

pressiven Massnahmen. Sie sind nötig, und zwar nach Auffassung des Bundesrates unabdingbar nötig. Aber noch viel wichtiger ist für den Bundesrat die geistig-politische Auseinandersetzung mit dem gewalttätigen Extremismus in unserem Land.

Ich bin daher allen Votanten dafür dankbar, dass sie einen wichtigen Beitrag zu dieser geistig-politischen Auseinandersetzung mit dem gewalttätigen Extremismus geleistet haben. Diese Anstrengungen müssen wir auf staatlicher und gesellschaftlicher Ebene unbedingt weiterführen; denn ich darf Ihnen offen sagen: Ich bin keineswegs der Meinung, dass wegen des Rückganges der gewalttätigen Anschläge auf Asylantenunterkünfte dieses Problem in der Schweiz nun in den Hintergrund getreten wäre. Die zunehmende Arbeitslosigkeit, die wirtschaftliche Rezession oder ein jederzeit möglicher Wiederanstieg von Asylgesuchen können uns auf diesem Gebiet vor neue Tatbestände stellen, die zu meistern für einen Rechtsstaat – auch für unseren Rechtsstaat – eine grosse Herausforderung darstellen wird.

In diesem Sinne danke ich Ihnen noch einmal für die positive Aufnahme des Berichtes, und ich bin Ihnen dankbar, wenn Sie diesen ersten Extremismusbericht des Bundesrates zur Kenntnis nehmen.

**Präsident:** Die Kommission beantragt, vom Bericht Kenntnis zu nehmen.

*Zustimmung – Adhésion*

92.065

## **Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten. Weiterführung Coopération avec les Etats d'Europe centrale et orientale. Poursuite**

*Differenzen – Divergences*

Siehe Jahrgang 1992, Seite 1134 – Voir année 1992, page 1134

Beschluss des Nationalrates vom 4. März 1993  
Décision du Conseil national du 4 mars 1993

### **Art. 2bis**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

### **Art. 2bis**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Präsident:** Der Nationalrat hat hier eine Ergänzung beschlossen, die Ihnen der Präsident der Aussenpolitischen Kommission nicht persönlich präsentieren kann, weil er die Sitzung aus zwingenden Gründen vorzeitig verlassen musste. Es geht um einen Artikel 2bis (neu), wonach der Bundesrat jährlich Bericht zu erstatten hat. Die Aussenpolitische Kommission beantragt uns einstimmig, dieser Ergänzung zuzustimmen. – Sie sind damit einverstanden.

*Angenommen – Adopté*

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

92.029

## **Rassendiskriminierung. Uebereinkommen und Strafrechtsrevision**

### **Discrimination raciale. Convention et révision du droit pénal**

Botschaft, Beschluss- und Gesetzentwürfe  
vom 2. März 1992 (BBl II 269)

Message, projets d'arrêté et de loi  
du 2 mars 1992 (FF III 265)

Beschluss des Nationalrates vom 17. Dezember 1992  
Décision du Conseil national du 17 décembre 1992

*Antrag der Kommission*

Eintreten

*Proposition de la commission*

Entrer en matière

**Zimmerli, Berichterstatter:** Mit Botschaft vom 2. März 1992 unterbreitet der Bundesrat dem Parlament zwei Entwürfe: einen Beschlussentwurf A betreffend das Internationale Uebereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und einen Gesetzentwurf B für die entsprechende Ergänzung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes.

In der vergangenen Wintersession hat der Nationalrat das Menü mit einem neuen Bundesgesetz (Gesetzentwurf C über die Schaffung einer Ombudsstelle gegen Rassismus; vgl. AB 1992 N 2676) angereichert. Der Nationalrat stimmte einem Beitritt der Schweiz zur Rassismuskonvention am 17. Dezember 1992 mit 107 zu 13 Stimmen zu. Die gestützt darauf nötige Ergänzung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes verabschiedete der Nationalrat mit 102 zu 13 Stimmen. Schliesslich beschloss er – wie ich erwähnt habe – sozusagen aus dem Stand mit 58 zu 34 Stimmen, ein Bundesgesetz über die Schaffung einer Ombudsstelle gegen Rassismus. Sie finden diese neue Vorlage ebenfalls auf der Fahne.

Das Verbot der Rassendiskriminierung ist im Völkerrecht fest verankert. Der Bundesrat hat schon mehrfach die Absicht geäussert, das im Jahre 1965 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete Uebereinkommen gegen die Rassendiskriminierung zu ratifizieren. So unterstrich der Bundesrat beispielsweise im Jahre 1982 in seinem Bericht zur schweizerischen Menschenrechtssituation, dass der Beitritt der Schweiz einen wichtigen Bestandteil der schweizerischen Menschenrechtspolitik darstelle. So ist es in der Tat.

Bis heute haben 132 Vertragsstaaten das Abkommen ratifiziert. Das Anliegen des Uebereinkommens ist heute von besonderer Aktualität. Die weltweiten Migrationsbestrebungen haben auch in der Schweiz Aengste und verstärkt Abwehrhaltungen ausgelöst.

Damit ist angedeutet, dass die Beseitigung der Rassendiskriminierung nicht nur ein Problem des internationalen Rechts ist, sondern auch eine eminent wichtige innenpolitische Bedeutung hat. Das Uebereinkommen verbietet die Rassendiskriminierung und verpflichtet die Vertragsstaaten zu verschiedenen Massnahmen, wie sie im Abkommen im einzelnen aufgeführt sind.

Im Sinne des Uebereinkommens bedeutet Rassendiskriminierung 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, dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Geniessen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder in jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens zu vereiteln oder zu beeinträchtigen.

So Artikel 1 Ziffer 1 des Uebereinkommens, das unserer Rechtstradition und unserer Rechtsüberzeugung, wie sie in Artikel 4 der Bundesverfassung zum Ausdruck kommt, in jeder Hinsicht entspricht. Ich möchte das an dieser Stelle nachdrücklich unterstreichen.

Die Vertragsstaaten haben rassendiskriminierende Handlungen und Praktiken gegenüber Personen, Personengruppen oder Einrichtungen zu unterlassen und dafür zu sorgen, dass alle staatlichen und lokalen Behörden und Institutionen auch in diesem Sinne handeln. Die Vertragsstaaten verpflichten sich ferner, mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik der Beseitigung der Rassendiskriminierung in jeder Form und der Förderung des Verständnisses unter den Rassen zu verfolgen. Sie verurteilen insbesondere die Segregation und die Apartheid und verpflichten sich, derartige Praktiken in ihren Hoheitsgebieten zu verhindern, zu verbieten und auszumerzen.

Die Vertragsstaaten verurteilen ferner Propaganda und Organisationen, welche auf der Idee rassistischer Ueberlegenheit beruhen oder Rassenhass und Rassendiskriminierung zu rechtfertigen oder zu fördern versuchen. Sie verpflichten sich zu Massnahmen, um jedes Aufreizen zur Rassendiskriminierung und alle rassistisch diskriminierenden Handlungen auszumerzen. Zu diesem Zweck sind sie gehalten, eine Reihe von qualifizierten rassendiskriminierenden Akten im Bereiche der Propaganda unter Strafe zu stellen, rassistische Propagandaorganisationen zu verbieten und die Beteiligung an solchen ebenfalls durch den Strafrichter ahnden zu lassen.

Damit ergibt sich für die Schweiz ein Handlungsbedarf in zweifacher Hinsicht: Einerseits sind die rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass wir dem Abkommen überhaupt beitreten können. Das ist der Sinn des Beschlussentwurfes A. Zum zweiten haben wir im Sinne von Artikel 4 des Uebereinkommens, das ich vorhin sinngemäss erwähnt habe, unsere Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts zu ergänzen. Das ist der Gegenstand des Gesetzentwurfes B. Die beiden Vorlagen sind also untrennbar miteinander verbunden.

Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates hat sich an ihrer Sitzung vom 11. Februar 1993 einlässlich mit dem Geschäft befasst. Sie ist – wie der Nationalrat – einhellig der Ueberzeugung, dass der Beitritt zum Abkommen überfällig ist. Das Verbot der Rassendiskriminierung beschlägt die Garantie der Menschenwürde, die Kern- und Ansatzpunkt der Grundrechte ist, zu denen wir uns vorbehaltlos bekennen. Seit jeher gelten erniedrigende und unmenschliche Behandlungen als verpönt. Die verfassungswidrige Beeinträchtigung braucht nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht einmal den Charakter einer Verletzung der psychischen oder physischen Integrität anzunehmen, um als Verstoss gegen das Grundrecht auf Achtung der Menschenwürde zu gelten.

In neuerer Zeit hat der Grundsatz der Menschenwürde eine positive, d. h. nicht so sehr auf die Abwehr staatlicher Interventionen, sondern auf aktive Leistung des Gemeinwesens gerichtete Funktion bekommen. Eine Funktion, die vermehrt von der notwendigen sozialen Einbettung und Abhängigkeit des Menschen ausgeht. In dieser Richtung garantiert das Verfassungsprinzip der Menschenwürde nach unserem Verfassungsverständnis das, was jede Person um ihres Menschseins willen vom Gemeinwesen fordern darf, also positiv. Es scheint uns nach unserem Grundrechtsverständnis absolut klar, dass der Rechtsstaat Schweiz vernünftigerweise alles zu tun hat, um Rassendiskriminierungen zu bekämpfen.

Der Begriff der Diskriminierung, wie er sich aus dem Uno-Abkommen ergibt, steht in jeder Hinsicht mit unserem Grundrechtsbekenntnis im Einklang. Das bundesrätliche Konzept, dem Abkommen beizutreten, deckt sich auch mit dem Verständnis der schweizerischen Glaubens-, Gewissens- und Kulturfreiheit, wie sie durch eine langjährige höchstgerichtliche Rechtsprechung entwickelt wurde.

Der Beitritt zur Uno-Konvention ist ein Bekenntnis zur Menschenwürde, die untrennbar zur abendländischen Zivilisation gehört, bedeutet aber auch, dass wir immer wieder aufgefordert sind, uns damit zu befassen und uns mit den vielfältigen Bedrohungen der Menschenwürde stets aufs neue auseinanderzusetzen – im Sinne eines Bürgerengagements für die

Menschenwürde und damit letztlich im Rahmen eines Staatsprinzips, das man durchaus als umfassende Verantwortung für die Menschlichkeit bezeichnen darf und muss.

Im übrigen gestatte ich mir an dieser Stelle den Hinweis darauf, dass auch Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention, zu der wir uns voll bekennen, ein durchaus analoges Verbot der Diskriminierung enthält. Ich erwähne Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention: Der Genuss der in der vorliegenden Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten muss danach ohne Unterschied des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauungen, nationaler oder sozialer Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status gewährleistet werden.

Warum sage ich das alles? Weil es eigentlich nicht eine Rechtsfrage, sondern eine politische Frage ist, ob wir unter den genannten Umständen der Uno-Uebereinkunft beitreten. In einer Zeit, in der wir eine verstärkte Solidarität gegenüber der übrigen Welt im allgemeinen und gegenüber Europa im besonderen preisen, können wir gar nicht anders, als uns klar zum Inhalt des Uno-Uebereinkommens zu bekennen. Dieses enthält, ich habe es bereits unterstrichen, nichts, aber auch gar nichts, was sich mit unserer Rechtsordnung nicht vertrüge. Dass wir einen besonderen Straftatbestand zu schaffen haben, weil das Uno-Uebereinkommen dies explizit vorsieht, ändert daran nichts. Es ist genügend Gestaltungsspielraum vorhanden, um mit der erforderlichen Behutsamkeit vorgehen zu können, wie sie unserer Rechtsetzung in der Regel eigen ist.

