

dodis.ch/62607

Extrait

*Séance de la Commission des affaires juridiques du Conseil national
du 6 avril 1992¹*

[ADHÉSION DE LA SUISSE À LA CONVENTION
INTERNATIONALE SUR L'ÉLIMINATION DE TOUTES LES FORMES
DE DISCRIMINATION RACIALE]

Confidentiel

Berne, 10 avril 1992

1. Rassismus/Racisme

1.1 92.029 n Rassendiskriminierung, StGB/MStG/Discrimination raciale. CP et CPM

M. Felber, président de la Confédération:

J'ai l'honneur de vous présenter le message du Conseil fédéral concernant la discrimination raciale qui a été adopté le 2 mars de cette année.² Vous savez certainement que le Conseil fédéral avait annoncé à plusieurs reprises son intention de soumettre un message à ce sujet aux Chambres fédérales, après que la procédure de consultation au sujet de l'adhésion à la convention et de la révision du code pénal eut donné des résultats en grande majorité positifs.³

Le présent message vous propose l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale⁴ ainsi qu'une révision y relative du droit pénal suisse. Si je vous présente ce message du Conseil fédéral en tant que Chef du DFAE, c'est pour souligner l'importance que notre politique étrangère attache à l'adhésion de la Suisse à la Convention contre la discrimination raciale. La présente convention complète, dans un domaine important, les Pactes relatifs aux droits de l'homme, qui ont été approuvés par les Chambres fédérales l'année dernière et qui seront ratifiés prochainement, le délai référendaire ayant expiré fin mars.⁵ La Convention contre la discrimina-

1 CH-BAR#E1050.33#2000/78#5* (3). *L'extrait ici sélectionné constitue le premier point de la séance de la Commission des affaires juridiques du Conseil national du 6 avril 1992. La séance s'est tenue de 9h30 à 12h35 au Palais fédéral à Berne. Lors de la séance, présidée par le Conseiller national Rolf Engler, est présent comme invité le Président de la Confédération René Felber, Chef du DFAE, accompagné du Directeur de la Direction du droit international public du DFAE, l'Ambassadeur Mathias Krafft. Le procès-verbal principal de la séance est rédigé sous la responsabilité de la Secrétaire de la Commission Brigitta Gadiant. Pour une liste complète des personnes participant à la séance, cf. le facsimilé dodis.ch/62607.*

2 Message concernant l'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 du 2 mars 1992, dodis.ch/60803. Cf. également le PVCF N° 398 du 2 mars 1992, dodis.ch/61878, et la compilation dodis.ch/C2226.

3 Cf. le PVCF N° 2767 du 21 décembre 1990, dodis.ch/55468.

4 Pour le texte original de la convention cf. dodis.ch/18263.

5 Cf. DDS 1991, doc. 41, dodis.ch/58221, et la compilation dodis.ch/C2100.





Le 21 mars 1992, des milliers de personnes manifestent dans plusieurs villes suisses contre la xénophobie et le racisme. Ici, le cortège de la manifestation à la Marktgasse de Saint-Gall, dodis.ch/63342 (Photo: Gertrud Vogler, CH-SOZARCH F 5107-Na-27-024-028).

tion raciale est une des conventions les plus largement acceptées sur le plan universel; depuis son adoption en 1965, elle a été ratifiée par 129 États. L'adhésion de la Suisse exprimerait notre solidarité envers la communauté des États qui luttent contre la violation d'un droit de l'homme aussi essentiel que l'interdiction de la discrimination raciale. L'adhésion de la Suisse s'inscrit ainsi dans le cadre de notre politique en faveur des droits de l'homme.

Ces derniers temps ont montré que l'objectif poursuivi par la Convention contre la discrimination raciale de 1965 a gardé toute son actualité. Les actes de violence raciste en Suisse et en Europe occidentale en général ainsi que les manifestations d'une certaine xénophobie dans une partie de la population ont renforcé le Conseil fédéral dans sa conviction que le moment était venu pour la Suisse d'adhérer à la convention et de prendre les mesures d'exécution nécessaires.⁶

La présente convention interdit la discrimination raciale et oblige les États parties à prendre des mesures destinées à combattre et à prévenir la discrimination raciale. Elle se base sur une interprétation large du terme de «race»: Elle vise à abolir les distinctions fondées non seulement sur des caractéristiques physiques, mais aussi sur l'ascendance ou l'origine ethnique et nationale. Dans ce sens large, la race est un groupe d'êtres humains qui, en raison de caractères héréditaires et

