

TANGRAM

1

INHALTSVERZEICHNIS

	Editorial	TANGRAM – Das Bulletin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus	3
	Thema		
	Georg Kreis	Que faire contre le racisme?	8
	Georg Kreis	Was tun gegen Rassismus?	12
	Hanspeter Uster	Kann Strafrecht Rassismus verhindern?	16
	Elisabeth Koerfer	Der neue Artikel 261 ^{bis} StGB, eine unanwendbare Strafnorm?	20
	Erika Schläppi	Der internationale Menschenrechtsschutz und der Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung der Vereinten Nationen	24
	Marcel A. Niggli	Bemerkungen zu Art. 261 ^{bis} StGB und seiner Auslegung	31
	Jeanne Prodolliet	Juristen zu Art. 261 ^{bis} StGB – ein Überblick	35
	Hans Stutz	Angewandte Antirassismus-Strafnorm. Beobachtungen bei drei Gerichtsverfahren	40
	Interna		
		Vernehmlassung zum Bericht Arbenz über eine schweizerische Migrationspolitik	44
		Vernehmlassung zum Projekt einer Reform der Bundesverfassung	47
		Stellungnahme der Eidg. Kommission gegen Rassismus zum Drei-Kreise-Modell des Bundesrats über die schweizerische Ausländerpolitik	53
		Prise de position de la Commission fédérale contre le racisme concernant le modèle des trois cercles du Conseil fédéral sur la politique suisse à l'égard des étrangers	60
		Die Tätigkeiten der Eidg. Kommission gegen Rassismus und ihrer Arbeitsgruppen 1996	66
		Les activités de la Commission fédérale contre le racisme et de ses groupes de travail en 1996	68
	Media		
	Bücher/Livres		
	Alexandre Guyaz:	L'incrimination de la discrimination raciale (Alex Pedrazzini)	71
	Paul M. Sniderman, Thomas Piazza:	The Scar of Race (Boël Sambuc)	71
	Lida van den Broek:	Am Ende der Weissheit. Vorurteile überwinden (Doris Angst Yilmaz)	72
	Heide-Marie Lauterer:	Liebestätigkeit für die Volksgemeinschaft. Der Kaiserswerther Verband deutscher Diakonissenmutterhäuser in den ersten Jahren des NS-Regimes (Simone Prodolliet)	73
	Meja Mwangi:	Kariuki und sein weisser Freund. Eine Erzählung aus Kenya (Helene Schär)	74
	Patricia Palacco:	Frau Katz und Tuches (Helene Schär)	75
	Will Eisner:	South Bronx, Dropsie Avenue (BettinaWegenast)	75
	Forum		77
	Schlusspunkt/Point final		
	Patrick Frey	Ausschwitzlüge, Kompost	81
	Kalender/Calendrier		82
	In der nächsten Nummer/Dans le prochain numéro		84

Impressum

TANGRAM – BULLETTIN DER EIDG. KOMMISSION GEGEN RASSISMUS
TANGRAM – BULLETTIN DE LA COMMISSION FÉDÉRALE CONTRE LE RACISME
TANGRAM – BOLLETTINO DELLA COMMISSIONE FEDERALE CONTRO IL RAZZISMO
TANGRAM – BULLETTIN DA LA CUMISSIUN FEDERALA CUNTER IL RAZZISSEM

Nr. 1, September/Septembre/Settembre 1996

Herausgeberin/Editeur/Editore: Eidg. Kommission gegen Rassismus/Commission fédérale contre le racisme/
Commissione federale contro il razzismo

Redaktion/Rédaction/Redazione: Sekretariat der EKR, GS-EDI, 3003 Bern; Tel.: 031 324 13 31;
Fax: 031 322 44 37; e-mail: michele.galizia@gs-edi.admin.ch

Verantwortlich: Michele Galizia

Erscheint zweimal jährlich/Paraît deux fois par année/Pubblicazione semestrale

© EKR/CFR

Nachdruck von Beiträgen mit Quellenangabe erwünscht; Belegexemplar an die EKR

Reproduction autorisée avec mention de la source; copie à la CFR

Riproduzione autorizzata con menzione della fonte; copia alla CFR.

Vertrieb/Diffusion/Diffusione, Abonnement/Abonnements/Abbonamenti: EDMZ, 3000 Bern
(Art. Nr. 301.300.1/96)

Preis/Prix/Prezzo: Gratis/Gratuit/Gratuito

Gestaltung: Eleganti & Keller, Typo·Graphic·Design, Luzern

Die in den Beiträgen vertretene Meinung muss nicht jener der Kommission entsprechen

L'opinion émise dans les textes ne reflète pas forcément celle de la CFR

L'opinione espressa negli articoli non riflette necessariamente quella della CFR



TANGRAM – Das Bulletin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus

Die Schweiz musste einen gewissen Weg zurücklegen, bis sie der Konvention gegen Rassismus der Vereinten Nationen beitrug, die Antirassismus-Strafnorm schuf und die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus bildete. Damit ist, wie einer der folgenden Beiträge bemerkt, der Rassismus in der Schweiz jedoch nicht aus der Welt geschafft. Man könnte ganz im Gegenteil sagen, dass er wegen der Bereitstellung des neuen Instrumentariums jetzt erst richtig sichtbar wird. Nicht, dass man den Rassismus im Sinne einer nachträglichen Legitimation der zuvor eingeführten Instrumente nun erfände. Nein, dank dem Konventionsbeittritt bestehen jetzt die gesellschaftlichen und rechtlichen Voraussetzungen, sich mit etwas ernsthaft auseinanderzusetzen, was es schon vorher gegeben hat. Uneingeständenes hat seinen Namen erhalten und kann darum nun auch benannt werden. Eine zentrale Aufgabe des hier unter dem Titel TANGRAM erstmals vorgestellten Publikationsorganes besteht darin, die öffentliche Auseinandersetzung mit dem Rassismus in der Schweiz zu fördern.

Es ist wichtig, zwei grundsätzlich verschiedene Arten der Auseinandersetzung auseinanderzuhalten. Auf der einen Seite die rechtliche Auseinandersetzung, die gestützt auf die Vorgaben von Art. 261^{bis}

des Schweizerischen Strafgesetzbuches Sachverhalte prüft und klärt, ob Straftatbestände erfüllt sind. Und auf der anderen Seite die gesellschaftspolitische Auseinandersetzung, die mit einem etwas breiteren Begriffsverständnis die Probleme identifiziert und «benennt».

In der Öffentlichkeit steht die Strafnorm im Vordergrund des Interesses. Darum haben wir die erste Nummer von TANGRAM thematisch auf die justitiable Seite der Rassendiskriminierung ausgerichtet. Andere Beiträge dieser Ausgabe und insbesondere die Berichte über die Kommissionsarbeit zeigen jedoch, dass unsere Funktion nicht die eines Tribunals ist, sondern unsere Hauptaufgabe in der gesellschaftspolitischen Prävention besteht.

TANGRAM – Bedingtheit und Vielfalt

Tangram ist ein altes chinesisches Lege- spiel. Ausgehend von einem Quadrat, das in sieben Teile zerschnitten wird, kann eine unglaublich grosse Zahl von Figuren gelegt werden. Es erscheinen geometrische Formen, Vasen, Tiere, Blumen, Häuser, Schiffe, Menschen in verschiedenster Stellung, Menschen in spielerischer Bewegung, Menschen, die miteinander kämpfen. Die Basissteine des Tangram, sieben an der Zahl, bleiben dabei immer

die gleichen. Variiert wird allein die Auslegeordnung.

Das Quadrat, die Grundform des Tangram, ist nach chinesischer Deutung so hoch und breit wie ein Mensch mit ausgebreiteten Armen, wie ihn auch Leonardo da Vinci dargestellt hat. In der abendländischen Deutung steht das Quadrat für die materielle Welt, die Zahl vier. Behausung, jedoch auch Eingesperrtsein, werden mit einem Quadrat symbolisiert. Ausgehend vom statischen Quadrat ist eine Entwicklung in einer endlosen Bewegung möglich, wobei die Elemente im Zusammenspiel ihre eigene Unbewegtheit aufheben. Tangram steht also für die Begrenztheit und die Vielfalt gleichzeitig – eine Herausforderung an die Vorstellungskraft und Kreativität.

Dies ist auch das Thema, mit welchem sich die Eidg. Kommission gegen Rassismus aus gesellschaftspolitischer und wissenschaftlicher Sicht beschäftigt. Rassismus bedeutet die Betonung von Unterschieden und Abgrenzungen zum Vorteil des einen und zum Nachteil des andern. Rassismus zementiert Herrschaft der einen über die anderen. Überwindung von Rassismus bedeutet die Anerkennung der Gleichwertigkeit verschiedener Menschen, ungeachtet ihrer Herkunft,

Hautfarbe, Ethnie oder Religion und bereichert alle durch den gleichberechtigten Austausch unter vielerlei Kulturen und Interessen.

TANGRAM – das neue Publikationsorgan der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus

TANGRAM erscheint zweimal im Jahr, jeweils im Herbst und im Frühling. Es richtet sich an <Vermittler> und <Multiplikatoren>, das heisst an jene, die mit der Umsetzung antirassistischer Massnahmen zu tun haben, aber auch an alle

weiteren interessierten Personen und Organisationen. Es wird kostenlos versandt (siehe Bestellcoupon).

Mit sachbezogenen Artikeln will TANGRAM zur Diskussion und zur Meinungsbildung beitragen. Jede Nummer ist einem Schwerpunktthema gewidmet. Die Beiträge unter *Thema* sollen Hintergrundin-

formationen liefern, einige werden eher im journalistischen Stil geschrieben sein, andere durchaus wissenschaftlichen Standards genügen.

TANGRAM bietet der Eidg. Kommission gegen Rassismus die Möglichkeit, ihre Arbeit einem breiteren Publikum zugänglich zu machen. Unter *Interna* werden publiziert: Arbeitsberichte der Kommission, ihrer Arbeitsgruppen und des Sekretariats, besondere Aktions-



programme und die Texte der von der Kommission herausgegebenen Vernehmlassungen und Stellungnahmen.

Weiter will TANGRAM Informationen im weiteren Umfeld des Thema Antirassismus bereitstellen: das *Forum* bietet Organisationen und Kampagnen und Privaten eine Plattform, um sich vorzustellen oder ihre Meinung kundzugeben; in der Rubrik *Media* findet sich ab der nächsten Nummer ein Pressespiegel sowie Rezensionen von Büchern, Filmen, Comics etc.; der *Kalender* weist auf Veranstaltungen im Inland – und zum Teil im Ausland – hin; im *Schlusspunkt* werden kontrapunktisch Texte aber auch Photos oder Zeichnungen abgedruckt,

die der Redaktion aufgefallen sind. TANGRAM wird vom Sekretariat der EKR zusammengestellt und redigiert. Die sprachliche Qualität der Beiträge und der Übersetzungen kann variieren. Diese erste Nummer ist leider etwas deutschlastig geworden, wir werden in Zukunft auf eine grössere sprachliche Ausgewogenheit achten.

Soll TANGRAM zu einer erfolgreichen Plattform antirassistischer Arbeit und zu einer Drehscheibe von Informationen werden, sind wir auf die aktive Zusammenarbeit von allen Leserinnen und Lesern angewiesen. Insbesondere für die Rubriken *Kalender* und *Forum* sind wir für jeden Hinweis dankbar.



TANGRAM – Le bulletin de la Commission fédérale contre le racisme

Il a fallu un certain temps à la Suisse pour adhérer à la Convention des Nations Unies contre le racisme, créer la règle pénale contre le racisme et instituer la Commission fédérale contre le racisme. Mais le racisme n'en a pas pour autant disparu de Suisse, comme le remarque à juste titre l'un des articles publiés ci-après. Au contraire, on pourrait même dire que la préparation du nouvel instrument n'a fait que le mettre encore mieux en évidence. Nous ne voulons pas dire par là que le racisme ait été inventé

pour légitimer après coup les instruments introduits auparavant. Mais l'adhésion à la Convention a créé les conditions nécessaires, aux plans social et juridique, pour que l'on s'occupe sérieusement de quelque chose qui existait déjà et elle a permis d'appeler désormais par son nom ce que l'on n'osait pas avouer jusque-là.

L'une des tâches principales de la nouvelle publication que nous présentons aujourd'hui sous le nom de TANGRAM est d'encourager la confrontation publique avec le racisme en Suisse. Il importe, dans ce contexte, de faire une distinction entre



des aspects fondamentalement différents de cette confrontation. Il y a d'une part l'aspect juridique, qui permet, en se fondant sur l'article 261^{bis} du Code Pénal suisse, d'examiner les faits et de déterminer si les éléments constitutifs de l'infraction existent. Il y a d'autre part les aspects politique et social qui permettent d'identifier et de «nommer» les problèmes, en considérant les notions dans une acception un peu plus élargie.

L'intérêt de l'opinion publique s'attache principalement à la règle pénale. C'est la raison pour laquelle nous avons centré le premier numéro de TANGRAM sur l'aspect juridique du problème. D'autres contributions de la présente édition, et notamment les articles concernant le travail de la Commission, montrent toutefois que notre fonction n'est pas celle d'un tribunal, notre tâche essentielle étant la prévention en matière de politique sociale.



TANGRAM – Limites et diversité

Comme vous le savez peut-être, le Tangram est un jeu chinois ancien. A partir d'un carré constitué de sept éléments, on peut former une infinie variété de figures:

formes géométriques, vases, animaux, fleurs, maisons, bateaux, êtres humains dans différentes attitudes, par exemple en train de jouer ou de se battre. Les sept éléments de base du Tangram, eux, sont immuables. Seul l'ordre dans lequel on les dispose varie. Selon les Chinois, on peut représenter dans un carré, la forme initiale du Tangram, soit en largeur soit en hauteur, un être humain qui étend les bras, comme l'a fait Léonard de Vinci. Pour les occidentaux, le carré symbolise le monde matériel, le chiffre quatre. L'habitation, mais aussi la prison sont également sym-

bolisées par un carré. Le Tangram est donc à la fois synonyme de limites et de diversité. C'est un défi lancé à l'imagination et à la créativité. A partir d'un carré immuable, il est possible de développer un mouvement infini, chaque élément dépassant sa propre immuabilité dans les différentes combinaisons.

C'est aussi le thème que traite la Commission fédérale contre le racisme dans une optique politique, sociale et scientifique. Faire preuve de racisme, c'est souligner les différences et les limites, au profit des uns et au détriment des autres. Le racisme renforce la domination des uns sur les autres. Vaincre le racisme, c'est reconnaître que les hommes, quoique différents, sont égaux, quelles que soient leur origine, leur couleur, leur ethnie ou leur religion.

Et cette victoire nous enrichit tous, grâce aux échanges, placés sous le signe de l'égalité, entre une pluralité de cultures et d'intérêts.

TANGRAM – la nouvelle publication de la Commission fédérale contre le racisme

TANGRAM paraît deux fois par an, au printemps et en automne. Il s'adresse non seulement aux «médiateurs» et aux «multiplicateurs», c'est-à-dire à ceux qui ont affaire à la mise en oeuvre des mesures antiracistes, mais aussi à toutes les personnes ou organisations qui s'intéressent à ces questions. Il est envoyé gratuitement (voir bon de commande).

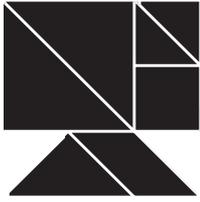
Le propos de TANGRAM est de contribuer à animer le débat et d'aider à se forger une opinion, grâce à des articles spécialisés. Chaque numéro est consacré à un thème central. Les contributions placées sous ce thème devront fournir des informations de base, certaines d'entre elles écrites dans un style plutôt journalistique, d'autres ayant un niveau scientifique assez élevé.

TANGRAM offre à la Commission fédérale contre le racisme la possibilité de rendre son travail accessible à un large public. Sous la rubrique *Interna* (affaires internes) sont publiés les articles suivants: rapports des travaux de la Commission, de ses groupes de travail et du secrétariat, programmes d'action spéciaux et textes des préavis et prises de position rédigés par la Commission. De plus, TANGRAM

désire fournir des informations liées au racisme, mais dans un contexte plus élargi: le *Forum* donne aux organisations, aux organisateurs de campagnes et aux particuliers une plate-forme qui leur permet de se présenter ou de donner leur opinion; dans la rubrique *Media*, on trouvera à partir du prochain numéro une revue de presse et des commentaires de livres, films, bandes dessinées, etc.; le *Calendrier* signale les manifestations qui ont lieu dans notre pays et quelquefois à l'étranger; enfin dans le *Point final* sont publiés, en contrepoint, des textes, photos ou dessins que la rédaction a tout particulièrement remarqués.

La revue TANGRAM est élaborée et rédigée par le secrétariat de la CFR. La qualité linguistique des articles et des traductions peut varier. Malheureusement, ce premier numéro favorise l'allemand, mais nous nous efforcerons à l'avenir d'assurer un meilleur équilibre des langues.

Pour que TANGRAM puisse devenir une plate-forme du travail contre le racisme et une plaque tournante d'informations, nous avons besoin de l'aide active de nos lecteurs et de nos lectrices. Nous leur sommes reconnaissants de toute information qu'ils voudront bien nous faire parvenir pour les rubriques *Calendrier* et *Forum*.



Que faire contre le racisme?

GEORG KREIS

Au fait, pourquoi, de nos jours, devons-nous nous pencher sur la question du racisme? Le racisme a-t-il pris de l'ampleur, se fait-il plus menaçant, de sorte qu'il exigerait ainsi davantage d'attention? Ou nos exigences ont-elles augmenté en ce qui concerne la protection des individus et des groupes, autrement dit la qualité sociale de notre environnement? Il est probable que l'un et l'autre soient vrais: le racisme s'est aggravé, et nos exigences en matière de comportement social sont désormais beaucoup plus poussées.

Le racisme revêt d'innombrables formes et procède de nombreuses causes. Dans le contexte ouest-européen, l'*antisémitisme* en constitue l'une des catégories principales. L'espoir que «plus jamais» les crimes commis par les Nazis durant la Deuxième guerre mondiale, une fois connus, ne se reproduiraient a été déçu. L'antisémitisme est revenu en force, d'abord dans une partie de la gauche politique sous forme d'antisionisme, aujourd'hui surtout dans le camp des radicaux de droite, les Néonazis, mais aussi dans certains milieux petit-bourgeois ésotériques.

Et voici qu'a pris forme entre temps une deuxième grande catégorie de racisme: l'*ethnoracisme*, qui s'est amplifié avec les courants migratoires. Dans la rencontre avec des immigrés, la population ressent souvent la différence comme négative, comme une lacune et non comme un enrichissement. Alors qu'un trait prétendument négatif pourrait être interprété comme le produit d'une mentalité susceptible d'évolution (né d'un contexte culturel différent, en outre déterminé par une classe sociale spécifique et des expériences biographiques personnelles), ce n'est souvent pas le cas. On tend plus facilement à envisager le trait négatif comme une propriété déterminée par l'ethnie et la race, donc inéluctable.

Certes, l'immigration a introduit dans l'existence au moins une dimension conflictuelle supplémentaire source de nouvelles complications. Mais d'un autre côté, nos *exigences* ont augmenté elles aussi, exigence de réalisation individuelle de certaines conceptions de l'existence, exigence d'être reconnu en tant que groupe, exigence de plus grands égards des majorités pour les minorités et exigence d'un plus fort engagement de l'Etat en tant que garant de la non-discrimination. Ce peuvent être les exigences de vic-

times potentielles gravement éprouvées, mais ce sont aussi les exigences de la communauté en ce qui concerne la qualité de notre société.

Evoquer les cas, nommer les victimes, ce n'est rien ou presque rien dire encore des *causes* du racisme. On ne saurait trop insister sur le fait que la responsabilité du racisme ne saurait être imputée aux événements ni aux victimes elles-mêmes. Ce sont bien plus nos modèles et jugements culturels qui produisent des réactions racistes. Et lorsqu'il est question de «nos» réactions, je fais moins spécifiquement allusion à la Suisse qu'à l'Europe tout entière.

D'un exposé tel que celui-ci, on attend avec raison une *définition* de la notion du concept traité, en l'occurrence du racisme. Soulignons cependant d'emblée un élément très important: si le racisme existe effectivement, il n'existe pas de races au sens que l'on entend lorsqu'on parle de catégories définies par certaines qualités biologiques de tels ou tels groupes d'hommes. Les prétendues «races» sont des concepts idéologiques issus de notre imaginaire, et procèdent, en tant que tels, d'une sorte de réalité secondaire. Une définition laconique et nullement exhaustive du racisme dirait qu'il s'agit d'une distinction de propriétés pour ainsi dire fixées au plan biologique, permettant la hiérarchisation de l'humanité en peuples meilleurs ou moins bons, et au sein de la société, en catégories correspondantes, le but final consistant à dévaloriser autrui pour se valoriser soi-même.

Il peut s'agir du désir d'entretenir un besoin de supériorité manifestement ressenti comme nécessaire, mais aussi de l'assurance d'avantages concrets. La version spécifiquement européenne de ces réactions globales se distingue par un sentiment de supériorité qui plonge ses racines dans le colonialisme impérialiste du XIXe siècle et est renforcé notamment par la puissance technique et économique (acquise) et par le caractère particulièrement compétitif de cette civilisation. La discrimination (négative) se manifeste dans les structures sociales et dans la démarche de l'Etat (j'en donnerai un exemple concret à la fin de mon exposé). Mais elle est aussi pratiquée par des groupes et des individus au détriment d'autres groupes et individus auxquels les premiers attribuent des propriétés fixes en vertu de représentations stéréotypées.

Pour en revenir à la question posée initialement: nous devons nous pencher sur les discriminations d'origine raciste parce que, pour les raisons que nous venons d'énumérer, elles sont désormais plus fréquentes, et parce que nous sommes aujourd'hui plus attentifs qu'autrefois à ce problème. Mais le simple fait que ces discriminations existent dans l'absolu nous confère déjà l'obligation de nous en occuper.

Comment réagir aux réactions racistes?

Après avoir répondu à la première question, celle de savoir *pourquoi* le racisme existe, – réponse qui n'a bien entendu rien de définitif – nous devons nous interroger dans un deuxième temps sur la *manière* dont on peut réagir à ce phénomène. Dans un troisième temps, nous présenterons les *tâches* de la Commission fédérale contre le racisme.

Comment pouvons-nous réagir au racisme? Il est judicieux de distinguer quatre variantes dans le champ des réactions critiques: les réactions morales, scientifiques, juridiques et politiques. Ces types de réaction ne doivent pas s'exclure, mais se compléter, et ne sauraient s'inscrire dans une hiérarchie, car chacun repose sur d'autres conditions préalables différentes.

Par *réaction morale*, on entend la formulation d'appréciations et de jugements inspirés par la foi en des valeurs bien arrêtées. De telles prises de position sont importantes, elles forment les points de départ et d'arrivée de notre engagement, et prennent le contre-pied de cette indifférence largement répandue, et peut être au moins aussi fatale que le racisme actif. Pourtant, la réaction morale exprimée sous forme d'indignation spontanée en dit souvent plus long sur les propres convictions de leur auteur que sur l'objet même qui suscite la réaction.

Dans le cas de la *réaction scientifique*, les circonstances sont plutôt inverses: il ne s'agit pas ici de jugements de valeur, ni de sympathie et d'empathie, mais d'éclaircissement empirique, de développement d'une évidence et de compréhension analytique avec le recours à différentes sciences: sociologie, psychologie, ethnologie, histoire, jurisprudence. A maints égards, nous ne possédons pas les connaissances fondamentales, par exemple sur les processus d'intégration, la signification des appartenances religieuses ou les effets secondaires du chômage sur les mécanismes d'exclusion. Mais ce qui nous manque surtout, ce sont les connaissances sur l'application, autrement dit sur la question de savoir comment appliquer et utiliser concrètement les connaissances dans la pratique. Qu'il me soit permis d'établir ici une comparaison avec la protection de l'environnement: là aussi, on dispose de la plupart des connaissances

nécessaires, mais on ignore comment appliquer ces connaissances dans la réalité pratique.

La *réaction juridique*, qui revêt depuis peu la forme d'une mise en application de l'article 261^{bis} du Code pénal, doit être envisagée comme le *dernier recours* pour les cas graves. Cet article, entré en vigueur le 1er janvier 1995, sanctionne comme on sait la discrimination publique en raison d'une appartenance ethnique ou religieuse ainsi que la discrimination correspondante dans le monde du travail ou dans la vie quotidienne; de même que le fait de déshonorer la mémoire des défunts (allusion au «mensonge d'Auschwitz»). Depuis qu'une possibilité de sanction légale existe, on fait facilement appel au procureur général et au juge. C'est problématique pour deux raisons: d'une part parce que le droit ne s'étend qu'à des faits très précisément définis, et qu'une multitude d'acquittements suite à des dénonciations précipitées lancerait des signaux contraires aux effets recherchés, et conforterait pratiquement les racistes dans leur comportement. Deuxièmement, un jugement pénal revêt un caractère répressif beaucoup plus qu'éducatif. Les plaintes pénales ne sauraient remplacer le débat public. D'un autre côté, il est excellent que nous possédions cette nouvelle norme pénale. La réflexion sur ce qui est licite revêt ainsi l'importance nécessaire et ne peut pas être taxée à la légère de simple passe-temps de moralistes. Dans le contexte du racisme, je n'ai rien contre le fait que nous soyons exposés à la pression sociale de l'exigence de «political correctness». Bien sûr on favorise ainsi l'hypocrisie et un mode d'expression subtile bien qu'équivoque. Cette pression contraint également à la nécessaire réflexion sur ce qui pourrait blesser. Les minorités, les groupes marginaux, les couches inférieures ont droit, comme les autres, à un traitement juste et ne sauraient être exposées sans défense à nos propos irréfléchis et dépourvus de sensibilité. Même dans la Suisse «libre», la liberté d'expression n'est pas sans bornes, elle ne doit être ni bêtement illimitée ni arrogante, elle a ses limites là où la dignité d'autrui peut être blessée et où la paix publique est menacée. Ce principe existait déjà avant 1995, tout au plus s'étend-il désormais également aux groupes ethniques et religieux.

Nous ne sommes pas dispensés, nous l'avons dit, de la *réaction politique* du simple fait qu'existent désormais des possibilités de sanctions de droit pénal. La réaction politique doit absolument intervenir contre les tendances racistes même si cela n'est pas populaire, et inversement, elle doit dénoncer la tentation de recourir au racisme pour gagner en popularité. Nous nous heurtons ici à une difficulté particulière: le fait que les soi-disant politiciens du peuple puissent se targuer de dire tout haut ce que le peuple pense tout bas. Il est indéniable que l'attitude d'une partie de la population est marquée par les préjugés



les plus simplistes, qui sont le produit des instincts les plus bas. Conscients de leur responsabilité, les politiciens et politiciennes devraient refuser de relayer ces sentiments irréfléchis, et assumer efficacement leur rôle d'intermédiaires. D'un côté, ils devraient exposer les raisons du malaise que ressentent certaines parties de la population, de l'autre, ils devraient faire comprendre le sens des résultats d'une politique élaborée en la matière. Comme dans d'autres domaines, la position qu'adoptent les forces politiques dirigeantes revêt une importance cruciale pour la lutte contre le racisme. Une importance tout aussi considérable revient bien entendu à l'attitude des médias. L'engagement contre le racisme ne doit pas se limiter à des réactions directes. La politique doit avoir pour tâche de favoriser des conditions de vie propres à limiter indirectement le racisme; dans les écoles, dans le monde professionnel, dans les questions de logement, etc. D'autre part, toute action dirigée contre une discrimination d'une nature particulière agit globalement contre toutes les autres. C'est ainsi qu'en s'engageant pour la défense des droits des femmes, des jeunes et des personnes âgées, des handicapés, etc., on agit également en faveur des victimes potentielles de discriminations raciales.

Les tâches de la Commission fédérale contre le racisme

Quel est donc le rôle de la Commission fédérale contre le racisme dans l'éventail des tâches esquissées? Permettez-moi tout d'abord de rappeler brièvement l'origine de la création de cette commission, pour décrire ensuite ses tâches. La Commission a été instaurée après l'adhésion de la Suisse à la Convention de l'ONU «sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale». Cette convention a été adoptée par l'ONU en 1965 et elle est entrée en vigueur en 1969, suite à la recrudescence de l'antisémitisme et aux répercussions de la phase de décolonisation entamée en 1960. Auparavant déjà, l'ONU avait adopté une déclaration des droits de l'homme et le Conseil de l'Europe une convention sur les droits de l'homme. On peut se demander pourquoi cela n'a pas suffi, vu que la sauvegarde des droits de l'homme devrait impliquer intrinsèquement la défense contre la discrimination raciale. Un élément de réponse essentiel a trait aux procédures. La Déclaration de l'ONU de 1948 n'a créé aucun droit recouvrable par une action en justice, et la Convention européenne ne constitue une base de recours que pour les violations établies des droits individuels. La Convention de l'ONU de 1965 instaure la protection des droits de groupes tout entiers exposés à une discrimination collective. Cette importante protection des groupes est une prévention nécessaire contre les atteintes subis par certains membres individuels de ces groupes.

La Suisse a ratifié la Convention européenne en 1974, après une attente de 24 ans, et elle a adhéré à la Convention de l'ONU en 1994, avec 29 ans de retard. L'adhésion à la Convention de l'ONU s'explique par deux raisons: d'abord par l'aggravation déjà décrite du problème du racisme, deuxièmement par la plus grande disposition à s'intégrer dans le système juridique universel de la communauté des peuples. L'adhésion a été proposée par le gouvernement puis votée par la majorité au Parlement, et confirmée en septembre 1994 par 54,7% des votants lors d'un scrutin sur référendum. Cette décision obtenue de justesse est due, comme l'a montré une analyse Vox, à la plus grande adhésion des femmes. Cet écart inhabituel de 17% entre hommes et femmes s'explique peut-être par le fait que ces dernières ont une certaine expérience de la discrimination. Cela mis à part, le tableau était traditionnel: soutien des plus jeunes et de la population citadine, rejet par les plus âgés et les milieux ruraux.

Indépendamment de l'engagement général à combattre la discrimination raciale, l'adhésion à la convention présentait trois volets:

1. L'obligation de faire rapport chaque année à une instance compétente de l'ONU,
2. l'introduction d'une norme de droit pénal correspondante, et
3. la création d'une commission indépendante. Cette commission a été instituée par le Conseil fédéral au 1er septembre 1995. Elle compte 19 membres représentant les Eglises et les communautés religieuses, les ONG, les partenaires sociaux, les cantons, les médias et la science. Une telle combinaison garantit la haute compétence de cette instance, faite de savoir professionnel, de compétence pratique et d'engagement personnel.

Dans la description des fonctions, parlons d'abord de trois éléments qui ne figurent pas dans le cahier des charges de la Commission: 1. Elle ne revêt pas de fonction juridictionnelle, ne rend pas une justice parallèle. 2. Elle n'est pas compétente pour toutes les formes de discrimination et d'injustice. 3. Elle n'est pas compétente en matière de politique de l'asile et des migrations.

On s'est interrogé sur la nécessité d'instituer une troisième commission en plus des deux instances déjà citées – commission pour les étrangers et commissions pour les questions de réfugiés. Il est cependant important que la discrimination raciale ne soit pas mise uniquement en relation avec des non-Suisse, premièrement parce que tous les étrangers vivant dans notre pays n'ont pas les mêmes conditions d'existence, et deuxièmement parce que les Suisses eux-mêmes peuvent parfaitement faire l'objet de racisme. On peut regretter que la Commission contre le racisme soit dénommée ainsi. Son nom repose sur une définition négative. D'un autre côté, il est excel-

lent que le mot «racisme» y figure. Car il désigne avec la rigueur nécessaire le phénomène dont il s'agit. Il cite nommément ce dont beaucoup cherchent à nier l'existence, et qui pourtant existe bel et bien. La rôle de la Commission ne se réduit pas à celui d'une anti-commission, mais consiste aussi à entretenir le positif.

La mandat donné à la Commission par le Conseil fédéral embrasse un champ de tâches très vaste, qu'on peut subdiviser en quatre catégories:

1. La tâche première, la plus importante, est la prévention par l'information et la sensibilisation. Cela doit se faire globalement par une présence dans l'opinion publique, par des prises de position, notamment sur les cas graves, par des campagnes visant un public cible précis, à l'école par exemple, ou dans le monde du travail, dans le dialogue avec les médias, etc.
2. Le deuxième faisceau de tâches englobe la coopération avec l'administration publique par des prises de position en réponse à des consultations, par l'élaboration d'expertises et par l'offre de conseils aux autorités fédérales, enfin par la participation à la rédaction des rapports à l'adresse de l'ONU déjà mentionnés.
3. Un troisième champ porte sur l'analyse du racisme du point de vue scientifique et éthique.
4. Le quatrième volet est lié à la fonction de médiation de la Commission: par l'intermédiaire de son Président et de son secrétariat, elle doit être à l'écoute des préoccupations individuelles, établir des contacts, jouer le cas échéant le rôle de médiateur entre les parties à un conflit.

Ces différentes fonctions partielles impliquent une tâche générale indispensable bien que plus ou moins tacite: la Commission doit jouer le rôle d'un observatoire pour son domaine de responsabilité, et – suite à une sorte de répartition des tâches – percevoir plus finement certains signes, plus tôt que d'autres moins attentifs à ce domaine (c'est bien compréhensible) parce que chargés d'autres responsabilités.

Pour l'accomplissement de ses nombreuses obligations, la Commission dispose de l'aide d'un secrétariat de deux postes répartis sur trois personnes dans des fonctions aussi bien scientifiques qu'administratives. Un crédit annuel de 150 000 francs est à disposition. Soulignons un élément important: non seulement en raison de ses capacités limitées, mais aussi de considérations fondamentales, il serait erroné de penser que la création de cette Commission a suffi à elle seule à régler le problème du racisme en Suisse. D'abord, il serait erroné et même impossible de déléguer entièrement de telles questions à une commission semi-étatique. Deuxièmement, il existe déjà en Suisse une série d'institutions et d'organisations importantes qui se sont occupées du racisme bien

avant 1995, et dont l'engagement permanent est indispensable à la Commission. Cette dernière entretient des relations de partenaire à partenaire avec des personnes et institutions privées, tout comme elle collabore avec les cantons et les communes en tant qu'organisme national.

Qu'est-ce que la Commission a pu observer et réaliser au cours des neuf premiers mois de son existence? Elle a constaté qu'on la prend au sérieux, qu'on lui prête l'attention voulue, aussi bien dans ses prises de contact discrètes que dans ses interventions publiques. Ce fut notamment le cas lors de sa prise de position concernant le modèle dit *des trois cercles* à propos de l'immigration de travailleurs*. Le fait que la Commission instituée par le Conseil fédéral ait osé critiquer publiquement l'Exécutif a fait sensation. Or nous ne faisons que notre devoir, c'est-à-dire ce que le Conseil fédéral attend de notre part. Comme il fallait s'y attendre, certains médias ont eu un peu de peine à faire la distinction entre l'intention et l'effet. Nous n'avons pas dit que le Conseil fédéral est raciste, ni que son modèle de recrutement préconiserait un racisme actif. Mais en vertu de notre mandat, nous étions tenus d'attirer son attention sur le fait que le modèle préconisé est raciste dans ses structures mentales et dans ses effets. C'est du reste la raison pour laquelle la Suisse a dû apporter une réserve sur ce point lors de la signature de la convention. Notre intervention devrait avoir déclenché un certain processus, et donné notamment quelques atouts aux forces qui souhaitent elles aussi changer notre politique du marché du travail. Parmi ces forces, on trouve aussi certains hautfonctionnaires de l'administration fédérale.

Toute modestie gardée, nous constatons que la Commission est à l'origine d'un profond changement en Suisse, du simple fait déjà de son existence, mais bien sûr aussi de par son activité. La Commission a entrepris son travail, elle a créé des bases, elle s'est constituée, elle a procédé à la préparation d'actions dont l'opinion publique ne prendra connaissance que l'an prochain. Elle ne veut pas donner dans un activisme mal venu, ni se mettre en scène. En tant qu'institution vouée avant tout à la prévention, elle ne saurait viser les succès rapides. Et avec la cible qui est la sienne – le racisme – elle doit se préparer à affronter une tâche de longue haleine. Le racisme ne peut être exterminé comme on a, semble-t-il, exterminé la variole. On peut tout au plus, ou tout au moins, se livrer à des efforts permanents de limitation des dégâts. C'est peu et c'est beaucoup tout à la fois.

Conférence tenue à Neuchâtel le 24 Juin 1996

* Publiée dans ce numéro de TANGRAM



Was tun gegen Rassismus?

GEORG KREIS

Warum überhaupt müssen wir uns heutzutage mit dem Rassismus befassen? Ist der Rassismus stärker und bedrohlicher geworden, so dass er mehr Aufmerksamkeit erfordert? Oder sind wir anspruchsvoller geworden in unseren Erwartungen bezüglich dem Schutz von Individuen und Gruppen, das heisst der sozialen Qualität unserer Gesellschaft? Wahrscheinlich ist beides der Fall: Beides hat zugenommen, der Rassismus sowie unsere Ansprüche gegenüber gesellschaftlichem Verhalten.

Der Rassismus hat viele Erscheinungsformen und viele Ursachen. Im westeuropäischen Kontext bildet der *Antisemitismus* eine Hauptkategorie. Es hat sich leider als unerfüllte Hoffnung erwiesen, dass der Antisemitismus nach dem Bekanntwerden der im Zweiten Weltkrieg von den Nationalsozialisten begangenen Verbrechen «nie wieder» aufkommen werde. In den letzten Jahrzehnten ist der Antisemitismus wieder zurückgekehrt, er hat sich zunächst bei Teilen der politischen Linken in der Gestalt des Antizionismus etabliert und manifestiert sich jetzt vor allem im rechtsradikalen Lager der Neonazi, aber auch im kleinbürgerlichen Milieu der Esoteriker.

Inzwischen hat sich eine zweite Hauptkategorie herausgebildet: nämlich der *Ethnorassismus*, der als Folge der wachsenden Migrationsströme an Bedeutung gewonnen hat. In der Begegnung mit eingewanderten beachtete die Wahrnehmung der Alteingesessenen allfällige Andersartigkeit vor allem unter dem Gesichtspunkt des Mankos und nicht unter dem der Bereicherung. Was an angeblich Negativem feststellbar ist, wird dann leicht und schnell nicht als Produkt einer veränderbaren Mentalität interpretiert und beurteilt (entstanden in einem anderen kulturellen Kontext und im weiteren bestimmt durch schichtspezifisches Milieu und durch lebensgeschichtliche Erfahrungen), sondern als ethnische beziehungsweise rassistisch determinierte und somit als unentrinnbare Eigenschaft.

Durch die Einwanderung ist das Leben gewiss um mindestens eine Konfliktdimension komplizierter geworden. Andererseits haben aber auch unsere *Ansprüche* zugenommen, Ansprüche auf individuelle Verwirklichung von Lebensverständnissen, Ansprüche, als Gruppe öffentlich anerkannt zu werden, Ansprüche auf stärkere Rücksichtnahme der Mehrheiten und Ansprüche auf ein stärkeres Engagement des Staates als Garanten der Nichtdiskriminierung. Dies mögen Ansprüche von potentiellen und leidgeprüften Opfern sein, es sind aber auch Ansprüche

der Allgemeinheit an die Qualität unserer Gesellschaft.

Mit der Benennung der Anlässe und Opfer ist noch kaum etwas gesagt über die *Ursachen* des Rassismus. Es kann nicht genug betont werden, dass nicht die Anlässe und die Opfer für Rassismus verantwortlich gemacht werden dürfen. Es sind vielmehr unsere Kulturmuster und unsere Befindlichkeiten, welche rassistische Reaktionen produzieren. Und wenn von «unseren» Reaktionen die Rede ist, dann meine ich damit nicht so sehr spezifisch schweizerische als europäische.

Von einer Darlegung, wie ich sie hier vornehmen darf, erwartet man zu Recht eine klärende *Definition* dessen, was unter Rassismus zu verstehen ist. Vorweg sei betont: Es gibt wohl den Rassismus, es gibt aber keine Rassen als relevante Kategorien menschlicher Fähigkeiten. Sogenannte «Rassen» sind ideologische Konstrukte unserer Vorstellungswelt und als solche so etwas wie eine sekundäre Realität. In der gebotenen Kürze lässt sich Rassismus – keineswegs abschliessend – als eine Haltung definieren, welche eine wertende Unterscheidung von angeblich biologisch fixierten Eigenschaften vornimmt, welche eine hierarchisierende Einteilung der Menschheit in bessere und schlechtere Völker und innerhalb der Gesellschaft eine entsprechende Kategorisierung pflegt, um sich über Abwertung des anderen Aufwertung für sich selber zu verschaffen. Dabei kann es um die Nahrung eines offenbar benötigten Überlegenheitsgefühls, aber auch um die Sicherstellung konkreter Vorteile gehen. Das spezifisch Europäische an derartigen global praktizierten Reaktionen ist erstens der im imperialen Kolonialismus des 19. Jahrhunderts wurzelnde und durch technisch-ökonomische Macht gefestigte Überlegenheitsanspruch und zweitens der besonders kompetitive Charakter dieser Zivilisation. Die negative Diskriminierung manifestiert sich in gesellschaftlichen Strukturen und staatlichem Handeln (dazu möchte ich am Schluss ein konkretes Beispiel geben). Sie wird aber auch von einzelnen Gruppen und Individuen praktiziert und richtet sich gegen Gruppen und Individuen, denen auf Grund herrschender Stereotype fixe Eigenschaften zugeschrieben werden.

Um auf die eingangs gestellte Frage zurückzukommen: Wir müssen uns mit dieser Art von Diskriminierungen befassen, weil sie aus den genannten Gründen häufiger geworden und weil wir dieser Problematik gegenüber wachsamer geworden sind.

Wir müssen dies aber auch allein schon aus dem einfachen Grund tun, weil es sie gibt.

Wie reagieren auf rassistische Reaktionen?

Nach diesen natürlich nicht abschliessenden Antworten auf die erste Frage, *warum* wir uns mit dem Rassismus befassen müssen, soll in einem zweiten Schritt auf die Frage eingegangen werden, *wie* dem Rassismus begegnet werden kann. In einem dritten Schritt soll dann dargelegt werden, welches die Aufgaben der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus sind.

Wie können wir auf Rassismus reagieren? Es macht Sinn, im Feld der kritischen Reaktionen vier Varianten zu unterscheiden: die moralische, die wissenschaftliche, die rechtliche und die politische Reaktion. Diese Reaktionstypen sollen sich nicht gegenseitig ausschliessen, sondern ergänzen, sie können auch nicht in eine Rangordnung gebracht werden, weil sie die jeweils anderen zur Voraussetzung haben.

Mit der *moralischen Reaktion* ist ein aus festen Wertvorstellungen heraus agierendes Urteilen beziehungsweise Verurteilen gemeint. Solche Positionsbezüge sind wichtig, sie bilden den Ausgangspunkt und den Endpunkt unseres Engagements und zugleich einen Kontrapunkt zur verbreiteten Gleichgültigkeit, die zuweilen mindestens so fatal ist wie der aktive Rassismus. Die moralische Reaktion sagt aber, wenn sie als schnelle Empörung daherkommt, oft mehr über die eigene Überzeugung als über den beurteilten Sachverhalt aus.

Bei der *wissenschaftlichen Reaktion* dürften die Verhältnisse eher umgekehrt sein: Hier geht es nicht um Werturteile, auch nicht um Sympathie und Empathie, sondern um empirisches Abklären, um Entwickeln von Evidenz und analytischem Verständnis mit Hilfe der verschiedenen Wissenschaften: der Soziologie, Psychologie, Ethnologie, Geschichte, Jurisprudenz etc. In manchen Fragen fehlt uns das Grundlagenwissen, z.B. bezüglich der Integrationsprozesse, der Bedeutung von Religionszugehörigkeiten oder der Nebenwirkungen von Arbeitslosigkeit auf Ausgrenzungsmechanismen. Was uns aber vor allem fehlt, ist das Umsetzungswissen, d.h. die Kenntnis in der Frage, wie man Kenntnisse einsetzt und anwendet. Ich gestatte mir diesbezüglich einen Vergleich mit dem Umweltschutz: Da ist ja auch das meiste bekannt, nur wissen wir nicht, wie man dem Bekannten Nachachtung verschaffen will.

Die *rechtliche Reaktion*, neuerdings in Form der Aktivierung des Artikel 261^{bis} StGB, ist als *ultima ratio* in schwerwiegenden Fällen zu verstehen. Dieser am 1. Januar 1995 in Kraft getretene Artikel stellt bekanntlich öffentliche Diskriminierung wegen ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit sowie entspre-

chende Diskriminierung in der Arbeitswelt und im Alltag unter Strafe; desgleichen die Verunglimpfung des Andenkens von Verstorbenen (gemeint ist die Auschwitz-Lüge). Seit es die Möglichkeit der rechtlichen Sanktion gibt, erklingt schnell der Ruf nach dem Staatsanwalt und dem Richter. Das ist aus zwei Gründen problematisch: Einmal, weil das Recht nur ganz eng umschriebene Tatbestände erfasst und es zu einem falschen Signal käme, wenn es deswegen bei übereiligen Anklagen zu Freisprüchen käme, welche Rassisten in ihrem Verhalten geradezu bestärken würden. Zweitens hat eine rechtliche Verurteilung vor allem repressiven und weniger aufklärenden Charakter. Strafanzeigen können die politische Auseinandersetzung nicht ersetzen. Andererseits ist es sehr gut, dass wir die neue Strafnorm haben. Das Nachdenken über das Statthafte gewinnt dadurch die nötige Verbindlichkeit und kann nicht als Freizeitsport von Moralisten abgetan werden. Es stört mich auch nicht, dass wir im Feld des Rassismus nicht dem rechtlichen, aber dem sozialen Druck der «political correctness» ausgesetzt sind. Damit wird zwar die Scheinheiligkeit gefördert und die Raffinesse der zwar eindeutigen, aber unverfänglichen Ausdrucksweise. Gefördert wird aber auch der nötige Zwang zur Reflexion darüber, was verletzen könnte. Minderheiten, Randgruppen und Unterschichten haben ebenfalls Anrecht auf eine gerechte Behandlung und dürfen nicht ungeschützt Zielscheibe unserer gedankenlosen und unsensiblen Auslassungen sein. Die Freiheit der Meinungsäusserung ist (auch in der «freien» Schweiz) nicht grenzenlos, sie darf weder grenzenlos dumm noch grenzenlos frech sein, sie hat dort ihre Grenzen, wo die Würde des anderen verletzt und der öffentliche Friede gefährdet wird. Dieses Prinzip bestand schon vor 1995, jetzt ist es lediglich auf ethnische und religiöse Gruppen ausgedehnt worden.

Die *politische Reaktion* wird uns, wie gesagt, durch die strafrechtlichen Sanktionsmöglichkeiten nicht abgenommen. Sie muss gegen rassistische Tendenzen antreten, auch wenn dies unpopulär ist, wie sie umgekehrt die Versuche denunzieren muss, mit Rassismus Popularität zu erlangen. Wir haben es in diesem Feld mit der besonderen Schwierigkeit zu tun, dass sogenannte Volkspolitiker leicht sagen können, dass sie ja nur ausdrücken würden, was das Volk denke. Es ist nicht zu bestreiten, dass die Haltung eines Teils der Bevölkerung von den einfachsten Vorurteilen geprägt ist und diese wiederum das Produkt der einfachsten Instinkte sind. Die Verantwortung der Politikerinnen und Politiker müsste aber darin bestehen, nicht als Verlängerung dieser unreflektierten Empfindungen zu wirken, sondern als Vermittelnde aufzutreten, die in der einen Richtung die Gründe für das Malaise in Teilen der Bevölkerung darlegen und in der anderen Richtung die Resultate einer verarbeiteten Politik verständlich machen. Wie in anderen Bereichen ist es in



unserem Problembereich ganz wichtig, welche Position die politischen Leitkräfte einnehmen. Von entsprechender Wichtigkeit sind natürlich auch die Haltungen der Medien. Das Engagement zur Einschränkung des Rassismus darf sich aber nicht auf die direkten Reaktionen beschränken. Aufgabe der Politik ist es, sich für Lebensverhältnisse einzusetzen, welche den Rassismus indirekt einschränken; in den Schulen, in der Erwerbswelt, in den Wohnfragen etc. Im übrigen ist jeder Einsatz gegen eine bestimmte Art von Diskriminierung von allgemeiner Wirkung. So tut man etwas für potentielle Opfer rassistischer Haltungen, wenn man sich für die Rechte der Frauen, der Jungen und der Alten, der Behinderten etc. einsetzt.

Die Aufgaben der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus

Welches ist nun die Rolle der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus in diesem skizzierten Aufgabenfeld? Lassen Sie mich zunächst kurz in Erinnerung rufen, wie es zur Schaffung dieser Kommission gekommen ist, und darauf deren Aufgaben ableiten.

Die Bildung der Kommission ist eine Folge des Beitritts der Schweiz zum «Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung». Dieses Übereinkommen ist von der UNO schon 1965 geschaffen worden und 1969 in Kraft getreten und eine Folge der Reaktivierung des Antisemitismus und der 1960 eingeleiteten Dekolonisationsphase. Bereits zuvor hatten die UNO eine Menschenrechtserklärung und der Europarat eine Menschenrechtskonvention verabschiedet. Man kann sich fragen, warum dies nicht genügte, müsste doch die Wahrung der Menschenrechte die Verteidigung gegen rassistische Diskriminierung einschliessen. Eine wichtige Antwort liegt im Prozeduralen. Die UNO-Erklärung von 1948 hat kein einklagbares Recht geschaffen und die Europakonvention bildet eine Beschwerdebasis einzig für fassbare Verletzungen individueller Rechtsansprüche. Mit der UNO-Konvention von 1965 wird ein Rechtsschutz für Gruppen eingeführt, die kollektiver Diskriminierung ausgesetzt sind. Dieser wichtige Schutz von Gruppen ist eine notwendige Prävention vor Übergriffen auf einzelne Angehörige dieser Gruppen.

Die Schweiz ist der europäischen Konvention 1974 nach 24 Jahren des Zuwartens, der UNO-Konvention ist sie 1994 mit einem Verzug von 29 Jahren beigetreten. Der Beitritt zur UNO-Konvention erklärt sich aus zwei Ursachen: erstens aus der eingangs geschilderten Verschärfung der Rassismusproblematik und zweitens aus der verstärkten Bereitschaft, sich in das universale Rechtssystem der

Völkergemeinschaft einzuordnen. Der Beitritt ist von der Regierung beantragt und von der Parlamentsmehrheit so beschlossen und im September 1994 in einer Referendumsabstimmung durch eine Mehrheit von 54,7% bestätigt worden. Der knappe Entscheid kam, wie eine Vox-Analyse zeigt, durch die wesentlich höhere Zustimmung der wohl diskriminierungserprobten Frauen zustande (mit einer aussergewöhnlich hohen Differenz von 17%). Im weiteren hatten wir das Übliche: die Unterstützung der eher Jüngeren und insbesondere der städtischen Wohnbevölkerung beziehungsweise die Ablehnung der eher Älteren und des «ländlichen» Milieus.

Abgesehen von der generellen Verpflichtung, die Rassendiskriminierung zu bekämpfen, verbanden sich mit dem Konventionsbeitritt drei Dinge: 1. die Pflicht zur jährlichen Berichterstattung an ein zuständiges UNO-Gremium, 2. die Einführung einer entsprechenden Strafnorm und 3. die Schaffung einer unabhängigen Kommission. Diese Kommission wurde auf den 1. September 1995 vom Bundesrat eingesetzt, sie umfasst 19 Mitglieder mit Vertretungen von Kirchen und Religionen, von NGOs, der Sozialpartner, der Kantone, der Medien und der Wissenschaft. In dieser Kombination ist eine hohe Kompetenz aus einer Mischung von Fachwissen, praktischer Arbeitserfahrung und persönlicher Betroffenheit zusammengekommen.

