



Working Paper

Schweizerische Menschenrechtspolitik seit dem Zweiten Weltkrieg: vom Sonder- zum Normalfall

Author(s):

Fanzun, Jon A.; Fanzun, Jon A.

Publication Date:

2002

Permanent Link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-004335117> →

Rights / License:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#) →

This page was generated automatically upon download from the [ETH Zurich Research Collection](#). For more information please consult the [Terms of use](#).

CIS / Center for International Studies, Zurich
Zentrum für Internationale Studien, Zürich

Jon A. Fanzun

Schweizerische Menschenrechts- politik seit dem Zweiten Weltkrieg: Vom Sonder- zum Normalfall

Beiträge

Nr. 35 • April 2002

Forschungsstelle für Internationale Beziehungen

Eidgenössische Technische Hochschule

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
1 Aussenpolitik und Menschenrechte	3
2 Zwischen humanitärer Tradition und menschenrechtlicher Zurückhaltung.....	5
2.1 Kreative Aussenpolitik und humanitäres Engagement.....	5
2.2 Neutralität und Solidarität	7
2.3 Menschenrechtliche Abstinenz.....	9
3 Vorsichtige Annäherung an den internationalen Menschenrechtsschutz.....	11
3.1 Beitritt zum Europarat und Ratifikation der EMRK	12
3.2 Die Bedeutung der KSZE für die schweizerische Menschenrechtspolitik.....	15
4 Aktivierung der schweizerischen Menschenrechtspolitik.....	17
4.1 Der Menschenrechtsbericht von 1982	17
4.2 Ratifikationsversuche und multilaterales Engagement.....	20
4.3 Bilaterale Menschenrechtspolitik	23
4.4 Die Frage der menschenrechtlichen Konditionalität	26
5 Vom menschenrechtspolitischen Sonder- zum Normalfall.....	30
5.1 Neuausrichtung der Aussenpolitik als Basis der Menschenrechtspolitik.....	30
5.2 Die Menschenrechtskonzeption 2000.....	34
5.3 Aufholen des Ratifikationsrückstandes	36
5.4 Menschenrechtliches Engagement	38
5.5 Menschenrechte, Entwicklungszusammenarbeit und Aussenwirtschaftspolitik	41
Schlusswort.....	46

Über den Autor

Jon A. Fanzun studierte Internationale Beziehungen an der Universität St. Gallen. Er ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Internationale Studien (CIS), ETH Zürich, und Doktorand an der Universität St. Gallen. Er arbeitet an einer Dissertation zur schweizerischen Menschenrechtspolitik.

Einleitung

Die Schweiz pflegt – wie andere Länder auch – ein positives Selbstbild. Die liberale Staatsordnung, die direkte Demokratie, der Föderalismus sowie die Achtung der Grundrechte sind zentrale Elemente des nationalen Selbstverständnisses. In aussenpolitischen Belangen wird dieses Selbstverständnis durch die Neutralität und die Humanität ergänzt. Während die Neutralität vor allem in den letzten Jahren stark an Ausstrahlung eingebüsst hat, ist das Bild der humanitären Tradition der Schweiz weiterhin unangefochten. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) sowie der Einsatz für das humanitäre Völkerrecht werden dabei zur Begründung dieser traditionellen Sonderrolle angeführt.

Zuweilen bezeichnete der Bundesrat in diesem Zusammenhang auch den Einsatz für die Menschenrechte als eine „Konstante der schweizerischen Aussenpolitik“. Eine solche Konstanz lässt sich in der Zeit seit dem Zweiten Weltkrieg aber nicht ausmachen, spielten die Menschenrechte doch über Jahrzehnte hinweg kaum eine Rolle in der Aussenpolitik der Schweiz. Eine grössere Bedeutung gewannen die Menschenrechte erst in den letzten Jahren, was etwa dadurch zum Ausdruck kam, dass die Regierung die Förderung der Menschenrechte 1993 zu einer ihrer aussenpolitischen Prioritäten erklärte. Statt von Konstanz ist deshalb vielmehr von einer prozesshaften Entwicklung auszugehen, in deren Verlauf die Menschenrechte eine zunehmende Bedeutung im Rahmen der Aussenpolitik erlangten.

In den ersten Nachkriegsjahrzehnten war die Schweiz ein menschenrechtspolitischer Sonderfall. Anders als vergleichbare europäische Länder stand sie der Internationalisierung der Menschenrechte äusserst skeptisch gegenüber. Diese reservierte Haltung hing eng mit ihrem aussenpolitischen Alleingang und ihrem rigiden Souveränitätsverständnis zusammen. Im Verlauf der siebziger Jahre gestaltete die Schweiz ihre Aussenpolitik etwas kooperativer. Im Rahmen dieser Politik trat die Schweiz der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) bei und begann sich an den internationalen Bemühungen zum Schutz der Menschenrechte zu beteiligen, etwa im Rahmen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE).

Aussenminister Pierre Aubert läutete gegen Ende der siebziger Jahre eine neue Phase schweizerischer Menschenrechtspolitik ein. Unter dem Eindruck der gestiegenen internationalen Bedeutung der Menschenrechte erklärte er die Menschenrechtspolitik zu einer seiner aussenpolitischen Prioritäten. Im Schatten der UNO-Beitrittsfrage etablierte sich das Menschen-

rechtsthema in den achtziger Jahren langsam aber sicher auf der politischen Agenda. Angesichts unveränderter isolationistischer Tendenzen in Parlament und Bevölkerung bewegte sich der „mensenrechtspolitische Aufbruch“ aber in engen Grenzen. Der Schritt zu einer umfassenden Menschenrechtspolitik erfolgte erst nach dem Ende des Kalten Kriegs im Rahmen der nötig gewordenen Neugestaltung der Aussenpolitik. In den neunziger Jahren holte die Schweiz einen grossen Teil ihres menschenrechtspolitischen Rückstandes auf. Die Schweiz ratifizierte zahlreiche Menschenrechtskonventionen, denen sie bis dahin ferngeblieben war und streifte auch ihre bisher gepflegte Zurückhaltung in Menschenrechtsfragen weitgehend ab.

Dieser Beitrag untersucht die Entwicklung der schweizerischen Menschenrechtspolitik seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Es wird argumentiert, dass sich die Schweiz vom menschenrechtspolitischen Sonder- zum Normalfall entwickelt hat und zu einer mit anderen liberalen Ländern vergleichbaren Menschenrechtspolitik gefunden hat. Das Ziel der Arbeit ist es, die Grundzüge der Menschenrechtspolitik der Schweiz zu skizzieren.¹

Die Arbeit gliedert sich in fünf Kapitel. Ein erstes einführendes Kapitel diskutiert den allgemeinen Zusammenhang zwischen Aussenpolitik und Menschenrechten. Die nachfolgenden Kapitel sind der schweizerischen Menschenrechtspolitik gewidmet. Das zweite Kapitel behandelt die Schweizer Haltung gegenüber der Idee universell gültiger Menschenrechte in den ersten Nachkriegsjahrzehnten. Anschliessend werden in einem dritten Teil die ersten Erfahrungen der Schweiz mit dem internationalen Menschenrechtsschutz im Rahmen des Europarats und der KSZE diskutiert. Das vierte Kapitel beschäftigt sich mit der Aktivierung der Menschenrechtspolitik in den achtziger Jahren. Der abschliessende fünfte Teil analysiert die Entwicklungen der Menschenrechtspolitik der Schweiz nach dem Ende des Kalten Krieges.

* Der Autor dankt Daniel Möckli, Sascha Hardegger, Thomas Fischer und Andrea Heinzer für wertvolle Anmerkungen und die Durchsicht des Manuskripts.