⁶ Pour une vue d'ensemble des incidents racistes dénoncés en Suisse entre 1988 et 1991, cf. le Rapport du Conseil fédéral sur l'extrémisme en Suisse du 6 mars 1992, dodis.ch/63108, pp. 222-235.

immuables, se considère lui-même ou est considéré comme différent des autres groupes. Cependant, la convention autorise expressément les États à opérer des distinctions entre leurs ressortissants et les étrangers. Seules sont condamnées les discriminations qui reposent uniquement sur la différence de race et qui ne se fondent sur aucune raison objective.⁷

L'article 4 de la convention exige, en particulier, que certains actes soient réprimés par des dispositions pénales.⁸ C'est pourquoi le Conseil fédéral propose d'introduire dans le code pénal et dans le code pénal militaire une nouvelle disposition qui rendra désormais punissables certains actes racistes commis publiquement. Toute personne qui incite à la haine raciale, qui propage des idéologies visant à rabaisser ou à calomnier de façon systématique les membres d'une race ou d'un groupe ethnique ou religieux ainsi que celui qui organise des actions de propagande dans ce sens, seront punis de l'emprisonnement ou de l'amende. En outre, seront punies les personnes qui portent publiquement atteinte à la dignité humaine d'une personne ou d'un groupe de personnes, en raison de leur appartenance raciale, ethnique et religieuse, ou qui déshonorent la mémoire d'un défunt pour la même raison. Enfin, celui qui refuse à une personne ou à un groupe de personnes, en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse, un bien ou un service offert publiquement sera également punissable. Le Conseil fédéral espère que cette révision du code pénal aura un effet de prévention générale. M. Krauskopf, Directeur suppléant de l'Office de la justice du DFJP et Professeur à l'Université de Fribourg, compétent pour ce qui est des aspects pénaux du dossier, vous donnera toutes les explications nécessaires à ce sujet.⁹

Le Conseil fédéral est cependant conscient du fait que des dispositions pénales ne suffisent pas à elles seules à prévenir la xénophobie et la discrimination raciale. Comme cela ressort de la convention, des mesures sont nécessaires avant tout dans les domaines de l'éducation et de la culture, afin de favoriser la compréhension entre les différents groupes de la population. À cet égard, la Confédération, les cantons – qui sont avant tout compétents en la matière – et les milieux privés ont déjà entrepris beaucoup, mais il reste encore du travail. Le Conseil fédéral, de son côté, a l'intention de charger une commission extraparlamentaire de le conseiller dans ce domaine et de lui proposer des mesures concrètes de lutte contre la discrimination raciale. Le Conseil fédéral examinera encore les modalités d'une telle commission et, en particulier, la possibilité d'élargir le mandat et la composition d'une commission déjà existante et active dans un domaine voisin, comme par exemple la Commission fédérale pour les problèmes des étrangers.¹⁰

Comme mécanisme international de contrôle, la convention a institué le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale. Celui-ci est chargé d'examiner

7 Cf. à ce propos les exposés des expertes et experts, ainsi que la discussion lors de la séance de la Commission des affaires juridiques du Conseil national du 25 et 26 mai 1992, dodis.ch/62246.

8 Pour l'article 4 de la convention cf. dodis.ch/18263, p. 1167.

9 Le Directeur adjoint de l'Office fédéral de la justice du DFJP, le Professeur Lutz Krauskopf, ne s'exprime pas lors de la séance du 6 avril. Lors de la séance suivante de la Commission des affaires juridiques du Conseil national, les 25 et 26 mai 1992, le Professeur Krauskopf présente ses remarques sur la révision du Code pénal et participe activement à la discussion, cf. dodis.ch/62246, pp. 49–69.

