

82.258

Amnestiesuch in Sachen Jugendunruhen

Requête d'amnistie concernant les manifestations des jeunes

Beschluss des Nationalrates vom 14. Dezember 1982
 Décision du Conseil national du 14 décembre 1982

M. **Reymond** présente au nom de la commission, le rapport écrit suivant:

1. Le 18 mai 1982, le «Schweizerischer katholischer Jugendverband» et la «Junge Kirche Schweiz» ont soumis aux Chambres fédérales une requête d'amnistie. Le texte et les motivations de la requête sont les suivants:

«L'incompréhension grandissante que notre société manifeste à l'égard des personnes qui ne se conforment pas exactement aux règles établies nous préoccupe vivement. Ce phénomène se manifeste de plus en plus à l'égard des jeunes. Il n'a certes jamais été facile aux adultes d'accepter le comportement hétérodoxe de la jeunesse.

Jusqu'à présent les adultes, conscients du fait que la jeunesse constitue l'avenir de la société, avaient accepté d'intégrer les convictions des jeunes à leur mode de pensée. C'est ce qui a permis à notre société d'évoluer constamment et aux différentes générations et mentalités d'exister.

Nous sentons croître la vague d'incompréhension témoignée à l'égard de la volonté spécifique de changement de la jeunesse. Le défi lancé par les jeunes ne rencontre, dans de larges couches de la population, que perplexité, scepticisme ou opposition. La société réagit en prenant toujours davantage de sanctions qui entraînent l'isolement de la jeunesse.

Nos associations de jeunesse se heurtent aussi aux problèmes qui ont été à l'origine des troubles que nous connaissons. De larges couches de la population déplorent également les difficultés contre lesquelles les jeunes se sont élevés, même si elles ne protestent pas de la même façon.

Pour atteindre des objectifs politiques, nos associations de jeunesse se servent des moyens légaux que leur offre la démocratie. Depuis longtemps déjà, nous nous efforçons en particulier de montrer aux jeunes les voies de l'action non violente.

Sans vouloir proclamer l'innocence de tous les jeunes ni justifier le recours à la violence, nous estimons que les accusations portées contre les jeunes à la suite des récents troubles sont insuffisamment différenciées et qu'il est regrettable que les sentences prononcées aient été aussi sévères. En condamnant les jeunes, qui en fait sont des éléments faibles de notre société, on lutte contre les symptômes des troubles provoqués par les jeunes au lieu de s'attaquer au mal par la racine.

Nous estimons qu'il est néfaste pour l'avenir de notre Etat qu'il y ait dans certains cantons un si grand nombre de jeunes dont le casier judiciaire n'est plus vierge. Cela n'est pas fait pour apaiser le climat dans lequel évolue notre société, mais contribue bien au contraire à faire régner à la longue une atmosphère de méfiance et de violence.

Dans ce sens, nous soumettons aux Chambres une requête d'amnistie (art. 85, ch. 7 de la constitution fédérale) par laquelle nous les prions de bien vouloir amnistier tous les mineurs et les jeunes adultes qui, dans les villes de Zurich, Bâle, Berne, Lausanne et leurs agglomérations ont été impliqués dans des délits en relation avec les manifestations de jeunes. L'amnistie devrait avoir effet pour la période comprise entre le 30 mai 1980 et la date à laquelle elle sera prononcée.

Nous sommes persuadés qu'un tel signe de réconciliation aurait une grande portée. Vous avez entre vos mains, Mes-

sieurs et Messieurs, le pouvoir de prendre cette décision. Nous sommes conscients du caractère insolite de notre demande, nous serions cependant fiers de notre Parlement s'il s'adressait à la jeune génération, dans un langage aussi inaccoutumé qui marquerait sa volonté d'emprunter, avec elle, des voies nouvelles.»

2. Les organisations et personnes suivantes ont communiqué aux Chambres fédérales qu'elles soutiennent la demande des deux associations précitées:

- «Luzerner Intersitzung» (communication du 14 juin 1982)
- «Schweizerischer Zwinglibund» (communication du 30 juin 1982)
- «Jugendbund der Evangelisch-methodistischen Kirche» (communication du 3 juillet 1982)
- «Bernische Arbeitsgemeinschaft kirchlicher Jugendarbeit» (communication du 7 juillet 1982)
- «Schweizerischer Verband katholischer Turnerinnen» (communication du 26 juillet 1982)
- Fédération romande des mouvements non-violents (communication du 27 août 1982)
- Manifeste démocratique vaudois (communication du 16 septembre 1982)
- «Schweizerischer Versöhnungsbund» (communication du 26 septembre 1982)
- Groupe de liaison genevois des associations de jeunesse (communication du 21 octobre 1982)
- «Jugendsekretariat der Chrischona-Gemeinden» (communication du 28 octobre 1982; soutien partiel de la requête)
- Mouvement chrétien pour la Paix (communication du 23 novembre 1982)
- «Kommission für Oekumene», Mission und Entwicklungszusammenarbeit (lettre du 25 novembre 1982)
- Mme E. von Burg, Gockhausen ZH (communication du 14 juin 1982)
- «Koordinationsstelle für Oekumene, Mission und Entwicklungsfragen» (808 signatures; communication du 30 novembre 1982).
- «Jugendkommission des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes» (communication du 3 décembre 1982)
- Jeunesse étudiante catholique (communication du 5 décembre 1982)
- Eglise évangélique réformée du canton de Vaud (communication du 6 décembre 1982)

3. L'amnistie et l'octroi de la grâce sont mentionnés à l'article 85 chiffre 7, de la constitution parmi les objets relevant de la compétence des Chambres fédérales. La législation fédérale n'a pas de dispositions particulières concernant la définition de l'amnistie, son objet et les conditions ou la forme dans lesquelles elle peut être accordée (cf. en revanche les art. 394 à 396 du code pénal au sujet de l'octroi de la grâce).

3.1. Comme l'octroi de la grâce, l'amnistie représente une intervention du pouvoir de l'Etat dans la procédure ordinaire des tribunaux:

La grâce est la renonciation partielle ou totale de l'Etat, pour des raisons d'équité, à l'exécution d'une peine prononcée par jugement définitif contre un individu. Elle suppose l'examen du cas particulier du condamné et est en général octroyée pour des raisons d'équité qui ne sont valables que pour l'intéressé (cf. Aubert II n° 1467; FF 1955 I 942; Fleiner/Giacometti 854 s.; Burckhardt 680).

Par l'amnistie l'Etat renonce à poursuivre un certain nombre de personnes qui ne sont pas désignées nommément, mais dont les infractions ont un élément commun, ou à exécuter la peine prononcée contre elles. Cette mesure est prise pour d'importantes raisons d'intérêt général (cf. FF 1955 I 942; Aubert II n° 1467; Burckhardt 680; V. Schwander, «Das schweizerische Strafgesetzbuch» 245, Schultz, «Allgemeiner Teil I» 256; JAAC 1631).

Toute amnistie est par nécessité une amnistie partielle. Si l'on ne veut pas supprimer toute la législation pénale, une amnistie doit être limitée par divers critères.

L'amnistie a pour effet de réduire les attributions ordinaires

des autorités pénales. Cette restriction a une portée plus ou moins grande selon le stade de la procédure pénale interrompue et selon les modalités de la décision. L'amnistie peut donc consister à renoncer à engager des poursuites pénales, à suspendre celles qui sont en cours ou à remettre des peines qui ont été déjà prononcées mais qui n'ont pas encore été exécutées. Le jugement lui-même n'est cependant pas modifié.

L'amnistie n'est liée à aucune condition particulière, selon l'opinion concordante du Parlement et du Conseil fédéral. Ainsi, une requête de l'accusé ou du condamné n'est pas nécessaire. Si l'intérêt général exige une amnistie, elle peut être prononcée d'office (cf. FF 1955 I 943).

L'amnistie ne doit pas être nécessairement ordonnée en faveur des seuls requérants. Elle doit bien au contraire être étendue aux autres personnes dont les infractions présentent le même élément déterminant et dont la libération est dans l'intérêt général.

3.2. La décision de satisfaire une demande d'amnistie ou de la rejeter doit se fonder sur des considérations d'ordre politique avant tout.

L'amnistie est accordée dans l'intérêt de l'Etat et non, ou à titre secondaire seulement, par égard aux intéressés. Les circonstances dans lesquelles l'infraction a été perpétrée, la personne des accusés et la rigueur particulière de la peine prévue dans leurs cas, éléments qui ont tous une importance capitale pour l'octroi de la grâce, doivent céder le pas à des considérations de politique générale.

Jusqu'à présent, les Chambres fédérales n'ont accordé l'amnistie que lorsque le bien public exigeait, pour des raisons éminentes, que l'on renonce à poursuivre les infractions constatées. Ce n'est que si cet intérêt général prime la nécessité d'imposer les sanctions prévues par la loi et de les mettre à exécution, c'est-à-dire d'assurer la sûreté du droit et l'égalité devant la loi, que le Parlement considère qu'une amnistie se justifie.

Dans son rapport du 20 janvier 1939 sur les demandes d'amnistie en faveur des participants à la guerre civile espagnole, le Conseil fédéral fit remarquer que l'amnistie «est surtout indiquée en cas de troubles intérieurs, lorsque l'opinion publique, une fois le calme revenu, se félicite et désire, dans l'intérêt de la paix et de la réconciliation des partis, que l'on renonce à réprimer les délits commis» (cf. FF 1939 I 124).

3.3. L'Assemblée fédérale est habilitée à prendre une décision concernant une amnistie lorsqu'une infraction relève du droit fédéral (cf. FF 1939 I 120 et les ouvrages qui y sont cités; Aubert, II n° 1467; Schultz, «Allgemeiner Teil», 234). Jusqu'à l'entrée en vigueur du code pénal, l'attribution des compétences pour ce qui est de l'amnistie et du droit de grâce se réglait, dans la pratique, suivant la souveraineté législative, c'est-à-dire que l'Assemblée fédérale était compétente pour tous les cas dans lesquels le délit commis lésait le droit fédéral, même lorsque la poursuite pénale et le jugement incombaient, par la force de la loi ou par décision du Conseil fédéral, aux autorités d'un canton (Fleiner/Giacometti 856). En ce qui touche le droit de grâce, l'article 394 du code pénal a partiellement modifié cet ordre des compétences en se fondant, pour répartir celles-ci, sur un nouveau critère, à savoir la compétence juridictionnelle. En ce qui concerne l'amnistie, en revanche, rien n'est changé: le message du Conseil fédéral du 23 juillet 1918 à l'appui d'un projet de code pénal suisse constate expressément que le projet ne dit rien de l'amnistie et que les règles qui la concernent restent donc dans le domaine du droit public et administratif de la Confédération et des cantons (FF 1918 IV 116). Ainsi, l'entrée en vigueur du code pénal n'a apporté aucun changement, pour ce qui est de l'amnistie, à la manière habituelle de répartir les compétences entre la Confédération et les cantons selon la souveraineté législative. L'amnistie est restée l'affaire de l'Assemblée fédérale lorsque l'acte constitutif du délit lèse le droit fédéral; elle relève de l'autorité cantonale compétente lorsque le droit pénal du canton est applicable.