In der Beschreibung der Funktionen seien zunächst drei Dinge genannt, die nicht in den Aufgabenbereich der Kommission gehören:

1. Sie hat keine rechtsprechende Funktion, sie betreibt keine parallele Justiz.
2. Sie ist nicht für jede Form von Diskriminierung und Ungerechtigkeit zuständig.
3. Sie ist nicht für die Asyl- und Migrationspolitik zuständig.

Man hat sich gefragt, ob es überhaupt nötig sei, neben den beiden bereits bestehenden Kommissionen für Ausländerfragen und für Flüchtlingsfragen noch eine dritte Kommission ins Leben zu rufen. Es ist jedoch wichtig, die Rassendiskriminierung nicht einzig mit dem Verhältnis zu Nichtschweizern in Verbindung zu bringen, weil erstens nicht alle Ausländer in der Schweiz die gleichen Lebensbedingungen haben und zweitens auch Schweizer durchaus Opfer des Rassismus sein können. Dass die Kommission so heisst, wie man sie benannt hat, kann man bedauern. Ihr Name beruht auf einer negativen Umschreibung. Andererseits ist es auch sehr gut, dass das Wort «Rassismus» im Titel drin ist. Denn dieses benennt mit der nötigen Schärfe die Sache, um die es geht. Es hält etwas fest, was viele als inexistent abtun wollen und das es doch gibt. Aufgabe der Kommission ist es, nicht nur eine Anti-Kommission zu sein, sondern auch das Positive zu pflegen.

Das bundesrätliche Mandat der Kommission umschreibt ein breit angelegtes Aufgabenfeld, das sich in vier Kategorien unterteilen lässt:

1. Erste und wichtigste Aufgabe ist die *Prävention* durch Aufklärung und Sensibilisierung. Dies muss in allgemeiner Weise geschehen durch die Präsenz in der Öffentlichkeit, durch Stellungnahmen zu besonders gravierenden Fällen, durch gezielte Kampagnen, z.B. in der Schule, in der Arbeitswelt, im Gespräch mit den Medien.
2. Der zweite Aufgabenkreis umfasst die *Mitarbeit* im amtlichen Bereich durch Stellungnahmen in Vernehmlassungen und Konsultationen, durch die Erarbeitung von Gutachten und durch die Beratung der Bundesbehörden, durch die Mitwirkung an den erwähnten Rechenschaftsberichten zuhanden der UNO.
3. Ein drittes Feld bildet die *Analyse* von Rassismus unter wissenschaftlichen und ethischen Gesichtspunkten.
4. Das vierte Feld ergibt sich aus der *Ombudsfunktion*: Die Kommission, insbesondere ihr Präsident und ihr Sekretariat, hat als Anlaufstelle für individuelle Anliegen zur Verfügung zu stehen und muss Kontakte vermitteln und allenfalls auch zwischen Konfliktparteien im mediatisierenden Sinn vermitteln.

Diese verschiedenen Teilfunktionen setzen eine nicht speziell genannte, aber unerlässliche allgemeine Aufgabe voraus: Die Kommission muss für ihren Verantwortungsbereich ein Observatorium sein, sie muss in dieser Eigenschaft – gewissermaßen arbeitsteilig – eine feinere und eine frühere Wahrnehmung haben als andere, die, mit anderen Aufgaben betraut, verständlicherweise in diesem Bereich weniger Aufmerksamkeit unterhalten.

Für ihre zahlreichen Aufgaben hat die Kommission die Hilfe eines Sekretariates mit zwei Stellen, die sich auf drei Personen verteilen und wissenschaftliche wie administrative Funktionen umfassen. Ferner steht ein Jahreskredit von 150 000 Franken zur Verfügung. Nicht nur wegen unseren begrenzten Kapazitäten, sondern auch aus grundsätzlichen Überlegungen heraus müssen wir betonen, dass es ein Irrtum wäre zu meinen, dass mit der Schaffung dieser Kommission das Problem des Rassismus in der Schweiz nun geregelt sei. Denn erstens ist es falsch und unmöglich, derartige Fragen an eine halbstaatliche Kommission zu delegieren; und zweitens gibt es in der Schweiz eine Reihe von wichtigen Institutionen und Organisationen, die sich schon vor 1995 mit dem Rassismus befasst haben und auf deren anhaltendes Engagement die Kommission angewiesen ist. Die Kommission pflegt die Partnerschaft mit den Privaten, wie sie als gesamtschweizerisches Gebilde auch die Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden sucht.

Was hat die Kommission in den ersten neun Monaten ihres Bestehens festgestellt und bewirkt? Festgestellt hat sie, dass sie ernst genommen wird, dass sie in ihren diskreten Vorsprachen wie in ihren öf-

fentlichen Auftritten die nötige Beachtung findet. Das hat sie auch kürzlich bei ihrer Stellungnahme zum sogenannten Drei-Kreise-Modell für die Arbeitsimmigration so erlebt (die Stellungnahme ist in dieser Nummer von TANGRAM abgedruckt). Man hat es als kleine Sensation empfunden, dass eine vom Bundesrat eingesetzte Kommission den Bundesrat öffentlich zu kritisieren wagt. Dabei tun wir nur unsere Pflicht, d.h. das, was der Bundesrat von uns erwartet. Gewisse Medien hatten erwartungsgemäss etwas Mühe zu unterscheiden zwischen Intention und Auswirkung. Wir haben nicht gesagt, der Bundesrat sei rassistisch, sein Rekrutierungsmodell betreibe aktiven Rassismus. Wir mussten aber auf Grund unseres Mandates darauf aufmerksam machen, dass das Modell in seinen mentalen Strukturen und in seinen Auswirkungen rassistisch sei. Deswegen hat die Schweiz ja auch in diesem Punkt einen Vorbehalt bei der Konventionsunterzeichnung anbringen müssen. Unsere Intervention dürfte etwas ausgelöst und insbesondere denjenigen Kräften Auftrieb gegeben haben, die unsere Arbeitsmarktpolitik ebenfalls verändern wollen. Dazu gehören auch gewisse Stellen des Bundeshauses.

Ohne Selbstüberschätzung dürfen wir feststellen: Die Kommission hat in der Schweiz eine grundlegende Änderung herbeigeführt, zunächst allein schon durch die Tatsache ihrer Existenz, dann natürlich auch durch ihre Aktivität. Die Kommission hat ihre Arbeit aufgenommen, sie hat sich ihre Grundlagen geschaffen, sich konstituiert, sie hat Vorbereitungen für Aktionen getroffen, die erst im kommenden Jahr zur Kenntnis genommen werden. Sie will nicht einem falschen Aktivismus verfallen und auch nicht Selbstdarstellung betreiben. Als Institution, die hauptsächlich Prävention betreiben muss, kann sie nicht auf den ganz schnellen Erfolg aus sein. Und bei ihrem Gegenstand, dem Rassismus, muss sie sich darauf einrichten, dass sie es mit einer Daueraufgabe zu tun hat. Rassismus kann man nicht, wie man das etwa im Falle der Pocken glaubt erreicht zu haben, ausrotten. Man kann nur oder immerhin permanente Schadensbegrenzung betreiben. Das ist wenig und sehr viel zugleich.

Vortrag gehalten in Neuenburg am 24. juin 1996



Kann Strafrecht Rassismus verhindern?

HANSPETER USTER

Im folgenden drucken wir ein leicht redigiertes Referat ab von Regierungsrat lic. iur. Hanspeter Uster, seit 1991 Vorsteher der Justiz- und Polizeidirektion des Kantons Zug, das er am 26. Februar 1994 im Rahmen des Abstimmungskampfes über den neuen Artikel 261^{bis} StGB gehalten hatte. Organisiert hatte diese Tagung das Forum gegen Rassismus. Die Überlegungen im Referat sind, gerade auch im Licht der bisherigen Praxis von Polizei, Untersuchungsrichterämtern und Gerichten, aktuell. Um den dokumentarischen Charakter des Dokuments zu wahren, ist die Referatsform beibehalten worden.

Liebe Mitstreiterinnen und Mitstreiter

Aufgabe meines Referates von heute ist es nicht, eine juristische Vorlesung zu halten und die Spitzfindigkeiten der UNO-Konvention oder der vom Parlament verabschiedeten Antirassismus-Strafnorm nach allen Regeln der juristischen und haarspalterischen Kunst auszulegen. Es geht mir im Referat vielmehr um einen Versuch, der Frage nachzugehen, wie weit mit einer gesetzlichen Regelung der Rassismus überhaupt bekämpft werden kann. Gerade weil es wesentlich auch um eine Revision des Strafgesetzbuches geht, steckt dahinter natürlich die allgemeine und immer wieder gestellte Frage, was Strafrecht überhaupt bewirken kann. [...]

Um von allem Anfang an Klarheit zu schaffen: Ich stehe voll und ganz hinter der UNO-Konvention und der neuen Antirassismus-Strafnorm im Strafgesetzbuch. Der lange Zeit nicht erfolgte Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung wäre – schon lange – ein Gebot der Stunde gewesen und ist eine Pflicht für jeden Rechtsstaat. Damit zusammen hängt auch eine entsprechende Strafrechtsrevision, um die die Schweizerische Eidgenossenschaft zu Recht nicht herumkommt. Es wäre eine Schande für die Schweiz, wenn sie die StGB-Revision ablehnen würde. Deshalb ist der Einsatz aller gegen das Referendum und für den neuen StGB-Tatbestand dringend notwendig.

Es gibt also eine internationale Verpflichtung, die zu erfüllen ist. Gleichzeitig gibt es aber auch eine moralische Verpflichtung des Staates und vor allem auch seiner Bürgerinnen und Bürger, Flagge zu zeigen und mit allem Nachdruck und mit aller Deutlichkeit Rassendiskriminierungen oder andere damit zusammenhängende Umtriebe zu verurteilen. [...] Wichtig sind daneben aber auch andere, ausser-

halb des Strafrechts liegende Massnahmen. [...] Mein Referat beschränkt sich jedoch auf das Strafrecht.

Funktionen des Strafrechts

Strafrecht und Strafgesetz-Bestimmungen haben zwei unterschiedliche Bedeutungen und Funktionen.

Als *kriminalpolitische Massnahmen* greifen sie direkt in den gesellschaftlichen Prozess ein. Sie stellen gewisse Handlungen unter Strafe und lassen alle anderen nicht ausdrücklich mit Strafe bedrohten Handlungen straffrei.

Auf der anderen Seite gibt es eine *symbolische Funktion* des Strafgesetzes. Hier geht es nicht um spezial- oder generalpräventive Zielsetzungen, also nicht um die Verhinderung von Straftaten (Neumann/Schroth 1980:115). Gesetzen bzw. Gesetzgebungsvorhaben, auch wenn sie den kriminalpolitischen Anspruch möglicherweise nicht wie erwünscht erfüllen, kann gleichwohl eine wichtige gesellschaftliche Funktion zukommen. Dies ist insbesondere der Fall bei Fragen, die international-rechtliche, moralische oder humanitäre Verpflichtungen betreffen.

Zu fragen ist hier allerdings, inwieweit sich eine symbolische Gesetzgebung nicht selber aushöhlt, weil sie nach aussen schon von der Form her – ein formell erlassenes Gesetz und eine Absichtserklärung – den Anschein erweckt, es gehe ihr allein um die Regelung von Tatbeständen oder die Verfolgung von Straftaten, währenddessen ihr wahrer Zweck das Setzen eines gesellschaftlich und sozial zu verstehenden Signals ist. Symbolische Gesetzgebung hat deshalb nur dann einen Sinn, wenn sie nicht nur den Anschein erweckt, kriminalpolitisch sinnvoll zu sein und damit vorgibt, in gesellschaftliche Prozesse einzugreifen, sondern dies auch tatsächlich tut.

Überreglementierung im Strafrecht: Gefahr und Folgen

Aus der deutschen kriminologischen Diskussion gibt es in diesem Zusammenhang die Feststellung, dass es kaum einen gesellschaftlichen Bereich oder eine gesellschaftliche Krise gibt, die nicht zum Aufhänger von Strafrechtsrevisionen gemacht wird



(Ostendorf 1992); geschaffen werden dabei fast ausschliesslich Bestimmungen, die abstrakte Gefährdungsdelikte ahnden. Strafrecht wird so zunehmend als Allheilmittel zur Lösung gesellschaftlicher Konflikte eingesetzt; es droht, so Ostendorf, zum Instrument der Politik zu verkommen.

Diese Bedenken verstärken sich insbesondere bei einer nur auf symbolische Wirkung bedachten Strafrechtsnorm.

Zu hohe Erwartungen an das Strafrecht – und an den Staat

Die Bedenken führen zu einer weiteren wichtigen Seite der Problematik: Wenn vom Staat her permanent und zunehmend auf Strafrecht gesetzt wird, wird damit der Glaube an die Effizienz des Strafrechts gefördert. Mit diesem Glauben einher geht in der Regel der Ruf nach einem starken Staat und nach einem harten Durchgreifen und prägt so ein Konfliktregelklima, das zunehmend autoritärer wird.

Die wachsende Verrechtlichung der Konflikte zieht aber auch einen Verlust an eigener Moral und Autonomie der Gesellschaftsmitglieder nach sich. Das verändert das gesellschaftliche Klima: weg von Werten der Toleranz, hin zu autoritären Werten. Gerade im Bereich der Bekämpfung von Diskriminierungen, insbesondere von Rassendiskriminierungen, ist dies aber äusserst problematisch, ja fatal. Ohne hier auf Einzelheiten der Entstehung von Rassismus vertieft eingehen zu können: Mit Sicherheit lässt sich sagen, dass Rassismus mit autoritären Strukturen zusammenhängt. Je mehr eine rein autoritäre Regelung von gesellschaftlichen Verhältnissen zur Tagesordnung wird, desto weniger Autonomie, Selbstverantwortung und Toleranz haben die einzelnen Gesellschaftsmitglieder. Dies wirkt sich intern unter den Mitgliedern der Gesellschaft selber, besonders aber gegenüber den Fremden aus.

Instrumentalisiertes Strafrecht und seine Folgen

Ich komme zu einem weiteren Problem: Symbolisches Strafrecht ist in hohem Masse instrumentalisiertes Strafrecht. Jedes Strafrecht ist ein Instrument, auch das kriminalpolitisch motivierte. Strafrecht ist nie *«l'art pour l'art»*. Instrumentalisiertes Strafrecht kann dazu führen, dass Strafdrohung und Strafverfolgung auseinanderklaffen. Das wiederum kann zu einem Verlust an Glaubwürdigkeit des Strafrechtssystems, letztlich aber auch zu einem Legitimationsdefizit des Staates und damit auch derjenigen gesellschaftlichen Gruppen führen, die eine solche Norm gefordert haben. Dies ist um so mehr der Fall, wenn das Strafrecht neben der kriminalpolitischen Zielsetzung vor allem eine symbolische

Funktion hat. Lässt sich die Strafdrohung nicht verwirklichen, findet der abstrakt formulierte Strafrechtstatbestand im Alltag von Polizei und Justiz keine Anwendung, so ist dieser, wie diejenigen, die eine symbolische Strafgesetzgebung unterstützt haben, weniger glaubwürdig; an Glaubwürdigkeit und an Wichtigkeit verliert aber gleichzeitig auch das zu schützende Rechtsgut. Bei der Rassendiskriminierung ist der unverzichtbare Kerngehalt der Schutz der Persönlichkeit und der persönlichen Freiheit sowie der Rechtsfrieden.

Entscheidend ist daher, dass ein Strafrechtstatbestand auch angewendet werden kann. Das bedeutet einerseits, dass er so formuliert werden muss, dass seine Anwendung ohne grosse juristische Probleme von den Ermittlungs- und Untersuchungsbehörden vorgenommen werden kann. Andererseits muss jedoch auch der Wille zum Vollzug eines solchen Tatbestandes durch die rechtsanwendenden Behörden vorliegen. [...]

Genau das gilt auch für die Anwendung eines neuen Strafrechtstatbestandes der Rassendiskriminierung. Wenn ich sehe, wieviele Brandanschläge auf Asylheime schon vorgekommen sind, wenn ich sehe, mit welcher Laschheit Rechtsextreme angefasst werden, dann ist das Problem der Verfolgung von rassistischen Straftaten auch ein Problem des politischen Willens, die bestehenden Strafrechtsbestimmungen anzuwenden. Rechtsextreme Gewalttaten dienen heute auch dazu, einer Staatsschutzgesetzgebung das Wort zu reden, mit der dann rechtsextreme Umtriebe im Ansatz verhindert werden können. Es liegt aber nicht an den angeblich fehlenden Mitteln, z.B. des Staatsschutzes, um rechtsextreme Gewalttaten frühzeitig zu erkennen und zu verfolgen; es fehlt am politischen Willen, dies zu tun. Wichtig ist, dass bei solchen Straftaten die Ermittlungen möglichst rasch und hartnäckig einsetzen, dass die Gerichte zügig arbeiten und sich nicht einschüchtern lassen. Verfahren von drei Jahren und mehr dienen den Tätern als Bestätigung, dass der Staat es mit ihrer Verfolgung ja gar nicht so ernst meint und nimmt. [...]

Leider keine staatlich erzwingbare Garantie

Es wäre falsch, vom neuen Rassismus-Tatbestand zu viel zu erwarten – sich und vor allem eine kritische Öffentlichkeit im Glauben zu wiegen, die Bekämpfung von Rassendiskriminierungen erfolge nun automatisch und staatlich sanktioniert. Der Zuger Regierungsrat hat anfangs 1993 in seiner Antwort auf eine Interpellation betreffend Massnahmen gegen Fremdenfeindlichkeit und Rassismus festgehalten, «dass eine tolerante mitmenschliche Haltung, eine Haltung der Achtung anderen Menschen



gegenüber nicht durch staatliche Intervention oder Empfehlungen erlangt werden kann. Diese Haltung ist vielmehr ein Ergebnis gesellschaftlicher Einflüsse, unter denen der Staat nur ein Faktor ist». Es ist, so die Zuger Regierung weiter, nicht in erster Linie der Staat, der auf die Menschen einzuwirken hat. Es ist die gesamte Gesellschaft. Strafrecht kann Unsicherheit nicht beseitigen, obwohl es manchmal so scheint und in der Öffentlichkeit denn auch vehement vertreten wird. Strafrecht kann auch die Tatsache, dass mehr Freiheit mehr Konflikte und damit zumindest potentiell weniger Sicherheit zur Folge hat, nicht aus der Welt schaffen, es sei denn, das Strafrecht pönalisieren praktisch jede Handlung, die eine wie auch immer geartete Gefährdung mit sich bringt. Die Ausdehnung der Strafrechtstatbestände auf immer mehr gesellschaftlich brisante Bereiche schafft jedoch bloss Scheinsicherheit. Diese Entwicklung ist deshalb mit Skepsis zu betrachten. Beim Ruf nach mehr Strafrecht ist deshalb bei jedem einzelnen Tatbestand zu prüfen:

- ob ein schützenswertes Rechtsgut vorhanden ist,
- ob zumindest auf symbolischer Ebene mittels der Pönalisierung einer bisher straffreien Handlung die bis anhin fehlende gesellschaftliche Ächtung substituiert und entwickelt werden kann,
- ob der Tatbestand auch tatsächlich anwendbar ist, also klar, präzise und erfolgsorientiert ist,
- dass der politische Wille zum Vollzug der Norm vorhanden ist (ganz wichtig beim Rassismus) und die Mittel dafür zur Verfügung gestellt werden [...],
- ob damit nicht die Delegation einer Aufgabe an den Staat erfolgt, die die ganze Gesellschaft betrifft; das wäre nur dann sinnvoll, wenn gesellschaftliche Kräfte, die sich für die Behebung des betreffenden Problems einsetzen, dadurch gestärkt und nicht geschwächt werden,
- ob es nicht auch andere Massnahmen statt die ultima ratio (vgl. dazu Niggli 1993:236) der strafrechtlichen Sanktion, die schärfste Massnahme, über die der Staat überhaupt verfügt, gibt.

Da diese Fragen mehrheitlich positiv zu beantworten sind bzw. von den politischen Behörden – den entsprechenden Willen vorausgesetzt – positiv beantwortet werden können, ist der Rassismus-Tatbestand notwendig.

Schluss

Der neue Straftatbestand hat neben einer kriminalpolitischen auch eine wichtige symbolische Funktion. Es ist deshalb unumgänglich, eine solche Bestimmung zu erlassen, auch wenn sich gesellschaftliche Konflikte nicht primär über das Strafrecht regeln lassen. Im Gegenteil, eine rein strafrechtliche Regelung schafft ein autoritäres Klima,

das einer menschlichen Politik, die den Rassismus bekämpft, zuwiderläuft.

Die entsprechende Bestimmung muss jedoch so klar wie möglich abgefasst und so eindeutig wie möglich angewendet werden. Langfädige juristische Auseinandersetzungen nützen nicht den potentiellen Opfern von rassistischen Diskriminierungen, sondern den Tätern.

Es muss der politische Wille der rechtsanwendenden Behörden (Polizei, Untersuchungsrichter, Gerichte) vorhanden sein, den neuen Straftatbestand, und die bereits bestehenden Strafbestimmungen, anzuwenden.

In meinem Referat habe ich mich bewusst auf einige Überlegungen zur Frage beschränkt, wie weit sich mit Strafrecht gesellschaftliche und vor allem auch antirassistische Zielsetzungen steuern lassen. Genauso wichtig, ja wichtiger sind aber andere und vor allem nichtstaatliche, zivilgesellschaftliche Massnahmen. Oder pointiert gesagt: Wir brauchen vor allem eine andere, offene und konfliktfähige Gesellschaft, nicht ein anderes Strafrecht. Dieses hat nur dann einen Sinn, wenn es uns weiterbringt auf dem Weg zu einer offenen Gesellschaft.

Résumé

C'est en 1994, donc avant la votation sur le nouvel article 261^{bis} CP, que Hanspeter Uster, chef de la direction de justice et police du canton de Zoug, a tenu cette conférence. Le thème de son exposé était la question de savoir jusqu'à quel point une réglementation légale permettait de lutter contre le racisme. A la lumière des expériences faites jusqu'ici par la police, les juges d'instruction et les tribunaux, on constate que ses réflexions sont encore tout à fait d'actualité. Voici quelles étaient ses conclusions:

Le nouvel article aurait non seulement une fonction politique en matière de lutte contre la criminalité, mais aussi une importante fonction symbolique. Il est donc indispensable d'édicter une telle disposition, même si les conflits de société ne peuvent être réglés au premier chef par le biais du droit pénal. En effet, une réglementation de droit pénal suscite un climat autoritaire qui s'oppose à une politique humaine dont le but est de lutter contre le racisme.

La disposition en question doit être formulée de manière aussi claire que possible de façon à pouvoir être appliquée sans équivoque. Loin d'aider les victimes potentielles de discriminations raciales, des querelles juridiques interminables favoriseraient au contraire les auteurs de celles-ci.

Les autorités qui appliquent la loi (police, juges d'instruction, tribunaux) doivent donc avoir la volonté politique d'utiliser ce nouvel article au même titre que les dispositions pénales existantes.



Cela étant, il est tout aussi important, voire plus important pour la société, d'envisager d'autres mesures, avant tout des mesures ne relevant pas de l'État. Disons, pour être plus précis, que c'est avant tout d'une autre société, une société plus ouverte et plus apte à gérer ses conflits, que nous avons besoin, et non pas d'un autre droit pénal. Ce dernier n'a de sens que s'il nous permet de progresser vers une société plus ouverte.

Literatur

Niggli Marcel A. 1993

«Ultima ratio?» *Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht* 3

Ostendorf, Heribert 1992

«Entlastung der Strafjustiz.» *Neue Kriminalpolitik* 1

Neumann, Schroth 1980

Neuere Theorien von Kriminalität und Strafe. Darmstadt

Art. 261^{bis} StGB:

«Wer öffentlich gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion zu Hass oder Diskriminierung aufruft,

wer öffentlich Ideologien verbreitet, die auf die systematische Herabsetzung oder Verleumdung der Angehörigen einer Rasse, Ethnie oder Religion gerichtet sind,

wer mit dem gleichen Ziel Propagandaaktionen organisiert, fördert oder daran teilnimmt,

wer öffentlich durch Wort, Schrift, Bild, Gebärden, Tätlichkeiten oder in anderer Weise eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion in einer gegen die Menschenwürde verstossenden Weise herabsetzt oder diskriminiert oder aus einem dieser Gründe Völkermord oder andere Verbrechen gegen die Menschlichkeit leugnet, gröblich verharmlost oder zu rechtfertigen sucht,

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,

wird mit Gefängnis oder Busse bestraft.»

Art. 261^{bis} CP:

«Celui qui aura, publiquement, incité à la haine ou à la discrimination envers une personne ou un groupe de personnes en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse:

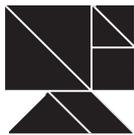
celui qui aura, publiquement, propagé une idéologie visant à abaisser ou calomnier de façon systématique les membres d'une race ou d'un groupe ethnique ou religieux;

celui qui aura, dans le même dessein, organisé ou encouragé des actions de propagande ou y aura pris part;

celui qui aura, publiquement, par la parole, l'écriture, l'image, le geste, par des voies de fait ou de toute autre manière, porté atteinte à la dignité humaine d'une personne ou d'un groupe de personnes en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse ou qui aura, pour la même raison, déshonoré la mémoire d'un défunt;

celui qui aura, dans l'exercice de son activité professionnelle, refusé à une personne ou à un groupe de personnes, en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse, un bien ou un service offerts publiquement,

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



Der neue Artikel 261^{bis} StGB, eine unanwendbare Strafnorm?

ELISABETH KOERFER

Die Vorarbeiten zu Artikel 261^{bis} StGB haben sich in einem ungewöhnlich spannungsgeladenen Umfeld vollzogen. Schon die Arbeit in der Verwaltung erwies sich als problemträchtig. Später kam es während der parlamentarischen Beratungen zu Angriffen auf einzelne Ratsmitglieder.¹ Auch jetzt wird der inzwischen in Kraft getretene Artikel von der Lehre teilweise massiv angegriffen. Die Autorin hat wesentlich an den Vorarbeiten mitgewirkt. Anhand der Entstehungsgeschichte des neuen Strafrechtsartikels zeigt sie Knotenpunkte auf und gibt kurz auf die Kritik ein.

Die gesetzgeberische Arbeit

Die Ausgangsposition

Ausgangspunkt ist das «Internationale Abkommen zur Bekämpfung jeder Form von Rassendiskriminierung» vom 7. März 1966 (nachstehend RDK), dem im Zeitpunkt, als das Projekt definitiv an die Hand genommen wurde, bereits 128 Staaten beigetreten waren. Man muss sich vor Augen halten, dass es sich bei der neuen Strafnorm um eine Anschlussgesetzgebung handelt, also in erster Linie um die Erfüllung völkerrechtlich eingegangener Verpflichtungen und erst in zweiter Linie um einen eigenen Handlungsbedarf, der allerdings durchaus auch bestand und noch besteht. In der Botschaft des Bundesrats vom 2. März 1992 (nachstehend Botschaft) ist dieses Übereinkommen in grossen Zügen beschrieben, so dass eine erneute zusammenfassende Darstellung sich erübrigt. Ich will an dieser Stelle nur sagen, dass man das Übereinkommen in seinem historischen Kontext sehen muss. Es wurde im Anschluss an den Zweiten Weltkrieg ausgearbeitet, also durchaus unter dem Eindruck des Holocaust. Ein weiteres Anliegen war ohne Zweifel, der Kolonialherrschaft und all ihren Folgeerscheinungen ein definitives Ende zu setzen.

Heute werden diese beiden Anliegen von einem dritten Kontext überlagert, nämlich demjenigen der Flüchtlingsproblematik. Bei der Beurteilung der Aufnahme des Artikels in der Bevölkerung muss man diesen Aspekt unbedingt mitrechnen.

Die strafrechtliche Umsetzung schien den Juristen des Bundesamtes für Justiz schwierig und zwar teilweise aus durchaus achtenswerten Gründen, wie z.B. Meinungsfreiheit, Vereinsfreiheit, allgemeine

Grundsätze des Strafrechts. In bezug auf die letzteren war es insbesondere der Bestimmtheitsgrundsatz, der Probleme stellte.

Der Vorentwurf

Da der Bundesrat aufgrund mehrerer parlamentarischer Vorstösse beschlossen hatte, der RDK beizutreten, wurde im Herbst 1989 eine Arbeitsgruppe gegründet, der Beamte aus der Bundesanwaltschaft, aus dem Eidg. Militärdepartement (EMD), dem Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und dem Bundesamt für Justiz (BJ) angehörten. Der von dieser Arbeitsgruppe ausgearbeitete Vorentwurf wurde in der Vernehmlassung relativ gut aufgenommen, obwohl er sicher einige Mängel aufwies. Vom gesetzgeberischen Standpunkt aus war die Legaldefinition am Schluss des Artikels ohne Zweifel ein Schönheitsfehler. Ich gehe im übrigen nicht näher auf diese Phase ein, da sie jetzt weitgehend überholt ist. Der Vorentwurf trägt noch Spuren einer Konzeption, wonach die Rassendiskriminierung im Lichte der persönlichen Beleidigung gesehen werden sollte, obwohl die Arbeitsgruppe diese Idee bereits aufgegeben hatte, und zwar zugunsten der Einordnung der gesamten Strafnorm in all ihren Tatvarianten unter die Delikte gegen den öffentlichen Frieden.

Die Vernehmlassung

Wie bereits erwähnt, wurde der Vorentwurf trotz einiger Mängel recht gut aufgenommen. Mit wenigen Ausnahmen waren die Kantone, die Parteien und die interessierten Organisationen der Meinung, es sei der Zeitpunkt gekommen, der RDK beizutreten. Auch der geplante Strafrechtsartikel wurde grundsätzlich positiv aufgenommen. Es ging allerdings auch konstruktive Kritik ein sowie einige konkrete Formulierungsvorschläge (unter anderen von der LICRA).

Der Entwurf

Nach Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse wurde eine zweite Arbeitsgruppe gebildet, der Prof. Kunz als einziger Experte angehörte. Die Arbeit an der geplanten Strafnorm erwies sich als ein dornenreicher Weg. Zwischen dem Experten und den Beamten der beiden betroffenen Departemente bestand eine grundlegende Meinungsverschiedenheit über die

¹ Vergleiche Protokoll der Nationalratssitzung vom 17. 12. 1992, S. 2657.

Art, wie die aus dem Beitritt zur RDK entstehenden Verpflichtungen ins Landesrecht umzusetzen seien. Kunz bewahrte während der Dauer der Zusammenarbeit eine ablehnende Haltung. Er hat denn auch einen Artikel in der Schweizerischen Zeitschrift für Strafrecht (Kunz 1992) veröffentlicht, wo er den bundesrätlichen Entwurf ziemlich massiv angreift. Sein Hauptvorwurf richtete sich gegen das Aufreizen zu Rassenhass und Diskriminierung. Der Passus widerspräche dem Grundsatz der limitierten Akzessorität, womit gemeint ist, man könne nicht die Anstiftung zu einer Haupttat bestrafen, welche als solche straflos bliebe. Konkret ausgedrückt heisst dies, man könne nicht die «Anstiftung» zur Diskriminierung bestrafen, während die Diskriminierung als solche strafrechtlich nicht erfasst sei. Diese Kritik verkennet m.E., dass es sich nicht um Anstiftung im Sinne von Art. 24 StGB handelt. Anstiftung setzt immer eine Einwirkung auf eine oder mehrere Einzelpersonen voraus. Beim Aufrufen zu Rassenhass und Diskriminierung dagegen handelt es sich um ein massenpsychologisches Phänomen, eine Einwirkung auf unbestimmt viele mit dem Ziel, Teile der Bevölkerung herabzuwürdigen, als Menschen zweiter Klasse abzustempeln und ihnen das Recht auf Teilnahme am üblichen Zusammenleben der Bürger eines Staates abzusprechen. Geschütztes Rechtsgut ist in erster Linie der öffentliche Friede. Allerdings muss man den Schutz des öffentlichen Friedens nicht als Verhinderung von Bürgerkrieg und Strassenkämpfen ansehen, sondern als Erhaltung von Institutionen, die allen in unserem Land Lebenden das gleichberechtigte Geniessen und Ausüben der Menschenrechte garantieren. Ein weiterer Vorwurf von Kunz bestand darin, dass die Religion als Kriterium der Diskriminierung von der RDK nicht verlangt werde. Das ist richtig. Es war jedoch ursprünglich geplant dieses Kriterium unerlaubter Diskriminierung miteinzubeziehen. Die Idee wurde nur deshalb fallengelassen, weil zum Zeitpunkt der Vorarbeiten zur RDK noch das Projekt bestand, ein Instrument zur Beseitigung religiöser Diskriminierung zu schaffen. Im Modellgesetz des Europarates ist denn auch das Kriterium der Religion enthalten (Botschaft 1992:307f.). Schliesslich wurde von Kunz auch beanstandet, der Bestimmtheitsgrundsatz sei nicht beachtet. Was er jedoch als Ersatz vorschlug, nämlich die der österreichischen Lösung entlehnte Formulierung «Vornahme feindseliger Handlungen», zeichnete sich in den Augen der Mitglieder dieser zweiten Arbeitsgruppe nicht durch grössere Präzision aus. Im Anschluss an diese Konfliktsituation wurde im Bundesamt für Justiz ein umfassender Rechtsvergleich aller europäischen Staaten auf dem Gebiet der Rassendiskriminierung erstellt. Dieser hat denn auch effektiv einige Klarheit gebracht, dies insbesondere im Hinblick auf allfällige Grundrechtskonflikte sowie auch in bezug auf die Religion als Kriterium verpönter Diskriminierung.

Im Weiteren fanden Kontakte mit der UNO statt, insbesondere mit dem Generalsekretariat des Ausschusses zur Beseitigung der Rassendiskriminierung (nachfolgend ABR), auf den weiter unten eingegangen wird. Ich habe an einer Sitzung des ABR als ZuhörerIn teilgenommen. Diese sehr positiven Kontakte haben zu einem besseren Verständnis der RDK beigetragen und insbesondere geholfen, Ängste abzubauen, welche grösstenteils den Kontrollmechanismus betrafen.

Der Entwurf, wie er schliesslich mit der Botschaft dem Parlament unterbreitet wurde, entstand in Zusammenarbeit mit der LICRA. Die Formulierung wurde in grossen Zügen anlässlich einer Besprechung in Genf erarbeitet, an der auch Prof. Petitpierre (Ständerat, PRD Genf) teilnahm. Auch mit dem Israelitischen Gemeindebund wurden verschiedene Gespräche geführt.

Die parlamentarischen Beratungen

Die parlamentarischen Beratungen habe ich persönlich nicht mehr im Amt miterlebt. Ich weiss aber, dass die Beratungen sich in einem relativ emotionsgeladenen Klima abspielten, und kenne natürlich das Resultat. Der ursprüngliche Entwurf ist nicht grundlegend verändert worden. Die Religion als Kriterium der Diskriminierung blieb trotz einiger Widerstände erhalten. Es handelt sich dabei um ein Anliegen der katholischen Kirche sowie auch des Israelitischen Gemeindebundes. Die Auschwitzlüge wurde präzisiert, wenn auch in der Formulierung genügend allgemein gehalten, um eine Anwendung in einem andern Kontext zu erlauben. Dies geschah auf Anregung von Karl-Ludwig Kunz, der von der Kommission des Nationalrates zu einem Hearing gebeten wurde. Ausserdem wurde die Formulierung «[...] in Ausübung seiner beruflichen Tätigkeit [...]» ersetzt durch den Passus «[...] eine von ihm angebotene Leistung, die für die Allgemeinheit bestimmt ist [...]». Dies geschah offenbar in der Absicht, diskriminierendes Verhalten eines privaten Clubs in die Strafbarkeit einzubeziehen, berufsmässiges Anbieten von Wohnungen sowie das Abschliessen von Arbeitsverträgen jedoch auszunehmen.

Die Präzisierung der Auschwitz-Lüge ist sicher zu begrüssen. Ob die Abänderung von Absatz 5 auch in jeder Hinsicht eine Verbesserung darstellt, ist fraglich (vgl. dazu Guyaz 1996:287ff.).

Das Referendum

Ich will nicht speziell auf das Referendum eingehen. Es ist gescheitert, und das ist, von heute aus gesehen, das einzig Erhebliche. Es hat etwas Staub aufgewirbelt und dadurch einen Teil der Wähler in ihrer fremdenfeindlichen Haltung bestärkt. Es ist bedauerlich, dass in der ganzen Auseinandersetzung immer



wieder von einem «Antirassismusgesetz» die Rede war. Erstens handelt es sich nicht um Rassismus, den man effektiv nicht bestrafen kann, sondern um Rassendiskriminierung und ausserdem stand nicht ein ganzes Gesetz zur Diskussion, sondern ein einziger zusätzlicher Artikel, der dem Strafgesetzbuch hinzugefügt werden sollte, dessen über dreihundert andere Artikel dem durchschnittlichen Wähler sicher nur zu einem geringen Teil bekannt sind.

Die aktuelle Situation

Was bringt nun der neue Artikel in der Praxis? Ist Rassismus nicht eher ein gesellschaftliches Phänomen? Kann man einem solchen Phänomen überhaupt mit strafrechtlichen Mitteln beikommen?

Um die beiden letzten Fragen zuerst zu beantworten: Rassismus ist ein gesellschaftliches Phänomen, Rassendiskriminierung dagegen ist rechtlich durchaus fassbar. Rassismus ist eine Gesinnung, Rassendiskriminierung sind die aus Rassismus begangenen Tathandlungen. Allerdings beruht Rassendiskriminierung sehr häufig auf einer verfehlten Gesetzgebung. Man denke nur an Apartheid, Segregation in den Vereinigten Staaten oder an die Rassengesetze des Dritten Reiches.

Darauf kann man natürlich antworten, dass solche Erscheinungen doch jetzt überwunden seien, zudem in der Schweiz nie existiert hätten. Auch habe die Schweiz nie ein Kolonialreich besessen und habe daher auch auf diesem Gebiet keine Wiedergutmachung zu leisten. Andererseits hat jedoch der Bundesrat seit einigen Jahren mit grosser Sorge die Zunahme des Rechtsextremismus in der Schweiz feststellen müssen. In seinem Vorwort zu dem von ihm in Auftrag gegebenen Bericht von Urs Altermatt und Hanspeter Kriesi (Altermatt, Kriesi 1995) spricht Bundesrat Koller von einem allgemeinen Orientierungs- und Bildungsdefizit, welches oft in Fremdenfeindlichkeit mündet und in seinen Augen ein Gefahrenpotential darstellt, dem Behörden, Medien, Kirchen und andere Träger der zivilen Gesellschaft grösste Aufmerksamkeit widmen müssten.

Aus dieser Sicht scheint mir die Existenz eines Strafrechtsartikels wegen seiner Signalwirkung doch von entscheidender Bedeutung, insbesondere im Hinblick auf eine kurzfristige Wirkung.

Zwischen Recht und gesellschaftlichem Umfeld besteht eine dauernde Wechselbeziehung. Wenn die Rechtsanwendung immer etwas formalistisch sein muss, und zwar aus Gründen der dem Bürger dienenden Rechtssicherheit, so findet gleichwohl auf lange Sicht immer wieder durch die höchstichterliche Rechtsprechung eine gewisse Anpassung an gesellschaftliche Entwicklungen statt, die schliesslich in eine Revision oder Neuschaffung auf dem Gebiete der Rechtsetzung mündet. Gelegentlich kann man jedoch auch den umgekehrten Weg beschrei-

ten, d.h. man kann mit dem Erlass einer Strafnorm versuchen, auf das Unrechtsbewusstsein der Bevölkerung einzuwirken. Selbst Kunz betont in seinem Artikel in der Schweizerischen Zeitschrift für Strafrecht, dass «strafrechtliche Symptombekämpfung nicht von vornherein ein untaugliches Mittel sei, um strukturelle gesellschaftliche Probleme zu entschärfen» (Kunz 1992:154). Persönlich sehe ich hauptsächlich folgende Vorteile in der Existenz einer Strafnorm auf dem Gebiete der Rassendiskriminierung:

- Die Signalwirkung, die auch die Anwendung anderer Massnahmen unterstützen würde.
- Die Möglichkeit der Bestrafung von krassen Fällen.
- Die Erhöhung der Strafe im Fall von Begehung anderer Straftaten, wie Beleidigung oder Körperverletzung. Man hat es dann mit einem Fall von echter Konkurrenz² zu tun.
- Eine bessere Abstützung von allfälligen zivilrechtlichen Forderungen.

Im konkreten Fall setze ich persönlich die grösste Hoffnung auf den Absatz 5 von 261^{bis}. Die Verweigerung einer öffentlich angebotenen Leistung ist greifbar und in vielen Fällen auch nachweisbar. Natürlich gibt es Grenzfälle, die dann wieder schwer erfassbar werden (z.B. das einfache Nichtbedienen in einem Laden oder Restaurant).

Ferner wird man mit den ersten drei Absätzen Leuten wie den Verfassern des *Eidgenoss* das Handwerk legen können, und das wäre in der Tat eine gute Sache. Im «Bericht zum Rechtsextremismus in der Schweiz» werden der *Courrier du Continent* und der *Eidgenoss* zitiert. Angesichts dessen, was dort geschrieben wird, lohnt es sich ohne Zweifel, nach Mitteln zu suchen, um falsch verstandenen Patriotismus und rechtsextreme Entgleisungen wirksam einzudämmen.

Andere Massnahmen

Darüber hinaus bin ich der Meinung, dass den von der RDK auch geforderten «anderen Massnahmen» wahrscheinlich auf lange Sicht mehr Erfolg beschieden sein wird. Es ist ganz selbstverständlich, dass Massnahmen auf dem Gebiete von Bildung, Kultur und Information zur Bekämpfung von Vorurteilen eingesetzt werden müssen. Die Kommission gegen Rassendiskriminierung, deren Bildung bereits in der Botschaft angeregt wurde, wird dabei eine entscheidende Rolle spielen.

In diesem Zusammenhang kommt dem von der RDK als quasigerichtliches Sicherungssystem eingesetzten ABR ebenfalls eine sehr positive Bedeutung zu. Die Staaten sind verpflichtet, dem ABR in regelmässigen Zeitabständen einen Bericht über die zur Durchführung der RDK getroffenen Massnahmen vorzulegen. Dabei handelt es sich nicht nur um die

² Siehe hierzu Stefan Trechsel, *Schweizerisches Strafgesetzbuch, Kurzkommentar ad Artikel 68*.

Gesetzgebung und die Gerichts- und Verwaltungspraxis, sondern auch um Massnahmen auf andern Gebieten. Dadurch entsteht ein für die Vertragsstaaten überaus wertvoller Erfahrungsaustausch.³

Aufnahme in Praxis und Lehre

Seit Inkrafttreten des neuen Artikels 261^{bis} StGB sind bereits einige Urteile ergangen. Bisher ist keines bis ans Bundesgericht weitergezogen worden. Die Gerichte scheinen jedoch von Anfang an der Anwendung der neuen Strafnorm mit einer gewissen Gelassenheit entgegengesehen zu haben. Ständerat Béguin⁴ hat sich bereits in der parlamentarischen Debatte in diesem Sinn geäussert. Es sei nicht das erste Mal, dass auslegungsbedürftige Begriffe, auch im Strafrecht, von der Rechtsprechung präzisiert werden müssten. Allerdings sah er die Diskussionen in der Lehre bereits voraus.

Ausser dem bereits erwähnten Artikel von Kunz sind inzwischen eine Reihe weiterer Artikel mit überwiegend positiver Tendenz in Fachzeitschriften⁵ erschienen, sowie etliche Dissertationen⁶, welche verschiedene Korrekturvorschläge enthalten. Auch ist Artikel 261^{bis} bereits in einem Handbuch des Strafrechts behandelt (Strathenwerth 1995:par. 39 N22), und zwar ziemlich negativ. (Siehe auch den Artikel von J. Prodollet in dieser Nummer von TANGRAM)

Auf den Vorwurf mangelnder Präzision, der immer wieder auftaucht, kann man nur einmal mehr auf die Notwendigkeit völkerrechtskonformer Auslegung hinweisen. Damit ist eine Auslegung gemeint, die den Zielen der RDK entspricht, nämlich wirksame Bekämpfung jeder Tendenz zu Segregation, Apartheid und rassistischer Verfolgung. Damit ist die Antwort auf die wesentlichsten Korrekturvorschläge auch bereits gegeben. So geht beispielsweise die Kritik an der Einordnung fehl, wonach Absatz 4 und 5 nicht unter die Delikte gegen den öffentlichen Frieden gehörten. In Artikel 261^{bis} geht es gerade darum, einen einheitlichen Tatbestand zu definieren und damit ein deutliches Zeichen für die völkerrechtskonforme Auslegung zu setzen. Was geschützt werden soll, ist ein Klima menschlichen Zusammenlebens, in dem Phänomenen wie Segregation, Apartheid oder Judenverfolgung schlicht und einfach der Nährboden entzogen wird. Dies gilt insbesondere für die Leistungsverweigerung, die immer einen ersten Schritt zu irgendeiner Form von Segregation bedeutet. Es gilt aber auch im Hinblick auf die rassistische Beschimpfung, die im Lichte der allgemeinen Stossrichtung der RDK ein anderes Gewicht bekommt,

als sie im Kapitel über die Ehrverletzungsdelikte mit Ausgestaltung als Antragsdelikt gehabt hätte. Unter dem Vorschlag, im allgemeinen Teil des StGB rassistische Motive als Strafschärfungsgrund vorzusehen, verbirgt sich ein Wiederaufleben des Minderheitsantrages Sandoz.⁷ Dieser ist in der Kommission des Nationalrates klar unterlegen und wurde in die Diskussion im Plenum von der Liberalen Partei nicht eingebracht.⁸ Vielmehr unterstützte Nationalrat Poncet in seinem Votum ganz klar die Vorlage des Bundesrates. Das Votum ist auch interessant wegen der Stellungnahme zur Frage der Meinungsfreiheit.⁹ Zur Strafschärfung genügen im übrigen die allgemeinen Regeln über die Strafzumessung.¹⁰

Mit dem neuen Artikel 261^{bis} wurde strafrechtliches Neuland beschritten. Ein gewisses Befremden in der Lehre war daher zu erwarten. Nimmt man die Kritik etwas unter die Lupe, so stellt man fest, dass sie teilweise in recht verschiedene Richtungen weist, so beispielsweise in bezug auf die Verwendung des Begriffes der Menschenwürde im Strafrecht. Man kann sich daher durchaus die Frage stellen, ob dem Gesetzgeber nicht genau der Balanceakt gelungen ist, den die Bearbeitung dieses umstrittenen Gebietes erforderte.

Elisabeth Koerfer war bis März 1992 als Juristin im Bundesamt für Justiz tätig und hat wesentlich an den Vorarbeiten zu Artikel 261^{bis} StGB mitgewirkt. Sie war Mitglied der beiden in ihrem Beitrag beschriebenen Arbeitsgruppen und hat das Kapitel 6 der Botschaft, welches dem strafrechtlichen Aspekt gewidmet ist, verfasst.

Résumé

Ancienne fonctionnaire fédérale en retraite, l'auteure a participé aux travaux préparatoires de l'article 261^{bis} CPS jusqu'en mars 1992. Elle retrace ici les différentes étapes de ces travaux, en mettant en évidence les choix nécessaires et les motifs qui soutenaient ces choix. Les travaux préparatoires ainsi que les débats parlementaires correspondants se sont déroulés dans un climat de tension et d'émotion. La nouvelle norme, en vigueur depuis le 1er janvier 1995, fait l'objet de nombreuses critiques au niveau de la doctrine. Du côté des tribunaux, en revanche, la mise en application de cette norme a été accueillie avec sérénité. L'auteure soutient que l'article 261^{bis} prend du relief dès qu'on s'en tient à une interprétation conforme au droit international public. Elle précise toutefois que l'on ne peut attendre aucun miracle d'une norme pénale. Les «autres mesures»

3 Der Kontrollmechanismus ist in der Botschaft beschrieben. Näheres auch bei Strauss 146ff.

4 FDP/NE, Protokoll der Ständeratssitzung vom 9.3.93 S. 95.

5 Vgl. Riklin 1995, Müller 1994:241, 1996:659, Aubert 1994:1079.

6 Strauss 1991, Rom 1995, Guyaz 1996, Jositsch 1993.

7 Der Minderheitsantrag Sandoz bestand darin, auf den Artikel 261^{bis} ganz zu verzichten und stattdessen im allgemeinen Teil die rassistische Gesinnung als Strafschärfungsgrund vorzusehen.

8 Vergleiche das Votum Poncet, LP/GE, Protokoll der Nationalratssitzung vom 17.12.1992, S. 2656.

9 Er sagt dort, es gebe einen Grad von Minderwertigkeit, angesichts dessen die Sorge um die Meinungsfreiheit schlicht und einfach den Regeln des Anstandes zu weichen habe.

10 Nach Artikel 63 StGB berücksichtigt der Richter bei der Strafzumessung (u.a.) die Beweggründe (vgl. Trechsel ad Art. 63).



déjà mentionnées dans le message prendront, à moyen terme, une importance tout aussi grande. L'essentiel ici est de préserver, en Suisse, pour chaque citoyen, un climat de sécurité, où les germes de l'apartheid, de la ségrégation raciale ou encore de la persécution des juifs n'ont aucune chance de se développer. La répression de la discrimination raciale, telle qu'elle est exigée par la convention de l'ONU, suppose un complexe d'états de faits unique. Il serait erroné de séparer les variantes de délits prévues à l'article 261^{bis}: délits contre la paix publique (trois premiers alinéas) d'une part, et délits contre la dignité humaine d'autre part, qui seraient conçus comme des délits poursuivis sur plainte, figurant au titre 3 du Code pénal (élargi par la notion de dignité humaine). Il serait tout aussi erroné de revenir à la proposition de la minorité de la Commission juridique du Conseil national, visant à introduire dans la partie générale une disposition prévoyant l'aggravation de la peine pour infraction au Code pénal lorsque le délit commis par l'auteur a été dicté par des motifs raciaux. Pour décréter une aggravation de la peine, il suffit d'appliquer les règles concernant la fixation de la peine et le concours d'infractions. En résumé, on peut se demander, face à des critiques parfois éminemment contradictoires, si le législateur n'a pas précisément réussi à trouver le compromis délicat qu'on attendait de lui avec une matière aussi controversée.

Literaturliste

- Altermatt, Urs, Hanspeter Kriesi 1995
Rechtsextremismus in der Schweiz. Organisation und Radikalisierung in den 1980er und 1990er Jahren. Zürich: Verlag NZZ.
- Aubert Jean-François 1994
 «L'article sur la discrimination raciale et la Constitution fédérale.» *Aktuelle Juristische Praxis/Pratique Juristique Actuelle* 9:1079–1086.

- Botschaft 1992
Botschaft über den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision. *Schweizerisches Bundesblatt*, 144/III:269–331.
- Guyaz, Alexandre 1996
L'incrimination de la discrimination raciale. Lausanne: Dissertation
- Jositsch, Daniel 1993
Strafrecht gegen Rassendiskriminierung. Rechtsvergleich zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Kolumbien mit Blick auf die Revision des schweizerischen Strafrechts. St. Gallen: Dissertation.
- Kunz, Karl-Ludwig 1992
 «Neuer Straftatbestand gegen Rassendiskriminierung.» *Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht* 2/109:154–169.
- Müller, Jörg Paul 1991
Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung. (Zweite, überarbeitete Auflage) Bern: Stämpfli.
- Müller, Peter 1994
 «Die neue Strafbestimmung gegen Rassendiskriminierung – Zensur im Namen der Menschenwürde.» *Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins* 130:241–259.
- Müller, Peter 1996
 «Abstinenz und Engagement des Strafrechts im Kampf gegen Ausländerfeindlichkeit.» *Aktuelle Praxis* 6:659–667
- Niggli, Marcel 1996
 «Es gilt, eine für das Land praktikable Lösung zu finden und nicht eine politisch gefährliche.» *Bund*, 6. April (Interview)
- Rehberg, Jörg 1996
 «Hört die Strafjustiz am Stammtisch mit?» *Solothurner Zeitung*, 2. April (Interview).
- Riklin, Franz 1995
 «Die neue Strafbestimmung der Rassendiskriminierung (Art. 261^{bis} StGB).» *mediaLex* 1.
- Robert, Christian-Nils 1996
 «J'ai toujours dit que cette loi était dangereuse.» *Le Nouveau Quotidien*, 10. Mai.
- Rom, Robert 1995
Die Behandlung der Rassendiskriminierung im schweizerischen Strafrecht. Zürich: Dissertation.
- Stratenwerth, Günther 1995
Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil II. (4., überarbeitete und ergänzte Auflage) Bern.
- Strauss, Roland 1991
Das Verbot der Rassendiskriminierung. Völkerrecht, Internationales Übereinkommen und schweizerische Rechtsordnung. Basel: Dissertation.