10 Sur la question de la création d'une commission contre le racisme, cf. les déclarations du Conseil national Paul Rechsteiner ci-après, ainsi que la compilation dodis.ch/C2308.

les rapports que les États parties doivent présenter tous les deux ans. Ces rapports doivent contenir des informations sur les mesures d'ordre législatif, administratif ou autre que les États parties ont prises pour donner effet aux dispositions de la convention. Outre ce système de rapports étatiques, qui est obligatoire, la convention prévoit un mécanisme facultatif de plainte individuelle. Selon cette procédure, le Comité peut recevoir et examiner des communications de personnes privées qui se plaignent d'être victimes d'une violation d'un droit énoncé dans la convention. Le Comité n'a pourtant pas la compétence de décider qu'un État partie a violé la convention, comme c'est le cas des organes de la Convention européenne des droits de l'homme. Le Conseil fédéral vous propose de ne pas encore accepter cette procédure individuelle devant le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale. Il juge utile d'attendre les premières expériences avec nos rapports étatiques – de même que nous l'avons fait pour le mécanisme de plaintes individuelles du Pacte relatif aux droits civils et politiques.¹¹

Une fois que le code pénal aura été révisé, l'ordre juridique suisse satisfera dans une large mesure aux exigences de la convention. Le Conseil fédéral propose cependant de formuler deux réserves. La première réserve doit permettre à la liberté d'opinion et à la liberté d'association de garder, dans leur traitement sur le plan pénal, l'importance qui leur revient. La seconde réserve doit permettre à la Suisse de conserver sa liberté d'action dans le domaine de l'admission des étrangers sur le marché du travail. Le message vous expose en détail que la politique suisse à l'égard des étrangers est fondée sur le critère de l'intégration. Le système des trois cercles exclut pratiquement du marché suisse du travail les ressortissants de certaines catégories d'États aux valeurs culturelles différentes, parce que ces différences rendent difficile l'intégration des étrangers dans la société suisse.¹² Certes, la politique suisse en matière d'admission ne poursuit nullement des buts de discrimination raciale; mais il n'est pas exclu qu'elle s'expose au reproche d'avoir un effet discriminatoire sur le plan de la race.¹³

L'interdiction de la discrimination raciale n'est pas un concept nouveau pour notre droit: Le principe de l'égalité devant la loi, qui est inscrit à l'article 4 de notre Constitution, interdit déjà toute discrimination fondée sur la race. Ce principe reflète notre conviction que tout être humain – quelle que soit son origine ou sa couleur – a le même droit à la dignité humaine. L'adhésion à la Convention sur l'élimination de la discrimination raciale et la révision y relative du Code pénal suisse répondent à cette exigence et expriment notre volonté de ne pas tolérer de comportement raciste et méprisant pour l'être humain.

Frau Stamm Judith: In der Botschaft ist aufgeführt, dass sich die Schweiz dem individuellen Mitteilungsverfahren vorläufig nicht unterstellen wird. Ich verstehe nicht ganz, weshalb.

11 Cf. à ce propos la compilation dodis.ch/C2100.

12 Sur la conception de la politique des étrangers dans les années 1990 et le modèle des trois cercles, cf. dodis.ch/56404, pp. 77–84.

13 Cf. à ce propos la notice de l'Office fédéral des étrangers du DFJP du 4 décembre 1990, dodis.ch/55668.

Frau *Grendelmeier*: Warum hat es von 1965 bis jetzt gedauert, bis die Schweiz sich entschliesst, diesem Übereinkommen beizutreten?

Frau *Stamm Judith*: Hätte man nicht auch gute Gründe finden können, das Übereinkommen dem fakultativen Referendum zu unterstellen?

M. *Felber*, président de la Confédération: L'appel individuel est une possibilité offerte par la Convention. La commission chargée de son application reçoit des rapports obligatoires des États sur leurs agissements et leurs constats. Néanmoins, des groupes de personnes individuellement disposent du droit de s'adresser à cette commission qui, cependant, ne juge pas. Elle ne peut pas condamner un État.

En réalité, la majorité des États ont renoncé à cette possibilité. En Suisse, les étrangers qui s'estiment victimes de discrimination raciale peuvent, en vertu du code pénal, porter plainte directement aux instances judiciaires de notre pays, plutôt que de s'adresser à un comité qui prendra note et signalera simplement le cas.

M. *Krafft*: Pourquoi la Suisse propose de ne pas accepter le droit de requête individuelle? Tout d'abord, le problème est politique. Cette Convention va s'intégrer dans notre ordre juridique et déploiera des effets. Ensuite, notre système octroie la possibilité d'un recours à Strasbourg dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'adoption d'une telle attitude est un acte de prudence. Nous avons en effet un système juridictionnel qui offre au particulier tous les moyens de défense de ses droits et, s'il n'est pas content, il peut toujours se rendre à Strasbourg. Ainsi, il est politiquement plus sage de ratifier d'abord la Convention – ce que d'autres États occidentaux ont également fait – d'accumuler les expériences, de voir les développements de la jurisprudence et ensuite, le cas échéant, d'accomplir le second pas qui consiste à accepter un droit de requête auprès d'un organe international. Cette attitude plus politique que juridique peut être considérée comme contradictoire à notre politique générale des droits de l'homme, mais elle se justifie puisque nous avons développé la théorie des cercles concentriques. Nous disposons premièrement de l'ordre juridique suisse qui offre beaucoup de possibilités de recours devant les tribunaux pour faire valoir les droits. Deuxièmement, nous trouvons le cercle de Strasbourg qui est le plus important parce qu'il est le plus élaboré. Troisièmement, nous avons le cercle onusien.