Der Bundesrat hat dies bei seinem Versuch zur Ergänzung des Strafgesetzes und des Militärstrafgesetzes bewiesen. Der Nationalrat hat seinerseits um eine überzeugende Formulierung von Artikel 261bis des Strafgesetzbuches und der Parallelnorm im Militärstrafgesetz gerungen. Und unsere Kommission hat sich, wie Sie auf der Fahne sehen, bemüht, das Ergebnis nochmals zu verbessern. In Sachen Menschenwürde und Rassismusbefehl gibt es keinen Sonderfall Schweiz.

Ich hätte mein Einführungsreferat gerne mit der Feststellung geschlossen, dass die Uno wegen uns kein solches Uebereinkommen hätte erarbeiten und abschliessen müssen. Ich bin in den letzten Wochen leider eines Schlechteren belehrt worden, und ich schäme mich, heute hier öffentlich bekennen zu müssen, dass der Rassismus in der Schweiz keineswegs ausgerottet ist.

Zahlreiche Zuschriften von Ewiggestrigen können wegen ihres penetrant rassistischen Inhaltes leider nicht einfach als geistige Umweltverschmutzung abgetan werden, mit der wir uns als Politikerinnen und Politiker immer wieder konfrontiert sehen. Sie sind Ausdruck einer zu verabscheuenden Geringschätzung der Menschenwürde, wie ich sie bisher nicht für möglich gehalten hätte.

Da gibt es doch beispielsweise in La Conversion einen Arzt namens W. O. Gross, der mir dreimal geschrieben hat, es fehle der Beweis dafür, dass sechs Millionen Juden vergast worden seien und es gehe nicht an, einen Schweizer ins Gefängnis zu bringen, «weil er eine den Juden schädliche Wahrheit» verbreite. Ich habe diesem Herrn bisher nicht geantwortet, tue es jetzt aber hier heute öffentlich: Das ist intellektuelle Perversion und ein Verbrechen an der Menschlichkeit und gehört in diesem Haus an den Pranger gestellt. Die übrigen Verfasserinnen und Verfasser von widerwärtigen Pamphleten mögen sich in gleichem Sinne blossgestellt fühlen.

Ins gleiche traurige Kapitel gehört der Versand von widerlichen rassistischen Pamphleten in schlechtem Französisch, in Briefumschlägen, die auf der Rückseite gefälschte Stempel mit Adressen unseres Ratskollegen Gian-Reto Plattner, unseres Ratskollegen Gilles Petitpierre, unserer Ratskollegin Rosmarie Simmen, vielleicht auch von anderen und selbstverständlich auch von mir tragen und die allesamt in Freiburg der Post übergeben wurden. Herrlich weit haben wir es gebracht in unserem Staat.

Damit erübrigen sich wohl weitere Ausführungen zum Eintreten auf die Entwürfe A und B.

Die Kommission für Rechtsfragen beantragt Ihnen einstimmig Eintreten. Zur Frage des Eintretens auf das vom Nationalrat im

innovativen Eilverfahren verabschiedete Gesetz über die Schaffung einer Ombudsstelle gegen Rassismus möchte ich, Herr Präsident, wenn Sie gestatten, nach der Detailberatung zu den Entwürfen A und B dann noch ein Wort sagen.

**M. Petitpierre:** Je n'ai pas grand-chose à ajouter à ce qu'a dit excellemment M. Zimmerli. Je voudrais rappeler cependant que l'objet qui nous est soumis soulève une vague de courrier dans nos boîtes aux lettres, y compris d'ailleurs des lettres avec des fausses indications de provenance.

Il y a une catégorie de ces actions hostiles à la convention et à l'article 261bis (nouveau) du Code pénal suisse qui n'appellent aucun autre commentaire que celui du président, c'est-à-dire que les tendances dangereuses existent et qu'il faut les combattre. D'autres reposent sur des malentendus, et c'est de celles-ci que je voudrais parler brièvement.

On a compris ici ou là que la convention va obliger les collectivités publiques à fournir, dans les domaines les plus divers, des prestations positives et que ce sera le devoir de l'Etat de fournir de telles prestations à tous les groupes de population qui n'entrent pas dans les catégories dominantes ou courantes qui y auraient droit. Il faut dire clairement que c'est méconnaître que notre ordre juridique satisfait déjà largement aux exigences de la convention et que, s'il devait y avoir des prestations positives, celles-ci doivent, selon la convention, prendre fin dès que leur but est atteint – l'article premier et l'article 2 chiffre 2 le précisent – de sorte que, lorsqu'on décrit une floraison d'activités étatiques positives en exécution de cette convention, on se trompe.

Deuxième aspect, la convention oblige les Etats qui y adhèrent à réprimer pénalement, article 4, les comportements visant à la diffusion d'idées ou à la pratique discriminatoire fondées sur la supériorité ou la haine raciales. Cette obligation est honorée par la proposition de l'article 261bis (nouveau) du Code pénal suisse. Cette disposition est nouvelle à tous égards dans notre ordre juridique et, de ce fait, elle suscite des critiques compréhensibles, vu la difficulté de saisir légalement des états de faits qui se caractérisent par le risque du flou. Le flou est redoutable en la matière, car si les incriminations pénales doivent toujours être précisément circonscrites, pour respecter la garantie de la légalité de la répression pénale, cette exigence doit être d'autant plus strictement respectée dans notre domaine que les libertés d'opinion, d'expression ou d'association sont également touchées et qu'il importe naturellement qu'elles ne le soient que dans la mesure absolument nécessaire à la sauvegarde des droits d'autrui et à la sauvegarde de l'ordre public. L'examen minutieux de l'article 261bis (nouveau) permet cependant de répondre aux inquiétudes et aux critiques exprimées.

Les différents éléments de l'état de fait, c'est le premier point, sont traités ensemble dans une seule disposition, de sorte que leurs éventuels recoupements ne posent pas le problème du concours des infractions pénales. Tout débordement imprévisible de la répression est ainsi exclu.

En deuxième lieu, les comportements intentionnels, précisons-le bien – ce sont ceux-là que vise la disposition – sont définis de telle sorte que l'esprit le plus indulgent ne peut les considérer, même pris isolément, comme tolérables dans notre société. C'est donc dire que le risque d'une restriction injustifiée des libertés fondamentales que j'évoquais tout à l'heure est exclu, sans aucun doute. Ainsi, le texte de l'article 261bis (nouveau), tel qu'il vous est présenté, ne pose pas plus de problèmes d'interprétation que nombre de textes déjà en vigueur dans le Code pénal suisse, et je pense aux dispositions visant par exemple les atteintes à l'honneur.

Tout cela pour répondre, par anticipation, à un certain nombre d'objections et vous dire que nous préconisons de suivre la commission, d'entrer en matière sur les deux objets, dont le second – la disposition pénale – a une valeur préventive qui ne saurait être sous-estimée à côté de sa valeur répressive. Enfin, nous vous invitons à adopter le postulat que vous présente la commission, mais je crois qu'on en parlera ultérieurement.

**Frick:** Ich fahre dort fort, wo Herr Kommissionspräsident Zimmerli aufgehört hat. Der Rassismus ist in unserem Lande Tatsache geworden, und er existiert in einem Ausmass, wie ich es

vor vier oder fünf Jahren noch nicht für möglich gehalten hätte, nicht nur darum, weil ich noch nie bei einem Sachgeschäft so viele Zuschriften erhalten habe, die alle angefüllt sind von Hass, Rassismus und nationalsozialistischem Gedankengut, Geistesstand 1945.

Ich stelle in der Öffentlichkeit fest, dass Schriften und Meinungsäusserungen dieser Art ständig zunehmen. Ich kenne die Tatsache auch aus eigener Erfahrung. Ich habe mich vor rund einem halben Jahr geweigert, eine solche Sendung anzunehmen und habe sie an den Absender zurückgesandt. Ich bin der Meinung, auch Papier stinke. Ich wurde daraufhin landesweit beschimpft, in mehrtausendfacher Auflage eines Schriftstückes. Die Urheberschaft dieser Organisation hat sogar in meinem engeren Umkreis, in meinem Wohnort und in umliegenden Gemeinden in alle Haushalte Flugblätter verteilt, die mich angeprangert haben aufgrund der Tatsache, dass ich mich gegen solches Gedankengut gewehrt habe.

Das hat mich in der Haltung bestärkt, dass es nicht genügt, den Rassismus allein zu negieren, sondern dass man ihm mit aller Kraft im politischen und öffentlichen Leben entgegentreten muss.

Ich stelle Rassismus leider auch bereits im Parlament fest – nicht in unserer Kammer, aber im Nationalrat wurde die Vorlage als «Anti-weiße-Rasse-Gesetz» kommentiert. Auch das Parlament ist teilweise bedenklich tief gesunken und hat braune Flecken auf seiner Weste. Rassismus ist eine höchst ansteckende Krankheit. Wir haben ihr so rasch als möglich mit aller Entschlossenheit entgegenzutreten.

Aber wogegen kämpfen wir hier? Es geht uns nicht darum, Unterschiede zwischen Rassen, Religionen und Völkern zu verwischen. Unterschiede bestehen, und die gilt es eben zu respektieren. Alle die Zuschriften wollen uns ja weismachen, wir wollten nur die Unterschiede verwischen und eine einheitliche Rasse, Religion usw. anstreben. Gerade dies – die Gleichschaltung – bezwecken wir nicht. Was wir aber wollen und was unser Ziel sein muss, ist die Achtung der Menschenwürde, der Integrität und Ehre aller Rassen, der Religionen und der Volkszugehörigkeit.

Kampf gegen Rassismus ist damit nicht ein Kampf gegen anderslautende Meinungen, sondern ein Kampf gegen die Menschenverachtung. In unserer offenen Gesellschaft müssen wir andere Meinungen und politische Einstellungen zulassen, auf jedem Gebiet. Wir müssen auch die Ängste der Schweizer ernst nehmen, Ängste vor Ueberfremdung, Ängste vor Verlust der Identität. Aber dort, wo die Äusserung der eigenen Ansichten die Ehre der anderen und die Menschenwürde der anderen verletzt, da müssen wir einschreiten. Das sind die Grenzen, die wir setzen müssen. Wir beschränken also keineswegs die Meinungsfreiheit, aber wir wollen keine Meinungsäusserungen, die die Menschenwürde der anderen missachten.

Wenn wir nun namentlich durch die ersten beiden Vorlagen diesen Tendenzen entgegentreten, dann sind das notwendige Schritte, um diese ansteckende Krankheit zurückzudämmen. Eine Strafgesetzevision und ein internationales Abkommen sind nicht die alleinige Lösung des Rassismusproblems, aber sie sind ein wichtiger Mosaikstein; denn Rassismus als gesellschaftliches Problem lösen wir mit einer Strafnorm und mit einem Uebereinkommen allein nicht. Eine freie Gesellschaft muss ihm mit weiteren Mitteln entgegentreten, mit der Ueberzeugung ihrer öffentlichen Exponenten, mit offenen Auseinandersetzungen in Schulen, Medien und im gesamten gesellschaftlichen Leben.