Der internationale Menschenrechtsschutz und der Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung der Vereinten Nationen

ERIKA SCHLÄPPI

Die Schweiz ist dem Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung der Vereinten Nationen beigetreten. Was hat dieser Beitritt ausgelöst? Was kann das Übereinkommen der Schweiz in Zukunft bringen? Ausgehend vom Kontext des internationalen Menschenrechtsschutzes stellt der folgende Text das Übereinkommen und seine Verpflichtungen für die Vertragsstaaten kurz dar und skizziert tatsächliche und mögliche Auswirkungen auf Recht und Politik in der Schweiz.

Einige allgemeine Bemerkungen zum völkerrechtlichen Konzept der Menschenrechte

Das klassische Konzept des Völkerrechts basierte auf einem Nebeneinander souveräner Staaten. Völker-

rechtliche Normen regelten die Beziehungen zwischen einzelnen Staaten; die einzelnen Menschen, ihre Bedürfnisse, ihre Rechte und ihre Beziehungen zum Staat waren kein Thema des internationalen Rechts. Das klassische Völkerrecht überliess es dem einzelnen Staat, über das Verhalten gegenüber den Menschen auf seinem Territorium nach Belieben zu entscheiden. In diesem Jahrhundert erst ist die Idee eines Miteinanders von Staaten entstanden: die Tendenz zur Internationalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft schuf neue Bedürfnisse des gemeinsamen wirtschaftlichen und politischen Handelns. Mit der Gründung der UNO nach der internationalen Katastrophe des Zweiten Weltkrieges haben die Staaten den Willen zum Ausdruck gebracht, einige Probleme

gemeinsam zu lösen. Der Schutz der Menschenrechte gehört gemäss der Charta der UNO ausdrücklich zu den Zielen dieser neuentstandenen Staatengemeinschaft. In der Folge sind auf universeller wie auf regionaler Ebene eine Reihe von *Übereinkommen* entstanden, welche den ratifizierenden Vertragsstaaten einen Minimalstandard für das Verhalten gegenüber den Menschen auf ihrem Territorium setzen. Dazu kommen einige fundamentale Menschenrechte, die unterdessen als Völkergewohnheitsrecht bezeichnet werden und für alle Staaten dieser Welt Geltung beanspruchen können. Das traditionelle Bild des souveränen Staates, der sich nicht dreinreden lässt, löst sich gerade im Bereich der Menschenrechte mehr und mehr auf. Interventionen der Staatengemeinschaft oder einzelner Staaten zugunsten der Menschenrechte sind grundsätzlich keine völkerrechtliche Einmischung mehr, wenn sie auch konkrete Grenzen beachten müssen.

Trotzdem ist die Menschenrechtssituation in vielen Ländern dieser Welt alles andere als befriedigend. Die Mehrheit der Staaten ist nur zögernd bereit, die Minimalstandards mit effektiven internationalen Kontroll- und Durchsetzungsinstrumentarien auszustatten. Immerhin hat auf universeller Ebene die UNO-Menschenrechtskommission Mechanismen geschaffen, die regelmässig Vorwürfe von groben und systematischen Menschenrechtsverletzungen untersuchen und verurteilen. Einzelne Menschenrechtsübereinkommen haben Ausschüsse unabhängiger Experten eingesetzt, welche die praktische Durchsetzung der Standards in den Vertragsstaaten regelmässig oder aufgrund individueller Mitteilungen überprüfen. Besonders seit dem Ende des Kalten Krieges, das auch die Menschenrechtsdiskussion entideologisierte, ist eine gewisse Dynamik festzustellen, die internationale Kontrollmechanismen verstärkt. Der UNO-Sicherheitsrat hat in den letzten Jahren immer wieder auch menschenrechtliche Argumente ins Feld geführt, wenn er Massnahmen zur Sicherung des Friedens und der internationalen Sicherheit beschloss. Der Einsatz internationaler Tribunale für die Beurteilung von schweren Menschenrechtsverletzungen (wie z.B. Genozid) in Ex-Jugoslawien und in Ruanda sind weitere Beispiele. Auf europäischer Ebene haben die Organe der Europäischen Menschenrechtskonvention mit ihrer detaillierten Rechtsprechung wesentliches zur Durchsetzung menschenrechtlicher Normen in den Staaten des Europarates beigetragen.

Rassendiskriminierung im Kontext des internationalen Menschenrechtsschutzes

Das menschenrechtliche Konzept beruht auf der Idee der *Gleichheit*: Allen Menschen ist die *gleiche menschliche Würde* eigen, die sich in unterschiedlichen Formen äussern kann und soll. Die Menschenrechte

konkretisieren den Anspruch auf menschliche Würde für einzelne Lebensbereiche und für einzelne in dieser Hinsicht besonders bedrohte Gruppen. Sie behalten in der Regel einen recht abstrakten Charakter, um Raum zu geben für unterschiedliche Lebensformen, unterschiedliche kulturelle Hintergründe, unterschiedliche individuelle oder kollektive Präferenzen. Den Staaten bleibt damit auch ein beträchtlicher Raum, wie sie die menschenrechtlichen Grundsätze in ihrem Recht und in ihrer Politik umsetzen wollen.

Das menschenrechtliche Diskriminierungsverbot, das die gleiche Möglichkeit zur Ausübung dieser Rechte sicherstellen soll, ist wesentlicher Bestandteil des menschenrechtlichen Konzeptes. Dies zeigt auch die Entstehungsgeschichte menschenrechtlicher Normen. Die Gründung der UNO nach dem zweiten Weltkrieg war in erster Linie eine Reaktion der Staatengemeinschaft auf die traumatischen Erfahrungen von Genozid und Rassendiskriminierung in Europa. Die neue Weltorganisation sollte denn auch – neben der Wahrung von Frieden und internationaler Sicherheit als Hauptaufgabe – internationale Zusammenarbeit herbeiführen, um internationale Probleme zu lösen und «die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen» (Art. 1 Abs. 3 der UNO-Charta). Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 räumt ebenfalls «jedermann» einen Anspruch auf Achtung und Schutz der Menschenrechte ein und verbietet jede Unterscheidung (Art. 2). Gerade im Bereich der Rassendiskriminierung blieben diese Grundsätze vielerorts noch Papier. Erst die Entkolonialisierung in den sechziger Jahren und die Emanzipationsbewegung der Farbigen besonders in den USA liessen Rassendiskriminierung und Apartheid zu einem brisanten internationalen Thema werden. Das Übereinkommen gegen die Rassendiskriminierung von 1965 (Rassendiskriminierungskonvention, RDK) ist einer der zentralen menschenrechtlichen Texte, welche die UNO-Generalversammlung den Staaten zur Ratifikation vorgelegt hat. Unterdessen zählt das Übereinkommen 146 Vertragsstaaten.

Erst im Jahr darauf – 1966 – wurden die beiden Menschenrechtspakte verabschiedet, die seither wichtige Grundlage des universellen Menschenrechtsschutzes bilden. Der Pakt über bürgerliche und politische Rechte und der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte enthalten Menschenrechtskataloge, die seither von der Mehrzahl aller Staaten (1992 auch die Schweiz, SR 0.103.1/2) ratifiziert wurden. Das Diskriminierungsverbot nimmt in beiden Pakten eine zentrale Stellung ein. Genozidverbot und das Verbot systematischer Rassendiskriminierung sind im übrigen als Teile des Völkergewohnheitsrechtes anerkannt.

Sowohl auf universeller wie auf europäischer Ebene



sind in den letzten Jahren die *positiven Ansprüche* ethnischer Minderheiten und der Ureinwohner gegenüber den Staaten ins Blickfeld gerückt. Sie haben eine enge Perspektive des Diskriminierungsverbotes, das ihnen Gleichbehandlung mit der Mehrheit garantiert, verlassen und leiten daraus den Anspruch ab, in ihrer *Verschiedenheit respektiert und gefördert* zu werden und über ihr eigenes Schicksal möglichst selbst zu entscheiden (vgl. dazu etwa die UNO-Erklärung über die Rechte der Minderheiten von 1992, die Rahmenkonvention des Europarates für den Schutz nationaler Minderheiten von 1994 und verschiedene Dokumente der KSZE/OSZE).

Das Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung von 1965

Der Inhalt im Überblick

Teil I des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (RDK), wie es im vollen Titel heisst, enthält die materiellen Bestimmungen:

Artikel 1 umschreibt den Ausdruck der Rassendiskriminierung.

Artikel 2 umschreibt die konkreten Verpflichtungen der Vertragsstaaten, Rassendiskriminierung zu verurteilen und eine Politik der Beseitigung der Rassendiskriminierung zu verfolgen.

Artikel 4 verpflichtet die Vertragsstaaten zur Bekämpfung von Propaganda und von Theorien, welche auf der Überlegenheit einer bestimmten Rasse oder Personengruppe beruhen oder Rassenhass und Rassendiskriminierung rechtfertigen oder fördern. Im besonderen werden die Staaten zur strafrechtlichen Normierung bestimmter rassendiskriminierender Handlungen verpflichtet.

Artikel 5 spezifiziert die menschenrechtlichen Bereiche, in denen die Staaten Rassendiskriminierung im besonderen beseitigen sollen. Es sind dies vor allem:

- das Recht auf Gleichbehandlung vor den Gerichten
- das Recht auf persönliche Sicherheit und auf staatlichen Schutz gegen Gewalt
- die politischen Rechte (etwa aktives und passives Wahlrecht, das Recht auf Beteiligung an der Führung öffentlicher Angelegenheiten und auf Zugang zum öffentlichen Dienst)
- «sonstige Bürgerrechte» (im besonderen Bewegungsfreiheit, Niederlassungsfreiheit, das Recht auf Verlassen des Landes und auf Rückkehr ins eigene Land, das Recht auf Staatsangehörigkeit, das Recht auf Ehe und freie Wahl des Ehegatten, das Recht auf Eigentum, die Gedanken, Gewissens- und Religionsfreiheit, die Meinungsfreiheit, die Versammlungs- und Vereinsfreiheit)
- wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (im besonderen das Recht auf Arbeit, das Recht, Gewerkschaften zu bilden, das Recht auf Wohnung, das Recht auf öffentliche Gesundheitsfürsorge und

soziale Sicherheit, das Recht auf Bildung, das Recht auf Teilnahme an kulturellen Tätigkeiten)

- das Recht auf Zugang zu jedem Ort oder Dienst, der für die Benutzung der Öffentlichkeit vorgesehen ist (wie Verkehrsmittel, Hotels, Restaurants, Theater und Parks).

Artikel 6 gewährleistet jeder Person wirksamen gerichtlichen Schutz gegen Rassendiskriminierung.

Artikel 7 verpflichtet die Vertragsstaaten zu konkreten Massnahmen in den Bereichen Unterricht, Erziehung, Kultur und Information, um Vorurteile zu bekämpfen und das Verständnis zwischen den Bevölkerungsgruppen zu fördern.

Teil II des Übereinkommens setzt einen *Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung* ein, der aus unabhängigen Sachverständigen besteht. Dieser Ausschuss (*Committee for the Elimination of Racial Discrimination/CERD*) berät die Berichte zur praktischen Umsetzung der Verpflichtungen, welche die Staaten regelmässig vorlegen müssen (*Art. 9*). Anerkennt ein Vertragsstaat zusätzlich das individuelle Mitteilungsverfahren (*Art. 14*), beurteilt der Ausschuss auch individuelle Beschwerden. Er hat zwar keine Kompetenz, die Staaten etwa wegen Verletzung des Übereinkommens zu verurteilen oder gar Sanktionen zu ergreifen; aber in der öffentlichen Diskussion der Staatenberichte und in seinen entsprechenden Empfehlungen bringt er durchaus Kritik an einzelnen Staaten zum Ausdruck.

Im *Teil III* (Schlussbestimmungen) findet sich unter anderem die Regelung der Vorbehalte: Solche sind zulässig, soweit sie nicht gegen Ziel und Zweck des Übereinkommens verstossen oder die Arbeit des Ausschusses behindern (*Art. 20 Abs. 2*). Vorbehalte gelten als unvereinbar oder hinderlich, wenn zwei Drittel der Vertragsstaaten dagegen Einspruch erheben.

Der Begriff der Rassendiskriminierung

Rassendiskriminierung hat laut Artikel 1 verschiedene Elemente:

- *die Ungleichbehandlung*

Nach der Formulierung in Artikel 1 bedeutet Rassendiskriminierung ungleiche Behandlung, die auf bestimmten Unterscheidungskriterien beruht. Das Diskriminierungsverbot untersagt solch ungleiche Behandlung und stellt damit eine formelle Sicht der Gleichheit in den Vordergrund: Die Angehörigen von Gruppen, die sich durch bestimmte Kriterien differenzieren, sollen in Rechtssetzung und Rechtsanwendung grundsätzlich gleich behandelt werden. Die benachteiligte Gruppe hat Anspruch auf Gleichbehandlung gegenüber der privilegierten Gruppe. Massstab für die Gleichbehandlung ist die privilegierte Gruppe.

Dies ist tatsächlich ein erster, wichtiger Schritt zur Verbesserung der Situation des benachteiligten Individuums: Es kann in gleichen Situationen gleiche Rechte in Anspruch nehmen. Gleichzeitig abstra-

hert das Diskriminierungsverbot aber von den tatsächlichen Unterschieden, welche die Situationen von Gruppen und Individuen prägen. Besondere, «ungleiche» Bedürfnisse der benachteiligten Gruppe und indirekte Diskriminierungen laufen Gefahr, von einem Rechtssystem, das auf einer formellen Rechtsgleichheit aufbaut, gar nicht wahrgenommen zu werden. Praktisches Beispiel dazu sind die Fahrenden: Was nützt ihnen die rechtliche Sicherung der Möglichkeit, gleich zu leben wie die Sesshaften, wenn das Rechtssystem ihre besonderen Bedürfnisse beispielsweise im Bereich der Eigentumsnutzung oder im Bereich der Schulbildung gar nicht wahrnimmt?

Obwohl diese formelle Perspektive den Rassendiskriminierungsbegriff der RDK prägt, enthält Artikel 2 Absatz 2 auch einen Hinweis auf die allfällige Notwendigkeit einer ungleichen Behandlung: «Wenn die Umstände es rechtfertigen», sind besondere Massnahmen zur Förderung von Entwicklung und Schutz bestimmter Gruppen zu treffen. Den Vertragsstaaten bleibt hier allerdings ein grosser Gestaltungsspielraum, ob und wie sie tätig werden wollen.

▶ *die Unterscheidungskriterien:*

Ungleichbehandlungen sind verpönte Diskriminierungen, wenn sie auf Rasse, Hautfarbe, Abstammung, nationalem oder ethnischem Ursprung beruhen. Während Rasse und Hautfarbe biologische und physische Merkmale sind, bezeichnet Abstammung die soziale Zugehörigkeit, dazu kommen kulturelle, sprachliche und historische Komponenten. Die RDK enthält keine Definitionen dieser Begriffe, und die Autorinnen und Autoren der RDK fassten die verbotenen Unterscheidungsgründe bewusst weit: Eine Rasse ist in diesem – soziologischen – Sinn eine Menschengruppe, die sich selbst als unterschiedlich von anderen Gruppen versteht und/oder so verstanden wird. Dies auf der Grundlage von Merkmalen, die entweder angeboren sind oder die als unveränderlich definiert werden. Aus unterschiedlichen Gründen wurde auf das religiöse Element verzichtet.

Im übrigen sind Unterscheidungen zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen ausdrücklich zulässig (Art. 1 Abs. 2).

▶ *die Beschränkung auf menschenrechtlich geschützte Positionen*

Nicht jede Unterscheidung nach verbotenen Unterscheidungskriterien ist eine Rassendiskriminierung im Sinne der RDK. Artikel 1 beschränkt den Begriff auf Unterscheidungen, die zum Ziel oder zur Folge haben, die gleichberechtigte Ausübung von Menschenrechten zu verhindern oder zu beeinträchtigen. Damit will sich die RDK auf Sachverhalte beschränken, welche die menschliche Würde berühren. Artikel 5 spezifiziert eine Reihe von Rechten, die im Zusammenhang mit der Rassendiskriminierung von besonderer Bedeutung sind. Die Liste ist nicht abschliessend, die Menschenrechtsstandards der Pakte sind zweifellos ebenso relevant. Interessant ist, dass die in Artikel 5 RDK aufge-

fürten Menschenrechte zum Teil über die in den Pakten garantierten Rechte hinausgehen oder die dort verankerten Rechte zumindest konkretisieren (z.B. in Art. 5 lit. f für das «Recht auf Zugang zu jedem Ort oder Dienst, der für die Benutzung der Öffentlichkeit vorgesehen ist [...]»).

▶ *die Öffentlichkeit der Unterscheidung*

Artikel 1 macht im weiteren deutlich, dass Rassendiskriminierung mit Öffentlichkeit verbunden ist. Auf der einen Seite bedeutet dies, dass das Rassendiskriminierungsverbot nicht nur staatliches Handeln erfasst, obwohl das Übereinkommen formell nur die Vertragsstaaten in die Pflicht fasst. Der Vertragsstaat soll vielmehr mit seinen eigenen Mitteln dafür sorgen, dass in der Öffentlichkeit keine Rassendiskriminierungen vorkommen. Dies bedeutet auf der anderen Seite, dass die Privatsphäre der Menschen von der Geltung des Rassendiskriminierungsverbotes ausgenommen ist. So werden beispielsweise persönliche Meinungsäusserungen, die sich auf den privaten Raum beschränken, nicht erfasst. Die Unterscheidung zwischen Öffentlichkeit und Privatsphäre ist allerdings nicht immer einfach.

Die Verpflichtungen der Staaten aus der RDK

Die verschiedenen Arten von Verpflichtungen

Die menschenrechtliche Theorie unterscheidet grundsätzlich drei Arten von Verpflichtungen der Staaten, die auch zur Strukturierung der RDK-Pflichten dienen können.

- ▶ Die Pflicht zur *Achtung* des Rassendiskriminierungsverbotes richtet sich an das gesamte staatliche Handeln: Rassendiskriminierende Gesetzgebung und Rechtsanwendung, Handlungen und Praktiken sind zu unterlassen (vgl. etwa Art. 2 lit. a, b, c; aber auch Art. 5 lit. a, c, d, e)
- ▶ Die Pflicht zum *Schutz* vor Rassendiskriminierung und zur entsprechenden *Prävention*: Der Staat hat rechtliche und tatsächliche Massnahmen zu ergreifen, um rassendiskriminierende Handlungen *nicht-staatlicher Akteurinnen und Akteure* zu verhindern und potentielle Opfer zu schützen. (vgl. etwa Art. 2 lit. d, Art. 4, Art. 5 lit. b, Art. 6, Art. 7)
- ▶ Die Pflicht zur *Förderung* des diskriminierungsfreien Genusses von Menschenrechten: Die Verpflichtung zur Förderung benachteiligter Individuen und Gruppen ist in der RDK nicht sehr klar formuliert (vgl. Art. 2 Abs. 2, Art. 1 Abs. 4).

Die Pflicht zu regelmässigen Berichten

Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, alle zwei Jahre dem Ausschuss gegen Rassendiskriminierung einen Bericht über ihre Massnahmen zur Durchsetzung des Übereinkommens abzuliefern (Art. 13). In einer öffentlichen Sitzung werden diese Berichte disku-



tiert, und der Ausschuss formuliert Meinungen und Empfehlungen verschiedener Art, allerdings ohne den betreffenden Vertragsstaat wegen allfälliger Vertragsverletzungen formell verurteilen zu dürfen.

Das Übereinkommen sieht auch eine Art *Individualbeschwerdeverfahren* vor, dessen Anerkennung für die ratifizierenden Staaten allerdings nur fakultativ ist. Die Vertragsstaaten können jederzeit erklären, eine entsprechende Zuständigkeit des Ausschusses zur Entgegennahme individueller Mitteilungen anzuerkennen (Art. 14).

Justitiable und programmatische Rechte

Völkerrechtliche Übereinkommen werden in der Schweiz Bestandteil der Rechtsordnung, sobald sie in Kraft getreten sind. In einem konkreten Fall wenden die Behörden völkerrechtliche Bestimmungen allerdings nur dann direkt an, wenn sie genügend bestimmt sind, um auf einen konkreten Sachverhalt angewendet werden und als Grundlage für einen Entscheid dienen zu können. Die Bestimmungen der RDK sind in der Regel recht allgemeine Aufträge an die staatlichen Behörden, in einer bestimmten Richtung tätig zu werden. Das Übereinkommen enthält nur einzelne in einem *konkreten Fall* direkt anwendbare, justitiable Bestimmungen, aus denen eine betroffene Person durchsetzbare Rechte ableiten könnte. Zu diesen justitiablen Rechten gehört immerhin wohl die zentrale allgemeine Verpflichtung der staatlichen Behörden, das Rassendiskriminierungsverbot in all ihrem Handeln zu achten.

Es wäre jedoch falsch, die Bedeutung eines Übereinkommens nur nach dem Kriterium der direkten Anwendbarkeit zu beurteilen. Die Bestimmungen verpflichten immerhin die staatlichen Behörden auf ein *politisches Programm*: jenes der Bekämpfung rassendiskriminierender Handlungen in der Öffentlichkeit. Die Vertragsstaaten haben zwar viel Handlungsspielraum bei der Umsetzung dieser programmatischen Verpflichtungen, aber sie sind *auf internationaler und nationaler Ebene* immerhin öffentliche Rechenschaft über ihre konkreten Massnahmen schuldig.

Der Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen: Die Botschaft des Bundesrates von 1992 und seine Vorschläge für die Umsetzung des Übereinkommens

Warum erst 1994?

Obwohl er immer wieder seine grundsätzliche Ablehnung rassendiskriminierender Praktiken zum Ausdruck gebracht hatte, schlug der Bundesrat erst 1992, 27 Jahre nach der Verabschiedung des Übereinkommens in der UNO vor, dem Übereinkommen beizutreten. Dafür gibt es verschiedene Gründe. Aktive internationale Menschenrechtspolitik wurde erst in den achtziger Jahren ein Thema

der schweizerischen Aussenpolitik, als sich der Neutralitätsbegriff zu wandeln begann. In diesen Jahren ging es gerade auf universeller Ebene um die Frage des UNO-Beitrittes. Die Ratifizierung von Menschenrechtsübereinkommen sollte dem Beitritt folgen. Der negative Entscheid über den UNO-Beitritt der Schweiz bewirkte, dass der Bundesrat auch die Ratifizierung universeller menschenrechtlicher Standards hinausschob. In den neunziger Jahren gaben fremdenfeindliche Vorkommnisse und die Migrationsproblematik dem Thema neue Aktualität. Die Tatsache, dass die Schweiz die Aktionen der UNO gegen die Apartheid Südafrikas nicht mitgetragen hatte, weckte zudem vielerorts das Bedürfnis, zumindest ein internationales Bekenntnis gegen die Rassendiskriminierung abzulegen. Nach der Ratifizierung der UNO-Menschenrechtspakte (1992) beschloss der Bundesrat deshalb, das Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung zum Beitritt vorzuschlagen.

Gleichzeitig beantragte der Bundesrat in seiner Botschaft zum Beitritt eine Strafrechtsrevision, die den Anforderungen des Übereinkommens Genüge tun sollte.¹ In der parlamentarischen Beratung stand der strafrechtliche Teil der Botschaft im Vordergrund der politischen Diskussion. Der neue Artikel 261^{bis} des Strafgesetzbuches nahm in der Fassung, wie sie das Parlament schliesslich verabschiedete auch die Hürde der Volksabstimmung. Erst sein Inkrafttreten ermöglichte der Schweiz dann 1994 den Beitritt zum Übereinkommen.²

Kompatibilität des Übereinkommens mit Rechtsordnung und Politik, mit zwei Vorbehalten

Die schweizerische Rechtsordnung entspricht *im allgemeinen* den Anforderungen des Übereinkommens. Die Schweizerische Bundesverfassung enthält in Artikel 4 ein umfassendes Rechtsgleichheitsgebot, zumindest für staatliches Handeln, das den Aspekt des Rassendiskriminierungsverbots nach geltender Praxis ohne weiteres einschliesst. Auch die programmatischen Bestimmungen des Übereinkommens, wo den Vertragsstaaten viel Spielraum mit Bezug auf Umfang und Art des Handelns bleiben, sind mit der schweizerischen Politik auf der Ebene von Bund, Kantonen und Gemeinden nach Auffassung des Bundesrates kompatibel, verlangen aber in einigen Bereichen zusätzliche Anstrengungen. Die Botschaft des Bundesrates stellte im besonderen fest, dass das Strafrecht der Ergänzung bedarf. In zwei Bereichen formulierten Bundesrat und Parlament Vorbehalte zugunsten des schweizerischen Rechtes:

¹ Botschaft über den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision, vom 2. März 1992, Schweizerisches Bundesblatt 1992/144(III):269–331.

² Das Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung ist nun in der Systematischen Gesetzessammlung des Bundes unter der Nummer SR o.104 publiziert.

- ▶ ein Vorbehalt zu *Artikel 4* zugunsten der Meinungsäusserungs- und Vereinsfreiheit:

Dieser Vorbehalt wäre wohl auf der Grundlage des Textes von *Artikel 4* nicht unbedingt nötig gewesen. Die Formulierungen verpflichten die Vertragsstaaten bereits dazu, die Menschenrechte bei der Umsetzung der Vorschriften gegen Rassendiskriminierung ins nationale Rechtssystem gebührend zu berücksichtigen. Damit erhalten auch Meinungsäusserungs- und Vereinsfreiheit einen Platz in der gesetzgeberischen Güterabwägung. Ähnliche Vorbehalte wie jener der Schweiz wurden von «westlichen» Staaten bei ihrer Ratifikation in den sechziger Jahren gemacht, weil sie zum Ausdruck bringen wollten, dass sie mit der nach langer Diskussion schliesslich gewählten Formulierung von *Artikel 4* in dieser Hinsicht nicht glücklich waren. Der Vorbehalt der Schweiz bezeugt zum einen Solidarität mit dieser Haltung. Auf der anderen Seite war der Vorbehalt auch Ausdruck innenpolitischer Vorsicht, um allfälliger liberal motivierter Opposition gegen den Beitritt, die sich grundsätzlich gegen eine strafrechtliche Einschränkung der Meinungsfreiheit wenden könnte, zu begegnen. Wieweit dieser Vorbehalt auch für die Auslegung des neuen *Artikel 261^{bis} StGB* herangezogen werden könnte, wird sich in der Praxis weisen.

- ▶ ein Vorbehalt zu *Artikel 2* zugunsten des 3-Kreise-Modells der Zulassungspolitik:

Die Zulassungspolitik des Bundesrates, welche Bewerberinnen und Bewerber nach Staatsangehörigkeit in drei Kategorien der Integrationsfähigkeit einteilt, ist eindeutig problematisch. Dahinter stecken nicht nur, aber auch rassistische und ethnische Vorurteile. Durch die Tatsache des Vorbehaltes haben die Bundesbehörden dies indirekt auch zugegeben – hoffentlich ein erster Schritt zur Aufweicheung dieser Kategorisierung.

Die Schweiz hat im allgemeinen zu den Menschenrechtsübereinkommen, die sie ratifiziert hat, vergleichsweise viele Vorbehalte angebracht. Zum einen bringt dies wohl eine grundsätzlich reservierte Haltung gegenüber Innovationen von aussen zum Ausdruck. Zum anderen zeigt es aber auch, dass die Schweizer Behörden völkerrechtliche Texte ernst nehmen wollen: Mögliche Konflikte zwischen internationalen Normen und nationaler Rechtsordnung werden damit von Anfang an deutlich gemacht und – zumindest vorläufig – zugunsten des nationalen Rechts gelöst. Immerhin werden Konflikte mit dieser Haltung nicht verwischt und sind Thema politischer Diskussion, was ein erster Schritt zur allfälligen Anpassung der nationalen Norm sein könnte.

Der Verzicht auf die Anerkennung des Individualbeschwerdeverfahrens

Die Schweiz hat die Zuständigkeit des UNO-Ausschusses gegen Rassendiskriminierung zur Behand-

lung von *individuellen Beschwerden* aus der Schweiz nicht anerkannt. Das Staatenberichtsverfahren ist damit zumindest vorläufig praktisch die einzige Möglichkeit für den UNO-Ausschuss, sich mit der praktischen Umsetzung der RDK in der Schweiz zu befassen.

Die Botschaft begründet den Verzicht auf die Erklärung gemäss *Artikel 14* in seiner Botschaft vor allem mit der Notwendigkeit, mit den ersten Berichten Erfahrungen mit den Kontrollmechanismen der RDK und der Pakte zu sammeln. Der Rassendiskriminierungsausschuss werde sich ja bereits im Rahmen der Staatenberichte umfassend mit der Umsetzung des Übereinkommens in der Schweiz befassen. Die Ablehnung des individuellen Beschwerdeverfahrens ist damit ausdrücklich provisorischer Natur: Der Bundesrat betont gleichorts selbst die Bedeutung individueller Kontrollmechanismen für den internationalen Menschenrechtsschutz, und die Förderung wirksamer internationaler Durchsetzungsinstrumentarien für die geltenden menschenrechtlichen Standards gehört zu seinen immer wieder bekräftigten menschenrechtspolitischen Prioritäten.

Wenn der Ausschuss den ersten Bericht der Schweiz im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens behandelt haben wird, wäre es wohl sinnvoll, den Bundesrat an seine Argumentation in der Botschaft zu erinnern.

Die Notwendigkeit zur Anpassung des Strafrechts

Da das Strafrecht den Anforderungen von *Artikel 4* Buchstabe a nicht genügte, schlug der Bundesrat einen neuen *Artikel 261^{bis}* des Strafgesetzbuches vor, der bestimmtes rassendiskriminierendes Verhalten unter Strafe stellen sollte. In der parlamentarischen Beratung nahm diese konkrete Folge des Übereinkommens beträchtlichen Raum ein, und das Parlament verabschiedete die neue Bestimmung schliesslich in geänderter Fassung. In einer Referendumsabstimmung 1994 äusserte sich schliesslich die Mehrzahl des Stimmvolkes positiv zum revidierten *Artikel 261^{bis}*. Er ist unterdessen in Kraft getreten und hat damit erst die formelle Ratifikation des Übereinkommens möglich gemacht. Erste Entscheide der Gerichte zeigen, dass er Tatbestände von besonderer innenpolitischer Aktualität und Brisanz enthält.

Zum Vorschlag einer Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus

Viele Bereiche, die das Übereinkommen als besonders sensibel identifiziert, fallen in die ausschliessliche oder hauptsächliche Zuständigkeit der Kantone. Die Idee der Schaffung einer Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus war indirekt auch eine Folge der Einsicht, dass der Bund mangels entsprechender Kompetenzen nur beschränkt konkrete Massnahmen, beispielsweise zur Bekämpfung von



Vorurteilen oder zur Förderung des Verständnisses zwischen Volksgruppen, ergreifen kann. Eine Kommission könnte, wie es in der Botschaft des Bundesrates steht, zur Analyse der Gründe für Rassendiskriminierung beitragen, eine Übersicht über bereits getroffene Massnahmen verschiedener Akteurinnen und Akteure gewinnen und neue Massnahmen anregen, koordinieren und unterstützen. Das grundsätzlich positive Echo im Parlament auf die Idee trug dazu bei, dass die drei besonders berührten Departemente (EDA, EJP, EDI) in einer spezifischen Arbeitsgruppe das heute geltende Mandat der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus erarbeiteten. Die Schaffung der Kommission gegen Rassismus ist damit eine der konkreten Massnahmen, die der Bundesrat zur praktischen Umsetzung des Übereinkommens ergriffen hat.

Zusammenfassung: Was bringt das Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung der Schweiz?

Der kürzlich erfolgte Beitritt zum Übereinkommen bringt den Rassismus in der Schweiz nicht ohne weiteres zum Verschwinden – das wird auch niemand erwarten. Das Übereinkommen verpflichtet aber die Schweiz als Vertragsstaat zu einer Reihe von Massnahmen zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung. Im Zentrum der Diskussion um den Beitritt stand die Strafrechtsrevision, die das Übereinkommen von der Schweiz verlangte. Der neue Artikel 261^{bis} des schweizerischen Strafgesetzbuches beginnt die schweizerischen Gerichte zu beschäftigen, und die öffentliche Aufmerksamkeit für die laufenden Verfahren ist gross.

Diese Konzentration der Öffentlichkeit auf die strafrechtliche Perspektive droht andere wichtige Anliegen des Übereinkommens ungerechtfertigt in den Hintergrund zu rücken. Das Übereinkommen beschränkt sich nämlich nicht auf den strafrechtlichen Ansatz. Es verpflichtet seine Vertragsstaaten vielmehr zu einer *umfassenden Politik* zur Bekämpfung von Rassendiskriminierung. Das Übereinkommen kann damit ein gutes rechtspolitisches Instrument in den Händen jener sein, die eine aktive Bekämpfung rassistischer Verhaltensweisen durch die staatlichen Behörden wünschen – sei es auf der Ebene von Bund, Kantonen oder Gemeinden.

Wenn auch der UNO-Ausschuss (*Committee for the Elimination of Racial Discrimination/CERD*) in völkerrechtlicher Hinsicht keine scharfen Zähne hat, tragen seine öffentlichen, regelmässigen Beratungen von Staatenberichten in nicht zu unterschätzender Weise zur Sensibilisierung der öffentlichen Meinung und der staatlichen Behörden bei. Auch die Schweiz wird in ihrem Staatenbericht ihre Massnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens darlegen und mit dem Ausschuss diskutieren. Dies ist eine Möglichkeit für die interessierte Öffentlichkeit, die

schweizerische Politik zur Bekämpfung von Rassismus einmal global zu diskutieren und allenfalls Verbesserungen vorzuschlagen.

Nicht zuletzt gab der Beitritt zum Übereinkommen schliesslich Anstoss, eine Eidgenössische Kommission gegen Rassismus ins Leben zu rufen. Sie wird sich, wie dieser Artikel zu zeigen versuchte, in ihrer Arbeit auch auf internationale Argumente berufen können.

Erika Schläppi war als Juristin im Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten tätig und war massgeblich an der Verfassung der Botschaft beteiligt.

Résumé

L'adhésion de la Suisse à la Convention de l'ONU pour l'élimination de toute forme de discrimination raciale ne fera pas disparaître le racisme en Suisse du jour au lendemain – c'est bien évident, et personne n'en attendra tant. La Convention oblige cependant la Suisse en tant qu'État partie à prendre une série de mesures concrètes contre la discrimination raciale. Ces dernières années, la révision du code pénal, condition nécessaire pour adhérer à la Convention, était au centre de la discussion politique en ce qui concerne la discrimination raciale. Depuis son entrée en vigueur, le nouvel article 261^{bis} du Code pénal et son application à des cas concrets occupent les tribunaux, et on se concentre sur la perspective pénale du racisme.

Mais la Convention nous montre aussi d'autres approches. Elle oblige ses États parties à mener une politique globale contre la discrimination raciale. La Convention peut être un bon instrument politique et juridique pour toute personne qui souhaiterait des autorités suisses – au niveau fédéral, cantonal ou communal – une lutte active contre les comportements racistes.

Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale /CERD, chargé de contrôler la mise en œuvre par les États de leurs obligations, n'est pas doté de compétences étendues. Mais ses discussions publiques et régulières des rapports des États contribuent d'une manière évidente à sensibiliser l'opinion publique et les autorités. La Suisse, elle aussi, aura à présenter les mesures qu'elle a prises, et ses représentants en discuteront avec le Comité. Le public intéressé aura régulièrement la possibilité dans ce domaine de passer en revue les mesures officielles contre le racisme et de proposer des améliorations.

Pour finir, l'adhésion à la Convention constituait le motif principal pour créer une Commission fédérale contre le racisme. Cette dernière pourra, comme l'article le montre en détail, se servir dans son travail des arguments internationaux.



Bemerkungen zu Art. 261^{bis} StGB und seiner Auslegung

MARCEL A. NIGGLI

Der Autor des 500seitigen Kommentars zum neuen Artikel 261^{bis} StGB bescheinigt diesem, besser als sein Ruf zu sein. In diesem Beitrag konzentriert er sich auf die Schwächen der neuen Strafnorm, die seiner Meinung so gravierend sind, dass sie die mit Unterzeichnung der RDK übernommenen Verpflichtungen nicht vollständig erfüllt. Zumindest einigen dieser Mängel wird unangenehmerweise nur durch neuerliche Gesetzgebungsarbeit beizukommen sein.

Art. 261^{bis} StGB ist nun schon über eineinhalb Jahre in Kraft, dennoch scheint die Norm nach wie vor überraschend neu und überraschend unergründlich. Das liegt zum Teil am Regelungsobjekt, das ausserordentlich komplex und vielschichtig ist, zum Teil aber auch daran, dass Art. 261^{bis} StGB eine doch beträchtliche Liste an Mängeln aufweist, die das Verständnis ebenso wie die Anwendung erschweren. Nachfolgend soll ein kleiner Überblick gegeben werden über das, was m.E. als Mangel bezeichnet werden muss. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Mängeln, die ohne Gesetzesrevision nicht behoben werden können (Abschnitt I - De lege ferenda) und solchen, die keine derartige Revision erfordern (Abschnitt II - De lege lata), sondern sich ausschliesslich aus dem Verständnis der Norm ergeben. Die Ausführungen stellen dabei keine Zusammenfassung meiner Publikation «Rassendiskriminierung. Ein Kommentar zu Art. 261^{bis} StGB und Art. 171c MStG» (Niggli 1996) dar, sondern nur ausserordentlich geraffte Auszüge, die ich im Hinblick auf ein Überblicksreferat vor der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (11. Dezember 1995) zusammengestellt habe.

De lege ferenda (kleine Mängelliste)

Vereinsfreiheit und Mitgliedschaft in einer rassistischen Organisation

Der Bundesrat führt dazu aus: Unproblematisch sei das strafrechtliche Verbot von Vereinen, deren Zweck widerrechtlich ist (vgl. Art. 78 ZGB und Art. 56 BV). Schwierig sei dagegen die von Art. 4 RDK geforderte Umsetzung, soweit sie die Mitgliedschaft in solchen Vereinen betreffe. Offen sei, ob nur die Strafbarkeit der Mitgliedschaft an bereits aufgelösten Organisationen anvisiert sei oder auch die Strafbarkeit der Teilnahme an solchen Organisationen schon vor deren Auflösung.

Eine Bestrafung der Mitgliedschaft als solcher, also auch der Mitgliedschaft in Organisationen schon vor deren Auflösung, scheitert, wie die *Botschaft* ausführt (Botschaft 1992:305), an der Vereinsfreiheit. Weil in der Schweiz Vereine ohne wirtschaftliche Zwecksetzung die Rechtspersönlichkeit durch entsprechende Willenserklärung in den Statuten erlangen und eine Meldepflicht nicht besteht oder bestehen kann, bietet das schweizerische Recht keine Handhabe für eine nachträgliche (d.h. nach Auflösung des Vereins) Bestrafung vorgängiger Mitgliedschaft in einer derartigen Organisation. Dem Bürger, der einer solchen Organisation beizutreten gedanke, sei die Verantwortung nicht zu überbürden, einen eventuell rechtswidrigen Zweck im voraus zu erkennen (Botschaft 1992:305f.).

Das ist insofern irreführend, als dass nach gegenwärtig geltendem Recht die Mitgliedschaft in rassendiskriminierenden Vereinen strafrechtlich überhaupt nicht erfasst wird, und zwar weder vor noch nach deren Auflösung (vgl. ebenso Stratenwerth 1995:170, Strauss 1991:235f.). Die Mitgliedschaft in einer rassistischen Organisation ist also nach schweizerischem Recht gegenwärtig *nicht* strafbar, und zwar entgegen der mit Unterzeichnung der RDK übernommenen Verpflichtungen. Der Vorbehalt selbst deckt dieses Ungenügen nicht ab. Denn selbst unter Wahrung der Vereinsfreiheit wäre eine Strafbarkeit der Mitgliedschaft in rassistischen Organisationen nach deren Auflösung ohne weiteres möglich, besteht indes nicht. Die Beteiligung an rassistischen Organisationen ist nur dann strafbar, wenn die Organisation bzw. ihre Mitglieder eine der in Art. 261^{bis} StGB erfassten Tätigkeiten (z.B. Propagandaaktionen) ausführen. Dass hingegen ein Verein zum Zwecke z.B. solcher Propagandaaktionen gegründet wurde, ist strafrechtlich ebenso irrelevant, wie die Fortführung der Aktivitäten eines derartigen Vereins, *sofern* nicht eine der von Art. 261^{bis} StGB aufgezählten Tatbestandsvarianten verwirklicht wird.

Der Mangel könnte ohne weiteres behoben werden, indem Art. 261^{bis} StGB in die Reihe der von Art. 275^{ter} StGB erwähnten Normen eingereiht würde. Art. 275^{ter} StGB stellt in Abs. 1 die Gründung und in Abs. 2 die Mitgliedschaft in einer Vereinigung unter Strafe, die bezweckt, Handlungen vorzunehmen, die nach Art. 265 StGB (Hochverrat), Art. 266 StGB (Angriffe auf die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft), Art. 266^{bis} StGB (Gegen die



Sicherheit der Schweiz gerichtete ausländische Unternehmungen und Bestrebungen), Art. 271 StGB (Verbotene Handlungen für einen fremden Staat), Art. 272 StGB (Politischer Nachrichtendienst), Art. 273 StGB (Wirtschaftlicher Nachrichtendienst), Art. 274 StGB (Militärischer Nachrichtendienst), Art. 275 StGB (Angriffe auf die verfassungsmässige Ordnung) oder Art. 275^{bis} StGB (Staatsgefährliche Propaganda) verboten sind. Es wird dem Bürger in Art. 275^{ter} StGB also durchaus die Verantwortung überbürdet, einen eventuell rechtswidrigen Zweck (z.B. Staatsgefährliche Propaganda) im voraus zu erkennen (vgl. Niggli 1996:605ff.).

Nationalsozialistische Symbole, Gesten und Insignien

Nicht erfasst sind von Art. 261^{bis} StGB nationalsozialistische Insignien, Symbole und Gesten. Werden solche Symbole bloss gut sichtbar und öffentlich getragen, richtet sich der Träger aber sonst nicht weiter (werbend) an die Öffentlichkeit, so dürfte es den Rahmen selbst einer grosszügigen Auslegung sprengen, derartiges Tun als «Propaganda» im Sinne von Abs. 2 oder als «Verbreitung von Ideologien» im Sinne von Abs. 3 zu definieren. Wer ein Christenkreuz trägt, macht nicht Propaganda für das Christentum (vgl. Niggli 1996:785ff. und 864ff.).

Geschützte Gruppen im Sinne von Art. 261^{bis} StGB: Asylanten/Ausländer

Aufgrund der Formulierung von Art. 261^{bis} StGB und den geschützten Gruppen (Rasse, Ethnie, Religion) ergibt sich die missliche Lage, dass so häufig angegriffene Gruppen wie «Ausländer» oder «Asylanten» von Art. 261^{bis} StGB nicht geschützt werden. Beide Kategorien sind rechtliche Kategorien. Sie bezeichnen also weder Rasse, Ethnie noch Religion. Sofern nicht nachzuweisen ist, dass mit den Bezeichnungen «Ausländer» oder «Asylanten» im jeweiligen Falle eine rassische, ethnische oder religiöse Gruppe gemeint war, bleiben entsprechende Ausserungen also straflos (vgl. Niggli 1996:494ff.).

Geschützte Gruppen im Sinne von Art. 261^{bis} StGB: Sexuelle Ausrichtung

Leider hat der Gesetzgeber auch verpasst, die sexuelle Ausrichtung zu schützen. Dies, weil – wie die Botschaft ausführt – ein solcher Schutz zu weit führen würde. Dem ist zu entgegnen, dass Frankreich, Dänemark, Schweden und Holland einen solchen Schutz kennen und dass z.B. das Verweigern der Bedienung aufgrund von Homosexualität genau dieselbe Wertestruktur voraussetzt, die Art. 261^{bis} StGB im Prinzip pönalisieren wollte. Hingewiesen sei auf die Homosexuellen als klassische Opfer der KZ, hingewiesen sei auch auf die sogenannten Hassverbrechen (vgl. Niggli 1996:522ff.).

De lege lata

Der sogenannte Grundrechtskonflikt

Entgegen einem weitverbreiteten Missverständnis ist nicht davon auszugehen, dass zwischen der Meinungsäusserungsfreiheit und dem Rassismusverbot ein Grundrechtskonflikt bestehe. Es bestehen Konstellationen, in denen die Inanspruchnahme eines Grundrechtes *zwangsläufig und notwendig* einen anderen in dessen Grundrechten tangiert. An einem Beispiel: Meinungsäusserungs-, Presse- und Informationsfreiheit stehen diametral dem Recht auf Schutz der Persönlichkeit und Privatsphäre gegenüber. Das eine ist häufig ohne Verletzung oder Einschränkung des anderen nicht zu verwirklichen. Die Grundrechte selbst stehen im Widerspruch. In einer derartigen Konstellation kann eine Lösung tatsächlich nur über eine Güterabwägung gefunden werden (Grundrechtskollision).

Bei Rassismus und Rassendiskriminierung geht es indes nicht um solche kollidierende Grundrechte, sondern vielmehr darum, dass der seine Rechte Ausübende diese Rechte benutzt, *um* sie anderen abzusprechen, was gegen Art. 1 und 2 AEM i.Vbdg.m. Art. 30 AEM ebenso wie gegen Art. 14 EMRK i.Vbdg.m. Art. 17 EMRK verstösst. In einem solchen Fall steht also nicht ein Grundrecht mit einem andern im Widerspruch, sondern ein Recht wird benutzt, um ein anderes aufzuheben.

Menschenrechte setzen Konsens voraus über die Qualität «Mensch». Dieser Konsens «das Menschliche» betreffend ist nicht weiter begründbar. Die Menschenwürde setzt *axiomatisch* die wesentliche Gleichheit aller Menschen hinsichtlich bestimmter Güter und Rechte. Rassendiskriminierende Äusserungen oder Handlungen – auch im privaten Bereich – stellen direkt diese Gleichberechtigung und damit auch die Gültigkeit der Menschenrechte überhaupt in Frage. Sofern und soweit ein Staat die Menschenrechte als Grundlage seiner Staatsordnung betrachtet, kann er im Prinzip ein Negieren dieser Rechte, sei es auch bloss im privaten Rahmen, nicht dulden, weil damit die Grundlage des Staates und damit auch die Garantie dieser Rechte selbst negiert wird.

Bezüglich rassistischen Meinungsäusserungen ist darauf hinzuweisen, dass eine Auslegung der Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 19 AEM), die rassendiskriminierende Äusserungen und Handlungen schützt, mit diesem Schutz gegen Art. 1 AEM (Gleichheitsgrundsatz) und gegen Art. 2 AEM (Diskriminierungsverbot) verstösst und damit auch gegen Art. 30 AEM (Auslegungsvorschrift). *Weil* rassendiskriminierende Handlungen und Äusserungen gegen den Gleichheitsgrundsatz und das Diskriminierungsverbot (Art. 1 und 2 AEM) verstossen, können sie sich nach Art. 30 AEM hierfür nicht auf die Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 19 AEM) be-

rufen. Ebenso verstösst eine rassendiskriminierende Meinungsäusserung gegen Art. 14 EMRK und damit auch gegen die entsprechende Auslegungsvorschrift in Art. 17 EMRK. Zum Schutze rassendiskriminierender Äusserungen lässt sich also die Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 10 EMRK) gar nicht anrufen. Es besteht kein Menschenrecht auf Menschenrechtsverletzung. Entsprechend kann zwischen Meinungsäusserungsfreiheit und Rassismusbefehl kein Grundrechtskonflikt bestehen (vgl. BVerfG [10. Okt. 1996] in NStZ 1996: 26 sowie BVerfGE 75: 369; vgl. Niggli 1996:560ff. und 573ff.).

Das von Art. 261^{bis} StGB geschützte Rechtsgut

Unzutreffend sind auch die weitherum vertretenen Auffassungen zum Rechtsgut, das von Art. 261^{bis} StGB geschützt werden sollte. Dieses wird auch von der Botschaft fälschlicherweise im öffentlichen Frieden identifiziert.

Ein selbständiges Rechtsgut «öffentlicher Friede» ist nach herrschender Lehre nicht existent, die Namensgebung des 12. Titels des StGB (Delikte gegen den öffentlichen Frieden) zumindest irreführend. Denn: Weil der öffentliche Friede Resultat des Schutzes jener Güter ist, die von der Rechtsgemeinschaft als schützenswert anerkannt werden (Rechtsgüter), ist immer auch dieser Friede geschützt, wenn ein konkretes Rechtsgut geschützt wird. Der Schutz des öffentlichen Friedens ist also ein akzessorischer. Sind die vom Recht als schützenswert anerkannten Güter vor Angriffen sicher, so ist auch der öffentliche Friede gewahrt.

Keines der Delikte des 12. Titels des StGB schützt den öffentlichen Frieden direkt, alle schützen sie ihn nur indirekt und akzessorisch als Folge des Schutzes eines konkreten Rechtsgutes.

Wäre von Art. 261^{bis} StGB tatsächlich der öffentliche Friede geschützt, so ergäbe sich die paradoxe Situation, dass Rassendiskriminierung immer dann strafflos bliebe, wenn sie zu keinen Friedensstörungen oder Gefährdungen führte.

Beispiel: Wo die diskriminierte Gruppe eine sehr kleine Minderheit von nur wenigen Dutzend oder Hundert Personen darstellt und die dominierende Mehrheit zudem glaubt, die entsprechende Diskriminierung sei rechtmässig, ist der öffentliche Friede *rein faktisch betrachtet* schon deshalb durch die Diskriminierung nicht zu gefährden, weil die zahlenmässige Unterlegenheit der diskriminierten Gruppe grössere Auseinandersetzungen oder intensiveren Widerstand ausschliessen (vgl. dazu etwa die Kriterien, die von der deutschen Lehre zur Bestimmung herangezogen werden, ob der öffentliche Friede gefährdet sei: die Grösse der diskriminierten Gruppe und deren Homogenität, sowie das «Ausmass ihrer faktischen Ausgrenzung aus der Ge-

samtbevölkerung» (Lackner 1995:N 10 zu § 130 n.F.). Wenn also argumentiert wird, Voraussetzung der Anwendung von Art. 261^{bis} StGB sei, dass die Gefahr gravierender Spannungen entstehe, und dass eine solche Gefahr entstehe, wenn bei der betroffenen, diskriminierten Gruppe Ängste ausgelöst würden (so etwa Riklin 1995:38), so zeigt gerade diese menschlich betrachtet korrekte Sichtweise die Schwäche der Argumentation. Aus der Tatsache, dass bei einer bestimmten Gruppe (vielleicht berechnete) Ängste ausgelöst werden, kann nicht abgeleitet werden, dass es zu gravierenden Spannungen kommen werde. Die Verletzlichkeit der betroffenen Gruppe hat zur Gefährdung des öffentlichen Friedens keinen *notwendigen* Bezug. Es ist durchaus vorstellbar, dass in einem weitgehend homogenen religiös oder ideologisch ausgerichteten Staat der öffentliche Friede und das Vertrauen in den Rechtsstaat gerade dadurch gefährdet wären, dass *nicht* diskriminiert würde, z.B. zwischen «Rechtgläubigen» und «Heiden». Dasselbe gilt z.B. hinsichtlich Deutschlands unter dem Nationalsozialismus. Die rassendiskriminierende Gesetzgebung und die entsprechende Haltung weiter Teile der Bevölkerung hat im Vergleich etwa zu den Spannungen der Weimarer Republik *den öffentlichen Frieden* nicht zusätzlich gefährdet. Vielmehr kann der Sieg des Nationalsozialismus (ebenso wie bei anderen totalitären Systemen) in gewissem Sinne als Stärkung des öffentlichen Friedens *auf Kosten einzelner bestimmter Gruppen* verstanden werden. Jede Homogenisierung einer breiten Öffentlichkeit steigert den öffentlichen Frieden. Nur geschieht dies in totalitären Systemen wie dem Nationalsozialismus eben dadurch, dass Minderheiten unterdrückt, vertrieben oder gar umgebracht werden. Das heisst: Der öffentliche Friede kann im Extremfall gerade dadurch gestärkt werden, dass das in der RDK vorgesehene Diskriminierungsverbot systematisch missachtet wird.