Pourquoi une ratification si tardive? La Convention a été adoptée en 1965. Entre-temps beaucoup d'événements se sont déroulés. Nous avons attendu des années pour ratifier la Convention européenne des droits de l'homme: 68 premier rapport,¹⁴ 71 deuxième rapport,¹⁵ 74 le message.¹⁶ Il y a eu ensuite l'épisode de la Charte

14 Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 9 décembre 1968, dodis.ch/33123.

15 Rapport complémentaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 23 février 1972, dodis.ch/34449.

16 Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 mars 1974, *FF*, 1974, I, pp. 1020–1082. Cf. aussi le PVCF N° 366 du 4 mars 1974, dodis.ch/39974.

sociale qui a été rejetée,¹⁷ puis la problématique adhésion aux Nations Unies.¹⁸ Durant cette période on avait décidé de ne pas surcharger la question avec des conventions. Après le rejet de l'adhésion à l'ONU, on a voulu traiter en priorité les instruments de portée générale: les pactes des Nations Unies avec quelques conventions ponctuelles comme celle sur la torture qui n'était pas contestée.¹⁹ Par conséquent, le Conseil fédéral ne vous soumet que maintenant cette Convention sur la discrimination raciale. En définitive, notre système veut que dans ce domaine nous n'avançons que pas à pas. Certes, ce n'est pas une preuve de grande rapidité de la part du Conseil fédéral et de l'administration, mais c'est peut-être plus sage et plus prudent.

La Constitution prévoit deux types de référendum: obligatoire et facultatif. Il y a trois hypothèses où une convention doit être soumise au référendum: premièrement, si elle n'est pas dénonçable et qu'elle est conclue pour une durée illimitée, deuxièmement, si la convention prévoit une adhésion à une organisation internationale, troisièmement, si la convention entraîne une unification multilatérale du droit. Le présent objet ne correspond à aucun de ces critères. L'article 89, alinéa 4 cst permet au Parlement de décider de soumettre une convention au référendum.

M. Comby: Premièrement, je souligne que le droit à la différence est une condition sine qua non du respect de la dignité humaine. Deuxièmement, j'estime que la Suisse devrait engager une politique encore plus active dans le domaine du respect des droits de l'homme. Troisièmement, je regrette que l'on ait tant tardé à proposer la ratification de cette Convention. Toutefois, mieux vaut tard que jamais et je salue l'initiative du Conseil fédéral. Quatrièmement, je relève la nécessité de promouvoir les efforts à accomplir dans le domaine de l'éducation et de l'instruction relatives aux droits de l'homme. Le message met très bien en évidence la nécessité d'améliorer la situation dans ce domaine. Si l'on veut obtenir des résultats concrets, il faut poursuivre dans la voie proposée. Toutefois, pour atteindre le maximum d'efficacité il faudrait passer par la Conférence suisse des chefs des départements de l'instruction publique afin de réussir une étroite collaboration puisque les cantons sont souverains en matière d'éducation. Le Conseil fédéral est-il prêt à procéder de cette façon?

Mme Sandoz: 129 États ont ratifié cette Convention. Sur le plan de l'efficacité quels ont été les résultats? Dans quels États a-t-on constaté une diminution des mouvements racistes et xénophobes, sans risque d'atteinte de la liberté d'opinion qui doit être réservée?

M. Felber, président de la Confédération: Je ne dispose hélas d'aucune statistique quant à l'efficacité de cette Convention. Nous avons indiqué dans le message que nous avons la volonté d'en faire un instrument préventif. Nous croyons aussi beaucoup aux effets de l'éducation, comme l'a notamment souligné M. Comby.

