals, den Antrag von Frau Sandoz abzulehnen und dann allfällige Ueberlegungen in die Detailberatung einzubringen.

M. Frey Claude: Comme le renvoi au Conseil fédéral est une procédure assez rare, l'interprétation qui pourrait en être faite ne serait pas conforme à nos intentions, puisque nous sommes tous favorables à la recherche d'une solution. Hier mon intention était précise. Je voulais entrer en matière, voter la convention dans l'esprit que nous avons déterminé et accepter la disposition du Code pénal. Après l'audition des experts, j'ai remis en question ma position, notamment lorsqu'on nous a affirmé que les septante cas d'extrémisme violent qui se sont manifestés en 1990/1991 auraient tous pu être couverts par les dispositions existantes. Alors, pour éviter un dialogue de sourds, Mme Sandoz ne devrait-elle pas préciser par écrit ses intentions, afin de suspendre jusqu'à la prochaine séance nos discussions qui pourraient se fonder sur des informations et sur un rapport du Conseil fédéral plus clairs. Avec cette façon de pratiquer nous éviterions le renvoi et rien ne nous empêcherait de traiter la ratification de la Convention au plénum en juin.

Präsident: Wir haben noch viele Wortmeldungen, aber ich glaube, die Meinungen sind im wesentlichen gemacht.

Abstimmung - Vote

Für Einschaltung einer Pause vor der Abstimmung	6 Stimmen
Dagegen	15

Abstimmung - Vote

Für Rückweisungsantrag Sandoz	9 Stimmen
Dagegen	13

Abs. 1

Iten Joseph (Anhang 2, Nr. 10): Ich wurde darauf hingewiesen, dass zwischen den Fassungen dieses Artikels in den beiden Sprachen der Unterschied besteht, dass im deutschen Text zweimal von religiösen Gruppen die Rede ist und im französischen Text nur einmal. Nun habe ich Sie schon beim Eintreten darauf hingewiesen, dass, wenn wir von "religiösen Gruppen" reden, gewisse Schwierigkeiten in der Abgrenzung bestehen, bei den Kultusveranstaltungen dieser Gruppen und vor allem im Wettbewerb zwischen diesen Gruppen, dort wo es diesen nicht primär um Religion, sondern um Geschäfte geht. Auf solche negativen Aspekte einer Sekte müsste hingewiesen werden können, ohne dass sich derjenige, der dies tut, der Diskriminierung schuldig macht. Deshalb habe ich in meinem Antrag den Begriff "religiöse Gruppe" durch "Religion" ersetzt. Das würde dem französischen Text entsprechen und hätte sinngemäss auch Auswirkungen auf die Absätze 2, 4 und 5.

Krauskopf: Herr Iten, die Fassung, die Sie vorschlagen, entspricht dem Anliegen des Bundesrates. Während der Eintretensdebatte hat das Problem der Sekten viel zu diskutieren gegeben. Wenn wir jetzt die "Zugehörigkeit zu einer ethischen oder religiösen Gruppe" herausnehmen, und ohne Umweg von einer Diskrimi-

nierung "wegen der Religion oder Ethik" sprechen, dürfte vielleicht für einige das Problem entschärft sein. - Zudem haben Sie noch als einschränkende Präzisierung die Verletzung der "Menschenwürde" in den Text hineingebracht. Das entspricht der Ueberlegung, dass Rassendiskriminierung, wie sie von der Internationalen Konvention verstanden wird, eine Verletzung der Menschenwürde sein muss. - Ich kann mich mit Ihrem Antrag einverstanden erklären.

Präsident: Es geht hier nur um eine Aenderung des deutschen Textes; trifft das zu?

Abstimmung - Vote

Für den Antrag Iten Joseph

einstimmig

Abs. 2 und 3

Keine Wortmeldungen

Abs. 4

Rechsteiner (Anhang 2, Nr. 14): Ich schlage Ihnen vor, anstelle des vom Bundesrat vorgeschlagenen Absatzes 4 die Fassung von Herrn Kunz zu übernehmen. Hier soll vor allem die "Auschwitzlüge" pönalisiert werden; inhaltlich habe ich keine Differenz zum Bundesrat, finde aber, dass die Formulierung "das Andenken Verstorbener verunglimpft" an etwas eher Harmloses denken lässt und nicht dem entspricht, was anvisiert ist. Bei dieser Formulierung denkt man eher an den berühmten Prozess um das Andenken von Hofer Frick, wo es um das Andenken an einen Verstorbenen ging. Mit dem hat dieser Absatz 4 natürlich nichts zu tun.

Allenspach: Ich habe Mühe, der Fassung von Herrn Rechsteiner zu folgen, weil er einen Tatbestand ausweitet und soweit geht, dass die Geschichtsforschung praktisch verunmöglicht wird. Es besteht kein Zweifel, dass die französische Revolution Verbrechen gegen die Menschlichkeit beinhaltet hat. Eine Rechtfertigung der französischen Revolution müsste durch eine solche Formulierung des Tatbestandes bestraft werden. Das gleiche gilt auch für die russische Revolution. Die Wissenschaftler müssen doch alle Möglichkeiten haben, die historischen Ereignisse objektiv darzustellen, und zwar sowohl die Beweggründe der einen wie der anderen Parteien - auch dann, wenn Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen worden sind. Für eine Pönalisierung von "leugnen" hätte ich noch Verständnis, nicht aber für "rechtfertigen". Der Historiker muss sowohl in der Vergangenheits- als auch in der Gegenwartsgeschichte objektiv sein können und auch die Warte wechseln dürfen. - Dieser Antrag geht viel weiter als der Vorschlag des Bundesrates.

Frau Bühlmann: Es heisst "Völkermord oder andere Verbrechen gegen die Menschlichkeit leugnen". Dazu zählen die Verbrechen, die unter Stalin begangen wurden, genauso wie diejenigen des Nationalsozialismus. Ich verstehe Ihre Befürchtung nicht.

Tschäppät Alexander: Ich verstehe den Einwand von Herrn Allenspach, aber ich glaube, er geht daneben. Es geht bei der Suche nach Rechtfertigung natürlich nicht um die historische Aufarbeitung eines Problems, sondern um die rassistische Bewältigung

dieses Problems. Die Rechtfertigung von Verbrechen mit rassistischen Begründungen soll pönalisiert werden.

Allenspach: Dann müsste der Antrag aber umformuliert werden, weil dieser Tatbestand als eigenständiges Kriterium dasteht. Der Bundesrat nimmt ja bei der letzten Zeile Bezug auf die früher aufgezählten Kriterien, indem er sagt: "oder aus einem dieser Gründe".

Rechsteiner: Materiell übernehme ich, wie gesagt, das, was der Bundesrat will. Auf Seite 46 der Botschaft wird dies eingehend erläutert. Der Bundesrat formuliert zu extensiv mit dem "Andenken Verstorbener"; Herr Professor Kunz hat schriftlich und mündliche dargelegt, dass diese Fassung uferlos wäre. Es geht mir natürlich überhaupt nicht darum, die Geschichtsforschung zu verunmöglichen. - Zur Verknüpfung zum übrigen Text: Ihrem Anliegen kann Rechnung getragen werden, indem der Streichungsantrag erst beim "Andenken von Verstorbenen" beginnt. Diese Fassung hat den Vorzug, dass sie enger ist als die des Bundesrates und das trifft, was gemeint ist.

Frau Stamm Judith: Warum ist dann die Fassung enger?

Frau Grendelmeier: Genau, es muss klar sein, dass es um diese Verbrechen gegen die Menschlichkeit geht, wenn sie "aus einem dieser Gründe" geschehen sind.

Frau von Felten: Wenn wir "aus diesen Gründen" belassen, stimmt die Logik nicht, weil ja die Motivation im ersten Teil dieses Abschnittes auf der Herabminderung einer Rasse beruht. Die Motivation zu einer Geschichtslüge, insbesondere der Auschwitzlüge, dient ja vor allem zum Beweis der Ueberlegenheit einer Rasse resp. zur Entlastung von einer Geschichtsschuld.