Die Ratifizierung des Internationalen Uebereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung ist in diesem Kontext das nötige ethische Bekenntnis der Schweiz. Die Strafnormen gegen den Rassismus sind ein notwendiges Element, um gesellschaftlich ein Verhalten zu ächten und keineswegs zu tolerieren. Es braucht diese strafrechtliche Ächtung als Notbremse gegen die rassistische Aufwiegelung im Alltag. Ich bin in diesem Sinne für ein überzeugtes Eintreten auf die ersten beiden Vorlagen.

**On. Morniroli:** Sono convinto dell'opportunità di combattere il razzismo, anche con mezzi legali; lo dobbiamo – tra l'altro -- all'immagine del nostro Paese sul piano internazionale.

Ich stelle deshalb die Notwendigkeit eines Beitritts der Schweiz zum internationalen Uebereinkommen und eine entsprechende Strafrechtsrevision nicht zur Diskussion, obwohl die Bekämpfung von Straftaten bereits gesetzgeberisch hinreichend abgedeckt ist.

Ich finde, auch eine Bekämpfung von rassistischen Manifestationen jeder Art hat ihre Notwendigkeit, aber mit der Repression ist es nicht getan; die Prävention nach dem Motto «Vorbeugen ist besser als heilen» gilt auch hier.

Wir sind heute mit einer eindrucklichen Zunahme von rassistischen Reaktionen konfrontiert, nicht nur im Ausland, sondern auch in unserem Land. Im Bericht des Bundesrates über den Extremismus in der Schweiz, den wir gerade behandelt haben, finden wir eine Liste fremdenfeindlicher Ereignisse, die schon für 1990 recht lang ist, für 1991 aber erschreckende Ausmasse erreicht, obwohl sich jetzt ein Rückgang anzubahnen scheint. Reaktionen sind aber naturgemäss Antworten auf Provokationen.

Unser Land war schon immer eine Insel der Zuflucht für politisch Verfolgte und für kriegsbedrohte Menschen – es soll es auch in Zukunft bleiben. Wenn aber Spannungen auftreten und es zu fremdenfeindlichen Reaktionen kommt, muss man sich nach den Gründen fragen oder noch besser danach: Was wurde falsch gemacht? Die Wurzeln des Rassismus, oder besser, ein Unbehagen, ein Misstrauen und Aengste gegenüber Mitgliedern anderer Rassen sind im Unterbewusstsein des Menschen verankert und sind sicherlich genetisch bedingt.

Wir haben die Tendenz, immer nur entsprechende Verhaltensmuster der «Weissen» gegen die «Gelben» und die «Schwarzen» hervorzuheben, aber das Phänomen hat seine Gültigkeit auch in der umgekehrten Richtung. Menschen anderer Rassen, aber auch schon anderer Kulturen zu akzeptieren, ist eine Erziehungsleistung und Resultat einer persönlichen Anstrengung. Dies ist relativ leicht möglich, solange es einem gut geht. Sobald aber eine die eigene Existenz im engeren oder weiteren Sinne bedrohende Konkurrenz auftritt, kommt es relativ leicht zum Durchbruch der latent vorhandenen Abwehrreaktionen, die als Ausdruck des Ueberlebensinstinktes und damit der Angst zu interpretieren sind. Wenn sich solche Erscheinungen einmal manifestieren, wird es schwierig, diese auch mit strafrechtlichen Massnahmen unter Kontrolle zu bringen. Es muss auf Prävention gesetzt werden.

Ich erläutere das an einem Beispiel. Die Frühintegration von Asylanten ist meines Erachtens nicht die richtige Doktrin. Wer in unserem Land Zuflucht sucht, muss zunächst in eine geschlossene Auffangstation eingewiesen werden. Kontakte mit der einheimischen Bevölkerung sind zu vermeiden. Die Insassen sind für gemeinnützige Arbeiten einzusetzen, wie Reinigung der Wälder, der See- und Flussufer usw. Auch hier könnte ausserdem eine vernünftige Arbeitstherapie nur von Nutzen sein. Die soziale Integration hat erst stattzufinden, wenn das Asylgesuch bearbeitet worden und das Ergebnis positiv ausgefallen ist. So könnte sicherlich allen oder zumindest den meisten Anschlägen auf Asylantenheime vorgebeugt werden, was auch im Interesse dieser Menschen wäre.

Ich bin mit legislativen und repressiven Massnahmen gegen die Rassendiskriminierung und gegen den Rassismus einverstanden, aber ich wiederhole nochmals: Prioritäre Bedeutung kommt der Prävention und besonders dem Verhindern von Provokationen zu.

Ich bin für Eintreten und Zustimmung zu den beiden Vorlagen, aber aufgepasst: Damit ist es nicht getan! Wir dürfen nicht glauben, dass wir hiermit unsere Pflicht getan haben und dass damit das Problem der Rassendiskriminierung aus der Welt geschafft ist.

**M. Felber**, conseiller fédéral: Le message dont vous discutez a été adopté par le Conseil fédéral le 2 mars 1992. Il avait été annoncé par le gouvernement à plusieurs reprises et la consultation auprès des cantons et des partis politiques a donné des résultats favorables à la ratification de la convention et à la modification nécessaire du Code pénal suisse.

Le fait que cette convention date de presque trente ans n'enlève rien, hélas, à l'actualité de son sujet. Les violences raciales, comme l'ont relevé certains orateurs, en Allemagne en

particulier, mais aussi dans d'autres pays d'Europe occidentale y compris la Suisse, démontrent que les idéologies racistes n'ont pas encore disparu en Europe, ces idéologies qui nient un des fondements les plus importants de nos sociétés, la dignité égale de tous les êtres humains.

Si nous portons notre regard au-delà des frontières de nos voisins, la situation est encore plus préoccupante. Les horreurs de la guerre en ex-Yougoslavie où s'affrontent des groupes d'identité ethnique différente n'ont toujours pas cessé. Nous savons tous qu'il y a des tensions et des conflits ethniques dans bien d'autres régions de l'Europe centrale et orientale.

Nous sommes donc d'accord que l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ne résoudra, hélas, pas les problèmes à court terme. Les instruments internationaux en matière de protection des droits de l'homme n'ont jamais pu faire cesser une guerre, mais les conventions et le contrôle international de leur application et de leur respect, au niveau national, contribuent indéniablement à prévenir de tels conflits et à trouver des solutions pacifiques à des problèmes politiques: l'adhésion de la Suisse à la présente convention exprimera donc notre solidarité envers la communauté des Etats, qui est basée sur cette idée du rôle que jouent les droits de l'homme dans les relations internationales. La Suisse doit, par conséquent, se joindre aux Etats qui luttent contre la violation d'un droit de l'homme aussi essentiel que l'interdiction de la discrimination raciale.

La convention que nous vous proposons d'accepter est une des conventions les plus largement acceptées sur le plan universel – je précise que cela ne signifie pas que ce sont les plus largement respectées. Son adoption a eu lieu le 21 décembre 1965 et, depuis lors, elle a été ratifiée par 132 Etats, il est particulièrement important de le souligner. Même si cela paraît un effort modeste, c'est un pas que nous devons franchir face aux horreurs que peut déclencher l'idéologie raciste.

Ces réflexions soulignent donc l'importance que nous attachons, dans le cadre de notre politique étrangère, à l'adhésion de la Suisse à cette convention qui complète, dans un domaine important, les deux pactes relatifs aux droits de l'homme qui sont entrés en vigueur dans notre pays en septembre de l'année passée. L'adhésion de la Suisse s'inscrit ainsi dans le cadre de notre politique en faveur des droits de l'homme sur le plan universel.

Il n'y a pas seulement une dimension internationale à cette question, il y a aussi un aspect suisse important. Le rapport sur l'extrémisme que vous venez de discuter montre bien que la violence raciste existe bel et bien en Suisse. La persistance de manifestations xénophobes a renforcé le Conseil fédéral dans sa conviction que le moment était venu pour la Suisse d'adhérer à la convention et de prendre les dispositions nécessaires à cet effet. La convention interdit la discrimination raciale et oblige les Etats parties à prendre des mesures destinées à combattre et à prévenir – cette dimension de la prévention est évidemment extrêmement importante dans le domaine de la discrimination raciale. La convention se base sur une interprétation large du terme de race, elle vise à abolir les distinctions fondées non seulement sur des caractéristiques physiques, comme la couleur de la peau, 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 immuables, se considère lui-même ou est considéré comme différent des autres groupes. C'est une tentative de définition.

Cependant, la convention autorise expressément les Etats 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. L'article 4 de la convention exige en particulier que certains actes soient réprimés par des dispositions pénales. Doivent être déclarés punissables toute diffusion d'idées racistes, toute incitation à la discrimination raciale, tout acte de violence raciste ainsi que toute propagande raciste organisée. C'est pourquoi le Conseil fédéral a proposé d'introduire, dans le Code pénal et dans le Code pénal militaire, une nouvelle disposition qui rendra désormais punissables certains actes racistes commis publiquement.

Nous souhaitons que cette convention ait un effet de prévention générale. C'est ce que l'on appelle la peur du gendarme, ici, la peur de la loi. Donc, l'inscription dans le Code pénal, c'est aussi une mesure de prévention qui peut retenir ceux qui seraient tentés par une attitude raciste.

Je crois qu'il n'est pas nécessaire, après les introductions du président de la Commission des affaires juridiques de votre conseil et les interventions de plusieurs de vos collègues, de revenir sur les définitions qui sont contenues dans les textes que vous avez sous les yeux et que le Conseil national a, dans une large mesure, déjà acceptées.

Venons-en tout simplement aux deux réserves qui soulèvent sans doute quelques remarques. La première concerne l'article 4 de la convention dont je viens de parler. Le Conseil fédéral est bien conscient des problèmes délicats qui se posent dans ce domaine. Nous aurons là expressément besoin d'une jurisprudence judiciaire pour déterminer véritablement les limites. Il est clair que nous ne pouvons accepter des actes qui sont basés sur une idéologie raciste, qui portent ainsi atteinte à la dignité des personnes appartenant à des groupes particuliers de notre population. Ces personnes doivent être protégées contre de tels actes. En réalité, nous le savons, il n'est pas toujours facile de tracer les limites entre un comportement raciste, qui doit être réprimé, et l'expression d'une opinion politique, même si celle-ci est extrême, même si elle est politiquement inacceptable, sans être cependant punissable. De plus, il faut avouer qu'il serait trop simple et même dangereux de penser que les idées racistes disparaissent si on réprime simplement leur expression en public. Je viens là au-devant des préoccupations de M. Morinoli. Il y a prévention, mais punir ne suffit pas à éliminer le racisme, c'est clair.

