



23.4318

Motion RK-S.

**Verbot der öffentlichen Verwendung
von rassendiskriminierenden,
gewaltverherrlichenden oder
extremistischen, wie beispielsweise
nationalsozialistischen Symbolen**

Motion CAJ-E.

**Interdiction de l'utilisation
publique de symboles racistes, faisant
l'apologie de la violence
et extrémistes,
comme les symboles nazis**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 20.12.23

21.4354

Motion Binder-Keller Marianne.

**Keine Verherrlichung
des Dritten Reiches. Nazisymbolik
im öffentlichen Raum ausnahmslos
verbieten**

Motion Binder-Keller Marianne.

**Condamnation ferme du Troisième Reich.
Interdire sans exception les symboles
nazis dans l'espace public**

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 04.05.23

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 20.12.23

23.4318

Präsidentin (Herzog Eva, Präsidentin): Die Kommission und der Bundesrat beantragen die Annahme der Motion.



**21.4354***Antrag der Kommission*
Ablehnung der Motion*Antrag Binder*
Annahme der Motion*Proposition de la commission*
Rejeter la motion*Proposition Binder*
Adopter la motion

Präsidentin (Herzog Eva, Präsidentin): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Vara Céline (G, NE), pour la commission: Lors de sa séance du 26 juin dernier, la Commission des affaires juridiques s'est saisie de l'examen des objets concernant l'interdiction des symboles nazis, soit les deux initiatives parlementaires 21.524 et 23.400, ainsi que la motion 21.4354 de la conseillère nationale, désormais conseillère aux Etats, Marianne Binder-Keller, "Condamnation ferme du Troisième Reich. Interdire sans exception les symboles nazis dans l'espace public", déposée en novembre 2021 et adoptée par le Conseil national le 4 mai dernier. L'initiative parlementaire Barrile 21.524 est intitulée "Interdiction d'utiliser en public des symboles extrémistes, racistes ou faisant l'apologie de la violence". L'initiative parlementaire de la Commission des affaires juridiques du Conseil national 23.400 est intitulée "Interdiction par une loi spéciale de l'utilisation en public de symboles nazis".

Lors de cette séance, il est rapidement apparu que, s'il était effectivement important de donner suite à la volonté des auteurs des initiatives parlementaires et de l'auteure de la motion quant aux symboles nazis, le législateur ne pouvait se résoudre à condamner une incitation à la haine contre une seule communauté ou sensibilité. En effet, il est tout aussi souhaitable que de tels symboles, s'ils incitent à la violence et à la haine contre une minorité, quelle qu'elle soit, puissent être interdits. Les membres de la commission ont estimé, à ce stade déjà, qu'il était nécessaire de combattre toute forme d'idéologie extrémiste faisant l'apologie de la violence.

Emprunter une autre voie pourrait créer un déséquilibre et apparaître comme incompréhensible pour les justiciables qui ne comprendraient pas que nous interdisions certains symboles de violence, mais que nous en ignorions d'autres. Des interrogations ont également été soulevées sur l'applicabilité des textes tels que formulés par les auteurs de l'initiative parlementaire et l'auteure de la motion, de même que sur la liberté d'expression, qui risque d'être entravée.

Par conséquent, les membres de la commission ont chargé l'administration de travailler sur un projet de motion qui prenne en considération ces éléments. Notre commission a repris ses travaux le 13 octobre dernier, lors d'une séance durant laquelle la proposition de motion de l'administration a été modifiée pour être acceptée à l'unanimité des membres présents et présentes. La motion de la Commission des affaires juridiques 23.4318 charge le Conseil fédéral "d'élaborer une base légale punissant le fait d'utiliser, de porter, d'arborer et de diffuser publiquement des objets de propagande et des symboles racistes, faisant l'apologie de la violence ou extrémistes, comme les moyens de propagande, les insignes ou les symboles nazis". Les auteurs de la motion parlent de "gestes", de "paroles", de "saluts", d'"insignes" ou encore de "drapeaux, se référant notamment à une organisation visant à rabaisser ou dénigrer de façon systématique les membres d'une race, d'une ethnie ou d'une religion".

L'objectif premier des membres de la Commission des affaires juridiques est de garantir un même traitement pour différentes discriminations, dans l'idée que le fait d'accorder des droits à davantage de groupes ne signifie pas en retirer à d'autres.

La motion 21.4354 a été rejetée à l'unanimité des membres présents et présentes, comme il n'a pas été donné suite, à l'unanimité, aux initiatives parlementaires 23.400 et 21.524. La commission s'est opposée aux trois objets parlementaires, mais elle a déposé une motion de commission.

