



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Herbstsession 2017 • Zwölfte Sitzung • 27.09.17 • 08h15 • 16.3289
Conseil national • Session d'automne 2017 • Douzième séance • 27.09.17 • 08h15 • 16.3289



16.3289

Motion Imark Christian.

**Die Verwendung von Steuergeldern
für Rassismus, Antisemitismus
und Hetze konsequent unterbinden**

Motion Imark Christian.

**Couper court au détournement
des deniers publics
à des fins de racisme, d'antisémitisme
et d'incitation à la haine**

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 08.03.17

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 13.06.17

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 27.09.17

Antrag der Kommission
Zustimmung zur Änderung

Proposition de la commission
Approuver la modification

Präsident (Stahl Jürg, Präsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

Guldinmann Tim (S, ZH), für die Kommission: Die von Kollege Imark im April 2016 eingereichte Motion 16.3289 wurde vom Nationalrat in der Frühjahrssession mit 111 zu 78 Stimmen gegen die Empfehlung des Bundesrates angenommen. Am 3. April 2017 hat die Aussenpolitische Kommission des Ständerates die Motion behandelt und den Text modifiziert. Das Ziel der Motion blieb unverändert, nämlich dass keine Mittel der öffentlichen Entwicklungshilfe an Nichtregierungsorganisationen (NGO) fliessen dürfen, welche in rassistische, antisemitische und hetzerische Aktionen verwickelt sind.

Der Text wurde aber vor allem in zwei Punkten gekürzt: Erstens wurde der Hinweis gestrichen, dass sich unterstützte NGO nicht für Boykottmassnahmen, Kapitalabzug oder Sanktionen einsetzen dürfen. Der zweite Punkt, der gestrichen wurde, betraf die Bestimmung, dass Aktivitäten nicht

AB 2017 N 1598 / BO 2017 N 1598

unterstützt werden dürfen, wenn sie von kritisierten Regierungen "als Provokation aufgefasst werden können". Damit hätte man das Urteil, ob Aktivitäten einer unterstützten NGO statthaft sind oder nicht, einer fremden Regierung überlassen. Es wäre also zum Beispiel für eine unterstützte NGO im Gazastreifen nicht möglich gewesen, sich mit explizitem Bezug auf solche Stellungnahmen des IKRK gegen die dortige Verletzung von Menschenrechten durch die israelische Regierung zu äussern, wenn Israel das als Provokation hätte ansehen können.

Die Kommission des Ständerates beantragte dem Ständerat mit 12 zu 1 Stimmen die Annahme der Motion mit dem geänderten Text. Der Ständerat hat sie dann, auch auf Empfehlung des Bundesrates, so angenommen. Am 3. Juli 2017 hat die APK-NR die Motion behandelt und schliesslich mit 13 zu 11 Stimmen angenommen. Dabei wurden verschiedene Positionen zum Ausdruck gebracht. Die Kritik an der Motion in der geänderten Fassung richtete sich in einem Votum gegen die Tatsache, dass die unterstützten NGO nicht mehr daran gehindert werden, sich für Sanktionen einzusetzen. Sanktionen seien ja, so diese bemerkenswerte Stellungnahme, Kriegsmassnahmen, die für die neutrale Schweiz unstatthaft seien. Und wenn private, von uns unterstützte Organisationen sich für solche Kriegsmassnahmen einsetzen würden, dann seien das ja gewissermassen



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Herbstsession 2017 • Zwölfte Sitzung • 27.09.17 • 08h15 • 16.3289
Conseil national • Session d'automne 2017 • Douzième séance • 27.09.17 • 08h15 • 16.3289



Söldner, die in unserem Namen Krieg führen. Ohne diesen Hinweis auf Sanktionen sei die Motion aber substantziell und solle deshalb abgelehnt werden. Dieser Argumentation wurde entgegengehalten, dass in der Vergangenheit von der internationalen Gemeinschaft Sanktionen gegen Regimes eingesetzt wurden, die die Menschenrechte verletzten, z. B. gegen das Apartheidregime in Südafrika. Es sei auch das Recht der Zivilgesellschaft, sich mit einem Boykottaufruf gegen Staaten oder Regierungen zu wenden. Es gehe darum, die Unabhängigkeit der Zivilgesellschaft gegenüber der Regierung zu sichern. Das sei eine Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit von Demokratie und Rechtsstaat.

Im Kontext des Nahostkonfliktes wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass eine Kritik an Aktionen der israelischen Regierung klar von antisemitischen Äußerungen abgegrenzt werden müsse. Zivilgesellschaftliche Kritik an Menschenrechtsverletzungen der israelischen Regierung verletze deshalb als legitime Meinungsäußerung auch nicht die Prinzipien, für die wir einstehen.