Die in der RDK (Art. 4 RDK) begründete Verpflichtung besteht *nicht* darin, dass die Vertragsstaaten rassendiskriminierendes Verhalten unter Strafe zu stellen haben, *wenn* es den öffentlichen Frieden gefährdet. Zu solcher Zielsetzung sind internationale Organisationen, Institutionen oder Vereinbarungen ja gar nicht berufen, denn die Wahrung des (nationalen) öffentlichen Friedens stellt typischerweise eine nationale Angelegenheit dar. *Vielmehr* wurde die Verpflichtung in Art. 4 RDK begründet, *weil* solches Verhalten die Verwirklichung von Menschenrechten und Menschenwürde gefährdet oder gar aufhebt. Geschützt wird also von Art. 261^{bis} StGB nicht der öffentliche Friede, sondern die Menschenwürde. Das also, was die Botschaft (1992:309) ominös als «Angriffspunkt» bezeichnet (ein sonst in der Strafrechtswissenschaft gänzlich unbekannter Terminus) ist von Art. 261^{bis} StGB geschützt: nämlich die Menschenwürde (vgl. Niggli 1996:105ff. und 131ff.).



Absatz	Tatmodalität	Absätze	Adressat
1	öffentliche Handlung	Aufruf zu Hass oder Diskriminierung	Öffentlichkeit
2	öffentliche Handlung	Verbreitung von Ideologien	Öffentlichkeit
3	öffentliche Handlung	Organisation etc. von Propaganda	Öffentlichkeit
4	öffentliche Handlung	Herabsetzung/Diskriminierung in Menschenwürde verletzender Form	(lebende) Person/Gruppe
4	öffentliche Handlung	Leugnen etc. von Völkermord/ Verbrechen gegen die Menschlichkeit	(verstorbene) Person/Gruppe
5	öffentliche Handlung	Verweigern einer Leistung, die für die Allgemeinheit bestimmt ist	(lebende) Person/Gruppe

Erkennt man, dass Art. 261^{bis} StGB die Menschenwürde schützt, so wird verständlich, warum bisher die Lehre immer wieder gefordert hat, der Anwendungsbereich von Art. 261^{bis} StGB sei auf die intensiven, schwerwiegenden Fälle zu beschränken. Gemeint war damit nämlich – auch wenn es den Autoren möglicherweise nicht bewusst war –, dass eine Verletzung der Menschenwürde vorliegen müsse. Lehnt man dagegen die Menschenwürde als geschütztes Rechtsgut ab, so gerät man in die Schwierigkeit anzugeben, was denn eine «intensive oder schwerwiegende» Verletzung sein müsse. Geht man von der Menschenwürde als geschütztem Rechtsgut aus, so ergibt sich auch eine konsistente Struktur von Art. 261^{bis} StGB.

Der Deliktsaufbau von Art. 261^{bis} StGB

Hält man dagegen am öffentlichen Frieden als geschütztem Rechtsgut fest, so ergibt sich die Schwierigkeit zu erklären, warum denn in Abs. 4 die Menschenwürde explizit noch einmal genannt wird. Abgesehen davon wird zweifelhaft, ob eine derartige Konstruktion von Art. 261^{bis} StGB die Verpflichtungen der RDK zu erfüllen vermag. In einer solchen – m.E. falschen – Perspektive nämlich beschränkt Art. 261^{bis} StGB die Strafbarkeit rassistischer Akte dreifach:

- ▶ Straftat wären nach dieser Interpretation nämlich nur Handlungen,
- ▶ die die Menschenwürde in schwerwiegender Art verletzen, und zugleich
- ▶ den öffentlichen Frieden gefährden, und weiter auch noch
- ▶ öffentlich vorgenommen werden.

Die RDK andererseits statuiert in Art. 4 lit. a unmissverständlich die Verpflichtung der Vertragsstaaten, «jede Verbreitung von Ideen, die sich auf die Überlegenheit einer Rasse oder den Rassenhass gründen, jedes Aufreizen zur Rassendiskriminierung und jede Gewalttätigkeit oder Aufreizung dazu [...] zu einer nach dem Gesetz strafbaren Handlung zu erklären.»

Der Deliktstypus von Art. 261^{bis} StGB

Folgt man dem, was ich eben vorgetragen habe, so ergibt sich daraus notwendig auch, dass Art. 261^{bis} StGB kein abstraktes Gefährdungsdelikt darstellt, wie die Botschaft ausführt (Botschaft 1992:310). Das wäre korrekt, wenn der öffentliche Friede direkt geschützt wäre und nicht akzessorisch, aber so gesehen würden sämtliche Delikte des StGB abstrakte Gefährdungsdelikte darstellen.

Art. 261^{bis} StGB ist demgegenüber als schlichtes Verletzungsdelikt zu erkennen. Als solches könnte Art. 261^{bis} StGB ein Tätigkeits- oder ein Erfolgsdelikt darstellen. Nachdem – wie vorgetragen – Art. 261^{bis} StGB die Menschenwürde schützt und in den von der Norm genannten Tathandlungen immer eine Verletzung ebendieser Menschenwürde steckt, muss Art. 261^{bis} StGB ohne Zweifel als Tätigkeitsdelikt erkannt werden (vgl. Niggli 1996:228ff.).

Marcel A. Niggli ist Professor für Strafrecht in Freiburg, er hat einen Kommentar zur neuen Antirassismus-Strafnorm verfasst.

Abkürzungen

- AEM *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 (UN-Doc. A/810)*
- BVerfG *Bundesverfassungsgericht*
- BVerfGE *Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes*
- BV *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1848 (SR 101)*
- EMRK *(Europäische) Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (SR 0.101)*
- NSIZ *Neue Zeitschrift für Strafrecht*
- RDK *Rassendiskriminierungskonvention. Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966 (SR 0.104)*
- StGB *Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)*
- ZGB *Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)*

Literatur

- Botschaft 1992 *Schweizerischer Bundesrat: Botschaft über den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision. Schweizerisches Bundesblatt, 144/III:269–331.*
- Lackner, Karl 1995 *Strafgesetzbuch mit Erläuterungen. (21. Auflage) München: C.H. Beck.*

Niggli, Marcel Alexander 1996

Rassendiskriminierung. Ein Kommentar zu Art. 261^{bis} StGB und Art. 171c MStG, mit ständiger Rücksicht auf das «Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung» und korrespondierende Regelungen anderer Unterzeichnerstaaten. Zürich: Schulthess.

Riklin, Franz 1996

«Tamil-Touristen» – Strafbare Rassendiskriminierung. Anmerkungen zum Entscheid des Bezirksgerichtes St. Gallen vom 18. März 1996 (Proz. Nr. 95/7112). MediaLex 1/2.,

Stratenwerth, Günter 1995

BT II. Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil II: Straftaten gegen Gemeininteressen, 4. Auflage, Bern: Stämpfli.

Strauss, Roland 1991

Das Verbot der Rassendiskriminierung in Völkerrecht, internationalen Übereinkommen und schweizerischer Rechtsordnung. Basel: Dissertation.

Résumé

Faire un résumé ou tirer des conclusions valables dans tous les cas n'est guère possible si l'on con-

sidère la situation qui nous a été présentée et la diversité des problèmes qui se posent. On peut néanmoins dire dans l'ensemble que l'article 261^{bis} CP est meilleur que sa réputation ne le laisse à penser, ce qui n'exclut pas que cette norme pénale présente des faiblesses graves (groupes juridiques en tant qu'objets de protection, préférences sexuelles, symboles national-socialistes, emblèmes et gestes, réserves douteuses quant à la liberté d'expression ou d'association, etc.) et qu'à cet égard, les obligations contractées lors de la signature de la Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale ne sont sans aucun doute pas entièrement remplies. Il ne sera possible de remédier à quelques-unes de ces lacunes – et ce ne sera malheureusement pas tâche facile – que par un nouveau travail législatif.



Juristen zu Art. 261^{bis} StGB – ein Überblick

JEANNE PRODOLLIET

Die Antirassismus-Strafnorm hat heftige und emotionsgeladene Debatten ausgelöst. Rassistisch begründete Vorfälle auf der einen, die Angst vor der Einschränkung der Redefreiheit auf der anderen Seite beschäftigen die Bevölkerung und erregen die Gemüter. Auch unter dem juristischem Gesichtspunkt ist der Artikel umstritten. Der folgende Beitrag gibt einen Überblick über Ansichten von Juristen, die in Dissertationen, in der Fach- und Publikumspresse erschienen sind.

Rassendiskriminierende Handlungen und Äusserungen sind nicht zu tolerieren. Was aber sind rassendiskriminierende Handlungen? Wann sind Äusserungen öffentlich? Welche Mittel stehen der Rechtsordnung zur Verfügung, um diese zu bekämpfen? Welche Handlungen fallen unter die Bestimmung? Diese Fragen lösten im Vorfeld der Volksabstimmung vom 25. September 1994 über die Antirassismus-Strafnorm Unsicherheit aus und werden auch heute noch intensiv diskutiert.

Bereits 1971, also gut zwanzig Jahre vor Verabschiedung der bundesrätlichen Botschaft vom 2. März 1992 über den Beitritt der Schweiz zum «Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung» (RDK) und der damit verbundenen Strafrechtsrevision, erachtete Luzius Wildhaber (1971) die Schaffung strafrechtlicher Bestimmungen gegen Rassendiskriminierung zwar als wünschenswert, machte allerdings darauf aufmerksam, dass man bei der Formulierung der Bestimmung Vorsicht walten lassen sollte, um nicht die Meinungs- und Pressefreiheit

zu tangieren. 1994 berichtete Peter Müller, Vizedirektor des Bundesamtes für Justiz, dass im Vorfeld der Abstimmung beispielsweise Revisionisten – also Personen, die den Holocaust leugnen oder bagatellisieren – anfragten, ob ihre Veröffentlichungen unter den Tatbestand von Art. 261^{bis} StGB fallen würden. Mit Art. 261^{bis} StGB trat am 1. Januar 1995 eine Strafrechtsnorm in Kraft¹, die sowohl von ihrem Sinn und Zweck als auch von ihrem Inhalt her von vielen Juristen in Frage gestellt wird. Da zum jetzigen Zeitpunkt noch wenig Urteile zu Art. 261^{bis} StGB ergangen sind und zur Bestimmung dementsprechend noch keine gefestigte Rechtsprechung vorliegt, ist Verunsicherung zu spüren. Jörg Rehberg, Strafrechtsprofessor an der Universität Zürich, spricht gar von Hysterie (Rehberg 1996). Dieser Beitrag bringt einen Überblick über die wichtigsten Meinungen zur (straf)rechtlichen Erfassung der Rassendiskriminierung, die von Juristen in Dissertationen (erster Teil) und in der Fach- und Publikumspresse (zweiter Teil) geäußert wurden.

Dissertationen

Roland Strauss befasst sich in seiner Arbeit «Das Verbot der Rassendiskriminierung» (Strauss 1991) hauptsächlich mit völkerrechtlichen Aspekten und

¹ Gleichzeitig wurde eine Änderung von Art. 171c des Militärstrafgesetzbuches vorgenommen, der nahezu mit Art. 261^{bis} StGB identisch ist und eine weitere Sanktion (disziplinarische Bestrafung) für leichte Fälle vorsieht.



internationalen Übereinkommen und erst vor diesem Hintergrund mit der schweizerischen Rechtsordnung. Um den Begriff der Rassendiskriminierung zu erfassen, legt er historische und kulturelle Entwicklungen und Strukturen dar, welche zu rassistischen Gesinnungen und Handlungen geführt haben und beschäftigt sich mit dem «neuen Rassismus», welcher sich durch die Ablehnung einer «universellen Ethik» und der «Gleichheit der Menschen» kennzeichnet. Er zeigt sodann auf, dass auch das Verbot der Ungleichbehandlung, mit dem das völkerrechtliche Instrumentarium arbeitet, historisch zu erklären ist.

In bezug auf die schweizerische Rechtsordnung werden Einzelbereiche vorgestellt, in welchen Rassendiskriminierungen vorkommen können und die Rechtsbehelfe, Anspruchsgrundlagen und Verteidigungsmittel genannt, welche zur Anwendung kommen können. Schliesslich werden die möglichen «präventiven», «positiven» Massnahmen zum Schutze von Minderheiten behandelt.

Da Strauss das Thema aus völkerrechtlicher Sicht angeht und die Dissertation vor der jüngsten Diskussion zum Art. 261^{bis} StGB abgeschlossen wurde, wird hier nicht weiter auf seine Schlussfolgerungen eingegangen.

Daniel Jositsch's Untersuchungen beziehen sich primär auf die rechtliche Situation in Deutschland und Kolumbien (Jositsch 1993). In bezug auf die schweizerische Rechtslage beschreibt er die Schwierigkeit, einerseits den rassistisch motivierten Handlungen entgegenzutreten, andererseits so wenig wie möglich in Grundrechte einzugreifen. Er bezeichnet dies als einen «gesetzgeberischen Balanceakt». Der Verfasser kritisiert die Version, die der Botschaft zugrunde liegt, und stellt sogar einen Rückschritt gegenüber dem Vorentwurf fest: Nebst vielen Punkten, die zu Kritik Anlass gaben, hebt der Autor hervor, dass das Verbot der Rassendiskriminierung an Deutlichkeit eingebüsst habe: «Weshalb der Angriff auf die Menschenwürde plötzlich nur noch dann strafbar sein soll, wenn er öffentlich begangen worden ist, oder warum das Verbot der Verweigerung öffentlich angebotener Leistungen nun in einem separaten Absatz geregelt werden soll, bleibt weitgehend unklar.» (Jositsch 1993:284).

Robert Rom gibt in seiner Dissertation einen Überblick über die schweizerische Rechtslage (Rom 1995). In einem ersten Teil gibt er die rechtliche Situation vor dem 1. Januar 1995 wieder, also vor dem Inkrafttreten der Antirassismus-Strafnorm. Anschliessend wird das Übereinkommen erläutert und in einem dritten Abschnitt der neue Art. 261^{bis} StGB dargestellt.

Da das schweizerische Recht rassistisch motivierte Handlungen und Äusserungen nur begrenzt oder gar nicht erfasste, begrüsst er die neue Strafnorm.

Art. 261^{bis} StGB schiesse jedoch mit seiner unklaren Formulierung am Ziel vorbei. Sie verursache Rechtsunsicherheit, und dies sei in Anbetracht des Umstandes, dass es sich hier um neue kriminalisierte Verhaltensweisen handle, besonders bedauerlich. «Da der neue Artikel 261^{bis} StGB diese wichtigen Ziele nur ungenau wahrnimmt, wird die Effizienz dieser Bestimmung relativiert. Eine präzise Umschreibung des Tatbestandes wäre daher schon aus Gründen der besseren Orientierung der Rechtsgenossen und unter dem Aspekt der Abschreckung potentieller Rechtsbrecher wünschenswert gewesen.» (S. 165)

Rom kritisiert auch die Zielrichtung der Norm. Der Artikel sieht eine Bestrafung öffentlicher Formen von rassistischer Hetze und Diskriminierung vor, nicht aber die Gewaltakte, die gegen die geschützten Subjekte und materiellen Güter gerichtet sind. Es werde hauptsächlich die Tat nicht jedoch deren rassistische Motivation erfasst, dabei sei es nach geltendem Recht möglich, die Beweggründe als strafschärfendes Element miteinzubeziehen.²

Um die Rassendiskriminierung in ihrer mannigfachen Ausgestaltung erfassen zu können, fordert der Autor eine Erweiterung des Schutzes vor Rassendiskriminierung mittels konsequenter Durchsetzung des Gesetzes³, die Schaffung eines Straferhöhungsgrundes und flankierende pädagogische Massnahmen.

Alexandre Guyaz gibt in einem ersten Teil seiner Dissertation einen Überblick über die völkerrechtliche Lage (Guyaz 1996). Neben der RDK werden die einschlägigen Übereinkommen, namentlich die Charta der Vereinten Nationen⁴, die beiden UNO-Menschenrechtspakte⁵, die europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)⁶ und andere Übereinkommen⁷ besprochen. Weiter werden insbesondere die Entste-

² Art. 63 StGB sieht die Möglichkeit eines strafschärfenden Elementes vor: «Der Richter misst die Strafe nach dem Verschulden des Täters zu; er berücksichtigt die Beweggründe, das Vorleben und die persönlichen Verhältnisse des Schuldigen.»

³ Rom verweist auf die Situation in einigen Ländern, wo der mangelnde Vollzug und nicht die grundsätzliche Untauglichkeit des Gesetzes der Grund für die Häufigkeit rassistischer Vorfälle ist (S. 168).

⁴ Siehe die Präambel und insbesondere Art. 1 Ziff. 3 «[...] und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen».

⁵ Der «Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte» und der «Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte», beide vom 16. Dezember 1966.

Art. 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte: «Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich und haben ohne Diskriminierung Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz. In dieser Hinsicht hat das Gesetz jede Diskriminierung zu verbieten und allen Menschen gegen jede Diskriminierung, wie insbesondere wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status, gleichen und wirksamen Schutz zu gewährleisten.»

⁶ Art. 14 EMRK: «Der Genuss der in der vorliegenden Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten ist ohne Benachteiligung zu gewährleisten, die insbesondere im Geschlecht, in der Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, in den politischen oder sonstigen Anschauungen, in nationaler oder sozialer Herkunft, in der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, im Vermögen, in der Geburt oder im sonstigen Status begründet ist.»

⁷ So etwa die «Konvention über Verhütung und Bestrafung des Völkermordes» vom 9. Dezember 1948.

lungsgeschichte der RDK und die Artikel 2 und 4⁸ erläutert. In einem zweiten grossen Abschnitt stellt der Autor die gesetzgeberischen Lösungen von Frankreich und Deutschland vor⁹ und befasst sich anschliessend mit der schweizerischen Regelung.

In einem dritten Teil untersucht er das Strafrecht als Instrument im Kampf gegen den Rassismus und kommt dabei zum Schluss, dass dann ein Verstoss vorliege, wenn «tout comportement dans lequel l'appartenance des personnes visées à un groupe racial, ethnique ou religieux influe de façon déterminante sur la volonté de l'auteur, de façon à porter une atteinte intolérable à un bien juridique digne de protection» (S. 158).

In einem weiteren Abschnitt behandelt der Autor die durch die strafrechtliche Bestimmung geschützten Güter – hauptsächlich die Ehre, die Menschenwürde und den öffentlichen Frieden – und die verschiedenen Tathandlungen, die unter Art. 261^{bis} StGB zu subsumieren sind, so etwa die Propaganda, die Verhaltensweisen, die gegen Einzelinteressen gerichtet sind und den Revisionismus.

Er weist in seiner Studie auf einen interessanten Punkt hin. Seiner Meinung nach deckt sich der Wortlaut des deutschen Textes nicht mit dem französischen. Er ist der Überzeugung, dass lediglich eine Auslegung des französischen Gesetzestextes den Anforderungen des internationalen Rechtes entspreche. Guyaz kommt zum Schluss, dass die Strafrechtsbestimmung allein nicht ausreicht, den Rassismus und die Fremdenfeindlichkeit zu bekämpfen. Das Gesetz müsse sich auf die Verhütung und Ahndung der schlimmsten Verhaltensweisen beschränken. Dazu sei es aber zu unklar formuliert. Grundsätzlicher schlägt er vor, dass die Bestimmung unter das Kapitel der Ehrverletzungsdelikte einzuordnen sei und plädiert somit für eine Norm, die Individualinteressen schützt und nicht den öffentlichen Frieden.

Einzelaspekte von Art. 261^{bis} StGB

Im zweiten Teil dieses Artikels werden Aspekte besprochen, die in Beiträgen in der Publikums- und Fachpresse wiederholt zu Kritik Anlass gaben.

Allgemeine Kritik

Karl-Ludwig Kunz, Strafrechtsprofessor an der Universität Bern, begrüsst die Schaffung einer rechtlichen Regelung, wendet sich jedoch gegen den

vorliegenden Art. 261^{bis} StGB (Kunz 1992). Bereits am Grundkonzept bemängelt er die «Aneinanderreihung mangelhaft bestimmter, sich mehrfach überschneidender und teilweise unstimmgiger Tatmodalitäten. In der wohlgemeinten Absicht, Diskriminierungen umfassend strafrechtlich erfassen zu wollen, wird dem Strafrecht eine Aufgabe überbürdet, die es so rechtsstaatlich schwerlich bewältigen kann» (S. 159). Kunz plädiert für eine Einengung des Tatbestandes, um die Anwendungstauglichkeit und Durchsetzbarkeit zu erhöhen.

Mangelnde Klarheit der Begriffe

Ein wesentlicher Kritikpunkt sind die sehr offen gehaltenen Begriffe, wie «Rassismus», «Öffentlichkeit», «Menschenwürde». Marcel Niggli (1996), Professor für Strafrecht in Freiburg, behauptet sogar, dass kein einziges Wort im Artikel unproblematisch sei.

Günther Stratenwerth (1995), Professor für Strafrecht an der Universität Basel, bemängelt die unzureichende Bestimmtheit von Art. 261^{bis} StGB. In gesetzestechnischer Hinsicht befriedige die Bestimmung überhaupt nicht, sie liege weit hinter der Forderung einer möglichst präzisen Formulierung des Verbots der Rassendiskriminierung von Art. 4 der RDK.

Die Formulierungsschwierigkeiten führt er auf die Tatsache zurück, dass es sich bei Art. 261^{bis} StGB um eine Verhaltensnorm und nicht um konkret geschützte Rechtsgüter handelt (S. 166). Während das Strafrecht grundlegende Werte wie Leib, Leben, Eigentum – also grundsätzlich konkret fassbare Güter – schützt, sind die in Art. 261^{bis} StGB verbotenen Verhaltensweisen – etwa das Verbot, einen Menschen wegen seiner Zugehörigkeit zu einer ethnischen oder religiösen Gruppe zu diskriminieren – schwer fassbar. Zudem sei nicht klar, was die Begriffe im einzelnen abdecken.

Auch Kunz (1992:160) weist auf die begrifflichen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Diskriminierungsschutz für ethnische oder religiöse Gruppierungen hin. Um die Regelung anzuwenden, müssten die Tathandlungen genau eingegrenzt werden können. Aber es sind gerade die Tathandlungen, die den Artikel nicht «fassbar» werden lassen. Zur Untermauerung seiner Kritik verweist er auf die Botschaft des Bundesrates, in der auf die getrennte Kommentierung der Tathandlungen verzichtet wird, da «die Abgrenzung nicht immer einfach sein dürfte» (Botschaft 1992:312).

«Öffentliche Äusserung»

Oft wird der Bestimmung vorgeworfen, sie schränke die Redefreiheit ungebührlich ein, und es wird darauf hingewiesen, dass man nicht einmal mehr am Stammtisch seine Meinung frei äussern könne. Der Bundesrat hat im Vorfeld der Abstimmung aus-

⁸ Art. 2 RDK beinhaltet die Verpflichtung der Vertragsstaaten, «[...] mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik der Beseitigung der Rassendiskriminierung in jeder Form und der Förderung des Verständnisses unter allen Rassen zu verfolgen» und Art. 4 handelt von den Massnahmen zur Bestrafung bestimmter rassendiskriminierender Akte.

⁹ Frankreich verfügt über eine differenzierte Gesetzgebung bei der Bekämpfung des Rassismus und Ausländerfeindlichkeit. Die Bundesrepublik Deutschland hat eine Gesetzgebung, die sich vor allem vor dem Hintergrund des nationalsozialistischen Regimes entwickelt hat und namentlich den Antisemitismus bekämpft.



drücklich festgehalten, dass rassistische Äusserungen am Stammtisch nicht unter die Strafrechtsbestimmung fallen. Rehberg (1996) bezeichnet die Aussage des Bundesrates als kühne Information und meint, dass dies sehr wohl der Fall sein kann, da Äusserungen am Stammtisch öffentlich seien.

Doch wann ist die Äusserung «öffentlich»? Im allgemeinen kann gesagt werden, dass eine Äusserung beispielsweise im Restaurant dann als öffentlich zu gelten hat, wenn die Absicht besteht, dass Unbeteiligte sie mithören sollen.

Die Menschenwürde als zu schützendes Rechtsgut

In der Schweiz gilt die Achtung der Menschenwürde als ungeschriebener Verfassungsgrundsatz (Müller 1991:1) – im Gegensatz etwa zur Bundesrepublik Deutschland, wo ausdrücklich in Art. 1 Abs. 1 des Bonner Grundgesetzes festgehalten ist: «Die Würde des Menschen ist unantastbar», oder im Gegensatz zu neueren kantonalen Verfassungen¹⁰. Es ist zwar unbestritten, dass die Menschenwürde eine Leitlinie in der schweizerischen Rechtsordnung bildet – die Menschenwürde setzt Schranken, lässt sich aber nicht einschränken –, in der schweizerischen Lehre ist dagegen umstritten, inwieweit die Menschenwürde als ein eigenständiges Rechtsgut gelten kann. Kunz beispielsweise sieht in der Bestrafung eines Angriffs auf die Menschenwürde «eine unselbige Neuschöpfung in der schweizerischen Strafrechtsgeschichte. [...] Man sieht, wie die Vorstellungskraft der Wissenschaft von der Gesetzgebung überflügelt wird.» (1992:163).

Alternativen zur strafrechtlichen Sanktionierung

Rom behauptet, das Unbefriedigende an der schweizerischen Konzeption sei, dass das Problem des Rassismus nur strafrechtlich erfasst werde. Art. 7 der RDK verpflichtet die Vertragsstaaten unmittelbare und wirksame Massnahmen, insbesondere auf dem Gebiet des Unterrichts, der Erziehung, Kultur und Information, zu treffen. Daraus abgeleitet fordert Rom, dass «Bund und Kantone konkrete Leitlinien zuhanden des Erziehungs- und Schulwesens aller Stufen erlassen, welche eine gezielte Kampagne gegen Rassismus und das Näherbringen anderer Kulturen und Religionen zum Inhalt haben» (Rom 1995:167f.). Auch Guyaz (1996) betont, dass zwar Art. 261^{bis} StGB den Anforderungen des Übereinkommens genüge, dass dieser allein jedoch nicht ausreiche, den völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen.

Die schweizerische Lösung kennt jedoch nicht nur eine strafrechtliche Regelung, sondern sieht darüber hinaus auch andere Massnahmen vor. Dies geht klar

aus der bundesrätlichen Botschaft zur Antirassismus-Strafnorm hervor: bereits 1970 sei die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) ins Leben gerufen worden, mit der Aufgabe, Möglichkeiten für ein besseres Zusammenleben von Schweizern und Ausländern aufzuzeigen; diese Bemühungen seien durch weitere Massnahmen zu ergänzen; deshalb werde eine Eidgenössische Kommission gegen Rassismus geschaffen, die sich mit dem Phänomen des Rassismus in seiner ganzen Breite zu befassen hat. (Botschaft 1992:317–322)

Das Strafrecht als ultima ratio

Nach allgemeiner Überzeugung sind die Mittel des Strafrechts nur dann einzusetzen, wenn andere Massnahmen nicht ausreichen. Kunz argumentiert mit dem *ultima-ratio*-Prinzip des Strafrechts und verweist darauf, dass erst andere Möglichkeiten, etwa solche aus dem Verwaltungsrecht zum Zuge kommen sollten: «Die Botschaft kehrt dieses rechtsstaatlich fundamentale Prinzip aus reinen Zweckmässigkeitsüberlegungen um.» (Kunz 1992:165). Es sind sogar Stimmen laut geworden, die sich grundsätzlich gegen die Strafbestimmung wehren. So bezeichnet etwa Christian-Nils Robert (1996), Strafrechtsprofessor an der Universität Genf, den Artikel als eine Dummheit. Die Bestimmung sei völlig inadäquat, da eine systematische Bestrafung gar nicht möglich sei und Art. 261^{bis} StGB Ungleichbehandlungen ermögliche. Grundsätzlich aber stelle das Strafrecht das schwerwiegendste Mittel dar, über das der Staat verfügt, um Lebensbereiche zu regeln, nicht aber eine geeignete Erziehungsform. Nicht das Strafrecht, sondern die Schule und die Familie sollen erziehen.

Verfassungsmässigkeit von Art. 261^{bis} StGB

Jean-François Aubert, Professor für öffentliches Recht an der Universität Neuenburg, untersucht Art. 261^{bis} StGB auf die Verfassungsmässigkeit hin und ob die Bestimmung den Anforderungen des Übereinkommens nachkomme (Aubert 1994). Er kommt zum Schluss, dass beides zu bejahen ist. Den Bedenken der Gegner der Vorlage, die die Meinungsfreiheit, die persönliche Freiheit, ja sogar die Wirtschaftsfreiheit bedroht sahen, hält er die Menschenwürde und die Rechtsgleichheit als Rechtfertigungsgründe entgegen. Als Verfassungsrechtler ist er sich der Schwierigkeiten der Auslegung von «Menschenwürde» bewusst und betont, dass der Begriff den Wandlungen der Zeit und der Gesellschaft unterworfen sei. Unbestritten ist jedoch, dass die Menschenwürde respektiert werden muss. Seiner Meinung nach berührt der strittige Artikel keines der Grundrechte in seinem Kerngehalt, im Gegenteil: «La dignité humaine, qui est en elle-même incompressible [...] c'est elle qui le justifie [l'article

¹⁰ Z.B. Art. 4 der neuen Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 30. April 1995: «Die Würde des Menschen ist zu achten und zu schützen.»

litigieux]; elle est, si l'on peut dire, de l'autre côté de la barrière.» (S. 1082). Einwände gegen die Vorlage seien auf der politischen und nicht auf der juristischen Ebene zu diskutieren.

Medienrechtlicher Aspekt

Franz Riklin, Professor für Strafrecht und Medienrecht an der Universität Freiburg, untersucht die Strafbestimmung der Rassendiskriminierung aus medienrechtlicher Sicht (Riklin 1995). Neben einleitenden Bemerkungen zu den Schwierigkeiten, die diese Bestimmung bereitet, namentlich die Auslegungsbedürftigkeit der Begriffe, versucht er, praxisbezogen die bestehende Entscheidungsunsicherheit zu mildern. Er umschreibt zunächst das geschützte Rechtsgut, den öffentlichen Frieden, und die verfassungsmässig garantierten Individualrechte: der Anspruch auf Rechtsgleichheit und auf Menschenwürde. Anschliessend konkretisiert er die Tatbestandselemente für die Praxis. Bezüglich «Öffentlichkeit» etwa sei klar, dass ein Beitrag in einer grossen Tageszeitung das Tatbestandsmerkmal erfüllt, wogegen dieses nicht mehr erfüllt ist, wenn der Adressatenkreis klein und bestimmt ist, mithin der Herausgeber den Empfängerkreis persönlich kontrollieren kann.

Rechtfertigung von Art. 261^{bis} StGB

Trotz all der angesprochenen Schwierigkeiten sieht sich Peter Müller, Vizedirektor des Bundesamtes für Justiz veranlasst, die umstrittene Strafbestimmung zu verteidigen: «Doch kommt die Intention des Gesetzgebers klar zum Ausdruck: Es geht ihm darum, die Anerkennung der Gleichwertigkeit aller Menschen in der Öffentlichkeit zu garantieren. Oder umgekehrt ausgedrückt: Es soll in unserem Land kein Klima der Rassenhetze, der Herabwürdigung von Gruppen und Menschen entstehen können. Aus dieser Sicht gewinnt der Tatbestand von Art. 261^{bis} StGB Kontur und wird praktikabel.» (Müller 1994:258). François Chaudet (1996), Anwalt in Lausanne und Präsident der LICRA-Waadt, betont, dass sich die bei der Ausarbeitung des Artikels beteiligten Personen durchaus der Schwierigkeiten, die die Antirasismus-Strafnorm bereiten würde, bewusst waren. Trotz gewisser problematischer Punkte heisse es aber nicht, dass die Bestimmung ein Unsinn sei. Er erwähnt besonders die Frage der kollektiven Beleidigung – z.B. die Herabsetzung einer Bevölkerungsgruppe –, die vom geltenden Strafrecht bis anhin nicht erfasst wurde.

Ulrich Zimmerli, Professor für öffentliches Recht an der Universität Bern und Ständerat, formuliert es kurz und bündig: die Vorlage sei «[...] in jeder Hinsicht praxistauglich und enthält lediglich das, was in einem Staat, der sich zur Menschenwürde bekennt, unabdingbar ist.» (Zimmerli 1994)

Schlussbemerkungen

Fast alle Autoren, die sich mit dem Artikel gegen Rassendiskriminierung auseinandergesetzt haben, kritisieren die Beschränkung auf eine strafrechtliche Regelung, die mangelnde Klarheit und die Auslegungsbedürftigkeit dieser Bestimmung. Tatsächlich bedeuten die offen gehaltenen Begriffe eine grosse Verantwortung für die Gerichte. Es bleibt vorderhand die Angelegenheit der Richter, Art. 261^{bis} StGB auf den Einzelfall hin zu konkretisieren und neben dem Aspekt des öffentlichen Friedens dem Grundprinzip der Menschenwürde treu zu bleiben.

Jeanne Prodolliet arbeitet als Juristin am Institut für Föderalismus in Freiburg.

Résumé

L'article 261^{bis} du code pénal est en vigueur depuis le 1er janvier 1995. Sa création, déjà, avait soulevé des discussions et aujourd'hui encore, beaucoup d'aspects restent en suspens.

Le présent article expose l'état actuel de la discussion sur l'article 261^{bis} CP dans le contexte juridique. Dans une première partie, je présente les thèses de doctorat qui ont été publiées sur les actes criminels sous l'angle du droit international public et du droit pénal. Dans une deuxième partie, je fais ressortir quelques points qui ont soulevé des discussions. Un point essentiel se réfère notamment aux notions du présent article que l'on ne peut définir de manière précise. Il n'est en effet pas aisé de saisir des notions qui se réfèrent aux comportements relatifs à la discrimination raciale, au public, à la dignité humaine etc. Elles peuvent donner lieu à une interprétation large et c'est aux tribunaux qu'il appartient de concrétiser ces notions. Un autre point qui fait l'objet de controverses est le classement de l'article 261^{bis} CP dans le code pénal. Quelques auteurs demandent que cet article soit traité dans l'optique des intérêts individuels et non dans celle de la paix publique. Certaines critiques portent par ailleurs sur le fait que la solution adoptée par la Suisse se limite au droit pénal. Cela ne correspond pas à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination des discriminations raciales. En effet, il existe des mesures qui ont été prises avant la création de l'art. 261^{bis} CP dans les domaines de l'éducation, de la formation, de la culture et de l'information, comme on peut le constater dans le message du Conseil Fédéral.

Literaturverzeichnis

Aubert Jean-François 1994

«L'article sur la discrimination raciale et la Constitution fédérale» *Aktuelle Juristische Praxis/Pratique Juristique Actuelle* 9:1079–1086.

Botschaft 1992

Botschaft über den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision. *Schweizerisches Bundesblatt*, 144/III:269–331.



- Chaudet, François 1996
«La loi encourage le respect d'autrui» *Le Nouveau Quotidien*, 10. Mai.
- Guyaz, Alexandre 1996
L'incrimination de la discrimination raciale. Lausanne: Dissertation.
- Jositsch, Daniel 1993
Strafrecht gegen Rassendiskriminierung. Rechtsvergleich zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Kolumbien mit Blick auf die Revision des schweizerischen Strafrechts, St. Gallen: Dissertation.
- Kunz, Karl-Ludwig 1992
«Neuer Straftatbestand gegen Rassendiskriminierung.» *Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht* 2/109:154–169.
- Müller, Jörg Paul 1991
Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung. (Zweite, überarbeitete Auflage) Bern: Stämpfli
- Müller, Peter 1994
«Die neue Strafbestimmung gegen Rassendiskriminierung – Zensur im Namen der Menschenwürde.» *Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins* 130:241–259.
- Niggli, Marcel 1996
«Es gilt, eine für das Land praktikable Lösung zu finden und nicht eine politisch gefärbte.» *Bund*, 6. April (Interview).
- Rehberg, Jörg 1996
«Hört die Strafjustiz am Stammtisch mit?» *Solothurner Zeitung*, 2. April (Interview).
- Riklin, Franz 1995
«Die neue Strafbestimmung der Rassendiskriminierung (Art. 261^{bis} StGB).» *mediaLex* 1/2.
- Robert, Christian-Nils 1996
«J'ai toujours dit que cette loi était dangereuse.» *Le Nouveau Quotidien*, 10. Mai
- Rom, Robert 1995
Die Behandlung der Rassendiskriminierung im schweizerischen Strafrecht. Zürich: Dissertation.
- Stratenwerth, Günther 1995
Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil II. (4., überarbeitete und ergänzte Auflage) Bern.
- Strauss, Roland 1991
Das Verbot der Rassendiskriminierung. Völkerrecht, Internationales Übereinkommen und schweizerische Rechtsordnung. Basel: Dissertation.
- Wildhaber, Luzius 1971
«Gedanken zu Rassendiskriminierung, Rechtsgleichheit und Drittwirkung im schweizerischen Recht.» *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung* 72:465–471.
- Zimmerli, Ulrich 1994
«Der Antirassismus-Artikel als Grundrechtsfrage. Ja – zum Schutz der Freiheit aller.» *NZZ*, 15. September.



Angewandte Antirassismus-Strafnorm – Beobachtungen bei drei Gerichtsverfahren

HANS STUTZ

Strafverfolgungsbehörden begründeten ihre zurückhaltende Praxis in der Anwendung der Antirassismus-Strafnorm vielfach mit der fehlenden Rechtsprechung. Dies im Gegensatz zu den Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, welche eine derart eifrige Anwendung fanden, dass kantonale Behörden wiederholt vom Bundesgericht an die Einhaltung der Menschenrechte erinnert werden mussten. Nun beginnt sich der Geltungsbereich der Antirassismus-Strafnorm zu konkretisieren. Achtzehn Monate nach der Einführung der Antirassismus-Strafnorm fanden innerhalb von drei Wochen drei höchst unterschiedliche Prozesse statt. Dreimal mussten die Richter auch die Frage beantworten: Was ist «Öffentlichkeit»?

Ende Juni 1996. Neuenburg. Tribunal de police. Die Angeklagten Olivier K. und Pierre B., beide kürzesthaarig, da Skinheads, beide anfangs zwanzig, beide Redaktoren und Herausgeber des Skin-<Zines> *Mjöltnir*, tragen Bomberjacken und erscheinen ohne Anwalt (eine <Zine>, Kurzform von *fan-zine*, ist ein Mitteilungsblatt für Mitglieder einer bestimmten Szene). Die Skins sind begleitet von fünf Gleichgesinnten, darunter zwei Frauen, die ihre Mütter sein könnten. Olivier K. demonstriert seine politische Überzeugung auf den Kleidern, trägt am Jackenärmel ein Stoff-Emblem der Schweizer Hammer-Skinheads und auf dem T-Shirt die Aufschrift «Combat 18». («Combat 18» ist eine englische Neo-Nazi-Gruppe, die den militanten Kampf gegen Nichtweisse und Linke propagiert. Die Zahl

«18» verweist auf den ersten und achten Buchstaben des Alphabets: AH = Adolf Hitler).

Die *Mjöltnir*-Macher hatten in der Juli-Ausgabe 1995 in einem fingierten Inserat den Holocaust gelehrt: «Seien Sie nicht weiter Sklave eines Hungerlohnes, werden Sie Überlebender der nationalsozialistischen Vernichtungslager». Nach Ausbildungsschluss erhalte der Absolvent eine «Tätowierung mit der Nummer Ihrer jüdischen Sozialversicherung». Diese Holocaust-Verhöhnung beschrieb das Nachrichtenmagazin FACTS Ende November 1995. Staatsanwalt und FDP-Ständerat Thierry Béguin eröffnete umgehend ein Strafverfahren. Der Untersuchungsrichter weitete das Verfahren auf weitere Texte aus, da die Skins in mehreren *Mjöltnir*-Artikeln zum rassistischen Hass aufgerufen hatten. So hatten sie nichteuropäische Einwanderer als «Ungeziefer» (vermine) bezeichnet, «das an Europa nage», dies eine Folge des «melting pot», den «das internationale Judentum dem weissen Mann aufzwingen» wolle.

Die Fragen von Polizeirichter Niels Sörensen beantworteten die angeklagten Skins, die im Sommer 1994 ihre ganze Freizeit für den Kampf gegen die Antirassismus-Strafnorm eingesetzt haben, teils höhnisch, teils kichernd. Auf Fragen zur Person verweigern sie die Antwort.

«Die anwesenden Journalisten sind mir nicht sympathisch», erklärt Olivier K.

Die Begleiterinnen und Begleiter schmunzeln bewundernd.

«Die Frage ist», doziert der redegewandte Olivier K., «war *Mjölmir* öffentlich oder nicht?»

Er hat juristischen Rat eingeholt und verneint die selbstgestellte Frage.

Das <Zine> sei an Skin-Treffen verteilt worden, also «nur an Leute, die bereits von der braunen Pest infiziert sind.» Die Auflage habe nur 30 bis 40 Stück betragen. Nur konnte *Mjölmir* auch über ein Postfach bestellt werden und so hat auch der FACTS-Journalist ein Exemplar erhalten. Dieser Journalist sei sowieso ein «Schlammwerfer», behaupteten die Angeschuldigten und sehen sich wieder einmal als Opfer. Nicht sie hätten den Inhalt öffentlich gemacht, sondern dieser Journalist. Die *Mjölmir*-Macher haben aber auch dem 75jährigen Lausanner Alt-Faschisten Gaston Armand Amaudruz ein Exemplar zukommen lassen. «Amaudruz ist aber kein Skin», hält ihnen der Polizeirichter vor.

«Aber sicher kein Kommunist» erwidert ein Skin.

Trotz fehlendem Schuldbewusstsein sind die *Mjölmir*-Herausgeber vorsichtiger geworden, seit Juli 1995 haben sie keine *Mjölmir*-Nummer mehr produziert.

Die Angeklagten hätten eine falsche Vorstellung vom Begriff «Öffentlichkeit», begründet der Polizeirichter sein Urteil, eine Auflage von einigen Dutzend Exemplare könne genügen. Denn über das Postfach sei das Heft über den privaten Kreis hinaus gelangt, zum Beispiel zum FACTS-Journalisten. Strafmildernd berücksichtigt der Polizeirichter die «kleine Öffentlichkeit». Zwanzig Tage Gefängnis erachtet er als angemessen. «Sie äussern zwar keine Reue», richtet er sich an die Verurteilten, doch gewährt er nachsichtig den bedingten Strafvollzug. Er hofft auf Besserung unverbesserlicher Rassisten. Olivier K. und Pierre B. verlassen eilig und wortlos den Gerichtssaal.

Eine Woche später. Anfang Juli 1996. Büren an der Aare. Die beiden jungen Männer, der 19jährige Werkzeugmacherlehrling und der 24jährige Automechaniker, haben niemand, der sie ins Gericht begleitet. Im unteren Bürenamt, so in der einstigen Bauern-, heutigen Schlafgemeinde Arch, verübten Jugendliche und junge Erwachsene in den vergangenen Jahren mehrfach rassistisch motivierte Angriffe und Sachbeschädigungen. Mehrere Lehrer thematisierten im Schulunterricht diese und andere Untaten, zum Missfallen eines Teils der Dorfbewohner und -bewohnerinnen.

Anfang April 1995 wurden zwei Lehrer und eine Kindergärtnerin in der Pause einer Schultheater-Aufführung vom Werkzeugmacherlehrling und vom Automechaniker angepöbelt und beschimpft. Die Belästigten hörten, «Dreckjuden» seien sie und

«Sautürken», «Saujuden», weiter auch die Aufforderung «Türken raus». Das übliche Repertoire einschlägiger Hasswörter. Auch die «linke Sau» fehlte nicht. Welcher Beschimpfer was genau gesagt hatte, konnten die Angegriffenen nicht ausmachen. Eindeutig allerdings war: Der Automechaniker warf einem Lehrer lautstark die Vergewaltigung seiner Mutter vor.

Einem dritten Lehrer, einem Sekundarschullehrer, besonders befehdet von der rechtsdenkenden Dorfjugend, wurde in der selben Nacht das Auto mit Steinen gefüllt, auch erhielt er anonyme Telefone. (Er erstattete Strafanzeige. Die Ermittlungen blieben ergebnislos. Die Schulbehörden schickten ihm inzwischen eine Kündigung ins Haus, mussten sie aber wegen offensichtlicher Rechtswidrigkeit wieder zurückziehen.)

Die beschimpften Lehrer und die Kindergärtnerin klagten wegen Ehrverletzung und Widerhandlung gegen die Antirassismus-Strafnorm, erhielten aber keine Unterstützung durch die Schulbehörden. Im Gegenteil. Der Präsident der Oberstufen-Schulkommission erklärte einer Redaktorin des «Bieler Tagblatt»: «Das Passierte hat ganz klar nichts mit Rassismus zu tun. Es handelt sich hier um eine Provokation von Schülern gegenüber einer bestimmten Gruppe von Lehrern. Die betroffenen Lehrer sind zu 50 Prozent selber schuld an ihrer Situation.» Und die für das Schulwesen zuständige Gemeinderätin hatte in einem Radio-Interview, befragt zum Geschichtsunterricht über den Holocaust, verharmlost: «Wenn man in der Geschichtsstunde am Zweiten Weltkrieg ist, ist das sicher ein Thema. Auf der anderen Seite glaube ich, dass der Lehrer aufpassen muss, wie er das den Kindern weitergibt. [...] Er darf es sicher nicht befürworten, ich glaube, in der heutigen Geschichte sind wir soweit, man soll darüber reden, man darf seine Meinung haben, aber es hat jeder seine eigene Meinung.» Ist der Holocaust nun eine Tatsache oder etwa nur eine Meinung?

Die Kläger mussten auf ihrem Prozess beharren. Bei der ersten Einvernahme wollte Einzelrichter Messer die Lehrer und die Kindergärtnerin zum Rückzug bewegen. Zwar ist ein Verstoss gegen die Antirassismus-Strafnorm ein Offizialdelikt, doch der Rückzug der Privatklagen hätte eine stille Einstellung der Verfahren ermöglicht. «Das ging praktisch bis zur Drohung, indem er uns sagte, es komme uns teuer zu stehen, falls wir den Fall jetzt weiterziehen und später verlieren würden», berichtete ein Privatkläger.

Eine erste Verhandlung unterbrach Gerichtspräsident Messer Ende März 1996 kurz vor Ende der Beweisaufnahme, nachdem der 19jährige Werkzeugmacherlehrling bestätigt hatte, dass die Umste-



henden, vielleicht zwanzig bis dreissig Personen, sein lautes Gröhlen und Schreien gehört haben mussten.

Er war sich keiner Schuld bewusst.

«Bei uns sind solche Ausdrücke normal», behauptete er.

«Wollen Sie nicht einen Pflichtverteidiger beantragen?», fragte Einzelrichter Messer später den trotzig Selbstbechtiger und dieser erkannte rechtzeitig, dass er «Ja» antworten sollte.

Der Pflichtverteidiger stellt die Klageberechtigung der Kindergärtnerin in Frage, beantragt Freispruch vom Vorwurf der Widerhandlung gegen die Antirassismus-Strafnorm und höchstens vier Wochen Gefängnis bedingt wegen Ehrverletzung.

Das Urteil. Der 24jährige Automechaniker wird freigesprochen vom Vorwurf des Verstosses gegen die Antirassismus-Strafnorm, da ihm rassistische Beschimpfungen nicht nachgewiesen werden können. Wegen Verleumdung wird er zu sechs Wochen Haft bedingt verurteilt. Der Werkzeugmacherlehrling hingegen hat gegen die Antirassismus-Strafnorm verstossen. Öffentlichkeit sei klar gegeben, so Messer, da mindestens zwanzig bis dreissig Personen mithören konnten. «Türken raus» sei eine Aufforderung zur Diskriminierung. «Wer Menschen einer andern Staatszugehörigkeit öffentlich beschimpft und sie gleichzeitig eindringlich dazu auffordert, die Schweiz zu verlassen, dürfte explizit zu Diskriminierung auffordern und zum Ausdruck bringen, diese Menschen sollten nicht im gleichen Masse wie andere den Grundrechten teilhaftig werden.» Ausdrücke wie «Judenschweine, Dreckjuden, Drecktürken» seien ein Angriff auf die Menschenwürde. Vier Wochen Haft bedingt auf ein Jahr erachtet Einzelrichter Messer als Strafe für den Werkzeugmacherlehrling als angemessen. Tage später appellierte der Pflichtverteidiger ans Obergericht.

Wieder eine Woche später. Mitte Juli 1996. Trogen. Appenzell-Ausserrhodan. Vor dem Gerichtsgebäude, dem Rathaus, stehen über hundert Sektengläubigen Spalier. Sie begleiten Ernst-Reimer Peters, den einstigen Geschäftsführer des europäischen Hauptsitzes der *Universalen Kirche*. Gekleidet sind sie in Mönchskutten, hergereist sind sie aus der ganzen deutschen Schweiz, teilweise in Autocars. Unter den Spalierstehenden Hans U. Hertel, einst eifriger Propagandist gegen Mikrowellen-Öfen, heute Präsident für Europa des Weltfundaments für Natur-Wissenschaft, einer Organisation der *Universalen Kirche* und inzwischen ebenfalls eingeklagt des Verstosses gegen die Antirassismus-Strafnorm. Als er in einem Interview im Februar 1996 zum Satz «Wegen ihrer satanischen Gier zettelten die Juden den Zweiten Weltkrieg an» befragt

wurde, erklärte er: «Ja, der stimmt.» Unter den Kuttenträgern auch Benjamin Seiler, Mit-Herausgeber und Redaktor der esoterischen Zeitschrift *ZeitenSchrift*, die in den letzten Ausgaben wiederholt antisemitische Anspielungen veröffentlichte und bereits im Herbst 1994 zur Relativierung des Nationalsozialismus aufgerufen hat: «Das heutige Bild, das der ganzen Welt von den Nazis präsentiert wird, ist eben nur die halbe Wahrheit. Die Nazis benutzten ursprünglich wahres Gedankengut, um eine menschenfeindliche Monstrosität daraus zu machen.»

Die Anhänger der *Universalen Kirche* sind sich ihrer Ansichten sicher wie Daniel in der Löwengrube, sehen sich aber als Opfer einer feindlichen Kampagne. In den Tagen vor der Verhandlung schrieb ein Führungsmittglied in einem Brief an einige Zeitungs- und Fernsehredaktionen, die *Universale Kirche* werde diffamiert, und es «[...] müssen hinter diesen planmässigen Bosheiten weiterreichende Interesse stehen, als öffentlich zugegeben wird. Davon ausgehend ist anzunehmen, dass der Gesetzesartikel 261^{bis} (StGB) dazu missbraucht wird, a priori zu verhindern, dass Missstände aufgedeckt werden können.»

Welche Missstände? Und wer soll sie begangen haben? Vielleicht wieder einmal die Juden?