1 Die vorliegende Studie erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und verzichtet bewusst auf die vertiefte Darstellung einzelner Themenbereiche. Der Autor arbeitet zur Zeit an einer Dissertation über die schweizerische Menschenrechtspolitik. In deren Rahmen werden die in diesem Beitrag nur angeschnittenen Themen einer vertieften Analyse unterzogen.

1 Aussenpolitik und Menschenrechte

Zwischen Menschenrechten und Aussenpolitik gab es lange Zeit keine Verbindung. Menschenrechtliche Normen gehörten zum Bereich der Innenpolitik. Die Aussenpolitik und auch das Völkerrecht beschäftigen sich demgegenüber mit Fragen von Krieg und Frieden, die Rechte von Individuen hatten darin keinen Platz. Dies änderte sich nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Die Vereinten Nationen erklärten die Menschenrechte zu einer internationalen Angelegenheit, was zur Folge hatte, dass menschenrechtliche Fragen zu einem Gegenstand der Aussenpolitik wurden. Dabei zeigte sich bald, dass das Verhältnis zwischen Menschenrechten und Aussenpolitik alles andere als spannungsfrei ist. Die Idee universell gültiger Menschenrechte stellt das Individuum ins Zentrum, trachtet nach der Überwindung von staatlichen Grenzen und betont die Gemeinsamkeiten zwischen den Menschen im Sinne einer globalen Zivilgesellschaft. Die Welt der klassischen Aussenpolitik ist demgegenüber eine Staatenwelt, bei welcher der Aussenpolitik die Aufgabe zukommt, die staatliche Souveränität zu wahren. Dementsprechend kontrovers war und ist die Frage nach dem Sinn der Förderung der Menschenrechte in der internationalen Politik im allgemeinen und im Rahmen der Aussenpolitik im speziellen.²

Die Trennlinie zwischen Befürwortern und Kritikern einer aktiven Menschenrechtspolitik verläuft ziemlich genau zwischen der realistischen und der idealistischen Schule der Internationalen Beziehungen. Im realistischen Weltbild haben Normen wie die Menschenrechte kaum einen Platz, da die internationale Politik geprägt ist von einem ungezügelter Kampf um

² Vgl. zur Bedeutung der Menschenrechte in den internationalen Beziehungen aus der umfangreichen Literatur: David P. Forsythe, *Human Rights in International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge 2000; Richard A. Falk, *Human Rights Horizons: The Pursuit of Justice in a Globalizing World*, Routledge, New York/London 2000; Tim Dunne und Nicholas J. Wheeler (Hrsg.), *Human Rights in Global Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1999; Jack Donnelly, *International Human Rights*, Second Edition, Westview Press, Boulder 1998; ders., *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press, Ithaca/London 1989; R. J. Vincent, *Human Rights and International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge 1986; Stanley Hoffman, *Duties beyond Borders: On the Limits and Possibilities of Ethical International Politics*, Syracuse University Press, Syracuse 1981.

Vgl. zur Integration menschenrechtlicher Zielsetzungen in die Aussenpolitik: David P. Forsythe (Hrsg.), *Human Rights and Comparative Foreign Policy*, United Nations University Press, Tokyo/New York/Paris 2000; Peter R. Baehr, *The Role of Human Rights in Foreign Policy*, St. Martin's Press, New York 1994; Dilys M. Hill (Hrsg.), *Human Rights and Foreign Policy – Principles and Practice*, St. Martin's Press, New York 1989; Jan Egeland, *Impotent Superpower – Potent Small State: Potentials and Limitations of Human Rights Objectives in the Foreign Policies of the United States and Norway*, Norwegian University Press, London/New York/Toronto 1988; R. J. Vincent, (Hrsg.), *Foreign Policy and Human Rights*, Cambridge University Press, Cambridge 1986; Stanley Hoffmann, „Reaching for the Most Difficult: Human Rights as Foreign Policy Goal“, in *Daedalus: Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, 4, 1983, S. 19-49; Evan Luard, *Human Rights and Foreign Policy*, Pergamon Press, Oxford 1981.

Macht in einem anarchischen Umfeld. Das Ziel der Aussenpolitik ist es, die Existenz des Staates zu sichern und dessen Interessen durchzusetzen. Die Verfolgung moralischer Anliegen wäre gemäss dieser Sicht nicht nur unnütz und weltfremd, sondern könnte gar die materiellen und sicherheitspolitischen Interessen des Staates gefährden.³ Die idealistische Sicht betont demgegenüber die Wichtigkeit von Regeln und Normen in der internationalen Politik. In diesem Weltbild geht Völkerrecht vor Macht. Die idealistische Sichtweise durchbricht dabei die vom Realismus propagierte Dichotomie zwischen normierbarer Innen- und nicht normierbarer Aussenpolitik. Die im Inland geltenden Normen werden dabei auf die internationale Politik übertragen. In diesem Sinne ist die Förderung internationaler Menschenrechte ein legitimes und den staatlichen Interessen dienendes Ziel der Aussenpolitik.⁴

Ob ein Staat eine aktive Menschenrechtspolitik betreibt, hängt stark von seinem aussenpolitischen Selbstverständnis und von seinem aussenpolitischen Weltbild ab. Eine vom Realismus geprägte Aussenpolitik lässt dabei in der Regel auf eine menschenrechtspolitische Zurückhaltung schliessen. Demgegenüber ist eine aktive Menschenrechtspolitik zumeist Ausdruck einer idealistischen Orientierung. In der Realität ist die Aussenpolitik der meisten Staaten von einer Mischung realistischer und idealistischer Elemente geprägt. Die Frage ist dann nur, welche Sichtweise dominiert und im Falle eines Zielkonflikts vorgeht.

Auch die schweizerische Aussenpolitik ist von dieser Ambivalenz gekennzeichnet. Seit der Gründung des Bundesstaates ist die Aussenpolitik von einer realistischen und einer idealistischen Traditionslinie geprägt. Im Schweizer Kontext kommt der Realismus in einer Abwehrhaltung gegenüber dem Ausland und einer von der „Staatsräson“ und der Neutralität geprägten Aussenpolitik zum Ausdruck. Der Idealismus äussert sich demgegenüber in einer welt-offenen, kooperativen und solidarischen Aussenpolitik.⁵ Der Gegensatz zwischen aussenpo-

³ Vgl. für diese Sichtweise, die der Integration von Menschenrechten in die Aussenpolitik skeptisch bis ablehnend gegenübersteht: George F. Kennan, „Morality and Foreign Affairs“, in *Foreign Affairs*, Vol. 64, No. 2, Winter 1985/86, S. 205-218; Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, McGraw-Hill, New York 1979; Henry Kissinger, *Diplomacy*, Simon & Schuster, New York 1994; Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, Princeton 1999.

⁴ Vgl. für diese Sichtweise, die sich explizit für eine normativ orientierte Aussenpolitik ausspricht: Chris Brown, *International Relations Theory: New Normative Approaches*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead 1992; Mervyn Frost, *Ethics in International Relations: A Constitutive Theory*, Cambridge University Press, Cambridge 1996; Karen E. Smith und Margot Light, (Hrsg.), *Ethics and Foreign Policy*, Cambridge University Press, Cambridge 2001.