Einige Voten brachten den Zwiespalt zum Ausdruck, dass die Motion nur Bestehendes bestätige und deshalb überflüssig sei, dass sie gleichzeitig aber auch nichts Falsches zum Ausdruck bringe und deshalb im Sinne von "Bringt's nichts, schadet's nichts" auch nicht bekämpft werden solle.

Auf der Grundlage der verschiedenen Positionen empfiehlt die Kommission dem Rat mit knapper Mehrheit, dem Ständerat und der Empfehlung des Bundesrates zu folgen und die Motion anzunehmen.

de la Reussille Denis (G, NE), pour la commission: La Commission de politique extérieure s'est réunie le 3 juillet 2017 pour débattre de la motion Imark 16.3289, "Couper court au détournement des deniers publics à des fins de racisme, d'antisémitisme et d'incitation à la haine". Par 13 voix contre 11, elle propose d'accepter la motion, mais telle qu'elle a été modifiée par le Conseil des Etats. Les opposants considèrent que l'amendement du Conseil des Etats vide de son sens la motion Imark.

La commission fonde sa décision notamment sur les raisons suivantes.

Nous sommes tous d'accord sur le fait que la Suisse ne doit pas financer des ONG impliquées dans des actions racistes, antisémites ou d'incitation à la haine, mais cela ne se fait pas, donc le problème n'est pas là. Ce qui pose véritablement un problème dans la motion initiale, c'est la définition d'"incitation à la haine" qu'il faut entendre comme des campagnes pouvant "être considérées comme une provocation par des groupes rivaux de personnes ou d'Etats souverains". Qui déciderait qu'une campagne est provocatrice? Quelle attention particulière faudrait-il prêter aux chefs d'Etat autoritaires, par exemple?

Nous devrions sortir du contexte israélo-palestinien, car si on acceptait le texte initial de la motion – qui visiblement était inspiré par des milieux pro-israéliens assez fondamentalistes –, elle aurait des conséquences dans le monde entier. Il n'est pas nécessaire de modifier la législation, car la Suisse ne soutient pas d'organisations antisémites, racistes ou incitant à la haine et ne s'implique pas dans des mouvements "Boycott, Désinvestissement et Sanctions". Les contrôles et garanties sont dès lors suffisants. En Afrique ou ailleurs, la Suisse ne pourrait plus soutenir les activités des ONG luttant pour faire respecter les droits de l'homme, car les gouvernements considéreraient évidemment ces activités comme des provocations.

Les membres de la commission s'accordent sur le fait que les deniers publics ne doivent pas servir à financer des actions racistes, évidemment. Certains membres de la commission soulignent le fait que la tolérance zéro est d'ailleurs déjà appliquée en matière de racisme et d'antisémitisme. Il n'y a donc pas lieu de modifier la loi. Ainsi, la commission préfère charger le Conseil fédéral d'examiner et, si nécessaire, de modifier les dispositions légales applicables en la matière. En outre, elle préconise d'examiner l'objectif de la motion sous l'angle de l'ensemble des activités du programme suisse de coopération internationale et de supprimer – élément vraiment important – la référence aux campagnes "Boycott, Désinvestissement et Sanctions" tout comme au contexte du conflit au Proche-Orient.

En conclusion, la commission est convaincue par ces arguments, qui ont été développés aussi par le conseiller fédéral Burkhalter, et elle vous propose, par 13 voix contre 11, d'accepter la motion telle qu'elle a été modifiée par le Conseil des Etats.

Burkhalter Didier, conseiller fédéral: Cela vient d'être dit, le Conseil fédéral se rallie au texte modifié, tel qu'il a été adopté suite aux débats toujours éclairés du Conseil des Etats, pour deux raisons.

Premièrement, le risque de dérapage s'est accru. Dans le monde dans lequel nous nous trouvons, avec les nouvelles technologies, les possibilités de manipulation, la désinformation qui est plus facile qu'avant, le nombre d'acteurs qui s'est développé de manière exponentielle, tout cela rend la situation plus compliquée. Il faut donc faire vraiment tout ce que nous pouvons, prendre toutes les mesures opérationnelles pour que les organisations qui sont soutenues par notre pays utilisent les fonds pour les objectifs qui sont les nôtres et pas pour autre chose.



AMTLLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Herbstsession 2017 • Zwölfte Sitzung • 27.09.17 • 08h15 • 16.3289
Conseil national • Session d'automne 2017 • Douzième séance • 27.09.17 • 08h15 • 16.3289



C'est la première raison, mais il y en a une deuxième, tout aussi importante: il faut éviter de tomber dans un piège. Avec le texte initial, il y avait le risque de tomber dans un piège, de jeter le bébé avec l'eau du bain, d'autofreiner notre engagement pour la promotion des libertés fondamentales. L'essentiel ici, en effet, est la défense de nos valeurs, et c'est ce que nous devons garder en tête durant ce débat. C'est de cela qu'il s'agit, et nous devons envers et contre tout ne pas oublier cette tâche fondamentale qui est fixée par notre Constitution: la défense des valeurs de la démocratie et la défense des droits fondamentaux.

Cela passe précisément par une société civile forte. Cela va de soi en Suisse, mais pas ailleurs, pas dans bien des régions du monde. Et cela va même de moins en moins de soi dans certaines régions du monde, où il est de plus en plus difficile de faire entendre sa voix librement. Dans un Etat comme la Suisse, on a de la peine à l'imaginer, mais ce sont les faits: il est de plus en plus difficile de faire entendre sa voix librement dans le monde. Il y a une espèce de tendance assez générale à travers le monde à réduire l'espace de la société civile indépendante et libre. Il faut de plus en plus de courage dans plusieurs de ces régions du monde pour s'exprimer, pour que les citoyens fassent entendre leur voix, malgré les tensions, malgré les foyers de crise qui exacerbent encore les attitudes en général, et malgré parfois l'arbitraire de l'Etat à l'égard de l'individu. Notre intérêt est donc de nous engager pour permettre à cette société civile de rester indépendante, de jouer son rôle qui est essentiel pour la promotion de la démocratie, de la paix et du développement.

AB 2017 N 1599 / BO 2017 N 1599

Le texte initial de la motion allait trop loin à nos yeux parce qu'il était question d'interdire le soutien à certaines actions si elles étaient considérées, par les Etats dans lesquels elles ont lieu, comme des provocations. Evidemment, on aurait eu là pas mal de difficultés, parce que si, chaque fois qu'un Etat estime que quelque chose est provocateur, on l'interdit, il n'y a en fait plus vraiment d'espace démocratique, ou alors cet espace est érodé à tel point qu'il n'a plus aucun poids. Bref, on aurait fait exactement le contraire de ce que prescrit la Constitution.

Le nouveau texte, quant à lui, est mesuré, équilibré; il va à l'essentiel, il ne tombe plus dans ce piège – et cela, c'est l'élément le plus important pour nous. Puis, en même temps, il met l'accent sur ce qui était juste dans l'intention de base de l'auteur de la motion en nous fixant clairement l'obligation de faire tous les efforts possibles, de prendre toutes les mesures possibles pour supprimer au maximum les risques d'abus de la part d'ONG qui sont soutenues par la Suisse. Concrètement, cela veut dire que tous les contrats avec les partenaires de la société civile comporteront dorénavant une clause qui interdira explicitement toute forme de discrimination, de racisme ou d'incitation à la haine. Ce sera une disposition dans le genre de celles qui existent actuellement pour la lutte contre la corruption.

Nous renforcerons également l'analyse des risques. Il s'agit surtout de la partie concernant les risques politiques et contextuels, car c'est précisément là qu'ils sont le plus grands.

Nous allons aussi passer en revue, comme le demande l'auteur de la motion, ou "scrubber" notre législation et notre réglementation dans ce domaine. Et dès le moment où la motion sera acceptée sous cette forme, nous préparerons un rapport pour le Conseil fédéral. C'est ensuite sur la base de ce rapport d'examen de tout ce qui existe ou devrait exister dans la législation et la réglementation que le Conseil fédéral prendra les décisions pour une éventuelle adaptation de ces dernières, si cela s'avère nécessaire.

Par ailleurs, nous allons renforcer le système de surveillance en aval et non pas en amont cette fois-ci. Cela concerne toute la question des audits, des enquêtes et des mesures particulières qui doivent être entreprises où cela s'avère nécessaire parce qu'il y a un problème ponctuel avec une organisation.

Enfin, nous ferons tout cela pour l'ensemble des partenariats – cela a été dit par l'un des rapporteurs je crois. Le débat ne concerne pas que le Proche-Orient. S'il a été lancé en se basant sur le Proche-Orient, le débat concerne le monde entier. Le Proche-Orient est, peut-être, une des régions les plus sensibles en la matière, parce qu'il faut là-bas vraiment beaucoup de courage pour essayer de se faire entendre dans le cadre des débats sur la non-violence. Il est toutefois juste d'agir de la même manière dans le monde entier, le Conseil fédéral étant d'avis qu'il faut appréhender les choses de manière globale compte tenu du fait que notre engagement pourrait, un jour ou l'autre, être détourné également ailleurs dans le monde si tout n'est pas bien organisé.