17 Cf. la compilation dodis.ch/C2401.

18 Cf. la compilation thématique Votation sur l'adhésion à l'ONU (1986), dodis.ch/T1772.

19 Cf. le Message concernant la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 30 octobre 1985, dodis.ch/63121. La convention est ratifiée par la Suisse le 2 décembre 1986 après que le Conseil des États et le Conseil national adoptent tous deux le projet, cf. Bull. of. CE, 1986, I, pp. 11–12 et Bull. of. CN, 1986, III, pp. 1335–1343.

Le contact avec la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique est indiscutablement un de nos buts. Les syndicats accomplissent aussi des efforts dans ce domaine en mettant en présence des jeunes apprentis suisses avec des requérants d'asile afin d'essayer de leur faire comprendre les problèmes des personnes que la Suisse accueille.

M. Krafft: S'il est statistiquement difficile de démontrer l'efficacité de la Convention, on peut tout de même relever qu'elle a contribué à sensibiliser l'opinion de manière importante aux problèmes de la discrimination raciale. Les États doivent présenter des rapports dans lesquels ils doivent indiquer leurs actions sur le plan législatif, de l'éducation ou judiciaire. Le dialogue avec le Comité sur l'élimination de la discrimination raciale s'établit sur la base de ces rapports. Les services des Nations Unies mettent à disposition des pays en développement des spécialistes qui leur permettent de résoudre les problèmes auxquels ils sont confrontés pour la mise en œuvre de la Convention et favoriser la réalisation de ses objectifs.

Ruf zu seinen Nichteintretensanträgen (Anhang 1 und 2):²⁰ Unsere Fraktion ist selbstverständlich für die Einhaltung der Menschenrechte. Die Menschenrechte werden aber in der Praxis allzu häufig ideologisch missbraucht. Man muss doch heute davon ausgehen, dass in unserem Lande die Menschenrechte beachtet und eingehalten werden. Dass die Menschenrechte bis anhin nur in wenigen Ländern respektiert werden – auch nicht in ganz Europa – ist leider eine Tatsache. Das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, das von zahlreichen Ländern ratifiziert worden ist, soll hier Abhilfe schaffen.

Weil das Übereinkommen mit zu vielen Forderungen überladen ist, die in der Praxis kaum je durchgesetzt werden können, ist sein Wert sehr in Frage zu stellen. Beim genauen Einhalten aller Bedingungen würden Rechte geschmälert, die wir Schweizer nicht so leichtfertig bereit sind, dem Abkommen zu opfern, namentlich die Meinungsäusserungsfreiheit. Was sollen wir einen wertlosen Wisch Papier unterzeichnen, nur damit ein weiteres Abkommen abgeschlossen ist – egal, ob das nützlich ist oder nicht?

Im Grossen und Ganzen ist das Übereinkommen wirkungslos. Am deutlichsten zeigt sich die Ohnmacht am weltweiten Flüchtlingsproblem: 15 Millionen Flüchtlinge, Glaubenskriege, Stammesfehden in Afrika, Unterdrückung von Volksteilen im Sudan, Kämpfe in Osteuropa usw. In seiner praktischen Auswirkung ist das Übereinkommen weitgehend nur ein Fetzen Papier. Würde die Schweiz dem Übereinkommen beitreten und allen Forderungen nachkommen, wäre sie wahrscheinlich eines von ganz wenigen Ländern auf dieser Erde, welches die Konventionen ernst nähme.

Die Schweiz ist weltweit eines der tolerantesten Länder; daher ist der Beitritt zum Übereinkommen nicht einzusehen. Die plötzliche Eile, die vom Bundesrat eingeschlagen wird, um die Schweiz beitragsfähig zu machen, lässt aufhorchen. Will man damit nicht von den Einwanderungsproblemen in unserem Land ablen-

²⁰ Nationalrat Markus Ruf stellte Nichteintretensanträge sowohl für den Bundesbeschluss betreffend das internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung als auch für die Revision des schweizerischen Strafgesetzbuchs und des Militärgesetzes, vgl. das Faksimile dodis.ch/62607, S. 30 f.