Krauskopf: Was heisst "das Andenken Verstorbener verunglimpfen"? Es geht hier um eine neuartige Form der Propaganda von Rassismus, wie diese z. B. laut einer Veröffentlichung im "Spiegel" immer mehr aufkommt: Es geht hier nicht um die Ehre des Verstorbenen oder der Ueberlebenden, sondern letztlich um das Klima, das entsteht, wenn historisch belegte Verbrechen einfach geleugnet werden; dieses Gefühl, das für eine bestimmte Bevölkerungsgruppe entsteht, führt zu einer Verunsicherung und im Ergebnis auch zu einer Gefährdung des öffentlichen Friedens. Darum geht es bei der "Verunglimpfung" im Zusammenhang mit der sog. Auschwitzlüge.

Was verstehen wir mit der vorgeschlagenen Formulierung, die auf "Völkermord" und "Verbrechen gegen die Menschlichkeit" abstellt? Sie wurde aus dem österreichischen Recht übernommen und ist auch schon kommentiert worden. Ich zitiere die völkerrechtliche Literatur: "Verbrechen gegen die Menschlichkeit werden verstanden als eine schwerwiegende Verletzung der Mindestgarantien der Menschenwürde aus Motiven, die mit der Zugehörigkeit des Opfers zu einem Staat, zu einer Volksgruppe, Kulturgemeinschaft, Rasse, Religion oder politischen Ueberzeugung zu tun haben, und die mit staatlicher Rückendeckung vorgenommen werden." - Herr Rechsteiner, Ihr Anliegen ist das gleiche wie das des Bundesrates, aber ich wollte Sie darauf hinweisen, dass wir uns hier in Zonen begeben, die für mich relativ unsicher

werden. Ich sehe gewisse Schwierigkeiten, mit dieser Formulierung den Tatbestand klar zu erfassen.

Rechsteiner: Frau von Felten hat recht: Man kann die Formulierung, die ich vorschlagen, nicht verbinden mit "aus einem dieser Gründe"; denn die Motive dessen, der Völkermord leugnet, sind ja bereits miteingeschlossen. - Aber ich habe einfach sehr grosse Probleme mit diesem "Andenken Verstorbener". Die Juden in Auschwitz sind nicht einfach "verstorben" - das ist eine Verharmlosung, fast eine Verspottung dessen, was passiert ist. Unter "verstorben" kann alles Mögliche subsumiert werden; denn alle Menschen, die tot sind, sind verstorben. Aber von den durch Völkermord zu Tode gekommenen Menschen gibt es sehr viel weniger - in diesem Sinne bringt diese Formulierung eine Eingrenzung des Tatbestandes.

Allenspach: Beim Durchlesen dieses Antrags komme ich zu keinem anderen Schluss, als dass auch Rechtfertigungen von Verbrechen, die mit Rassismus überhaupt nichts zu tun haben, verhindert werden. Denn bei "oder" beginnt ein neuer Satzteil, der mit dem anderen nichts mehr zu tun hat, und die Formulierung von Prof. Kunz nimmt Bezug auf die eingangs erwähnten Gründe. - Wenn die Bezugnahme auf die früheren Gründe erhalten bleibt, könnte ich mich einverstanden erklären. Sonst müsste ich ihn ablehnen, weil er weit über das hinausginge, was die Konvention verlangt.

Frau **Stamm Judith:** Ich verstehe die Gedankengänge von Herrn Allenspach; aber mir ist nicht klar, wer Verbrechen gegen die Menschlichkeit rechtfertigen will. Was heisst hier "rechtfertigen"? Kann man sich eine Situation vorstellen, in der man sagt: Da wurden zwar ganze Heerscharen von Menschen aufgrund ihrer Rasse umgebracht, aber es war gerechtfertigt? Man kann vielleicht erklären, aus welchen Gründen es dazu gekommen ist; aber rechtfertigen?

Frau **Grendelmeier:** Nehmen wir an, es handle sich nicht um die Juden im 2. Weltkrieg, sondern um den Völkermord an den Armeniern im Jahre 1915. Die Armenier sind keine Rasse, sondern eine nationale Minderheit. Würde dies auch darunter fallen?

Krauskopf: In dem als Vorbild dienenden österreichischen "Gesetz über das Verbot der HSDAP" ist der Anwendungsbereich sehr eng gefasst; Herr Kunz hat nämlich nicht alles geschrieben. Ich lese einmal vor: "Wer den nationalsozialistischen Völkermord oder andere nationalsozialistische Verbrechen gegen die Menschlichkeit leugnet, verharmlost, gutheisst oder zu rechtfertigen sucht." Die Auschwitzlüge wurde also von den Österreichern konkret als Holocaust der Nationalsozialisten ins Gesetz genommen. - Sie müssen diesen Antrag schon umformulieren; wenn man diesen Tatbestand einfach anhängt, hat er nichts mehr mit rassistischer Motivation zu tun und wird wirklich uferlos.

Rechsteiner zu Botschafter Krafft: Es sprechen tatsächlich Gründe dafür, den Bezug zu den anderen Gründen klarzustellen, d. h. man ersetzt aus der bundesrätlichen Fassung nur noch "das Andenken von Verstorbenen verunglimpft" durch die neue Formulierung.

Präsident: Somit fallen die letzten fünf Worte im deutschen Text weg und werden durch den Antrag Rechsteiner ersetzt.

Abstimmung - Vote

Für den Antrag Rechsteiner
dagegen

19 Stimmen
0

Abs. 5

Allenspach (Anhang 2, Nr. 11): Wie aus der Botschaft deutlich zum Ausdruck kommt und wie auch Herr Botschafter Krafft bestätigt hat, wird dieser Abschnitt 5 vom Internationalen Uebereinkommen nicht verlangt. Somit sind wir hier absolut frei, zu entscheiden. Der diskriminierungsfreie Zugang zu öffentlich angebotenen Leistungen, den die Konvention verlangt, ist - unwidersprochen auch von Prof. Kunz (S. 13) - im geltenden Privatrecht gewährleistet. Die Botschaft macht sodann deutlich, dass der private Bereich ausdrücklich ausgenommen ist. Wenn also z. B. der Hauseigentümer jemandem eine Wohnung nicht vermietet, obwohl er inseriert hat, kann er nicht belangt werden. Es geht hier darum, dass jemand "in Ausübung seiner beruflichen Tätigkeit" handelt. Was heisst das? Ich möchte noch einmal auf den Unterschied hinweisen zwischen der Nichtvermietung einer Wohnung an Ausländer durch einen Hauseigentümer oder durch einen Liegenschaftsverwalter. Aehnlich liegt das Problem, wenn eine Bank einen Kredit an eine Sekte ablehnt; sie könnte - im Gegensatz zu einem Privaten - nach Absatz 5 straffällig werden. Nach der Botschaft fällt auch das Arbeitsverhältnis darunter. Ich halte das für falsch; denn die berufliche Tätigkeit des Arbeitgebers besteht nicht darin, Arbeitnehmer anzustellen, sondern in der Produktion von Gütern und Dienstleistungen.

Bei Absatz 5 kommt es nicht auf die Beweggründe an, während bei den Absätzen 1 - 4 Elemente wie Hass, Verunglimpfung, Verleumdung usw. vorausgesetzt werden. Bei Absatz 5 genügt die blosser Verweigerung einer Leistung, um in eine Strafuntersuchung gezogen werden zu können. Damit öffnen wir einen Tatbestand, der sehr viele Strafuntersuchungen in die Wege leiten kann. Es nützt ja nichts, wenn man dann später darlegen kann, dass man aus ehrenwerten, nicht aus rassistischen Gründen gehandelt hat. Die Reputation wird mit der Strafuntersuchung angeschlagen, ganz gleich, ob es zu einem Prozess kommt oder nicht. - Ich bitte Sie, meinem Streichungsantrag zuzustimmen.