C'est dans cet esprit que nous vous demandons de bien vouloir marquer cette volonté en adoptant la motion telle qu'elle a été modifiée par le Conseil des Etats et telle qu'elle est soutenue par votre commission.

Imark Christian (V, SO): Herr Bundesrat, ich habe eine Frage bezüglich der Umsetzung dieser Motion, der konkreten Umsetzung. Wenn in Zukunft Gelder der Schweiz an NGO gesprochen werden, die eben direkt oder auch indirekt in antisemitische oder hetzerische Aktionen verwickelt sind: Wie werden Sie Sanktionen



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Herbstsession 2017 • Zwölfte Sitzung • 27.09.17 • 08h15 • 16.3289
Conseil national • Session d'automne 2017 • Douzième séance • 27.09.17 • 08h15 • 16.3289



aussprechen? Oder anders gefragt: Werden Sie selber, das Departement, diese Überprüfung vornehmen können, oder soll sich lieber die nationalrätliche GPK dieses Themas annehmen?

Burkhalter Didier, Bundesrat: Herr Nationalrat, die Parlamentsmitglieder können selber entscheiden, was sie mit den parlamentarischen Organisationen und Institutionen machen wollen. Dazu wird der Bundesrat überhaupt nichts sagen; vielmehr ist es so, dass wir die Parlamentsentscheide gänzlich respektieren. Wir werden aber unsere Rolle wahrnehmen, die Rolle bei der Kontrolle der operationellen Geschäfte auf dem Terrain. Das wird der Bundesrat selber machen. Ich habe vorhin gerade erklärt, wie er das zu tun gedenkt: Das wird jetzt verstärkt zuerst in den Verträgen und nachher bei der Aufsicht der Aktionen berücksichtigt werden. Es wird so sein, dass es Sanktionen geben wird, wenn es in die Richtung gehen sollte, die Sie jetzt gerade beschrieben haben. Das heisst, es wird zuerst eine Untersuchung gemacht, und dann, wenn es nötig ist, werden die Programme gestoppt werden. Wir wollen soweit möglich wirklich bereits vorher, also antizipierend, tätig sein und verhindern, dass es so weit kommt. Aber wenn es einmal ein Problem gibt, muss man das Programm einfach stoppen.

Reimann Maximilian (V, AG): Ich hätte eine konkrete Frage zur United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA): Die UNRWA ist ja eine grosse, wichtige, auch von mir unterstützte Hilfsorganisation für palästinensische Flüchtlinge im Nahen Osten. Aber als grosser Arbeitgeber ist die UNRWA jedenfalls – sicher in einem kleinen Umfang, andere Quellen sprechen gar von einem grösseren Umfang – von antisemitischen, antiisraelischen Elementen unterwandert. Haben wir die Gewähr, dass unsere schweizerischen Hilfsgelder und Hilfsgüter an die UNRWA wirklich gesetzeskonform und nicht anders verwendet werden?

Burkhalter Didier, Bundesrat: Man kann nie hundertprozentig sicher sein, dass alles genau so geht, wie wir es wollen. Aber in die UNRWA habe ich viel Vertrauen, und ich möchte auch sagen, dass das eine ganz wichtige Organisation ist. Es gab einige Probleme, die aber sofort untersucht wurden. Es wurde sofort gehandelt, vor allem durch den Direktor, der übrigens ein Schweizer ist. Er macht eine fantastische Arbeit in einer wirklich ganz schwierigen Situation.

Man muss auch Folgendes sehen: In der Schweiz spricht man nur von der UNRWA, wenn es irgendein Problem gibt. Aber sie ist eine sehr grosse Organisation, die für diese Region und für diese Leute wirklich sehr wichtig ist, und zwar seit sehr langer Zeit. Die palästinensischen Flüchtlinge sind jetzt Flüchtlinge der dritten Generation. Das ist eine furchtbare Situation. Es ist ganz schwierig für eine Organisation wie die UNRWA, die Basis für die Arbeit der öffentlichen Dienste zu gewährleisten. Aber wenn das nicht gemacht würde, wenn man also eine Welt ohne diese Organisation hätte, würde das nur gehen, wenn die Probleme gelöst worden wären. Aber die internationale Gemeinschaft hat dieses Problem der palästinensischen Flüchtlinge nie gelöst.