ken? Will man damit nicht die durch die Einwanderung entstandenen, immensen Probleme zu überdecken versuchen? Nach der Publikation der zur Diskussion stehenden Vorlage erschienen zahlreiche Leserbriefe, in denen spontan das Gefühl geäußert wurde, dass man beim Volk das Gefühl habe, auf völliges Unverständnis der Regierenden zu stossen. Was soll das Ganze? Ist es nicht reine Augenwischerei, eine Scheinlösung, der keine konkreten Lösungsvorschläge folgen? Sicher – und das ist auch für unsere Fraktion klar – dürfen diese Probleme nicht mit Gewalt gelöst werden. Gewalt lehnen wir ohne Wenn und Aber ab. Aber um Gewaltakte oder Ehrverletzungen zu ahnden, haben wir bereits Strafbestimmungen, die vollauf genügen. Man muss diese nur konsequent anwenden. Dazu brauchen wir nicht neue Maulkorbstrafnormen, ausgerechnet in dem Land, das vorgibt, das freiheitlichste zu sein, das man sich nur denken kann! Der unzufriedene Bürger, der sich verbal Luft verschaffen will gegen die Überfremdung, gegen den anhaltenden Zustrom von Wirtschaftsflüchtlingen, würde durch parteiische Richter bestraft werden. Die Meinungsäusserungsfreiheit würde mit Füßen getreten.

Einmal mehr will man von seiten des Bundesrates nur Symptome, nicht die Ursache für die gestiegene, bedauerliche Fremdenfeindlichkeit bekämpfen. Die Ursache liegt in der verantwortungslosen Ausländer- und Asylpolitik des Bundesrates, der dem Schweizervolk zumuten will, sich durch Hunderttausende von falschen Flüchtlingen überfluten zu lassen. Fremdenfeindlichkeit und Rassismus werden in allererster Linie durch die Behörden provoziert. Vor genau dieser bedenklichen Entwicklung haben wir Schweizer Demokraten schon vor Jahrzehnten gewarnt und eine vernünftige Politik verlangt. Leider vergeblich. Dass es unzählige Eidgenossen gibt, die sich über das Asylantenunwesen sehr Sorgen machen, hat mit extremistischen Erscheinungen gar nichts zu tun. Sie fühlen sich vielmehr herausgefordert durch die Tatsache, dass immer mehr fremdländische Leute sich illegal bei uns aufhalten, und dass die Behörden nicht imstande sind, zum Rechten zu sehen. Es ist Aufgabe des Bundesrates, für Ordnung zu sorgen, und dies ist wichtiger als die Unterzeichnung der vorliegenden, für völlig andere Verhältnisse konzipierten UNO-Konvention.

Machen Sie, meine Damen und Herren von den Regierungsparteien, nur endlich konsequenten Gebrauch von den bestehenden Normen des Strafrechts, eine konsequente Asyl- und Einwanderungspolitik²¹ – d. h. z. B. eine konsequente Ausschaffungspolitik –, wenden Sie endlich Notrecht an, dann werden die Probleme sehr schnell entschärft werden. Mit passivem Nichtstun machen sich die Regierenden zum Handlanger der Unzufriedenheit, die dann der Nährboden von Gewalt sein kann. Weil wir das nicht wollen, sollten Sie hier konsequent sein. Unsere Haltung ist klar: Wir sagen nein zum Übereinkommen und nein zu neuen Strafbestimmungen, denn diese lösen das Grundproblem nicht. Ich bitte Sie um Zustimmung zu meinen beiden Nichteintretensanträgen.

Rechsteiner: Es erstaunt nicht, dass heute der Nichteintretensantrag von einem Vertreter einer Partei gestellt wird, die selber mitverantwortlich ist für Dinge, die durch die Ratifikation des Übereinkommens bekämpft werden sollen. Diese Partei ist mitverantwortlich für die Schürung rassistischen Gedankenguts, auch wenn

21 Zur Entwicklung der Asylpolitik vgl. DDS 1992, Dok. 44, dodis.ch/61255, sowie die Notiz der Direktion für Völkerrecht des EDA vom 23. August 1991, dodis.ch/57978.

Herr Ruf sich heute nobel ausgedrückt und sich ausschliesslich auf den Terminus «fremdländische Leute» verlegt hat. Mitglieder dieser Partei sind verantwortlich für Anschläge gegen Asylsuchende, und damit ist genau das gemeint, was Herr Ruf in diesem Parlament und auch ausserhalb vertritt.