M. de Dardel (annexe 2, no 13): Certaines dispositions de la convention obligent les Etats signataires à lutter contre toutes formes de discrimination raciale (par exemple l'article 2, lettre d). Nous devons donc rechercher des dispositions légales pour empêcher notamment un boycott économique inhérent au racisme. Alors, faut-il agir par le biais du droit pénal ou par une autre voie? L'article 28 du Code civil est une possibilité, mais la pratique montre que le droit civil ne suffit manifestement pas, parce que la victime doit entreprendre une procédure souvent coûteuse et lourde. L'expérience montre qu'actuellement les victimes ne l'utilisent pas. Le droit administratif est une autre solution, mais comme il est organisé au niveau des cantons il serait extrêmement compliqué, voire impossible, d'organiser une telle législation. Par conséquent, le seul moyen efficace passe par une loi fédérale, c'est-à-dire par le

Code des obligations, pour avoir une disposition unitaire dans tous les secteurs économiques.

Ce problème du boycott économique des usagers est très important, car c'est une sorte de manifestation quotidienne d'apartheid (par exemple dans les dancings, les établissements nocturnes, pour la location de logements, etc.).

La position de M. Allenspach est peut-être due à une traduction lacunaire du texte allemand par rapport au texte français qui stipule "les biens et les services offerts publiquement". Cette rédaction claire et précise permet une approche mieux circonscrite du problème. La question des offres d'emploi notamment ne tombe pas sous le coup de la disposition, car les offres d'emploi publiées par les employeurs ne sont pas des offres de service. Dans le rapport de travail, c'est le travailleur qui fournit une prestation. M. Allenspach a raison de ne pas circonscire les éléments de l'infraction à une activité purement professionnelle de son auteur. On peut tout à fait imaginer une prestation, des services ou des biens offerts publiquement avec une publicité effectuée par des personnes privées (Exemple: un particulier loue une chambre en mettant une affiche indiquant: "Tous les Kurdes sont exclus de cette location.").

En conclusion, il faudrait accepter le projet du Conseil fédéral sur ce point, mais en supprimant "l'exercice d'une profession".

Tschäppät Alexander: Ich verstehe das Anliegen von Herrn Allenspach, und ich sehe auch, dass die Botschaft nicht eindeutig ist, wenn sie auch die Arbeitsverhältnisse erwähnt. Aber sie erwähnt vor allem Art. 5 Buchst. f der Konvention. Dort steht ganz klar, was gemeint ist, nämlich im Prinzip ein Apartheidverbot. Es geht um den Zugang zu Verkehrsmitteln, Hotels, Gaststätten, Cafés, Theatern und Parks. Das wesentliche ist, dass es sich um eine öffentlich angebotene "Leistung" handeln muss, und ich wiederhole, dass die Vermietung eines Hauses nicht das Anbieten einer Leistung ist, sondern das Anbieten der Bereitschaft, mit jemandem Vertragsverhandlungen zu führen. Es geht nur um die Fälle, wo die Offerte auf der einen Seite feststeht; Absatz 5 verlangt hier, dass dann jeder die Offerte annehmen kann. - Man kann sicher nicht verpflichtet werden, im Geschäftsleben mit jedermann zu kontrahieren, da teile ich die Meinung von Herrn Allenspach hundertprozentig. Die Botschaft müsste in diesem Punkte viel klarer sein. Ich bitte Sie, diesen Absatz nicht zu streichen, denn politisch würde das bedeuten, dass wir etwas, gegen das wir alle sind, nämlich Apartheid, aus diesem Tatbestand herausstreichen.

Frau Stamm Judith: Ich kann natürlich in der Referendumsabstimmung nicht im "Löwen", "Ochsen" oder "Bären" einen solchen Vortrag halten, wie ihn Herr Tschäppät gehalten hat. Ich würde beantragen, dass wir in diesem Absatz 5 den Text von Art. 5 Buchst. f der Konvention übernehmen. Damit ist klar, was wir wollen, und alles andere ist überflüssig. - Ich könnte diesen Antrag schriftlich vorlegen.

Abstimmung - Vote

Für Antrag Ruf auf Mittagspause gemäss Programm 2 Stimmen
Dagegen Mehrheit

Frau Stamm Judith: Mein Antrag ist an sich klar: In unserer neuen Formulierung wird ja die Aenderung nach Herrn Iten berücksichtigt, und anstelle von Abs. 5 möchte ich die Formulierung nach Art. 5 Buchs. f der Konvention anhängen.

Präsident: Ich kann davon ausgehen, dass dieser Antrag klar ist und dass der Antrag von Herrn de Dardel zurückgezogen ist. Wird der Antrag von Herrn Allenspach auch zurückgezogen?

Allenspach: Unter diesen Voraussetzungen ja.

Rechsteiner: Eine Umformulierung von Buchst. f in eine Strafbestimmung ist nötig, und es wäre daher besser, den Antrag von Frau Stamm schriftlich vorzulegen.

Präsident: Ich schlage vor, dass Frau Stamm ihren Antrag doch noch schriftlich formuliert (Anhang 2, Nr. 18). Somit kommen wir zur Behandlung des Postulats Rechsteiner/Allenspach (Anhang 2, Nr. 16).

Frau Heberlein: Ist der Bundesrat nicht ohnehin verpflichtet, diese Prüfung vorzunehmen, ohne dass wir ihm den Auftrag dazu erteilen und der Verwaltung zusätzliche Arbeit bereiten?

Präsident: Es kommt dazu, dass der Bundesrat diese Aufgabe schon vor einem Jahr übernommen hat. Aber das Postulat bewirkt sicher einen verstärkten Druck.

Mme Sandoz: Si nous précisons au Conseil fédéral ce qu'il doit faire, cela signifie que, lorsque nous ne lui disons rien, il est libre d'agir comme bon lui semble. Or, en tant que parlementaires nous avons le devoir de vérifier si le nécessaire a été accompli.

Il est essentiel que le Conseil fédéral nous propose des textes en harmonie avec les conventions internationales, comme ils doivent l'être avec la constitution. C'est à nous, lorsque nous les recevons d'effectuer la vérification et de faire, éventuellement, la critique qui s'imposerait.

Abstimmung - vote

Für Einreichung des Kommissionspostulats	13 Stimmen
Dagegen	5

Vorschlag für ein Bundesgesetz zur Schaffung einer Ombudsstelle

Rechsteiner (Anhang 2, Nr. 15): Ich möchte nur noch den Vorschlag machen, dass getrennt abgestimmt wird über die Kommission, bei der ja die Bereitschaft recht gross zu sein scheint, und über die Ombudsstelle. Zugunsten dieser Stelle möchte ich nur noch ergänzen, dass dieses Anliegen, das auch praktisch einges bringen würde, in Schweden erprobt worden ist, und dass es in kirchlichen Vernehmlassungen gefordert worden ist.

Präsident: Wir stimmen zunächst über den Antrag ab, so, wie er lautet, und entscheiden dann in einer zweiten Abstimmung über eine Fassung ohne die Ombudsstelle.

M. Krafft: Un projet de loi créant un poste d'ombudsman est en cours d'élaboration. Quel est le rapport entre la proposition de M. Rechsteiner et celle du Conseil fédéral?

Rechsteiner: Die Umsetzung der Ombudsstelle sowie der Kommission soll dem Bundesrat überlassen werden.

Ruf: Wenn bereits generell gesetzgeberische Arbeiten für die Schaffung einer Ombudsstelle im Gange sind, ist es widersinnig, ein zweites, separates Gesetz für einen bestimmten Ombudsmann zu schaffen. Wenn wir so vorgehen, müssen wir uns nicht wundern, wenn die Bürger über die immer wachsende Gesetzesflut erschrecken.

Der Bundesrat hat jederzeit die Kompetenz, Kommissionen einzusetzen, und er hat dies offensichtlich auch im Sinn. Wozu also noch in einem Bundesgesetz eine Kommission verankern, deren rechtlicher Status ohnehin unklar ist? Dies würde in höchst zweifelhafter Weise Verunsicherung stiften.