Les Chambres fédérales ont confirmé expressément leur compétence en matière d'amnistie la dernière fois en 1975 (Bull. of. 1975, CN 971; CE 621).

3.4 A l'échelon de la Confédération, l'amnistie est décidée par l'Assemblée fédérale (art. 85, ch. 7 cst.). Les conseils siègent séparément et présentent le décret d'amnistie sous forme d'un arrêté fédéral simple (FF 1955 I 945; Favre 193; Clerc, amnistie 7; Aubert II n° 1467 concernant les délibérations des conseils séparés et Aubert, suppl. n° 1467, où l'auteur affirme que l'amnistie ne constitue pas un acte législatif). Abstraction faite de l'amnistie fiscale de 1968, décrétée sur une base constitutionnelle pour des raisons particulières (cf. FF 1966 I 963 s.), toutes les amnisties accordées jusqu'à ce jour par la Confédération ont revêtu la forme d'arrêtés fédéraux simples.

3.5 Jusqu'à présent, l'Assemblée fédérale a eu à traiter treize demandes d'amnistie. Six d'entre elles ont été satisfaites (1855: irrégularités électorales à Giubiasco, à Agno et dans le Val d'Onsernone; 1857: délits militaires et politiques commis à l'occasion de l'affaire de Neuchâtel; 1889/90: événements du Tessin; 1955: infractions aux prescriptions sur les prix maximums du foin et du regain; infractions aux prescriptions sur les prix des porcs d'abattage; 1966: adhésion de la Confédération aux amnisties fiscales cantonales concernant l'impôt de défense nationale).

Les autres demandes ont été rejetées (1861/70: demande d'amnistie en faveur de 800 Suisses ayant fait du service de guerre à l'étranger (la procédure pénale a été toutefois suspendue en 1870); 1902: demande d'amnistie en faveur de soldats condamnés pour désertion par le tribunal militaire de la division; 1919 demande d'amnistie en faveur des participants à la grève générale de novembre 1918; demande d'amnistie pour les Suisses de l'étranger n'ayant pas donné suite à un ordre de mobilisation; 1939: demande d'amnistie en faveur des participants à la guerre civile d'Espagne; 1975: demande d'amnistie en faveur des personnes ayant occupé le terrain, réservé à la centrale nucléaire de Kaiseraugst (le Parlement n'est pas entré en matière à cette occasion); 1981: pétition demandant une amnistie en faveur d'objecteurs de conscience pour raisons morales jusqu'à ce qu'un service civil de remplacement soit institué).

4. Depuis le 30 mai 1982, date de l'émeute dite de l'Opéra de Zurich, des manifestations organisées par des jeunes ont eu lieu dans plusieurs villes de Suisse, notamment à Zurich: elles ont été accompagnées d'innombrables infractions et ont causé des dégâts parfois considérables. Une enquête de la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales du Conseil national auprès des cantons de Zurich, de Berne, de Soleure, de Bâle-Ville, de Saint-Gall, des Grisons, d'Argovie, de Vaud et de Genève, a révélé que près des 1300 procédures pénales ont été engagées entre fin mai 1980 et octobre 1982 (Zurich jusqu'à la fin 1981) à la suite de ces émeutes. Les chefs d'accusation les plus fréquents sont les suivants: émeute (art. 260 CP), violence ou menace contre les autorités et les fonctionnaires (art. 285 CP), violation de domicile (art. 186 CP), dommages à la propriété (art. 145 CP), entrave aux services d'intérêt général (art. 239 CP).

5. La Commission des pétitions a siégé les 13 septembre, 18 novembre et 14 décembre. Après un premier débat général, elle a décidé de consulter la même documentation que la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales du Conseil national et de ne prendre sa décision qu'après les délibérations du Conseil national. Se fondant sur une expertise du Département de justice et police, la commission a confirmé, le 18 novembre 1982, la compétence du Parlement pour examiner la demande d'amnistie.

Le 14 décembre 1982, la commission a décidé de proposer au Conseil de ne pas donner suite à la requête d'amnistie des organisations de jeunesse. Elle motive sa décision comme il suit:

La commission reconnaît l'importance de la requête des organisations de jeunesse. Elle montre également une cer-

taine compréhension pour la requête d'amnistie et pour l'idée de réconciliation. Elle s'est demandé si une amnistie est un moyen approprié pour créer une meilleure compréhension réciproque entre les adultes et la jeunesse.

L'avis des requérants, selon lequel les manifestations de jeunes sont dues seulement à certains problèmes non résolus qui se posent à notre société, n'a pas été appuyé dans la commission. Elle a estimé au contraire que la société moderne accorde une grande liberté et des possibilités de déploiement aux jeunes. Une amnistie donnerait l'impression que les jeunes qui ont participé aux manifestations et qui ont causé des dégâts, parfois considérables, sont représentatifs de la jeunesse suisse. En réalité, seulement une minorité de jeunes a participé activement aux troubles.

L'argument principal de la commission contre une amnistie est qu'il importe de sauvegarder la sûreté du droit et l'égalité des citoyens devant la loi. Un traitement de faveur à un certain groupe de délinquants ne se justifie pas, car les émeutes ne représentent pas une situation sociale exceptionnelle qui rend nécessaire une atteinte aussi grave à notre ordre juridique et qu'on ne saurait comparer ces événements aux crises qui se sont produites par le passé (événements au Tessin, grève générale).

La commission relève aussi les difficultés que causerait la nécessité de limiter l'amnistie selon les délits, les auteurs, le lieu et le temps des infractions. En agissant de telle façon, le Parlement devrait en quelque sorte assumer des fonctions de juge.

Selon la commission, une amnistie ne serait pas accueillie favorablement par la population. Elle rappelle aussi que des violences parfois graves ont été commises et que l'ordre public a été perturbé pendant une période assez longue. Pour ces motifs, la commission est d'avis que l'intérêt public d'imposer les sanctions prévues par la loi prime l'intérêt qui invite à renoncer à la poursuite des infractions commises en relation avec les manifestations de jeunes. Une telle mesure ne suffirait d'ailleurs pas à créer l'atmosphère de réconciliation souhaitée par les requérants.

Antrag der Kommission

Die Petitionskommission beantragt mit 4 Stimmen bei einer Enthaltung, dem Amnestiegesuch der Jugendverbände keine Folge zu geben.

Proposition de la commission

Par 4 voix et une abstention, la Commission des pétitions propose de ne pas donner suite à la requête des organisations de jeunesse.

Antrag Bühler

Folge geben

Proposition Bühler

Donner suite

M. Reymond, rapporteur: Vous avez reçu le rapport écrit de votre Commission des pétitions, qui a été élaboré en toute hâte puisque nous n'avons pu siéger qu'à 14 heures cet après-midi étant donné que nous devons attendre que tombe, ce matin, la décision prioritaire du Conseil national. Vous connaissez tous le texte et les motivations de la requête d'amnistie adressée aux Chambres fédérales par le «Schweizerischer katholischer Jugendverband» et par la «Junge Kirche Schweiz». Vous avez tous reçu force lettres, communications et exhortations de différentes organisations soutenant l'amnistie et dont la liste figure sous chiffre 2 de notre rapport écrit.

L'examen de cette requête par la Commission des pétitions a nécessité trois séances. Nous avons convenu de consulter la même documentation que la commission du Conseil national, en particulier une expertise du Département fédéral de justice et police traitant de l'autorité responsable et de la forme d'un éventuel décret d'amnistie.

Il me paraît utile d'abord de distinguer, juridiquement, la

grâce de l'amnistie. La grâce est la renonciation partielle ou totale de l'Etat, pour des raisons d'équité, à l'exécution d'une peine prononcée par un jugement définitif contre un individu. La grâce est donc un acte législatif individuel, qui atténue la peine, sans remettre en cause le caractère punissable de l'acte, ni même la justification de la sanction prononcée, au moment où elle l'a été. La loi, le code pénal en l'occurrence, n'est pas remise en cause par la grâce.

L'amnistie est la renonciation par l'Etat, pour des raisons politiques, à la poursuite pénale ou à l'exécution de peines au profit d'un certain nombre de personnes non déterminées individuellement, mais dont les délits peuvent être groupés sous un signe distinctif commun. Avec l'amnistie, le pouvoir législatif déclare telle infraction non punissable, contrairement aux dispositions de la loi pénale applicables, cela pour des motifs d'intérêt public. L'amnistie est donc une décision éminemment politique.

Le problème de la compétence en matière d'amnistie mérite que nous nous y arrêtions. Force nous est en effet de constater qu'il n'est pas clair et que les juristes eux-mêmes ne sont pas tous d'accord à ce sujet.

Aux termes de l'article 85, chiffre 7, de la constitution, l'amnistie et le droit de grâce sont de la compétence des deux conseils. Il n'existe aucune prescription quant à la délimitation des compétences entre la Confédération suisse et les cantons en cette matière. Si, pour le droit de grâce, le code pénal précise, à son article 394, les compétences cantonales d'une part, et fédérales d'autre part, en choisissant de les répartir selon le critère de la compétence juridictionnelle, le même code pénal, en revanche, ne dit rien en ce qui concerne l'amnistie.

Dès lors, les experts se disputent pour savoir si le même critère de la compétence juridictionnelle s'applique, par analogie, à l'amnistie ou si, au contraire, cette dernière est toujours du ressort de l'Assemblée fédérale lorsque l'acte délictueux lèse le droit fédéral alors qu'elle serait l'affaire de l'autorité compétente cantonale lorsque le droit pénal du canton en cause a été lésé.

Finalement, dans l'expertise qu'il nous a remise, le Département fédéral de justice et police penche pour cette seconde solution et notre commission, dans sa séance du 18 novembre dernier déjà, a confirmé la compétence de l'Assemblée fédérale pour examiner la présente demande d'amnistie. D'ailleurs, en 1975, les Chambres fédérales avaient manifesté leur compétence à l'occasion d'une demande qui portait sur la renonciation aux poursuites pénales contre les occupants du terrain choisi pour la construction d'une centrale nucléaire à Kaiseraugst.