Notre système démocratique est basé sur la liberté d'expression et d'association, ainsi que sur le respect mutuel et sur la dignité égale de tous les membres de notre société. C'est l'article 4 de la constitution, en particulier. En vue de trouver un équilibre entre ces deux intérêts différents, le Conseil fédéral propose de formuler, et cela à l'instar d'un certain nombre d'autres pays de l'Europe occidentale, une réserve à la convention qui permet à la liberté d'expression, 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 cercles exclut pratiquement du marché du travail suisse les ressortissants de certaines catégories d'Etats, aux valeurs culturelles différentes, parce que ces différences rendent difficile l'intégration des étrangers dans la société suisse. Certes, la politique suisse en matière d'admission d'étrangers ne poursuit pas du tout 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. Nous pensons cependant que la non-ouverture du marché du travail à des groupes complets n'est pas une politique raciste de la part d'un gouvernement.

Le Conseil fédéral est conscient du fait que les dispositions pénales ne suffisent pas à elles seules à prévenir ni la xénophobie ni la discrimination raciale. Comme cela ressort de la convention, des mesures positives 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. A 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 bien sûr encore beaucoup de travail à faire.

Le Conseil fédéral, de son côté, a l'intention de charger une commission extra-parlementaire de le conseiller dans ce domaine et de lui proposer des mesures concrètes de lutte contre la discrimination raciale. Ce que nous souhaitons, c'est éviter dans la plus large mesure possible la nécessité d'appliquer des dispositions pénales que nous vous demandons aujourd'hui d'adopter.

A titre de mécanisme international de contrôle, la convention a institué le Comité pour l'élimination de la discrimination ra-

ciale. Celui-ci est chargé d'examiner les rapports que les Etats parties doivent présenter tous les deux ans. Ces rapports doivent contenir des informations sur les mesures d'ordre législatif, administratif ou autres, que les Etats 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, et c'est important, n'a pourtant pas la compétence de décider qu'un Etat partie a violé la convention; il n'est donc pas comparable à la Cour 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. Nous jugeons en effet utile d'attendre les premières expériences que nous ferons avec les rapports étatiques que nous établirons à l'intention de ce comité, comme nous l'avons d'ailleurs fait pour le mécanisme de plaintes individuelles qui est prévu par le pacte relatif aux droits civils et politiques.

En conclusion, je dirai que l'interdiction de la discrimination raciale n'est pas un concept nouveau pour le droit suisse, comme l'a d'ailleurs parfaitement rappelé le président de la commission. Le principe de l'égalité devant la loi, qui est inscrit à l'article 4 alinéa premier de notre constitution, interdit déjà toute discrimination fondée sur la race. Ce principe reflète notre conviction que tout être humain, quelles que soient son origine ou sa couleur, a le même droit à la dignité humaine. Le Conseil fédéral vous recommande dès lors de suivre le Conseil national et les propositions de votre commission.

Permettez-moi encore de remercier, en mon nom personnel le président de la commission, M. Zimmerli, ainsi que les membres de la commission de l'appui qu'ils nous ont apporté, du travail extrêmement important qu'ils ont accompli, notamment pour discuter le projet B relatif au Code pénal de manière à l'améliorer et à le préciser, permettant ainsi certainement aux tribunaux de pouvoir en faire une application intelligente, intéressante et claire, d'où découlera une jurisprudence nécessaire. Permettez-moi aussi de les remercier de m'avoir appuyé dans cette tâche difficile pour un non-juriste que de discuter des modifications du Code pénal.

#### **A. Bundesbeschluss betreffend das Internationale Uebereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung**

#### **A. Arrêté fédéral portant approbation de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale**

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

*Detailberatung – Discussion par articles*

#### **Titel und Ingress**

*Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates*

#### **Titre et préambule**

*Proposition de la commission  
Adhérer à la décision du Conseil national*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 1**

*Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
Proposition de la commission  
Adhérer à la décision du Conseil national*

**Zimmerli, Berichterstatter:** Ich beantrage Ihnen, dass wir die Absätze 1 und 3 gemeinsam behandeln und dass ich noch zwei, drei Worte zu den Vorbehalten sage. Ich kann mich kurz

fassen, nachdem sich Herr Bundesrat Felber schon geäußert hat. Dann schlage ich Ihnen vor, den Absatz 4 getrennt zu behandeln, weil ich dort auch noch eine kleine Anmerkung machen möchte.

Zum Vorbehalt zu Artikel 4: Dieser Vorbehalt betrifft – Herr Bundesrat Felber hat es gesagt – die Frage der Grundrechtskonflikte. Ich verweise auf Ziffer 613 der Botschaft. Der Kerngehalt der Meinungs- und Informationsfreiheit wird durch die Vorlage des Bundesrates nicht berührt. Da sind wir uns einig. Weder eine sachliche Berichterstattung noch die in einer Demokratie notwendige politische Diskussion wird vom neuen Straftatbestand erfasst. Es wird aber im Hinblick auf die Meinungsfreiheit nicht möglich sein, alle Anforderungen von Artikel 4 des Uebereinkommens wortwörtlich im Sinne des Strafrechts zu verwirklichen. Darauf wurde mehrmals hingewiesen, und auch Herr Bundesrat Felber hat dies betont. Die Diskussion wurde bereits im Anschluss an das Vernehmlassungsverfahren intensiv geführt. Gleiches gilt auch für die Vereinsfreiheit. Das Erfordernis, die Mitgliedschaft an rassistischen Organisationen generell zu pönalisieren, erklärt sich daraus, dass in einigen Vertragsstaaten eine Kontrolle der Neugründung von Organisationen besteht. Dazu haben wir im schweizerischen Recht keine Handhabe. Artikel 4 des Uebereinkommens räumt den Vertragsstaaten ausdrücklich die Möglichkeit ein, bei der strafrechtlichen Erfassung der Rassendiskriminierung auch noch andere grundrechtliche Aspekte zu berücksichtigen, um die Kollisionsfragen zu beantworten. Das besondere Gewicht, das der Meinungs- und Vereinsfreiheit in einer westlichen Demokratie im allgemeinen und im direktdemokratischen schweizerischen System im besonderen zukommt, rechtfertigt dies. Es ist deshalb nötig, dass wir insoweit einen Vorbehalt anbringen, wie das – auch Herr Bundesrat Felber hat darauf hingewiesen – in anderen westeuropäischen Staaten auch erfolgt ist. Das ist also nicht originell.

Dieser Vorbehalt ist unbestritten geblieben. Ich beantrage Zustimmung.

Zum zweiten Vorbehalt: Herr Bundesrat Felber hat mit Recht darauf hingewiesen, dass dieser Vorbehalt das sogenannte Dreikreismodell betrifft. Das ist nach dem Abkommen zulässig und sachlich zurzeit nötig. Auch hier haben wir eine Diskussion geführt.

Ich beantrage auch hier namens der einstimmigen Kommission Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates. Dieser Vorbehalt kann im übrigen zurückgezogen werden, wenn er gegenstandslos geworden ist. Das sagt Absatz 3.

Zur Streichung von Absatz 4: Herr Bundesrat Felber hat darauf hingewiesen, dass es hier um die «Kompetenz des Ausschusses zur Entgegennahme und Erörterung individueller Mitteilungen» geht. Hier können wir gegebenenfalls später nachziehen. Ich verweise auf Artikel 14 des Uebereinkommens. Der Unterschied zwischen der bundesrätlichen Botschaft und dem Beschluss des Nationalrats liegt darin, dass der Bundesrat der Meinung war, es habe eine solche Erklärung aus politischen Gründen auf dem ordentlichen Weg der Gesetzgebung zu erfolgen, d. h., es sei dafür eine Botschaft an das Parlament nötig. Der Bundesrat hat sich in unserer Kommission mit der Streichung einverstanden erklärt. Sachlich besteht kein Unterschied. Es ist eine politische Frage.

Ich beantrage Ihnen, dem Nationalrat zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

## Art. 2

### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

32 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

## B. Schweizerisches Strafgesetzbuch. Militärstrafgesetz B. Code pénal suisse. Code pénal militaire

**M. Béguin:** Certains craignent que la formulation assez large et relativement vague, il est vrai, de la disposition pénale de l'article 261bis (nouveau) n'ouvre la voie à des interprétations extensives, par conséquent à une insécurité juridique qui pourrait, d'une part, porter atteinte à la substance même du grand principe du droit pénal, «nullum crimen, nulla poena sine lege», et, d'autre part, limiter considérablement la liberté d'opinion.

A mon avis, ces craintes sont exagérées. S'il est vrai que le texte proposé peut apparaître, du point de vue formel, comme une sorte de corps étranger dans notre Code pénal, il faut relever que nous avons déjà adopté récemment des dispositions nouvelles, contraintes par les circonstances et l'évolution de la criminalité, qui ne répondaient pas non plus aux critères classiques de l'incrimination pénale – je pense en particulier au délit d'initié et au blanchiment de l'argent sale. Cela peut peut-être chagriner les puristes, mais ne saurait en aucun cas effrayer les praticiens.

En effet, le message du Conseil fédéral me paraît fixer clairement les limites des états de fait punissables. Ainsi, la propagande raciste, au sens large, telle qu'elle est visée aux deux premiers paragraphes de l'article 261bis (nouveau), n'est érigée en infraction que si l'activité incriminée implique une action méthodique et ciblée dont le but est l'abaissement et la calomnie systématiques. Une «manifestation de mauvaise humeur», comme dit le message à la page 43, voire même une constatation objective dénuée de toute connotation idéologique, devrait échapper aux foudres de la loi. Ce texte ne permettrait sans doute pas d'inculper celui qui, reprenant la phrase célèbre du général de Gaulle lors de l'une de ses conférences de presse, dirait: «Israël, peuple dominateur et sûr de lui», parce qu'il n'y a dans ce constat aucun indice permettant d'imputer à l'auteur une volonté d'abaisser ou de calomnier. L'élément constitutif de l'action méthodique et ciblée, comme le stipule le message, ferait défaut.

En outre, il appartiendra au Tribunal fédéral, en se fondant sur les méthodes classiques d'interprétation, de préciser les contours de certaines notions juridiques et de circonscrire les faits punissables, comme il le fait en d'autres matières. Il suffit pour s'en convaincre de consulter l'abondante jurisprudence consacrée par exemple à la notion d'astuce, élément constitutif de l'escroquerie, au faux titre que constitue ou non selon les cas la facture antidatée, ou encore à la notion de l'honneur pénalement protégée dans la diffamation ou la calomnie.

Ces difficultés, en réalité, sont le pain quotidien des pénalistes. Et si l'on peut admettre que ce délit de mise en danger abstraite donnera lieu à des querelles juridiques, cela me paraît de peu de poids au regard de l'impérieuse nécessité, pour notre société, non seulement d'affirmer les valeurs qui la fondent, mais de manifester concrètement, par le biais du droit pénal notamment, notre volonté de lutter contre des démons dont nous savons qu'ils sont toujours prêts à relever la tête, notre volonté de manifester notre solidarité sur le plan international. Et c'est là, évidemment, une question politique comme l'a relevé à juste titre M. Zimmerli, président de la commission, tout à l'heure.

C'est dans cet esprit que je vous invite à entrer en matière.

**On. Salvioni:** Ci sono dei metodi per praticare il razzismo che sfuggono certamente alla norma di legge penale che ci apprestiamo a votare. E questi sistemi sono purtroppo regolarmente sfruttati da organizzazioni politiche che sull'odio verso il diverso, sull'odio verso lo straniero, hanno costruito e costruiscono le loro fortune.