M. Comby: On ne peut pas se limiter à décréter l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale pour se donner bonne conscience. Encore faut-il agir sur tous les paramètres relatifs au respect de la dignité humaine. La diversité est source de richesse culturelle et humaine. Le respect de la dignité humaine exige l'application du droit à la différence. Certes, il faut modifier le CPS ou le CPM afin de punir les auteurs d'actes racistes qui portent atteinte à la dignité humaine, mais les actions préventives revêtent une importance capitale, d'où la nécessité de promouvoir une série d'efforts dans le domaine de l'éducation. Il faut intensifier les actions dans cette direction. Un des moyens pour y parvenir est de créer une commission fédérale contre le racisme. Ce serait un instrument opérationnel de la lutte contre toutes les formes de discrimination raciale. En revanche, je suis opposé à la proposition visant la création d'un ombudsman. N'oublions pas que la plupart des compétences sont du ressort des cantons (par exemple l'éducation).

En conclusion, je suis acquis à la création d'une commission. Je ne sais pas quelle est la voie à emprunter pour y parvenir, mais il serait préférable d'éviter la rédaction d'une disposition légale qui serait encore soumise au référendum facultatif, de manière à accélérer le processus.

M. Krafft: En ce qui concerne la création d'un ombudsman, un projet fait suite à un postulat Gadiet qui avait été accepté par les Chambres. Il sera soumis à la procédure de consultation d'ici la fin de cette année. Il n'est donc pas utile de créer encore un office séparé pour accomplir cette tâche. La création d'une commission sur le racisme peut être décidée par le Conseil fédéral sans loi. Il suffirait de l'inviter par l'intermédiaire d'un postulat à envisager la constitution d'un tel organe.

Abstimmung - Vote

Für den Antrag Rechsteiner in vorliegender Fassung 8 Stimmen
Dagegen 10

M. Comby: Nous sommes d'accord sur le fond avec M. Rechsteiner pour la création d'une commission. D'autre part, comme il n'est pas nécessaire de fonder sa constitution sur une loi, j'estime qu'il serait plus efficace de suivre la proposition du Conseil fédéral.

Rechsteiner: Wäre es allenfalls ein Kompromiss, wenn man auf den alten Vorschlag zurückkäme, diesen Vorschlag in Absatz 5 des Bundesbeschlusses aufzunehmen, so dass kein separates Gesetz geschaffen werden müsste? - Als Ausdruck davon, dass wir positive Massnahmen wollen, wäre es doch wichtig, dass wir die Einsetzung einer Kommission in irgend einer Form aufnehmen.

Frau Stamm Judith: Herr Botschafter Krafft, können Sie uns sagen, wann der Bundesrat diese Kommission, von der ja schon lange geredet wird, einsetzen wird?

Frau Schläppi: Ich weiss auch nicht genau, was ich jetzt sagen soll. Das hängt von vielen Unwägbarkeiten ab. In der Botschaft steht ausdrücklich, dass der Bundesrat den Willen hat, eine solche Kommission zu schaffen. Eigentlich wollte man zunächst die parlamentarischen Beratungen abwarten.

M. Krafft: En fait le Conseil fédéral a manifesté son intention, mais il y a des aspects financiers qui peuvent être pris en considération. Il faut que notre commission et le Parlement invitent le Conseil fédéral à constituer un tel organe. Si le Parlement est unanime, l'exécutif ne contrariera certainement pas ce souhait.

Präsident: Es scheint ein Konsens darüber zu bestehen, dass wir die Schaffung einer eigenständigen Kommission wünschen.

Ruf: Wir sollten dies dem Bundesrat überlassen.

Frau Heberlein: Wenn wir dem Willen zur Schaffung einer Kommission, wie er in der Botschaft zum Ausdruck kommt, nicht genügend Glauben schenken, muss der Sprecher im Plenum ausdrücklich sagen, dass unsere Kommission wünscht, dass diese Eidgenössische Kommission geschaffen wird. Ich wäre aber dagegen, dies im Beschluss zu verankern und ihn mit einem fremden Bestandteil zu belasten. Auch müssten wir uns darüber klar sein, welche Kompetenzen und Zusammensetzung diese Kommission hätte. - Wenn wir im Plenum nicht genügend unterstützt würden, könnten wir uns vielleicht auf ein Kommissionspostulat einigen.

Allenspach: Ich votiere für das Vorgehen durch ein Postulat - man überlege sich, was das bedeutet, ein Bundesgesetz zu schaffen, nur um eine Kommission einzusetzen! Bis das Gesetz in Kraft treten könnte, würden wir den Bundesrat in seiner guten Absicht binden. - Ich teile übrigens die Auffassung, dass die neue Kommission nicht der Kommission für Ausländerfragen angehängt wird; diese hat schon genug zu tun.

Präsident: Wir überlassen es den beiden Sprechern, auf diesen Punkt hinzuweisen. Im übrigen finde ich auch, dass der Weg über ein Postulat besser wäre als der über ein Bundesgesetz.

Rechsteiner: Sie haben gehört, dass die Verwaltung die parlamentarischen Beratungen abwarten will. Das Mindeste wäre, dass wir ein Postulat beschliessen, indem wir die Schaffung einer Eidgenössische Kommission gegen Rassismus fordern. - Zum Präsidenten: Ich kann das schon formulieren.

Absatz 5 Strafrechtsartikel

Präsident: Der Antrag von Frau Stamm liegt jetzt vor (Anhang 2, Nr. 18).

Krauskopf: Natürlich entspricht dieser Antrag dem, was der Bundesrat und die Kommission wollten. Meine Frage ist nur: Wollen Sie in der Aufzählung den Hinweis auf "Verkehrsmittel, Hotels, Gaststätten, Cafés etc...." beibehalten? Das ist gesetzgebungstechnisch nicht sehr schön.

Allenspach: Wir sollten sie behalten, weil damit deutlich wird, dass wir die Konvention einhalten wollen, nicht mehr und nicht weniger.

Präsident: Es gibt ja überall einen Zwang, einen Transportzwang, einen Beherbergungszwang usw.; hier ist nicht die Privatautonomie des Vertragsschlusses betroffen.

Zu Frau Grendelmeier: Ja, es ist klar, dass es sich hier nicht um eine abschliessende Aufzählung handelt.

Abstimmung - Vote

Für den Antrag Stamm Judith	18 Stimmen
Dagegen	0

Unterbruch der Sitzung von 12.35 -13.20 Uhr

Abstimmung - Vote

Für das Postulat Rechsteiner (Anhang 2, Nr. 19)	9 Stimmen
Dagegen	3

Mme **Sandoz:** Je n'ai eu aucunement l'intention de formuler un article pénal complet, d'où ma proposition de renvoi. Il faut confier cette tâche aux spécialistes. J'ai préparé un texte pour vous faire part simplement d'un état d'esprit. J'avoue que je ne comprends pas, en général, ce que nous avons voté ce matin, sous réserve de l'alinéa 5 proposé par Mme Stamm Judith. A quel état de fait se rapportent réellement les dispositions du texte présenté par le Conseil fédéral? Dans l'idée de poursuivre le même but, c'est-à-dire la punition de certains actes racistes qui ne tombent pas encore sous une définition d'infraction courante, j'ai proposé le texte suivant (cf. proposition no 17). A l'alinéa premier, j'ai repris la formulation actuelle de l'article 261 CP. De cette façon on recouvre l'idée générale de bafouer, de discriminer, d'abaisser, de calomnier. L'alinéa 2 recouvre la haine qui est un sentiment. Toutefois, je ne peux pas dire quand on fait naître un sentiment. Néanmoins, s'il y a une incitation à la violence cela entre dans l'objectif que nous visons. L'alinéa 3 reprend le quatrième auquel doit encore être ajouté la fin que je n'ai pas pu prendre en considération lors de l'élaboration de ma

proposition. Le contenu est donc le même. J'ai simplement inclus la formule "... par quelque manière que ce soit..." qui regroupe toute l'énumération de la rédaction du Conseil fédéral. Cependant, ceci n'est qu'un problème de forme et non de fond.

Finalement, il convient encore d'ajouter comme alinéa 4 l'alinéa 5 complété judicieusement par la formule de Mme Stamm. La peine prévue est la même que celle inscrite dans le projet du Conseil fédéral, mais je suggère d'utiliser techniquement les notions pénales de tentative, d'instigation et de complicité afin de couvrir les différentes activités énumérées dans l'alinéa 5.