Der Appenzeller Staatsanwalt Felix Bänziger hatte im vergangenen November am Hauptsitz der *Universalen Kirche* eine Hausdurchsuchung angeordnet, nachdem der Zürcher *Tages-Anzeiger* aus einem Einladungsschreiben zitiert hatte, in dem Peter Leach-Lewis, Geistiges Oberhaupt der Sekte, behauptet hatte, die Juden hätten «in ihrer satanischen Gier» den Zweiten Weltkrieg angezettelt. Ihnen werde bereits in sehr jungen Jahren ein «Beleidigungsmechanismus» eingebaut und sie seien wie «Gassenkatzen der Nacht», die «ihre programmierten Schreie «Es ist nichts anderes als eine weitere dumme Verschwörungstheorie» in den Äther hinaus miauen, bis ihre Widersacher schweigen.» Auch sei «Israel» der «Sitz der Anti-Christen».

Nur wenige Sektengläubige dürfen dem Angeklagten in den prunkvollen Gesichtssaal im dritten Stock des Trogener Rathauses folgen. Ernst-Reimer Peters antwortet selbstüberheblich wie ein Patriarch.

«Sie haben bis heute noch nicht meinen Namen richtig geschrieben», belehrt er den Gerichtspräsidenten. (Der Bindestrich zwischen Ernst und Reimer fehlte.)

Das Einladungsschreiben verbreite «keine Thesen», sondern «Botschaften aus einer höheren Oktave». Der Brief sei «privat, geheiligt und heilig», aber ein Mitglied, das ausgetreten sei, habe den Brief anonym weitergegeben, das Siegel der Verschwiegenheit gebrochen. Peters versteigt sich zu antisemiti-

schen Auslassungen, gibt «den Juden» die Schuld am Ersten, am Zweiten und am folgenden Dritten Weltkrieg. Lenin und auch Hitler seien jüdischer Abstammung. Und die Juden hätten Deutschland als «Staatsfeind Nummer Eins» betrachtet und bereits im März 1933 den Krieg erklärt. Es gebe «gewisse Wahrheiten, die durchaus bekannt sind. Die man aber nicht mehr aussprechen darf.» Bekannte Versatzstücke antisemitischer Hetze.

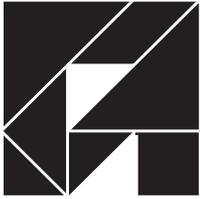
Die Kantonsrichter gehen über den Antrag des Staatsanwaltes hinaus. Vier Monate Gefängnis bedingt, 5000 Franken Busse, dazu kommen noch die Untersuchungs- und die Gerichtskosten, zusammen nochmals 8500 Franken. Öffentlichkeit auch hier. Sie sei gegeben, so begründet Kantonsgerichtspräsident Ernst Zingg, wenn der Täter die persönliche Kontrolle über die Verbreitung verliert. Wer so viele Briefe verschickt, nehme in Kauf, dass der Inhalt weiterverbreitet werde. Der Brief sei «äusserst beleidigend» und weise eine «gefährliche Tendenz» auf.

Ernst-Reimer Peters hört die Urteilsbegründung mit versteinerten Miene. Eilig verlässt er den Gerichtssaal, hurtig steigt er in eine Nobelkarosse und beantwortet Journalistenfragen mit Schweigen. Die Gläubigen stehen weiterhin vor dem Gerichtsgebäude Spalier, während der Holocaust-Leugner Andres J. Studer, selbst angeklagt der Widerhandlung gegen die Antirassismus-Strafnorm, eine geheftete Dokumentation eigener Flugblätter verteilt.

Hans Stutz ist Journalist und Autor der jährlich erscheinenden Chronologie «Rassistische Vorfälle in der Schweiz».

Résumé

18 mois après l'entrée en vigueur de la norme pénale antiraciste, les juges ont commencé à appliquer cette norme de façon concrète. Au début de l'été 1996, 3 procès étaient engagés en l'espace de deux semaines, au cours desquels 5 hommes ont comparu devant les tribunaux. Quatre d'entre eux furent condamnés à une peine d'emprisonnement conditionnelle par un tribunal de première instance. Dans chacun des trois procès, le point litigieux, autrement dit l'élément constitutif de l'infraction, était le «caractère public». Les juges ont reconnu le caractère public de la lettre du skinhead *Mjölmir* envoyée en plusieurs douzaines d'exemplaires à ses amis politiques, et également proposée sous case postale. Dans le numéro de juillet 1995, les rédacteurs niaient l'existence de l'holocauste, désignant les immigrants non-européens comme de la «vermine». Le caractère public est également réputé existant lorsqu'un apprenti-outilleur, en présence d'une ou deux douzaines de personnes, a traité des enseignants impopulaires de «sales juifs», «juifs pourris» ou «turcs pourris», tout en scandant ses paroles par «Les Turcs dehors!». Selon le juge unique, de telles interjections sont assimilables à une provocation raciste, doublée d'une invitation à la discrimination raciale. La circulaire envoyée en plus de 400 exemplaires aux membres de l'association a également été réputée «publique»; dans cette lettre, le chef spirituel de *l'Eglise universelle* écrit, entre autres, que les Juifs, par «leur cupidité satanique» ont ourdi la seconde guerre mondiale. Israël y est également mentionné, sous la désignation de «Siège de l'Antéchrist».



Vernehmlassung zum Bericht Arbenz über eine schweizerische Migrationspolitik

9. NOVEMBER 1995

Das Präsidium der EKR gestattet sich, den Bericht, den es alles in allem als positiven Beitrag zur Auseinandersetzung mit der Migrationsproblematik würdigt, in den folgenden Punkten zu kommentieren. Es möchte seinen Kommentar als konstruktiven Beitrag zu einem internen Dialog verstanden wissen.

Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus hat die Aufgabe, sich mit möglichen Formen rassistischer Diskriminierung zu befassen und jegliche Form von direkter und indirekter rassistischer Diskriminierung zu bekämpfen, aber auch präventive Massnahmen in die Wege zu leiten, die der besseren Verständigung zwischen Personen unterschiedlicher ethnischer oder nationaler Herkunft, Abstammung, Hautfarbe oder Religion dienen. Dies ist denn auch der Blickwinkel, unter welchem wir den Bericht kommentieren werden.

1. Feindbilder: «wir und die anderen»

Der Bericht will in den ersten Kapiteln in einer breiten Auslegeordnung migrationspolitische Grundlagen ausbreiten. Dies gelingt teilweise in wertfreien Formulierungen, zu einem anderen Teil sind jedoch die verwendeten Begriffe stark wertend. Es werden Schreckensszenarien von immensen zu erwartenden «Zuwandererströmen» entworfen (z.B. S. 13, 49), denen die Schweiz mit «Fernhaltungsmassnahmen» begegnen muss. Wir möchten vom Gebrauch solcher abstrahierender Begriffe warnen: sie verselbständigen sich allzu leicht und evozieren zudem eine Kluft zwischen dem handelnden Staat und den Menschen, um welche es geht. Sie fördern zudem den Eindruck der Vermassung und verhindern eine Solidarisierung mit dem Individuum.

Zwiespältiger Sprachgebrauch

Das Bild, das von Einwanderinnen und Einwanderern entworfen wird, ist zwiespältig und stellenweise abwertend (z.B. die «unechten Flüchtlinge» (S. 12), die «sogenannten Emigranten oder Auswanderer» (S. 13) – der Zementierung von Vorurteilen wird damit Vorschub geleistet. Wir begrüßen deshalb im Bericht diejenigen Formulierungen, welche diese Unterscheidung mildern und relativieren. Zum Beispiel die sehr positive Feststellung: «Diese neuen eth-

nischen Minderheiten haben viel zur kulturellen Bereicherung der Schweiz beigetragen und Lernprozesse ausgelöst.» (S. 52) Relativierungen von Stereotypen enthalten freilich immer zugleich auch deren Bestätigung. Wenn etwa richtigerweise festgestellt wird, dass Migranten «oft die initiativsten und tüchtigsten Fachkräfte» sind (S. 15), dann schwingt die Vorstellung mit, dass sie ebenso oft als lethargisch und unqualifiziert wahrgenommen werden. Die Irritation der sog. Einheimischen kann wohl auch mit der Anzahl der sogenannten Fremden zusammenhängen. Es wäre jedoch falsch, die eigenen Identitätskrisen, wie dies im Bericht anklingt, den «anderen» anlasten zu wollen. Diese sind weder primär noch letztlich ein Prozentproblem (S. 53). Auch die Belastbarkeit und die Integrationsfähigkeit der europäischen Aufnahmeländer hängen nur zum Teil vom Ausmass und Rhythmus der Einwanderung der «anderen», sondern ebenso auch von den hausgemachten Problemen ab (S. 48). Es geht deshalb nicht an, die Zugewanderten nur für Kosten verantwortlich zu machen ohne zu erwähnen, wie gross ihr volkswirtschaftlicher Beitrag an unsere Gesellschaft ist.

Migrationsursachen

Sehr positiv ist die Auflistung der Migrationsursachen zu bewerten, weil sie der Ernsthaftigkeit der Motive zur Auswanderung gerecht wird (S. 14), die lange genug von Politikern und Behörden angezweifelt wurde. Vielleicht hätte man da auch noch deutlicher der «Tourismus»-These entgegenzutreten können. An anderer Stelle, wo von der «starken emotionalen Bindung an die Heimat» die Rede ist (S. 49), geschieht dies allerdings.

Unerwähnte Frauen

In auffälliger Weise treten Frauen im ganzen Bericht nirgends als sprachliches Subjekt auf, und ihre spezifischen Gründe zu Flucht und Wanderung sowie ihre besonderen Probleme mit dem Aufenthaltsrecht in der Schweiz werden nicht behandelt. Gerade Frauen aus Drittweltländern und Frauen anderer Hautfarbe werden jedoch Opfer von rassistischer und sexistischer Diskriminierung. Die Nichterwähnung der Frauen ist umso bemerkenswerter, als es seit neustem auch im BFF eine Arbeitsgruppe «Frauenflüchtlinge» gibt.

Zusammenfassend zu Punkt 1:

- ▶ *Das Präsidium der EKR bedauert die widersprüchliche Sprache des Berichts. Ein politischer Grundlagenbericht braucht eine sorgfältig gewählte Sprachführung, die*
 - *in Wortwahl und Begrifflichkeit jede Abwertung und Diskriminierung – sei es der Herkunft, der Kultur oder des Geschlechts – vermeidet;*
 - *die Gleichwertigkeit der Menschen und den Respekt vor ihren Handlungen widerspiegelt.*

2. Die Frage der Integration

Die wichtigste Leistung des Berichts besteht unserer Ansicht nach darin, dass er immer wieder auf der Notwendigkeit der Integration der ausländischen Bevölkerung insistiert und betont, dass dafür spezielle Mittel zur Verfügung gestellt werden müssen (z.B. S. 35, 47, 57, 66, 82). Unklar und verschwommen, teilweise auch widersprüchlich bleibt jedoch im Bericht der Begriff Integration.

Integration versus Assimilation

Integration ist immer ein gegenseitiger Vorgang, sie kann nie einseitig vor sich gehen (S. 8), sondern verändert beide betroffenen Bevölkerungsteile zu einem neuen Ganzen. Es ist wichtig, die Gleichsetzung mit dem in den sechziger Jahren dominanten Begriff der Assimilation, die auf einem Machtgefälle und erzwungener Anpassung beruht, zu vermeiden (S. 8). Genau dies unterläuft jedoch dem Bericht. So wird gesagt, dass viele Einwanderer einerseits den geltenden Liberalismus nutzen wollten, andererseits aber nicht bereit seien, «die Sitten und Gebräuche unseres Landes vollständig (unsere Hervorhebung) zu übernehmen [...]» (S. 53) Dies genau ist die abzulehnende Assimilation.

Integration hingegen fusst nicht zuletzt auf gesellschaftlicher Anerkennung, echter Partizipationsmöglichkeit, erfolgter Emanzipation und dadurch der Mitverantwortung der Zugewanderten. Die in den letzten 50 Jahren neu Eingewanderten wurden als Gruppe jedoch von der politischen und gesellschaftlichen Partizipation weitgehend ausgeschlossen und konnten mithin auch keine Mitverantwortlichkeit für diese Gesellschaft entwickeln.

Ungleiche Erwartungen

Abgesehen vom begrüssenswerten Vorschlag des kommunalen Bürgerrechts für Ausländerinnen und Ausländer (S. 55) – führt der Bericht nicht aus, unter welchen Bedingungen Integration möglich ist. Mehrfach wird die selbstverständliche Erwartung ausgesprochen, «dass auch die Ausländer die gesellschaftlichen Spielregeln und die Werte der

politischen Kultur der Schweiz akzeptieren (z.B. S. 56). Das Präsidium der EKR stellt hier folgende Fragen: Wie verhält sich diese Erwartung zum Bekenntnis der Nichtassimilation? Gibt es in unserer Gesellschaft «die» Regeln und «die» Werte? Haben wir hier tatsächlich ein spezifisches Ausländerproblem – oder projizieren wir innenpolitische Probleme auf die Ausländerinnen und Ausländer? Bezeichnenderweise wird von Ausländern wohl eine ungleich grössere Anpassungsleistung erwartet als von Inländern. Unserer Meinung nach wird im Bericht Arbenz hier eine bestehende, aber unqualifizierte *communis opinio* kolportiert und womöglich dadurch bekräftigt. Wir sehen deshalb Formulierungen wie die folgenden als sehr problematisch und dem echten Willen zur Integrationsleistung auch der schweizerischen Gesellschaft als zuwiderlaufend an: «Hat der Schweizer den Eindruck, dass seine Rechtsordnung und Spielregeln von diesen (den Ausländern) häufig und gröblich verletzt werden, reagiert er negativ [...]» (S. 65) Umgekehrt ist die folgende Feststellung eindeutig stark verharmlosend und widerspricht vielen leidvollen Erfahrungen von Zugewanderten: «Wer diese Grundwerte beachtet, wird in der Schweiz in der Regel akzeptiert.» (S. 55)

Zusammenfassend zu Punkt 2:

- ▶ *Der Bericht wirft die Integrationsfrage zwar auf und betont ihre Bedeutung, äussert sich jedoch selbst dazu zwiespältig und deshalb verunsichernd. Zudem wird er der Komplexität der Frage nicht gerecht.*
- ▶ *Eine auch für die schweizerische Gesellschaft positive Wirkung von Integrationsprozessen, die alle betreffen, ist nirgends skizziert.*
- ▶ *Ebensowenig wird der volkswirtschaftliche Beitrag der ZuwanderInnen gewürdigt, sondern allein die zu erwartenden Kosten der Integration werden genannt.*
- ▶ *Wir halten eine vertiefte Beschäftigung mit der komplexen Frage der Integration und mit möglichen integrationspolitischen Modellen in nächster Zeit für absolut vordringlich. Ein Zusatzbericht für den Bereich Integration sowie eine vergleichende Darstellung von Modellen in anderen Ländern wären sehr wünschenswert.*

3. Kriminalität und innere Sicherheit

Eine ähnliche Verschwommenheit und ein Schwanken zwischen wohlwollend herablassender und abwehrender Haltung lässt sich im Bericht auch in der Frage der sog. «Ausländerkriminalität» und sog. «inneren Sicherheit» – beides von Politikern geprägte Schlagworte – feststellen. Die sorgfältig sein wollende Formulierung, dass es «unter ihnen (den Ausländern) auch kriminelle Elemente» habe (S. 46), könnte rassistische Vorstellungen nähren, es bestehe ein fester Zusammenhang zwischen «Kri-



minalität» und den «ändern». Das Bundesamt für Statistik sah sich nach der aufgebauchten Diskussion um die «Ausländerkriminalität» veranlasst richtigzustellen, dass die Kriminalitätsrate der Ausländer nicht höher ist als bei vergleichbaren schweizerischen Bevölkerungssegmenten (jüngere, meist alleinstehende Männer/soziale Schicht/Bildung). Auch hier finden wir im Bericht die problematische «Tatsachenfeststellung», dass «die einheimische Bevölkerung Fragen der inneren Sicherheit vermehrt mit Ausländerproblemen in Verbindung bringt» (S. 56). Hier müsste ganz klar von der besonderen Verantwortung der brandstiftenden Politiker und Politikerinnen gesprochen werden. Der auf S. 65 zu findende Satz «Viel wird davon abhängig sein, welche Signale Behörden und Politiker ausstrahlen [...]» ist sehr zutreffend und gilt auch für diesen Bericht selbst.

Zusammenfassend zu Punkt 3:

- *Ein Bericht wie der vorliegende sollte diffuse Äusserungen über «Ausländerkriminalität» richtigstellen.*
- *Der Bericht müsste Behörden und Politiker auffordern, sich der ausgrenzenden Wirkung solcher pauschalisierender Werturteile bewusst zu werden und konstruktiv an einer nichtdiskriminatorischen Lösung des Problems «Kriminalität», «Sicherheit und ihre individuelle Wahrnehmung» mitzuwirken.*

4. Drei-Kreise-Modell – «Kulturunterschiede»

Drei-Kreise-Modell

Das Drei-Kreise-Modell von 1991 und die an ihm geübte Kritik werden vom Bericht richtig referiert (S. 36). Die Botschaft des Bundesrates vom 2. 3. 1992 zum Beitritt der internationalen Konvention gegen jede Form von Rassendiskriminierung betont, dass eine nach Herkunftsländern unterscheidende Zulassungspraxis an sich keine rassistische Diskriminierung bedeute. Wir können wohl zustimmen, dass diese Unterscheidung keinerlei rassendiskriminierende Ziele verfolge. Ein anderer, mindestens so gewichtiger Aspekt des Drei-Kreise-Modells betrifft aber nicht die Intention, sondern die Wirkung: Diese ist inhärent diskriminierend, indem nichteuropäische Zuwanderer als nicht integrierbar und deshalb nicht erwünscht gewertet werden. In diesem Sinne ist das Axiom «Die Integration von Fremden scheint um so schwieriger, je grösser die kulturelle Distanz zwischen Aufnahme- und Herkunftsland ist» (S. 53) abzulehnen. Hier fragen wir, wie kulturelle Distanz gemessen wird. Uns scheint diese Distanz heute grösser zwischen verschiedenen Schichten der einheimischen Gesellschaft und deshalb unabhängig von geografischen Kriterien zu sein. Das Präsidium der EKR möchte

an dieser Stelle auf die fatale Kombination von Unterschichtung und Landesunvertrautheit sowie Nichtintegration hinweisen. Genau diese Kombination grenzt aus und macht diejenigen, die es trifft, leicht zu Zielscheiben fremdenfeindlicher Aggressionen.

Kultur und «Rasse»

Mit dem überraschenden Topos der «kulturellen Distanz» misst der Bericht die mehr oder weniger grosse Integrationskapazität eines Individuums in die Schweiz. Indem postuliert wird, die Schwierigkeiten der Integration vergrösserten sich in Funktion der kulturellen Entfernung zwischen dem Herkunfts- und dem Einwanderungsland, führt der Bericht erneut ein Unterscheidungskriterium gegenüber nichteuropäischen Zuwanderern, das er vorher abgelehnt hatte, ein – diesmal auf der Basis der geografischen Entfernung. Die ersten Opfer dieses Kriteriums werden die «sichtbarsten» Zuwanderer und Zuwanderinnen sein, nämlich alle Nicht-Weissen. Es ist deshalb zu befürchten, dass dieses Konzept der «kulturellen Distanz» sich zu einer unzulässigen Unterscheidung auf rassistischer Basis anbieten wird. Dies bestätigt die Rassismus-Forschungsdiskussion. Der moderne Rassismus tendiert tatsächlich dazu, das Unterscheidungskriterium der biologischen «Rasse», welches durch die moderne genetische Forschung als inexistent belegt wird, mit dem des «kulturellen Unterschieds» zu ersetzen. Dabei wird ein totalisierender Kulturbegriff verwendet, der sich besonders auch für qualitative Vergleiche und Hierarchisierungen verschiedener Kulturen eignet. Auch im Bericht wird Kultur als eine statische, homogene und abgrenzbare Einheit konzipiert. Dadurch werden Migrantinnen und Migranten auf bestimmte «Traditionen» und «Eigenarten» oder eben «kulturelle Identitäten» festgeschrieben. Vor diesem Hintergrund bieten sich die zwei Begriffe «Distanz» und «Unterschied» zur Verwechslung an – es könnte, wenn auch nur von ferne, der Eindruck entstehen, der Bericht wolle bewusst diskriminieren.

Schliesslich widerspricht der Rückgriff auf ein kulturelles Unterscheidungskriterium der systematischen Referenz auf den liberalen Rechtsstaat, derer sich der Bericht wiederholt bedient. Der liberale Rechtsstaat betrachtet das Individuum mit seinen Rechten und Pflichten als zentral – ein kulturell bestimmter Rassismus hingegen definiert den Ausländer/die Ausländerin allein über seine/ihre Zugehörigkeit zu einem übergeordneten Ganzen (seiner Ursprungsgesellschaft oder Kultur) und spricht ihm/ihr somit jegliche individuellen Eigenschaften ab. Wir halten fest, dass es neben den Charakteristika, die sich von der kulturellen Umgebung ableiten, mindestens ebenso sehr die Eigenschaften der individuellen Persönlichkeit sind, welche Erfolg oder Misserfolg bei der Inte-

gration in ein neues Land und eine neue gesellschaftliche Umgebung bestimmen. Hinzu kommt die Fähigkeit der Aufnahmegesellschaft und der Menschen darin, sich auf diesen Integrationsprozess einzulassen. Auch deshalb lehnen wir den Begriff der «kulturellen Distanz» ab, der keinen Platz hat in einer Integrationspolitik, die auf Gleichwertigkeit beruht.

Wertung von Kulturen

Die Frage der Wertung von Kulturen kommt auch anderweitig im Bericht vor. An einer Stelle (Modell 5.2.5., S. 72) sagt der Bericht ausdrücklich, dass Arbeitsimmigration nicht strikte auf Angehörige der europäischen Kultur begrenzt bleiben soll, andererseits nimmt er die Unterscheidung von abendländischen und nichtabendländischen Kulturen (S. 52) selber vor. Es wird eine Assoziation zwischen Fundamentalismus und Islam evoziert, auch wenn eine solche mit dem Christentum mindestens so berechtigt ist. Ebenso die Formulierung auf S. 4, obwohl sie wenigstens in der Gewichtung korrekt ist: «Unter diesen Muslimen könnten sich nicht nur gemässigte befinden, sondern auch radikale Fundamentalisten Fuss fassen und versuchen, ihre ausgewanderten Glaubensbrüder in ihrem Sinne zu beeinflussen.»

Blauäugig und an den Tatsachen vorbeigehend scheinen dem Präsidium der EKR die Ausführungen im Bericht zur angeblichen Gewährleistung der Glaubensfreiheit, Versammlungs- und Vereinsfreiheit. Auch hier stellen sich schnell Ungleichheiten ein – man denke nur an die Schwierigkeiten, die sogleich aufkommen, wenn Muslime irgendwo ein Gebetshaus einrichten wollen oder eigene Friedhöfe für Religionsgemeinschaften gewünscht werden. Auch der bestehende Antisemitismus belegt, dass

die gesellschaftliche Wirklichkeit sich von dem Gesetzesbuchstaben unterscheidet.

Zulassung nur aus «safe countries»?

Im Gegensatz zum Drei-Kreise-Modell der Zulassung von Einwanderern entwirft der Bericht Arbenz u.a. das Modell 5.2.5. «Europa und die übrige Welt» (S. 72). Wir halten es für eine erneute problematische Diskriminierung, wenn hier Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nur aus Staaten akzeptiert werden, welche die Schweiz als sogenannte «safe countries» betrachtet. Die Deklaration zum «safe country» entbehrt zum einen nicht einer gewissen Willkür. Zum andern wäre es nach unserer Meinung ein wertvoller Beitrag zur aktiven Menschenrechtspolitik, wenn die Schweiz Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus Ländern aufnehmen würde, wo Menschenrechte verletzt werden..

Zusammenfassend zu Punkt 4:

- ▶ Das Präsidium der EKR warnt vor einem totalisierenden Kulturbegriff, der leicht rassistisch auslegbar ist.
- ▶ Das Präsidium der EKR beanstandet die pauschale Verwendung der «kulturellen Distanz», ebenso die entsprechenden pauschalisierenden Schlüsse auf die «Integrationsfähigkeit» der Zuwanderer und Zuwanderinnen. Als eine aufscheinende Schattierung eines kulturell begründeten Rassismus ist der Begriff der «kulturellen Distanz» unzulässig.
- ▶ Auch weitere Unterscheidungen und Wertungen, die auf Kultur und/oder Religion beruhen, sind abzulehnen.
- ▶ Im Modell 5.2.5. «Europa und die übrige Welt» wünschen wir auch die Aufnahme von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus Ländern mit Menschenrechtsverletzungen im Sinne einer aktiven Menschenrechtspolitik der Schweiz.



Vernehmlassung zum Projekt einer Reform der Bundesverfassung

28. FEBRUAR 1996

Die Eidg. Kommission gegen Rassismus begrüsst eine Nachführung der Bundesverfassung. Ihrem Auftrag entsprechend äusserst sich die EKR vor allem zur Thematik der Grundrechte, der Sozialziele und zu weiteren Punkten, die ihren Verantwortungsbereich (Rassismus, Elemente der Migrationspolitik, Teilhabe aller an den Errungenschaften des Staates und der Gesellschaft) tangieren. Sie verzichtet darauf, eine umfassende Wertung des Entwurfs zur Nachführung der Bundesverfassung abzugeben.

1. Allgemeines

1.1. Für eine zeitgemässe, aber auch zukunftsweisende Bundesverfassung

Unsere Bundesverfassung aus dem Jahre 1874 hat inzwischen mehr Änderungen erfahren als sie Jahre überstanden hat. Sie ist zu einem unübersichtlichen Stückwerk geworden, in dem wichtige – wenn gleich von der Rechtsprechung anerkannte und ent-



wickelte – Grundrechte wie jenes der persönlichen Freiheit fehlen.

Die Verfassung schreibt als normative Grundordnung eines Staates nicht nur den rechtlich verbindlichen Rahmen fest, sie formuliert auch die Leitideen, die unabhängig von jeweils aktuellen politischen Strömungen auf lange Sicht Bestand haben sollen.

Eine Bundesverfassung, welche die gesellschaftlichen Wirklichkeiten nicht mehr spiegelt, welche deren grundlegenden Wandel zum Teil überlebt oder verpasst hat, muss derart nachgeführt werden, dass sich die hierzulande lebenden Menschen mit dem Grundgesetz ihrer Gemeinschaft wenn nicht identifizieren, so doch in ihm wiedererkennen. Eine neue Bundesverfassung soll andererseits die Realität der Mehrheit einer Gesellschaft, aber auch der alteingesessenen und neu hinzugekommenen Minderheiten wiedergeben und Diskriminierung jeglicher Art vorbeugen. Dabei gilt es zu bedenken, dass In- und Ausländer/innen Opfer von Rassismus sein können und wegen ihrer Hautfarbe oder Zugehörigkeit zu einer nichtchristlichen Religion rassistischer Diskriminierung ausgesetzt sind. Unter der Voraussetzung, dass die reformierte Bundesverfassung diesen Überlegungen entspricht und die Teilhabe aller im Lande ansässigen Menschen als gleichberechtigte Mitglieder der Gesellschaft spiegelt, begrüsst die EKR die Reformbemühungen.

1.2. *Minderheiten*

Die Schweiz ist ein föderalistisches und pluralistisches Staatswesen, das auf sprachlicher, kultureller und religiöser Verschiedenheit aufbaut. Weder wird die vollständige Integration in eine dominierende nationale Kultur verlangt, noch wird im Namen abstrakter Nichtdiskriminierung die kulturelle Identität völlig der Privatsphäre überlassen. Diese Ausgangslage sollte es ermöglichen, eine grundsätzliche Diskussion über Minderheitenrechte zu führen und im Rahmen der Reformbemühungen der Bundesverfassung die Frage anzugehen, ob es einen Verfassungsartikel über die Minderheiten in der Schweiz braucht. Völkerrechtlich waren Minderheitenrechte zur Zeit des Völkerbundes anerkannt. Deren Ausnutzung durch das nazistische Deutschland für seine Zwecke (z.B. im Fall der Sudetendeutschen) hat dazu geführt, dass in der universellen Deklaration der Menschenrechte der UNO jeder Hinweis auf solche Rechte getilgt wurde. Es bedurfte mehrerer Jahrzehnte, bevor die Diskussion wieder in neutralerem Ton geführt werden konnte. Heute wird zunehmend klar, dass die individuellen Menschenrechte nicht genügend Schutz für sprachliche, religiöse und kulturelle Selbstbestimmung in einer immer mehr durchmischten Welt bieten. Auf internationaler Ebene ist daher die Einsicht gewachsen, dass Menschenrechte wieder mit einer Theorie der Minder-

heitenrechte ergänzt werden müssen. 1991 hat die KSZE die Erklärung zum Schutz von Minderheiten und 1992 hat der Europarat eine Charta für Minderheitensprachen angenommen. Im Rahmen der UNO wird seit 1988 über das Konzept einer universellen Deklaration indigener Rechte und seit 1993 über eine Erklärung zu den Rechten von Personen, die einer ethnischen, nationalen, religiösen oder sprachlichen Minderheit angehören, diskutiert.

Ein bisher weniger diskutierter Aspekt betrifft die Frage, ob nur nationale Minderheiten oder auch neu eingewanderte Gruppen anerkannt werden sollen. Zwar sind, wo von Minderheiten die Rede ist, meist nationale Minderheiten gemeint (vgl. z.B. die bekannte Definition von F. Capotorti, 1979), doch die vom Menschenrechtsausschuss verfasste allgemeine Bemerkung No.23 (1994) zum UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte präzisiert (unter Abs. 5.1) zu Art. 27, dass alle Einwohner eines Landes, ob Bürger oder nicht, unter den Schutz dieses Artikels fallen. Auch der Bundesrat weist in seiner Botschaft vom 2. März 1992 zum Beitritt der Schweiz (im folgenden «Botschaft») zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (im folgenden «Übereinkommen») auf S. 12 ausdrücklich darauf hin, dass die Grundsätze des «Übereinkommens» auch fremde Staatsangehörige im Signatarstaat betreffen.

Die Schweiz kennt keine Verfassungsnorm, welche einer Minderheit als solcher eine Anerkennung garantiert. Die Verfassungsprinzipien der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung gewähren allein einer natürlichen Person das Recht, eine Verletzung dieser Grundprinzipien etwa bezüglich Rasse, Ethnie oder Religion einzuklagen. Während also auf der individuellen Ebene ein Recht auf Differenz existiert, wird dessen kollektiver Aspekt nicht berücksichtigt. Minderheiten sind demnach nicht als Gruppen mit entsprechenden Rechten und Pflichten anerkannt. Dagegen haben die Individuen, aus welchen die Gruppen bestehen, Anspruch auf gewisse spezifische Rechte.

Der Schutz vor Diskriminierung und die Garantie der Rechtsgleichheit ist in Art. 4 BV stipuliert und seit neustem auch durch die Verpflichtungen, welche die Schweiz mit dem Beitritt zum «Übereinkommen» eingegangen ist. Art. 1.4 und Art. 2.2 sehen Massnahmen vor, welche der Staat zugunsten gewisser ethnischer Gruppen vorzunehmen hat. In seiner «Botschaft» (S. 13) betont der Bundesrat ausdrücklich die Legitimität «positiver Massnahmen» bzw. «positiver Diskriminierung», um den Schwierigkeiten zu begegnen, welche Angehörige gewisser Minderheiten haben, ihr Recht auf Gleichheit im sozialen, ökonomischen oder kulturellen Bereich tatsächlich wahrzunehmen. Nach Meinung einiger Experten implizieren solche Massnahmen «die Anerkennung eines Rechts auf Minderheitenidentität».

Wen würde nun aber ein «Minderheitenschutz» betreffen? In der Schweiz leben neben den grossen vier Sprachgruppen auch traditionell Minderheiten wie Juden und Fahrende (Sinti, Roma und Jenische). Letztere haben bereits verschiedentlich gefordert, als ethnische Minderheit anerkannt zu werden. Will darüber hinaus die neue Bundesverfassung die Realitäten eines Landes widerspiegeln, das laut dem Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik von P. Arbenz ein Einwanderungsland ist, so müssen auch zugewanderte Minderheiten eine Berücksichtigung zumindest in der Diskussion über die Ausgestaltung eines Minderheitenschutzes finden.

Eine der zukünftigen internationalen, aber auch nationalen – und in unserem Zusammenhang schweizerischen – Aufgaben wird darin bestehen, juristische Mittel zu definieren, die in einem umfassenden Rechtsverständnis – das auf der universellen Konzeption der Menschenrechte fusst – den Minderheitenschutz miteinschliessen. Diese juristische Mittel müssen andererseits so gestaltet sein, dass sie dem Individuum die Freiheit der Wahl gewähren, einer Gruppe anzugehören oder nicht, und grundsätzlich individuelle Menschenrechte etwaigen Gruppenverpflichtungen klar voranstellen.

Vorschlag:

Die EKR regt eine staatspolitische und juristische Diskussion an:

- ▶ zur Definition von Minderheiten und zu deren Status
- ▶ zur Frage, ob auch neue Minderheiten miteinbezogen werden
- ▶ zur Frage der Abwägung zwischen Minderheitenrechten und individuellen Rechten
- ▶ zur genauen Formulierung eines allfälligen Artikels.

2. Grundrechte

2.1. Menschenwürde (Art. 6)

Die EKR begrüsst es, dass die Unantastbarkeit der menschlichen Würde zu Anfang des Kapitels über die Grundrechte steht, gleichsam als elementarstes und höchstes aller Menschenrechte. Auch ist die konkrete Formulierung, dass die Würde des Menschen «zu achten und zu schützen» sei, verpflichtender als die blosser Anerkennung derer Unantastbarkeit. Die Würde des Menschen zu achten, gleich welcher Herkunft, Hautfarbe, Religion ist ein Grundprinzip einer antirassistischen Haltung. Der Staat wird dadurch zu einem Verhalten angehalten, das frei von menschlicher Verachtung ist.

Das «Übereinkommen» verpflichtet die Schweiz aber zusätzlich, darauf zu achten, dass die im ARG festgelegten Prinzipien nicht nur im öffentlichen, sondern in der gesamten Rechtsordnung zur Geltung kommen («Botschaft» S. 22f). Zwar wird eine

direkte Drittwirkung des Diskriminierungsverbotes auf das Verhältnis unter Privaten ausgeschlossen, doch wird dort dargelegt, dass «das Konzept der indirekten Horizontalwirkung von Grundrechten der Bundesverfassung heute mehrheitlich anerkannt» wird. Dazu werden verschiedene Beispiele privatrechtlicher Normen aufgeführt, die einem Diskriminierungsverbot zugänglich sind. In der «Botschaft» kommt der Bundesrat in diesem Zusammenhang zum Schluss: «Im Sinne eines konstitutiven Grundrechtsverständnisses bedeuten verfassungsmässige Rechte und völkerrechtliche Verpflichtungen wie das Rassendiskriminierungsverbot auch und vor allem einen Dauerauftrag an den Gesetzgeber, die abstrakten Grundrechte immer weiter zu konkretisieren. Der Bundesrat wird bei künftigen Privatrechtsrevisionen auch dem berechtigten Anliegen der Bekämpfung der Rassendiskriminierung in geeigneter Form Rechnung zu tragen suchen.»

Artikel 29 der neuen BV ermöglicht es, konsequent die Grundrechte und somit die Würde des Menschen in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung zu bringen. Dies bedeutet, dass es staatliche Aufgabe sein muss, Diskriminierung soweit als möglich auch im Bereich der Beziehungen unter Privaten zu bekämpfen und zu verhindern.

Vorschlag:

Entsprechende Ausführungen sind in die Erläuterungen zur BV aufzunehmen.

2.2. Rechtsgleichheit (Art. 7)

Das Diskriminierungsverbot im neuen Artikel 7.2 listet Merkmale auf, nach denen eine ungleiche rechtliche Behandlung von Personen unzulässig ist. Diese Aufzählung ist auf Grund des Wortes «insbesondere» keine abschliessende, was positiv zu werten ist. Somit fallen auch andere Zuschreibungen wie sexuelle Ausrichtung oder Nationalität unter dieses Verbot.

Die EKR regt aber an, in den Erläuterungen zur BV auf die Tatsache hinzuweisen, dass es nicht unproblematisch ist, mit dem Begriff «Rasse» zu operieren. Während «Rassismus» als Überlegenheitsgefühl gegenüber Andersartiger existiert, gibt es keine naturwissenschaftliche Definition der menschlichen Rasse: äussere Merkmale wie Hautfarbe, Physiognomie oder Körperwuchs sind nicht geeignet, Menschengruppen zu unterteilen, obwohl eben dies gemacht wird. Die UNO-Kommission für die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung stellt in dieser Hinsicht denn auch auf Kriterien wie Abstammung, nationalen Ursprung oder Volkstum ab, die allerdings ihrerseits interpretationsbedürftig sind.

Vorschlag:

Der Text der Erläuterungen zur BV ist im oben genannten Sinne anzupassen.



2.3. Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 12)

Die EKR befürwortet die offene Fassung der Religionsfreiheit, insbesondere auch die konfessionelle Neutralität des Staates im Bereiche des Unterrichts, welche den Angehörigen aller Glaubensgemeinschaften den Besuch der öffentlichen Schulen ermöglicht.

Die EKR regt an, in den Erläuterungen zur BV den Katalog der Kultushandlungen neutraler zu fassen und zu erweitern z.B. mit dem muslimischen Ruf zum Gebet oder der Einhaltung von religiösen Nahrungsvorschriften und mit diesen verbundenen Schlachtritualen. Dies insbesondere in Hinblick darauf, dass nach wie vor die Angehörigen der jüdischen und muslimischen Gemeinschaften durch das Schächtverbot – das zwar aus der Bundesverfassung gestrichen, aber im Tierschutzgesetz festgehalten ist – in der freien Ausübung ihrer Religion eingeschränkt sind.

Vorschlag:

Der Text der Erläuterungen zur BV ist im oben genannten Sinne anzupassen.

2.4. Schutz vor Ausweisung, Auslieferung und Ausschaffung (Art. 19)

Der Verfassungsentwurf sieht davon ab, das Asylrecht zu verankern. Gerade weil sich die Schweiz auf ihre humanitäre Tradition beruft, ist dieses Recht von so grundlegender Bedeutung, dass es in der Verfassung zu stipulieren ist. Die verfassungsmässige Verankerung des Rechts auf Asyl, die Anwendung humanitärer Grundsätze im Verfahren und eine nichtdiskriminierende Behandlung während des Aufenthaltes in der Schweiz hätten eine dem Rassismus entgegensteuernde Wirkung, weil sie Ausdruck des Grundsatzes sind, dass die Würde aller Menschen unantastbar ist, ungeachtet ihrer Herkunft und ihres Aufenthaltsstatus.

Die EKR ist der Auffassung, dass eine Aufnahme eines entsprechenden Rechts für Flüchtlinge selbst hinsichtlich lediglich einer «Nachführung» der Verfassung möglich und notwendig ist. Aufgrund der Erfahrungen im 2. Weltkrieg hat die Schweiz mehrmals die Aufnahme von Flüchtlingen zu einer staatspolitischen Maxime erklärt (eindeutig in der Erklärung vom 1. Februar 1957 sowie in jüngster Zeit im Asylgesetz von 1979, Art. 2; in der Botschaft zum Asylverfahrensbeschluss vom 22. Juni 1990; im Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik vom 15. Mai 1991). Bereits in seiner Botschaft zum Asylgesetz vertrat der Bundesrat die Auffassung, dass eine besondere Bestimmung über das Asylrecht in die Verfassung gehört. Solche staatspolitischen Erwägungen sollten nicht rechtlich unverbindlich bleiben, sondern verfassungsrechtliche Konkretisierung gemäss Art. 2 der

Bundesverfassung erfahren. Dies insbesondere, da die Asylgewährung ein wichtiges Instrument des Menschenrechtsschutzes darstellt.

Es geht der EKR nicht darum, ein unbeschränktes subjektives Recht festzuschreiben – etwa «Das Asylrecht ist gewährleistet» –, sondern vielmehr um eine Absichtserklärung, dass unser Land bereit ist, Menschen in Not, woher sie auch immer kommen, aufzunehmen. Dies unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen, sozialen und demographischen Gegebenheiten.

Um einer Aushöhlung auf Gesetzesstufe vorzubeugen, müssten die zentralen Anliegen des Asylrechts in den Erläuterungen zur BV festgehalten und insbesondere die Respektierung humanitärer Grundsätze festgeschrieben werden.

Vorschlag:

Art. 19 ist zu ergänzen. Eine entsprechende Formulierung könnte lauten:

Flüchtlinge erhalten im Rahmen des Gesetzes Asyl. Die Gewährung von Asyl folgt primär humanitären Grundsätzen.

2.5. Integration

Der Ausländeranteil an der schweizerischen Wohnbevölkerung von rund 20% ist eine bleibende, gesellschaftlich und politisch relevante Tatsache. Ein gesamtgesellschaftlicher Prozess der Integration setzt eine Teilhabe aller Menschen, Einheimischer wie Neuzuwanderer, Menschen verschiedener Religion und Hautfarbe, an den Sozialrechten voraus.

Unter Integration verstehen wir einen ständigen Prozess zwischen Menschen unterschiedlicher Herkunft (ob Stadt- und Landbewohner oder Einheimische und Zugewanderte), der eine kontinuierliche gesellschaftliche Neugestaltung bewirkt, die allen im sozialen, politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Bereich Entfaltung und gegenseitige Anerkennung ermöglicht. Auf praktischer Ebene kann die Integration gefördert werden z.B. durch die Möglichkeit der freien Wahl eines Wohnortes, eines Berufes oder einer Ausbildung, der Gleichbehandlung bezüglich der obligatorischen Versicherungs- und Pensionsleistungen.

Die EKR ist grundsätzlich der Auffassung, dass die Integration der Ausländer und Ausländerinnen als erklärter Grundpfeiler der schweizerischen Politik auch in der Verfassung zu verankern ist. Die EKR bedauert daher, dass die ursprünglich vorgesehene, verwaltungsintern diskutierte Bestimmung über die Integration der Ausländerinnen und Ausländer keinen Eingang in den Verfassungsvorschlag im Rahmen der Grundrechte gefunden hat. Eine solche Norm hätte weit mehr als deklamatorischen Charakter, würde einer Verpflichtung zu positivem Tun im Zeichen des sozialen Friedens gleichkommen. Neben ein Verbot der Diskriminierung auf Grund

verschiedener Merkmale würde so ein positiv lautender Grundsatz treten.

Vorschlag:

Die Integration von in der Schweiz wohnhaften Ausländerinnen und Ausländern ist festzuschreiben. Textvorschlag für einen neuen Artikel nach Art. 19:

Bund und Kantone treffen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Vorkehrungen, welche die umfassende Integration von Ausländerinnen und Ausländern und ihre Teilhabe an den Sozialrechten und -zielen fördern.

3. Sozialrechte

3.1. Sozialziele (Art. 31)

Die EKR misst den «Sozialzielen» besondere Bedeutung zu. Das Recht auf ein menschenwürdiges Dasein ist nur durch ein Minimum an sozialer Gleichheit und wirtschaftlicher Sicherheit zu garantieren. Soziale Integration und daraus resultierend soziale und gesellschaftliche Kohärenz ist nicht möglich, solange ganze Gruppen von Menschen, schweizerischer wie ausländischer Staatsangehörigkeit, sozial und wirtschaftlich benachteiligt leben. Das Gefühl, keine echte Chance erhalten zu haben, kein angemessenes Auskommen zu finden, sich nicht entsprechend den eigenen Fähigkeiten und Neigungen entfalten zu können, fördert die Staatsverdrossenheit und die Gewaltbereitschaft von Jugendlichen, schürt die Angst vor dem Fremden und weckt damit rassistisches Gedankengut.

Die EKR ist daher der Meinung, die im Entwurf genannten einzelnen «Sozialziele» sollten als Sozialrechte formuliert und «im Rahmen der verfügbaren Mittel» (Abs. 2) durchgesetzt werden und einklagbar sein. Sie regt eine eingehende staatspolitische und juristische Diskussion darüber an, welche Teile sinnvollerweise als Sozialrechte und welche als Sozialziele zu deklarieren sind. Auf jeden Fall darf die Verfassung aber nicht hinter den gegenwärtigen Stand zurückfallen.

Rassismus wird vermindert, wenn allen gleiche Chancen eingeräumt werden. Dies kann – z.B. im Bildungsbereich – durchaus bedeuten, dass der Zugang zu den Institutionen mit Hilfe von «positiver Diskriminierung» für die Angehörigen gewisser Gruppen gesichert werden muss. Gleiche Bildungschancen öffnen wiederum die Türen zu sozialem Aufstieg, besserer Wohnmöglichkeit usw. «Positive Diskriminierungen» verhindern somit Ghettoisierung und fördern Integration.

Vorschlag:

Sozialziele sind soweit als möglich als Sozialrechte den Grundrechten gleichzustellen. Ein entsprechend lautender Artikel könnte nach Art. 9 eingefügt werden.

4. Verhältnis von Bund und Kantonen

4.1. Erwerb und Verlust des Bürgerrechts (Art. 41)

Obwohl im Verfassungsentwurf von 1977 ein verfassungsmässiges Recht auf Einbürgerung vorgesehen war, fällt im Rahmen des vorliegenden Verfassungsauftrages ein Individualrecht auf Einbürgerung im Sinne einer Nachführung ausser Betracht. Die EKR ist sich dessen durchaus bewusst. Angesichts der Bedeutung dieses Aspekts im Zusammenhang mit Integration und Ausländerfeindlichkeit möchte sie aber trotzdem auf diesen Punkt eingehen.

Die Mindestvorschriften, welche der Bund über die Einbürgerung von ausländischen Staatsangehörigen zuhanden der Kantone erlässt, sollten nach der Meinung der EKR derart ausgestaltet sein, dass sie den Zugewanderten einen subjektiven Rechtsanspruch auf Einbürgerung gewähren, wenn diese Vorschriften erfüllt sind. Auch sollten sie die Einbürgerung nicht unnötig erschweren, beispielsweise durch ungerechtfertigt lange Wartefristen.

Dadurch würde sich nicht nur der statistisch hohe Anteil von Ausländerinnen und Ausländern im Verhältnis zur schweizerischen Wohnbevölkerung verringern. Ein Recht auf Einbürgerung würde wiederum die erwünschte Integration fördern, indem sich breitere Schichten vollumfänglich am demokratischen Willensbildungsprozess in diesem Lande beteiligen könnten. Ausserdem würde eine möglichst weitgehende Festlegung objektiver Einbürgerungskriterien auf Bundesebene der heute oft stossenden Ungleichbehandlung von Einbürgerungswilligen in den verschiedenen Kantonen und Gemeinden ein Ende setzen.

Vorschlag:

Die Mindestvorschriften sollten Zugewanderten einen subjektiven Rechtsanspruch auf Einbürgerung gewähren, wenn diese erfüllt sind.

4.2. Ausübung des Stimm- und Wahlrechts (Art. 42)

Der EKR erscheint es unerlässlich, dass der Bund das Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer zumindest in Gemeindeangelegenheiten fördert. Dies würde auch eine Angleichung an das neu in der EU herrschende Recht bilden, wo seit dem 1. Januar 1996 alle EU-Bürgerinnen und -Bürger auf Gemeindeebene das aktive und passive Wahlrecht besitzen.

Ausländerinnen und Ausländer, die längere Zeit in der Schweiz wohnen, sollen sich mit dem sie unmittelbar betreffenden Lebensraum auseinandersetzen und diesen gemeinsam mit den ortsansässigen Schweizerinnen und Schweizern politisch gestalten können. Diese Beteiligung und Verantwortungs-



übernahme ist eine Basis für den gegenseitigen Integrationsprozess.

Vorschlag:

In die Erläuterungen zur BV ist ein entsprechender Passus einzubauen. Darin ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass Gemeinden und Kantone berechtigt sind, in den sie betreffenden Angelegenheiten das aktive bzw. passive Stimm- und Wahlrecht auch ausländischen Staatsangehörigen zu erteilen.

4.3. Kultur (Art. 73)

Der vorgeschlagene Kulturartikel ist gemäss den Erläuterungen zur BV hauptsächlich auf die sprachlich-territorialen Minderheiten in unserem Land zugeschnitten und berücksichtigt nach Meinung der EKR weder Minderheiten wie Jenische, Sinti und Roma, die jüdische Gemeinschaft, noch kulturelle Äusserungen Eingewanderter. Dabei würde die Formulierung im Entwurf eine solche Interpretation durchaus zulassen und müsste eigentlich selbstverständlich sein, sofern die nachgeführte Verfassung tatsächlich ein zeitgemässes Bild der gesellschaftlichen Realität vermitteln und zukunftsweisend sein will. Gemäss der «Botschaft» zum «Übereinkommen», S. 12, sowie dem UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte Art. 27 sind grundsätzlich alle Menschen, die im Staatsterritorium anwesend sind, Gegenstand des Übereinkommens.

Dies entspricht auch dem Geist der Artikel 1.4 und 2.2 der RDK, welche die Vertragsstaaten dazu anhält, besondere konkrete Massnahmen (positive Diskriminierung) auf sozialem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet für die Entwicklung bestimmter «Rassengruppen» zu treffen (wenn die Umstände dies rechtfertigen). Dies ist immer dann der Fall, wenn in der Bevölkerung ethnische Unterschiede bestehen. Eine solche Entwicklungsförderung bezieht sich auf kulturelle Entfaltungsmöglichkeit im weitesten Sinne und trägt selbstverständlich zur kulturellen Vielfalt des Landes bei. Sie steht – einmal mehr im Hinblick auf das Ziel der Integration – auch im gesamtschweizerischen Interesse.

Vorschlag:

In den Erläuterungen zur BV sind Ausführungen im oben genannten Sinne aufzunehmen.

4.4. Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern, Asyl (Art. 100)

Es ist problematisch, als Ziel der Bundespolitik ein ausgewogenes Verhältnis zwischen schweizerischer und ausländischer Bevölkerung abzustecken und insbesondere unrelativiert Begriffe wie «Überfremdung» zu verwenden (vgl. Erläuterungen zur BV, S. 127). Die zitierte «Ausgewogenheit» ist allzusehr

vom Auf und Ab der Tagespolitik abhängig und kann manipulativ benutzt werden. Nur eine aktive Integrationspolitik ist geeignet, «ausgewogene Verhältnisse» zu schaffen, ein friedfertiges Zusammenleben aller in der Schweiz lebenden Menschen zu gewährleisten und das Konfliktpotential möglichst tief zu halten. Zudem sollte sich die Schweiz für Hilfesuchende in Not offenhalten.

Betreffend das Recht auf Asyl sei auf die Ausführungen unter Ziffer 2.4 verwiesen.

Die EKR regt bezüglich des dritten Absatzes von Art. 100 eine Präzisierung an. Der oft unsichere Status der Ausländer hindert den Integrationsprozess. So sollten Ausländerinnen und Ausländer nicht wegen dem Verlust der Arbeitsstelle oder wegen Fürsorgeabhängigkeit um ihren Aufenthaltsstatus fürchten müssen. Ausländische Jugendliche, die ihr ganzes Leben in der Schweiz verbracht haben, sollten nicht wegen jugendlichen Bagatelldelikten ausgewiesen werden können. Die ungleiche Behandlung fördert besonders unter Jugendlichen Konfrontation und Gewalt. Die EKR schlägt daher vor, die Gründe, die zu einer Ausweisung von Ausländerinnen und Ausländern führen können, klar zu beschränken.

Vorschlag:

Die Ausführungen in den Erläuterungen zur BV sind sprachlich und in Hinblick auf eine aktive Integrationspolitik zu überarbeiten.

Ergänzung von Abs. 3:

Der Bund kann Ausländerinnen und Ausländer aus der Schweiz ausweisen, wenn sie in schwerwiegender Weise straffällig werden oder die Sicherheit des Landes gefährden.