Binder-Keller Marianne (M-E, AG): Nachdem der Nationalrat der Motion 21.4354 klar zugestimmt hat, bitte



ich auch den Ständerat darum. Die damalige Ablehnung meiner Motion durch den Bundesrat hat sich insofern ja überholt, als inzwischen ein bundesrätlicher Bericht vorliegt, der zum Schluss kommt, ein solches Verbot sei umsetzbar. Die schon etwas unglückliche damalige Begründung des Bundesrates war, das Zurschaustellen und Instrumentalisieren von Kennzeichen des Nationalsozialismus könne zwar schockierend und belastend sein, insbesondere für die Opfer des Holocaust, würde aber die Menschenwürde und den öffentlichen Frieden nur mittelbar beeinträchtigen, was auch immer das heisst. Dann sei auch noch die Meinungsfreiheit beeinträchtigt, wenn man solches verbieten würde. Zusammengefasst: Der Bundesrat lehnte ab, weil die Gesetze halt so seien, wie sie seien, und weil weitergehende Strafbestimmungen unnötig seien. Dass Gesetze so sind, wie sie sind, ist mir auch klar. Deshalb habe ich ja auch die Motion geschrieben. Ich erkläre gerne ganz kurz die Intention, die Überlegungen hinter meiner

AB 2023 S 1246 / BO 2023 E 1246

Motion: Ein Verbot nationalsozialistischer Symbolik, Gesten, Fahnen, Grussformen, Zeichen, Parolen, Rufe wurde in diesem Parlament schon mehrmals diskutiert. Auch der Bundesrat wollte ein solches schon einmal einführen. Immer wieder scheiterte es an der Durchführbarkeit. Warum? Das Anliegen war immer sehr offen formuliert, beispielsweise 2009, wo es um ein Verbot rassistischer Symbole ging, oder 2019, wo es um das Verbot extremistischer, rassistischer oder gewaltverherrlichender Symbole ging. Das Parlament lehnte dies mit der Begründung ab, dass die aufgrund des Bestimmtheitsgebots von Artikel 1 StGB erforderliche klare Definition schwierig sei.

Das ist nachvollziehbar, wenn die Strafnorm breit auf rassistische Symbole jeglicher Art Bezug nimmt. Das gilt jedoch nicht, wenn man das Verbot auf eine konkrete Form des Rassismus, nämlich den Holocaust, bezieht und einzig die Verwendung von in der Öffentlichkeit bekannten Symbolen verbietet. Also: Eine Strafnorm allein mit Bezug auf den Holocaust ist begründet. Der Nationalsozialismus ist als historisch einzigartiges Verbrechen gegen die Menschlichkeit umfassend beschrieben. Diese Einzigartigkeit wird nun ja auch durch eine von unserem Parlament gewünschte Schweizer Holocaust-Gedenkstätte in Erinnerung behalten werden.

Den Handlungsbedarf erachte ich als klar gegeben. Der verstärkt aufkommende und beunruhigend ausgelebte Antisemitismus macht mir schon lange Sorge. Die Geschichtslosigkeit, die Ignoranz, die schiere Arroganz den Fakten gegenüber, die Verlüderung des Denkens: Nicht ganz 80 Jahre nach dem Krieg haben jüdische Menschen in unseren freien, westlichen Gesellschaften immer grössere Ängste. Nicht ganz 80 Jahre nach dem Krieg skandieren Horden in Europa: "Juden ins Gas" oder "From the river to the sea". Hakenkreuze zieren die Transparente bei politischen Demos verschiedener Provenienz. Es ist ein Phänomen. Der Antisemitismus feiert sich auf grässliche Weise gerade von Neuem wieder ab, insbesondere seit dem 7. Oktober. Statt eines "Nie wieder" erleben wir ein "Ja, aber". Und dieser Geschichtslosigkeit, meine ich, gilt es den Riegel zu schieben. Dass man in der Motion der RK-S eine Ausweitung des Verbotskatalogs fordert und auch weitere rassendiskriminierende Symbolik verbieten will, ist richtig. Das schliesst aber nicht aus, gleichzeitig meine Motion 21.4354 anzunehmen. Ihre Kommission findet ja – es wurde bereits erwähnt –, man könne beispielsweise nationalsozialistische Propagandamittel, Zeichen, Symbole usw. verbieten. Meine Bitte wäre, es gleich jetzt zu tun, also beide Vorstösse anzunehmen.

Ich danke Ihnen für ein Ja zu beiden Motionen.