Sans revenir sur la décision de notre commission au sujet de la compétence en cette matière, je tiens à titre personnel à dire mon regret de ce que l'expertise du Département fédéral de justice et police n'a nullement tenu compte du point de vue, différent quant à la compétence, de M. François Clerc, professeur de droit pénal aux universités de Neuchâtel et de Fribourg. C'est ainsi, par exemple, que l'amnistie générale décrétée par le Grand Conseil valaisan en 1965, à l'occasion du cent cinquantième anniversaire de l'entrée de ce canton dans la Confédération, n'a pas été contestée. De même, plusieurs cantons, le dernier en date étant le Jura, ont une constitution qui prévoit la compétence cantonale en matière d'amnistie. Les constitutions ont été garanties aussi par les Chambres fédérales, et personne ne nous fera croire que l'amnistie cantonale puisse se réduire aux contraventions que les cantons peuvent encore instituer et dont le caractère mineur ne serait pas, me semble-t-il, à une amnistie digne de ce nom.

Cette parenthèse personnelle, étant fermée, je reviens à l'examen de la demande présentée.

Après avoir décidé que la compétence ressortait à l'Assemblée fédérale, la commission a pu délibérer sur le fond. C'est ainsi que, après avoir reconnu l'importance de la requête des organisations de jeunesse, après avoir montré une compréhension certaine pour l'idée de réconciliation si bien exprimée par les requérants, notre commission s'est demandé si une amnistie était vraiment, sincèrement, un

moyen approprié pour créer une meilleure compréhension réciproque entre les adultes et la jeunesse. Alors que, selon les requérants, les manifestations de jeunes sont dues à certains problèmes non résolus qui se posent à notre société, la commission estime ne pas pouvoir partager ce diagnostic. De tout temps, il y eut des problèmes non résolus, mais la société moderne dans laquelle nous vivons accorde aux jeunes une liberté et des possibilités d'épanouissement qui ne furent si grandes à aucune époque connue de l'histoire. C'est pourquoi notre commission vous propose, par 4 voix et une abstention, de ne pas donner suite à la requête des organisations de jeunesse. En plus de l'argument général, fondamental, déjà évoqué, nous tenons à donner encore les six motifs suivants de refus de la demande d'amnistie.

1. Une amnistie donnerait l'impression que les jeunes qui ont participé aux manifestations et qui ont causé des dégâts, parfois considérables, sont représentatifs de la jeunesse suisse. En réalité, seulement une minorité de jeunes ont participé activement aux troubles. Une amnistie pour ces derniers serait une quasi-injure à la majorité.

2. L'amnistie, et c'est l'argument principal, crée l'insécurité du droit, qui n'est alors plus le même pour tous. Avec elle, on institue l'inégalité de traitement. Que diraient ceux qui sont condamnés pour des délits semblables mais qui, parce qu'ils ont agi seuls, ne seraient pas amnistiés? Qu'en serait-il de ceux qui participeront à de semblables émeutes la semaine prochaine?

3. L'amnistie est une mesure générale qui ne tient nullement compte des circonstances individuelles. Elle profite aux meneurs comme aux suiveurs, aux casseurs comme aux «paumés», aux récidivistes comme aux délinquants primaires. On oublie trop que si le code pénal est le même pour tous, son application est toujours nuancée. Le juge du for et les tribunaux tiennent mieux compte que nous des cas particuliers et ils s'efforcent généralement de cerner le degré de culpabilité et les circonstances personnelles de chaque inculpé. A ce titre, une amnistie ne constituerait, ni plus, ni moins, qu'une injure aux magistrats et aux tribunaux de Zurich, Bâle, Berne et Lausanne, car elle signifierait qu'on les prétend incapables de juger sans schématisme, c'est-à-dire de juger sans savoir donner leur chance à ceux qui le méritent, sans dédramatiser les affaires mineures grossies par les passions, sans punir, au besoin sévèrement, les meneurs et les casseurs.

4. Nous ne croyons pas que les manifestations de jeunes sont caractéristiques d'un phénomène politique national. On ne peut, nous semble-t-il, régler de la même façon, d'un côté les émeutes zurichoises avec des bris systématiques de vitrines et de nombreux blessés et, d'un autre côté, certains défilés sauvages, voire joyeux, à Lausanne. Amnistier certaines gamineries de Lausanne serait les hisser au rang d'actes politiques importants, ce qui ne manquerait pas de ridiculiser notre Parlement.

5. Sur le plan pratique, il nous faut bien admettre que l'amnistie contraindrait, pour qu'il y ait égalité de traitement entre les personnes jugées et celles à juger, entre celles qui ont purgé leur peine et celles qui vont la purger, à restituer les amendes payées, à indemniser pour les peines purgées et à rembourser les frais de justice des inculpés. Cette constatation-là confirme le fait qu'une amnistie n'est envisageable que pour un groupe précis de délits, commis à un endroit précis et non pour des délits divers et indéterminés commis dans des contextes fort différents. Les quelques rares cas où l'amnistie fédérale a été décidée, témoignent d'ailleurs de ces caractéristiques: délits précis, endroits précis, moments précis, contextes identiques.

6. Notre dernier élément: l'amnistie est une immixtion du pouvoir politique dans le pouvoir judiciaire. A ce titre, elle est contraire au principe de la séparation des pouvoirs que la Suisse s'est toujours efforcée de sauvegarder, d'ailleurs avec le succès que l'on sait et le respect que cela lui vaut. Il n'est dès lors pas souhaitable de laisser croire que, dans certaines circonstances, on peut violer la loi sans risque,

cela grâce à la compréhension des hommes politiques qui amnistieront ensuite. Ce faisant, on torpille les vertus pédagogiques des procès d'abord et, cas échéant, des condamnations.

Notre commission enfin a le sentiment que l'amnistie ne serait pas accueillie favorablement par la population, tant elle craint une inégalité de traitement. C'est pourquoi nous estimons préférable la voie du recours en grâce, qui permet d'examiner chaque cas séparément et de corriger, au besoin, pour ceux qui le méritent, ce qu'une condamnation pourrait comporter d'excessif.

En terminant, la commission est d'avis que l'intérêt public d'imposer les sanctions prévues par la loi prime l'intérêt qui invite à renoncer à la poursuite des infractions commises en relation avec les manifestations de jeunes. Une telle mesure ne suffirait d'ailleurs pas à créer l'atmosphère de réconciliation souhaitée par les requérants. C'est pourquoi, votre commission, par 4 voix et 1 abstention, vous propose de ne pas donner suite à la requête d'amnistie des organisations de jeunesse.

Andermatt: Amnestien sind an und für sich immer problematisch. Das Parlament setzt mit einer Amnestie Artikel 4 unserer Bundesverfassung, wonach alle Schweizerinnen und Schweizer vor dem Gesetz gleich sind, ausser Kraft. Dieser politische Schritt soll daher nur unter wirklich ausserordentlichen Umständen getan werden. Bei diesem Schritt muss neben der Wirkung auf die Amnestierten auch die Wirkung bei den übrigen Mitbürgern in Betracht gezogen werden, vor allem bei den Geschädigten. Eine einseitige Betrachtungsweise läuft Gefahr, beim Rest der Bevölkerung mehr Schaden anzurichten als Nutzen bei den Amnestierten. Wenn einer während Demonstrationen schwere Sachbeschädigungen anrichten darf, ohne bestraft zu werden, so wird automatisch das Vertrauen unserer Mitbürger in unsere Rechtsordnung und auch in unseren Staat untergraben.

Betrachtet man die altersmässige Zusammensetzung der in Zürich straffällig Gewordenen, so stellt man fest, dass nur 28 Prozent weniger als 20 Jahre alt sind. Die übrigen straffällig Gewordenen sind keine Jugendlichen. Man sieht daraus, dass wir es bei diesen Ereignissen, was die Anführer betrifft, mit Bestimmtheit nicht mit einem Protest der Jugend allgemein zu tun haben. Zwei Drittel der Demonstranten waren Erwachsene, die zum grossen Teil in kategorischer Opposition zu unserem Staat, unserer Gesellschaft und auch zu unserer Rechtsordnung stehen. Was sich in Zürich, Basel und anderen Orten ereignete, waren nicht Demonstrationen und Ausschreitungen der Jugend, wie es immer wieder dargestellt wird. Die überwiegende Mehrheit der Schweizer Jugend verurteilt diese Demonstrationen und Ausschreitungen aufs entschiedenste.

Um wenige Unschuldige, Naive und Mitläufer vor Strafen zu schützen, dürfen wir nicht Leute straflos ausgehen lassen, die bewusst und gezielt Straftaten vorbereiteten und begangen haben. Unsere Justiz ist durchaus in der Lage, die Mitläufer, die Naiven und die Unschuldigen zu erkennen. Wir dürfen volles Vertrauen in unsere Justiz haben, und wir dürfen ihr in diesem Fall nicht in die Arme fallen und damit einer weiteren Diffamierung von Justiz und Polizei noch Vorschub leisten. Ein Nachgeben unsererseits würde von der Mehrzahl der Delinquenten nicht als Zeichen der Versöhnung angenommen, sondern nur als Zeichen der Schwäche unseres Rechtsstaates interpretiert; es würde zu neuen Taten aufmuntern. Wie Entgegenkommen übrigens gegenüber Forderungen dieser Demonstranten honoriert wird, haben die Behörden in Zürich und auch in anderen Städten zur Genüge erfahren.

Wir stehen dem Anliegen der Initianten nach Versöhnung durchaus positiv gegenüber. Wir sind bereit, diesen Schritt allen jenen gegenüber zu tun, die bereit sind, sich wieder in den Rahmen unserer Rechtsordnung einzuordnen. Zur Versöhnung braucht es aber nicht nur das Parlament und die staatliche Obrigkeit, sondern auch die Straffälligen. Die Jugendlichen müssen wissen, dass in ihrem Verhältnis zu

ihren Bezugspersonen, zu den Eltern, zu den Lehrern, zu den Ausbildnern und zum Staat schon seit jeher immer Konflikte entstanden sind. Der Jugendliche muss lernen, Konflikte durch Dialogbereitschaft abzubauen.

Die grosse Mehrheit unserer Jugend kommt mit unserer Gesellschaft zurecht. Eine kleine Minderheit hat schon immer Mühe gehabt, sich in ihrer Umwelt zurechtzufinden. Vor allem dieser kleinen Minderheit der jungen Generation muss Hilfe geleistet werden durch Eltern, Schule, Kirche oder Bezugspersonen. Der Gefahr der Abwanderung dieser Jungen in die Drogenszene, zentralisierte Jugendghettos, sektenähnliche, weltfremde Organisationen oder extreme, ideologisch ausgerichtete Gruppen ist mit Aufklärungsarbeit und Informationstätigkeit entgegenzuwirken, mit guter Jugendpolitik. Dies ist die Aufgabe von uns, der Schulen und Kirchen. Und es wäre auch Aufgabe der Massenmedien.