5. Reformvorschläge Volksrechte

5.1. Anwendbarkeit des Völkerrechts (Art. 166^{bis})

Die EKR befürwortet ausdrücklich, dass bereits bisher geltende Prinzipien wie «Völkerrecht bricht Landesrecht» und die Ungültigkeit von Volksinitiativen, die dem Völkerrecht widersprechen, in die Verfassung aufgenommen werden sollen. Dies nicht zuletzt im Hinblick auf die Glaubwürdigkeit unseres Staatswesens gegenüber seinen Vertragspartnern in Belangen der internationalen Menschen- und Sozialrechte.

Vorschlag:

Die EKR begrüsst den neuen Artikel.

6. Reformvorschläge Justiz

6.1. Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit (Art. 163)

Ohne im einzelnen auf verschiedene Modelle und deren Ausgestaltung einzugehen, spricht sich die

EKR eindeutig und grundsätzlich für den Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit aus. Bisher ist es dem Bundesgericht ja weitgehend verwehrt geblieben, Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung und dem internationalen Recht zu überprüfen.

Die Konkretisierung und Durchsetzung der Verfassungsgrundsätze ist Sache der Rechtsprechung. Gerade auf dem Gebiet der Menschenrechte ist es sinnvoll, Rechtswegbarrieren abzubauen, eine innerstaatliche Instanz zu schaffen und einzelne Betroffene nicht primär auf den Gang zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg zu verweisen. Vor einem internationalen Gremium ist die Hemmschwelle für Personen, die sich in ihren Menschenrechten verletzt oder ausgegrenzt fühlen, noch viel grösser als vor einem nationalen Gericht. Auch mutet es seltsam an, wenn dem Europäischen Gerichtshof eine grössere Kognitionsbefugnis in EMRK-Belangen zukommt als dem Bundesgericht.

Vorschlag:

Die EKR begrüsst den Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit.

6.2. Zugang zum Bundesgericht (Art. 164)

Kritisch stellt sich die EKR gegen den Vorschlag, den Zugang zum Bundesgericht zu erschweren, auch wenn gleichzeitig eine Rechtsweggarantie eingeführt werden soll. Vor allem das Vorprüfungsverfahren birgt die Gefahr der Willkür in sich, wenn Richterinnen und Richter summarisch entscheiden, ob eine Sache von vornherein als aussichtslos erscheint. Denn anders als summarisch kann eine solche Vorentscheidung nicht sein. Eine differenzierte Überprüfung verlangt ein ordentliches Verfahren. Darauf haben Einzelne einen Anspruch, wenn sie meinen, ungerecht behandelt worden zu sein. Alles andere schürt weiteres Misstrauen gegenüber staatlichen Institutionen, nicht zuletzt von Personen, die zu Minderheiten zählen. Wenn schon der Arbeitsüberlastung des höchsten Gerichts im Lande begegnet werden soll, dann über ein Annahmeverfahren mit einem möglichst grosszügigen Ausnahmekatalog.

Vorschlag:

Der Zugang zum Bundesgericht sollte nicht erschwert werden.



Stellungnahme der Eidg. Kommission gegen Rassismus zum Drei-Kreise-Modell des Bundesrats über die schweizerische Ausländerpolitik

6. MAI 1996

1. Mandat der EKR

Laut Mandat des Bundesrats vom 23. August 1995 ist es Aufgabe der Eidg. Kommission gegen Rassismus (EKR), behördliche Massnahmen zu analysieren und ihre Wirkung auf mögliche rassistische Ausgrenzungen bestimmter Gruppen unter uns lebender Menschen aufzuzeigen. Die EKR vertritt dabei gemäss diesem Mandat eine ethisch ausgerichtete Grundhaltung und weist ausdrücklich auf die möglichen Gefahren von Rassismus in seiner direkten und indirekten Form hin. Sie hat auch den Auftrag, den Bundesrat in dieser Problematik zu beraten:

«Die EKR hat insbesondere folgende Aufgaben: [...]

- ▶ Sie erarbeitet Massnahmen und Vorschläge für Erlasse zuhanden des Bundesrates.
- ▶ Sie wird im Vernehmlassungsverfahren bei Rechtssetzungsarbeiten und im Vollzug von Erlassen angehört.
- ▶ Der Bundesrat oder einzelne Departemente können der Kommission besondere Probleme zur Begutachtung oder Konsultation unterbreiten. [...]

- ▶ Sie erstellt zuhanden des Bundesrates Jahresberichte über ihre Aktivitäten und unterbreitet ihm ihre Studien und Empfehlungen.» (Auszug aus BR-Beschluss vom 23.8.1995)

In diesem Sinne gehört es auch zu den Aufgaben der EKR, sich mit den Auswirkungen der Migrationspolitik zu befassen. Die EKR begrüsst die Bemühungen um ein kohärentes Migrationskonzept, das Klarheit und Vereinheitlichung schaffen soll. Gerade deshalb ist es jedoch von Bedeutung, sich aller Auswirkungen eines jeden Modells bewusst zu sein. Die EKR beleuchtet im folgenden das Drei-Kreise-Modell über die schweizerische Ausländerpolitik und die Wirkung der Zulassungsbeschränkungen für Menschen aus Ex-Jugoslawien.

Bereits in ihrer Vernehmlassung zum Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik von Peter Arbenz vom Frühjahr 1995 hat die EKR auf die ausgrenzende Wirkung des Drei-Kreise-Modells aufmerksam gemacht. Am 28. Februar 1996 liess sie sich von Herrn D. Grossen, Vizedirektor des BIGA, über die behördliche Politik der Drei Kreise



orientieren und widmete der Meinungsbildung eine Sondersitzung der Kommission.

Die EKR bittet den Bundesrat um eine kritische Auseinandersetzung mit ihrem folgenden Bericht und begrüsst einen weitergehenden Dialog.

2. Das Drei-Kreise-Modell

Das vom Bundesrat in seinem Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik 1991 entworfene Drei-Kreise-Modell setzt geographisch-kulturelle, staatspolitische und wirtschaftlich begründete Rekrutierungskriterien für Arbeitskräfte aus dem Ausland fest. Aus dem Ersten Kreis (EU- und EFTA-Staaten) wird Freizügigkeit im Personenverkehr angestrebt. Aus dem mittleren Kreis (heute USA, Kanada, Australien und Neuseeland, später allenfalls Mittel- und Osteuropa) können eine begrenzte Zahl von ausländischen Arbeitskräften rekrutiert werden. Aus dem Dritten Kreis, dem «Rest der Welt», werden grundsätzlich keine Arbeitskräfte zugelassen – ausser in Ausnahmefällen hochqualifizierte Fachkräfte.

Dieser Einteilung liegen mehrere behördliche Überlegungen zugrunde:

- staatspolitische Strategien bezüglich der Verhandlungen mit der EU;
- die Pflege etablierter wirtschaftlicher Beziehungen mit der EU, der EFTA, den USA und Kanada;
- die quantitative Steuerung der Migrationsflüsse, die bei Freizügigkeit im innersten Kreis eine um so striktere Kontrolle im äussersten Kreis bedingt;
- die Entflechtung von Arbeitsmarkt- und Asylpolitik. Der Text der Botschaft vom 2. März 1992 über den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung führt zusätzlich die folgenden Kriterien für die drei Kreise auf: «Die Zuordnung der Herkunftsstaaten zum mittleren und zum äussersten Kreis geschieht nach den folgenden Präferenzkriterien: Achtung der Menschenrechte; Zugehörigkeit des Staates zum gleichen, im weiteren Sinne europäisch geprägten Kulturkreis mit Lebensverhältnissen, die den unsrigen ähnlich sind; bewährte Handels- und Wirtschaftsbeziehungen; traditionell gute Beziehungen bezüglich Rekrutierung von Arbeitskräften; Bedürfnis der Wirtschaft nach Spezialisten aus dem betreffenden Staat.» (Botschaft S. 29).

3. Vorbehalt des Bundesrats gegenüber dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung

Der Bundesrat betonte in seiner Botschaft vom 2. März 1992, dass er eine nach Herkunftsländern unterscheidende Zulassungspraxis nicht als rassistische Diskriminierung betrachtet (S. 27, 29–31).

Gleichzeitig sah er sich genötigt, einen Vorbehalt zu Art. 2.1. des Übereinkommens zugunsten der schweizerischen Zulassungspolitik zum Arbeitsmarkt anzubringen. Der Vorbehalt schien nötig, «da die Auswirkungen der schweizerischen Zulassungspolitik zum Arbeitsmarkt sich dem Vorwurf der Unvereinbarkeit mit dem vorliegenden Übereinkommen aussetzen könnten» (Botschaft S. 30f.). Damit wird angedeutet, dass man sich bewusst ist, dass das Drei-Kreise-Modell mit dem Übereinkommen unvereinbare Nebenwirkungen haben könnte.

4. Begriffliche Kritik am Drei-Kreise-Modell

4.1. Begriff «traditionelle Rekrutierungsländer»

Zulassungen sollen auf «traditionelle Rekrutierungsländer» begrenzt werden, heisst es. Dieser Begriff wird unscharf verwendet, um Zulassungsbegrenzungen zu begründen. So kann Kanada (im Zweiten Kreis) sicher nicht als traditionelles Rekrutierungsland bezeichnet werden. Hingegen war Jugoslawien in den letzten zwanzig Jahren ein traditionelles Rekrutierungsland und wurde 1991 dem Dritten Kreis der Nicht-Rekrutierungsländer zugeschlagen. Dasselbe Argument gilt für die Türkei, die nun ebenfalls zum Dritten Kreis der Unerwünschten gehört, in den sechziger, siebziger Jahren jedoch Rekrutierungsland war. Wie lange braucht es, bis ein Land zum «traditionellen Rekrutierungsland» wird, und wie schnell darf es gehen, bis es diesen Status verliert?

Diese Beispiele und Fragen zeigen unserer Meinung nach in aller Deutlichkeit, dass zumindest im Zusammenhang mit Ex-Jugoslawien und der Türkei der Begriff «traditionelle Rekrutierungsländer» unangemessen eingesetzt wird.

4.2. Begriffe «kulturelle Distanz», «europäischer Kulturkreis» und Integration, resp. «Integrierbarkeit»

Die EKR wendet sich im besonderen gegen die Argumente zur Abgrenzung des Dritten vom Zweiten Kreis. Es ist kaum einsichtig, warum z.B. ein Nordgriechen (EU-Land, Erster Kreis) zum «gleichen europäischen Kreis» gehören soll, eine Slowenin oder Kroatin (Dritter Kreis) jedoch nicht. Wir weisen darauf hin, dass ein «europäischer Kulturkreis» nicht nur EU und EFTA bedeutet, sondern seit der K/OSZE von Reykjavik bis Wladiwostok reicht. Die EKR will sich für diesen «Europabegriff» einsetzen. Geographisch messbare Distanzen sind auch nicht gleichzusetzen mit kulturellen Unterschieden. Menschen aus dem Dritten Kreis werden als nicht integrierbar und deshalb als nicht erwünscht gewertet, weil sie nicht «zum gleichen, im weitesten Sinn europäisch geprägten Kulturkreis» (Botschaft S. 29) gehören. Bundesrat J.-P. Delamuraz führt in seiner

Antwort vom 19. Dezember 1995 an das Forum gegen Rassismus aus: «Le postulat de politique des étrangers est que l'intégration sociale et professionnelle des étrangers provenant de pays proches par la géographie, la culture, le système de formation et qui entretiennent des relations étroites avec notre pays et notre économie, est plus aisée.» Damit werden Integrierbare von Nichtintegrierbaren abgetrennt. Als Begründung der angeblichen Nichtintegrierbarkeit von Angehörigen des Dritten Kreises wird im Bericht Arbenz über eine schweizerische Migrationspolitik der Begriff «kulturelle Distanz» verwendet. Solche Argumente legen den Schluss nahe, dass sich die Ausführungen auf die Arbeiten von Hoffmann-Novotny stützen. Dieser hatte aber ausdrücklich Menschen aus Süd- und Osteuropa als «assimilierbar» (seine Terminologie) betrachtet. Historisch ist das Argument bereits derart oft aufgeführt und später von den Tatsachen widerlegt worden, dass ihm aus wissenschaftlicher Sicht keinerlei Beweiskraft zukommt.

Auch auf einer theoretischen Ebene ist das Argument anzugreifen. Wir zitieren aus unserer Vernehmlassung zum Bericht zur Migrationspolitik: «Aber auch ohne äussere Merkmale ist zu befürchten, dass das Konzept der <kulturellen Distanz> sich zu einer Unterscheidung auf rassistischer Basis anbieten wird. Dies bestätigt die Diskussion in der Rassismusforschung. Der moderne Rassismus tendiert dazu, das Unterscheidungskriterium der biologischen <Rasse>, welches durch die genetische Forschung als inexistent belegt wird, mit dem des <kulturellen Unterschieds> zu ersetzen. Dabei wird ein totalisierender Kulturbegriff verwendet, der sich besonders auch für qualitative Vergleiche und Hierarchisierungen verschiedener Kulturen eignet. Auch im Bericht wird Kultur als eine statische, homogene und abgrenzbare Einheit konzipiert. Dadurch werden Migrantinnen und Migranten auf bestimmte <Traditionen> und <Eigenarten> oder eben <kulturelle Identitäten> festgeschrieben. Vor diesem Hintergrund bieten sich die zwei Begriffe <Distanz> und <Unterschied> zur Verwechslung an und können den Eindruck erwecken, der Bericht Arbenz wolle bewusst diskriminieren.» (Vernehmlassung EKR zum Migrationsbericht)

5. Grundsätzliche Kritik am Drei-Kreise-Modell und seinen gesellschaftlichen Auswirkungen

Gemäss behördlicher Begründung geht das Drei-Kreise-Modell grundsätzlich von wirtschaftlichen Überlegungen und Realitäten aus. Im Fact Sheet des BIGA zum Drei-Kreise-Modell, S. 2, heisst es denn auch: «...stützt sich die arbeitsmarktliche Zulassungspraxis im Rahmen dieses Modells grundsätzlich ohne nationale Unterschiede auf nicht diskriminierende sachliche Kriterien». Dies entspricht

jedoch – wie unsere Kritik an den verwendeten Begriffen bereits zeigt – nicht den Tatsachen.

Nach Meinung der EKR ist das Drei-Kreise-Modell in seiner Grundstruktur rassistisch. Die willkürliche Einteilung der Welt in konzentrische Kreise mit Mittelpunkt Schweiz ist ethno- und eurozentrisch. Die im Drei-Kreise-Modell enthaltenen Kategorisierungen fixieren Menschen auf ihre Herkunft. Das Drei-Kreise-Modell schafft neue gesellschaftliche Realitäten, die negative und diskriminierende Auswirkungen auf einen Teil der in der Schweiz lebenden Bevölkerung haben. Dies widerspricht den Intentionen des Übereinkommens gegen jede Form von Rassendiskriminierung, verletzt die Menschenwürde und gefährdet letztlich den öffentlichen Frieden in unserem Land.

Die symbolische Wirkung einer behördlichen, immer wieder in der Öffentlichkeit zitierten Einteilung der Welt in Nähe und Ferne, in integrierbare und nichtintegrierbare Menschen und die Konstruktion des Fremden, des Anderen, darf nicht unterschätzt werden. Alle neueren wissenschaftlichen Untersuchungen zur Frage ethnischer und kultureller Andersartigkeit betonen die Rolle, die dominante Diskurse, wie sie etwa von staatlichen Institutionen geführt werden, auf die Gruppenbildung, verschärfte Abgrenzungen und Konflikteskalationen haben.

5.1. Das Drei-Kreise-Modell und die Diskussion um den freien Personenverkehr mit der EU

Die aktuelle Argumentation um den freien Personenverkehr folgt der Logik der Drei Kreise. Beim Versuch, den freien Personenverkehr mit der EU innenpolitisch mehrheitsfähig zu machen, werden die Personen aus dem Ersten Kreis, die EU-Ausländer und EU-Ausländerinnen, gern als «unbedenklich, da nahestehend» und deshalb willkommen präsentiert. Als Negativfolie für diese «guten» und deshalb willkommenen EU-Angehörigen entsteht das Bild von den Ausländerinnen und Ausländern aus dem Dritten Kreis, deren Anwesenheit häufig pauschal als Problem dargestellt wird. Einige Politiker gehen sogar so weit, den Wählerinnen und Wählern den freien Personenverkehr mit der EU schmackhaft zu machen, indem sie mit der fremdenfeindlich motivierten Ausgrenzung «der übrigen» argumentieren. Damit wird die latent vorhandene fremdenfeindliche Stimmung geschürt und kanalisiert.

Die EKR begrüsst ausdrücklich die Freizügigkeit im EU-Raum als einen ersten Schritt zur Öffnung und erkennt die Notwendigkeit, dafür eine Mehrheitsmeinung in der Schweizer Stimmbevölkerung zu schaffen – jedoch nicht zum Preis der Ausgrenzung anderer. Die angestrebte Öffnung gegenüber dem EU-Raum darf nicht in eine «Festung Europa» münden. Auch in der Stossrichtung der EU-Politik (z.B. über das Schengener-Abkommen) sind rassistische Elemente enthalten: um die EU von allen Nicht-



europäern abzuschotten, müssen Kontrollen nahe-
liegenderweise vorwiegend äusserlich erkennbare
Menschen erfassen. Das Schengener Abkommen hat
zudem auf in der Schweiz lebende Ausländerinnen
und Ausländer aus Nicht-EU-Staaten die Wirkung,
hier eingeschlossen zu sein und sich nicht mehr frei
in die Nachbarländer bewegen zu können. Die EKR
anerkennt, dass der Bundesrat in seinen Verhandlungen
fundamentale humanitäre Erwägungen und die
Realität der von der Europäischen Union festgelegten
Politik gegeneinander abwägen muss. Die Aufgabe
der EKR muss andererseits sein, im Rahmen ihres
Mandats deutlich Partei zu ergreifen.

5.2. Ausgrenzung von Angehörigen des Dritten Kreises

Nahezu 40% der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung von 1,33 Mio. gehören nicht dem Ersten Kreis der EU-/EFTA-Staaten an. Aus der Türkei stammen 78 000; aus Ex-Jugoslawien 280 000; aus afrikanischen Ländern 27 000; aus Asien 53 000. (Quelle: Stat. Jb. 1996, S. 41). In diesen Zahlen enthalten sind Jahresaufenthalter und Niedergelassene, die nicht direkt vom Zulassungsmodell der Drei Kreise betroffen sind. Sie leiden dennoch unter seinen indirekten Auswirkungen. Es stellt sich die Frage, in welcher Art sich diese Auswirkungen des Drei-Kreise-Modells für Bewohner aus dem Dritten Kreis gestalten.

Die EKR hat recherchiert und stützt sich im folgenden auf Aussagen von Betroffenen, auf Aussagen von Verantwortlichen im Jugend-, Arbeits- und Asylbereich, auf Berichte in den Medien und auf eigene Beobachtungen.

- Der Vertreter der kantonalen Arbeitsämter in der EKR berichtet aus eigener Erfahrung und aus Gesprächen mit Arbeitskollegen, dass die Tatsache, dass Personen aus einem bestimmten Land, das dem Dritten Kreis zugeordnet ist, pauschal keine Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung bekommen sollen, auch Auswirkungen auf jene Personen aus diesem Land haben, die bereits einen festen Aufenthaltsstatus in der Schweiz besitzen (Ausweis C). Insbesondere sei bei Menschen aus Ex-Jugoslawien klar zu erkennen, dass die Relegierung vom Status eines Landes, aus dem man aktiv rekrutierte, in den Dritten Kreis rassistische Auswirkungen gegenüber dieser Gruppe hatte.
- Ein Arbeitsamt bringt Vermerke bei Stellenbewerbern türkischer und jugoslawischer Staatsangehörigkeit an, um den Wünschen der Arbeitgeber, diese Bewerber gar nicht erst zu einem Gespräch einzuladen, nachzukommen.
- Ein für Ausländer zuständiger Sachbearbeiter des SGB teilt mit, bei den Arbeitgebern seien die Prioritäten für Stellenbewerber ganz klar: Schweizer – EU/EFTA-Angehörige – Rest der Welt. Diese Rangliste gelte ungeachtet des Aufenthaltsstatus der Bewerber oder der Bewerberinnen. Qualifizierte Personen mit Ausweis C werden zu Bewerbungsgesprächen

gar nicht vorgeladen, wenn sie angeben, etwa aus Kroatien zu stammen. Dies bedeutet, dass aus einem Zulassungsmodell ein integriertes Selektionsmodell auf dem Binnenarbeitsmarkt geworden ist.

- Bei den Einbürgerungen auf Gemeindeebene zeigt sich eine Tendenz, Gesuchsteller aus Ländern des Dritten Kreises und aus islamischen Ländern abzulehnen, wie dies im letzten Jahr im Kanton Zug und im Kanton Schwyz der Fall war. Im einen Fall wurde argumentiert, man wolle keine Türken und keine Muslime, obwohl es sich um verfolgte Christen aus der Türkei gehandelt hatte. Eine Weiterführung der Logik der «kulturellen Distanz» geht dahin, dass die Eingebürgerten auch dann «nichtintegrierbar» seien, wenn sie das Schweizer Bürgerrecht angenommen hätten.

Die Logik der «Nichtintegrierbarkeit» wird auf arbeitslose Ausländer in einer «self-fulfilling prophecy» angewendet: Ausländische Arbeitslose aus dem Dritten Kreis gelten als nicht vermittelbar und haben eine höhere Arbeitslosenquote. Die hohe Zahl ausländischer Arbeitsloser erklärt sich durch die Tatsache, dass diese zu einem grossen Teil als unqualifizierte Arbeiter angeheuert wurden. Auch haben Arbeitgeber sie kurzfristig eingestellt, ohne bereit zu sein, weitere Verpflichtungen einzugehen. Schliesslich haben gerade Branchen mit Struktur-schwierigkeiten (z.B. Textil- und Maschinenbauindustrie) ausländische Arbeitskräfte engagiert, deren Arbeitsplätze wegrationalisiert wurden. In diesem Sinne fördert die Drei-Kreise-Politik Schwarzarbeit und illegalen Aufenthalt – Prozesse, die dazu beitragen, dass diese Menschen sozial und ökonomisch zu Aussenseitern werden, nicht mehr integrierbar sind und somit pauschal diskriminiert werden können.

Die EKR kommt zu dem Schluss, dass Personen aus dem Dritten Kreis von einem bedeutenden Teil der Schweizer Bevölkerung als minderwertig betrachtet und unter Umständen diskriminierend behandelt werden. Die negativen Kategorisierungen verlaufen entlang undefinierter Kriterien von «kultureller Distanz». Diese betreffen Menschen aus dem Dritten Kreis ungeachtet ihres Aufenthaltsstatus, langjähriger Anwesenheit, der Niederlassung, auch ungeachtet der Tatsache, ob sie Ehepartner von Schweizern oder Flüchtlinge sind. Der Unterscheidung in «erwünscht» und «unerwünscht» sehen sich auch Menschen ausgesetzt, die im Aussehen, an der Hautfarbe oder der Sprache als dem Dritten Kreis zugehörig erkenntlich sind, auch wenn sie das Schweizer Bürgerrecht besitzen, hier geboren und/oder hier aufgewachsen sind.

5.4. Diskriminierung von Menschen aus dem ehemaligen Jugoslawien

Es waren asylpolitische und sicherheitspolitische Gründe, die dazu führten, dass Jugoslawien, das während mehr als 15 Jahren «traditionelles Rekrui-

tierungsland» gewesen war, 1991 zum Dritten Kreis geschlagen wurde. Nun leben heute dennoch rund 280000 Menschen aus den Ländern Ex-Jugoslawiens in der Schweiz, zum Teil seit vielen Jahren. Darunter befinden sich auch vier Jahre nach der Einführung des Drei-Kreise-Modells noch 12000 Saisoniers, denen die Umwandlung ihres Saisonieraufenthalts in einen Jahresaufenthalt nach ebenfalls jahrelanger Tätigkeit in der Schweiz nicht gestattet wird. Auch angesichts der Tatsache, dass in dem kriegsgeschädigten Land Mangel und Unsicherheit herrscht, sollten diese Härtefälle äusserst grosszügig geregelt werden. Im übrigen weisen wir darauf hin, dass das Saisonierstatut, das den Familiennachzug verweigert, Art. 8 der EMRK verletzt und deshalb grundsätzlich fragwürdig ist. Männer ohne Familien tendieren dazu, sich auch gesellschaftlich nur in ihrer Gruppe zu bewegen, was wiederum dazu führt, dass sie als «schlecht integriert» bezeichnet werden. Gerade ein Leben in der Familie aber stellt soziale Integration dar. Schliesslich ist das Saisonierstatut mit dem angestrebten Konzept der Personenfreizügigkeit prinzipiell unvereinbar.

Waren die Jugoslawen bis anhin gesuchte Arbeitskräfte in vielen Branchen, gehören sie nun gemäss der Drei-Kreise-Doktrin zu den «nichtintegrierbaren», «kulturell fernstehenden» Zuwanderern. Die Fragwürdigkeit solcher Konzepte zeigt sich im Rückblick auf die Situation vor zehn Jahren, als die Olympischen Spiele in Sarajevo stattfanden, als die Adriaküste eines der beliebtesten Ferienziele war, als pädagogische Modelle aus Jugoslawien Beispielcharakter an Schweizer Universitäten hatten. Wem war es damals ein Problem, dass in Bosnien Muslime leben, dass Muslime aus dieser Gegend in der Schweiz arbeiteten? Heute sind Leute aus Ex-Jugoslawien gemäss einer Univox-Analyse vom Dezember 1995 kaum mehr akzeptiert in der Schweiz und werden in dieser Umfrage pauschal als «geben zu Bedenken Anlass», «sind fehl am Platz» diskreditiert – ohne Unterscheidung, ob sie seit Jahren in der Nachbarschaft lebten und einen C-Ausweis haben oder Flüchtlinge vor Gewalt im Heimatland und deshalb schutzbedürftig sind.

Jugendliche aus Ex-Jugoslawien finden schwer Lehrstellen, Arbeitgeber diffamieren sie generell als faul und nicht integrierbar, Schweizer Jugendliche grenzen sie aus. Eine solche Situation schürt Gewaltbereitschaft und Konflikte. Jugoslawische Männer und Jugendliche sind auch unangemessenen Polizeikontrollen ausgesetzt. Insgesamt hat eine Kriminalisierung der Menschen aus Ex-Jugoslawien stattgefunden, welche einerseits die Rezeption der Kriegsergebnisse spiegelt, andererseits jedoch auch im schweizerischen politischen Kontext und im Rahmen des von den Medien entworfenen Bildes gesehen werden muss. Gerade weil der Krieg in Ex-Jugoslawien eine destruktive Wirkung hat, und weil man dies antizipieren konnte, fällt den Behör-

den die Aufgabe zu, mildernd und vermittelnd einzugreifen anstatt, wie dies die Drei-Kreise-Doktrin tut, zusätzlich auszugrenzen.

Wichtig ist festzuhalten, dass alle die oben zitierten Pauschalurteile sich auf Gruppenidentitäten nach Ethnie, Nationalität, Religion beziehen und nicht auf die persönlichen Eigenschaften eines Individuums, also im eigentlichen Sinne rassistisch motivierte Vorurteile darstellen.

5.5. *Ablehnung anderer Religionen (Islam)*

Das Argument der «kulturellen Distanz» bietet sich zur Ausgrenzung von vermeintlich nicht erwünschten Religionen an, früher des Judentums, heute insbesondere des Islam. Die ausgrenzende Wirkung verschärft sich, wenn «unerwünschtes Land» mit «unerwünschter Religion» zusammenfällt. So hat man bisher keine Kritik geübt an den jungen Mormonen, die aus den USA (Zweiter Kreis) zwecks Missionstätigkeit in die Schweiz kommen, auch nicht an den Sonnentemplern aus Frankreich und Kanada (Zweiter Kreis). Jeder Einreisende aus einem muslimischen Land (Dritter Kreis) wird demgegenüber potentiell als gefährlicher Fundamentalist eingestuft. Jede muslimische Frau wird als unterdrückt und unemanzipiert wahrgenommen. Im globalen Kontext gesehen bewirkt die pauschale Ausgrenzung des Islam eine erneute Einteilung der Welt in Blöcke und schafft ein neues Feindbild, das in gefährlicher Art manipulativ eingesetzt werden kann.

5.6. *Ausgrenzung Asylsuchender*

Bei einer Fortsetzung der Arbeitskräfterekrutierung aus Ex-Jugoslawien befürchteten die Behörden, in der verschärften politischen Situation könnten Personen, z.B. aus dem Kosovo «im Sog von Verwandten, die Saisonierstellen haben», Asylgesuche stellen, um in der Schweiz arbeiten zu können. Dies wolle man vermeiden, weil es eine unerwünschte Vermischung von Arbeitsmarkt- und Asylpolitik bedeute. Damit ist vielen Familien in Ex-Jugoslawien die existentiell notwendige Einnahmequelle eines Verdienstes in der Schweiz entzogen. Einziger Ausweg bleibt dann aus einem Land des Dritten Kreises tatsächlich nur eine Einreise in die Schweiz über ein Asylverfahren.

Im Falle von Ex-Jugoslawien negiert die behördliche Argumentation, dass sehr wohl viele Menschen aus Kosovo-Albanien unter der serbischen Gewalt Herrschaft Grund haben zur Flucht in die Schweiz und hier Schutz finden sollten. Ähnlich stellt sich die Lage für Leute aus der Türkei und aus Kurdistan dar. Die Diskreditierung einer ganzen Bevölkerungsgruppe als «unechte Flüchtlinge» bestärkt in der Schweizer Bevölkerung die oft pauschal negative Haltung gegenüber Flüchtlingen und Asyl-



suchenden und belastet das Verhältnis zu diesen. Eine Anerkennung der asylsuchenden Kurden und der Kosovo-Albaner als schutzsuchende Gewaltflüchtlinge wäre problemgerechter.

6. Fehlender Integrationswille – fehlende Integrationsmassnahmen

Der Bundesrat betonte in letzter Zeit mehrmals, wie wichtig die Integration der hier lebenden ausländischen Bevölkerung sei. Dies wurde auch im Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik unterstrichen, wobei sich hier jedoch Assimilation – die Erwartung, die anderen müssten so werden und sich so verhalten wie die Schweizer – und Integration teilweise unheilvoll vermischten.

Im Zusammenhang mit der «Integrierbarkeit» ist der Integrationswille des Aufnahmelandes zentral, da Integration immer einen Prozess des gegenseitigen Aufeinanderzugehens und nicht der einseitigen Anpassung darstellt. Hier stellt sich die konkrete Frage, was von diesem Land, das derart grossen Nutzen aus den hier arbeitenden Ausländern zieht, tatsächlich an Integrationsarbeit geleistet wird. Tatsächlich wird von verschiedenen Behörden zugegeben, die Schweiz leiste zu wenig auf diesem Gebiet. Auch im Migrationsbericht wird festgestellt, dass für die angestrebte Integration bisher nur minimale finanzielle Mittel zur Verfügung stünden. Die EKR unterstreicht die Bedeutung, die ihrer Meinung nach dem neuen Art. 25 ANAG, dem sog. Integrationsartikel, zukommt, und hofft, dieser werde möglichst bald realisiert und umgesetzt.

Es wäre nach Ansicht der EKR wichtig, den ökonomischen Nutzen und die Vorzüge der erweiterten kulturellen Vielfalt – die als traditioneller schweizerischer Wert hochgehalten wird – darzulegen und in der Öffentlichkeit zu betonen. Dem wirkt jedoch das Drei-Kreise-Modell mit seiner Unterteilung in «Integrierbare» und «Unintegrierbare, daher Unerwünschte» entgegen. Das Drei-Kreise-Modell fördert gesellschaftliche Ungleichheit und begünstigt ein Klima der Ausgrenzung, in welchem der Integrationswille beider Seiten erlahmt, wie z.B. die jüngste Entwicklung gegenüber den Menschen aus Jugoslawien zeigt. Dass damit ein längerfristiges Gefahrenpotential für den sozialen Frieden geschaffen wird, ist offensichtlich.

7. Schlussbetrachtung

Aus den oben aufgeführten Erwägungen ist die EKR der Meinung, das Drei-Kreise-Modell habe mit seinen ethnozentrischen Prämissen eine diskriminierende Wirkung für gewisse Gruppen von ausländischen Bewohnern der Schweiz und fördere fremdenfeindliche und kulturell-rassistische Vorur-

teile gegenüber tatsächlichen oder vermeintlichen Angehörigen des Dritten Kreises. Im Sinne des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung sind die Behörden verpflichtet, Massnahmen zu ergreifen, die Rassismus verhindern und gesellschaftliche Gleichbehandlung fördern. Die EKR hält das Drei-Kreise-Modell für nicht vereinbar mit dem Übereinkommen und schlägt vor, das Modell derart zu ändern, dass der Vorbehalt der Schweiz gegenüber dem Übereinkommen aufgegeben werden kann.

Die EKR beantragt dem Bundesrat, die Konsequenzen des Drei-Kreise-Modells der schweizerischen Ausländerpolitik zu überdenken, sie in Bezug zu setzen zu den grundsätzlichen Verpflichtungen, welche die Schweiz gegenüber dem Internationalen Übereinkommen gegen Rassismus eingegangen ist, und daraus die notwendigen Schlüsse zu ziehen. Die Hauptschlussfolgerung heisst nach Meinung der EKR: Die Schweiz muss ein Migrationsmodell entwickeln, das nicht der Rassendiskriminierung Vorschub leistet. Die EKR sähe die Möglichkeit eines Modells mit zwei Kreisen, das auch angemessene Rückkehrhilfe, Integrationsmassnahmen, jedoch kein Saisonierstatut vorsieht.

Gerne ist die EKR bereit, sich in weiterführenden Gesprächen an diesem Prozess konstruktiv zu beteiligen, und bietet ihre Mitwirkung an.

Zusammenfassung

- Entsprechend ihrem Mandat, u.a. auch behördliche Massnahmen auf die Frage hin zu überprüfen, ob sie eine rassistische Wirkung haben könnten, hat sich die Eidg. Kommission gegen Rassismus (EKR) mit dem Drei-Kreise-Modell befasst und dessen Wirkung auf mögliche rassistische Ausgrenzungen bestimmter Gruppen unter uns lebender Menschen untersucht.
- Mit dem Vorbehalt der Schweiz zum «Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung» zugunsten der schweizerischen Zulassungspolitik zum Arbeitsmarkt, deutete der Bundesrat an, dass das Drei-Kreise-Modell mit dem Übereinkommen unvereinbare Nebenwirkungen haben kann.
- Als Begründung für das Drei-Kreise-Modell werden allein wirtschaftliche Überlegungen und Realitäten geltend gemacht. Nach Meinung der EKR ist das Drei-Kreise-Modell jedoch in seiner Grundstruktur rassistisch. Das Drei-Kreise-Modell legt seinem Konzept höchst problematische, weil sachlich nicht fundierte und leichtfertig diskriminierende Begriffe und Kategorien wie «kulturelle Distanz», «europäischer Kulturkreis», «Integrierbare» und «Unintegrierbare» zugrunde. Diese teilen Menschen in statische, homogene und abgrenzbare Einheiten ein und bieten sich zu einer Unterscheidung auf rassistischer

Basis an. Die Bezeichnung «*traditionelle Rekrutierungsländer*» wird unscharf und historisch manipulierend verwendet, um Zulassungsbegrenzungen zu begründen.

- ▶ Die symbolische Wirkung einer behördlichen, immer wieder in der Öffentlichkeit zitierten Einteilung der Welt in Nähe und Ferne, in integrierbare und nichtintegrierbare Menschen schafft gesellschaftliche Realitäten, die negative und diskriminierende Auswirkungen auf einen Teil der in der Schweiz lebenden Bevölkerung haben. Dies widerspricht den Intentionen des Übereinkommens gegen jede Form von Rassendiskriminierung, verletzt die Menschenwürde und gefährdet letztlich den sozialen und öffentlichen Frieden in unserem Land.

Einige Beispiele:

- Beim Versuch, den freien Personenverkehr mit der EU innenpolitisch mehrheitsfähig zu machen, werden die Personen aus dem Ersten Kreis, die EU-Ausländer/innen, gern als «unbedenklich, da nahestehend» und deshalb willkommen präsentiert. Als Negativfolie für diese «guten» entsteht das Bild von den Ausländerinnen und Ausländern aus dem Dritten Kreis, deren Anwesenheit häufig pauschal als Problem dargestellt wird.
- Die negative Darstellung der Menschen aus dem Dritten Kreis hat auch ihre Auswirkung auf die rund 430000 Einwohner der Schweiz, die aus diesem Kreis stammen. Ungeachtet ihres Aufenthaltsstatus, langjähriger Anwesenheit oder Niederlassung werden diese Menschen als minderwertig betrachtet. Diskriminierung trifft auch Menschen, von denen man aufgrund von Aussehen, Hautfarbe oder Sprache annimmt, sie gehörten dem Dritten Kreis an, auch wenn sie das Schweizer Bürgerrecht besitzen, hier geboren oder hier aufgewachsen sind.
- Besonderer Diskriminierung sind Menschen aus Ex-Jugoslawien ausgesetzt. Jugendliche finden schwer Lehrstellen und werden von Gleichaltrigen ausgegrenzt. Männer und Jugendliche sind auch unangemessenen Polizeikontrollen ausgesetzt. Insgesamt hat eine Kriminalisierung der Menschen aus Ex-Jugoslawien stattgefunden. Eine solche Situation schürt Gewaltbereitschaft und Konflikte. Gerade weil der Krieg in Ex-Jugoslawien eine destruktive Wirkung hat, fällt den Behörden die Aufgabe zu, mildernd und vermittelnd einzugreifen, anstatt sie durch Relegierung in den Dritten Kreis der Unerwünschten zusätzlich auszugrenzen.
- ▶ Unter den 280000 Menschen aus den Ländern Ex-Jugoslawiens befinden sich noch 12000 Saisonniers. Sie wurden in einer Zeit angeheuert, als Jugoslawien noch als «traditionelles Rekrutierungsland» galt. Heute gehören sie, trotz langjähriger Tätigkeit in der Schweiz, dem Dritten Kreis an und können

keinen Jahresaufenthalt erhalten. Angesichts der Tatsache, dass in dem kriegsgeschädigten Land Mangel und Unsicherheit herrscht, sollten diese Härtefälle äusserst grosszügig geregelt werden.

- ▶ Das Argument der «kulturellen Distanz» grenzt insbesondere auch den Islam aus. Die ausgrenzende Wirkung verschärft sich, wenn «unerwünschtes Land» mit «unerwünschter Religion» zusammenfällt. So hat man bisher keine Kritik geübt an den jungen Mormonen, die aus den USA (Zweiter Kreis) zwecks Missionstätigkeit in die Schweiz kommen, auch nicht an den Sonnentemplern aus Frankreich und Kanada (Zweiter Kreis). Jeder Einreisende aus einem muslimischen Land (alle im Dritte Kreis) wird demgegenüber potentiell als gefährlicher Fundamentalist eingestuft. Jede muslimische Frau wird als unterdrückt und unemanzipiert wahrgenommen. Dies bedeutet eine erneute Einteilung der Welt in Blöcke und die Schaffung eines neuen Feindbildes, das in gefährlicher Art manipulativ eingesetzt werden kann.
- ▶ Schlussfolgerungen:
 - Die EKR ist der Meinung, das Drei-Kreise-Modell gehe von ethnozentrischen und rassistischen Prämissen aus, habe eine diskriminierende Wirkung und fördere fremdenfeindliche und kulturell-rassistische Vorurteile.
 - Die EKR hält dieses Zulassungsmodell für nicht vereinbar mit dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.
 - Die EKR beantragt dem Bundesrat, die Konsequenzen des Drei-Kreise-Modells der Zulassungspolitik von Arbeitskräften zu überdenken und ein Migrationsmodell zu entwickeln, das dem Rassismus nicht Vorschub leistet.
 - Als Alternative zieht die EKR ein Modell mit zwei Kreisen in Betracht, das auch angemessene Integrationsmassnahmen, Rückkehrhilfe, jedoch kein Saisonnierstatut vorsieht.



Prise de position de la Commission fédérale contre le racisme concernant le modèle des trois cercles du Conseil fédéral sur la politique suisse à l'égard des étrangers

6. MAI 1996

1. Mandat de la CFR

En vertu du mandat donné par le Conseil fédéral par décision du 23 août 1995, la Commission fédérale contre le racisme (CFR) est chargée d'analyser les mesures administratives et de distinguer leurs effets sur de possibles exclusions, pour des motifs racistes, de certains groupes de personnes vivant parmi nous. Conformément à ce mandat, la CFR s'oriente principalement dans une perspective éthique et signale expressément les dangers possibles de racisme sous forme directe ou indirecte. Elle doit également conseiller le Conseil fédéral sur ces problèmes:

«La CFR a notamment les tâches suivantes: [...]

- Elle élabore des mesures et des propositions d'actes législatifs à l'attention du Conseil fédéral.
- Elle est entendue lors de procédures de consultation portant sur des travaux législatifs et lors de l'exécution d'actes législatifs.
- Le Conseil fédéral ou les départements peuvent soumettre à la commission des problèmes particuliers pour consultation ou pour expertise. [...]
- Elle rédige des rapports annuels sur ses activités à l'attention du Conseil fédéral et lui soumet ses études et recommandations.» (extrait de l'arrêté du Conseil fédéral du 23.8.1995).

En ce sens, il incombe également à la CFR de se préoccuper des effets de la politique en matière de migration. La CFR salue les efforts entrepris pour définir une conception de la migration cohérente, qui soit source de clarté et d'uniformité. Mais, précisément pour cette raison, il est important d'avoir conscience de tous les effets d'un modèle. La CFR examine ci-après le modèle des trois cercles sur la politique suisse à l'égard des étrangers, ainsi que les effets des limitations de l'admission de personnes venant d'ex-Yougoslavie.

Déjà dans sa prise de position concernant le rapport sur une politique suisse en matière de migration établi par Peter Arbenz au printemps 1995, la CFR attirait l'attention sur les effets d'exclusion du modèle des trois cercles. Le 28 février 1996, elle a reçu de Monsieur D. Grossen, vice-directeur de l'OFIAMT, une information sur la politique des trois cercles appliquée par l'administration, et a consacré une séance spéciale à se forger une opinion.

La CFR invite le Conseil fédéral à entreprendre une discussion critique du présent rapport et souhaite que le dialogue se poursuive.

2. Le modèle des trois cercles

Le modèle des trois cercles proposé par le Conseil fédéral dans son rapport de 1991 sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés fixe des critères de recrutement de la main-d'œuvre étrangère fondés sur des considérations de géographie et de culture, de politique nationale et d'économie. Dans le cercle intérieur (ou premier cercle: Etats de l'UE et de l'AELE), on vise à la libre circulation des personnes. Dans le cercle médian (ou deuxième cercle, comprenant actuellement les Etats-Unis, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, par la suite éventuellement aussi les Etats d'Europe centrale et d'Europe de l'Est), un nombre restreint de personnes étrangères peut être recruté. Dans le cercle extérieur (ou troisième cercle: le «reste du monde»), il n'y a en principe pas de recrutement possible, sauf dans les cas exceptionnels de spécialistes hautement qualifiés. Plusieurs considérations des autorités compétentes sont à la base de cette répartition:

- les stratégies de politique nationale en vue des négociations avec l'UE;
- le souci d'entretenir les relations économiques établies avec l'UE, l'AELE, les Etats-Unis et le Canada;
- la régulation quantitative des flux migratoires qui, en cas de libre circulation dans le cercle intérieur, implique un contrôle d'autant plus strict dans le cercle extérieur;
- le désir de séparer la politique du marché du travail de la politique d'asile.

Le texte du message du 2 mars 1992 concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale énumère en outre les critères suivants pour les trois cercles: «Les critères conduisant à favoriser certains pays en les classant dans le cercle médian ou le cercle extérieur sont les suivants: le respect des droits de l'homme; l'appartenance de ces pays à une culture marquée par les idées européennes au sens large et dans lesquels les conditions de vie sont similaires aux nôtres; des rapports commerciaux et économiques établis de longue date; de bonnes relations traditionnelles avec la Suisse en matière de recrutement de main-d'œuvre; les besoins de l'économie en spécialistes venant de ces pays» (message, p. 28).

3. Réserve du Conseil fédéral à l'égard de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

Le Conseil fédéral soulignait, dans son message du 2 mars 1992, qu'il ne considère pas une pratique d'admission différenciée selon les pays d'origine comme un acte de discrimination raciale (p. 26, 28-30). En même temps, il se voyait forcé de formuler une réserve à propos de l'article 2.1. de la convention, en faveur de la politique suisse d'admission sur le marché du travail. La réserve formulée par le Conseil fédéral apparaissait nécessaire, car «on ne peut cependant pas exclure que la politique suisse en matière d'admission s'expose au reproche d'avoir des effets qui ne sont pas compatibles avec la présente convention» (message, p. 29). On indique ainsi qu'on est conscient que le modèle des trois cercles pourrait avoir des effets secondaires incompatibles avec la convention.

4. Critique conceptuelle du modèle des trois cercles

4.1. Notion de «pays de recrutement traditionnels»

Les admissions doivent être limitées aux «pays de recrutement traditionnels», affirme-t-on. Cette notion est utilisée de manière floue pour motiver les limitations d'admission. Ainsi, le Canada (dans le deuxième cercle) ne peut certainement pas être qualifié de pays de recrutement traditionnel. En revanche la Yougoslavie, pays de recrutement traditionnel depuis vingt ans, a été classée en 1991 dans le troisième cercle des pays où on ne recrute pas. La même chose s'applique à la Turquie, qui appartient maintenant aussi au troisième cercle constitué par les indésirables et qui pourtant, dans les années 60 et 70, était un pays de recrutement. Combien de temps faut-il à un pays pour devenir «pays de recrutement traditionnel», et dans quel délai peut-il perdre ce statut?

Ces exemples et questions montrent à notre avis très clairement que, tout au moins en rapport avec l'ex-Yougoslavie et la Turquie, la notion de «pays de recrutement traditionnels» est utilisée de manière impropre.

4.2. Notions d'«éloignement culturel», de «culture européenne» et d'intégration, ou de «caractère intégrable»

La CFR s'élève en particulier contre les arguments utilisés pour distinguer le troisième cercle du second. Il est difficile de comprendre pourquoi, par exemple, un Grec du Nord (pays de l'UE, premier cercle) appartiendrait à la «même culture européenne», alors qu'un Slovène ou un Croate se rangerait dans le troisième cercle. Nous signalons que l'idée de «culture européenne» ne recouvre pas seule-

ment l'UE et l'AELE mais que, depuis qu'existe la Conférence – devenue l'Organisation – sur la sécurité et la coopération en Europe, cette notion se réfère à un espace qui va de Reykjavik à Vladivostok. La CFR entend s'engager en faveur de cette «vision européenne». En outre, les distances géographiquement mesurables ne doivent pas être confondues avec les différences culturelles.

Les personnes du troisième cercle sont jugées non intégrables et, par conséquent, indésirables parce qu'elles n'appartiennent pas «à la même culture marquée par les idées européennes au sens large» (message, p. 28). Dans sa réponse du 19 décembre 1995 au Forum contre le racisme, le conseiller fédéral J.-P. Delamuraz disait ceci: «Le postulat de politique des étrangers est que l'intégration sociale et professionnelle des étrangers provenant de pays proches par la géographie, la culture, le système de formation et qui entretiennent des relations étroites avec notre pays et notre économie est plus aisée.» On établit ainsi une distinction entre les intégrables et les non-intégrables. Comme motivation de la prétendue impossibilité d'intégration des personnes du troisième cercle, on utilise dans le rapport Arbenz sur une politique suisse en matière de migration la notion d'«éloignement culturel». De tels arguments donnent à penser que les explications en question s'appuient sur les travaux de Hoffmann-Novotny. Mais celui-ci avait considéré expressément les personnes d'Europe du Sud et de l'Est comme «assimilables» (selon sa terminologie). Historiquement, l'argument a déjà été si souvent formulé et si souvent ensuite contredit par les faits que, du point de vue scientifique, il n'a aucune force probante. L'argument est attaquant au niveau théorique également. Nous citons notre prise de position concernant le rapport sur une politique suisse en matière de migration:

«Mais aussi sans traits caractéristiques extérieurs, il faut craindre que la notion d'éloignement culturel n'ouvre la porte à une distinction à base raciste. C'est ce que confirment les travaux de recherche sur le racisme. Le racisme moderne tend à remplacer le critère distinctif de la «race» biologique, dont l'inexistence a été prouvée par la recherche génétique, par celui de «différence culturelle». On utilise ainsi une notion culturelle totalisante qui convient particulièrement aussi aux comparaisons qualitatives et aux hiérarchisations. Dans le rapport également, la culture est conçue comme une unité statique, homogène, qu'on peut délimiter. Ainsi, les migrantes et les migrants sont fixés à des «traditions» et «caractéristiques» particulières, voire à des «identités culturelles». Dans ce contexte, les deux notions d'«éloignement» et de «différence» deviennent interchangeables et peuvent susciter l'impression que le rapport Arbenz veut consciemment établir une discrimination» (prise de position de la CFR concernant le rapport sur une politique suisse en matière de migration).



5. Critique fondamentale adressée au modèle des trois cercles et à ses effets sociaux

Selon la motivation de l'autorité administrative, le modèle des trois cercles découle fondamentalement de considérations et de réalités économiques. Le fact sheet de l'OFIAMT sur la politique des trois cercles affirme, en page 2, que la pratique d'admission sur le marché du travail définie dans le cadre de ce modèle s'appuie en principe sur des critères objectifs non discriminatoires, sans distinctions entre les nations. Toutefois, comme le montre déjà notre critique des notions utilisées, cette affirmation ne correspond pas aux faits.

De l'avis de la CFR, le modèle des trois cercles est fondamentalement raciste. La répartition arbitraire du monde en cercles concentriques dont le centre est la Suisse est ethno- et eurocentriste. Les catégories introduites dans le modèle des trois cercles fixent les personnes en fonction de leur origine. Le modèle des trois cercles crée de nouvelles réalités sociales qui exercent des effets négatifs et discriminatoires sur une partie de la population vivant en Suisse. Cela va à l'encontre des intentions de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, porte atteinte à la dignité humaine et menace en fin de compte la paix publique dans notre pays.

Il ne faut pas sous-estimer l'effet symbolique d'une division du monde, établie par les autorités et constamment citée dans le public, en proches et lointains, intégrables et non-intégrables, et l'édification d'une image de l'étranger, de l'autre, qui en résulte. Toutes les enquêtes scientifiques récentes sur la question de l'altérité ethnique et culturelle soulignent l'influence qu'exercent les discours dominants tels que ceux tenus par les institutions étatiques sur la constitution des groupes, le durcissement des délimitations et l'escalade des conflits.

5.1. *Le modèle des trois cercles et la discussion sur la libre circulation des personnes avec l'UE*

L'argumentation actuelle sur la libre circulation des personnes suit la logique des trois cercles. En essayant de faire de la libre circulation des personnes avec l'UE une idée politiquement acceptable par la majorité, on présente volontiers les étrangers et étrangères de l'UE comme «sans risque, parce que proches» et, par conséquent, bienvenus. Le négatif de ces membres de l'UE «bons», et donc bienvenus, est l'image des étrangères et étrangers du troisième cercle, dont la présence est fréquemment décrite comme un problème en général. Certains politiciens vont même jusqu'à essayer d'attirer la sympathie de leurs électrices et électeurs pour la libre circulation des personnes avec l'UE en préconisant l'exclusion des «autres», fondée sur l'image de l'ennemi. Ainsi,

on excite et on canalise la mentalité d'hostilité à l'étranger qui existe de manière latente.