⁵ Daniel Frei, „Sendungsgedanken in der schweizerischen Aussenpolitik“, in *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, Vol. 6, 1966, S. 98-113; ders., *Neutralität – Ideal oder Kalkül? Zweihundert Jahre ausserpolitischen Denken in der Schweiz*, Huber, Frauenfeld/Stuttgart 1967, S. 91-95. Frei spricht von einem

litischer Abstinenz und Weltoffenheit war auch in der schweizerischen Aussenpolitik nie absolut. Die Schweiz war immer weltoffen und abgeschlossen zugleich. Allerdings veränderte sich die Gewichtung zwischen der realistischen und der idealistischen Komponente im Verlauf der Zeit. Die diesbezüglichen aussenpolitischen Akzentverschiebungen wirkten sich zu meist unmittelbar auf das humanitäre und menschenrechtliche Engagement der Schweiz aus. Kennzeichnend ist hierbei, dass sich das Selbstverständnis der Schweiz und damit auch ihre Aussenpolitik gegenläufig zum europäischen Trend entwickelten.⁶

2 Zwischen humanitärer Tradition und menschenrechtlicher Zurückhaltung

Die Schweiz engagierte sich bereits im 19. Jahrhundert im Rahmen einer kooperativen Aussenpolitik für humanitäre Anliegen in der internationalen Politik. Der Bundesrat setzte diese Tradition nach 1945 fort, etwa durch sein Engagement für das humanitäre Völkerrecht. Der neu aufkommenden Idee universell gültiger Menschenrechte stand die Schweiz dagegen sehr reserviert gegenüber. Die Schweiz trat weder den Vereinten Nationen (UNO) noch dem Europarat bei und schloss sich dadurch weitgehend vom multilateralen Menschenrechtsschutz auf universeller und regionaler Ebene aus.

2.1 Kreative Aussenpolitik und humanitäres Engagement

Die Schweiz pflegte in der zweiten Hälfte des 19. und in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts eine relativ idealistische und offene Aussenpolitik, während das übrige Europa von nationalistischen und kriegerischen Tendenzen geprägt war. Dies äusserte sich in der Vorstellung, dass die Schweiz eine zivilisatorische Mission für Frieden, Gerechtigkeit und Demokratie zu erfüllen habe, und dass die Schweiz ein moralisches und politisches Vorbild für

partiellen Gegensatz zwischen „Idealismus“ und „Staatsräson“. Ähnlich argumentieren auch Urs Altermatt und Walter Kälin: Urs Altermatt, „Die Schweiz auf dem Weg von der Isolation zur Kooperation“, in Roman Berger, Hans Haug, Willy Spieler, Hans Ott und Urs Altermatt (Hrsg.), *Für den UNO-Beitritt der Schweiz*, Friedrich Reinhardt Verlag, Basel 1983, S. 94-123; Walter Kälin, „Verfassungsgrundsätze der schweizerischen Aussenpolitik“, in *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 105, II, 1986, S. 251-383. Mit den zwei Traditionslinien der Offenheit bzw. der Abgrenzung argumentiert des weiteren Carlo Moos in seiner Arbeit über den Völkerbundsbeitritt von 1920 bzw. den Nichtbeitritt zur UNO von 1986: Carlo Moos, *Ja zum Völkerbund – Nein zur UNO: die Volksabstimmungen von 1920 und 1986 in der Schweiz*, Chronos Verlag, Zürich 2001.

⁶ Vgl. dazu: Karl Schmid, „Versuch über die schweizerische Nationalität“, in ders., *Aufsätze und Reden*, Artemis, Zürich/Stuttgart 1957, S. 10-133; Herbert Lüthy, *Die Schweiz als Antithese*, Arche, Zürich 1969; Alois Riklin, „Isolierte Schweiz“, in *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft*, Vol. 1, Issue 2-3, Fall 1995, S. 11-34.

andere Länder sei. Exemplarisch kommt dieser „Sendungsgedanke“⁷ der Schweiz in den Worten des damaligen Bundesrats Numa Droz zum Ausdruck:

„La Suisse est devenue une sorte de Vorort intellectuel et moral dans le domaine des relations internationales [...] Comme la vestale antique, elle est vouée à entretenir une flamme éternelle, celle de la justice, du droit et de la paix.“⁸

In Sinne dieses Sendungsbewusstseins versuchte die Schweiz, sich international nützlich zu machen. Sie berief zahlreiche Konferenzen ein, war Urheberin mancher internationaler Abkommen und Organisationen, war Sitzstaat solcher Organisationen und setzte sich für die Kodifikation und Weiterentwicklung des Völkerrechts ein. Insgesamt gesehen war die Schweiz in dieser Zeit sehr aktiv und betrieb eine im internationalen Vergleich relativ moderne und kooperative Aussenpolitik.⁹

Im Rahmen dieser kreativen Aussenpolitik übernahm die Eidgenossenschaft eine Pionierrolle zugunsten des Gedankens der Humanität in der internationalen Politik, was durch ihr Engagement für das humanitäre Völkerrecht und das Internationale Komitee vom Roten Kreuz zum Ausdruck kommt.¹⁰ Das humanitäre Engagement wurde als natürliche Ergänzung und als Legitimierung der Neutralität betrachtet. Die damals praktizierte Neutralität hinderte die Schweiz aber nicht daran, auch politische Initiativen auf dem internationalen Parkett zu star-

⁷ Frei, *Sendungsgedanken*; ders., *Neutralität*, S. 91-95. Frei spricht in diesem Zusammenhang von einem dreifachen Sendungsgedanken der Schweiz, der sich zusammensetzt aus der Idee, eine republikanische Musterrepublik zu sein, sich für die Völkerversöhnung einzusetzen sowie humanitär-caritativ zu wirken.

⁸ Numa Droz, „Du rôle international de la Suisse“, in *Etudes et portraits politiques*, Genève/Paris 1895, S. 67-68.

⁹ Vgl. zur Internationalisierungsstrategie der Schweiz in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts: Madeleine Herren, *Hintertüren zur Macht: Internationalismus und modernisierungsorientierte Aussenpolitik in Belgien, der Schweiz und den USA, 1865-1914*, Oldenburg Verlag, München 2000; dies., „Die schweizerische ‚Integrationspolitik‘ des 19. Jahrhunderts“, *Neue Zürcher Zeitung*, 21. Juni 1994, S. 15.

¹⁰ Vgl. zum Engagement der Schweiz für das humanitäre Völkerrecht: Marco Sassöli, „La Suisse et le droit international humanitaire – une relation privilégiée?“, in *Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht*, Jubiläumsband 1989, S. 47-71; Hans-Peter Gasser, „Humanitäres Völkerrecht: Probleme – Perspektiven“, in *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, Vol. 28, 1988, S. 209-220; Daniel Thürer, „Humanität und Neutralität - zum politischen und völkerrechtlichen Spannungsverhältnis zweier Grundprinzipien der schweizerischen Aussenpolitik“, in Yvo Hangartner und Stefan Trechsel (Hrsg.), *Völkerrecht im Dienste des Menschen, Festschrift für Hans Haug*, Verlag Paul Haupt, Bern/Stuttgart 1986, S. 279-308; Hans Haug, „Die Schweiz, das humanitäre Kriegsvölkerrecht und die Konventionen über Menschenrechte“, in *Recht als Prozess und Gefüge, Festschrift für Hans Huber zum 80. Geburtstag*, Verlag Stämpfli, Bern 1981, S. 577-593. Vgl. zum Beitrag der Schweiz zur Kodifikation und Weiterentwicklung des Völkerrechts: Konrad Bünzli, *Der Beitrag der Schweiz zum Zustandekommen universeller Kodifikationen des Völkerrechts*, Dissertation Universität Zürich, Zürich 1984; Dietrich Schindler, „Die Schweiz und das Völkerrecht“, in Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hrsg.), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Verlag Paul Haupt, Bern/Stuttgart/Wien 1992, S. 99-119.

ten und 1920 dem neugeschaffenen Völkerbund beizutreten. Der Völkerbundsbeitritt bildete den vorläufigen Höhe- und Schlusspunkt der idealistischen und aktiven Aussenpolitik der Eidgenossenschaft.¹¹

2.2 Neutralität und Solidarität

Das Ende des Zweiten Weltkrieges markiert eine deutliche Zäsur in der internationalen Politik und läutete den Niedergang des klassischen Völkerrechts und dessen Souveränitätsverständnisses ein. Das von der Organisation der Vereinten Nationen propagierte System der kollektiven Sicherheit entzog den Staaten einerseits das Recht zum Krieg. Andererseits erklärte die UNO-Charta die Förderung und den Schutz der Menschenrechte zu einem internationalen Anliegen und zu einem der Hauptziele der neugeschaffenen Organisation.¹² Bereits am 10. Dezember 1948 konnte die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ohne grössere Widerstände seitens der damaligen UNO-Mitgliedstaaten verabschiedet werden. Unter dem Eindruck der Arbeiten an der Menschenrechtserklärung begannen – noch vor deren Verabschiedung – im Rahmen des Europarats die Arbeiten an der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte. Letztere konnte am 4. November 1950 in Rom unterzeichnet werden und trat drei Jahre später, am 3. September 1953, in Kraft. Damit waren schon wenige Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges die Grundsteine für den universellen und europäischen Menschenrechtsschutz gelegt.