Wir sehen die Lösung der Probleme in der Rückführung einer kleinen Minderheit in unsere offene Gesellschaft, nicht in der Abdankung unseres Rechtsstaates. In diesem Sinne empfehle auch ich Ihnen Ablehnung der Amnestiebegehren.

Frau Bühler: Eine formalrechtliche Betrachtungsweise, wie sie aus dem Bericht der Petitionskommission und den Ausführungen des Kommissionspräsidenten hervorgegangen ist, kann diesem Amnestieanliegen nicht gerecht werden. Unsere Verfassung sieht die Möglichkeit von Amnestien vor; also können die Argumente, die aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit angeführt wurden, nicht stichhaltig sein.

Zu untersuchen bleibt, ob wichtige Gründe vorliegen, die den Verzicht des Staates auf seinen Strafanspruch rechtfertigen können. Haben wir es mit einer Ausnahmesituation zu tun? Einen Hinweis, dass dem so ist, gibt bereits die ausserordentlich grosse Zahl Jugendlicher, die in den Sog der Ereignisse gerieten. Ich weiss, das haben wir vorhin durch Kollege Andermatt gehört, wenn wir diese an sich grosse Zahl in Verhältnis setzen zur Gesamtheit der Jugend, dann ist es immer noch eine kleine Minderheit; aber man darf nicht glauben, dass wir unsere Jugend aufteilen könnten in Brave und Böse. Wer das tut, läuft nicht mit offenen Augen und Ohren durch diese Welt; diese Unterscheidung gibt es nicht. Zwar gibt es solche, die unauffällig auf ihrem Schul- und Berufsweg voranschreiten, und die anderen, die auf die Strasse gehen, die stören, lärmern, randalieren, manchmal auch zerstören und beschimpfen. Das sind alles Manifestationen, die wir nicht entschuldigen und nicht akzeptieren können, die wir aber – ob wir wollen oder nicht – zur Kenntnis nehmen müssen.

Hinter diesen Manifestationen verbirgt sich mehr und anderes. Dabei denke ich nicht in erster Linie an einzelne Probleme, wie zum Beispiel der Mangel an billigem Wohnraum und das Fehlen von Jugendzentren. Unübersehbar verbirgt sich dahinter, was man vielleicht am ehesten mit einer unbehaglichen Grundstimmung bezeichnen könnte. Offenbar – es ist für uns nicht leicht, das zur Kenntnis zu nehmen – zollt uns die Jugend keinen Beifall für das, was wir geschaffen haben. Sie ist uns nicht dankbar dafür, dass wir konsequent den technischen und ökonomischen Fortschritt vorangetrieben und dabei die Formierung einer solidarischen Gesellschaft vernachlässigt haben.

Ich unterschreibe zwar die Aussage von Jeanne Hersch in ihren «Antithesen» nicht, wo sie sagt: «Schuldig sind wir, die Erwachsenen von gestern und von heute.» Sicher ist aber, dass wir – unsere Gesellschaft – die Bedürfnisse der Jugend zu wenig respektiert und zu wenig ernst genommen haben. Nicht von ungefähr kommt es, dass sich die Unruhen seinerzeit an der Kontroverse über eine sehr traditionelle Kultureinrichtung entzündet haben, nämlich am Opernhausprojekt in Zürich.

Wie weit verbreitet diese Grundstimmung ist (die sich aus Unbehagen, Unzufriedenheit und dem Gefühl des Eingezwängtseins in eine Welt von Beton und Paragraphen zusammensetzt), lässt sich schwer abschätzen. Sicher sind

sehr viel mehr Jugendliche von ihr erfasst, als an Demonstrationen teilgenommen haben. Denn nur so lässt es sich erklären, dass sich weite Kreise, die selber nie demonstrieren würden, die selber nie straffällig würden, sich mit den jugendlichen Demonstranten und Delinquenten solidarisierten und solidarisieren.

Dieses Amnestiebegehren, das ja von kirchlichen Jugendorganisationen ausgeht, ist ein Beweis und ein Beispiel dafür, dass sich die Jugend nicht auseinanderdividieren lässt in Gute und Böse. Wenn wir dem Begehren Folge geben, erreichen wir viel zahlreichere Jugendliche als nur gerade jene, die von der Amnestie profitieren können. Dieser Aspekt, diese Breitenwirkung und Signalwirkung ist es, die mich dazu veranlasst, mit Überzeugung für das Amnestiebegehren einzutreten.

Was können wir mit diesem Begehren bewirken? Darüber hinaus, dass eine Anzahl Jugendlicher straffrei ausgehen wird, bekunden wir damit unsere Bereitschaft zum Gespräch und die Bereitschaft, die Anliegen der Jugend ernst zu nehmen. Es genügt nicht, interessante, vielbeachtete Berichte zu veröffentlichen und keine Taten folgen zu lassen. Es kann auch nicht sein Bewenden dabei haben, dass man – wie es im Bericht der Kommission geschieht, und ich möchte sagen: mit grosser Selbstgerechtigkeit geschieht – feststellt, über so viel Freiheit und Selbstentfaltungsmöglichkeiten wie heute habe die Jugend noch nie verfügt, und die Gesellschaft sei der Jugend gegenüber viel toleranter als früher.

Die Amnestie wäre ein erster Schritt, dem weitere folgen müssten. Wir sollten nicht mit Strafen Symptome bekämpfen, sondern den Ursachen näherzukommen und an die Ursachen heranzugehen versuchen. Seien wir uns bewusst, dass nicht unsere Grosszügigkeit und unsere Milde angesprochen sind; nein, hier geht es um politische Klugheit. Diese Ruhestörer sind ja keine Invasoren von einem anderen Stern, denen mit aller Härte begegnet werden muss. Es sind unsere Kinder, die wir oder unsere Zeit erzogen haben, unsere Jugend, die auf diesem Boden gross geworden ist. Vor allem aber sind es die Staatsbürger von morgen, die diesen Staat tragen und gestalten sollen. Wir müssen mit ihnen zurecht kommen; wir haben keine andere Jugend. Ich bitte Sie, auf das Amnestiebegehren einzugehen und ihm Folge zu geben.

Steiner: Bei diesem seltenen, heute aber rechtlich, politisch und menschlich besonders bedeutsamen Verhandlungsgegenstand der Amnestie sollten wir festen Boden in der Argumentation haben. Darf ich aus persönlicher Erfahrung im Straf- und Begnadigungswesen dazu einen Beitrag leisten? Das Menschliche voraus: Der Einsatz für diesen Gnadenakt ehrt die dahinterstehenden kirchlichen Jugendverbände. Sie haben das Vorrecht der Jugend für sich und damit den Idealismus und die Zukunftshoffnung. Wir andererseits im Parlament sind kurz vor Weihnachten – Beweis die brennende Kerze vor uns – zur Beurteilung aufgerufen. Nach dieser für Mitleid anfälligen Adventszeit kommt aber wieder der Alltag mit der Frage, ob wir mit unserem heutigen Entscheid vor unserem Gewissen bestehen können.

Zum zweiten: In der Besinnung auf die wohl spärlichen Rechtsgrundlagen ist von der Trennung der Gewalten auszugehen. So darf von aussen nicht in die Rechtspflege eingegriffen werden. Wir kennen die Ausnahmen in der Strafrechtspflege, Begnadigung/Amnestie durch die Legislative, als Korrekturen im Verfahren, beim Urteil oder beim Vollzug, beide Fälle auf Bundesebene vorgesehen. Sie haben es gehört: Artikel 85 Ziffer 7 der Bundesverfassung mit folgenden Unterschieden: Die eigentliche Begnadigung will den Verzicht auf Vollzug eines rechtskräftigen Urteils aus Gründen der Billigkeit, anbegehrt vom Verurteilten und beurteilt in der Vereinigten Bundesversammlung. Die Amnestie dagegen ist das «Vergeben und Vergessen» von begangenen Delikten, gleich welcher Stufe im Verfahren, aus Gründen politischer Zweckmässigkeit gegenüber einer Mehrzahl nicht individuell bestimmter Personen; zu entscheiden nicht in der Vereinigten Bundesversammlung, wie die Begnadi-

gung, sondern mit übereinstimmenden Beschlüssen der getrennt tagenden Kammern. Anders als bei der Begnadigung stellt sich bei der Amnestie die Frage der Legitimation nicht; die Anregung kann von aussen kommen – wie vorliegend –, sie wird aber normalerweise von der Regierung ausgehen.

Damit stellt sich für mich die Frage der Mitwirkung des Bundesrates in dieser Sache. In den wenigen Amnestieverfahren im Bund – der Herr Kommissionspräsident hat sie aufgezählt – bildeten bundesrätliche Berichte samt Anträgen wertvolle Grundlagen. Wenn auch eigentliche Verfahrensvorschriften über die Amnestie nicht existieren – was ich begrüsse, denn die Gnade kennt ja keinen Zwang –, hätte heute eine Stellungnahme des Bundesrates mit Hinweisen auf die Praxis doch eine besonders wertvolle Entscheidungsgrundlage bedeutet. Dies besonders, nachdem unsere vorberatende ständerätliche Kommission – ohne ihr Verschulden – erst heute tagen und uns demzufolge keinen schriftlichen Bericht zum Studium vorlegen konnte. Ich habe einen Bericht allerdings kurz vor der Sitzung auf dem Pult vorgefunden. Vielleicht wäre in einem bundesrätlichen Bericht auch etwas zu erfahren gewesen über den nicht über alle Zweifel erhabenen Kompetenzunterschied zwischen den Kammern bzw. zur Vereinigten Bundesversammlung bei der Behandlung von Begnadigung oder Amnestie. Wenn nämlich die Amnestie als Institut einer Massenbegnadigung nur eine besondere Art der Begnadigung darstellt, könnten doch beide Fälle und nicht nur die in Artikel 92 bei den Traktanden der Vereinigten Bundesversammlung ausdrücklich erwähnte Begnadigung in gleicher Weise in diesem Hause zur Behandlung kommen. Oder stimmt etwa die Vermutung von Prof. Hafter (in seinem Aufsatz über die Amnestie in der Festschrift für Prof. Emil Zürcher), wonach der politische Charakter der Amnestie den Ständen die gleich starke Stellung einräumt wie der Volksvertretung des Nationalrates? Das wären doch Fundgruben für das Departement Furgler!