Gmür-Schönenberger Andrea (M-E, LU): Ich werde den Antrag Binder unterstützen, und ich bitte Sie, dies ebenfalls zu tun. Ich erlaube mir noch eine Bemerkung zu unserem Rat: Manchmal verstehe ich unseren Rat nicht. Wir haben ja die Motion Binder, die ein Verbot von Nazisymbolen will. Es gibt hier dringenden, zwingenden Handlungsbedarf. Wir wissen alle, dass der Antisemitismus zugenommen hat. Hier muss es jetzt vorwärtsgehen. Gegen den zweiten Vorstoss, den die RK-S eingereicht hat, ist nichts einzuwenden, aber wenn eben nur dieser angenommen wird, dann gibt es massive Verzögerungen, bis man sich wieder geeinigt hat, welche Symbole da auch noch dazugehören sollen und welche nicht. Hier sollte man aber jetzt nicht länger zuwarten.

Ich bitte Sie also, die Motion Binder ebenso zu unterstützen.

Vara Céline (G, NE), pour la commission: Peut-être n'ai-je pas été assez claire dans le rapport, mais il est évident qu'une des attitudes qui est visée en particulier par les auteurs de la motion de la commission, c'est celle de l'antisémitisme, bien entendu; non seulement cela comprend – et cela a été très bien expliqué par ma préopinante – tous les actes, les gestes, les paroles, les signes, les symboles qui sont antisémites, mais aussi les actes, les gestes, les symboles qui comprennent d'autres atteintes, d'autres violences par rapport à d'autres minorités.



Pour la commission, il était absolument central – c'est la raison pour laquelle elle a rejeté à l'unanimité la motion de notre collègue Marianne Binder-Keller, et formulé cette motion de commission – que nous puissions effectivement traiter tout le monde sur un pied d'égalité.

C'est la raison pour laquelle je vous invite, encore une fois, à soutenir la motion de la commission, qui comprend bien évidemment, je dirais même qui englobe, la motion de notre collègue Marianne Binder-Keller, et à rejeter cette dernière.

Jositsch Daniel (S, ZH): Ursprünglich wollte ich eigentlich nichts sagen. Aber ich glaube, man muss nun doch etwas aufpassen, dass nicht der Eindruck entsteht, wir würden eine Diskussion darüber führen, ob man entweder gegen Nazisymbole sei oder ob man für die Kommissionsmotion sei, die das eben genau nicht sei. Frau Vara als Kommissionssprecherin hat ausgeführt, dass es nur um die Frage geht: Macht man ein Spezialgesetz, oder macht man ein allgemeines Gesetz?

Unsere Erfahrung in der Gesetzgebung zeigt, dass wir im Zusammenhang mit der Strafnorm gegen Rassen-diskriminierung eigentlich bereits eine ähnliche Diskussion hatten. Diese Strafnorm ist damals in erster Linie gemacht worden, um die Diskriminierung von Juden durch Rechtsradikale, die Auschwitz-Lüge usw. zu ver-bieten. Man hat aber damals auch gesagt, dass man den Tatbestand nicht allzu stark einschränken kann. Wir haben die Rassismusstrafnorm beispielsweise geändert, weil wir plötzlich festgestellt haben, dass auch die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung eine Form der Diskriminierung ist. Selbstverständ-lich stellt niemand infrage, dass der Holocaust das wahrscheinlich gigantischste Verbrechen in der bisherigen Menschheitsgeschichte ist. Nichtsdestotrotz gibt es andere Formen von Diskriminierung, gibt es andere For-men von Symbolen.

Im Übrigen: Wenn man sagt, die Bestimmtheit des Gesetzes mache die Anwendung einfach, ist das richtig. Aber auch Nazisymbole sind nicht klar definiert. Sie kennen das berühmte Beispiel mit der Nummer 18. "18" symbolisiert für gewisse Leute den ersten und den achten Buchstaben des Alphabetes, also die Buchstaben A und H. Sie können nun aber nicht jeden, der eine Nummer 18 trägt und durch die Stadt geht, als Bedrohung einstufen. Wenn das aber ein entsprechend aussehender rechtsradikaler Mob tut, dann hat die Nummer 18 eine Bedeutung. Insofern ist die Rechtsanwendung schwierig. Das war auch die Schwierigkeit, die wir vor gut zehn Jahren hatten; ich war damals Mitglied der nationalrätlichen Kommission für Rechtsfragen. Es ist nicht einfach!

Ich plädiere dafür, dass wir, wie in der Gesetzgebung üblich, eine Strafnorm ausformulieren, die so klar wie möglich, aber so offen wie nötig ist. Es ist dann letztlich an der Gerichtspraxis, eine kleine Definition vorzuneh-men.