Les indications susmentionnées vous montrent l'état d'esprit dans lequel j'ai formulé l'article 261bis.

Krauskopf: Verglichen mit dem Entwurf des Bundesrates, der sehr klar die Anliegen der Konvention berücksichtigt, bringt der Antrag von Frau Sandoz eine ganze Menge Neuerungen, auf die ich Sie aufmerksam machen möchte. Völlig neu und nicht von der Rassismuskonvention gefordert sind "beleidigende Äusserungen gegenüber Personen einer sozialen Gruppe". Was verstehen Sie darunter? Die politische Zugehörigkeit etwa oder gewerkschaftliche Aktivitäten? Das halte ich für ausserordentlich unbestimmt.

Die Formulierung "in gemeiner Weise beabsichtigt" ist weniger klar als die Formulierung des Bundesrates "wer zu Rassenhass aufruft". Damit bringen Sie auch einen umstrittenen Punkt, die Kategorie des üblen Witzes, wieder ein.

Zu Absatz 2: Ich glaube, diese Anliegen sind durch Art. 259 geltendes Recht, den Tatbestand des öffentlichen Aufrufs zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit, weitestgehend abgedeckt.

Zu Absatz 4: Dieser entspricht weitgehend dem Absatz 4 des bundesrätlichen Entwurfs.

Neu hingegen ist der Vorschlag, den Versuch, die Anstiftung und die Gehilfenschaft gleich zu bestrafen wie die Tat selbst; dieser Gedanke wäre absolut revolutionär für unser StGB. Die Gehilfenschaft kann ja minimal sein, eine Anstiftung braucht gar nicht so ernst gemeint zu sein, oder ein Versuch kann aus einer gewissen Unerfahrenheit heraus gestartet werden, aus einer nicht allzu hohen Vorwerfbarkeit heraus. Die Art. 21, 22, 23 StGB erklären den Versuch strafbar, aber es bleibt im Ermessen des Richters, wie er ihn bestraft. Auch bei der Strafzumessung bei Anstiftung zu einem Vergehen hat der Richter einen Ermessensspielraum. Das ist wohldurchdacht; denn ein Anstifter ist kein Täter. Ermessensfreiheit hat der Richter laut Art. 25 StGB auch bei der Beurteilung der Gehilfenschaft. Hier würden wir eine Pauschalierung der Strafzumessung vornehmen, die es dem Richter verunmöglichen würde, individuell auf die Vorwerfbarkeit abzustellen.

Bei allem Verdienst von Nationalrätin Sandoz, sich Gedanken über eine Alternative zur bundesrätlichen Vorlage gemacht zu haben, bitte ich Sie, bei dem, was heute morgen im Detail beraten wurde, zu bleiben.

Mme Sandoz: J'ai inclus la notion "sociale" pour couvrir l'acte d'une personne qui incendie un bâtiment abritant des réfugiés. On peut trouver des individus de races, d'ethnies différentes. Je suis prête à biffer la notion "sociale" si ce genre d'acte est couvert par la disposition présentée. Il est extrêmement important de prendre en considération cet aspect de manifestation d'une forme de racisme. Le fait que des gens soient étrangers est-il compris dans la notion de racisme au sens de ces dispositions?

L'alinéa premier reprend les termes du CP. Par conséquent, je ne suis pas responsable s'ils ne veulent rien dire.

En ce qui concerne la tentative, l'instigation et la complicité, nous pouvons manifester volontairement notre horreur à l'égard de sentiments racistes. Il est toujours difficile de marquer la limite entre la complicité et l'accomplissement, mais il ne faut pas donner la possibilité de se réfugier derrière cette difficulté pour échapper à une peine. Je souhaite préciser la portée du texte qui nous est proposé et qui n'est vraiment pas explicite. Nous devons montrer notre intention de ne pas badiner avec le racisme.

Rechsteiner: Der Vorschlag von Frau Professorin Sandoz ist sehr improvisiert. Gerade der letzte Abschnitt über die Bestrafung von Versuch, Anstiftung und Gehilfenschaft scheint mir überflüssig, da dies schon im Allgemeinen Teil des StGB geregelt ist. Es hat keinen Sinn, all die Mängel des Vorschlags aufzuzählen, und ich glaube nicht, dass man der Verwaltung zumuten kann, all die Vorschläge im Detail zu würdigen. Das Konzept des Bundesrates hat eine Vernehmlassung durchlaufen, und wir haben aufgrund dieses Konzeptes beraten. Die Beweislast, dass die bundesrätliche Vorlage einen Fehler hat, liegt nicht beim Bundesrat oder bei der Kommission; Frau Sandoz müsste jetzt beweisen, was an ihrem Konzept besser wäre.

Abstimmung - Vote

Für den Antrag Sandoz	2 Stimmen
Für die bereinigte Version des Bundesrates	12

Präsident: Wir kommen damit zu Art. 2. Ich gehe davon aus, dass hier die gleichen Änderungen gelten, die wir in Art. 1 vorgenommen haben. - Die Kommission ist einverstanden.

Zu Art. 3 liegen keine Wortmeldungen vor. So beschlossen.

Gesamtabstimmung - Vote sur l'ensemble

Für Zustimmung zum bereinigten Entwurf	15 Stimmen
Dagegen	3

Als Sprecher werden Herr Comby und Frau Stamm Judith gewählt.

Bezüglich der Kategorie plädiert Frau Grendelmeier für Einreihung in Kategorie II, da es sinnvoll wäre, diese Vorlage zusammen mit dem Extremismusbericht zu beraten.

Die Kommission beschliesst, das Geschäft für die Eintretensdebatte in die Kategorie II einzureihen, für den Rest in Kategorie III.

89.204 n Initiative des Kantons Genf. Bekämpfung fremdenfeindlicher und rassistischer Kundgebungen

Petitionen zum Rassismus

89-30 SOS-Racisme. Gesetzlicher Schutz gegen den Rassismus

90-9 SOS-Asile Vaud. Strafnorm gegen den Rassismus

92-6 SAJV. Gib dem Rassismus keine Chance

Präsident: Ich möchte Ihnen beliebt machen, dass wir diese vier Geschäfte abschreiben und Ihnen bis zur Julisitzung die entsprechenden Vorschläge schriftlich vorlegen.

NATIONALRAT

Kommission für Rechtsfragen

Sitzung vom ^{25. Mai} ~~6. April~~ 1992, Vorschlag Kunz

Art. 261bis (neu) StGB

Wer gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer ethnischen Unterscheidungsmerkmale oder ihrer religiösen Ueberzeugung feindselige Handlungen vornimmt,

wer in für die Oeffentlichkeit bestimmten Schriften, Darstellungen, Ton- oder Bildträgern oder in Sendungen von Radio und Fernsehen sowie vergleichbaren Formen des Rundfunks oder in öffentlichen Veranstaltungen aus einem dieser Gründe zur Vornahme solcher Handlungen aufruft, Hass schürt oder Völkermord oder andere Verbrechen gegen die Menschlichkeit leugnet, gröblich verharmlost oder zu rechtfertigen sucht,

wird mit Gefängnis oder mit Busse bestraft.

CONSEIL NATIONAL

Commission des affaires juridiques

Convocation du ^{25. Mai} ~~6. avril~~ 1992, proposition Kunz

Art. 261bis (nouveau) CP

Celui qui aura accompli des actes hostiles envers une personne ou un groupe de personnes en raison de leurs particularités ethniques ou de leurs convictions religieuses,

celui qui, soit dans des écrits, des représentations, des supports de sons ou d'images destinés au public, soit dans des émissions de radio ou de télévision ou encore dans d'autres formes semblables de radiodiffusion, soit dans des manifestations publiques, aura, pour une des raisons mentionnées, appelé à accomplir de tels actes, attisé la haine ou nié le génocide ou d'autres crimes contre l'humanité, les aura minimisés grossièrement ou aura tenté de les justifier,

sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende.