Ich stelle mit Genugtuung die Präsenz des Herrn Bundesrates selber fest, der ja – als Bundesrat – in das Verfahren nicht einbezogen wurde und in den Kommissionen nicht mitwirken konnte, was nicht sein Verschulden ist. Meine Überlegungen und die bisherige Praxis zeigen, welche Zurückhaltung geboten ist in der Handhabung der Amnestie als umfassendstem Gnadenakt: eingedenk auch der Feststellung des erwähnten Prof. Hafter, dass Amnestien politische Weisheit oder politische Schwächen bedeuten. Weisheit oder Schwäche wäre damit die eine Fragestellung; die Hand zur Versöhnung reichen, wie uns ans Herz gelegt wird, eine andere. Fragen also zum Beispiel des Inhalts:

1. Wem eigentlich sollen wir vergeben und vergessen: sowohl dem von aussen angetretenen «Profi» wie auch dem kleinen Mitläufer? Den wegen ihres Lebens in der Grossstadt angeblich Benachteiligten wie auch denen, die von auswärts diese Grossstadt für ihre «Saubannerzüge» ausgewählt haben?

2. Wer kann eigentlich die anbegehrte Hand zur Versöhnung reichen? Wir allein, kraft rechtlicher Kompetenz, oder brauchen wir nicht ein Echo, eine Willenskundgebung seitens der zahlreichen durch die zu amnestierenden Delikte gesundheitlich, moralisch und finanziell Geschädigten, die wegen dieser Vorfälle den Glauben an die Mitmenschen, den Glauben an die Jugend, den Glauben an den Staat verloren haben? Eine solche Zustimmung dieser Geschädigten ist mir nicht bekannt.

3. Wenn schon Zustimmung zur Amnestie: Beanspruchen alle die Hunderte von festgestellten Tätern diese von anderen Kreisen anbegehrte Amnestie tatsächlich? Davon war bisher nur zu einem kleinen Teil etwas zu verspüren!

4. Laufen wir nicht Gefahr, mit einer Amnestie ausgerechnet hier: a. ein Präjudiz zu schaffen bei den nächsten, analogen Vorfällen; b. damit für künftige Geschädigte zum voraus den Rechtsschutz in Frage zu stellen; c. Haltung und Einstellung der betroffenen staatlichen Organe zu ihren Aufgaben negativ zu beeinflussen, und d. Rechtsunsicher-

heit und Unmut bei anderen im Verfahren Beteiligten zu erwecken, ganz besonders bei ebenfalls jungen Leuten? Damit laufen wir auch Gefahr, auf die zentrale Frage, ob mit dem verlangten Gnadenakt nicht neues Unrecht geschaffen wird, falsch zu antworten.

Die gewissenhafte Prüfung solcher Fragen muss zum Entscheid führen, ob diese Petition auf Amnestie gutzuheissen oder abzulehnen sei, also ja oder nein zur vollen Amnestie. Teillösungen sind abzulehnen, abgesehen davon, dass sie von einem Teil der Petenten und von ihren Verfechtern gar nicht gewünscht sind; diese Teillösungen – sprich: solch willkürliches Basteln – laufen dem Wesen des Gnadenakts zuwider. Dazu kommen Einschränkungen und Weisungen an den Richter, die sich mit dem Prinzip der Gewaltentrennung nicht vertragen.

Ich habe mir den Entscheid nicht leicht gemacht. Zu gewichten war dabei insbesondere die Natur der zu amnestierenden Delikte, nachdem ich ja die Täter nicht kenne, ausser ihrer Jugendlichkeit. Bei einer Begnadigung könnte man mindestens auch eine Begnadigungswürdigkeit prüfen. Wenn ich heute nein stimme und damit diese heutige Amnestie ganz allgemein ablehne, zähle ich eben auf das Ausschöpfen der weiten Möglichkeiten des ordentlichen Richters für gerechte Urteile, dem Verschulden und der Persönlichkeit (und damit auch der Jugendlichkeit) des einzelnen Täters angemessen. Ich hoffe bei meinem Entscheid zum Nein auf Einsicht und Verstehen derjenigen Beteiligten, die ihrem künftigen Leben noch einen Sinn zu geben vermögen.

Abschliessend: Wenn mir nun kirchliche Kreise, die hinter der ganzen Sache stehen, zürnen unter Berufung auf das Bibelwort: «Liebet eure Feinde», so darf ich mit ebensolchem Zitat aus den «Sprüchen» antworten: «Wer die Rute spart, der hasst seinen Sohn. Wer ihn lieb hat, der züchtigt ihn beizeiten.»

Mme Bauer: Je voterai l'entrée en matière parce que je souhaite apporter mon soutien à la demande d'amnistie déposée devant ce Parlement par divers groupements, cela pour plusieurs raisons.

L'amnistie est un acte exceptionnel, certes, et il vrai que l'article 85, chiffre 7, de la constitution fédérale a été peu utilisé dans notre pays, au contraire de ce que l'on peut noter dans certains pays qui nous entourent. Ne peut-on pas estimer que les conditions sont requises pour l'accorder, dès lors que les désordres incriminés ont été exceptionnels dans leur ampleur et limités dans le temps?

En l'occurrence, je pense qu'une telle décision se justifie, non pas pour des raisons juridiques – nous n'avons pas l'intention d'empiéter sur les prérogatives du pouvoir judiciaire – mais bien pour des raisons politiques, parce qu'une telle amnistie serait de nature à pacifier, à préserver la paix sociale à l'intérieur du pays, à favoriser enfin la reprise d'un véritable dialogue avec les jeunes. Je voudrais rappeler ici, en passant, que la demande d'amnistie est soutenue par la plus grande partie des associations de jeunesse de tout le pays.

Faut-il le souligner? En accordant l'amnistie, il ne s'agit pas pour nous de cautionner les actes de violence et les dommages à la propriété. Si nous les réprouvons, c'est notamment parce qu'ils sont de nature à justifier le durcissement et les mesures de rétorsion, et je voudrais exhorter ceux qui se laissent aller à les commettre à utiliser plutôt les méthodes non violentes, infiniment plus convaincantes et efficaces.

Si j'accorde pourtant la préférence à l'amnistie, c'est parce que je considère qu'une condamnation globale de près de 1300 jeunes ne résoudrait rien, mais qu'elle approfondirait au contraire le fossé entre les générations et qu'elle exacerberait encore le malaise au lieu de l'atténuer.

N'est-ce pas faire preuve, d'autre part, d'un manichéisme simplificateur que de classer les individus, que de les étiqueter en opposant les jeunes naïfs aux jeunes casseurs, les manifestants d'occasion aux manifestants d'habitude, les mineurs aux adultes? La plupart d'entre eux n'expri-

ment-ils pas ainsi leur désarroi, leur malaise, leur refus d'une réalité angoissante et leurs aspirations profondes vers d'autres réalités? Face à la désintégration de la famille, à la crise du logement, au chômage, dont on sait bien que dans les pays industrialisés il touche d'abord les jeunes, face aux conflits qui se multiplient partout dans le monde, aux menaces d'une guerre qui, tant nucléaire que conventionnelle, pourrait anéantir l'humanité, face à un avenir bouché, hypothéqué, de quels autres moyens ces jeunes disposent-ils pour exprimer leur angoisse profonde et existentielle? N'est-ce pas pure hypocrisie de notre part de nous fixer sur les symptômes, de condamner les effets, plutôt que de nous attacher à remédier aux causes? Ne devons-nous pas nous efforcer d'abord de restaurer un climat de confiance et d'engager le dialogue? Voulons-nous rester sourds et aveugles au signal d'alarme que constituent ces manifestations? Croyons-nous vraiment pouvoir les réduire par la force? Ne devons-nous pas nous interroger d'abord? Les avons-nous assez écoutés, ces jeunes? Les avons-nous conviés à participer avec nous à la réflexion et à la prise de décisions? Leur voix n'aurait-elle pas, sur certains points, une dimension prophétique que nous n'avons pas su percevoir? Combien sont-ils dans les lieux où l'on décide, dans les commissions d'experts, par exemple, chargées d'élaborer, à l'intention du gouvernement, les avant-projets? Combien sont-ils, les représentants de la classe d'âge des 20 à 30 ans, et même ceux des 30 à 40 ans?

Le 18 décembre 1980, j'ai invité par voie de postulat le Conseil fédéral à intégrer au sein de ces mêmes commissions un plus grand nombre de femmes et de jeunes. Les femmes représentaient alors le 4 pour cent. Quant aux jeunes, leur pourcentage était tellement négligeable, tellement insignifiant qu'on n'a même pas pu me le préciser. Pour toutes ces raisons, je suis favorable à une amnistie qui présenterait entre autres avantages d'éviter l'inscription de la peine dans le casier judiciaire d'un certain nombre de jeunes. Je suis persuadée qu'un tel geste, venant de ce Parlement, serait perçu tant par les jeunes que par une large couche de la population comme un geste d'apaisement et de réconciliation. Quelle que soit la décision des Chambres fédérales, qu'elles acceptent ou refusent l'amnistie – et après la décision du Conseil national on peut imaginer que ce conseil la refusera également – je voudrais que cette décision soit assortie d'un train de mesures qui constituent enfin une véritable politique de la jeunesse, avec les notions de tolérance et d'ouverture, de dialogue et de participation qu'une telle politique comporte. A ces conditions seulement un nouveau départ est possible.

Muheim: Das vorliegende Geschäft beschäftigt mich sehr. Es sind nämlich zwei Begründungen, die auch Sie in den Erklärungen des Schweizerischen Katholischen Jugendverbandes und der Junge Kirche Schweiz gelesen haben: erstens der Vergleich, der mit der seinerzeitigen Steueramnestie angestellt wird, und zweitens das Problem des persönlichen Gewissens.

Darf ich zum ersten Problem ein paar erläuternde Ausführungen machen. Die Vorwürfe liegen auf der Hand. Wir seien nämlich bereit gewesen, gegenüber den reichen Steuerhinterzieher eine Geste zu tun, indem wir seinerzeit ohne weiteres eine Steueramnestie beschlossen hätten. Dieser Vorwurf ist sachlich nicht gerechtfertigt, politisch aber hat er eine gewaltige Wirkung. Es ist zu beachten, dass vier wesentliche Unterschiede bestehen zwischen der Amnestie, die heute «auf dem Tische» liegt, und der Amnestie, die vor einigen Jahren als Steueramnestie beschlossen wurde.

1. Bei der Steueramnestie ging es um eine Befreiung der Steuerstraffolge in all jenen Fällen, die dem Fiskus noch nicht bekannt waren; es waren also verdeckte und unbekannt Straftatbestände. Es wurde sogar ausdrücklich festgelegt, dass die Amnestie dann nicht gelte, wenn sich die Steuerbehörden bereits mit einer Hinterziehung befasst hätten.

2. Der Steuerhinterzieher musste selbst einen Schritt tun. Er musste sich «selbst anzeigen». Er hatte seine Steuererklärung vollständig auszufüllen, also einen eigenen Schritt zu tun, ohne dass die Behörden sich bereits damit befasst hatten.