Weshalb ist es wichtig, dieses Übereinkommen zu ratifizieren? Die Diskussion um die Ratifikation dieses Abkommens hat ausserordentlich lange auf sich warten lassen. Es wäre der Schweiz gut angestanden, bereits früher zu ratifizieren; Herr Botschafter Krafft hat einige Gründe dafür genannt, weshalb es so lange gegangen ist, und weitere könnten genannt werden. Positiv daran ist, dass die Frage der Ratifikation dem Parlament jetzt in einem Moment vorgelegt wird, in dem die Zustimmung zum Abkommen sehr relevant ist, ein Zeichen gegen besorgniserregende Vorfälle, die sich auch in unserem Land gehäuft haben. Der Extremismusbericht zeigt eine erschreckende Zahl von rassistisch motivierten Anschlägen auf.²² In diesem Zusammenhang gewinnt die Ratifikation dieses Abkommens eine besondere Bedeutung, als Ausdruck davon, dass das Parlament in seiner grossen Mehrheit gewillt ist, diesen Vorgängen nicht tatenlos zuzusehen, sondern gegen diese Mentalität etwas zu unternehmen. Mit der Ratifikation des Abkommens können wir zum Ausdruck bringen, dass Antirassismus, der Respekt der Würde anderer Menschen, ein demokratisches Minimum ist, hinter das nicht zurückgegangen werden darf.

Die Botschaft des Bundesrates enthält sehr viele positive Aspekte, die ich hier nicht wiederholen möchte. Vielmehr möchte ich hier einige kritische Anmerkungen machen: Auf Seite 34 wird versucht, einen Zusammenhang herzustellen zwischen dem Problem der Rassendiskriminierung und dem Migrationsproblem. Diese Ausführungen sind unausgegoren. In dieser Beziehung ist der Extremismusbericht, den der Bundesrat vor kurzem verabschiedet hat, sehr viel deutlicher. Dort heisst es auf Seite 16, dass die Alltagstheorie, dass mehr fremde Menschen prinzipiell mehr Fremdenhass nach sich ziehen, sich aufgrund von philosophischen und soziologischen Untersuchungen nicht verifizieren lasse. Im Extremismusbericht werden mehrere Studien zitiert, und es wird darauf hingewiesen, dass es andere Gründe dafür gibt, dass Fremde zum Sündenbock für gesellschaftliche Entwicklungen gemacht werden. Das kann der bedrohte Arbeitsplatz sein, der Wohnraum, der nicht zur Verfügung steht, der bedrohte Wohlstand – überhaupt die Umwälzungen der Gesellschaft als Folge der wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung, die viele Bürgerinnen und Bürger verunsichern. In dieser sozialen und geistigen Krise liegt die Tendenz nahe, eine Sehnsucht nach der guten alten Schweiz aufzunehmen und Fremde zum Sündenbock zu stempeln.

Eine zentrale Bemerkung: Meines Erachtens gewinnt bei der Umsetzung des Übereinkommens die Strafbestimmung – so notwendig sie ist – ein zu hohes Gewicht gegenüber den positiven Massnahmen. Das Abkommen selber verlangt von den Staaten in erster Linie positive Massnahmen. Diesbezüglich schweigt sich die Botschaft leider weitgehend aus. Es könnte hier durchaus mehr gemacht werden. Einige Beispiele: Vom Bundesrat wird in Aussicht gestellt, eine Eidgenössische Kommission gegen den Rassismus zu bilden, wobei allerdings noch unklar ist, welche Funktion diese haben soll. Die Bildung einer solchen Kommission ist sicher richtig, und dies sollte auch schon im Bundesbeschluss über die Ratifikation

22 Extremismus in der Schweiz. Bericht des Bundesrates zum Extremismus in der Schweiz vom 16. März 1992, dodis.ch/63108.

des Abkommens als positive Massnahme verankert werden. Es scheint uns falsch, die Aufgaben, die diese Kommission hätte, einfach der Eidgenössischen Kommission für Ausländerfragen anzuhängen. Diese Kommission hätte schon für sich allein sehr viele Aufgaben und wird diesen Aufgaben nur ungenügend gerecht. Ich erinnere daran, dass ich bereits 1987 ein Postulat eingereicht habe, welches der Integration der ausländischen Wohnbevölkerung gewidmet war.²³ Das Postulat wurde vom Parlament überwiesen, aber leider ist die Kommission für Ausländerfragen nicht in der Lage, diesen Aufgaben nachzukommen. Die Präsidentin, die alt Ständerätin Baur-Lagier aus Genf, hat mir gesagt, sie könnten diese zusätzliche Aufgabe mangels Personal nicht bewältigen, und es wäre falsch, nun dieser Kommission noch weitere Aufgaben aufzubürden. Es kommt dazu, dass das Rassismusproblem nicht einfach ein Ausländerproblem ist. Es muss eine Kommission geschaffen werden, die Expertinnen und Experten aus verschiedenen Bereichen, von Kirchen bis Universitäten, miteinbezieht. Darum ist es zwingend, dass eine spezielle Kommission geschaffen wird. Eine solche Kommission muss auch mit einer gewissen Infrastruktur ausgestattet werden.²⁴

Als weitere positive Massnahme sollte die Schaffung einer Ombudsstelle für rassistische Übergriffe geprüft werden. Eine solche Ombudsstelle ist bereits in verschiedenen, insbesondere kirchlichen, Vernehmlassungen vorgeschlagen worden. Sie wäre auch ein Tatbeweis für die konkrete Umsetzung des Abkommens.