Die Internationalisierung der Menschenrechtsidee im Rahmen der UNO und des Europarats mag zwar wenig spektakulär gewesen sein und wurde schon bald durch den gegen Ende der fünfziger Jahre ausbrechenden Kalten Krieg überdeckt und in den Hintergrund gedrängt. Dennoch: Dieser schon im Zweiten Weltkrieg eingeschlagene Weg der Internationalisierung der Menschenrechte symbolisiert einen moralischen, völkerrechtlichen und politischen Bruch mit der vor 1945 geltenden internationalen Ordnung.

¹¹ Vgl. dazu: Moos, *Ja zum Völkerbund – Nein zur UNO*, S. 49-96.

¹² Vgl. die Präambel sowie die Art. 1 Ziff. 3, 55 und 56 der UNO-Charta. Das menschenrechtliche Vokabular der Charta geht hierbei auf die Botschaft des amerikanischen Präsidenten Roosevelt an den amerikanischen Kongress vom 6. Januar 1941 zurück, in der er die folgenden vier Freiheiten verkündete: Meinungsäusserungsfreiheit, Religionsfreiheit, Freiheit von Not und Freiheit von Furcht. Diese Zielsetzungen gingen wenige Monate später in die Atlantikcharta ein. Vgl. dazu: Jan Herman Burgers, „The Road to San Francisco: The Revival of the Human Rights Idea in the Twentieth Century“, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 14, No. 4, 1992, S. 447-477.

Für die Eidgenossenschaft bedeutete das Ende des Zweiten Weltkriegs im Unterschied zu den meisten anderen Staaten keine Zäsur. Sie hatte den Zweiten Weltkrieg relativ unbeschadet überlebt und betrachtete diesen im Rückblick als eine bestandene Bewährungsprobe. Die Schweiz führte dies vor allem auf ihre Neutralitätspolitik und ihre Armee zurück. Trotz der massiven internationalen Kritik an ihrer Neutralität hielt der Bundesrat auch nach 1945 an diesem bewährten aussenpolitischen Instrument fest. Mehr noch, er erhob die Neutralität zu einem identitätsstiftenden Wesensmerkmal schweizerischer Eigenart und machte sie zum Dreh- und Angelpunkt seiner gesamten Aussenpolitik. Das Festhalten an der Neutralität hatte einen aussenpolitischen Alleingang und eine selbstgewählte Abstinenz von der weltpolitischen Bühne zur Folge. Das Symbol für diesen Sonderweg der Schweiz ist die über ein halbes Jahrhundert dauernde Nichtmitgliedschaft der Schweiz in der UNO.¹³

Die Betonung der Solidarität mit der Welt sollte die Nachteile der neutralitätspolitischen Abstinenz kompensieren, legitimieren und der drohenden internationalen Isolation entgegenwirken. Die Solidarität verstand sich in der Lesart des Bundesrats als unpolitisch und umfasste eine kooperative und eine humanitäre Dimension. Aufgrund einer selbstgetroffenen Unterscheidung zwischen „technischer“ und „politischer“ internationaler Zusammenarbeit, beteiligte sich die Schweiz nur an erstgenannter. Im Sinne der kooperativen Solidarität trat die Schweiz nach 1945 zahlreichen Spezialorganisationen der UNO bei, die sich mit wirtschaftlichen, sozialen und humanitären Fragen beschäftigten.¹⁴

Ein wichtiges Element, um der Neutralität einen ethischen und moralischen Anstrich zu geben, war wie schon vor dem Zweiten Weltkrieg der Gedanke der Humanität. Im Rahmen der sogenannten „humanitären Solidarität“ engagierte sich die Schweiz weiterhin stark für die Kodifikation und Durchsetzung des humanitären Völkerrechts und unterstützte die Arbeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz. Die Schweiz sah sich als kriegsverschontes Land zudem moralisch verpflichtet, einen finanziellen Beitrag zum Wiederaufbau des durch den

¹³ Vgl. zur Neutralität im Rahmen der schweizerischen Aussenpolitik: Edgar Bonjour, *Schweizerische Neutralität: Kurzfassung der Geschichte in einem Band*, Helbing & Lichtenhahn, Basel/Stuttgart 1978; Frei, *Neutralität*; Jürg Martin Gabriel, *Sackgasse Neutralität*, vdf Hochschulverlag, Zürich 1997; Alois Riklin, „Die Neutralität der Schweiz“, in ders., *Neues Handbuch*, S. 191-209. Vgl. für die Gründe am Festhalten an der Neutralität in der unmittelbaren Nachkriegszeit aus der jüngeren Forschung: Georg Kreis (Hrsg.), *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943-1950*, Itinera Fasc. 18, Schwabe-Verlag, Basel 1996.

¹⁴ Vgl. zum Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen in den Anfangsjahren: Daniel Möckli, *Neutralität, Solidarität, Sonderfall: die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit, 1943-1947*, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung Nr. 55, Zürich 2000.

Krieg verwüsteten Kontinents zu leisten. Aus dieser zuerst auf Europa beschränkten Hilfe sollte im Verlauf der Jahre die Entwicklungshilfe für die Dritte Welt hervorgehen.¹⁵ Der Bundesrat unterstrich den unpolitischen, eben „technischen“ oder „humanitären“ Charakter seiner Solidaritätsbekundungen. Eine politisch definierte Solidarität hätte der im Zentrum der aussenpolitischen Konzeption stehenden Neutralitätspolitik widersprochen und diese untergraben, statt sie zu legitimieren.

2.3 Menschenrechtliche Abstinenz

Die Menschenrechte waren vorerst kein Bestandteil der humanitären Solidarität. Die Haltung der Schweiz zur Internationalisierung der Menschenrechte war während Jahrzehnten von grosser Skepsis und Zurückhaltung geprägt. Dies lag nicht daran, dass die Schweizer Behörden die Menschenrechte als solche abgelehnt hätten. Als rechtsstaatlich-demokratisches Land bekannte sich die Schweiz zu den Menschenrechten und achtete die Grundrechte ihrer Bürgerinnen und Bürger.¹⁶ Zu schaffen machte der Regierung dagegen die Internationalisierung der Menschenrechtsidee sowie die damit verbundenen Tendenzen der Verrechtlichung, Multilateralisierung und Politisierung der Menschenrechte. Diese Tendenzen standen im Widerspruch zum vorherrschenden aussenpolitischen Selbstverständnis der Schweiz, insbesondere zu ihrem Neutralitätsverständnis.

Während die Idee universell gültiger Menschenrechte letztlich auf einem idealistischen Bild der internationalen Politik basiert, liess sich die schweizerische Aussenpolitik nach 1945 stark vom politischen Realismus leiten. Die idealistische und kooperative Traditionslinie der Völkerbundszeit erfuhr keine Fortsetzung. Die Schweiz perzipierte die internationalen Beziehungen vornehmlich als einen anarchischen Machtkampf zwischen rivalisierenden Staaten.¹⁷

¹⁵ Vgl. zu den Anfängen der Schweizer Entwicklungshilfe nach dem Zweiten Weltkrieg: Jörg Kistler, *Das politische Konzept der schweizerischen Nachkriegshilfe in den Jahren 1943-1948*, Dissertation Universität Bern, Bern 1980; Albert Matzinger, *Die Anfänge der schweizerischen Entwicklungshilfe 1948-1961*, Verlag Paul Haupt, Bern/Stuttgart 1991.