La CFR accueille très favorablement la libre circulation avec les pays de l'UE en tant que premier pas en direction de l'ouverture, et reconnaît la nécessité de créer une opinion majoritaire en ce sens dans la population suisse – mais pas au prix de l'exclusion d'autres personnes. L'ouverture visée à l'égard de l'UE ne doit pas déboucher sur une «forteresse européenne». L'axe d'orientation de la politique de l'UE (par exemple dans le cadre de l'Accord de Schengen) contient aussi des éléments racistes: dans le but de protéger l'UE de tous les non-Européens, les contrôles vont porter, pour des raisons faciles à comprendre, principalement sur les personnes reconnaissables extérieurement. L'Accord de Schengen a en outre pour conséquence d'enfermer les étrangères et étrangers originaires d'Etats non membres de l'UE vivant en Suisse, et de les empêcher de se déplacer dans les pays voisins. La CFR reconnaît que le Conseil fédéral doit soupeser, dans ses négociations, les considérations humanitaires fondamentales et la réalité de la politique définie par l'Union européenne. En revanche, la tâche de la CFR est de prendre clairement parti dans le cadre de son mandat.

5.2. *Exclusion des ressortissants de pays du troisième cercle*

Près de 40 pour cent de la population étrangère régulièrement domiciliée en Suisse (1,33 million) n'appartient pas au premier cercle des Etats de l'UE/AELE. On compte dans notre pays 78 000 personnes en provenance de Turquie, 28 000 d'ex-Yougoslavie, 27 000 de pays africains, 53 000 d'Asie (source: annuaire statistique 1996:41). Ces chiffres comprennent les détenteurs de permis à l'année et de permis d'établissement qui ne sont pas directement touchés par le modèle d'admission des trois cercles, mais qui souffrent néanmoins de ses effets indirects. La question se pose de savoir comment ces effets du modèle des trois cercles se répercutent sur les habitants originaires du troisième cercle.

La CFR a effectué des recherches et s'appuie, dans les remarques suivantes, sur les déclarations de personnes touchées, sur les informations données par les responsables d'activités auprès des jeunes, des travailleurs et des requérants d'asile, sur les rapports publiés dans les médias et sur ses propres observations.

- Le représentant des offices cantonaux du travail au sein de la CFR rapporte, sur la base de sa propre expérience et à la suite d'entretiens avec des collègues de travail, que le fait que des personnes d'un pays attribué au troisième cercle ne doivent recevoir globalement aucune autorisation de séjour et de travail exerce aussi des effets sur les personnes de ce pays qui ont déjà un statut de séjour ferme en Suisse (permis C). On constate en particulier chez les personnes d'ex-Yougoslavie que la relégation du statut de pays de recrutement actif à celui de pays du troisième cercle a des effets racistes à l'égard de ce groupe.

- ▶ Un office du travail appose une note correspondante sur les dossiers des candidats de nationalité turque ou yougoslave, afin de répondre au désir des employeurs de n'inviter en aucun cas ces candidats à un entretien.
- ▶ Un collaborateur de l'USS compétent pour les étrangers déclare que, chez les employeurs, les priorités en matière de demandeurs d'emploi sont très claires: Suisses – ressortissants de pays de l'UE/AELE – reste du monde. Cet ordre est valable indépendamment du statut de séjour des candidats ou candidates. Les personnes qualifiées bénéficiant d'un permis C ne sont même pas invitées à un entretien de candidature quand elles annoncent qu'elles viennent, par exemple, de Croatie. Cela signifie qu'un modèle d'admission est devenu un modèle de sélection intégré sur le marché du travail intérieur.
- ▶ Dans les nationalisations au niveau communal, on constate une tendance à refuser les requérants de pays du troisième cercle et de pays islamiques, comme cela a été le cas l'année dernière dans les cantons de Zoug et de Schwyz. Dans un cas, on a prétendu qu'on ne voulait ni Turcs ni musulmans, alors qu'il s'agissait en fait de chrétiens de Turquie persécutés. Un prolongement de la logique de l'«éloignement culturel» fait que les naturalisés ne seraient pas non plus «intégrables» s'ils prenaient la citoyenneté suisse.

La logique du caractère «non intégrable» s'applique aux étrangers chômeurs comme une «self-fulfilling prophecy»: les chômeurs étrangers du troisième cercle sont réputés impossibles à placer et ont un taux de chômage plus élevé. Le nombre élevé de chômeurs étrangers s'explique par le fait que ceux-ci ont été engagés en grande partie en tant que main-d'œuvre non qualifiée. Les employeurs les ont aussi engagés à court terme, sans vouloir contracter d'obligations de plus longue portée. Enfin, ce sont précisément les branches qui éprouvent des difficultés structurelles (par exemple l'industrie du textile et de la construction de machines) qui ont engagé des étrangers dont les postes sont maintenant supprimés pour cause de rationalisation. En ce sens, la politique des trois cercles encourage le travail au noir et les séjours illégaux, et par suite la marginalisation sociale et économique de personnes qui ne sont plus intégrables et en viennent de ce fait à être victimes de discriminations globales.

La CFR arrive à la conclusion que les personnes du troisième cercle sont considérées comme de valeur inférieure par une partie importante de la population suisse et, selon les circonstances, traitées de manière discriminatoire. L'établissement de catégories négatives se fonde sur des critères imprécis d'«éloignement culturel», et touche les personnes du troisième cercle indépendamment de leur statut de séjour, de la durée de leur présence ou de leur situation d'établissement, sans égard non plus au fait qu'elles sont mariées à des Suisses ou réfugiées. La

distinction entre «désirables» et «indésirables» frappe aussi des gens qui, par leur apparence, la couleur de leur peau ou leur langue sont reconnaissables comme appartenant au troisième cercle, même s'ils possèdent la nationalité suisse, sont nés dans le pays et/ou y ont grandi.

5.4. *Discrimination à l'égard des personnes d'ex-Yougoslavie*

Ce sont des raisons de politique d'asile et de sécurité qui ont conduit à ce que la Yougoslavie qui, pendant plus de 15 ans, avait été un «pays de recrutement traditionnel» soit placée en 1991 dans le troisième cercle. Aujourd'hui pourtant, quelque 280 000 personnes originaires des pays de l'ex-Yougoslavie vivent en Suisse, parfois depuis de nombreuses années.

Parmi elles se trouvent aussi, quatre ans après l'introduction du modèle des trois cercles, encore 12 000 saisonniers auxquels la transformation de leur permis de saisonnier en permis à l'année n'est pas accordée, même après de nombreuses années d'activité en Suisse. Considérant aussi que, dans ce pays ravagé par la guerre, la pénurie et l'insécurité règnent, ces cas pénibles devraient être traités avec une grande largeur d'esprit. Par ailleurs, nous signalons que le statut de saisonnier, qui interdit la réunion des familles, contrevient à l'art. 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et est donc fondamentalement contestable. Privés de leur famille, les hommes tendent à demeurer, socialement aussi, uniquement dans leur groupe, ce qui fait qu'ils sont qualifiés de «mal intégrés». Or c'est précisément la vie en famille qui conduit à l'intégration sociale. Enfin, le statut de saisonnier est en principe incompatible avec le concept visé de la libre circulation des personnes.

Si les Yougoslaves étaient jusqu'ici une main-d'œuvre recherchée dans beaucoup de branches, ils appartiennent maintenant, selon la doctrine des trois cercles, aux immigrants «non intégrables», «culturellement éloignés». Le caractère contestable de tels concepts apparaît clairement si on se reporte dix ans plus tôt, à l'époque des Jeux olympiques de Sarajevo, alors que la côte adriatique figurait parmi les lieux de vacances les plus appréciés et que les modèles pédagogiques yougoslaves avaient valeur d'exemple dans les universités suisses. Qui se préoccupait alors que les habitants de Bosnie soient musulmans, ou que des musulmans de cette région viennent travailler en Suisse? Aujourd'hui, comme le montre une analyse d'Univox de décembre 1995, les ressortissants d'ex-Yougoslavie ne sont plus guère acceptés en Suisse et sont discrédités globalement, sous prétexte qu'ils «suscitent des réserves» ou «ne sont pas à leur place» – sans égard au fait qu'ils vivent depuis des années dans le voisinage et ont un permis C, ou qu'ils ont fui la violence dans leur patrie et ont donc besoin de protection.



Les jeunes d'ex-Yougoslavie ont du mal à trouver des places d'apprentissage, Les employeurs les jugent de manière globalement diffamatoire en les qualifiant de paresseux et non intégrables, et les jeunes Suisses les excluent. Une telle situation suscite une mentalité de violence et attise les conflits. Hommes et jeunes gens yougoslaves sont soumis à des contrôles de police dans une mesure disproportionnée. Il en résulte, dans l'ensemble, une criminalisation des ressortissants d'ex-Yougoslavie qui, d'une part, est le reflet de la perception des faits de guerre et, de l'autre, doit être vue cependant aussi dans le contexte politique suisse et dans le cadre de l'image proposée par les médias. Précisément parce que la guerre en ex-Yougoslavie a un effet destructeur et parce qu'on pouvait le prévoir, les autorités ont le devoir d'intervenir de manière à atténuer les choses et à concilier les points de vue, au lieu d'ajouter à l'exclusion comme le fait la doctrine des trois cercles.

Il est important de constater que tous les jugements globaux cités plus haut se réfèrent à des identités collectives en fonction de l'ethnie, de la nationalité ou de la religion et non aux qualités personnelles d'un individu, et représentent donc des préjugés racistes au sens propre.

5.5 *Rejet d'autres religions (Islam)*

L'argument de l'«éloignement culturel» est utilisé pour exclure des religions prétendument indésirables, naguère le judaïsme, aujourd'hui en particulier l'islam. L'effet d'exclusion se renforce quand le «pays indésirable» coïncide avec la «religion indésirable». Ainsi, on n'a pas exercé jusqu'ici de critique à l'encontre des jeunes mormons qui, en provenance des Etats-Unis (deuxième cercle), viennent exercer des activités missionnaires en Suisse, pas plus qu'à l'égard des adeptes de la secte du temple solaire de France (premier cercle) et du Canada (deuxième cercle). En revanche, toute personne arrivant d'un pays musulman (troisième cercle) est classée potentiellement comme fondamentaliste dangereux. Toute femme musulmane est perçue comme opprimée et non émancipée. Dans l'ensemble, l'exclusion globale de l'islam suscite une nouvelle répartition du monde en blocs et crée une nouvelle image d'ennemi qui peut être engagée de manière dangereuse à des fins de manipulation.

5.6 *Exclusion des requérants d'asile*

En cas de continuation du recrutement de main-d'œuvre d'ex-Yougoslavie, les autorités craignent que, dans une situation politique plus difficile, des personnes, par exemple du Kosovo, ne déposent des demandes d'asile «dans la mouvance de parents employés comme saisonniers», afin de pouvoir travailler en Suisse. On voulait éviter cela, parce que cela implique un mélange indésirable de politique du marché du travail et de politique d'asile. Ainsi,

beaucoup de familles en ex-Yougoslavie ont été privées de la source de revenus vitale que représente un gain en Suisse. La seule issue qui demeure, pour une personne d'un pays du troisième cercle, est d'entrer en Suisse par une procédure d'asile.

Dans le cas de l'ex-Yougoslavie, l'argumentation des autorités nie le fait que de nombreux Albanais du Kosovo soumis à la tyrannie serbe ont des raisons de fuir en Suisse et devraient pouvoir y trouver protection. La situation est la même pour les personnes de Turquie et du Kurdistan. Le fait de discréditer tout un groupe de population en qualifiant ses membres de «faux réfugiés» renforce dans la population suisse l'attitude souvent globalement négative à l'égard des réfugiés et des requérants d'asile et charge les rapports avec ceux-ci. Une reconnaissance des Kurdes requérants d'asile et des Albanais du Kosovo comme réfugiés fuyant la violence et cherchant protection rendrait mieux justice au problème.

6. Manque de volonté d'intégration – manque de mesures d'intégration

Le Conseil fédéral a souligné dernièrement à plusieurs reprises à quel point l'intégration de la population étrangère vivant en Suisse est importante. Le rapport sur une politique suisse en matière de migration a également mis cela en évidence, en mélangeant toutefois en partie, malheureusement, les notions d'assimilation – idée que les autres devraient devenir et se comporter comme les Suisses – et d'intégration.

Dans le contexte du «caractère intégrable», la volonté d'intégration du pays d'accueil est un élément central, puisque l'intégration est toujours un processus qui suppose qu'on aille à la rencontre les uns des autres, et non un acte d'adaptation unilatérale. Ici, la question concrète se pose de savoir quelles mesures d'intégration active on prend dans ce pays qui tire un si grand avantage des étrangers qui y travaillent. En fait, plusieurs autorités administratives admettent que la Suisse fait trop peu en ce domaine. Dans le rapport sur la politique en matière de migration également, on constate que les moyens financiers mis à la disposition de l'intégration visée sont minimes. La CFR souligne l'importance que revêt à son avis le nouvel article 25 de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, dit «article sur l'intégration», et espère que celui-ci sera élaboré et mis en œuvre aussi rapidement que possible.

De l'avis de la CFR, il serait important de mettre en évidence et de souligner auprès de l'opinion publique le profit économique et les avantages de l'élargissement de la pluralité culturelle, valeur qui a toujours été tenue en haute estime en Suisse. Or le modèle des trois cercles, avec sa division entre «intégrables» et «non-intégrables, donc indésirables», va à l'encontre de cela. Le modèle des trois cercles encourage l'inéga-

lité sociale et favorise un climat d'exclusion dans lequel la volonté d'intégration diminue des deux côtés, comme le montre par exemple l'évolution récente de la situation des personnes d'ex-Yougoslavie. Il est manifeste qu'on crée ainsi à long terme un potentiel de danger pour la paix sociale.

7. Conclusion

Sur la base des considérations ci-dessus, la CFR est d'avis que le modèle des trois cercles, avec ses prémisses ethnocentriques, exerce un effet discriminatoire à l'égard de certains groupes d'habitants étrangers en Suisse et encourage les préjugés fondés sur l'hostilité à l'étranger et le racisme culturel à l'encontre des personnes appartenant au troisième cercle ou supposées telles. En vertu de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, les autorités sont tenues de prendre des mesures en vue d'empêcher le racisme et de favoriser l'égalité de traitement dans la société. La CFR estime que le modèle des trois cercles n'est pas compatible avec la convention et propose de le modifier de telle sorte que la Suisse puisse laisser tomber sa réserve à l'égard de la convention.

La CFR propose au Conseil fédéral de repenser les conséquences du modèle des trois cercles en matière de politique suisse à l'égard des étrangers, de les mettre en parallèle avec les engagements fondamentaux pris par la Suisse du fait de son adhésion à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, et d'en tirer les conclusions qui s'imposent. De l'avis de la CFR, la principale conclusion est celle-ci: la Suisse doit développer un modèle de migration qui ne favorise pas la discrimination raciale. La CFR voit la possibilité d'un modèle à deux cercles, prévoyant aussi une aide appropriée au retour, des mesures d'intégration, mais pas de statut de saisonnier.

La CFR est prête à participer de manière constructive à la suite des discussions sur ce processus, et offre son concours dans cette perspective.

La version allemande fait foi.

Résumé

- ▶ Conformément à son mandat qui consiste notamment aussi à examiner les mesures administratives afin de savoir si elles pourraient exercer un effet raciste, la Commission fédérale contre le racisme (CFR) s'est penchée sur le modèle des trois cercles et ses effets sur de possibles exclusions, pour des motifs racistes, de certains groupes de personnes vivant parmi nous.
- ▶ La réserve formulée par la Suisse à l'égard de l'article 2.1. de la «Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale» montre que le Conseil fédéral a conscience que le

modèle des trois cercles pourrait avoir des effets secondaires incompatibles avec la convention.

- ▶ Le modèle des trois cercles prend pour base de sa conception des notions et des catégories hautement problématiques parce que non fondées objectivement et aisément discriminatoires, telles qu'«éloignement culturel», «culture européenne», «intégrables» et «non-intégrables», qui divisent les personnes en unités statiques, homogènes, qu'on peut délimiter, et qui ouvrent la porte à une différenciation à base raciste. La notion de «pays de recrutement traditionnels» est utilisée de manière floue et tend à manipuler l'histoire pour justifier les limitations d'admission.
- ▶ L'effet symbolique d'une division du monde, établie par les autorités et constamment citée dans le public, en proches et lointains, intégrables et non-intégrables crée des réalités sociales qui exercent des effets négatifs et discriminatoires sur une partie de la population vivant en Suisse. Cela va à l'encontre des intentions de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, porte atteinte à la dignité humaine et menace en fin de compte la paix sociale et publique dans notre pays.
- ▶ En particulier les personnes du troisième cercle sont considérées comme de valeur inférieure, indépendamment de leur statut de séjour, de la durée de leur présence ou de leur situation d'établissement.
- ▶ Les personnes d'ex-Yougoslavie sont exposées à une discrimination particulière, elles qui, jusqu'à une période récente, venaient d'un «pays de recrutement traditionnel». Précisément parce que la guerre en ex-Yougoslavie a un effet destructeur, il incombe aux autorités d'intervenir de manière à atténuer les choses et à concilier les points de vue, au lieu d'ajouter à l'exclusion par une relégation dans le troisième cercle des indésirables.
- ▶ En ce sens, la CFR souhaite que les cas des saisonniers d'ex-Yougoslavie travaillant encore en Suisse soient réglés avec largeur d'esprit.
- ▶ La CFR signale en outre qu'il est facile de manipuler le modèle des trois cercles pour créer à l'égard de l'islam une nouvelle image d'ennemi.

▶ Conclusion

- La CFR estime que le modèle des trois cercles en matière de politique d'admission de la main-d'œuvre n'est pas compatible avec la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.
- La CFR propose au Conseil fédéral de repenser les conséquences du modèle des trois cercles et de développer un modèle de migration qui ne favorise pas la discrimination raciale.
- En tant que solution de rechange, la CFR voit la possibilité d'un modèle à deux cercles prévoyant aussi une aide appropriée au retour, des mesures d'intégration, mais pas de statut de saisonnier.



Die Tätigkeiten der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus und ihrer Arbeitsgruppen 1996

Die Mitglieder der EKR treffen sich fünfmal im Jahr, das Präsidium acht bis zehnmal. Zwischen diesen Treffen ist die EKR in Arbeitsgruppen (siehe unten) und ad hoc zur Bearbeitung von Stellungnahmen und Vernehmlassungen tätig.

Ein Ziel des ersten Jahres war es, systematisch Kontakte zu Behörden auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene und zu Nichtregierungsorganisationen (NRO) zu knüpfen. Während zwei Arbeitstreffen mit Delegierten der Kantone respektive der NRO wurde die zukünftige Zusammenarbeit besprochen.

Die EKR organisiert dieses Jahr im Medienausbildungszentrum Luzern einen Kurs für Journalistinnen und Journalisten (8. Oktober 1996) und in Zusammenarbeit mit der Gesellschaft Minderheiten Schweiz eine Tagung zum Thema «Sprache und Rassismus» (Zürich, 29. November 1996).

Zur besseren Bewältigung des breitgefächerten Mandats hat sich die EKR an ihrer ersten Sitzung in folgende Arbeitsgruppen unterteilt: Arbeitswelt, Behörden, Medien, Schule. Seit August 1996 ist auch eine Arbeitsgruppe Migration an der Arbeit.

Arbeitsgruppe Arbeitswelt

Personen mit und ohne schweizerische Staatsbürgerschaft haben den Werkplatz Schweiz gestaltet. In wirtschaftlich schwierigen Zeiten werden die «Anderen», die «Fremden» wieder stärker als Konkurrenten um Arbeitsplätze und Zukunftschancen empfunden. Ausgrenzung wäre aber die schlechteste Lösung, um die jetzige Phase der Restrukturierungen zu bewältigen. Dass die ausländischen Arbeitnehmenden nicht in die Rolle der Sündenböcke gedrängt werden, soll eine gemeinsame Kampagne der Sozialpartner verhindern helfen.

In Anlehnung an die laufende Gemeinschaftsaktion der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und des Deutschen Gewerkschaftsbundes «Zusammenleben mit Ausländern – gemeinsam geht's besser» wird die EKR ein Projekt initiieren, das Jugendlichen in der Berufsbildung und ihren Auszubildern Materialien und Instrumente anbietet, Minderheiten mit Toleranz zu begegnen und allfällige Konflikte gewaltfrei anzugehen.

- *Ziel:* Das Zusammenleben zwischen Migranten und Migrantinnen und Einheimischen am Arbeitsplatz, zu verbessern, Vorurteile abzubauen und damit auch die Wahrnehmung rassistischer Auswüchse in der Gesellschaft zu schärfen.

- *Zielpublikum:* Lehrlinge und jüngere Beschäftigte sowie das Ausbildungs- und Lehrpersonal in den Betrieben und den Berufsschulen.
- *Mittel:* Einfache, aber attraktive Informationsblätter, Anschläge für die betrieblichen Pin-Wände, weiterführende Unterlagen für das Lehr- und Ausbildungspersonal.
- *Ausarbeitung:* Die Arbeitsgruppe Arbeitswelt wird zusammen mit den Sozialpartnern und Spitzenverbänden, mit Expertinnen und Experten und mit Medienschaffenden die Konzeption und die Materialien entwickeln und dabei die Erfahrungen anderer Länder berücksichtigen. Die Kampagne wird sich auch auf Vorschläge stützen, die im Rahmen des Wettbewerbs, den die EKR ausgeschrieben hat, eingereicht werden.

Arbeitsgruppe Behörden

Rassismus und andere Diskriminierungen können nicht nur auf nationaler Ebene angegangen werden – die EKR braucht kantonale und lokale Partner. Wie kann auf diesen Ebenen das Verständnis der Behörden für andere Kulturen, Religionen, Lebensweisen und Haltungen gefördert werden? Die EKR sieht sich nicht als zeigefingerhebende Moralistin, sondern vielmehr als Beraterin und Verbindungsstelle zu nationalen oder internationalen Stellen und – bei Bedarf – als Koordinatorin gewisser Aktivitäten.

Um ihre zukünftigen Aktivitäten besser koordinieren zu können, hat sich die EKR an die Kantone gewandt mit der Bitte, Personen zu nennen, mit denen die Kommission in näheren und regelmässigen Kontakt treten kann. Eine erste Aussprache mit diesen kantonalen Partnerinnen und Partnern über mögliche Strategien und praktische Massnahmen auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene hat Ende August stattgefunden.

Neben dem Kontakt mit Behörden hat die Arbeitsgruppe Behörden die Aufgabe Verhalten und Tätigkeiten von Behörden kritisch zu begutachten und mögliche strukturelle oder institutionelle Mängel, die Diskriminierungen fördern, sichtbar zu machen. Die Arbeitsgruppe setzt sich für die Möglichkeit von Individualklagen beim UNO-Ausschuss gegen Rassismus ein (Artikel 14 der RDK) und strebt eine Analyse der Gesetzgebung auf eidgenössischer und kantonaler Ebene an.

Arbeitsgruppe Medien

Die AG Medien hat dieses Jahr zwei grössere Projekte vorangetrieben:

Brandsätze – Fortbildungskurs für Medienschaffende

In Zusammenarbeit mit dem MAZ, dem Medienausbildungszentrum Luzern, und der Höheren Fachschule für Journalismus, organisiert sie am 8. Oktober 1996 einen Fortbildungskurs für Medienschaffende. Nach einer theoretischen Einführung mit Beispielen aus der Praxis üben sich die Medienschaffenden in Workshops in fairer journalistischer Darstellung und reflektieren auch über ihre Arbeit im Redaktionsalltag.

Kreativ-Wettbewerb

Mitte Mai wurde mit Unterstützung des Bundes Schweizer Werbeagenturen (BSW) ein Kreativ-Wettbewerb gegen Rassismus und Antisemitismus in der Schweiz lanciert. Der Aufruf ist auf grosses Interesse gestossen. Über dreissig Agenturen aus der deutschen und französischen Schweiz haben sich für diese wichtige und anspruchsvolle Aufgabe gemeldet und arbeiten bis zum 15. September 1996 Kampagnen aus. Diese sollen von einer Jury beurteilt werden, der folgende Persönlichkeiten angehören: Rosmarie Dormann, Nationalrätin; Martin Heller, Direktor des Museums für Gestaltung, Zürich; Prof. Dr. Georg Kreis, Präsident der EKR; Simone Oppliger, Fotografin; Martin Suter, ehemaliger Präsident des Art Directors Clubs der Schweiz. Im Herbst werden sämtliche Arbeiten dem Publikum anlässlich einer Vernissage vorgestellt. Es ist vorgesehen, die drei prämierten Vorschläge der Öffentlichkeit zur Kenntnis zu bringen.

Arbeitsgruppe Schule

Artikel 7 des Internationalen Übereinkommens von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung verpflichtet die Schweiz, im Bildungswesen tätig zu werden:

«Die Vertragsstaaten verpflichten sich, unmittelbare und wirksame Massnahmen, insbesondere auf dem Gebiet des Unterrichts, der Erziehung, Kultur und Information, zu treffen, um Vorurteile zu bekämpfen, die zu Rassendiskriminierung führen, zwischen den Völkern und Rassen- oder Volksgruppen Verständnis, Duldsamkeit und Freundschaft zu fördern sowie die Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der Erklärung der Vereinten Nationen über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und dieses Übereinkommens zu verbreiten.»

Nun ist aber das schweizerische Bildungswesen auf der Stufe der obligatorischen Volksschule stark föderalistisch organisiert, was bedeutet, dass jeder Kanton autonom seine eigene Erziehungsgesetzgebung macht. Interkantonale Zusammenarbeit und Absprachen finden nur in Form von Kommissionen und Arbeitsgruppen statt. Auf schweizerischer Ebene ist es die Kantonale Erziehungsdirektorenkonferenz, welche koordiniert und sich zu gesamtschweizerischen schulpolitischen Fragen äussert. Der Bund selber hat im schweizerischen Volksschulwesen weder gesetzgeberischen noch koordinierenden Einfluss. Die EKR hat als eidgenössische Kommission ihre Tätigkeiten im Schulbereich in diese schulpolitische Landschaft richtig einzubetten. Aus diesem Grund hat sich die Arbeitsgruppe «Schule» als erstes einen Überblick über die bestehenden Strukturen verschaffen müssen. Sie hat dabei festgestellt, dass im Schulbereich das Thema Rassismus seit einigen Jahren in mehr oder weniger intensiver Form bereits bearbeitet wird.

Bestandesaufnahme

Die Schweizerische Erziehungsdirektoren-Konferenz EDK hat in ihrer Erklärung «Schule und Rassismus» vom 6. Juni 1991 folgende Aussage gemacht:

«Die schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) begrüsst den Beitritt der Schweiz zum Abkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.

Das weltweite Problem der Respektierung der Menschenrechte, aber ebenso das Zusammenleben mit Menschen aus anderen Ländern und Kulturen in der Schweiz fordern auch das Bildungswesen heraus.

Für unsere Schulen gelten allgemein die in den «Empfehlungen der EDK zur Schulung der fremdsprachigen Kinder und Jugendlichen» festgehaltenen Grundsätze:

- ▶ *volle Integration der fremden Kinder und Jugendlichen*
- ▶ *Wertschätzung der anderen Kultur dieser Menschen und positive Rücksichtnahme darauf.*

Darüber hinaus hat die Schule aller Stufen zur Achtung vor den Mitmenschen, zur Toleranz unter religiösen, ethnischen sozialen u. a. Gruppen und zum Frieden unter den Völkern zu erziehen. Unterricht und Erziehung in der Schule wirken darauf hin, dass offene und versteckte Formen von Rassismus bewusst gemacht und bekämpft werden und dass die Begegnung mit fremden Menschen und Gruppen angstfrei und offen verlaufen kann.

Diese Grundsätze sollen namentlich auch in der Lehrerbildung und Lehrerfortbildung sowie bei der Erstellung von Lehrplänen und Lehrmitteln beachtet werden.»

Die EDK hat zudem einen Beauftragten für Migrationsfragen ernannt, welcher als Anlauf- und Koordinationsstelle für Fragen der Kantone im Bereich der Schulung der Fremdsprachigen und der interkulturellen Erziehung funktioniert.



Viele Kantone haben in ihren Erziehungsdepartementen Fachstellen für interkulturelle Erziehung eingerichtet. Zu ihren Aufgaben gehört unter anderem das Engagement gegen Rassismus. Auf ihre Initiative ist das Thema «Schule und Rassismus» in verschiedenen Kantonen auch in die Programme der Lehrerbildung aufgenommen worden.

Neben den staatlichen Institutionen gibt es auch eine Reihe von Nichtregierungsorganisationen, die sich mit dem Thema Rassismus und Schule beschäftigen, sei es durch die Herstellung von entsprechenden Publikationen und Lehrmaterialien, durch das Anbieten von Kursen oder durch Öffentlichkeitsarbeit.

Schlussfolgerung und Ausblick

Die EKR wird mit all diesen staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen zusammenarbeiten und

deren Tätigkeit ideell unterstützen. Sie wird auch die Bildungsforschung in diesem Bereich genau verfolgen und allenfalls selber Vorschläge für Forschungsprojekte einreichen.

Als konkreten nächsten Schritt plant die EKR eine schweizerische Tagung für Bildungsfachleute zum Thema «Möglichkeiten und Grenzen der Bildung im Bereich Rassismus».

Im weiteren unterstützt sie die Bewegung «Schule ohne Rassismus», die daran ist, sich auch in der Schweiz zu etablieren. Dieses Projekt, welches in Belgien entwickelt wurde und schon in einigen weiteren europäischen Ländern erfolgreich durchgeführt wird, hat zum Ziel, die Schüler einer ganzen Schule für antirassistisches Handeln und Verhalten zu motivieren und die Schule dafür mit dem Titel «Schule ohne Rassismus» auszuzeichnen.



Les activités de la Commission fédérale contre le racisme et de ses groupes de travail en 1996

Les membres de la CFR se réunissent cinq fois l'an, et sa présidence huit à dix fois par année. Entre ces réunions, elle exerce ses activités dans le cadre de groupes de travail (voir ci-dessous) et ad hoc pour préparer des prises de position et des consultations. L'un des objectifs de la première année consistait à établir des contacts systématiques avec les autorités à l'échelon fédéral, cantonal et communal ainsi qu'avec des organisations non gouvernementales (ONG). Les modalités de la future collaboration ont été discutées à l'occasion de deux séances de travail avec les représentants des cantons et des ONG.

Cette année, la CFR organise au «Medienausbildungszentrum» de Lucerne un cours destiné aux journalistes (8 octobre 1996) et, en collaboration avec la «Gesellschaft Minderheiten Schweiz», un séminaire intitulé «Langage et racisme» (Zurich, 29 novembre 1996).

Pour mieux maîtriser ce vaste mandat, la CFR s'est scindée lors de sa première réunion en quatre groupes de travail: Monde du travail, Autorités, Médias, Ecole. Un cinquième, appelé Migration, est entré en fonction en août 1996.

Groupe de travail Monde du travail

Ce sont des gens de nationalité suisse et d'autres qui ont fait du «lieu de travail» Suisse ce qu'il est.

Dans les périodes économiquement difficiles, les «autres», les «étrangers» sont perçus plus intensément comme concurrents en matière d'emploi et de perspectives d'avenir. Mais l'exclusion est la pire des solutions pour surmonter la phase actuelle de restructurations. Aussi les partenaires sociaux organisent-ils en commun une campagne destinée à éviter que les travailleurs étrangers soient confinés dans le rôle de boucs émissaires.

Dans le sillage d'une action commune de la fédération des associations patronales allemandes et de la fédération des syndicats allemands, placée sous la devise «Cohabiter avec des étrangers – progresser ensemble», la CFR lancera un projet proposant aux jeunes en cours de formation professionnelle et à leurs formateurs un matériel et des outils les incitant à faire preuve de tolérance envers les minorités et, le cas échéant, à aborder les conflits sans violence.

- *Objectif:* améliorer la cohabitation entre migrants et autochtones sur le lieu de travail, éliminer les préjugés et, partant, faire prendre mieux conscience des extrémismes racistes dans la société.
- *Cible:* apprentis et jeunes travailleurs ainsi que formateurs et enseignants dans les entreprises et les écoles professionnelles.
- *Moyens:* fiches de données simples mais attrayantes, posters pour les tableaux d'affichage des

entreprises, documentation plus détaillée pour les formateurs et les enseignants.

- ▶ *Elaboration*: le groupe de travail Monde du travail élaborera la stratégie et le matériel en collaboration avec les partenaires sociaux, les organisations faitières, des experts et les mass média en tenant compte des expériences faites dans d'autres pays. La campagne reposera également sur les propositions reçues dans le cadre du concours organisé par la CFR.

Groupe de travail Autorités

Le racisme et les autres formes de discrimination ne peuvent être combattus au seul plan national; la CFR a besoin de partenaires cantonaux et locaux. Comment peut-on développer à ces échelons la compréhension des autorités pour les cultures, religions, coutumes et opinions différentes? La CFR entend non pas adopter une attitude moralisatrice et dénonciatrice, mais au contraire faire office de conseillère et de truchement avec les instances nationales ou internationales et, en cas de besoin, de coordinatrice dans le cadre de certaines activités.

Pour mieux coordonner ses activités futures, la CFR a prié les cantons de désigner des personnes avec lesquelles elle puisse entrer en contact plus étroit et régulier. Une première discussion avec ces partenaires cantonaux à propos des stratégies envisageables et des mesures concrètes à l'échelon communal, cantonal et fédéral a eu lieu à la fin août.

En plus du contact avec les autorités, le groupe de travail Autorités a été chargé de porter un regard critique sur leur attitude et leurs activités ainsi que de souligner les lacunes structurelles ou institutionnelles qui encouragent les discriminations. Elle s'engage en faveur de la possibilité de plaintes individuelles devant la Commission des Nations unies contre le racisme (article 14 de la Convention des Nations unies contre le racisme et la discrimination raciale) et vise à une analyse des législations fédérale et cantonales.

Groupe de travail Médias

Cette année, le groupe de travail Médias a réalisé deux projets importants.

«Brandsätze» –

Cours de perfectionnement pour les mass média

En collaboration avec le MAZ (Medienausbildungszentrum) de Lucerne et de l'Ecole supérieure de journalisme, il organise le 8 octobre 1996 un cours de perfectionnement pour les mass média. Après une introduction théorique illustrée par des exemples, les journalistes réunis en ateliers s'exerceront au compte-rendu journalistique équitable et ré-

fléchiront à leur travail dans le quotidien rédactionnel.

Concours de créativité

A la mi-mai, un concours de créativité contre le racisme et l'antisémitisme en Suisse a été lancé avec le soutien de l'Union Suisse d'Agences-Conseils en Publicité (USC). Cet appel a rencontré un considérable écho. Plus de trente agences de Suisse romande et de Suisse alémanique ont annoncé leur candidature pour cette tâche importante et exigeante. Elles ont d'ici au 15 septembre 1996 pour élaborer leurs campagnes qu'un jury composé des personnalités suivantes examinera: Rosmarie Dormann, Conseillère nationale; Martin Heller, directeur du «Museum für Gestaltung», Zurich; Professeur Georg Kreis, Président de la CFR; Simone Oppliger, photographe; Martin Suter, ancien président de l'Art Directors Club de Suisse. A l'automne, tous les travaux seront présentés au public à l'occasion d'un vernissage. Il est prévu de publier les trois campagnes primées afin de les faire connaître au public.

Groupe de travail Ecole

L'article 7 de la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale fait obligation à la Suisse d'agir dans le domaine de l'éducation:

«Les Etats parties s'engagent à prendre des mesures immédiates et efficaces, notamment dans les domaines de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et de l'information, pour lutter contre les préjugés conduisant à la discrimination raciale et favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre nations et groupes raciaux ou ethniques, ainsi que pour promouvoir les buts et principes de la Charte des Nations Unies, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de la Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et de la présente Convention.»

Or, à l'échelon de l'école primaire obligatoire, le système éducatif helvétique est fortement fédéralisé, ce qui signifie que chaque canton possède sa propre législation en la matière. La collaboration intercantonale et les accords n'ont lieu que dans le cadre de commissions et de groupes de travail. Au niveau national, c'est la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique qui se charge de la coordination et s'exprime à propos de questions de politique scolaire regardant tous les cantons. La Confédération elle-même n'a aucune influence sur le système suisse d'enseignement primaire en matière de législation ou de coordination.

En sa qualité de commission fédérale, la CFR doit intégrer correctement ses activités d'ordre scolaire dans ce paysage. C'est pourquoi le groupe de travail



Ecole a dû commencer par se faire une idée des structures existantes. Cela lui a permis de constater qu'à l'école, le racisme est abordé de manière plus ou moins intensive depuis quelques années déjà.

Analyse de la situation

Dans sa déclaration du 6 juin 1991 intitulée «Le racisme à l'école», la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a affirmé ceci:

«La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) salue l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

Le problème du respect des droits de l'homme, qui se pose au niveau mondial, et celui de la convivialité avec les ressortissants d'autres pays et de cultures différentes, qui se pose en Suisse, constituent en effet un double défi pour l'instruction publique.

Notre système éducatif se réclame en général des principes définis par les «Recommandations de la CDIP sur la scolarisation des enfants de langue étrangère» qui préconisent:

- *l'intégration optimale des enfants et adolescents étrangers;*
- *le respect et la tolérance des cultures qui leur sont propres.*

Mais l'école doit aller plus loin et éduquer les élèves de tous les degrés au respect du prochain, à la tolérance à l'égard d'autres groupes – religieux, ethniques, sociaux, etc. – ainsi qu'à la paix entre les nations. L'enseignement et l'éducation dispensés à l'école visent à dénoncer le racisme ouvert ou latent et à le combattre pour faciliter la rencontre de l'autre, qu'il soit seul ou en groupe.

On respectera ces principes tant au niveau de la formation initiale et continue des enseignants que lors de l'élaboration de plans d'études et d'outils pédagogiques.»

La CFR a en outre désigné un chargé des questions de migration, qui fait office d'interlocuteur et de coordinateur pour les cantons en ce qui concerne l'instruction des personnes de langue étrangère et l'éducation interculturelle.

De nombreux cantons ont créé dans leurs départements de l'instruction publique des services de l'éducation interculturelle dont la tâche consiste entre autres à s'engager contre le racisme. C'est à leur initiative que «Le racisme à l'école» a été intégré dans les programmes de formation pédagogique. Parallèlement aux organismes publics, toute une série d'organisations non gouvernementales s'occupe de cette question, que ce soit en y consacrant des publications et du matériel pédagogique, en proposant des cours ou par le biais des relations publiques.

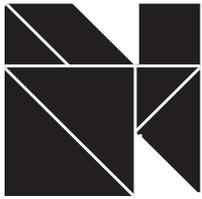
Conclusion et perspectives

La CFR collaborera avec toutes ces organisations étatiques et non gouvernementales et apportera son soutien moral à leur action. Elle suivra de près les

progrès de la recherche pédagogique dans ce domaine et, le cas échéant, soumettra elle-même des propositions de projets de recherche.

A titre de prochaine étape concrète, la CFR a prévu d'organiser un séminaire national pour les professionnels de la formation intitulé «Possibilités et limites de l'éducation dans le contexte du racisme». Par ailleurs, elle soutient le mouvement «Pour une école sans racisme», qui est en train de prendre pied en Suisse également. Ce projet, né en Belgique et réalisé avec grand succès dans un certain nombre d'autres pays européens, a pour objectif de motiver tous les élèves d'une école à agir et à se comporter de manière anti-raciste, moyennant quoi l'école se voit décerner le titre d'«école sans racisme».

La revue TANGRAM est élaborée et rédigée par le secrétariat de la CFR selon le système de milice. La qualité linguistique des articles et des traductions peut varier. Malheureusement, ce premier numéro favorise l'allemand, mais nous nous efforcerons à l'avenir d'assurer un meilleur équilibre des langues.



**Bücher
Livres
Libri**

ALEXANDRE GUYAZ
**L'incrimination
de la discrimination raciale**

Bern: Stämpfli, 1996
(ISBN 3-7272-0221-1)
335 Seiten, Fr. 88.-

L'interesse che suscita la tesi di laurea del dott. Guyaz è legata da un lato al fatto che essa costituisce uno dei primi studi sulla novella legislativa dell'art. 261^{bis} e dall'altro alle concrete proposte per migliorare la risposta giuridica al pericolo costituito da atti di discriminazione razziale.

Il razzismo e la xenofobia sono fenomeni di natura e complessità tali che sarebbe vano cercare di combatterli con la sola arma del diritto penale. Il dott. Guyaz lo evidenzia ponendo l'accento sulla necessità di mettere a punto un sistema coerente che sposi prevenzione e repressione, intervento locale, nazionale ed internazionale, settore pubblico e privato. Ad essere focalizzato è comunque – per evidenti ragioni – l'aspetto del perseguimento penale.

L'autore, dopo essersi soffermato sulla nozione di discriminazione razziale ed aver tracciato i progressi in questo campo nel diritto pubblico internazionale intervenuti a partire dalla fine della seconda guerra mondiale, presenta le differenti soluzioni nazionali adottate oggi nelle vicine Francia e Germania.

Se Parigi si è dotata di un importante arsenale legislativo per reprimere le azioni razziste e xenofobe, distinguendo in particolare le infrazioni di carattere privato da quella di carattere pubblico, la Germania invece si è limitata ad un solo articolo del Codice Penale. Ciò non le impedisce però di rispondere alle esigenze delle norme internazionali anche se – è del dott. Guyaz

il giudizio – solo le persone e le comunità che sono installate sul territorio tedesco godono di protezione, il che costituisce lacuna.

Per quanto concerne il nostro Paese, ricordato il difficile equilibrio tra rispetto della libertà personale, libertà di commercio ed industria, libertà di associazione e espressione da una parte e repressione di atti che mettono a repentaglio l'ordine pubblico e violano la libertà umana quale il razzismo e la xenofobia, dall'altra si ribadisce che la chiave di volta dell'intero sistema sta nella corretta applicazione del principio di proporzionalità.

Nell'ambito della realtà elvetica l'autore propone alcune interessanti riflessioni e rileva tra l'altro come il legislatore abbia scelto la via della repressione e della messa in pericolo astratta della quiete pubblica mentre richieda che l'atto di discriminazione razziale sia commesso «pubblicamente». Una corretta definizione di quest'ultimo termine pare ostica perché non è sempre semplice stabilire se un avvenimento sia percepibile o meno da una larga cerchia di persone.

A ragione quindi – ma questa è nostra valutazione personale – il dott. Guyaz propone di scorporare una parte dell'art. 261^{bis} vigente inserendolo quale articolo 178^{bis} nuovo con il marginale «atteinte à la dignité humaine» nel titolo III del nostro Codice penale, quello dei delitti contro l'onore e la sfera personale riservata. E' qui che troverebbe sede giuridica logica ed adeguata la repressione del gesto di chi ha violato la dignità umana di una persona richiamandosi alla sua appartenenza razziale etnica o religiosa. Un discorso che vale la pena, a parer nostro, d'approfondire.

ALEX PEDRAZZINI

PAUL M. SNIDERMAN,
THOMAS PIAZZA

The Scar of Race

*Cambridge/Mass., London: Harvard
University Press, 1993*
(ISBN 0-674-79010-3)
212 pages, ca. Fr. 20.-

Depuis la victoire aux États-Unis du mouvement des droits civiques dans les années soixante, une personne afro-américaine ne peut plus être formellement discriminée pour le simple fait qu'elle est Noire. Pourquoi, dans ces conditions, la question raciale ronge-t-elle toujours la société américaine? Dans une étude perspicace qui s'attaque à une série d'idées reçues, «The Scar of Race», deux chercheurs américains, Paul M. Sniderman, de la Stanford University et Thomas Piazza, de la University of California proposent de changer de perspective d'analyse. La réflexion proposée ouvre des pistes passionnantes dans le débat actuel sur la réalisation concrète d'une politique antiraciste.

«Il faut remettre le politique au coeur de l'analyse», telle est la conclusion principale fondée sur d'importantes enquêtes d'opinion nationales et régionales, effectuées notamment grâce au jeu de rôle sur ordinateur. Par leur propos, les auteurs ont conscience de heurter une conception morale du combat antiraciste qui a traditionnellement dominé la politique intégrationniste aux États-Unis, illustrée par le fameux ouvrage du politologue Gunnar Myrdal «An American Dilemma» paru en 1944. Celui-ci y dénonçait le fossé qui existait entre l'idéal de la démocratie américaine – liberté de l'individu, l'égalité, le libéralisme – et les horreurs de la réalité du racisme, contribuant ainsi à placer la question raciale sur le terrain du «bien» et du «mal».

Comparant l'Amérique des années quatre-vingt-dix et celle d'il y a trente ans, «The Scar of Race» part d'une intuition: si aujourd'hui le racisme ordinaire persiste et la tension raciale tend à s'aggraver, c'est parce que le sens et le contenu de la question raciale ont profondément évo-

lué chez les Américains. En méconnaissant ce changement, les partisans de la lutte contre le racisme sont aujourd'hui dans une impasse qui peut se révéler dangereuse pour la société américaine dans son ensemble.

Dans la problématique raciale, la race en tant que telle a perdu de son importance, ce qui constitue en soi un progrès. La question ne se résume plus à dire que «l'on aime ou que l'on n'aime pas» les Juifs ou les Noirs, p.ex. C'est se tromper gravement sur la nature des désaccords actuels sur les mesures antidiscriminatoires proposées (*affirmative action, welfare, fair housing, etc.*), que d'ignorer l'influence des diverses sensibilités politiques, dans ce domaine comme dans bien d'autres. Il n'est tout simplement pas vrai, poursuivent-ils, que le racisme blanc soit la cause déterminante du rejet de certaines politiques comme l'affirmative action. Il y a trente ans, l'opposition des Blancs à toute mesure propre à mettre fin à l'inégalité raciale était massive et systématique. Aujourd'hui, cela n'est plus le cas même si l'octroi des droits civiques et politiques n'a pas eut raison du préjugé raciste. Celui-ci persiste bel et bien et la plupart des personnes interrogées ne se gênent plus pour l'exprimer. Mais s'agit-il encore de racisme ou n'est-on pas en présence d'un rejet plus général de toute personne se situant hors du groupe, quelle que soit sa race, sa religion ou son origine ethnique?

Quoi qu'il en soit, ce préjugé n'est plus assez important pour dominer la réflexion politique ou les choix politiques de l'Américain moyen. Bien plus, et c'est une autre révélation de cette étude, l'opinion «raciste», quand elle s'exprime, n'est pas figée une fois pour toutes mais varie selon le type de mesures antiracistes proposées. Un des grands intérêts de «The Scar of Race» est de montrer que l'acceptation ou le rejet de celles-ci s'expliquent par le modèle politique qui inspire chacune d'entre elles.

Les auteurs en proposent trois :

- le modèle *sécurité sociale*, qui consiste en une politique raciale remontant

au New Deal, centrée sur l'engagement du gouvernement en faveur des défavorisés;

- celui de *la conscience raciale*, impliquant des mesures de traitement préférentiel ainsi que des quotas dans les établissements scolaires et universitaires. Ce modèle dépasse la question générale du bien fondé du rôle de l'État ou la question des droits civils.
- Enfin, *la politique de l'égalité de traitement* – qui recueille l'adhésion de l'immense majorité des Américains, même si ceux-ci divergent encore profondément sur le rôle et l'action de l'État dans la réalisation des droits formels.

En gardant à l'esprit ces trois groupes de références, on comprend mieux pourquoi une même personne se dira p.ex. favorable à la politique du «fair housing» qui interdit à un propriétaire de refuser de vendre sa maison à un Noir mais s'opposera à la politique des quotas. Dans le premier cas de figure, c'est le principe de l'égalité de traitement qu'il faut assurer. Dans l'autre cas, il s'agit précisément d'une exception à ce principe, consistant à favoriser activement – pour des raisons antiracistes – une catégorie de la population par des mesures de discrimination positive. Or, selon les auteurs, cela est profondément contraire aux valeurs du credo américain. C'est aussi la notion sous-jacente de développement séparé des communautés raciale que l'on refuse du même coup, inspiré de la prise de conscience de la spécificité de chaque race apparue dans les années septante et quatre-vingts. En persistant, au nom de l'antiracisme, dans un choix de mesures politiques qui soulèvent la condamnation quasi unanime des Blancs et de près de 50% des Noirs, on risque d'obtenir l'effet inverse de celui recherché, à savoir alimenter le racisme et renforcer le fossé entre les communautés ethniques.

Le constat de la flexibilité des opinions est aussi important pour une autre raison. Dans l'élaboration des stratégies antiracistes, il y a bien une marge d'influence sur les choix individuels que l'on avait sous-

estimée jusqu'à présent. La flexibilité de l'opinion se manifeste même à l'égard d'une même mesure: pas moins de 40% des personnes interrogées ont ainsi changé d'opinion, que ce soit dans un sens «raciste» ou «antiraciste», après avoir été confrontées à des contre-arguments des enquêteurs.

Il faut donc être prêt à admettre qu'il peut y avoir plusieurs politiques antiracistes, basées sur des choix multiples, en fonction de l'enjeu et du domaine concerné par les mesures antidiscriminatoires débattues. Il est temps, concluent Paul M. Sniderman et Thomas Piazza, de désacraliser la question raciale et de lui faire intégrer l'espace politique traditionnel. Sans cela, la cause intégrationniste est vouée à la régression, voire à l'échec.

BOËLSAMBUC

LIDA VAN DEN BROEK

**Am Ende der Weisheit.
Vorurteile überwinden.**

Berlin: Orlanda Frauenverlag 1993 (2., überarb. Aufl.) (ISBN 3-922166-47-4) 152 Seiten, Fr. 31.–

Lida van den Broeks Handbuch hat zwei Stärken: ein sehr stringentes Modell und eine praxisorientierte Anleitung, Rassismus ohne individuelle Schuldzuweisungen zu bekämpfen.

Zum Modell: Van den Broek stellt fest, dass Rassismus eine weltweit wirkende Form der gesellschaftlichen und individuellen Unterdrückung ist. Sie definiert dabei Rassismus als ein der modernen Gesellschaft inhärentes Herrschaftsinstrument der Weissen über die Schwarzen, das seit der Beherrschung Afrikas durch die Europäer wirksam ist. Demnach erfasst Rassismus heute in allen Systemen weisse Menschen in ihrer Rolle als Subjekt dieser Unterdrückung und Schwarze als deren Objekt. Eng mit ökonomischen Interessen verbunden, bildet Rassismus einen strukturellen Bestandteil des Kapitalismus. Ohne auf den mittelalterlichen religiösen Ursprung des An-

tisemitismus einzugehen, definiert die Autorin pauschal auch den Antisemitismus als eine Form der ökonomischen Unterdrückung, die sich gegen die Juden als Angehörige der besitzenden Klasse wende.

Die Autorin listet die Unterdrückungsmechanismen auf, die neben Rassismus in der Gesellschaft wirksam sind: Sexismus als die Unterdrückung von Frauen, Klassenherrschaft als Unterdrückung der Unterschichten, Antisemitismus als Unterdrückung der Juden, Heterosexismus als Unterdrückung von Homosexuellen, Ageismus als Unterdrückung von alten Menschen, Adultismus als Unterdrückung von Kindern sowie schliesslich Bodyismus, die Unterdrückung von Behinderten. Wichtig ist die Unterscheidung zwischen diesen institutionalisierten Formen von Unterdrückung und spontanen Benachteiligungen, denen Individuen z.B. aufgrund irgendwelcher Körpermerkmale oder anderer Besonderheiten ausgesetzt sein können. Diese Differenzierung könnte auch in der hiesigen Diskussion klärend wirken. An der Frauenbewegung illustriert van den Broek, wie das Leiden an unterschiedlichen Formen von Diskriminierungen die Betroffenen spaltet und die Bildung von Solidarität verhindert.