Das Problem gibt es auch bei anderen Tatbeständen: Bei den Ehrverletzungsdelikten ist zum Beispiel auch nicht ganz klar, was konkret eine Ehrverletzung ist. Aber die Praxis entwickelt sich über die Zeit, so gibt es dann mehr Bestimmtheit. Das ist der Grund. Wir wollten nicht den Holocaust verniedlichen oder seine Bedeutung nicht anerkennen, sondern wir wollten eine Strafnorm schaffen, die eine gewisse Stabilität hat und sich in das Strafrechtssystem integriert.

Caroni Andrea (RL, AR): Ich lege Ihnen offen, dass ich immer meine Mühe damit habe, wenn Vorschläge kommen, wie man gewisse Symbole, Meinungen oder auch noch Aussagen verbieten solle. Ich bin der Mei-nung, dass man dumme, falsche oder verwerfliche Meinungen statt mit dem Strafrecht besser mit besseren Meinungen und Argumenten, mit Bildung kontert.

Zudem ist auch die Abgrenzung schwierig. Herr Jositsch hat eines der berühmtesten Beispiele gegeben, die Zahl 18 ist aber nicht das einzige. In der Kommission hatten wir als Anhang zu einem Bericht des Bundesam-tes für Justiz auf unzähligen Seiten über hundert Buchstabenkombinationen, Wörter, Zeichen, bei denen wir in diesem Saal nie darauf kämen, dass sie auch noch extremistisch sein können. Sie sind es aber in ihrem Kontext. Alleine für den Nationalsozialismus gibt es Dutzende von Wort- und Buchstabenkombinationen, die zumindest unter Insidern extremistisch sind. Es hört dann quasi nie auf.

AB 2023 S 1247 / BO 2023 E 1247

Ich bin überzeugt, wenn man diese ganze Liste verbieten würde, dann würden die Leute neue Symbole, Buch-staben und Zeichen finden, und die Liste würde einfach immer länger werden. Das ist meine grundsätzliche Skepsis. Ich sehe aber aufgrund der Kommissionsmotion, die einstimmig angenommen wurde, wo der Zug hinfahren soll. Ich war damals an dieser Sitzung nicht zugegen.

Ich sage nur noch etwas zum Verhältnis zwischen beiden Motionen. Ich gehe davon aus, dass die Kommis-sionsmotion in dieser Form angenommen wird. Für diesen Fall glaube ich nicht, dass es ein Mehrwert ist,



speziell für den Nationalsozialismus noch die zweite Motion zu verabschieden. Das würde nicht einmal zu einer eigenen, schnelleren Gesetzgebung zum Nationalsozialismus führen. Da würde ich sonst die Vorsteherin des EJPD oder ihren Nachfolger falsch einschätzen. Ich nehme an, es gäbe dann trotzdem eine Gesetzgebung, in der man insbesondere auch die nationalsozialistischen Symbole zu erfassen versucht.

Es geht von daher weder schneller noch präziser noch sicherer, wenn man die zweite Motion ebenfalls annimmt. Wenn man diesen Weg verfolgt, dann müsste man versuchen, die extremistischen Formen breit zu erfassen – mit allen Vorbehalten, die ich eingangs erwähnt habe.

Summa summarum: Der zweite Vorstoss bietet gegenüber dem ersten keinen Mehrwert.

Binder-Keller Marianne (M-E, AG): Erlauben Sie mir eine ganz kurze Replik auf die zwei Bemerkungen. Also, zunächst einmal schliesst das eine das andere ja nicht aus. Der Nationalrat hat die Motion klar angenommen, und ein Bericht, das ist eigentlich neu, liegt bereits vor. Der Bericht ist schon da. Normalerweise wird einem Anliegen zugestimmt, und dann kommt erst der Bericht des Bundesrates. Wir haben einen Bericht, der klar definiert und aussagt, dieses Verbot wäre möglich und einfach umzusetzen. Deshalb würde ich Sie doch bitten, diesem Anliegen zuzustimmen, da es ja zur Umsetzung bereit ist.

Noch etwas zu den Gesten und den verschiedenen Interpretationen: Das wäre ja dann eben eine Umsetzungssache, das müsste man dann ja diskutieren. Ich bitte Sie jetzt eben einfach gerade deswegen, weil wir ja bei der offenen Fassung immer wieder diskutiert haben, was denn eigentlich wirklich verboten sei und was man auch noch verbieten müsste, bei diesem konkreten Anliegen den Sack zuzumachen, wenn ich es einmal so sagen darf. Eine Umsetzung mit einer klaren Umschreibung des Verbrechens wäre nun möglich. Und dann ginge es selbstverständlich darum, die ganze andere Problematik auch anzuschauen.