Auch im Erziehungswesen kann mehr gemacht werden, als in der Botschaft angesprochen wird. Auch wenn das Bildungswesen in kantonaler Kompetenz liegt, hat der Bund gewisse Kompetenzen; beispielsweise wird gegenwärtig die eidgenössische Maturitätsverordnung überarbeitet, und auch die Lehrpläne der Berufsschulen werden auf Bundesebene, durch das BIGA, festgelegt. Hier wäre eine Möglichkeit, konkrete erzieherische Massnahmen vorzusehen. – Auch im kulturellen Bereich bestehen Möglichkeiten, das interkulturelle Verständnis zu fördern, im Nord-Süd-Austausch oder bei Pro Helvetia z. B.

Ein weiteres Problem besteht in der Frage der Vorbehalte: Die Botschaft scheint mir von der Vorstellung geprägt, dass ein Beitritt, abgesehen von der neuen Strafbestimmung, nichts kosten darf; ein Gratisbeitritt ist in der heutigen Situation zu wenig, und deshalb scheinen mir die Vorbehalte, die die Schweiz macht, nicht zwingend. Im Vorbehalt bezüglich der Zulassungspolitik gegenüber Ausländerinnen und Ausländern zeigt sich die Widersprüchlichkeit, die die Botschaft in diesem Punkt prägt. Entweder ist das Dreikreismodell, um das es hier geht, nicht rassistisch, und dann kann man ohne Vorbehalt unterzeichnen, oder dann hat es in bezug auf die Zulassungskriterien einen bedenklichen Kern; wenn dies zutrifft, müsste der Bundesrat, ausgehend von den Arbeiten in dieser Kommission, andere Zulassungskriterien prüfen, die nicht rassendiskriminierend sind.²⁵

23 *Postulat 87.917 Integration der ausländischen Wohnbevölkerung von Nationalrat Paul Rechsteiner vom 9. Oktober 1987, Amtl. Bull. NR, I, S. 229 f.*

24 *Vgl. dazu die Zusammenstellung dodis.ch/C2308.*

25 *In der Sitzung der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats vom 25. und 26. Mai 1992 wurde Nationalrat Rechsteiner noch deutlicher: «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 Bundesrats. Man könnte sich auch umgekehrt fragen, ob nicht ein Modell für eine diskriminierungsfreie Zulassung entwickelt werden könnte. Es wird ja der Schweiz nicht vorgeschrieben, die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer zu limitieren.» Vgl. dodis.ch/62246, S. 29.*

Auch der Vorbehalt in bezug auf die Meinungsäusserungsfreiheit ist überflüssig. Es ist der harmlosere Vorbehalt, denn er ändert im Grunde genommen materiell nicht sehr viel. Trotzdem: Die Meinungsäusserungsfreiheit gilt natürlich nicht unbeschränkt, und dieser Vorbehalt könnte suggerieren, dass sie einen absoluten Charakter hat. Der Umstand, dass gewisse Äusserungen rassistischer Art unter eine Strafnorm gestellt werden, ist ja gerade eine Einschränkung der Meinungsfreiheit, ebenso wie die traditionelle Einschränkung durch die Ehrverletzungsdelikte.

Zusammenfassend: Es ist schade, dass die Botschaft zur Ratifikation dieses Abkommens so spät vorgelegt wird; aber sie kommt in einem Moment, wo diese Ratifizierung sehr relevant ist, und es ist wichtig, dass dies jetzt geschieht.²⁶

[...]²⁷

26 Die Bundesversammlung genehmigte den Beitritt der Schweiz zum Abkommen am 9. März 1993, vgl. AS, 1995, S. 1163. Das Abkommen trat für die Schweiz am 29. Dezember 1994 in Kraft.

27 Für das vollständige Dokument vgl. das Faksimile dodis.ch/62607.