¹⁶ Vgl. zum Grund- und Menschenrechtsverständnis im Schweizer Recht: Jörg Paul Müller, *Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie*, Verlag Stämpfli, Bern 1982; ders., *Grundrechte in der Schweiz: im Rahmen der Bundesverfassung von 1999, der Uno-Pakte und der EMRK*, Verlag Stämpfli, Bern 1999.

¹⁷ Dieses realistische Weltbild kommt nicht nur in der Verfassung und in der Verfassungspraxis zum Ausdruck, sondern prägt auch das Denken einflussreicher Figuren der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit. Besonders deutlich kommt der politische Realismus in den Schriften von Rudolf Bindschedler zum Ausdruck, der lange Jahre Rechtsberater des Eidgenössischen Politischen Departements war. Vgl. dazu: Rudolf L. Bindschedler, „Zum Primat der Aussenpolitik“, in Urs Altermatt und Judit Garamvölgyi (Hrsg.), *Innen- und Aussenpolitik: Primat oder Interdependenz? Festschrift zum 60. Geburtstag von Walther Hofer*, Verlag Paul Haupt, Bern/Stuttgart 1980, S. 27-36.

Basierend auf dieser Sicht der internationalen Politik leitete die Schweiz die Hauptaufgabe ihrer Aussenpolitik ab: das Überleben des Staates sichern und seine Unabhängigkeit wahren.¹⁸ Moralische Anliegen wie die Menschenrechte hatten in dieser eindimensionalen aussenpolitischen Konzeption einen schweren Stand, da die internationale Politik als nicht normierbar und unberechenbar wahrgenommen wurde. Weit verbreitet war auch die Meinung, dass die Orientierung der Aussenpolitik an Normen wie den Menschenrechten die Entscheidungsträger unnötig in ihrer Handlungsfreiheit einschränken würde. Schliesslich wäre ein menschenrechtliches Engagement wegen des politischen Charakters der Menschenrechte bald einmal mit der von der Neutralitätspolitik postulierten Zurückhaltung in politischen Fragen in Konflikt geraten.¹⁹

Die Eidgenossenschaft bekundete etwelche Mühe mit der internationalen Verrechtlichung der Menschenrechte. Diese waren ein Teil des modernen Völkerrechts, im Gegensatz zum humanitären Völkerrecht, das sich aus dem klassischen Völkerrecht entwickelt hatte. Das Souveränitäts- und Unabhängigkeitsverständnis der Schweiz war noch stark vom klassischen Völkerrecht geprägt. Der Entwicklung des modernen Völkerrechts von einem Koexistenz- zu einem Kooperations- und Integrationsrecht stand die Schweiz skeptisch bis ablehnend gegenüber, da sie Einschränkungen ihrer Souveränität befürchtete.²⁰ Diese Haltung gegenüber den Entwicklungen des modernen Völkerrechts wirkte sich auch auf den Bereich der Menschenrechte aus. So war das Schweizer Verhältnis zum menschenrechtlichen Vertragswerk der Vereinten Nationen und des Europarats über Jahrzehnte hinweg von einer tiefen Skepsis ge-

¹⁸ Vgl. für eine Kritik an dieser eindimensionalen Zielsetzung: Alois Riklin, *Grundlegung der schweizerischen Aussenpolitik*, St. Galler Studien zur Politikwissenschaft, Bd. 1, Verlag Paul Haupt, Bern/Stuttgart 1975; Jürg Martin Gabriel, „Zielkonflikte in der schweizerischen Aussenpolitik“, in *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, Vol. 28, 1988, S. 17-31; Walter Kälin und Alois Riklin, „Ziele, Mittel und Strategien der schweizerischen Aussenpolitik“, in Riklin, *Neues Handbuch*, S. 167-189.

¹⁹ Vgl. zur Normierbarkeit der Aussenpolitik: Josef Hofstetter, *Die Bedeutung rechtlicher Normen in der Aussenpolitik: eine Darstellung anhand der schweizerischen Nord-Süd-Politik*, Helbing & Lichtenhahn, Basel/Frankfurt a. M. 1990; Kälin, *Verfassungsgrundsätze*, S. 269-287; Luzius Wildhaber, „Legalitätsprinzip und Aussenpolitik – eine Problemskizze“, in Edouard Brunner, Franz E. Muheim, Rolf Stücheli und Paul Widmer (Hrsg.), *Einblicke in die schweizerische Aussenpolitik, Festschrift für Raymond Probst*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich 1984, S. 443-460.

²⁰ Vgl. zur Schweizer Einstellung gegenüber den Völkerrechtsentwicklungen nach 1945: Schindler, *Die Schweiz und das Völkerrecht*; Mathias Krafft, „L'attitude de la Suisse à l'égard du droit international“, in *European Journal of International Law*, Vol. 2, No. 1, 1991, S. 148-156.

prägt. Eine der wenigen diesbezüglichen Ausnahmen betraf den Internationalen Gerichtshof in Den Haag, dem die Schweiz bereits 1948 beitrug.²¹

Neben der weltanschaulichen und völkerrechtlichen Abneigung gegenüber den internationalen Entwicklungen der Nachkriegszeit im allgemeinen und den Menschenrechten im speziellen schränkte die von der Schweiz nach 1945 praktizierte Neutralitätspolitik auch die praktischen Möglichkeiten, sich an den multilateralen Bemühungen zum Schutz der Menschenrechte zu beteiligen, empfindlich ein. Negativ bemerkbar machte sich hierbei vor allem die Nichtmitgliedschaft der Schweiz in zwei zentralen Foren des internationalen Menschenrechtsschutzes, der UNO und im Europarat. Aufgrund ihrer Abstinenz schloss sich die Schweiz weitgehend und freiwillig von der Weiterentwicklung und Kodifizierung der Menschenrechte aus. Dies war eigentlich eine paradoxe Situation, verfolgen doch sowohl das humanitäre Völkerrecht als auch die Menschenrechte dasselbe Ziel, den Schutz der Menschenwürde.²²

3 Vorsichtige Annäherung an den internationalen Menschenrechtsschutz

Unter dem Eindruck der D tente und der fortschreitenden europäischen Integration modifizierte der Bundesrat Anfang der sechziger Jahre seine Aussenpolitik und revidierte seine überaus restriktive Interpretation der Neutralität. Gleichzeitig betonte der Bundesrat auch die Solidarittsmaxime stärker als zuvor. Dies äusserte sich etwa durch ein verstärktes humanitäres Engagement. So baute die Schweiz in den frühen sechziger Jahren ihre bis dahin ein Schattendasein fristende Entwicklungszusammenarbeit deutlich aus. Die vorsichtige Öffnung der Aussenpolitik wirkte sich vorerst nur auf europäischer Ebene aus, indem die Schweiz 1963 dem Europarat beitrug und gegen Ende der sechziger Jahre aktiv am KSZE-Prozess teilnahm. Die Frage eines UNO-Beitritts wurde demgegenüber in diesen Jahren zwar neu aufgerollt, eine Mitgliedschaft kam aber weiterhin nicht in Frage. Der Beitritt zum Europarat sowie die Teilnahme am KSZE-Prozess sind zum einen Ausdruck des Versuchs, die Aussenpolitik

²¹ Die Schweiz war 1919 bereits der Vorgängerorganisation des Internationalen Gerichtshofes beigetreten, dem Stndigen Internationalen Gerichtshof des Völkerbundes. Vgl. zum Beitritt zum Internationalen Gerichtshof: Manfred Linke, *Schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit*, Verlag Rüegger, Chur/Zürich 1995, S. 108-111.