Ho preso nota con piacere che il rappresentante della Lega in questa sede ha votato l'entrata in materia ed ha sostenuto l'articolo di legge. Tuttavia vorrei ricordare che i rappresentanti dello stesso partito al Consiglio nazionale hanno violentemente attaccato questo articolo di legge e hanno violentemente attaccato la proposta del Consiglio federale di aderire alla Convenzione.

Ora, per un motivo di chiarezza, io vorrei sapere qual'è la posi-



zione di questo partito, perché finora tanto i cosiddetti Democratici svizzeri quanto la Lega si sono soprattutto avvalsi di questo sentimento popolare contro lo straniero, contro il diverso, alimentandolo e cercando di trarne dei frutti politici. Purtroppo, la persona in questione è assente. La domanda quanto meno resterà nei verbali.

**M. Felber**, conseiller fédéral: L'essentiel a été dit par M. Béguin qui, en qualité de praticien du droit, a remarqué le caractère un peu général de la disposition, mais qu'il a mis en parallèle avec d'autres dispositions de notre Code pénal sur l'honneur, sur l'astuce, sur les faux dans les titres, etc., qui permettent en effet aux praticiens d'appliquer de semblables dispositions. Je remercie M. Béguin d'avoir ainsi appuyé les propositions qui ont été faites par le Conseil fédéral, modifiées quelque peu par la commission, et que nous acceptons.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

*Detailberatung – Discussion par articles*

#### **Art. 1 Art. 261bis**

*Antrag der Kommission*

*Einleitung*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abschnitt 1*

.... ihrer Rasse, Ethnie oder Religion zu Hass oder ....

*Abschnitt 2*

.... einer Rasse, Ethnie oder Religion gerichtet sind;

*Abschnitt 3*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abschnitt 4*

.... ihrer Rasse, Ethnie oder Religion in ihrer Menschenwürde

....

*Abschnitt 5*

*Mehrheit*

wer eine von ihm angebotene Leistung, die für die Allgemeinheit bestimmt ist, einer Person oder einer Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion verweigert,

*Minderheit*

(Schmid Carlo, Küchler, Meier Josi, Ziegler Oswald)

wer eine von ihm der Allgemeinheit angebotene Leistung einer Person ....

*Abschnitt 6*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag Küchler*

*Abschnitt 4*

.... ihrer Rasse, Ethnie oder Religion in einer gegen die Menschenwürde verstossenden Weise erniedrigt oder diskriminiert oder aus einem dieser Gründe ....

#### **Art. 1 art. 261bis**

*Proposition de la commission*

*Introduction*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Paragraphes 1, 4*

Adhérer à la décision du Conseil national

(La modification ne concerne que le texte allemand)

*Paragraphe 2*

.... d'une race, d'une ethnie ou d'une religion;

*Paragraphe 3*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Paragraphe 5*

*Majorité*

celui qui aura refusé à une personne ou à un groupe de personnes, en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse, une prestation destinée à l'usage du public,

*Minorité*

(Schmid Carlo, Küchler, Meier Josi, Ziegler Oswald)

.... une prestation offerte au public,

*Paragraphe 6*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition Küchler*

*Paragraphe 4*

.... ou de toute autre manière, humilié ou discriminé d'une façon qui porte atteinte à la dignité humaine une personne ou un groupe de personnes en raison de leur race, de leur appartenance ethnique ou de leur religion ou qui, pour la même raison, niera, minimisera grossièrement ou cherchera à justifier le génocide ou d'autres crimes contre l'humanité, ....

*Einleitung, Abschnitte 1–3 – Introduction, paragraphes 1–3*

**Zimmerli**, Berichterstatter: Angesichts des Eintretensvotums von Herrn Kollege und Staatsanwalt Béguin kann ich mich hier sehr kurz halten. Es geht in den Abschnitten 1 bis 3 darum, die staatsvertraglichen Verpflichtungen im Bereiche des Strafrechtes umzusetzen. Was verlangt die Konvention?

1. Dass die Verbreitung von Ideen über die Minderwertigkeit gewisser Rassen pönalisiert wird.

2. Dass das Aufreizen zur Rassendiskriminierung als strafbar erklärt wird.

3. Dass Unterstützungsmassnahmen bei rassendiskriminatorischen Aktionen bestraft werden.

4. Dass die Signatarstaaten bei öffentlich angebotenen Leistungen Diskriminierungen aufgrund der Rassenzugehörigkeit verhindern.

Ihre Kommission hat sich einlässlich mit dem bundesrätlichen Konzept auseinandergesetzt. Es wurden mehrmals Zweifel geäussert, ob der Artikel einen hinreichenden Bestimmtheitsgrad im Sinne unserer strafrechtlichen Rechtsstradition aufweise. Vorab aus politischen Gründen, und weil sich keine taugliche Alternative anbot, stimmte die Kommission dem Konzept zu. Es ist für uns ausgesprochen beruhigend, aus dem Munde von Herrn Staatsanwalt Béguin gehört zu haben, dass diese Norm durchaus praktikabel ist, wenn man nur will. Auch die Strafrechtler sind sich gewohnt, mit unbestimmten Gesetzesbegriffen umzugehen, und es ist mit Recht mehrmals betont worden, dass diese Strafbestimmung auch eine eminent generalpräventive Bedeutung hat. Das kommt nun in den Abschnitten 1 bis 3 zum Ausdruck. Darin geht es um die Bekämpfung der Rassenhetze in den verschiedenen denkbaren Formen.

In Abschnitt 1 wird das einfache Aufrufen zur Rassenhetze als strafbar erklärt. In Abschnitt 2 beschäftigt man sich mit einer subtileren Form der Aufhetze, die mit vermehrtem gedanklichem Aufwand verbunden ist, und Abschnitt 3 beschäftigt sich mit Aktionen, die gleichsam auf einem höheren organisatorischen Standard erfolgen, die also systematisch geplant werden und deshalb möglicherweise auch wirksamer sind als das einfache Aufhetzen einer Einzelperson. Alle drei Abschnitte haben aber nur das öffentliche Aufhetzen zum Ziel. Es geht um Aufrufe, die sich an eine unbestimmte Zahl von Personen richten.

Die Kommission hat sich nach kurzer Diskussion hinter dieses Konzept gestellt und den drei ersten Abschnitten zugestimmt, allerdings mit der Umstellung der Begriffe «Ethnie» und «Religion», wie im übrigen auch in der französischsprachigen Vorlage, einerseits aus Gründen der Symmetrie und andererseits, weil wir gefunden haben, es sei auch sachlich richtig. Der Bundesrat hat sich dieser Umstellung angeschlossen.

So weit mein Kommentar zu den ersten drei Abschnitten. Ich bitte um Zustimmung.

*Angenommen – Adopté*

*Abschnitt 4 – Paragraphe 4*

**Zimmerli**, Berichterstatter: Hier geht es um eigentliche Angriffe aufgrund rassendiskriminatorischer Motive. Die strafrechtliche Erwähnung der Menschenwürde ist mit Blick auf den erforderlichen Bestimmtheitsgrad einer Strafnorm nicht unproblematisch.

Allerdings wären direkte rassendiskriminatorische Handlungen

gen nicht mehr erfasst, wenn man einfach auf die Erwähnung der Menschenwürde verzichten würde. Abschnitt 4 ist mit anderen Worten eine Art Auffangtatbestand für schwere Fälle, ist anspruchsvoll in der Handhabung, kann aber vom Konzept her kaum anders gefasst werden als so, wie es der Nationalrat auf Empfehlung eines beigezogenen Experten, Herrn Prof. Karl Ludwig Kunz, getan hat. Die Kommission hat sich davon überzeugen können, dass der Sache nach kein Unterschied zum Konzept des Bundesrates besteht. Im übrigen wurden auch hier die Begriffe «Ethnie» und «Religion» umgestellt. Nun hat Herr Küchler einen Antrag gestellt, welcher der Kommission nicht vorgelegen hat. Ich kann mich deshalb auch nicht im Namen der Kommission äussern, möchte das aber zur Beschleunigung des Verfahrens im eigenen Namen sogleich tun: Herr Küchler hat durchaus die Idee aufgenommen, die bei uns unbestritten war, nämlich die Menschenwürde so zu erwähnen, dass sie strafrechtlich möglichst gut handhabbar ist. Was Sie im Antrag Küchler sehen, ist in diesem Sinne nur eine Präzisierung, aber wenn ich Herrn Küchler richtig verstanden habe, in keiner Art und Weise eine grundlegende Aenderung des Konzeptes.

Persönlich könnte ich mich mit dieser Präzisierung durchaus einverstanden erklären. Wir schaffen damit eine Differenz, die meines Erachtens sachlich ohnehin nötig ist, auch wegen Abschnitt 5, über den wir noch sprechen. Wenn sich hier noch irgendwelche Schwierigkeiten ergeben sollten, können sie ohne weiteres im anderen Rat bereinigt werden.

Persönlich beantrage ich Ihnen, dem Antrag Küchler zuzustimmen.

**Küchler:** In Uebereinstimmung mit dem Kommissionspräsidenten bin natürlich auch ich grundsätzlich damit einverstanden, dass der Rassenhetze und den direkten feindseligen Handlungen gegenüber Fremden unter anderem auch mit strafrechtlichen Mitteln Einhalt geboten wird. Aber bei der Konzipierung einer Strafnorm müssen wir darauf achten, dass diese nicht ausufert oder dass diese jede abschätzige oder spöttische Bemerkung oder jeden Witz über die Angehörigen einer bestimmten Gruppe als strafbar erklärt. Eine solche Gesetzgebung geriete meines Erachtens nicht nur in eine heikle Spannungslage zur Meinungsäusserungsfreiheit, sie würde schliesslich auch der Sache selbst einen schlechten Dienst erweisen, denn gerade in der heutigen Zeit besteht ja im Volke ein gewisses Bedürfnis, sich zu definieren, sich abzugrenzen. Bei dieser Abgrenzung kann es aber durchaus zu Aussprüchen und Handlungen gegenüber Fremden kommen, die wir zwar nicht billigen, hinter denen aber nicht eigentlich böse Absicht oder verwerfliche Gesinnung steckt. Es muss also vermieden werden, dass bereits solche Handlungen für strafbar erklärt werden und als Officialdelikte zur Eröffnung eines Strafverfahrens führen. Eine solche Gesetzgebung würde in unserer Bevölkerung auf wenig Verständnis stossen. Entsprechende Urteile könnten fremdenfeindliche Stimmungen eher noch anheizen und dem Klima der Toleranz letztlich abträglich sein.

In diesem Sinne scheint mir der Abschnitt 4 von Artikel 261bis (neu) StGB noch Schwachstellen aufzuweisen. Er ist in seinen Konturen irgendwie unscharf und geht tendenziell zu weit. Deshalb dürfte er den Richter vor schwierige Interpretationsfragen stellen. Das ist nicht nur unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten unbefriedigend, sondern meines Erachtens wäre es auch politisch nicht klug.

Wenn Sie den Antrag lesen, mag der Unterschied zum Vorschlag des Nationalrates und der Kommission des Ständerates auf den ersten Blick nicht allzu gross erscheinen. Statt von «in ihrer Menschenwürde angreift» zu sprechen, wird in meinem Antrag von «in einer gegen die Menschenwürde verstossenden Weise erniedrigt oder diskriminiert» gesprochen.