3. Das Parlament und die Mehrheit von Volk und Ständen hat in Artikel 9 der Übergangsbestimmung zur Bundesverfassung eine eigene Rechtsgrundlage geschaffen. Es genügte ein einfacher Parlamentsbeschluss; eine ausdrückliche und gesonderte Verfassungsvorlage hatte dieses Vorgehen zu einer einmaligen Steueramnestie eingeleitet. Warum haben sich damals das Parlament und der Bundesrat kurzerhand auf den heute angerufenen Artikel 85 Ziffer 7 BV berufen? Einfach, weil es sich um zwei völlig verschiedene Dinge handelt.

4. Das Parlament hat darüber hinaus ein referendumpflichtiges Gesetz erlassen, in dem die Voraussetzungen und Folgen der Steueramnestie genau umschrieben sind; ein Gesetz vom 15. März 1968 mit richterlichen Zuständigkeiten im Falle von Meinungsverschiedenheiten über die Anwendung. Ich glaube daher – und das ist meine zwingende Schlussfolgerung –, dass die Steueramnestie nur als *flatus vocis*, als Anreihung von Buchstaben, mit dem Geschäft etwas zu tun hat, das wir heute und hier beraten.

Darf ich ein Zweites anfügen, ein Problem, das mich ausserordentlich beschäftigt: Wenn ich die Eingabe der verantwortlichen Verbände lese, werden wir mit der Frage des persönlichen Gewissens konfrontiert. Weihnachten steht vor der Türe, man legt uns daher nahe, als Christen zu handeln; man bittet uns, zu verzeihen und Versöhnung zu üben, alles Dinge, für die wir hier in diesem Saal uneingeschränkt nicht nur Sinn, sondern tiefe persönliche Erfahrung besitzen. Wir dürfen uns daher mit dieser Frage befassen. Ist es tatsächlich richtig, dass wir als Christen im Grunde genommen gar nichts anderes tun sollten und gar nicht anders handeln dürften, als diese Amnestie zu akzeptieren? Wenn die jungen Menschen eine solche Forderung ungeprüft und unreflektiert an uns stellen, dann verstehen wir dies. Es ist ihr gutes Recht. Unsere Aufgabe aber ist es, unsere Tätigkeit in diesem Saal und das politisch-parlamentarische Rollenverständnis genau zu erwägen. Wir sitzen hier nicht als Privatleute, wir sind daher nicht in unserem individuellen Gewissen angesprochen, das wir einzig und allein nach unseren eigenen persönlichen Betrachtungen als Individuen sprechen lassen dürfen. Wir sind als Politiker hier, und in dieser Funktion kommt uns eine umfassendere und höhere Verantwortung zu.

Es ist gefährlich, Probleme des Gewissens so einfach zu formulieren, wie wir es in diesen Texten der das Amnestiegesuch eingebenden Jugendverbände lesen. Wir haben hier nicht einen Individualentscheid als Einzelmenschen zu treffen, sondern einen gemeinschaftsbezogenen Entscheid zu erwägen. Daher erscheint es mir als allein richtig, die staatspolitischen und die gemeinschaftsbezogenen Argumente gegeneinander abzuwägen.

Wir tun gut, bei dieser Gelegenheit wieder einmal mehr auf den hochverehrten Soziologen und anerkannten Denker Max Weber zurückzugreifen, der in seiner Schrift «Politik als Beruf» von 1919 (in einem Referat an die deutsche studentische Jugend) diese Unterschiede deutlich herausarbeitete. Ich zitiere aus der Ausgabe 1977, Seite 55: «Wie steht es denn aber mit der wirklichen Beziehung zwischen Ethik und Politik? Haben sie gar nichts miteinander zu tun? Oder ist es richtig, dass dieselbe Ethik für das politische Handeln wie für das persönliche Handeln Geltung hat?» Die Antwort darauf gibt Max Weber auf Seite 57: «Wir müssen uns klar machen, dass alles ethisch orientierte Handeln unter zwei voneinander grundverschiedenen, unausragbar gegensätzlichen Maximen stehen kann. Es kann gesinnungsethisch oder verantwortungsethisch sein.»

Seit Max Weber sind diese beiden Ebenen des persönlichen Entscheides eines Menschen wegleitend für das Handeln als Einzelperson respektive als Politiker. Es sind vor uns bereits ungezählte Damen und Herren des öffent-

chen Lebens vor solchen schwierigen Gewissensentscheidungen gestanden. Es ist für unsere heutige Frage deutlich zum Ausdruck zu bringen, dass ein gesinnungsethisch und persönlich-individuell motiviertes Vergeben und Verzeihen gegenüber den Tätern nicht in Frage stehen kann. Wir handeln als Politiker für die Volksgemeinschaft und sind daher verpflichtet, übergeordnete Gesichtspunkte in die Verantwortungsethik einzuwerfen.

Damit ist keineswegs entschieden, ob Sie in der Sache selbst ja oder nein stimmen werden. Es sind durchaus verschiedene Argumente gegeneinander abzuwägen; das hat jeder in diesem Saale nach seiner persönlichen Verantwortung zu tun. Es können aber nur solche abzuwägende Elemente und Kriterien sein, die auf die Gemeinschaft, auf das Volk, auf die staatspolitischen Gegebenheiten und auf die Staatsräson Rücksicht nehmen.

Denken Sie als ähnliches Beispiel an den Richter. Er kann nicht, auch wenn er von noch so tiefer Nächstenliebe erfüllt ist, seine richterliche Tätigkeit mit einem Freispruch beenden, nur weil er – gesinnungsethisch – diesen Menschen liebt. Dasselbe Verhältnis gilt zwischen Eltern und Kindern; es gilt auch für andere Persönlichkeiten, zum Beispiel für einen Anstaltsdirektor, der nicht aus persönlichem Mitleid seine Strafgefangenen auf Weihnachten entlassen darf. Unser Entscheidungskriterium liegt in der Gemeinschaftsbezogenheit; dort liegt unsere Verantwortung. Wir haben hier zu entscheiden, selbstverständlich jeder für sich, aber jeder geleitet vom Massstab seiner Verantwortung als Politiker zur Wahrung und in Abwägung der Gemeinschaftsinteressen.

Ich persönlich komme zur Überzeugung, dass ich für die Mehrheit der Kommission stimme und die Amnestie ablehne. Massgebend für mich sind dabei die staatspolitischen, verantwortungsethisch begründeten Überlegungen. Ich darf meine persönlichen, gesinnungsethisch motivierten Weihnachtsgedanken nicht in die Aufgabenerfüllung als gewählter Politiker einbringen.

Bundesrat Furgler: Der Bundesrat hat beschlossen, dass er durch seinen Sprecher seine eigene Auffassung zu dieser Amnestie einbringen solle, auch wenn er – und damit beantworte ich die Frage von Herrn Steiner – nicht darum ersucht worden ist. Die Kompetenz des Parlaments versteht sich von selbst; sie wird vom Bundesrat in keiner Art und Weise bestritten. Es ist nach Artikel 85 Ziffer 7 BV Ihre eigene Entscheidung; dessen ungeachtet, wie schon im Rechtsgutachten des Justiz- und Polizeidepartements darzustellen versucht wurde, hat natürlich auch der Bundesrat die Möglichkeit, seine Stimme zu erheben (hier verweise ich auf Artikel 101 unserer Verfassung). Es schien uns auch unwürdig, hier zu schweigen. Die beiden Räte haben einen Anspruch darauf, zu vernehmen, was der Bundesrat in einer so bedeutsamen Sache denkt.

Ich darf noch darauf hinweisen – und hier wende ich mich an den Kommissionspräsidenten, Herrn Reymond –, dass wir in diesem knapp gefassten Gutachten der Justiz die Lehre, die Herr Clerc verkündet, ebenfalls sichtbar zu machen versuchten, wenn auch mit dem deutlichen Hinweis darauf, dass wir die Kompetenz des Bundes, d. h. des Parlamentes, ganz eindeutig prävalieren. Wir haben in dieser logischen Konsequenz spätere Garantieabgaben für kantonale Verfassungen so gewertet, dass die in einer kantonalen Verfassung stehenden Amnestiebestimmungen einzig und allein für Rechtssprüche, die sich auf kantonales Strafrecht stützen, gelten dürfen. Hier besteht also kein Widerspruch, aber ich bin Ihnen dankbar, dass Sie diese Bemerkung eingebracht haben.

Ich begreife auch die ergänzende Bemerkung von Herrn Ständerat Steiner, dass – wie in vielen anderen Amnestiefällen im Laufe der letzten 100 Jahre unserer Verfassungsgeschichte – der Bundesrat vielleicht, wenn ähnliches sich wieder ereignet, doch einen eigentlichen Bericht erstatten sollte. Aber hier mischen wir uns aus begreiflichen Gründen nicht ein.

Zur Sache: Gestatten Sie mir drei Gruppen von Bemerkun-

gen: eine erste, die unser ganzes Gesellschafts- und Rechtssystem betrifft; eine zweite, die der Jugend gewidmet ist; eine dritte, die die Schlussfolgerungen in sich birgt. Unser Staat basiert auf freien Menschen, auf der Einmaligkeit jeder menschlichen Person. Freiheit führt auch zur Eigenverantwortung dieser freien Menschen. Im Heranwachsen selbstverständlich hilfsbedürftig (zentrale Bedeutung der Eltern, der Lehrer, der Partner überhaupt); einmal erwachsen, volles Einstehen für sein Tun und Lassen, was nichts daran ändert, dass wir auf unsere gelebte Solidarität angewiesen sind; das ist ja auch Sinn dieser Eidgenossenschaft. Klarer Unterschied zur Diktatur: Wir und diejenigen, die vor uns lebten, haben eine Rechtsordnung geschaffen, in der jeder Mensch weiss, dass keine staatliche Behörde, wie immer sie beschaffen sei – keine exekutive, keine richterliche –, über diesen einmaligen freien Menschen verfügen kann. Er kann bis hinauf zu unserem obersten Gericht seine Grundrechte, seine Meinungsäusserungsfreiheit, sein Recht zu demonstrieren, geltend machen, gegen alles, was an Institutionen bei uns besteht. Einzige ebenso klare Grenze: Er hat die anderen zu achten, er hat die Rechtsordnung dieses Staates zu respektieren.

Ich sagte heute morgen, bei uns könne einer gegen alles sein und leben, so wie er diesen Staat jederzeit verlassen und jederzeit wiederkehren kann; nicht das geringste geschieht ihm. Es ist also möglich, hier Dissident zu sein. Das können Sie in den Diktaturen nicht. Ich brauche keine Beispiele zu nennen. Sie kennen die Zeitgeschichte ebensogut wie ich.