Baume-Schneider Elisabeth, conseillère fédérale: Je vous suis reconnaissante de la discussion, qui montre à quel point il n'y a pas lieu d'accepter quoi que ce soit sur le plan des comportements, des incitations à la haine, de la reconnaissance de signaux de l'ordre du Troisième Reich ou encore du nazisme. Par contre, je me permets d'indiquer que l'appréciation du Conseil fédéral était portée sur le fait que la demande de Mme la conseillère aux Etats était de créer une base légale distincte, interdisant et pénalisant l'utilisation, dans l'espace public, de tous les éléments. Par rapport à la base légale distincte, je ne suis pas en mesure de dire si c'est la bonne option, parce que c'est peut-être dans le code pénal qu'il faudrait faire une adjonction. Par ailleurs, votre motion avait été déposée en novembre 2021. On a vu que les événements tragiques de cette année lui donnent encore plus d'importance; par contre, comme cela a été dit, le rapport qui a été fait par le Conseil fédéral montre toute la tragique créativité des moyens visant à inciter à la haine, à la violence ou à la reconnaissance de symboles nazis. Il est difficile d'imaginer une interdiction totale, sachant que, dans le domaine pédagogique notamment ou dans le domaine culturel parfois, il y a lieu, dans un contexte précis, de ne pas les interdire totalement. Mais ce qu'il y a de sûr, c'est que la motion de la commission prend totalement en considération la situation actuelle et votre volonté.

Je me permets maintenant de revenir sur la motion de la commission, en indiquant qu'effectivement, à la suite du rejet du Conseil fédéral relatif à la motion 21.4354 de Mme la conseillère aux Etats Binder-Keller, il y a eu une incompréhension et une insatisfaction de la population. Le Conseil fédéral, sur l'impulsion de ma collègue Karin Keller-Sutter, avait décidé de demander à l'Office fédéral de la justice d'élaborer un rapport documenté sur toutes les mesures à prendre et sur les approches possibles pour mettre en oeuvre une interdiction pertinente des symboles que nous connaissons et des symboles encore à venir, parce que, comme je le dis, il n'y a malheureusement pas de limites sur ce plan-là.

Il est vrai que, dans un premier temps, le Conseil fédéral, lorsqu'il a proposé le refus de la motion, était davantage orienté sur la prévention que sur la répression. Aujourd'hui, la situation a évolué. On sait à quel point la prévention est indispensable, on sait aussi à quel point il est important, dès le départ, notamment au niveau scolaire, d'avoir des programmes très précis de prévention, mais on sait aussi que la répression est utile.

Le rapport a donc montré que si l'on crée une nouvelle réglementation, que si l'on étend la norme pénale existante, ce que nous souhaitons faire en réponse à la motion de votre commission, il faut obéir à deux principes: il est indispensable que la loi pénale soit précise – "Bestimmtheitsgebot" – et il faut une formulation suffisamment précise et suffisamment ouverte pour laisser au juge la possibilité de prendre en considération le contexte ou l'actualité du contexte. L'équilibre à trouver entre ces deux exigences peut paraître contradictoire, mais il n'est assurément pas impossible.

Il est fondamental de disposer d'une nomenclature des symboles visés. Cependant, nous sommes bien tous d'accord sur un point: le racisme et surtout l'antisémitisme sont inacceptables dans notre société moderne où il



n'y a pas de place pour ces symboles, pas de place pour des comportements faisant l'apologie de la violence. Leur utilisation publique n'est pas acceptable. La motion de votre commission élargit le cercle des symboles qui doivent être interdits, mais précise également qu'il doit s'agir de symboles de groupements qui pratiquent le dénigrement ou la diffamation de manière systématique. La commission propose ainsi un champ plus large de symboles à interdire, mais offre également aux autorités chargées de l'application du droit un cadre précis auquel elles pourront se référer.

Le Conseil fédéral recommande de soutenir les propositions unanimes de la commission. J'aurais tendance à dire que la motion 21.4354 Binder a donné toutes les impulsions nécessaires pour que l'on se pose la question non seulement de la prévention mais aussi de la répression, et que la motion de votre Commission des affaires juridiques prend en considération de manière plus vaste la problématique et répond à la nécessité de répression et de prévention.

Le Conseil fédéral propose d'accepter la motion de votre commission et de rejeter la motion Binder.

23.4318*Angenommen – Adopté***21.4354***Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 23.4318/6288)

Für Annahme der Motion ... 16 Stimmen

Dagegen ... 23 Stimmen

(3 Enthaltungen)

AB 2023 S 1248 / BO 2023 E 1248