Ich meine, dass der Tatbestand mit dieser Neuumschreibung der Tathandlung im Vergleich zu den bisherigen Vorschlägen einiges präziser gefasst werden kann. Die Tathandlungen «Erniedrigen» und «Diskriminieren» stehen in einem engen Zusammenhang. Unter «Erniedrigen» im Sinne meines Vorschlages fällt also nicht jegliche unbedachte Handlung oder Aeussuerung, wie zum Beispiel «die Italiener sind alles faule Kerle»

oder dergleichen, was selbstverständlich nicht stimmt. «Erniedrigen» heisst in diesem Kontext vielmehr, dass ein Mensch oder eine Gruppe vom Täter in einer konkreten Situation gezielt blossgestellt, gekränkt oder diffamiert wird. Bei der Diskriminierung handelt es sich, wie ja schon im ersten Abschnitt erwähnt, um eine stossende Benachteiligung, die sachlich in keiner Weise gerechtfertigt werden kann. Es geht mir also bei Abschnitt 4, mit dem wir übrigens Neuland beschreiten und der als Officialdelikt ausgestaltet ist, darum, unter allen Umständen zu vermeiden, dass künftig eine Hetzjagd in unserem Land, eine Jagd nach unbescholtenen Bürgern stattfindet, denen eine unbedachte Aeussuerung über die Lippen gekommen ist. Es geht mir also auch um die Praktikabilität von Abschnitt 4.

Bestraft wird demnach im Sinne der neuen Bestimmung zum Beispiel, wer als Vorgesetzter im Militär einem Juden ganz generell die Möglichkeit abspricht, ein ordentlicher Soldat oder ein pflichtbewusster Bürger dieses Landes zu sein. Eine Erniedrigung fände statt, wenn jemandem in der Öffentlichkeit das Recht auf Leben oder ein anderes Menschenrecht abgesprochen würde, etwa mit dem Anwurf: «Dich und die deinen sollte man vollständig ausrotten.»

Und eine Diskriminierung läge beispielsweise vor, wenn Angehörigen einer Rasse generell verboten würde, sich zu versammeln. Nicht unter die Bestimmung fallen würden hingegen bloss leichtfertige, spöttische und witzig sein wollende Aeussuerungen, die nicht darauf ausgerichtet sind, jemanden ernstlich zu kränken oder zu verletzen. In dieser Hinsicht muss ja jede Volksgruppe eine gewisse Meinungsäusserungsfreiheit beanspruchen dürfen. Solche Bemerkungen sollen also straflos bleiben, wollen wir nicht plötzlich von einem Extrem ins andere fallen, das heisst von der bisherigen Strafflosigkeit in eine relevante Einschränkung der Meinungsfreiheit.

Ich glaube, die Wichtigkeit, die Tragweite dieser Bestimmung, rechtfertigt es, dass wir eine Differenz zum Nationalrat schaffen, wie dies der Herr Kommissionspräsident gesagt hat, damit dieser Absatz nochmals in aller Ruhe und in seiner ganzen Tragweite ausgeleuchtet werden kann.

Ich möchte Sie aus diesen Gründen ersuchen, meinem Aenderungsantrag zuzustimmen.

**M. Petitpierre:** Je ne vais pas me battre contre cette proposition. J'aimerais faire deux choses: en montrer les limites – j'ai l'impression qu'elle ne résout pas vraiment les problèmes – et faire une proposition de vocabulaire, donc un sous-amendement – si vous le permettez, Monsieur Küchler.

En ce qui concerne tout d'abord les limites, ce n'est pas en ajoutant des notions comme «humilié» ou «discriminé» qu'on change la nature des choses. Si quelqu'un est hypersusceptible, il va se sentir humilié et discriminé déjà par une plaisanterie. J'ai donc peur qu'au fond nous nous lancions dans un raisonnement circulaire. On a l'air d'ajouter des conditions, mais en réalité, on n'ajoute rien du tout, parce qu'une plaisanterie pour des gens, encore une fois, hypersusceptibles, est humiliante et discriminante. Donc, on tourne en rond. Si cela peut faciliter les choses, je ne m'oppose pas, mais j'aimerais qu'au moins, en français, cette humiliation soit remplacée par l'abaissement, qu'on reprenne en allemand l'idée de «Herabsetzung» pour «Erniedrigung», parce que si l'on veut simplifier une disposition pénale, on n'ajoute pas un concept nouveau. On essaie de s'en tenir au concept que l'on a déjà. Au début de cet article, au deuxième paragraphe, on a «une idéologie visant à abaisser» – «herabsetzen» – et je n'aimerais pas que l'on y ajoute «humilier», parce que l'on va se demander quelle est la différence entre «abaisser» et «humilier». Y a-t-il vraiment une différence? Je pense qu'il n'y en a pas; je souhaite qu'il n'y en ait pas. Je souhaite que, selon votre idée, Monsieur Küchler, on simplifie autant que possible cette norme.

Je ne vais donc pas combattre la proposition Küchler, mais je voudrais avoir dit que la dignité humaine doit supporter la plaisanterie. Que l'on ajoute des mots ou non, la dignité humaine doit supporter la plaisanterie. C'est cela, me semble-t-il, qu'il faut retenir. Si l'on introduit votre notion, alors que ce soit la notion qui figure déjà au deuxième paragraphe.



**M. Felber**, conseiller fédéral: Au nom du Conseil fédéral, je peux dire que j'adopte la même attitude que celle de M. Petitpierre, avec les mêmes réserves que le président de la commission, M. Zimmerli.

En fait, on peut accepter cette précision dans le texte. Il n'y a qu'une nuance – j'ai consulté bien sûr les juristes de la couronne – qui est quand même assez importante. En fait, la dignité humaine, telle qu'elle figure dans le texte qui vous est proposé par la commission et qui était à l'origine dans le texte du Conseil fédéral, devient un bien juridique protégé, au titre juridique, alors que là on ajoute toute espèce de circonstances, et c'est en fait une formulation plus substantielle, mais on perd ce concept plus global de dignité humaine, puisqu'on y ajoute encore des cas particuliers, des règles particulières. Mais sur le fond, Monsieur Küchler, nous pouvons accepter votre proposition. Peut-être que le remplacement de «humilier» par «abaïsser», pour avoir une analogie avec le deuxième paragraphe, serait le bienvenu.

**Präsident:** Wir haben also zu Abschnitt 4 den Antrag von Herrn Küchler und den Abänderungsantrag von Herrn Petitpierre.

Ich möchte Herrn Küchler fragen, ob er dem Abänderungsantrag von Herrn Petitpierre zustimmt.

**Küchler:** Ich stimme dem Abänderungsantrag von Herrn Petitpierre zu. Es geht mir ja darum, dass wir auf jeden Fall eine Differenz schaffen, damit der Nationalrat nochmals das ganze Thema ausleuchten kann.

**Präsident:** Somit würde in Ihrem Antrag «erniedrigt» durch «herabsetzt» ersetzt. In der französischen Fassung stünde «abaissé» statt «humilié».

**Zimmerli**, Berichterstatter: Ich möchte die Diskussion nicht verlängern. Aber in der deutschen Sprache ist das Problem viel weniger dringlich als in der französischen Sprache. Ich möchte einfach den Vorbehalt machen, dass die Redaktionskommission noch prüft, ob man im Abschnitt 4 im Zusammenhang mit Menschenwürde tatsächlich auch von «Herabsetzung» sprechen kann. In der Sache sind wir uns vollständig einig.

**Präsident:** Ich glaube auch, dass man mit der Uebersetzung von «erniedrigen» durch «humilier» etwas zu weit geht. Man könnte deutsch vielleicht «demütigen» sagen. Wir können das aber der Redaktionskommission überlassen. Für die Abstimmung gilt aber in der französischen Fassung die Version von Herrn Petitpierre.

#### Abstimmung – Vote

Für den modifizierten Antrag Küchler	21 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	6 Stimmen

#### Abschnitt 5 – Paragraphe 5

**Zimmerli**, Berichterstatter: Nach der Konvention darf niemandem aufgrund seiner Rasse, Ethnie oder Religion das Recht auf Zugang zu einem Ort oder Dienst, der für die Öffentlichkeit vorgesehen ist, verweigert werden.

Der Bundesrat hat in Abschnitt 5 eine entsprechende Strafnorm formuliert. Er hat ausgeführt, eine öffentlich angebotene Leistung dürfe nicht aufgrund der Rasse verweigert werden.

Das hat im Nationalrat Anlass zu Diskussionen gegeben. Man befürchtete, dass sich ein Arbeitgeber oder ein Vermieter strafbar machen würde, wenn er aufgrund eines gewöhnlichen Stelleninserates oder einer Wohnungsausschreibung jemanden wegen seiner Rassenzugehörigkeit nicht einstellt oder ihn nicht als Mieter berücksichtigt. Deshalb wählte man nach längerer Diskussion im Nationalrat eine beispielhafte Aufzählung der vom Gesetzgeber in erster Linie anvisierten Sachverhalte. Ich verweise auf die Fahne.

Auf Wunsch der deutschsprachigen Redaktionskommission hat sich aber das Bundesamt für Justiz nochmals mit der Frage befasst und der Kommission eine Lösung vorgeschla-

gen, welche die erwähnten Angebote hier ausnimmt – also Vermietung, Stelleninserate –, andererseits den Anforderungen der Konvention trotzdem entspricht.

Stelleninserate richten sich an individualisierte Personen und nicht an die Öffentlichkeit als solche, ähnliches gilt für Wohnungsinserate. Dort aber, wo man sich an die Allgemeinheit als Kunden richtet, darf keine Diskriminierung – auch nicht im Ansatz – toleriert werden. Die Abgrenzungen sind aber naturgemäß äusserst heikel, wie sich im Verlaufe der intensiven Kommissionsberatungen gezeigt hat. Es standen sich schliesslich zwei Formulierungen gegenüber: «Leistung, die für die Allgemeinheit bestimmt ist», und die Formulierung «der Allgemeinheit angebotene Leistung».

Die erste Variante, es ist der Vorschlag der Verwaltung, ob siegte zunächst mit meinem Stichentscheid gegenüber der Formulierung von Herrn Kollege Schmid Carlo. Ich nehme an, Herr Schmid wird die Minderheitsmeinung hier noch begründen.

Die Unterschiede sind nicht gross, die Uebergänge sind allemal fließend, weil die strafrechtliche Normierung in diesem Zusammenhang unbestreitbar heikel ist. Es ist denkbar, dass beide Formulierungen an sich noch verbesserungsfähig sind. Aber ich mache Sie darauf aufmerksam, dass die französischsprachige Formulierung der Mehrheit wörtlich der Konvention entspricht; das ist sicher ein Vorteil. Gleiches lässt sich leider von der deutschen Fassung in der Lesart der Minderheit nicht sagen. Das mag eine kleine Inkonvenienz sein, aber auch die Meinung der Mehrheit deckt sich sprachlich nicht hundertprozentig mit der Konvention. Das sind die Schwierigkeiten der Umsetzung solcher Akte internationalen Rechts in unser Landesrecht.