Hier gilt es, ein Missverständnis zu beseitigen. Wenn dieser freiheitliche Staat jedem von uns, Ihnen und mir und unseren Jungen, soviel erlaubt, dann muss man die von uns selbst gesetzten Grenzen auch ernst nehmen. Die Grenze also ist der Rechtsbruch. Doch auch hier ist es ganz anders als in der Diktatur. Dort werden sie abserviert, psychiatrisiert, kriegen den für gewisse Dissidente vorgesehenen Tarif, 5 Jahre, 10 Jahre; lesen Sie nach im Strafgesetzbuch eines grossen Staates. Hier – wenn Sie nach Auffassung des Volkes, in dessen Namen der Richter Recht spricht, nicht in seinem eigenen, sich gegen etwas vergangen haben, oder man das annimmt, und eine Untersuchung ertragen müssen – haben Sie die volle Gewähr, dass dieser Richter nicht nur nach dem Erfolg urteilen darf, sondern Ihren subjektiven Tatbestand mitzugewichten hat: Wie war es um Sie bestellt im Moment, wo etwas geschehen ist? Das kann zur Strafbefreiung führen, das kann zur Milderung führen! Ich brauche den Richtern unter Ihnen nichts vorzusagen, und Sie alle wissen es, Sie sind ja die Legislative. Wenn man diesen ganz entscheidenden Unterschied zu anderen Staatssystemen begreift, dann darf man – Justizirrtum immer ausgenommen, Fehler geschehen auch bei uns – auch jedem jungen Menschen sagen: Bitte, haben Sie Vertrauen. Wenn Sie einmal etwas falsch gemacht haben, dann werden Sie nicht aus dieser Gesellschaft ausgestossen, dann widerfährt Ihnen zwar ein unangenehmes Zwischenspiel in Ihrem Leben, Sie kommen, je nach Lage, sogar vor Gericht, Sie werden vielleicht sogar verurteilt, aber wenn die Sühne geleistet ist, sind Sie wieder voll in der Gesellschaft aufgenommen.

Hier wende ich mich an uns selbst. Ich weiss, dass es Pharisäer gibt; ich weiss, dass es einzelne gibt, die solche Fehler dann nachtragen; aber die Idee unserer ganzen eidgenössischen Gemeinschaft besteht darin, wie schon in der Familie, wie wir als Kinder das selbst erlebt haben, dass mit der Erledigung all dessen, was ich sagte, die volle Wiederaufnahme und Teilnahme an unserer Gesellschaft möglich sein soll: Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess, in die ganze staatliche Gesellschaft. Das ist – ich wage es zu behaupten – der grosse Unterschied zu jedem anderen nur denkbaren Staatssystem. Und das musste ich sagen, weil das natürlich mit Blick auf Aussergewöhnliches, das wir im Rechtsbereich tun, von zentraler Bedeutung ist.

Wenn Sie sagen, Schuld bedeute nichts anderes als vorwerfbares Verhalten, wenn Sie die soeben auch von Herrn Muheim geschilderte Gewissenssituation des Richters, des

Betroffenen, von uns allen mitgewichten, dann spüren Sie, dass unsere, ich möchte fast sagen normale Rechtsordnung bis und mit Strafgesetz und Strafprozess all diese Grundsätze umsetzt in die einzelnen Fälle. Recht soll gesprochen werden, nicht Unrecht.

Ausnahme wird es also sein, jemanden zu begnadigen. Und ein urpolitischer Entscheid ist darüber hinaus eine Amnestie. Eine Ausnahme bildet der von Ihnen, Herr Muheim, geschilderte Verfassungssatz bei der Steueramnestie. Ich bin froh, dass Sie das erwähnt und die vier gestellten Fragen gleich selbst beantwortet haben, weil damit der Unterschied zu allen anderen Amnestien sofort deutlich wurde. Im Unterschied zu jenem Ausnahmefall ist die Amnestie immer in Form eines einfachen Bundesbeschlusses durch National- und Ständerat erlassen worden. Das zur Frage von Ständerat Steiner. Damit ist die volle Gewichtung dieses Rates sichtbar. Man kann sich überlegen, ob Präzisierungen nötig seien oder nicht. Ich halte eher dafür, dass das nicht einmal nötig ist, aber ich will es im Sinne Ihrer eigenen Aussagen gerne bedenken.

Amnestie ist nach der Idee unserer eigenen Staats- und Rechtsordnung also eine extreme Ausnahmesituation. Das öffentliche Interesse am Verzicht auf die Ahndung der Widerhandlungen muss gegeben sein. Es muss bedacht werden, ob die von uns allen hochgehaltenen, den einzelnen Menschen schützenden Grundsätze der Rechtsgleichheit und der Rechtssicherheit verletzt werden. Ob also Personen besser gestellt werden als andere, die wegen früherer gleichzeitiger oder späterer Widerhandlungen gegen ähnliche Vorschriften Sanktionen zu ertragen haben. Das ist ein Kapitel, das ich Ihnen hier einfach zu bedenken gebe, weil ja nicht bestritten werden kann, dass das Umschreiben der Gruppe von Menschen, die amnestiert werden soll, mit sehr viel Schwierigkeiten verbunden ist.

Ich habe mir bei der Vorbereitung auf diese wichtige Debatte in beiden Räten alle anderen Delinquentengruppen oder, wenn Sie einen schöneren Ausdruck wollen, Gruppen von Menschen vorgestellt, die vielleicht auch, wenn wir eine solche Amnestie aussprechen, gerne amnestiert würden. Ich denke an Menschen, die verzeigt und bestraft wurden wegen Drogenkonsums, darunter sehr viele Jugendliche. Entstehen hier nicht Ungerechtigkeiten? Sie müssen aber nicht einmal soweit gehen, sondern sich lediglich überlegen: Wie soll es mit dieser Art Amnestie bestellt sein, wenn viele andere, die in ähnlichen Bereichen straffällig wurden, nicht davon profitieren? Also: Die Frage ist gestellt; Sie allein beantworten sie.

Nach bisheriger Überzeugung sollen in der Schweiz Amnestien nur dann erfolgen, wenn zwingende Gründe dafür sprechen. Besteht hier ein zwingender Grund, oder kann man es den jungen Menschen, die straffällig geworden sind, zumuten, dass es ihnen geht wie allen anderen, die in diesem Staat einmal etwas falsch gemacht haben, dass sie sich dem Richter stellen, um entweder freigesprochen zu werden oder die entsprechende Sühne nachher auf sich zu nehmen? Amnestien sollen nur dann erfolgen, wenn das Parlament der Meinung ist, dass die Strafvollstreckung an den durch politische oder andere Ereignisse in Massen zur Straftat hingerissenen Menschen von der öffentlichen Meinung unserer Gesellschaft als unerträglich empfunden und demnach nicht als gerechte Sühne verstanden würde, sondern neue Erbitterung bewirken müsste. Wenn Sie diese Anforderungen überdenken, spüren Sie mit dem Bundesrat (mindestens darf ich sagen, dass das der Bundesrat verspürt), dass von einer solchen extremen Ausnahmesituation doch wohl nicht gesprochen werden kann.

Ich füge sofort bei: Ich bin froh, dass die Jugendverbände uns diesen Denkanstoss geben und zwingen, uns einmal mit diesen Fragen auseinanderzusetzen, auch wenn wir aus der Sicht des Bundesrates diesem Begehren nicht entsprechen können. Es ist so, dass die Jugend die Zukunft auch dieses eidgenössischen Staates ist. Ich würde es nie akzeptieren, dass man hier – je nachdem – in Befürworter oder Gegner der Jugend klassiert und katalogisiert würde: pro Amnestie, gegen Amnestie. So ist es nicht; unbeschadet

der Parteien haben wir diese Jugend alle gern. Gernhaben heisst aber nicht, dass man einfach über alles hinwegsieht.

Ich muss Ihnen vielleicht eine einzige demographische Aussage machen, die mich sehr beschäftigt hat. Der Anteil der unter 20jährigen an der Gesamtbevölkerung hat schon im Laufe des letzten Jahrhunderts abgenommen, wird aber nach neuesten Quellen noch weiterhin abnehmen. Ich stütze mich hier auf Herrn Prof. Pierre Gilliland, der in einer Konferenz über «Altwerden heute und morgen» am 23. September dieses Jahres vor der Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren die folgenden Zahlen genannt hat. Ich nenne nur die letzten drei Jahrzehnt-Vergleiche 1950, 1980 und 2040, extrapoliert: Der Anteil der 0- bis 19jährigen betrug 1950 30,5 Prozent, 1980 28 Prozent und 2040 (extrapoliert) 17 Prozent. Der Anteil der 20- bis 64jährigen betrug 1950 60 Prozent, 1980 58 Prozent und 2040 55 Prozent. Der Anteil der 65jährigen und älteren: 1950 9,5 Prozent, 1980 14 Prozent und 2040 28 Prozent.

Das sind demographische Aussagen, die wir mitgewichten wollen. Natürlich sagen sie nichts aus zum Amnestieproblem. Aber es schien mir bedeutsam, das hier anzugeben, gleichsam als Einstieg in meinen zweiten Gedankenkreis zur Jugendpolitik. Es kann nicht bestritten werden, dass die Industriegesellschaft dieser Jugend (uns auch, aber der Jugend im speziellen) viele Probleme gebracht hat. (Ich identifiziere alle jene, die Krawalle gemacht oder irgend etwas verletzt haben, nicht mit der Jugend schlechthin. Das soll man klar sagen, selbst wenn ich mit Frau Bühler nicht einteilen möchte in Brave und Böse. Das ginge daneben.) Worum geht es bei den Dingen, die die Jugend unsicher machen? Da erfährt einer in seinem Alltag, dass sein Freiraum durch Institutionen dieser Industriegesellschaft zunehmend beschnitten wird. Er erfährt, dass die Jugendlichkeit selbst zu einem Erwachsenenwert geworden ist, weshalb Jugend auch definiert, verwaltet, sogar kommerziell verwertet worden ist; denken Sie an die Werbung. Er steht damit als Jugendlicher der Notwendigkeit gegenüber, sich einerseits in der Erwachsenenwelt seine Stelle zu suchen, sich anzupassen, auch Jugendlichkeitsidealen, die zum Teil nicht seine eigenen sind. Das macht deutlich, dass die Anforderungen an unsere jungen Menschen heute gross sind; ich würde sogar sagen: grösser als zumeist einer statischen oder geschlossenen Gesellschaftsordnung.