²² Vgl. für eine scharfe Kritik an der Schweizer Haltung gegenüber dem internationalen Menschenrechtsschutz: Peter Saladin und Hans Walder, „Der Beitrag der Schweiz zum Kampf gegen die Folter“, in Ulrich Hefelin, Walter Haller und Dietrich Schindler (Hrsg.), *Menschenrechte, Föderalismus, Demokratie, Festschrift zum 70. Geburtstag von Werner Kagi*, Schulthess, Zürich 1979, S. 267-299; Haug, *Die Schweiz, das humanitäre Kriegsv lkerrecht und die Konventionen über Menschenrechte*.

aktiver zu gestalten. Zum anderen war die Zugehörigkeit zu diesen Organisationen auch in menschenrechtlicher Hinsicht bedeutsam, waren und sind doch der Europarat und die KSZE die wichtigsten europäischen bzw. euro-atlantischen Foren zur Behandlung menschenrechtlicher Fragen.²³

3.1 Beitritt zum Europarat und Ratifikation der EMRK

Die Schweiz gehörte dem 1949 gegründeten Europarat lange Jahre nicht an. Der Bundesrat erachtete einen Beitritt als nicht mit der Neutralitätspolitik vereinbar. Zudem beurteilte er die Strassburger Organisation überwiegend negativ. Ende der fünfziger Jahre vollzog der Bundesrat in der Europaratsfrage einen abrupten Meinungswechsel. Er befürwortete nun einen Beitritt zum Europarat und erklärte diesen als mit der Neutralitätspolitik vollkommen vereinbar. Nach einer für Schweizer Verhältnisse sehr kurzen Debatte trat die Schweiz dem Europarat am 6. Mai 1963 bei.²⁴ Durch diese Mitgliedschaft stellte sich die Frage der Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie der Sozialcharta, beides wesentliche Grundlagen des Europarats.

Der Bundesrat war gegenüber der Internationalisierung der Menschenrechte aber weiterhin skeptisch eingestellt und hatte es dementsprechend nicht eilig, die menschenrechtlichen Konventionen des Europarats zu ratifizieren. So sprach sich die Schweizer Regierung erst 1968 – im Jahr der Menschenrechte des Europarats – für einen Beitritt zur EMRK aus.²⁵ Danach verzögerten rechtliche Widersprüche zwischen dem Schweizer Recht und der EMRK sowie innenpolitische Widerstände die Ratifikation um ein paar weitere Jahre. Nachdem die wichtigsten rechtlichen Hindernisse mit der Einführung des Frauenstimmrechts und der Aufhe-

²³ Vgl. zur Aussenpolitik der Schweiz in den sechziger Jahren: Peter Hug, „Der gebremste Aufbruch: zur Aussenpolitik der Schweiz in den 60er Jahren“, in Mario König, Georg Kreis, Franziska Meister und Gaetano Romano (Hrsg.), *Dynamisierung und Umbau: die Schweiz in den 60er und 70er Jahren*, Chronos Verlag, Zürich 1998, S. 95-114; Jacques Freymond (Hrsg.), *La Suisse et la diplomatie multilatérale*, Institut Universitaire de Haute Etudes, Genève 1978; Elisabeth Glas, *Aufbruch der Schweiz in die multilaterale Welt: die schweizerische Aussenpolitik 1965-1977*, Lizentiatsarbeit Universität Zürich, Zürich 1999 (unveröffentlicht).

²⁴ Vgl. zum Verhältnis der Schweiz zum Europarat: Hans Ulrich Jost, *Europa und die Schweiz 1945-1950: Europarat, Supranationalität und schweizerische Unabhängigkeit*, Chronos Verlag, Zürich 1999; Rudolf Wyder, *Die Schweiz und der Europarat 1949-1971: Annäherung und zehn Jahre Mitarbeit in der parlamentarischen Versammlung*, Verlag Paul Haupt, Bern 1984; Peter Hilfiker, *Die Schweiz und der Europarat 1949-1963: Aspekte eines aussenpolitischen Entscheidungsprozesses*, Lizentiatsarbeit Universität Bern, Bern 1987 (unveröffentlicht).

²⁵ Bundesrat, Bericht über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 9. Dezember 1968, in *BBl* 1968 II 1057.

bung der konfessionellen Ausnahmekategorie ausgeräumt worden waren, unternahm der Bundesrat einen weiteren Anlauf zur Ratifikation der EMRK. Diesmal stimmte das Parlament der Ratifikation der EMRK relativ deutlich zu. Am 11. November 1974 war es dann soweit: Die Schweiz trat als letzter der damals 17 Mitgliedstaaten des Europarats der EMRK bei. Die Ratifikation der EMRK musste sich die Regierung mit einem Kompromiss „erkaufen“. Um die Zustimmung des Parlaments nicht zu gefährden, verzichtete der Bundesrat darauf, die beiden innenpolitisch stark umstrittenen Zusatzprotokolle 1 und 4 zur EMRK vorzulegen.²⁶

Noch weit umstrittener als die EMRK war die Frage eines Beitritts zur Sozialcharta. Zwar hatte der Bundesrat bereits Anfang der siebziger Jahre seine grundsätzlich positive Einstellung zu dieser bekundet und sie 1976 im Anschluss an eine interne Abklärung ihrer Vereinbarkeit mit dem Schweizer Recht unterzeichnet. Als es jedoch in der Folge um die Ratifikation der Charta ging, begannen die Schwierigkeiten. Rechtliche Unsicherheiten, innenpolitische Widerstände und mangelnder politischer Wille des Bundesrats verhinderten vorerst eine Ratifikation der Sozialcharta. Damit nahm die lange Leidensgeschichte dieser Konvention ihren Anfang. Damals ahnte wohl noch niemand, dass die Sozialcharta bis zum heutigen Tag nicht ratifiziert werden sollte.²⁷

Insgesamt lässt sich insbesondere im Parlament eine beträchtliche Skepsis gegenüber den Strassburger Instanzen und der EMRK feststellen. Die Ratifikationsgegner führten dabei das Argument des Souveränitätsverlustes und der „fremden Richter aus Strassburg“ an, die im Falle eines Beitritts zur EMRK drohten. Der Bundesrat versuchte diese Einwände zu entkräften, indem er die Möglichkeit von Verurteilungen der Schweiz vor den Strassburger Instanzen

²⁶ Die Zusatzprotokolle 1 und 4 ergänzen die Liste der von der EMRK garantierten Rechte. Einzelne der in diesen Protokollen enthaltenen Garantien (Recht auf Bildung, die Bestimmungen betreffend freier und geheimer Wahlen, gewisse Rechte für Ausländer) waren oder sind mit kantonalen oder bundesrechtlichen Regelungen nicht vereinbar. Im Gegensatz zu den Protokollen 1 und 4 ratifizierte die Schweiz die Protokolle 2, 3 und 5 zusammen mit der EMRK. Die Schweiz anerkannte zudem auch die Zuständigkeit der Strassburger Instanzen zur Behandlung von Individualbeschwerden sowie die obligatorische Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Vgl. weitergehend dazu: Mark E. Villiger, „Die Schweiz und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)“, in Riklin, *Neues Handbuch*, S. 277-292.