Wichtig scheint mir aber, dass eine Differenz zum Nationalrat geschaffen wird, weil die Lösung des Nationalrates mit dieser Aufzählung in der Tat nicht befriedigt. Klar ist auch, dass man nur von «Leistungen» und nicht etwa von «Dienstleistungen» sprechen sollte, weil der Begriff Dienstleistung nach unserem Obligationenrecht hier zu eng ist. Das wurde in der Kommission mit Recht betont.

Schliesslich beschloss die Kommission, dass man im deutschen Text nicht von «Öffentlichkeit», sondern von «Allgemeinheit» sprechen soll. Sie finden in der Mehrheitsfassung wie in der Minderheitsfassung den Begriff «Allgemeinheit». Das ist die Ausgangslage für die Diskussion zu Abschnitt 5.

Ich beantrage Ihnen namens der schwachen Mehrheit Zustimmung zur Mehrheit.

**Schmid Carlo**, Sprecher der Minderheit: Es geht hier wirklich nicht um eine fundamentale Differenz zwischen der Mehrheit und der Minderheit, sondern um die Möglichkeit, im Rahmen des Plenums offene Fragen zu klären und gegebenenfalls eine Differenz zu schaffen, damit diese Frage im Nationalrat nochmals überprüft wird.

Sie sehen, dass es hier um Angebote geht, die mit der Öffentlichkeit oder mit der Allgemeinheit zu tun haben. Wir sind in der Mehrheit und in der Minderheit gemeinsam der Auffassung, dass es sich um öffentliche Angebote handeln muss – also um Angebote, die der Öffentlichkeit zugänglich sind, die veröffentlicht werden, sei es dadurch, dass ein Tea-Room, ein Theater usw. besteht –, darüber besteht keine Differenz.

Die Differenz besteht darin, ob das Leistungsangebot für – wie es die Mehrheit sagt – die Allgemeinheit bestimmt ist oder ob diese Leistung – wie es die Minderheit will – von einer Person, einer Körperschaft oder einer Anstalt der Allgemeinheit angeboten wird.

Worin liegt die Differenz zwischen diesen beiden Meinungen? Für die Minderheit ist nicht klar, welche Leistungen als «für die Allgemeinheit bestimmt» definiert werden können. Wer legt fest, welche Leistungen für die Allgemeinheit bestimmt sind? Von diesem Tatbestandsmerkmal hängt es dann nämlich ab, ob eine Diskriminierung strafbar ist oder nicht. Betrachten wir das einmal im konkreten Fall. Ein Restaurateur bedient in seinem Restaurant, in seinem Hotel, in seinem Tea-Room einen Bürger eines anderen Staates aus diskriminatorischen Gründen nicht: Wenn die Führung eines Restaurants das Angebot einer Leistung darstellt, die für die Allgemeinheit bestimmt ist,

ist das gemäss Fassung der Mehrheit ein Straftatbestand; wenn es nicht eine solche Leistung ist, wäre das kein Straftatbestand.

Wonach kann sich das überhaupt bestimmen? Wohl zum Beispiel aufgrund des kantonalen Gastwirtschaftsrechts. Wenn das Gastwirtschaftsrecht des Kantons den Wirt verpflichtet, jedermann zu bewirten, dann ist diese Leistung für die Allgemeinheit bestimmt. Was aber, wenn das kantonale Gastwirtschaftsrecht hier schweigt oder ausdrücklich zulässt, dass der Wirt nach Belieben wirtet? Dann wäre in diesem Tatbestand eine Strafbarkeit unter Umständen nicht gegeben.

Ist es erträglich, dass wir ein Gesetz machen, das in einem doch vom ethischen Gesichtspunkt sehr zentralen Punkt den Kantonen hier eine bestimmte Freiheit gibt oder nicht? Diese Frage, welche Leistung denn für die Allgemeinheit bestimmt ist und wer diese Bestimmung vornimmt, ist unseres Erachtens im Bereiche dessen, was die Mehrheit beschliesst, offen. Wir wollten mit unserem Minderheitsantrag diese offene Frage aufzeigen und zuhänden des Richters diskutiert wissen. Unsere Lösung versucht, die offene Frage dahin gehend zu beantworten: Wer eine Leistung öffentlich anbietet – ob gesetzlich geboten oder nicht –, darf im Einzelfall nicht diskriminieren. Er darf das nicht tun. Das wäre unsere Konzeption.

Es bleibt nun allerdings eine Frage offen – und zwar meines Erachtens in beiden Fassungen –, nämlich jene, ob diskriminierende Einschränkungen im öffentlichen Angebot unter Abschnitt 5 fallen.

Ich bringe Ihnen ein Beispiel: Eine Einschränkung des öffentlichen Angebots oder eines Angebots, das an die Allgemeinheit gerichtet ist, bestünde darin, wenn Sie an die Tür zu Ihrem Tea-Room einen Zettel aufhängen: «Kein Zutritt für Schwarze»; dann würden Sie nämlich die Allgemeinheit ausschliessen und sich auf ein bestimmtes Segment beschränken.

Hier wäre auch Klarheit wünschbar, dass eine solche Veranstaltung nicht unter Abschnitt 5 fällt, sondern unter Abschnitt 4. Dann hätten wir in diesem Bereich zwischen der Mehrheit und der Minderheit keine Differenzen, sondern es bliebe nur die Differenz bei jenem Bereich, wo im konkreten Einzelfall aufgrund der Rasse eine Bedienung in einem öffentlichen Angebot diskriminatorisch verweigert wird.

Ich bin mir durchaus im klaren darüber, dass hier Subtilitäten besprochen werden. Aber es scheint mir, in Strafartikeln sollten wir auch diese Subtilitäten gründlich prüfen. Mit unserer Lösung sind wir unseres Erachtens etwas schärfer in der Definition. Wir begeben uns nicht auf ein Feld, wo dritte Regelungen notwendig sind, um diese Frage zu entscheiden.

Unsere Lösung ist daher klarer, wie uns scheint. Wir bitten Sie daher, der Minderheit zuzustimmen.

**M. Petitpierre:** Cette discussion est vraiment du plus haut intérêt sur le fond, en ce sens que le problème soulevé par M. Schmid Carlo est vraiment capital si l'on veut, au fond, ouvrir l'état de fait pénal punissable ou non.

Or a déjà fait tomber – vous l'aurez vu – la référence à l'exercice de l'activité professionnelle, qui était une restriction. On ouvre donc, puisqu'on enlève une restriction, le champ d'application de la norme. Si on va dans le sens de ce que dit M. Schmid, on en arrive à pouvoir poursuivre des gens qui passent par une offre au public, mais dans des relations qui sont d'ordre purement privé. Je me demande alors si la réponse ne doit pas se concentrer sur la technique du droit pénal dont M. Küchler parlait tout à l'heure et dont j'ai parlé tout au début en disant qu'il nous faut en droit pénal des états de fait, des «Tatbestände», aussi bien délimités que possible pour éviter de violer le principe de la légalité de la répression pénale. L'intérêt d'avoir une norme un peu plus étroite, mais mieux définie, c'est de respecter le principe de la légalité pénale et c'est l'occasion d'avoir des états de fait saisissables sans contestation.

Dans l'optique qui était celle de M. Küchler tout à l'heure, il vous faudrait plutôt suivre la majorité, parce que même si on abandonne – je suis d'accord avec M. Schmid sur ce point – la répression de certains comportements, au moins ceux que l'on retient, on les saisit relativement bien à travers des com-

portements extérieurs. Je souhaiterais vraiment que l'on s'en tienne là au texte de la majorité, puisque, comme M. Zimmerli, président de la commission, le disait tout à l'heure, dans la convention en français on a la même expression. Alors de nouveau, le souci d'utiliser tous les points d'accrochage que l'on a, qui sont communs, qui donnent des notions relativement claires et un vocabulaire aussi stable que possible dans tout le système, ne peut que servir l'application de cette loi.

Je vous prie donc instamment de suivre la majorité sur ce point.

**Schmid Carlo, Sprecher der Minderheit:** Darf ich Herrn Petitpierre oder einen Vertreter der Mehrheit ersuchen, mir klar zu sagen, welches die Definition der für die Allgemeinheit bestimmten Leistung ist. Wer definiert das? Oder gibt es eine generelle Definition? Ich begrüsse jede Bestrebung, Herr Petitpierre, wirklich eine klare Norm festzulegen, aber diese Frage müsste man uns beantworten.

**Zimmerli, Berichterstatter:** Ich kann Herrn Kollege Schmid Carlo nun nicht eine erschöpfende Aufzählung jener Tatbestände bieten, die unter die eine oder andere Variante fallen. Das Bestreben der Mehrheit war, die Norm möglichst präzise nach der Zweckbestimmung des Angebots auszurichten, und es ist gerade der Sinn des Zweikammersystems und des Differenzbereinigungsverfahrens, die Gedanken aufzunehmen und für beide Varianten wenn möglich noch Beispiele zu nennen, damit die Norm praktikabel wird. So gesehen haben beide Formulierungen Vorteile gegenüber dem, was der Nationalrat beschlossen hat.

Man müsste im übrigen auch noch in der Botschaft nachschauen und die Konvention als solche konsultieren. Ich sehe, dass Herr Petitpierre sie zur Hand hat. Ich bitte ihn, das entsprechende Zitat selber zu geben.

**M. Petitpierre:** C'est que «destiné à l'usage du public», dans la convention, est défini par des exemples. Nous n'avons donc pas voulu des exemples parce que c'était une liste exemplative, ce qui n'est pas acceptable en droit pénal. Or, la définition est donnée dans la convention à l'article 5 lettre f: «... tels que moyens de transport, hôtels, restaurants, cafés, spectacles et parcs.»

**M. Felber, conseiller fédéral:** De son côté, le Conseil fédéral accepte et soutient la proposition de la majorité de la commission pour une raison essentielle, c'est qu'elle reprend en français le texte précis de la convention et il nous semble que c'est un élément de clarté intéressant, puisque celui-ci est encore souligné par une série d'exemples. Le défaut de la proposition telle qu'elle avait été acceptée au Conseil national, c'était sans doute d'avoir une liste qui paraît toujours exhaustive, mais à laquelle on pourrait toujours ajouter d'autres choses. En effet, aux moyens de transport, aux hôtels, restaurants, cafés, spectacles et parcs, on pourrait ajouter les piscines, les patinoires, etc., tous les stades de sport. Donc, on n'est jamais totalement clairs si dans une disposition du Code pénal, on fait une liste exemplative. Ou alors, on précise qu'elle n'est pas exhaustive.

La proposition de la minorité Schmid Carlo permettrait, sans doute, d'aller peut-être plus au fond et plus dans le détail. La difficulté, vous vous le rappelez, Monsieur Schmid, c'est la discussion que nous avons eue en commission, où tout a tourné autour de, précisément, ce qu'était une offre publique à opposer à ce qu'était un élément à l'usage du public. «A l'usage du public», là c'est clair, il s'agit de discrimination si on interdit l'accès et si on refuse de servir, etc. Une offre publique, évidemment, cela peut aller jusqu'à l'appartement qui est offert à travers la presse, cela peut aller jusqu'à l'objet à vendre qui est offert à travers la presse. Là, j'aimerais bien avoir l'avis des praticiens, mais selon ce que j'ai compris des discussions à la commission, il est difficile de saisir indiscutablement la faute pénale pour celui qui offre un appartement, qui a douze personnes qui s'y intéressent, et qui décide de ne pas le louer à tel et tel parce qu'il est noir, à tel et tel parce qu'il est étranger. C'est insaisissable, c'est la difficulté que nous ne voulions pas

introduire dans cette disposition du Code pénal. Ce qui a fait peut-être cette différence. J'admets, Monsieur Schmid, que c'est plus perceptible en français qu'en allemand. Mais en français, c'est assez clair. Entre l'offre publique et ce qui est destiné à l'usage du public, la différence est assez claire. Donc, je vous recommanderai d'adopter la proposition de la majorité de la commission que le Conseil national pourra, sans doute, aussi accepter par la suite.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit 15 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 11 Stimmen

#### *Abschnitt 6 – Paragraphe 6 Angenommen – Adopté*

#### **Art. 2 Art. 171c**

##### *Antrag der Kommission*

##### *Einleitung*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Abs. 1 Abschnitt 1*

.... ihrer Rasse, Ethnie oder Religion zu Hass oder ....