Als strukturelle und institutionalisierte Form von Unterdrückung, die mit den Produktionsverhältnissen korreliert, hat Rassismus eine tiefgreifende Wirkung. Die individuelle und gesellschaftliche Sozialisation von Weissen und Schwarzen erfolgt gemäss rassistischen Vorstellungen und Bildern – jederzeit und überall, sagt van den Broek. Stereotypen von schwarzen und weissen Menschen setzen sich in der individuellen Erfahrung fest und zementieren vermeintliche Überlegenheit und Unterlegenheit. Unverarbeitete Emotionen – z.B. in der Kindheit erlebte erschreckende Bilder, Negativreaktionen von dem Kinde nahestehenden Erwachsenen – sind ein Nährboden für individuellen Rassismus. Es erfolgt für jeden

Menschen eine eigentliche Konditionierung, die Welt mit einer rassistischen Brille wahrzunehmen, die dazu dienen soll, systemimmanent die gegenseitigen Positionen aufrechtzuerhalten. Diese Konditionierung ist beengend für beide Seiten, auch für die privilegierten Weissen, die schliesslich gar nicht anders können, als unterdrückendes Verhalten zu übernehmen. Auch sie sollten nach van den Broek ein Interesse haben, dieser Konditionierung und damit dem Rassismus zu entkommen.

Lida van den Broek sieht deshalb antirassistische Arbeit als Emanzipationsarbeit – weg von Schuldgefühlen, weg von Ausgrenzungsmechanismen auf eine Bündnis- und Koalitionsstrategie hin, welche Hautfarben, Geschlechtszugehörigkeit oder andere Trennungen überwindet. Klar erteilt die Autorin den antirassistischen Bewegungen eine Absage, die mit Schuldzuweisungen vorgehen und «das Gute» allein für sich beanspruchen wollen. Im Kapitel «Praxis» gibt van den Broek Anweisungen, auf welche unterschiedliche Weise Schwarz und Weiss Rassismus emanzipatorisch bearbeiten können. Bei den Weissen geht es um Bewusstwerdung des eigenen Rassismus und um die Freigabe von Machtpositionen zugunsten der Schwarzen. Für die Schwarzen geht es um die Bewusstwerdung, wie sehr sie als die Unterdrückten die Auswirkungen von Rassismus verinnerlicht haben, und wie sie lernen können, Machtpositionen aus einer selbstsicheren Haltung heraus zu besetzen. Aus einem ausgeglichenen Kräfteverhältnis zwischen Weissen und Schwarzen erst wird eine vertiefte Solidarität und der *gemeinsame* Kampf gegen Rassismus möglich.

Die im letzten Teil des Buches aufgeführten Trainingssequenzen geben Anleitung zu Übungen in Gruppen, die Lida van den Broek erfolgreich durchgeführt hat. Gewarnt sei allerdings davor, solche Übungen ohne eigenes absolviertes Intensivtraining mit dem Buch in der Hand durchzuführen. Ganz

gemäss der Autorin werden dabei sehr viele unterdrückte kollektive und individuelle Emotionen freigesetzt.

..... DORIS ANGST YILMAZ

HEIDE-MARIE LAUTERER
Liebestätigkeit für die Volksgemeinschaft.
Der Kaiserswerther Verband
deutscher Diakonissenmutterhäuser
in den ersten Jahren des NS-Regimes

Göttingen: Vandenhoeck&Ruprecht, 1994
 (ISBN 3-525-55722-1)

240 Seiten, 4 Abbildungen, Fr. 58.–

Im April des Jahres 1933 waren die ersten antijüdischen Gesetze erlassen worden, die den Ausschluss jüdischer Beamter, Lehrkräfte und Studierender aus Verwaltung, Schule und Hochschule zur Folge hatten. Am 14. Juli 1933 wurde in Deutschland durch das Reichskabinett das «Gesetz zur Verhütung erbkranken Nachwuchses» verabschiedet. Zusammen mit den sogenannten Nürnberger Gesetzen vom September 1934 und Oktober 1935, die die Eheschliessung und den Geschlechtsverkehr zwischen Juden und (arisch) Deutschen bzw. Sterilisierten und Nicht-Sterilisierten untersagten, waren diese Erlasse die Grundlage der nationalsozialistischen Sterilisationspolitik, die auch unter dem Begriff «Verhütung unwerten Lebens» gefasst wurde. Sie waren die Vorstufe dessen, was die NS-Rassenhygienepolitik schliesslich mit der «Euthanasie-Aktion» und der «Aktion T4» zur «Vernichtung lebensunwerten Lebens» brachte. «Rassisch minderwertige» Menschen wurden eliminiert, um die «rassische Aufartung» des deutschen Volkes sicherzustellen.

Das «Gesetz zur Verhütung des erbkranken Nachwuchses» und seine Anwendung in der Praxis der karitativen Institutionen der Diakonissenmutterhäuser steht im Zentrum der wissenschaftlichen Untersuchung von Heide-Marie Lauterer. Sie ist der Frage nachgegangen, wie sich eine Organisation, die sich im «Auftrag Jesu Christi» die Aufgabe

gestellt hatte, «an Armen, Kranken, Kindern und allen der Erziehung und Pflege Bedürftigen Dienst zu tun», angesichts der Rassenhygienepolitik, die sich auch gegen die Existenz ihrer in Pflege genommenen Menschen richtete, verhielt. Mit ihrer Mikrostudie über die beiden Jahre 1933 und 1934 spürt Lauterer den Anfängen der Entwicklungen sowohl auf staatlicher wie auch auf kirchenpolitischer Ebene nach und verknüpft sie mit individuellen Biographien und Entscheidungsfindungsprozessen, die in plastischer Weise herausgearbeitet werden. Die dichte Beschreibung nähert sich den unterschiedlichen Positionen und den Dilemmata an, die sowohl für Entscheidungsträger wie auch für die direkt in der Arbeit stehenden Diakonissen zentral waren.

Die Studie von Heide-Marie Lauterer zeigt auf, wie die Verantwortlichen nach Argumentationen rangen, die den absolut gegensätzlichen Ansprüchen christlicher Ethik und nationalsozialistischer Rassenhygienepolitik gerecht werden könnten. Da wird zunächst von «positivem Christentum» gesprochen, davon, dass es um den Dienst an der Volksgemeinschaft gehe, und schliesslich, dass auch die Caritas den Aufwand für den einzelnen «nach dem Gesichtspunkt der Wertung des einzelnen für das Volksganze» abwägen müsse. Mit eifrigem Bemühen um Neutralität versuchte der Verband, zwischen den Fronten zu bestehen und sich weder gänzlich vom NS-Regime einvernehmen zu lassen noch sich klar auf die Seite der Bekennenden Kirche zu stellen. Diese Positionslosigkeit brachte die in der praktischen Arbeit stehenden Schwestern, die im täglichen Kontakt mit Kranken, Gebrechlichen und Behinderten standen, in oft kaum überwindbare Gewissenskonflikte. Die Autorin versucht mittels eines Resistenzbegriffs, der von einer streng wirkungsgeschichtlichen Beurteilung absieht, Handlungsmöglichkeiten, die zwischen «Ja und Nein» stehen, auszuloten und die kleinen «Resistenzen» des Alltags aufzuzeigen.

Obwohl sie dabei fündig geworden ist, zeigt die traurige Bilanz des Buches, dass es sich auch in diesem Zusammenhang nur um wenige handelte. Lauterer kommt zum Schluss, dass diakonisches Handeln, «auch wenn oder gerade weil sich der Verband so sehr um politische Neutralität bemühte, gesellschaftliches Handeln [war], das die Teilhabe an dem von nationalsozialistischen Gewaltmassnahmen durchgesetzten gesellschaftlichem Geschehen einschloss».

SIMONE PRODOLLIET

MEJA MWANGI

**Kariuki und sein weisser Freund.
Eine Erzählung aus Kenya**

Göttingen: Lamuv/BAOBAB, 1996
(zweite Auflage) (ISBN 3-88977-322-2)
160 Seiten, Nachwort des Autors, Fr. 19.80

Eines der besten ins Deutsche übersetzten afrikanischen Jugendbücher ist «Kariuki und sein weisser Freund» des kenianischen Autors Meja Mwangi. Bekannt geworden ist Mwangi durch seinen Roman für Erwachsene «Nairobi River Road» und zahlreiche weitere Bücher, die in Deutsch erhältlich sind.

«Kariuki und sein weisser Freund» ist sein erstes Jugendbuch. Es handelt vom dreizehnjährigen Kariuki, der in einer kleinen Dorfgemeinschaft der Kikuyu in Kenia lebt. Die Geschichte spielt zur Kolonialzeit, als die ersten Anzeichen eines Befreiungskampfes der Mau-Mau die europäischen Grundbesitzer in Kenia verunsicherten.

Das erste Kapitel führt mitten in den Konflikt. Weil das Jagdgewehr des weissen Grundbesitzers Bwana Ruin verschwunden ist, lässt dieser das ganze Dorf von Soldaten umstellen und alle Hütten durchsuchen, während die Dorfbevölkerung ohne Essen und Trinken in der brütenden Hitze in einem kleinen Viehperch eingesperrt wird. Weder vom gestohlenen Gewehr noch von den Mau-Mau weiss jemand etwas. Kariuki hört zum ersten Mal direkt von dieser Befreiungsbewegung.

Er ahnt nicht, dass es sich um die «Leute des Waldes» handelt, über die nur im Flüsterton gesprochen wird.

Kurz nach diesem Ereignis beginnen für Kariuki die Sommerferien. Eines Tages trifft Kariuki beim Wasserholen am Fluss einen weissen Jungen. Glücklicherweise, einen Gleichaltrigen anzutreffen, verwickelt er Kariuki in ein Gespräch mit vielen Fragen. Nigel, so heisst der Junge, kommt aus England und ist hier bei Bwana Ruin, seinem Grossvater, in den Ferien. Vieles, was Kariuki ihm sagt, kann er nicht verstehen, zum Beispiel, warum Kariuki in diesem Wasser nicht fischen und warum er keine Fische essen darf, da alles dem Grundbesitzer gehört. Flüsse und Fische gehören doch allen; so ist das jedenfalls da, wo Nigel herkommt. Kariuki spürt, dass er vielleicht mit diesem Jungen gar nicht zusammensein darf. Aber der kommt so unbefangen auf ihn zu, dass er ihm gar nicht ausweichen kann. Und irgendwie will er es auch nicht.

Nach dieser ersten Begegnung erscheint Nigel jeden Tag bei Kariuki, hilft ihm, die vielen Hausarbeiten zu erledigen, damit Kariuki schneller frei ist für die gemeinsamen Streif- und Jagdzüge. Kariukis Eltern und Nigels Grossvater sehen diese Freundschaft aus unterschiedlichen Gründen nicht gern. Zu Recht fürchtet Kariukis Vater, seine Stelle als Koch bei Bwana Ruin zu verlieren, sollte Nigel auch nur das geringste geschehen. Und Bwana Ruin will unter keinen Umständen, dass Nigel Kariuki Dinge lehrt, die seine Untergebenen nichts angehen. Darum verbieten sie den Jungen, sich zu treffen. Nigel ignoriert das Verbot seines Grossvaters. Kariuki versucht immer wieder, sich daran zu halten, aber seine Lust am Abenteuer und die Freude, mit Nigel zusammen zu sein, sind stärker.

Während der letzten Jagd vor Ferienende verschwindet Nigel plötzlich. Kariuki sucht ihn tagelang verzweifelt, bis er ihn schliesslich geknebelt und gefesselt in einer Höhle findet. Nigel ist von den

Mau-Mau entführt worden, um Bwana Ruin zu erpressen. Nur Hari, Kariukis älterer Bruder, der mit den Mau-Mau zusammenarbeitet, kann Nigel befreien. Doch das kostet ihn das Leben. Im Schmerz um seinen Bruder erfährt Kariuki die Nähe des neu gewonnenen Freundes. Er und Nigel sind unzertrennlich geworden.

Gekonnt wird hier die Entstehung einer unkomplizierten, selbstverständlichen Freundschaft geschildert, die aus einer langsamen Annäherung von zwei Jungen aus völlig unterschiedlichen Verhältnissen und Lebenshintergründen entsteht. Dabei wird die afrikanische Welt und jene der Weissen aus Kariukis Perspektive gezeigt, eine für uns neue Erfahrung. Kariukis Alltag ist hart. Auch er leidet unter der brutalen Willkür, denen die schwarzen Landarbeiter und ihre Familien durch Grundbesitzer, Schuldirektor und Soldaten ständig ausgesetzt sind. Sein einziger Freiraum sind die abenteuerlichen Streifzüge und nun das Zusammensein mit Nigel.

«Kariuki und sein weisser Freund» vereint alles in sich, was ein gutes Jugendbuch ausmacht: Es ist spannend, abenteuerlich, humorvoll und vermittelt tiefe, nachhaltige Gefühle. Beim Lesen schlüpft man sozusagen in eine fremde Haut und erhält so einen unmittelbaren Einblick in das Leben eines Kindes in einer afrikanischen Gesellschaft. Kein Wunder also, dass «Kariuki und sein weisser Freund» den deutschen Jugendbuchpreis erhalten hat.

(Lesealter: ab 11 Jahren)

HELENE SCHÄR

PATRICIA PALACCO

Frau Katz und Tuches

Frankfurt: Alibaba, 1995

(ISBN 3-86042-162-X)

30 Seiten, Fr. 24.80

Aus dem Angebot an Bilderbüchern, die sich mit fremden Gesellschaften befassen, ist mir eines besonders aufgefallen, weil es zwei

bei uns oft als Aussenseiter behandelte Figuren auf eine völlig unerwartete Weise zusammenbringt. Es handelt von einer alten Jüdin und einem schwarzen Jungen, die sich kennen und lieben lernen.

Das mit viel Witz, Humor und Ironie erzählte und illustrierte Buch wird sowohl Kindern als auch Erwachsenen gut gefallen: Seit ihr Mann gestorben ist, fühlt sich Frau Katz sehr einsam. Darum besucht Larnels Mutter sie fast jeden Tag. Einmal ist der kleine Larnel auch dabei und hört, wie Frau Katz traurig sagt, sie und ihr Mann hätten keine Kinder gehabt und nun wäre sie zu Chanukka und Pessach, den beiden jüdischen Familienfesten, immer allein. Da denkt sich Larnel etwas aus.

Am nächsten Tag klopft der kleine Junge an Frau Katz' Tür, im Arm eine winzige Katze. Er habe nachgedacht, sagt er. Ihre Katze hätte viele Junge gehabt, und für alle hätten sie einen Platz gefunden, nur für dieses struppige Ding hier nicht, und er zeigt es hoch. Keiner wolle es haben, weil es so hässlich sei. Aber Frau Katz findet es nicht hässlich – nur, wenn sie es zu sich nimmt, braucht sie Hilfe von Larnel, denn sie hat noch nie in ihrem Leben eine Katze aufgezogen. Das kann Larnel leicht versprechen. Weil Frau Katz eine Jüdin ist, findet sie, die kleine Katze brauche einen jiddischen Namen. Sie soll Tuches heissen.

Tuches wächst zu einer herrlichen Katze heran. Frau Katz verwöhnt sie rund um die Uhr. Larnel hält sein Versprechen. Jeden Tag nach der Schule kommt der schwarze Nachbarsbub vorbei, und jeden Tag erzählt ihm Frau Katz aus ihrem Leben, über Feste und Bräuche und die Geschichte der Juden. Eines Tages, als Frau Katz gerade beim Einkaufen ist, verschwindet Tuches. Frau Katz und Larnel suchen sie überall, machen eine Vermisstmeldung.

Nach einer stürmischen Nacht klopft es an der Tür von Frau Katz. Larnels Vater und der Nachbar stehen davor mit einer struppigen Katze im Arm: Tuches. Was für eine Erleichterung! Von da an will Tu-

ches gar nicht mehr rausgehen. Das Pessach-Fest steht bevor. Larnel hilft Frau Katz bei den Vorbereitungen. Es gibt ein gutes Essen (die Rezepte dazu finden sich auf dem Vorsatzpapier im Buch), und als besondere Überraschung des Tages hat Tuches vier kleine Kätzchen geboren.

Die Jahre gehen vorüber, Frau Katz und Tuches und all ihre Kinder werden ein Teil von Larnels Familie. Sie ist nicht mehr einsam und hat ihre Trauer überwunden. Larnel lernt durch das jüdische Brauchtum eine ihm fremde Welt kennen und lieben.

(Lesealter: ab 7 Jahren)

HELENE SCHÄR

WILL EISNER

South Bronx, Dropsie Avenue

Stuttgart: Ebapa, 1995

(ISBN 3-89343-239-6)

172 Seiten, Fr. 39.80

«Verdammt! Da wird schon wieder ein Haus gebaut! Genau neben unserem Besitz! Bald steht hier eine Stadt!» «Ach Hendrik, alles war offenes Land, als Vater van Dropsie den Besitz von van Bronk kaufte!» «Aaach, diese verdammten Engländer...Die kaufen alles auf! Bald hat der Name Dropsie hier keine Bedeutung mehr!» «Sie sind gar keine so schlechten Farmer, die Engländer!»

«Sie sind schuld, dass es uns schlecht geht, ...dass wir unser Getreide kaum noch verkaufen können! Und sie kriegen bessere Preise als wir!» «Das kommt, weil du zu faul zum Arbeiten bist... Ein Drückeberger und damit sage ich die Wahrheit, Dirk!»

Auch mit seiner Empörung gegen die dahergelaufenen Engländer kann der Holländer Dirk die rasante Entwicklung der Gegend nicht aufhalten; im Gegenteil: als er im Suff die Felder um das Anwesen niederbrennt, verkauft sein Bruder das Land und der raschen Bildung einer englischen Gemeinde steht nichts mehr im Weg.

Die Dropsie Avenue wird zur vor-

nehmen Villengegend, in der die Englischstämmigen unter sich bleiben. Mit dem Zuzug einer, auf nicht ganz legale Weise zu Reichtum und Wohlstand gekommenen, irischen Familie ändert sich dies aber. Bald ziehen andere irische Familien her, etwas später folgen deutsche Familien – immer rascher ändert die anfänglich so ländliche Gegend ihr Gesicht.

Als im Zuge des Hochbahnbaus an der Dropsie Avenue eine Haltestelle entsteht, ist die Verstädterung komplett. Die Villen müssen Arbeitermietshäusern weichen.

Immer aber bleibt das Misstrauen gegen die neuzuziehenden, fremden Bevölkerungsgruppen bestehen.

«Aha... Die Itaker machen sich also bei uns breit!»

«Als nächstes kriegen wir auch noch Juden... Wie in der Cresty Street!» «Dies ist unsere Nachbarschaft.» «Wir müssen dafür sorgen, dass es auch so bleibt.»

Meist handgreiflich versuchen sich die «Alteingesessenen» gegen

Neuzuzüger, gegen kriminelle Einflüsse abzugrenzen. Vergeblich. Die Verslumung des New Yorker Stadtteils Bronx ist nicht aufzuhalten.

Im Vorwort zu seinem grafischen Roman schreibt Will Eisner:

«Wenn man aus einer Grosstadt stammt, dann war die Strasse, in der man geboren wurde, aufwuchs und reifte, die <Heimatstadt>, und man verwies immer auf sie als die <Nachbarschaft>. Der Wohnsitz definierte einen genauso wie die nationale Abstammung und machte einen zu einem lebenslangen Mitglied in einer Bruderschaft, die von Erinnerungen zusammengehalten wurde. Nachbarschaften besitzen Lebensspannen. Sie werden geboren, reifen und sterben. Während diese Evolution durch den Verfall der Gebäude dargestellt wird, sind die Leben ihrer Bewohner, so scheint es mir, die innere Kraft, die den Niedergang auslöst.»

Niedergang ist bei Eisner nicht mit einer bestimmten Volksgruppe verbunden, sondern der grosse alte Mann des amerikanischen Comic

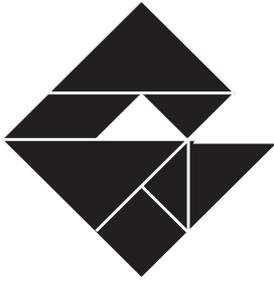
zeigt auf, dass Niedergang, aber auch Aufstieg immer mit einzelnen Menschen in Zusammenhang steht, und nichts zu tun hat mit irgendeiner ethnischen Zugehörigkeit.

Dem trägt Eisner dadurch Rechnung, dass er sich vor allem der Einzelschicksale annimmt. Eine seiner Stärken ist, dass er durch die Schilderung der persönlichen Geschichte von einigen Bewohnern die Geschichte der Strasse, der «neighborhood» verständlich und nachvollziehbar macht.

Dropsie Avenue wird durchwegs pointiert und dramatisch bis hin zur Groteske erzählt. Eisner zeichnet gerne in schwarzweiss; die oft wechselnden Perspektiven und die klaren Schwerpunkte, die er bei seiner Seitengestaltung setzt, machen das Lesen abwechslungsreich und lassen die Handlung wie einen rasanten Film abrollen.

Mit Dropsie Avenue hat Will Eisner einen der bemerkenswertesten Comics der letzten Jahre geschaffen.

BETTINA WEGENAST



Association romande contre le racisme (ACOR)
Un lieu d'écoute, de défense des droits,
de médiation d'information et de recherche

De la mobilisation pour la loi contre le racisme...

Fin 1991, différents milieux associatifs – d'Eglises, des œuvres d'entraide, des services sociaux privés – créaient le Forum contre le racisme pour combattre le réveil de ce fléau que révélait, depuis plusieurs années, les violences contre les réfugiés. Ces agressions avaient contribué à la décision du Conseil fédéral, très attendue par les milieux concernés, de proposer l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ci-après Convention) et l'adoption de l'article 261^{bis} du Code pénal suisse (ci-après art. 261^{bis} CPS).

En juin 1993, les Chambres fédérales approuvaient ces deux objets. Un comité référendaire s'en prenait à l'art. 261^{bis} CPS présenté comme une loi muselière, provoquant dans la Suisse entière une forte émotion. En Suisse romande, à l'initiative des Centres de contact Suisses-immigrés, du Centre social protestant (Genève), de SOS Racisme, un comité «romand» était formé, qui adhéra au Comité fédéral «OUI à la loi contre le racisme» dès la constitution de ce dernier.

Plusieurs projets seront conçus au sein de ce Comité romand, correspondant aux différents centres d'intérêts de ses membres. Ils seront développés après la victoire du OUI, au lendemain du 25 septembre 1994.

- ▶ La fusion de *Carrefour* (journal des Centres de contact Suisses-immigrés) et de *La Lettre de SOS Racisme* en un journal au tirage augmenté, publié en collaboration avec le quotidien *Le Courrier*. Une association éditrice est créée, ouverte aux groupements partageant ses buts

de solidarité avec les immigrés, les réfugiés ou son engagement antiraciste. L'ACOR collabore à ce journal.

- ▶ L'élaboration d'un «Appel au Conseil fédéral» pour que la Suisse s'engage à ne pas commettre d'actes de discrimination raciale et retire cette «politique des trois cercles» qui l'a conduite à formuler une réserve à l'art. 2.1.a de la Convention. Le Forum contre le racisme anime cette action. Elle est soutenue par l'ACOR.
- ▶ Enfin, à l'initiative notamment de travailleurs sociaux du Centre social protestant de Genève ou proches de celui-ci, un lieu préconisant la médiation et utilisant une ligne verte gratuite, le 155 44 43 SOS Racisme a été créé. Ouvert à titre expérimental en juin 1995, il rencontre rapidement un vif succès et stimule un large intérêt qui aboutit, le 25 septembre 1995, à la création de l'ACOR. L'animation de ce lieu constitue dès lors la principale activité de l'ACOR.

...à la création de l'Association romande contre le racisme

L'ACOR n'est pas une organisation régionaliste. Elle est romande parce que les réseaux sur lesquels elle repose aujourd'hui sont présents en Suisse romande surtout. Mais son numéro 155 44 43 est un numéro suisse et l'ACOR est également présente à Berne, marquant ainsi son désir de collaboration au plan national.

Indépendante sur le plan politique et confessionnel, l'ACOR a pour buts de lutter contre les discriminations raciales au sens de la Convention et de l'art. 261^{bis} CPS et de les prévenir, de veiller à l'applica-

tion de la Convention et de faire connaître ses activités.

De nombreuses personnalités ont d'ores et déjà accordé à l'ACOR leur parrainage. Il s'agit notamment des personnalités politiques suivantes : la conseillère fédérale Ruth Dreifuss, le Conseil d'Etat genevois in corpore, les conseillers d'Etat fribourgeois Ruth Luthy et Pierre Aebi, le conseiller d'Etat vaudois Philippe Biéler, la syndique de Lausanne Yvette Jaggi, le chancelier de la Confédération François Couchepin ou encore de Bernard Bertossa, le procureur général du Canton de Genève. Il est toujours délicat d'extraire quelques noms d'une longue liste de personnalités de premier plan représentant de nombreux milieux sociaux, culturels et professionnels. Il n'est malheureusement pas possible de toutes les citer ici.

L'ACOR bénéficie du soutien financier du Canton de Genève, du Centre social protestant, de la fédération des Eglises protestantes de Suisse, de la Chaîne du bonheur, de M. Jean Bénédic, du Pour-cent culturel MIGROS, de nombreuses communes et, bien sûr, des cotisations et des dons de ses membres et sympathisants. L'ACOR est encore dans une phase de développement et cherche à élargir et à diversifier ses donateurs.

Ces moyens sont en effet nécessaires à l'animation des activités de l'ACOR au premier rang desquelles figure la ligne verte gratuite 155 44 43, la formation des réseaux de bénévoles et pour les personnes qui nous consultent.

L'expérience acquise par l'ACOR montre que la «loi contre le racisme» et l'adhésion de la Suisse à la Convention ont établi une nouvelle norme morale. De nombreuses personnes reconnaissent son importance et s'en réclament pour obtenir le respect de leur dignité. Elles appellent à une solution dont la force morale enrichira l'ordre public, même lorsqu'elle ne sera pas juridiquement reconnue comme attentant à la paix publique.

Idéalement, les parties en conflit saisiront directement l'ACOR qui



organisera, le cas échéant, une médiation communautaire. Dans le cas où une plainte pénale aura été déposée, une médiation déléguée pourra être organisée.

Enfin, dans le cas où la paix publique est menacée par un acte touchant à la dignité humaine en concours avec d'autres actes délictueux, une réponse pénale pourra être donnée. (L'ACOR souhaite que les associations qui défendent les victimes du racisme puissent plus facilement se porter partie civile dans les procès relatifs aux discriminations raciales.)

L'objectif de l'ACOR est de rétablir la communication, favoriser et instaurer le dialogue. La plupart des personnes qui appellent la ligne verte gratuite 155 44 43 souhaitent, dans un premier temps, savoir si elles peuvent faire quelque chose grâce à la nouvelle loi et puis, à la réflexion, estiment toutefois qu'il est plus important de tenter une démarche conciliatrice plutôt que de recourir à la justice pénale.

L'ACOR considère que la médiation constitue une réponse appropriée à la recherche d'une solution dans nombre de ces situations. Elle considère également qu'il y aura lieu de procéder dans certains cas à une pesée d'intérêts afin d'évaluer si c'est l'action pénale ou la médiation qui apportent la réponse la plus adéquate.

L'ACOR considère que non seulement cette approche ne banalise pas les dispositions pénales nouvellement adoptées mais qu'au contraire elle est de nature à assurer leur légitimité.

Le droit pénal régit les valeurs fondamentales de la société. Un acte délictueux ne porte pas seulement atteinte à la victime, mais aussi à la solidarité et au respect mutuel indispensables à la vie en société. Il est donc nécessaire d'agir sur un plan préventif si l'on veut éviter les tensions sociales. Dans le domaine de la discrimination raciale particulièrement, la conception du droit pénal qui impose à l'auteur une sanction proportionnelle au délit commis risque d'aller à fin contraire du but recherché par la Con-

vention, qui est de changer les mentalités. Dans cette optique l'ACOR préconise le recours à une intervention restauratrice qui favorise «la réparation, la réconciliation, le pardon, plutôt que la force, la haine et la vengeance». (Walgrave Lode 1994: «Au delà de la rétribution et de la réhabilitation: la réparation comme paradigme dominant dans l'intervention judiciaire contre la délinquance». La justice réparatrice et les jeunes, IX journées internationales de criminologie juvénile, Vaucresson, 11.)



Rassismusbekämpfung auf europäischer Ebene

Sowohl der Europarat und seine Kommission gegen Rassismus und Intoleranz/ECRI, als auch die Beratende Kommission gegen Rassis-

mus der Europäischen Union befassen sich mit dem Kampf gegen Rassismus. Die Kommission ECRI des Europarats hat zum Beispiel eine Umfrage zur Rassismusbekämpfung in jedem Mitgliedland gestartet und sammelt aus allen Ländern Beispiele sogenannter «guter Praktiken» gegen Rassismus.

Mit Beschluss der Ministerkonferenz der EU von diesem Juni soll ein ständiges Observatorium gegen Rassismus gegründet werden. Zudem hat die EU das kommende Jahr 1997 zum Jahr gegen Rassismus ausgerufen. 6 Mio. Écus werden bereitgestellt für Projekte in den Mitgliedländern.

(In einer späteren Nummer von TANGRAM werden wir Genaueres über Aktivitäten berichten, die auf europäischer Ebene im Kampf gegen Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit stattfinden.)



Illustrationen von Anna Lucbs aus: «Sachbuch Rassismus»



Kantonale Arbeitsgruppen oder Kommissionen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

Kanton Aargau

Im Kanton Aargau existiert eine «Interdepartementale Arbeitsgruppe Massnahmen gegen Fremdenfeindlichkeit». Präsident ist der Leiter des Informationsdienstes, Staatskanzlei Aargau.

Kanton Luzern

Eine Anfrage aus dem Grossen Rat betreffend Gründung einer kantonalen Kommission gegen Rassismus ist pendent und in Prüfung bei den Behörden.

Kanton Wallis/Valais

Mit Beschluss des Regierungsrats vom 22. Mai 1996 wurde eine «Kommission Massnahmen gegen Rassismus» unter dem Vorsitz des Staatsanwalts a.D. gegründet.

Kanton Zug

In Antwort auf eine Anfrage aus dem Kantonsrat setzte der Regierungsrat mit Beschluss vom 23. November 1993 eine Arbeitsgruppe ein, die die Aufgabe hat, sich mit Massnahmen gegen Fremdenfeindlichkeit und Rassismus zu befassen. Sie nahm ihre Tätigkeit am 1. Januar 1994 auf.

Präsident ist von Amtes wegen der Vorsteher der Direktion des Innern. Vertreten sind die Koordinationsstelle für Asylbewerber, die Kantonspolizei, die Fremdenpolizei, die Kirchen, die Schule, der Verein Jugendarbeit, die Ausländerberatungsstelle, der Frauenpool, der Verein Asylbrücke Zug.



KONGRESSBERICHT: Policing for a multi-ethnic society. Principles, practice, partnership (Rotterdam, 30. Mai-1. Juni 96)

Erstmals in Europa fand eine Konferenz statt, an der sich Vertreterinnen und Vertreter von Polizei, Stadtverwaltungen und Nichtregierungsorganisationen (NGO) aus ganz Europa trafen. Die Konferenz wurde

vom Anti-Discrimination Council der Rotterdamer Polizei, der Stadtverwaltung der Stadt und der NGO RADAR organisiert und vom Niederländischen Innenministerium und der EU gesponsert.

Hintergrund

Mehr als ein Drittel der Einwohner von Rotterdam sind Ausländer (meist marokkanischer Herkunft). Die Polizei hatte immer mehr Schwierigkeiten bei der Behandlung von Bagatelldelikten, die von ausländischen Jugendlichen begangen wurden. Insbesondere gelang es ihr nicht, den Familien Sinn und Funktionieren des alternativen Strafvollzugs verständlich zu machen.

Als Massnahme wurde die Zusammenarbeit mit der NGO RADAR gesucht. Diese schult nun Personen (meist Arbeitslose mit Hochschul- oder Universitäts-Abschluss) aus den entsprechenden Ländern (v.a. Marokko) für Sozialaufgaben und organisiert deren Einsatz. Sie vermitteln zwischen Polizei und Familien in völliger Unabhängigkeit von der Polizei (also keine Melde- und Anzeigepflicht). In 90% der Fälle wurden die Jugendlichen nicht mehr straffällig.

Eine zweite Massnahme betraf rassistische Tendenzen im Polizeikorps. Als wichtigster erster Schritt wird in diesem Zusammenhang die klare und unmissverständliche Erklärung der Polizeileitung angesehen, dass von Polizisten antidiskriminatorisches Verhalten erwartet wird, sowohl untereinander als auch gegenüber der Öffentlichkeit. Zu diesem Zweck wurden Ausbildungen angeboten und insbesondere auch Polizisten aussereuropäischer Abstammung angeworben.

Aus diesem Prozess, aus dessen Erfolg und aus der Erkenntnis, dass die Aufgabe eine Fortlaufende ist, entstand die Idee einer internationalen Konferenz.

Die Tagung

An der Tagung berichteten etwa 150 Vertreterinnen und Vertreter von Polizei, Stadtverwaltungen und NGOs von ihren Erfahrungen.

Der grosse Praxisbezug aller Teilnehmer war die Grundlage für die gute Stimmung, die erfolgreiche Zusammenarbeit und den Willen, weiter gemeinsam am Problem zu arbeiten.

Zentrales Ziel der Konferenz war es, die *Rotterdam Charter: Policing a Multi-ethnic Society*, die in einer Rohfassung vorlag, zu besprechen. Die Charta soll so spezifisch sein, dass sie Praktikerinnen und Praktiker anspricht und doch so allgemein, dass sie trotz unterschiedlicher Traditionen und Strukturen in ganz Europa relevant bleibt. Die fünf Hauptkapitel der Charta lauten: Rekrutierung; Training von Polizeioffizieren; Implementierung antirassistischer Gesetzgebung; Registrierung von rassistischen Vorfällen; Brücken zwischen ethnischen Minoritäten und Polizei bauen; Kriminalisierung von Migranten.

Bis Ende 1997 werden die verschiedenen Vorschläge verarbeitet. Anschliessend wird die Charta an alle Stadt- und Polizeiverwaltungen von Orten mit über 100000 Einwohnerinnen und Einwohnern verschickt. Ziel der Organisatoren ist ein europaweites Netzwerk von *Cities Against Racism*.

Interessierte Personen können das Programm der Tagung, Kopien der Beiträge und, sobald erhältlich, den Text der Charta vom Sekretariat der EKR erhalten.



Rassismus in den Printmedien

Bei der Asylkoordination Schweiz/Archiv & Dokumentationsstelle (Postfach, 3001 Bern) kann eine ausführliche chronologische Liste der Berichte und Meldungen, die in überregionalen Tageszeitungen, Wochenzeitungen, Zeitschriften und Magazine zum Thema Rassismus im ersten Halbjahr 1996 erschienen sind, bezogen werden. Die Liste kann auch im Rahmen des Infodienstes «Flucht, Migration & Rassismus» abonniert werden.



Sachbuch Rassismus

Das «Sachbuch Rassismus. Informationen über Erscheinungsformen der Ausgrenzung», herausgegeben von Roland Aegerter und Ivo Nezel, ist 1966 im Pestalozzianum Verlag, Zürich, erschienen.

Die von der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus geförderte Arbeit informiert über historische und gegenwärtige Praktiken der Ausgrenzung bestimmter Menschengruppen, die wegen ihrer Andersartigkeit stigmatisiert, diskriminiert, verfolgt, vertrieben und getötet werden.

Es erläutert, was hinter Begriffen wie Rassismus, Nationalismus, Antisemitismus, Rechtsradikalismus, Fremdenfeindlichkeit, Eurozentrismus steckt.

Es stellt dar, wie die Techniken der Manipulation und Indoktrination zur Verbreitung rassistischer Ideologien eingesetzt werden, und deckt auf, wie sehr diese von der weitverbreiteten Tendenz zu rigider Denkart und unstatthafter Vereinfachung profitieren.

Es umschreibt die Möglichkeit des pädagogischen Handelns im Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.

Die Arbeit wird durch zum Sachbuch passende Videofilme und didaktische Hilfsmittel für die Lehrer ergänzt und ins Französische übersetzt.



Illustrationen von Anna Lucbs aus: «Sachbuch Rassismus»



Mostra sugli zingari

La mostra sugli zingari spazia dalle informazioni sulla storia e sulla cultura di questo popolo fino ai problemi contingenti emersi dal passaggio delle carovane lungo il cantone Ticino. Il materiale espositivo è montato su pannelli a fisarmonica e può essere facilmente trasportato e montato, essendo l'ingombro limitato.

Assieme alla mostra, viene fornito un fascicolo che ne riprende i temi, una bibliografia e una serie di filmati. Su richiesta, mettiamo anche a

disposizione un conferenziere. Il costo della mostra con tutta l'offerta, trasporto compreso, ammonta a fr. 500.—.

Movimento contro il razzismo e la xenofobia, casella postale 602, 6601 Locarno 1



Chronologie rassistischer Vorfälle in der Schweiz

Die gerade erschienene sechste Auflage der Chronologie «Rassistische Vorfälle in der Schweiz», die Hans Stutz im Auftrag von der Gesellschaft Minderheiten Schweiz herausgibt, ist zu beziehen bei: GMS, Schweizergasse 6, 8001 Zürich.



Auschwitzlüge, Kompost

PATRICK FREY

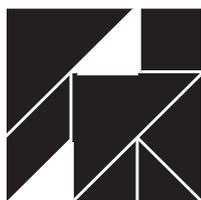
Der Autor einer Kolumne müsste einer sein, der davon erzählt, wie er auszog, das Fürchten zu lernen.

Kürzlich war ich mit der ganzen Familie bei guten, mir sehr sympathischen Bekannten zu Besuch, er ein Künstler, wohlhabend, sie, S., eine Juristin mit einem feingeschnittenen Gesicht, scheu - scheu, von rehhafter Anmut. Es war ein Sonntag, ein Tag, der spät angefangen und dann unbeschwert und heiter seinen Lauf genommen hatte, ungeplant. Die Kinderhorde spielte im Garten, die Erwachsenen improvisierten zusammen ein Nachtessen. Beim Karottenraffeln bemerkte ich, dass man den kompostierbaren Abfall direkt durch ein Loch in der Arbeitsfläche in einen grünen Behälter fallen lassen konnte. Der selbstgemachte Kompost, überhaupt das unendlich weite Feld des Abfalltrennens sind Lieblingsthemen von mir, wohl deshalb, weil ich selber weder kompostiere noch den Abfall immer korrekt trenne. Leidenschaftlich und listenreich, getrieben eben von der geballten Ambivalenz eines schlechten Gewissens, vertritt dann mein Intellekt etwa die These, dass das Abfalltrennen nur einfach ein neues Instrument der feinmaschigen sozialen und moralischen Überwachung sei, also etwas, was das schweizerische Kollektivbewusstsein ja heiss liebe. Und dann ging's zu Tisch, die Kinder lärmten, weitere Bekannte waren inzwischen hinzugestossen, ein Künstlerpaar, ein argentinischer Komponist.

Am Tisch sass ich neben S. Die Rede kam auf Marlon Brando und seine Bemerkung, dass Hollywood von einer jüdischen Mafia beherrscht werde. S. bemerkte, es stimme sie schon nachdenklich, wie massiv die jüdische Lobby Hollywoods gegen so einen einzigen Satz eines Schauspielers vorgegangen sei, zumal er im Grunde ja den Tatsachen entspreche, offenbar dürften gewisse Wahrheiten einfach nicht gesagt werden, und so ähnlich sei es ja auch mit den von den Juden kontinuierlich nach oben manipulierten Zahlen zum Holocaust. Moralisch besorgt, freundlich und sehr christlich-reformiert kam es daher, das grosse Grauen, ich hielt den Atem an. Meine Frau, in deren altem Pass bei Religion noch der Vermerk israelit. gestanden hatte, sass am oberen Tischende und hatte nicht richtig zugehört, dann, um sicherzugehen, fragte ich noch einmal nach. S. sagte, ich dürfe sie nicht missverstehen, das

Entsetzen und der Abscheu vor dem Geschehenen sei dadurch ja nicht weniger gross, aber Beweise gebe es eben nur für etwa hundertfünfzigtausend tote Juden, viele davon seien an Krankheit und Entbehrung gestorben, und das sei nicht dasselbe wie sechseinhalb Millionen, und es gebe halt einfach keine Beweise für Gaskammern, ja, für das Gas an sich, die Krematorien seien in Wirklichkeit nur Heizanlagen gewesen, und so weiter und so fort ging die schwarze Litanei der Auschwitzlüge. Natürlich - oder absurderweise - begann ich zu argumentieren, hatte aber im Grunde keine Ahnung, wie ich reagieren sollte, gelassen, empört, oder sollte ich aufstehen und gehen, das Haus nie mehr betreten? - Ich konnte gar nicht mehr richtig Atem holen, aus anmutigem und christlich-reformiertem Mund hatte mich ein grosses erstickendes Etwas angefallen, lautlos, wie eine Brandung aus dickflüssigem Morast war es in den von Kinderlärm erfüllten heiteren Schweizer Sonntag eingebrochen, ausser mir schien niemand wirklich etwas davon bemerkt zu haben, und irgendwann zog sich das Etwas wieder in den Sumpf der Gezeiten zurück, war das schreckliche Outing zu Ende. Auch S. schien jetzt eine Art von Pein gegenüber dem Gesagten zu empfinden, und bald sprachen wir wieder von etwas anderem, von Musik, glaube ich, oder von Kunst, vielleicht auch vom Rinderwahnsinn, jedenfalls nicht mehr über Kompost.

ERSCHIENEN IN DER WOCHENZEITUNG VOM 5. JULI 1996



8. Oktober 1996 **Brandsätze – Fortbildungskurs für Medienschaffende** Veranstaltet von der EKR in Zusammenarbeit mit dem Medienausbildungszentrum Luzern

Das Thema scheint unverfänglich: der Mittelfeldspieler als Stütze seiner Fussballmannschaft, die Nachbarin in Not – nur eben haben sie etwas <anderes> an sich, eine andere Hautfarbe, einen anderen Glauben, eine andere Lebensweise als die hierzulande traditionellen. Oder das Thema ist beikel: der Täter ist Tamile, die Jugendlichen sind Rechtsextreme – auch sie sind <anders>. Unbeabsichtigt schleichen sich diskriminierende Zuschreibungen und Argumentationsmuster in den Bericht, unbedacht steht ein Merkmal des Andersseins im Mittelpunkt. Solch sprachliche und bildliche Diskriminierungen lassen sich durch professionelles journalistisches Arbeiten vermeiden.

Nach einer theoretischen Einführung mit Beispielen aus der Praxis üben sich die Medienschaffenden in Workshops in fairer journalistischer Darstellung und reflektieren auch über ihre Arbeit im Redaktionsalltag.

Der eine Dozent ist Prof. Jürg Häusermann, Inhaber des Lehrstuhls für Medienwissenschaft und Medienpraxis am Deutschen Seminar der Universität Tübingen, der sich unter anderem an der Journalistenschule Rubr und für die Friedrich-Ebert-Stiftung mit Mechanismen der Diskriminierung in journalistischen Texten auseinandergesetzt hat. Der andere ist Dr. Mark Galliker, Privatdozent für Psychologie an der Universität Heidelberg, der auch einer deutsch-schweizerischen Forschungsgruppe angehört, welche aus psycholinguistischer Sicht das Bild der Ausländerinnen und Ausländer in der Öffentlichkeit untersucht – unter anderem in der <Neuen Zürcher Zeitung>. Die Tagung leitet die freie Journalistin Brunella Fossati.

Die Veranstaltung wendet sich an professionelle Journalistinnen und Journalisten.

29. November 1996, **Sprache und Rassismus** Veranstaltet von der Gesellschaft Minderheiten Schweiz in Zusammenarbeit mit der EKR
9.15–17.00 *Hotel Limmat, Kongresszentrum, Limmatstrasse, Zürich*

Am Morgen stellen der Sozialwissenschaftler Prof. Gert Mattenklott und der Sprachpsychologe Dr. Mark Galliker Ergebnisse aus ihren Analysen der Mediensprache vor. Diskriminierende Sprachverwendung durch die Meinungsmacher, Strategien der Leugnung einer solchen Praxis aber auch Grenzen der politischen Korrektheit (puristische Exzesse) werden diskutiert.

Aus der Praxis reden am Nachmittag die Schriftstellerin Paula Charles und der Schriftsteller Lukas Hartmann. Sie sprechen Fragen des literarischen Umgangs mit der Sprache bei der Darstellung von Fremden aber auch von offener oder latenter Fremdenfeindlichkeit an.

Die Referate und Diskussionen werden von zwei Beobachtern – Margret Jaeger, Sprachwissenschaftlerin und Matthias Ezeoba, Soziologe – analysiert und im Plenum erörtert. Aufgedeckt werden Mechanismen unreflektierten Sprachgebrauchs, eingeladen wird zu genauerer Selbstbeobachtung und Selbstkontrolle. In der Bilanz soll den Teilnehmerinnen und Teilnehmern ins Bewusstsein gerufen werden, was Sprache vermag – im positiven wie im negativen Sinn.

Die öffentliche Tagung wendet sich an Spracharbeiter – also Journalisten, Verlagslektoren, Lehrer – und an alle, die am Umgang mit Sprache interessiert sind.

5. Mai–13. Oktober **Begegnung mit Fremden, Ausstellung** Adelshäuser Museum für Natur- und Völkerkunde, Gerberau 32, D-79098 Freiburg i.Br.
Freiburg i.Br.

9–13 October 1996 **Europe UNITED! Cooperation Against Nationalism and Racism** UNITED for Intercultural Action, Postbus 413, NL-1000 AK Amsterdam, Tel.: +31 20 6834582; Stockholm/S Fax: +31 20 6834582; e-mail: united@antenna.nl

10 octobre 1996 **La Médiation, conférence** Université de Genève, CETEL, Faculté de Droit; Groupement Pro Médiation; Association Genevoise et Association Suisse pour la Médiation Familiale; Ordre des Avocats, Genève; Chambre de Commerce et d'Industrie de Genève
Université de Genève, UNI-Mail, Bd Carl-Vogt 102, Salle 0070

18.–20. Oktober **Wie einen interreligiösen Dialog führen?** ISPW, Lasalle-Haus, Bad Schönbrunn, 6313 Edlibach; 22.–24. November 1996 **Seminar** Tel.: 041 7571414; Fax: 041 7571413
ISPW, Lasalle-Haus, Bad Schönbrunn

22. Oktober 1996 9–17 Uhr	Mehrsprachige Schulen – Eine Chance in der Migrationsgesellschaft <i>Tagungszentrum Eggbözl</i>	VPOD, HSK. VPOD-Verbandssekretariat, Postfach, 8030 Zürich, Fax: 01 2665253
6. November 1996	Ausländische Jugendliche der zweiten Generation in der Schweiz. Leben in zwei Kulturen – Risiken und Chancen <i>SAD Solothurn</i>	Schweizerische Akademie für Entwicklung, St. Urbangasse 1, Postfach 1044, 4502 Solothurn; Tel.: 065 238543; Fax: 065 234935
9. November 1996	«Kristallnacht»: Internationaler Tag gegen Faschismus und Antisemitismus	Koordiniert durch: UNITED for Intercultural Action, Postbus 413, NL-1000 AK Amsterdam, Tel.: +31 20 6834582; Fax: +31 20 6834582; e-mail: united@antenna.nl
11. November 1996	Generalversammlung der Interreligiösen Arbeitsgemeinschaft in der Schweiz <i>Zürich</i>	Jüdische Liberale Gemeinde, Zürich
11. November 1996	Don't call us Zigeuner/Gypsies <i>Köln/D</i>	Ökologie-Stiftung NRW, Union Gewerbehof, Huckarder Str. 12, D-44147 Dortmund; Tel.: +49 231 7214082; Fax: +49 231 7214085
22. November 1996, 18.00-20.00	Rechte der MigrantInnen <i>ETH, Hauptgebäude, Hörsaal F7, Zürich</i>	Schweizerisches Arbeiterhilfswerk/SAH
<i>Podiumsgespräch mit Prof. Claire Caloz-Tschopp, dem Bundestagsabgeordneten der FPD Freimut Duve, dem österreichischem Innenminister Dr. Caspar Einem, BIGA-Vizedirektor Dieter Grossen, Prof. Georg Kreis</i>		
Dezember	Der Umgang mit der Staatsbürgerschaft in der Schweiz	Nationale UNESCO-Kommission, Sektion Sozialwissenschaften
2–9 January 1997	Equality in the European Society <i>Davos</i>	Young European Federalists, 1 Place du Luxembourg, B-1050 Bruxelles; Tel.: +32 2 5120053; Fax +31 2 5126673; e-mail: jef.europe@infoboard.be
8–12 January 1997	Solidarity with minorities – Cooperation against nationalism and racism <i>Bratislava/SK</i>	UNITED for Intercultural Action, Postbus 413, NL-1000 AK Amsterdam, Tel.: +31 20 6834582; Fax: +31 20 6834582; e-mail: united@antenna.nl
17–31 janvier 1997	Des films pur le dire: Terres d'exil <i>CAC-Voltaire</i>	LICRA, CAC-Voltaire
26.–30. Januar 1997	Die Gegenwart der Geschichte des Holocaust. Ein internationales Netzwerk der 2. und 3. Generation <i>Berlin</i>	Second Generation Trust, London; Institut für vergleichende Geschichtswissenschaften, Berlin; Fritz Bauer Institut, Frankfurt/M.; The Inner Theatre, Tel Aviv; pädagogische Abteilung der Gedenkstätte «Haus der Wannseekonferenz», Berlin
17–21 August 1997	World Conference on Violence and Human Coexistence <i>Dublin/Irl.</i>	Dep. Sociology, University College Dublin, Belfield, Dublin 4, Ireland; Fax: +353 1 7061125; e-mail: jess.bates@ucd.ie, don.bennett@ucd.ie

Wir publizieren gerne alle Veranstaltungen, die mit Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit zu tun haben. Bitte melden Sie uns Datum, Ort, Titel und Veranstalter und eine Kontaktadresse jeweils bis Ende Februar bzw. bis Ende Juli.

Nous annonçons volontiers toutes les manifestations ayant pour sujet le racisme, l'antisémitisme ou la xénophobie. Nous vous prions de nous communiquer date, lieu, titre et organisateur de la manifestation, ainsi qu'une adresse de contact avant fin-février ou fin-juillet.

Pubblichiamo volentieri tutte le manifestazioni concernenti razzismo, antisemitismo e xenofobia. Vi saremmo grati di volerci indicare data, titolo, luogo, organizzatore e un indirizzo entro la fine di febbraio rispettivamente la fine di luglio.



**In der nächsten Nummer
Dans le prochain numéro
Nel prossimo numero**

TANGRAM Nummer 2 erscheint im März/April 1997 und wird dem Thema «Medien und Rassismus» gewidmet sein.

TANGRAM Nummer 3 kommt im September/Oktober 1997 heraus und wird sich voraussichtlich mit dem Thema «Fahrende» auseinandersetzen.

TANGRAM numéro 2 paraîtra en mars/avril 1997 et sera consacré au thème «médias et racisme».

TANGRAM numéro 3 sera publié en septembre/octobre 1997 et traitera probablement le sujet «les gens du voyage».

TANGRAM numero 2 apparirà in marzo/aprile 1997 e sarà dedicato al tema «massmedia e razzismo».

TANGRAM numero 3 verrà pubblicato in settembre/ottobre 1997 ed avrà come soggetto le popolazioni nomadi.

Beiträge, besonders auf Französisch und Italienisch, sind willkommen.

Des contributions, spécialement en français et en italien, seront les bienvenues.

Siamo grati a chi voglia contribuire, particolarmente con testi in italiano ed in francese.

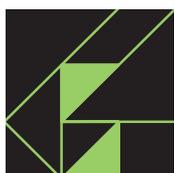
TANGRAM 1

Die Antirassismus-Strafnorm



GEORG KREIS

**Que faire contre le racisme?
Was tun gegen Rassismus?**



HANSPETER USTER

Kann Strafrecht Rassismus verhindern?

ELISABETH KOERFER

Der neue Artikel 261^{bis} StGB, eine anwendbare Strafnorm?



ERIKA SCHLÄPPI

**Menschenrechtsschutz und der Beitritt der Schweiz
zum Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung**

MARCEL A. NIGGLI

Bemerkungen zu Art. 261^{bis} StGB und seiner Auslegung



JEANNE PRODOLLIET

Juristen zu Art. 261^{bis} StGB – ein Überblick

HANS STUTZ

Beobachtungen bei drei Gerichtsverhandlungen