²⁷ Vgl. zur Schweiz Einstellung zur Sozialcharta in den siebziger Jahren: Jörg Paul Müller, „Die Schweiz und die Europäische Sozialcharta“, in Alois Riklin, Hans Haug und Hans Christoph Binswanger (Hrsg.), *Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, Verlag Paul Haupt, Bern/Stuttgart 1975, S. 389-395; Henri Stranner, „Zögernde Beteiligung der Schweiz am Europa der Menschenrechte“, in Amnesty International, Schweizer Sektion (Hrsg.), *Menschenrechte im Spannungsfeld: eine Herausforderung für die Schweiz*, Verlag Paul Haupt, Bern/Stuttgart 1978, S. 25-36. Vgl. zum Verhältnis der Schweiz zu den sozialen Menschenrechten: Walter Kälin, „Soziale Menschenrechte ernst genommen“, in Caritas Schweiz (Hrsg.), *Sozialalmanach 2000*, Caritas-Verlag, Luzern 2000, S. 69-82.

herunterspielte. Mit dieser Einschätzung sollte sich der Bundesrat täuschen. Im Verlaufe der Jahre wurde die Schweiz wiederholt vom Gerichtshof in Strassburg verurteilt. Dies führte einerseits zu Abwehrreflexen und liess die Diskussion um die „fremden Richter“ immer wieder aufflackern.²⁸ Andererseits musste die Schweiz auch erkennen, dass ihr Rechtssystem aus menschenrechtlicher Sicht nicht so perfekt war, wie man selber glaubte. Der EMRK-Beitritt zeitigte dementsprechend innerstaatliche Konsequenzen, etwa in der Rechtsprechung oder in punktuellen Rechtsanpassungen.

Mit zunehmender Zeitdauer machten die Souveränitätsängste jedoch einer positiveren Beurteilung der EMRK Platz. Die Erfahrungen mit der Konvention halfen entscheidend mit, die tiefe Skepsis gegenüber dem internationalen Menschenrechtsschutz langsam zu überwinden. Darin und in der Bereitschaft, die eigene Souveränität einzuschränken, liegt die zentrale Bedeutung für die schweizerische Menschenrechtspolitik. Denn der Einsatz für die Menschenrechte in der internationalen Politik setzt voraus, dass man selber akzeptiert, dass die Menschenrechtsproblematik nicht eine ausschliessliche innerstaatliche Angelegenheit ist. Mit dem Beitritt zur EMRK hatte die Schweiz diesen Grundsatz anerkannt.²⁹

²⁸ Vgl. zu den Debatten um die EMRK im Schweizer Parlament: Claudia Weiss, *Die Schweiz und die Europäische Menschenrechtskonvention*, Basler Schriften zur europäischen Integration Nr. 20, EuropaInstitut an der Universität Basel, Basel 1996.

²⁹ 1983 zog der Bundesrat in einem Bericht zuhanden der aussenpolitischen Kommission des Ständerates eine positive Bilanz der Erfahrungen mit der EMRK. Der Bundesrat hielt fest, dass der Beitritt zur EMRK keine negativen Konsequenzen für die Souveränität oder Staatsstrukturen gehabt habe. Bundesrat, Ergänzungsbericht vom 6. Juli 1983 an die Kommission des Ständerates für auswärtige Angelegenheiten, in *BBl* 1984 I 840. Vgl. für die innerstaatlichen Wirkungen der EMRK: Arthur Häfliger und Frank Schürmann, *Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, zweite völlig neu bearbeitete Auflage*, Verlag Stämpfli, Bern 1999.

3.2 Die Bedeutung der KSZE für die schweizerische Menschenrechtspolitik

Eines der grössten Verdienste der KSZE ist es, die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu einem Prinzip der internationalen Politik gemacht zu haben. Mit der Aufnahme des Prinzips Nr. VII in den Dekalog der Schlussakte von Helsinki anerkannten die Teilnehmerstaaten, dass die Menschenrechte eine unabdingbare Voraussetzung für Frieden und Entspannung zwischen den Staaten sind. Die Wichtigkeit der Menschenrechte wurde des weiteren durch den sogenannten „Dritten Korb“ der Schlussakte unterstrichen, der humanitären und menschenrechtlichen Fragen gewidmet war.³⁰

Im Unterschied zu ihrer langjährigen Abstinenz vom Europarat beteiligte sich die Schweiz von Anfang an am KSZE-Prozess.³¹ Im Rahmen der KSZE-Folgekonferenzen partizipierte die Schweizer Regierung aktiv an den Menschenrechtsdebatten. Sie betonte dabei, dass die Einhaltung der Menschenrechte eine unabdingbare Voraussetzung für Sicherheit und Entspannung sei. Des weiteren bemühte sich die Schweiz darum, dass möglichst viele Bürgerinnen und Bürger der Teilnehmerstaaten von den Ergebnissen des KSZE-Prozesses profitieren können. In diesem Sinne engagierte sich die Schweiz vor allem im Bereich der menschlichen Kontakte, der Familienzusammenführung, der Reisemöglichkeiten und Besuche sowie für Kontakte im religiösen Bereich. Mit ihrem Engagement für die Menschenrechte im KSZE-Prozess anerkannte die Schweiz – wie die anderen Staaten auch – dass die Menschenrechte als ein legitimes Anliegen der Aussenpolitik zu betrachten sind. Dies führte dazu, dass humanitäre und menschenrechtliche Fragen die bilateralen Beziehungen der Schweiz zu den osteu-

³⁰ Vgl. zur Rolle und Wirkung menschenrechtlicher Normen im KSZE-Prozess: Daniel C. Thomas, *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism*, Princeton University Press, Princeton/Oxford 2001; Peter Schlotter, *Die KSZE im Ost-West-Konflikt: Wirkung einer internationalen Institution*, Campus-Verlag, Frankfurt a. M. 1999; Sylvia Rhode-Liebenau, *Menschenrechte und internationaler Wandel: der Einfluss des KSZE-Menschenrechtsregimes auf den Wandel des internationalen Systems in Europa*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1996.

³¹ Vgl. zur Teilnahme der Schweiz am KSZE-Prozess: Christoph Breitenmoser, *Sicherheit für Europa: die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement*, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung Nr. 40, Zürich 1996; Hans-Jörg Renk, *Der Weg der Schweiz nach Helsinki: der Beitrag der schweizerischen Diplomatie zum Zustandekommen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), 1972-1975*, Verlag Paul Haupt, Bern/Stuttgart/Wien 1996.

ropäischen Staaten zu beeinflussen begannen. So intervenierte die Schweiz verschiedentlich bei osteuropäischen Staaten in humanitären und menschenrechtlichen Fragen.³²

Im Verlauf der siebziger Jahre legte die Schweiz mit dem Beitritt zum Europarat und der Ratifikation der EMRK sowie mit der Teilnahme am KSZE-Prozess wichtige Grundlagen ihrer zukünftigen Menschenrechtspolitik. Erstens ermöglichte die Mitgliedschaft im Europarat und die Teilnahme am KSZE-Prozess der Schweiz, an den multilateralen Bemühungen zum Schutz der Menschenrechte teilzuhaben. Dies war umso wichtiger, wenn man bedenkt, dass die entsprechenden Mitwirkungsmöglichkeiten der Schweiz auf universeller Ebene wegen ihrer Nichtmitgliedschaft in der UNO sehr beschränkt waren. Zweitens bildeten die EMRK und die Schlussakte von Helsinki über lange Jahre hinweg die wichtigste völkerrechtliche bzw. politische Basis, die es der Schweiz überhaupt erlaubte, bei anderen Staaten gegen Menschenrechtsverletzungen zu intervenieren. Auf universeller Ebene fehlte der Schweiz eine solche Basis, hatte sie doch noch keine Menschenrechtskonventionen der UNO unterschrieben.

Die Ratifizierung der EMRK und das Engagement im KSZE-Prozess vermochten allerdings nicht darüber hinwegzutäuschen, dass die Schweiz weiterhin ein Zaungast des internationalen Menschenrechtsschutzes war. Die EMRK sollte bis Mitte der achtziger Jahre die einzige wichtige Menschenrechtskonvention mit Schweizer Beteiligung bleiben. Als Nichtmitglied der UNO verfolgte die Schweiz deren Bemühungen um den internationalen Menschenrechtsschutz weiterhin nur aus der Ferne. Aufgrund ihrer selbstauferlegten Neutralitätspolitischen Zurückhaltung blieb die öffentlich geäußerte menschenrechtliche Kritik an die Adresse anderer Staaten die absolute Ausnahme. Von einer aktiven Menschenrechtspolitik konnte zu dieser Zeit jedenfalls noch keine Rede sein.