##### *Abs. 1 Abschnitt 2*

.... einer Rasse, Ethnie oder Religion gerichtet sind, ....

##### *Abs. 1 Abschnitt 3*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Abs. 1 Abschnitt 4*

.... ihrer Rasse, Ethnie oder Religion in ihrer Menschenwürde ....

##### *Abs. 1 Abschnitt 5*

##### *Mehrheit*

wer eine von ihm angebotene Leistung, die für die Allgemeinheit bestimmt ist, einer Person oder einer Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion verweigert, *Minderheit*

(Schmid Carlo, Kuchler, Meier Josi, Ziegler Oswald)

wer eine von ihm der Allgemeinheit angebotene Leistung einer Person ....

##### *Abs. 1 Abschnitt 6, Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Antrag Kuchler*

##### *Abs. 1 Abschnitt 4*

.... ihrer Rasse, Ethnie oder Religion in einer gegen die Menschenwürde verstossenden Weise erniedrigt oder diskriminiert oder aus einem dieser Gründe ....

#### **Art. 2 art. 171c**

##### *Proposition de la commission*

##### *Introduction*

Adhérer à la décision du Conseil national

##### *Al. 1 paragraphes 1, 4*

Adhérer à la décision du Conseil national

(La modification ne concerne que le texte allemand)

##### *Al. 1 paragraphe 2*

celui .... d'une race, d'une ethnie ou d'une religion;

##### *Al. 1 paragraphe 3*

Adhérer à la décision du Conseil national

##### *Al. 1 paragraphe 5*

##### *Majorité*

celui qui aura refusé à une personne ou à un groupe de personnes, en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse, une prestation destinée à l'usage du public, *Minorité*

(Schmid Carlo, Kuchler, Meier Josi, Ziegler Oswald)  
.... une prestation offerte au public,

##### *Al. 1 paragraphe 6, al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

##### *Proposition Kuchler*

##### *Al. 1 paragraphe 4*

.... ou de toute autre manière, humilié ou discriminé d'une façon qui porte atteinte à la dignité humaine une personne ou

un groupe de personnes en raison de leur race, de leur appartenance ethnique ou de leur religion ou qui, pour la même raison, niera, minimisera grossièrement ou cherchera à justifier le génocide ou d'autres crimes contre l'humanité; ....

##### *Einleitung, Abs. 1 Abschnitte 1–3, 6; Abs. 2*

##### *Introduction, al. 1 paragraphes 1–3, 6; al. 2*

##### *Angenommen – Adopté*

##### *Abs. 1 Abschnitt 4 – Al. 1 paragraphe 4*

##### *Angenommen gemäss Antrag Kuchler*

##### *Adopté selon la proposition Kuchler*

##### *Abs. 1 Abschnitt 5 – Al. 1 paragraphe 5*

##### *Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*

##### *Adopté selon la proposition de la majorité*

#### **Art. 3**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

##### *Angenommen – Adopté*

##### *Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

27 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

#### **C. Bundesgesetz über die Schaffung einer Ombudsstelle gegen Rassismus**

#### **C. Loi fédérale sur un office de médiation contre le racisme**

##### *Antrag der Kommission*

Nichteintreten

##### *Proposition de la commission*

Ne pas entrer en matière

**Zimmerli, Berichterstatter:** Zum Entwurf C fasse ich mich sehr kurz. Ihre Kommission beantragt Ihnen einstimmig, auf das vom Nationalrat im Eilverfahren beschlossene Gesetz nicht einzutreten, und zwar aus drei Gründen:

1. Nach den Vorschriften des Geschäftsverkehrsgesetzes geht es nicht an, ein Gesetz spontan im Ratsplenum, ohne förmliche Konsultation des Bundesrates, zu verabschieden, eine Konsultation, wie sie z. B. bei parlamentarischen Initiativen vorgesehen ist.

2. Nach dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit müssten die wesentlichen Aufgaben der Ombudsstelle im Gesetz selber genannt werden; das fehlt im Vorschlag des Nationalrates. Das Gesetz des Nationalrates verletzt rechtsstaatliche Delegationsgrundsätze.

3. Sachlich ist durchaus offen, ob es eine separate Ombudsstelle braucht, wenn man generell der Meinung ist, eine solche sei grundsätzlich nötig und sinnvoll, oder ob man die Aufgaben der allgemeinen Ombudsstelle der Bundesverwaltung übertragen könnte, wie sie der Bundesrat, gestützt auf die von beiden Räten überwiesene Motion unseres Ratskollegen Ulrich Gadiant, auf dem Wege der Gesetzgebung umgehend vorschlagen muss.

Denkbar wäre ferner, die Bildung einer Ombudsstelle im Zusammenhang mit der Einsetzung der Eidgenössischen Kommission gegen den Rassismus zu prüfen. Bekanntlich hat der Nationalrat eine solche Kommission mit dem am 17. Dezember 1992 überwiesenen Postulat gefordert (AB 1992 N 2673). In der Sache selber hat die Kommission das Bedürfnis nach Schaffung einer Ombudsstelle gegen den Rassismus nicht ausdiskutiert. Sie wünscht aber eine vertiefte Prüfung des Anliegens und empfiehlt Ihnen einstimmig, dem Kommissionspostulat gemäss Fahne zuzustimmen, aber aus den skizzierten Gründen auf das Gesetz nicht einzutreten.

M. **Felber**, conseiller fédéral: Je vous remercie simplement de ne pas entrer en matière sur cette loi bâclée qui n'a pas suivi la procédure normale et qui est une simple farce.

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag der Kommission

21 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

93.3041

## Postulat der Kommission 92.029 Ombudsstelle gegen Rassismus

## Postulat de la commission 92.029 Office de médiation contre le racisme

*Wortlaut des Postulates vom 11. Februar 1993*

Der Bundesrat wird eingeladen, in der Vorlage zum Bundesgesetz über die eidgenössische Ombudsstelle im Sinne der von den eidgenössischen Räten überwiesenen Motion von Ständerat Ulrich Gadiant oder bei der Einsetzung einer Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus gemäss dem vom Nationalrat am 17. Dezember 1992 überwiesenen Postulat zu prüfen, ob sich die Schaffung einer separaten Ombudsstelle gegen Rassismus rechtfertigt.

*Texte du postulat du 11 février 1993*

Soit dans le cadre du projet de loi sur un office de médiation fédéral, comme le réclame la motion du député au Conseil des Etats Ulrich Gadiant – motion transmise par les deux Chambres – soit encore lors de l'institution d'une commission fédérale contre le racisme, institution que demande le postulat transmis le 17 décembre 1992 par le Conseil national, le Conseil fédéral est invité à examiner si la création d'un office de médiation distinct contre le racisme est justifiée.

M. **Felber**, conseiller fédéral: Le Conseil fédéral dans sa séance d'hier a accepté et vous propose d'accepter le postulat déposé par la commission, dans la mesure où, comme nous l'avons indiqué, nous traiterons ce projet en même temps que le projet destiné à créer une «Ombudsstelle», comme on dit en allemand, un poste de médiateur général, et nous verrons dans cette réponse s'il faut lier les deux postes ou au contraire faire deux fonctions séparées. C'est encore à l'étude, mais le Conseil fédéral est prêt à accepter le postulat pour étudier la question.

*Ueberwiesen – Transmis*

89.204

## Standesinitiative Genf Bekämpfung fremdenfeindlicher, rassistischer und antisemitischer Kundgebungen Initiative du canton de Genève Répression des manifestations xénophobes, raciales et antisémites

Beschluss des Nationalrates vom 17. Dezember 1992  
Décision du Conseil national du 17 décembre 1992

*Wortlaut der Initiative vom 16. Oktober 1989*

In der Erwägung, dass

- die Zahl fremdenfeindlicher, rassistischer und antisemitischer Kundgebungen zugenommen hat;
- unser Land davon nicht unberührt bleiben wird;
- durch das Fehlen genauer Bestimmungen zur Unterbindung solchen Verhaltens die Verurteilung dieser Taten erschwert und sogar verunmöglicht wird;
- unser Land unbedingt diesbezügliche Strafbestimmungen verabschieden muss, damit es die Konvention der Vereinten Nationen zur Bekämpfung jeglicher Art von Diskriminierung ratifizieren kann,

lädt das Parlament der Republik und des Kantons Genf den Bund ein, einen neuen Artikel 264bis ins Schweizerische Strafgesetzbuch aufzunehmen, der folgendermassen lauten könnte:

«Wer eine Person oder eine Personengruppe aufgrund der Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einer Volksgruppe, einer Nation, einer Religion oder einer Rasse angreift, wird mit .... bestraft. Wird die Tat in der Öffentlichkeit begangen, so ordnet der Richter die Veröffentlichung des Urteils an (Art. 61 StGB).»

*Texte de l'initiative du 16 octobre 1989*

Le Parlement de la République et Canton de Genève, considérant

- la recrudescence des manifestations xénophobes, raciales et antisémites;
- que notre pays n'y échappe pas;
- que l'absence de dispositions précises réprimant de tels comportements rend difficile, voire impossible, leur condamnation;
- considérant au demeurant qu'il est indispensable que notre pays adopte des dispositions pénales en la matière afin de pouvoir ratifier la convention des Nations Unies réprimant toute forme de discrimination,

invite la Confédération à introduire dans le Code pénal suisse un article nouveau 264bis dont l'intitulé pourrait être le suivant: «Celui qui s'en sera pris à une personne ou à un groupe de personnes en raison de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une religion ou une race sera puni .... etc. Si l'infraction a été commise publiquement, le juge ordonnera la publication du jugement (art. 61 CP).»

Herr **Zimmerli** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Am 16. Oktober 1989 reichte das Parlament der Republik und des Kantons Genf eine Standesinitiative ein, welche verlangt, dass ein neuer Artikel 264bis ins Schweizerische Strafgesetzbuch aufgenommen wird, damit unser Land die Rassismuskonvention der Vereinten Nationen ratifizieren kann.
2. Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates, welcher dieses Geschäft zur Beratung zugewiesen wurde, prüfte die Standesinitiative am 11. Februar 1993. Sie hält fest, dass das

## **Rassendiskriminierung. Uebereinkommen und Strafrechtsrevision**

### **Discrimination raciale. Convention et révision du droit pénal**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	92.029
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.03.1993 - 08:00
Date	
Data	
Seite	90-101
Page	
Pagina	
Ref. No	20 022 573

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.