NATIONALRAT

Nr. 1

Kommission für Rechtsfragen

91.029 Beitritt der Schweiz zum Internationalen Uebereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision

Antrag Ruf
vom 6. April 1992

Bundesbeschluss betreffend das Internationale Uebereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung

nicht eintreten

CONSEIL NATIONAL

Commisson des affaires juridiques

91.029 Adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal

Proposition Ruf
du 6 avril 1992

Arrêté fédéral concernant la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

ne pas entrer en matière

NATIONALRAT

Nr. 2

Kommission für Rechtsfragen

91.029 Beitritt der Schweiz zum Internationalen Uebereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision

Antrag Ruf

vom 6. April 1992

Schweizerisches Strafgesetzbuch/Militärstrafgesetz

nicht eintreten

CONSEIL NATIONAL

Commission des affaires juridiques

91.029 Adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal

Proposition Ruf

du 6 avril 1992

Code pénal suisse/ Code pénal militaire

ne pas entrer en matière

NATIONALRAT

Kommission für Rechtsfragen

91.029 Beitritt der Schweiz zum Internationalen Uebereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision

Eventualantrag Ruf

vom 6. April 1992

(für den Fall, dass der Nichteintretensantrag abgelehnt wird)

Bundesbeschluss betreffend das Internationale Uebereinkommen zur Beseitigung jeder Form von RassendiskriminierungArtikel 2

Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Staatsvertragsreferendum.

CONSEIL NATIONAL

Commission des affaires juridiques

91.029 Adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal

Proposition d'éventualité Ruf

du 6 avril 1992

(si la proposition d'entrer en matière n'est pas adoptée)

Arrêté fédéral concernant la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination racialeArticle 2

Le présent arrêté est soumis au référendum facultatif en matière de traités internationaux.

NATIONALRAT

Nr. 4

Kommission für Rechtsfragen

92.029 Beitritt der Schweiz zum Internationalen Uebereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision

Antrag de Dardel
vom 6. April 1992

Bundesbeschluss betreffend das Internationale Uebereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung

Art. 1 Abs. 1
Das internationale Abkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965 wird genehmigt.

Art. 1 Abs. 2
....jeder Form von Rassendiskriminierung zu erklären.

Art. 1 Abs. 3
streichen

CONSEIL NATIONAL

Commission des affaires juridiques

92.029 Adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal

Proposition de Dardel
du 6 avril 1992

Arrêté fédéral concernant la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

Art. 1 al. 1
La Convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes formes de discrimination raciales est approuvée.

Art. 1 al. 2
... de toutes les formes de discrimination raciale.

Art. 1 al. 3
biffer

NATIONALRAT

Nr. 5

Kommission für Rechtsfragen

92.029 Beitritt der Schweiz zum Internationalen Uebereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision

Antrag Rechsteiner
vom 6. April 1992

Bundesbeschluss betreffend das Internationale Uebereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung

Art. 1 Abs. 5 (neu)

Es wird eine Ombudsstelle und eine Eidgenössische Kommission gegen Rassismus eingerichtet. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

CONSEIL NATIONAL

Commission des affaires juridiques

92.029 Adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal

Proposition Rechsteiner
du 6 avril 1992

Arrêté fédéral concernant la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

Article premier, 5e alinéa (nouveau)

Il est institué un office de médiation et une commission fédérale contre le racisme. Le Conseil fédéral fixe les modalités de détail.

NATIONALRAT

Nr. 6

Kommission für Rechtsfragen

92.029 Beitritt der Schweiz zum Internationalen Uebereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision

Antrag Scherrer Jürg

vom 6. April 1992

Bundesbeschluss betreffend das Internationale Uebereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung

Rückweisung an den Bundesrat, mit dem Antrag, den Beitritt der Schweiz zum Uebereinkommen zu sistieren, bis die Schweiz die Voraussetzungen für eine unverzügliche Ausschaffung (ohne jede Anhörung) von illegal eingereisten Asylbewerbern geschaffen hat.

CONSEIL NATIONAL

Commission des affaires juridiques

92.029 Adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal

Proposition Scherrer Jürg

du 6 avril 1992

Arrêté fédéral concernant la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

Renvoi au Conseil fédéral en proposant de différer l'adhésion de la Suisse à la Convention jusqu'à ce que la Suisse ait créé les bases permettant d'expulser immédiatement (sans les entendre) les requérants d'asile entrés clandestinement en Suisse.

NATIONALRAT

Nr. 7

Kommission für Rechtsfragen

92.029 Beitritt der Schweiz zum Internationalen Uebereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision

Antrag Scherrer Jürg
vom 6. April 1992

Schweizerisches Strafgesetzbuch/Militärstrafgesetz

Nichteintreten

CONSEIL NATIONAL

Commission des affaires juridiques

92.029 Adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal

Proposition Scherrer Jürg
du 6 avril 1992

Code pénal suisse/Code pénal militaire

Non-entrée en matière

NATIONALRAT

Kommission für Rechtsfragen

Nr. 8

97.029 Beitritt der Schweiz zum Internationalen Uebereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision

Antrag Sandoz

vom 6. April 1992

Bundesbeschluss betreffend das Internationale Uebereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung

1. Nichteintreten
2. Eventualantrag (bei Eintreten)

Abs. 3

Der Bundesrat kann den Vorbehalt zu Artikel 4 nur mit ausdrücklicher Zustimmung des Parlaments zurückziehen.

Abs. 4

Der Bundesrat muss die Zustimmung des Parlaments einholen, bevor er gegebenenfalls die Kompetenz des Ausschusses zur Entgegennahme und Erörterung individueller Mitteilungen zu einem späteren Zeitpunkt anerkennt.

CONSEIL NATIONAL

Commission des affaires juridiques

97.029 Adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal

Proposition Sandoz

du 6 avril 1992

Arrêté fédéral concernant la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

1. Ne pas entrer en matière
2. Subsidiaire (si entrée en matière voté)

al. 3

Le Conseil fédéral ne peut retirer la réserve portant sur l'article 4 sous l'approbation expresse du Parlement.

al. 4

Le Conseil fédéral devra demander l'approbation du Parlement pour reconnaître, le cas échéant, ultérieurement, la compétence du Comité pour recevoir et examiner des communications individuelles.

NATIONALRAT

Nr. 9

Kommission für Rechtsfragen

91.029 Beitritt der Schweiz zum Internationalen Uebereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision

Antrag Sandoz

vom 6. April 1992

Schweizerisches Strafgesetzbuch/Militärstrafgesetz

Rückweisung an den Bundesrat mit dem Auftrag, einen allgemein anwendbaren Artikel auszuarbeiten, wonach bei Verstössen gegen das Strafgesetzbuch die Strafe verschärft wird, wenn der Täter aus rassistischen Gründen gehandelt hat.

CONSEIL NATIONAL

Commission des affaires juridiques

91.029 Adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal

Proposition Sandoz

du 6 avril 1992

Code pénal suisse/Code pénal militaire

Renvoyer au Conseil fédéral pour qu'il élabore un article de partie générale prévoyant l'aggravation de la peine pour les infractions du code pénal lorsque l'auteur a agi pour des motifs raciaux.

NATIONALRAT

Kommission für Rechtsfragen

92.029 Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision

Eventual-Antrag Iten
vom 25. Mai 1992

Schweizerisches Strafgesetzbuch/Militärstrafgesetz
Art. 261^{bis} (neu)

1) Wer öffentlich ... eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Religion oder Ethik in ihrer Menschenwürde ...

(Sinngemäss auch für die Absätze 2, 4 und 5)

CONSEIL NATIONAL

Commission des affaires juridiques

92.029 Adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal

Proposition éventuelle Iten
du 25 mai 1992

Code pénal suisse/Code pénal militaire

Code pénal 261^{bis} (nouveau)

1) Celui qui aura, publiquement, lésé dans sa dignité, incité à la haine ou à la discrimination envers une personne ou un groupe de personnes en raison de leur appartenance raciale ...