Die UNRWA macht eigentlich seit Jahren eine Feuerwehrübung. Nehmen wir ein Beispiel: Vor zwei Jahren, glaube ich, im Sommer, hatte die UNRWA nicht mehr genügend finanzielle Unterstützung von der internationalen Gemeinschaft, um die Schulen Ende des Sommers wieder eröffnen zu können. Wenn es in der Situation, wie sie jetzt in dieser Region der Welt herrscht, die Schulen nicht wieder eröffnet worden wären, wäre das fast sicher eine grosse Unterstützung für eine neue Intifada gewesen. Was wurde gemacht? Die Schweiz, mit anderen Staaten, aber vor allem wir, haben die internationale Gemeinschaft so mobilisiert, dass wir in einigen Tagen in der internationalen Gemeinschaft, ich glaube, 80 Millionen Franken – ich bin nicht mehr sicher, wie hoch die Zahl war – zusammengetragen haben, um diese Schulen wieder zu eröffnen. Das hat etwas geholfen. Aber die Grundprobleme sind nicht gelöst. Das können wir nicht alleine tun. Aber wenn die Schweiz dort einmal nicht mehr helfen würde, würde einfach das Risiko noch etwas steigen, dass diese Region noch tiefer fällt. Das wollen wir nicht.

Sommaruga Carlo (S, GE): Monsieur le conseiller fédéral, la motion, dans sa teneur initiale, faisait un procès d'intention au Département fédéral des affaires étrangères et à la Direction du développement et de la coopération au sujet de leur travail. Pouvez-vous confirmer, d'une part, que le département a toujours été très attentif au fait de ne pas travailler avec des organisations qui auraient des positions racistes ou extrémistes? Pouvez-vous confirmer, d'autre part, que la Suisse

AB 2017 N 1600 / BO 2017 N 1600

restera présente dans la région du Proche-Orient pour contribuer au développement des valeurs démocratiques et du dialogue?



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Herbstsession 2017 • Zwölfte Sitzung • 27.09.17 • 08h15 • 16.3289
Conseil national • Session d'automne 2017 • Douzième séance • 27.09.17 • 08h15 • 16.3289



Burkhalter Didier, conseiller fédéral: Tout d'abord, nous n'avons pas interprété cette motion comme étant un procès d'intention. C'est une critique, certes forte, mais nous commençons à en avoir l'habitude. Par contre, ce qui était un peu gênant, c'est que son auteur avait repris tel quel un point de vue partisan – je ne parle pas de partis représentés au Parlement, mais d'un point de vue partisan dans la région. Une des grandes difficultés dans cette région, c'est justement de ne pas prendre parti et de continuer à travailler pour le bien général, pour la paix, pour vivre ensemble sans conflit, en présence de différentes tendances qui s'affrontent constamment depuis des années. Il faut y faire très attention: si on penche trop d'un côté ou de l'autre, alors on ne sert plus, à notre sens, l'intérêt général.

Il est évident que le département et le Conseil fédéral n'ont jamais voulu baisser la garde devant le risque d'être instrumentalisés par des mouvements qui cherchent à inciter encore plus à la haine. C'est exactement le contraire que l'on recherche. Il est évident aussi, il faut le reconnaître, que dans notre monde il est devenu extrêmement compliqué d'être au courant de tout ce qui se passe. Vous savez, on a même parfois des difficultés à croire des preuves visuelles, dans la mesure où tout peut être changé. Dans d'autres dossiers auxquels j'ai été associé étroitement, comme celui de l'observation en Ukraine, il est extrêmement difficile de savoir ce qui s'est passé à tel ou tel moment, par exemple quand des photos satellites montrent exactement le contraire que les preuves visuelles, pour un événement qui se passe à la même seconde. C'est comme cela, les choses sont telles que, aujourd'hui, on peut facilement manipuler et instrumentaliser l'aide.

C'est pour cela que nous sommes d'avis que la motion déposée par Monsieur Imark, dans sa première version, présentait un risque, mais que dans sa nouvelle version elle est la démonstration claire et nette du fait que nous devons, dans ce cadre, fournir les plus grands efforts pour éviter au maximum les risques d'abus. Je vous le dis très franchement: vous ferez encore face à l'avenir à des attitudes de ce genre, soit à des tentatives d'utiliser l'aide internationale à d'autres fins. Cela existe. Le monde est devenu beaucoup plus compliqué, essentiellement à cause des nouvelles technologies.

Präsident (Stahl Jürg, Präsident): Die Kommission beantragt, die Motion in der vom Ständerat beschlossenen Fassung anzunehmen. Der Bundesrat schliesst sich diesem Antrag an.

Angenommen – Adopté