Wenn man das bejaht und um eine Lösung ringt – wie wir ja Verschiedenes in der Industriegesellschaft lösen müssen, ich verweise auf die gefallenen Voten –, dann meine ich, dass wir in Kenntnis der soziologischen Gegebenheiten auch die anderen Fakten mit Sorge zur Kenntnis nehmen sollten, aber nicht nur, um sie zu bilanzieren. Es gibt Jugendliche, die in dieser Situation keine Lösung finden. Sie scheitern, zumindest auf Zeit, indem sie sich eine gleichsam homogene Subkultur schaffen, indem sie zum Teil durch den Konsum von Drogen der Realität zu entweichen suchen, zum Teil indem sie verwehrlosen.

Die Jugendunruhen sind Bestandteil all dessen. Was die Ursachen dafür betrifft, sind alle mitangesprochen, nicht nur die Heimleiter, die Pfarrherren und Ärzte, nicht nur die Männer und Frauen vom Sozialdienst; in diese Beziehungen hinein ist jede Familie gestellt mit der Aufforderung, das Verhältnis der Eltern untereinander und der Eltern zu den Kindern mitzuüberdenken.

Dazu gehören: Gespräche, Anhören des Kindes, Zeithaben für das Kind, Eingehen auf die Erfahrungen. Aber nicht nur Eltern, die keine Zeit haben, schaffen hier Probleme und Ursachen für das, was uns heute beschäftigt, sondern auch jene, die es ihren Kindern zu leicht machen. Ich sagte heute: Das Kind benötigt Autorität, und ich wiederhole es ganz bewusst, weil man heute da und dort so tut, als ob Autorität *per se* schon etwas Schlechtes wäre. Irgendwann und irgendwo müssen wir lernen (vermutlich doch zu Hause in der Familie), wie wir uns in einer Gesellschaft verhalten sollen. Das brauchen wir für die Schule, den Beruf und den Staat.

Ist nicht in diesem Sinne auch das Wort der bereits einmal zitierten Jeanne Hersch zu begreifen, wenn sie dort, wo sie von den echten Bedürfnissen der Jugendlichen spricht, sagt: Ihr tiefstes und gewiss auch am weitesten verbreitetes Bedürfnis ist das Bedürfnis nach einem richtigen Vater, nach einer richtigen Mutter. Keine Kameraden, sondern Eltern: ein richtiger Vater, eine richtige Mutter, deren Liebe und Schutz bedingungslos und deren Autorität unerschütterlich ist. Sie brauchen Lehrer, deren Wort wahr, deren Forderung freundschaftlich und ohne Zorn, deren Engagement ihnen gegenüber eindeutig und vorbehaltlos ist. Sie brauchen erwachsene Menschen, die allein durch ihre Präsenz zeigen, dass das Leben gelebt werden und einen Sinn haben kann.

Da sind wir, die Älteren, mit angesprochen, im Sinne, dass wir nicht nur die Probleme diskutieren, sondern diese eigene eidgenössische Gesellschaft vertieft miteinander leben können. All das, was hier an erzieherischen, pädagogischen Massnahmen in Familie, Schule, Arbeitsplatz, prophylaktisch, therapeutisch geleistet werden soll, bildet auch Bestandteil unserer Jugendpolitik. Jugendpolitik nicht nur vom Staat verordnet, sondern in den Familien und ganz entscheidend in den Schulen geübt; gemeint auch in der Verantwortung der Gemeinden und Kantone und letzten Endes auch im Bund. So möchte ich einen gewissen Optimismus ausstrahlen. Derartige Phasen in einer Gesellschaft können genützt werden. Wir müssen uns nur mit allem Materielle, das wir geschaffen haben und noch schaffen können, mit dem Technischen, das wir zu leisten verstehen, dieser urmenschlichen Werte vertieft erinnern.

Vergessen Sie zwei kleine Bemerkungen nicht, oder überlegen Sie sie mit mir einmal. Dort, wo von auffälligen Jugendlichen im Zusammenhang mit Rechtsverletzungen die Rede ist, unterscheiden Soziologen zwei Gruppen: Einmal Jugendliche, welche die Normen und Werte des Erwachsenen nicht erlernt haben, diese ablehnen, dafür aber eigene Normen und Werte entwickelt haben. Die Jugendlichen handeln also aus ihrer Sicht normengerecht, aber nach eigenen Normen, die mit denen der Erwachsenen im Widerspruch stehen. Der Jugendpsychiater Karl Klüwer spricht davon, dass diese Jugendlichen ein falsches Kapitel gelernt hätten. Und dann unterscheidet er eine zweite Gruppe: Jugendliche, welche die erwachsenen Werte und Normen hinreichend zu ihren eigenen gemacht haben, denen aber die Willensstärke und die Fähigkeit fehlt, um diesen Normen zu genügen. Diesen Jugendlichen fehlen also die Voraussetzungen, um normengerecht zu handeln. Klüwer sagt, sie haben ihr Kapitel nicht gelernt.

Das sind soziologisch hochinteressante Erkenntnisse. Es genügt nicht, solche festzustellen. Wir dürfen uns davon nicht dispensieren, sondern müssen im neuen Kontakt mit diesen jugendlichen Menschen Konflikte meistern. Der Staat, das Parlament bei der Behandlung der ihnen gestellten Frage, aber auch alle, die in den Institutionen als Richter oder Untersuchende tätig sind, stehen immer wieder vor dem Dilemma, Rechtsverletzungen, die von solchen Jugendlichen begangen worden sind, entweder nicht zur Kenntnis zu nehmen, oder aber doch zu ahnden. Ich sagte ganz zu Beginn, weshalb ich der Überzeugung sei, dass die normale Ahndung – in voller Berücksichtigung des subjektiven Tatbestandes – unerlässlich sei für ein friedliches Zusammenleben der Menschen. Beides ist an und für sich vom jugendlichen Menschen nicht besonders erwünscht. Sanktionen empfindet er – begreiflicherweise – als unangenehm. Ein Ignorieren der Rechtsverletzungen aber beweist dem Jugendlichen die Relativität der Rechtsordnung. Er spricht von Opportunismus; er spricht davon, dass man offensichtlich Konflikte doch mit Macht lösen kann.

Und hier stossen Sie auf ein ganz zentrales Problem: Gewalt muss im Monopol des Staates bleiben. Sie können sie nicht delegieren und jedem einfach selbst zubilligen, dass er, wenn er nicht mehr zufrieden ist, auch gewalttätig werden darf. Den staatlichen Behörden – und damit schliesse ich diesen Bereich – bleibt somit wohl nichts anderes übrig, als die Rechtsordnung – in tiefer Respektie-

rung der Menschen – korrekt anzuwenden, Rechtsverletzungen angemessen zu sanktionieren und andererseits zu versuchen, das Gespräch zu vertiefen. Es ist aber auch nicht so, dass wir nur Negatives hier ins Zentrum der Beratungen stellen sollten. Der optimistische Grundton rechtfertigt sich daraus, dass ich Ihnen sagen kann: Unter den westlichen Industriestaaten weist die Schweiz die geringste Kriminalität auf, auch im Bereich der Jugendkriminalität. Ich stütze mich hier auf eine Analyse der Polizeistatistik in den Kantonen Zürich, Bern, Basel-Stadt und der Städte Zürich, Bern, Lausanne und Basel aus einem vollen Jahrzehnt.

Sie wissen ja, dass wir verbesserte statistische Erhebungen für uns alle noch in Vorbereitung haben. Mit anderen Worten: Entmutigen wir weder die Jugend noch uns, sondern haben wir selbst die Zivilcourage, auch derartig schwierige Situationen zu meistern. Ich möchte bei dieser Gelegenheit den zivil- und strafrechtlichen Jugendhelfern meine ganz hohe Anerkennung aussprechen. Die Einrichtungen der zivil- und strafrechtlichen Jugendhilfe helfen uns, Entwicklungsdefizite vieler Jugendlicher zu verkleinern. Das Bundesrecht, das Sie in diesem Zusammenhang geschaffen haben, darf auch einmal erwähnt werden.

Als Beispiel sei das Jugendstrafrecht erwähnt, wo anlässlich der Revision vor zehn Jahren unter anderem die ambulante Erziehungshilfe und die Verpflichtung zu einer Arbeitsleistung als neue Sanktionen eingeführt wurden. Dass gewisse Erfolge beachtlich sind, ergibt sich auch daraus, dass Erziehungsheime für schulentlassene männliche Jugendliche der deutschsprachigen Schweiz weniger stark belegt sind; gemessen an der Zeitspanne 1968 bis 1971 ergibt sich eine Reduktion von 672 auf 400. Und die Heimversorgung der Jugendschutz- und Jugendstrafkammern des Kantons Basel-Stadt beispielsweise, anno 1965: 80, anno 1976: 20. Die Zahlen besagen nicht alles. Ich weiss, dass wir daneben Bedarf haben an Therapieheimen und anderem mehr. Aber ich will damit betonen: Die schweizerische Gesellschaft, gemeint sind Gemeinde, Kantone und Bund, aber auch alle Eltern, haben doch auch einiges an Positivem geleistet. Und diese Bestimmungen sollen nicht bürokratisch, sondern ausgesprochen jugendgerecht angewendet werden.

Wenn wir in dieser Weise an das Problem herantreten und zu all dem, was wir unter Thesen, Antithesen hören und kennen, die Synthese suchen, dann meine ich, dass man keineswegs – selbst wenn man, wie der Bundesrat es tut, die Amnestie jetzt nicht bejaht –, nicht sehr viel für die jungen Menschen tun soll und tun will. Lassen Sie mich zum Schluss noch einmal sagen: Eine Demokratie, die diesen Namen verdient, muss ihre Rechtsordnung immer wieder überprüfen. Sie tun das. Sie versuchen, die jeweilige Zeitlage, hier also die Industriegesellschaft Schweiz, einzufangen in einer sinnvollen Rechtsordnung, die nicht formal juristisch konzipiert ist, sondern die Recht und Billigkeit kennt und damit dem Menschen gerecht zu werden vermag.

Ich hoffe, dass die jungen Menschen, auch wenn die Amnestie nicht bewilligt werden sollte, verspüren, dass wir ihnen nahestehen. Das darf ich von ihnen erhoffen: dass sie auf Rechtsbrüche verzichten, dass sie im Gespräch mit uns Eltern Wege finden, um echte Sorgen, die sie haben, gemeinsam zu tragen und Verbesserungen in dieser Gesellschaft gemeinsam zu verwirklichen; kurz und gut, um in diesem Respekt voneinander die Zukunft dieses Staates sicherzustellen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Bühler

8 Stimmen

Für den Antrag der Kommission

31 Stimmen

Schluss der Sitzung um 19.15 Uhr

La séance est levée à 19 h 15

Amnestiegesuch in Sachen Jugendunruhen

Requête d'amnistie concernant les manifestations des jeunes

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	82.258
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.12.1982 - 17:00
Date	
Data	
Seite	681-690
Page	
Pagina	
Ref. No	20 011 172

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