(s'applique par analogie aux alinéas 2, 4 et 5)

NATIONALRAT

Kommission für Rechtsfragen

92.029 Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision

Antrag Allenspach
vom 25. Mai 1992

Schweizerisches Strafgesetzbuch/Militärstrafgesetz

Artikel 261bis Absatz 5

streichen

CONSEIL NATIONAL

Commission des affaires juridiques

92.029 Adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal

Proposition Allenspach
du 25 mai 1992

Code pénal suisse/Code pénal militaire

Article 261bis Alinéa 5

biffer

NATIONALRAT

Kommission für Rechtsfragen

92.029 Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision

Antrag Rechsteiner
vom 25. Mai 1992

Bundesbeschluss betreffend das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung

Postulat der Kommission

Der Bundesrat wird eingeladen, ein Modell für die Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz zu erarbeiten, das den Grundsätzen des Übereinkommens zur Beseitigung der Rassendiskriminierung entspricht, und den eidgenössischen Räten Bericht zu erstatten.

CONSEIL NATIONAL

Commission des affaires juridiques

92.029 Adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal

Proposition Rechsteiner
du 25 mai 1992

Arrêté fédéral concernant la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

Le Conseil fédéral est prié d'élaborer un modèle d'admission des étrangères et des étrangers en Suisse, qui réponde aux principes de l'Accord sur l'élimination de la discrimination raciale, et de rapporter à ce sujet devant les Chambres fédérales.

CONSEIL NATIONAL

Proposition no 13

Commission des affaires juridiques

90.029 Adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination radicale et la révision y relative du droit pénal

Proposition de Dardel
du 26 mai 1992

Art. 261bis. al. 5 CPS - Article 171c CPM

"celui qui aura refusé à une personne ou à un groupe de personnes, en raison ..."

NATIONALRAT

Antrag Nr. 13

Kommission für Rechtsfragen

92.029 Beitritt der Schweiz zum Internationalen Uebereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision

Antrag de Dardel
vom 26. Mai 1992

Art. 261bis Abs. 5 StGB / Art. 171c MStG

"wer einer Person oder einer Gruppe von Personen folgen ..."

NATIONALRAT

Antrag Nr. 14

Kommission für Rechtsfragen

92.029 Beitritt der Schweiz zum Internationalen Uebereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision

Antrag Rechsteiner

vom 26. Mai 1992

Art. 261bis Abs. 4 am Ende StGB / Art. 171c MStG~~"oder aus einem dieser Gründe das Andenken von Verstorbenen verunglimpft"~~

ersetzen durch

"oder Völkermord oder andere Verbrechen gegen die Menschlichkeit leugnet, gröblich verharmlost oder zu rechtfertigen sucht"

CONSEIL NATIONAL

Proposition no 14

Commission des affaires juridiques

90.029 Adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination radicale et la révision y relative du droit pénal

Proposition Rechsteiner

du 26 mai 1992

Art. 26bis al. 4 à la fin / Art. 171c CPM

" ... ou qui aura, pour la même raison, déshonoré la mémoire d'un défunt"

remplacé par

"ou qui niera, minimisera grossièrement ou cherchera à disculper le génocide ou d'autres crimes contre l'humanité"

NATIONALRAT

Antrag Nr. 15

Kommission für Rechtsfragen

92.029 Beitritt der Schweiz zum Internationalen Uebereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision

Antrag Rechsteiner
vom 26. Mai 1992

Bundesgesetz über die Schaffung einer Eidgenössischen Kommission und einer Ombudsstelle gegen Rassismus

Die Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft gestützt auf Art. 85 Ziffer 1 der Bundesverfassung beschliesst:

Art. 1

Es wird eine Ombudsstelle und eine Eidgenössische Kommission gegen Rassismus eingesetzt.

Art. 2

Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Art. 3

¹Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

²Der Bundesrat bestimmt nach der Ratifikation des internationalen Uebereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung das Inkrafttreten.

CONSEIL NATIONAL

Commission des affaires juridiques

92.029 Adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénalProposition Rechsteiner
du 26 mai 1992Arrêté fédéral concernant la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

Conformément à l'article 85 chiffre premier de la constitution l'Assemblée fédérale décide:

Art. premier

Il est institué un office de médiation et une commission fédérale contre le racisme.

Art. 2

Le Conseil fédéral règle les détails.

Art. 3

¹Cette loi est soumise au référendum facultatif.

²Lorsque la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale sera ratifiée, le Conseil fédéral fixera l'entrée en vigueur.

NATIONALRAT

Antrag Nr. 16

Kommission für Rechtsfragen

92.029 Beitritt der Schweiz zum Internationalen Uebereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision

Bundesbeschluss betreffend das Internationale Uebereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung

Antrag Rechsteiner / Allenspach
vom 26. Mai 1992

Postulat

Der Bundesrat wird eingeladen, die künftige Ausländerpolitik, insbesondere das Drei-Kreise-Modell, im Lichte des Uebereinkommens zur Beseitigung der Rassendiskriminierung zu überprüfen, und den eidgenössischen Räten Bericht zu erstatten.

CONSEIL NATIONAL

Proposition no 16

Commission des affaires juridiques

90.029 Adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal

Arrêté fédéral concernant la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

Proposition Rechsteiner / Allenspach
du 26 mai 1992

Postulat

A l'avenir, le Conseil fédéral est prié d'examiner la politique des étrangers - en particulier le modèle des trois niveaux - en tenant compte de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, et de rapporter à ce propos aux Chambres fédérales.

NR 17NATIONALRAT

Kommission für Rechtsfragen

92.029 Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision

Antrag Sandoz
vom 26. Mai 1992

Art. 261bis (neu)

Verletzung der Menschenwürde

Wer öffentlich eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse oder ihrer Zugehörigkeit zu einer ethnischen, sozialen oder religiösen Gruppe in gemeiner Weise beleidigt oder verspottet;

wer öffentlich gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse oder ihrer Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe, einer sozialen Schicht oder einer Religion zur Gewalt aufruft;

wer öffentlich oder in anderer Weise eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse oder ihrer Zugehörigkeit zu einer ethnischen, sozialen oder religiösen Gruppe in ihrer Menschenwürde verletzt;

wird mit Gefängnis oder mit Busse bestraft.

Versuch, Anstiftung und Gehilfenschaft werden gleich bestraft.

CONSEIL NATIONAL

Proposition no 17

Commission des affaires juridiques

**92.029 Adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965
sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
et la révision y relative du droit pénal**Proposition Sandoz
du 26 mai 1992Art. 261bis (nouveau)Atteinte à la dignité humaine

Celui qui aura publiquement et de façon vile offensé ou bafoué une personne ou un groupe de personnes en raison de leur appartenance raciale, ethnique, sociale ou religieuse;

Celui qui aura publiquement appelé à la violence envers une personne ou un groupe de personnes appartenant à une race, une ethnie, une classe sociale ou une religion déterminée;

Celui qui aura publiquement et par quelque manière que ce soit porté atteinte à la dignité humaine d'une personne ou d'un groupe de personnes en raison de leur appartenance raciale, ethnique, sociale ou religieuse, sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende.

La tentative, l'instigation et la complicité sont passibles de mêmes peines.

NATIONALRAT

Kommission für Rechtsfragen

92.029 Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision

Antrag Stamm Judith
vom 25. Mai 1992

Schweizerisches Strafgesetzbuch/MilitärstrafgesetzAbs. 5

Wer einer Person oder einer Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Religion oder Ethnie das Recht auf Zugang zu einem Ort oder Dienst, der für die Benützung durch die Oeffentlichkeit vorgesehen ist, wie Verkehrsmittel, Hotels, Gaststätten, Cafés, Theater und Parks, verweigert,

CONSEIL NATIONAL

Commission des affaires juridiques

92.029 Adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal

Proposition Stamm Judith
du 25 mai 1992

Code pénal suisse/Code pénal militaireal. 5

Celui qui aura refusé à une personne ou à un groupe de personnes, en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse, le droit d'accès à tous lieux et services destinés à l'usage du public, tels que moyens de transport, hôtels, restaurants, cafés, spectacles et parcs,

NATIONALRAT

Kommission für Rechtsfragen

92.029 Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision

Antrag Rechsteiner
vom 25. Mai 1992

Postulat der Kommission

Der Bundesrat wird eingeladen, umgehend eine Eidgenössische Kommission gegen Rassismus einzusetzen.

CONSEIL NATIONAL

Commission des affaires juridiques

92.029 Adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal

Proposition Rechsteiner
du 25 mai 1992

Postulat de la commission

Le Conseil fédéral est prié d'instituer sans délai une commission fédérale contre le racisme.

Etat le 20 mai 1992

Anhang 3

IV.2 : Discrimination raciale

2. CONVENTION INTERNATIONALE SUR L'ELIMINATION DE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION RACIALE

Ouverte à la signature à New York le 7 mars 1966

ENTREE EN VIGUEUR : 4 janvier 1969, conformément à l'article 19¹.
 ENREGISTREMENT : 12 mars 1969, n° 9464.
 TEXTE : Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 660, p. 195.

Note : La Convention a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2106 (XX)² du 21 décembre 1965.

Participant	Signature	Ratification, adhésion (a), succession (d)	Participant	Signature	Ratification, adhésion (a), succession (d)
Afghanistan		6 juil 1983 a ✓	Iran (République islamique d')	8 mars 1967	29 août 1968
Algérie	9 déc 1966	14 févr 1972 ✓	Iraq	18 févr 1969	14 janv 1970
Allemagne ^{3,4}	10 févr 1967	16 mai 1969	Irlande	21 mars 1968	
Antigua-et-Barbuda		25 oct 1988 d	Islande	14 nov 1966	13 mars 1967
Argentine	13 juil 1967	2 oct 1968	Israël	7 mars 1966	3 janv 1979
Australie	13 oct 1966	30 sept 1975	Italie	13 mars 1968	5 janv 1976
Autriche	22 juil 1969	9 mai 1972	Jamahiriya arabe libyenne		3 juil 1968 a
Bahamas		5 août 1975 d	Jamaïque	14 août 1966	4 juin 1971
Bahreïn		27 mars 1990 a	Jordanie		30 mai 1974
Bangladesh		11 juin 1979 a	Koweït		15 oct 1968 a
Barbade		8 nov 1972 a	Lesotho		4 nov 1971 a
Belgique	17 août 1967	7 août 1975	Liban		12 nov 1971 a
Bénin	2 févr 1967		Libéria		5 nov 1976 a
Bhoutan	26 mars 1973		Luxembourg	12 déc 1967	1 mai 1978
Bolivie	7 juin 1966	22 sept 1970	Madagascar	18 déc 1967	7 févr 1969
Botswana		20 févr 1974 a	Maldives		24 avr 1984 a
Brésil	7 mars 1966	27 mars 1968	Mali		16 juil 1974 a
Bulgarie	1 juin 1966	8 août 1966	Malte	5 sept 1968	27 mai 1971
Burkina Faso		18 juil 1974 a	Maroc	18 sept 1967	18 déc 1970
Burundi	1 févr 1967	27 oct 1977	Maurice		30 mai 1972 a
Cambodge	12 avr 1966	28 nov 1983	Mauritanie	21 déc 1966	13 déc 1988
Cameroun	12 déc 1966	24 juin 1971	Mexique	1 nov 1966	20 févr 1975
Canada	24 août 1966	14 oct 1970	Mongolie	3 mai 1966	6 août 1969
Cap Vert		3 oct 1979 a	Mozambique		18 avr 1983 a
Chili	3 oct 1966	20 oct 1971	Namibie		11 nov 1982 a
Chine ⁵		29 déc 1981 a	Népal		30 janv 1971 a
Chypre	12 déc 1966	21 avr 1967	Nicaragua		15 févr 1978 a
Colombie	23 mars 1967	2 sept 1981	Niger	14 mars 1966	27 avr 1967
Congo		11 juil 1988 a	Nigéria		16 oct 1967 a
Costa Rica	14 mars 1966	16 janv 1967	Norvège	21 nov 1966	6 août 1970
Côte d'Ivoire		4 janv 1973 a	Nouvelle-Zélande	25 oct 1966	22 nov 1972
Cuba	7 juin 1966	15 févr 1972	Ouganda		21 nov 1980 a
Danemark	21 juin 1966	9 déc 1971	Pakistan	19 sept 1966	21 sept 1966
Egypte	28 sept 1966	1 mai 1967	Panama	8 déc 1966	16 août 1967
El Salvador		30 nov 1979 a	Papouasie- Nouvelle- Guinée		27 janv 1982 a
Emirats arabes unis		20 juin 1974 a	Pays-Bas	24 oct 1966	10 déc 1971
Equateur		22 sept 1966 a	Pérou	22 juil 1966	29 sept 1971
Espagne		13 sept 1968 a	Philippines	7 mars 1966	15 sept 1967
Etats-Unis d'Amérique	28 sept 1966		Pologne	7 mars 1966	5 déc 1968
Ethiopie		23 juin 1976 a	Portugal		24 août 1982 a
Fidji		11 janv 1973 d	Qatar		22 juil 1976 a
Finlande	6 oct 1966	14 juil 1970	République arabe syrienne		21 avr 1969 a
France		28 juil 1971 a	République centrafricaine	7 mars 1966	16 mars 1971
Gabon	20 sept 1966	29 févr 1980	République de Corée	8 août 1978	5 déc 1978
Gambie		29 déc 1978 a	République démocratique populaire lao		22 févr 1974 a
Ghana	8 sept 1966	8 sept 1966	République dominicaine		25 mai 1983 a
Grèce	7 mars 1966	18 juin 1970			
Grenade	17 déc 1981				
Guatemala	8 sept 1967	18 janv 1983			
Guinée	24 mars 1966	14 mars 1977			
Guyana	11 déc 1968	15 févr 1977			
Haïti	30 oct 1972	19 déc 1972			
Hongrie	15 sept 1966	4 mai 1967			
Iles Salomon		17 mars 1982 d			
Inde	2 mars 1967	3 déc 1968			
Esdome		21. 10. 1992 a			

IV.2 : Discrimination raciale

<u>Participant</u>	<u>Signature</u>	<u>Ratification, adhésion (a), succession (d)</u>	<u>Participant</u>	<u>Signature</u>	<u>Ratification, adhésion (a), succession (d)</u>
République socialiste soviétique de Biélorussie	7 mars 1966	8 avr. 1969	Sri Lanka		18 févr 1982 <u>a</u>
République socialiste soviétique d'Ukraine	7 mars 1966	7 mars 1969	Suède	5 mai 1966	6 déc 1971
République-Unie de Tanzanie		27 oct 1972 <u>a</u>	Suriname		15 mars 1984 <u>d</u>
Roumanie		15 sept 1970 <u>a</u>	Swaziland		7 avr 1969 <u>a</u>
Royaume-Uni	11 oct 1966	7 mars 1969 <u>b</u>	Tchad		17 août 1977 <u>a</u>
Rwanda		16 avr 1975 <u>a</u>	Tchécoslovaquie	7 oct 1966	29 déc 1966
Sainte-Lucie		14 févr 1990 <u>d</u>	Togo		1 sept 1972 <u>a</u>
Saint-Siège	21 nov 1966	1 mai 1969	Tonga		16 févr 1972 <u>a</u>
Saint-Vincent-et- Genadines		9 nov 1981 <u>a</u>	Trinité-et-Tobago	9 juin 1967	4 oct 1973
Sénégal	22 juil 1968	19 avr 1972	Tunisie	12 avr 1966	13 janv 1967
Seychelles		7 mars 1978 <u>a</u>	Turquie	13 oct 1972	
Sierra Leone	17 nov 1966	2 août 1967	Union des Républiques socialistes soviétiques	7 mars 1966	4 févr 1969 <u>X</u>
Somalie	26 janv 1967	26 août 1975	Uruguay	21 févr 1967	30 août 1968
Soudan		21 mars 1977 <u>a</u>	Venezuela	21 avr 1967	10 oct 1967
			Viet Nam		9 juin 1982 <u>a</u>
			Yémen		18 oct 1972 <u>a</u>
			Yougoslavie	15 avr 1966	2 oct 1967
			Zaire		21 avr 1976 <u>a</u>
			Zambie	11 oct 1968	4 févr 1972
			Zimbabwe		13.5.1991 <u>a</u>