³² Bundesrat, Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik vom 2. Juni 1982, in *BBl* 1982 II 729, hier 750.

4 Aktivierung der schweizerischen Menschenrechtspolitik

1978 kann etwas überspitzt als „Geburtsjahr“ der schweizerischen Menschenrechtspolitik bezeichnet werden. Der neue Aussenminister, Pierre Aubert, setzte die Menschenrechtspolitik auf seine aussenpolitische Agenda. Die Menschenrechte waren ein Teil der von Aubert angestrebten Aktivierung der Aussenpolitik, die auf starken innenpolitischen Widerstand traf und mit der Ablehnung des UNO-Beitritts vorerst scheiterte. Im Schatten der UNO-Frage gelang es der innenpolitisch ebenfalls nicht unumstrittenen Menschenrechtspolitik, sich langsam als eigenständiger Politikbereich zu etablieren.

4.1 Der Menschenrechtsbericht von 1982

Am 1. Februar 1978 löste Pierre Aubert seinen Vorgänger Pierre Graber als Aussenminister ab. Während Graber den Menschenrechten keine besondere Bedeutung beigemessen hatte, war die Menschenrechtspolitik eine der erklärten aussenpolitischen Prioritäten Auberts. Der Einsatz für den internationalen Menschenrechtsschutz war ein wichtiges Element der von ihm beabsichtigten „Dynamisierung“ der schweizerischen Aussenpolitik.³³ Bereits an seinem ersten Arbeitstag als neuer Aussenminister beauftragte er sein Departement, einen Bericht über die bisherigen Aktivitäten der Schweiz im Bereich der Menschenrechte anzufertigen und Möglichkeiten aufzuzeigen, wie das menschenrechtliche Engagement verstärkt werden könne. Zur Beantwortung der von Aubert aufgeworfenen Fragen wurde im Aussenministerium eine Arbeitsgruppe gebildet. Im April 1978 erstattete die Arbeitsgruppe Aubert ihren Bericht. Dieser hielt fest, dass die Menschenrechtsproblematik keine vorübergehende Modeerscheinung sei, sondern sich auf der internationalen Agenda etabliert habe. Illustriert wurde dies am Beispiel des KSZE-Prozesses und der von US-Präsident Jimmy Carter initiierten Aktivierung der amerikanischen Menschenrechtspolitik. In bezug auf die schweizerische Menschenrechtspolitik stellte der Bericht einige Defizite fest und machte Vorschläge, wie das Schweizer Engagement zugunsten der Menschenrechte erhöht werden könnte.

³³ Die weiteren erklärten Prioritäten Auberts waren der Beitritt zu den Vereinten Nationen sowie die Intensivierung der Nord-Süd-Beziehungen und die Verstärkung der Entwicklungszusammenarbeit. Vgl. für diese Prioritätensetzung etwa die Rede Pierre Auberts vor dem Kongress der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz vom 20. Mai 1978 in Bern. Abgedruckt in: *Documenta*, Nr. 3, 1978, S. 9-12; Pierre Aubert, „Pour une politique étrangère plus active“, in Amnesty International, Schweizer Sektion, *Menschenrechte im Spannungsfeld*, S. 15-24.

In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre schaltete sich auch das Parlament vermehrt in die Menschenrechtsdiskussion ein, indem es Auskunft über die schweizerische Menschenrechtspolitik verlangte und diesbezügliche Verbesserungsvorschläge machte. Einer dieser Vorschläge kam von der sozialdemokratischen Nationalrätin Gabrielle Nanchen, die den Bundesrat in einem am 2. Oktober 1978 eingereichten Postulat aufforderte, die Möglichkeit eines verstärkten Engagements zugunsten der Menschenrechte in einem Bericht darzulegen.³⁴ Bundesrat Aubert nahm diesen Vorschlag dankend entgegen, da der Vorstoss von Frau Nanchen weitgehend seiner eigenen Initiative entsprach. Der Anstoss aus dem Parlament gab der Regierung die Möglichkeit, ihre Menschenrechtspolitik offiziell in einem Bericht zu umreißen.

Weil andere Geschäfte – namentlich die Vorbereitung der UNO-Abstimmung – Priorität genossen, dauerte es fast vier Jahre, bis der Bundesrat 1982 seinen Bericht zur schweizerischen Menschenrechtspolitik als Antwort auf das Postulat Nanchen präsentierte.³⁵ Darin zeichnete die Regierung die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes nach dem Zweiten Weltkrieg nach und hob die gestiegene Bedeutung der Menschenrechte für die internationale Politik hervor. Selbstkritisch ortete der Bundesrat Defizite in seiner bisherigen Menschenrechtspolitik. Während die Schweiz in der Ausarbeitung des humanitären Völkerrechts eine Vorreiterrolle gespielt habe, sei sie im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes in Rückstand geraten. Erwähnt wurden in diesem Zusammenhang die zahlreichen nichtratifizierten menschenrechtlichen Konventionen sowie die Nichtmitgliedschaft in der für Menschenrechtsfragen zentralen Organisation der Vereinten Nationen. Der Bericht kommt zum Schluss, dass die Schweiz im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes mehr tun könnte und sollte als bisher. Zu einer kohärenten Aussenpolitik gehöre nämlich der welt-

³⁴ Postulat Nanchen vom 2. Oktober 1978. Dieses Postulat wurde am 22. März 1979 im Nationalrat behandelt und an den Bundesrat überwiesen: *Amtl. Bull. Nationalrat, 1979*, S. 388-395. Weitere wichtige parlamentarische Vorstösse zur schweizerischen Menschenrechtspolitik waren eine von Nationalrat Werner Schmid 1970 eingereichte Motion, die eine Konvention zum Schutz politischer Häftlinge anregte sowie eine Motion von Ständerat Odilo Guntern von 1978 und ein Postulat von Nationalrat Edgar Oehler von 1979 betreffend die Einhaltung der Menschenrechte im Rahmen der KSZE.

³⁵ Bundesrat, *Bericht über die Menschenrechtspolitik 1982*. Vgl. zur Menschenrechtspolitik der Schweiz im allgemeinen und zum Bericht im speziellen: Walter Kälin, „Die Menschenrechtspolitik der Schweiz“, in *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, Vol. 28, 1988, S. 185-207; Mathias Krafft und Jean-Daniel Vigny, „La politique suisse à l’égard des droits de l’homme“, in Riklin, *Neues Handbuch*, S. 223-245; Erwin H. Hofer, „Menschenrechte und schweizerische Aussenpolitik“, in *Schweizer Monatshefte*, Nr. 11, 1982, S. 931-943; Jon A. Fanzun und Patrick Lehmann, *Die Schweiz und die Welt: aussen- und sicherheitspolitische Beiträge der Schweiz zu Frieden, Sicherheit und Stabilität, 1945-2000*, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung Nr. 57, Zürich 2000, S. 191-207.

weite Einsatz zum Schutz der Menschenrechte. Die Verstärkung des menschenrechtlichen Engagements begründete der Bundesrat explizit mit der Maxime der Solidarität und ihrer humanitären Tradition. Überdies sei die Einhaltung der Menschenrechte eine unabdingbare Voraussetzung für Frieden und Entspannung auf der Welt, weshalb der Menschenrechtspolitik auch eine friedenspolitische Funktion zukomme.³⁶

Der Menschenrechtsbericht umriss die bisherigen Aktivitäten der Schweiz zugunsten des internationalen Menschenrechtsschutzes und postulierte eine Aktivierung des Menschenrechtsengagements auf bilateraler, europäischer und weltweiter Ebene. Das menschenrechtliche Konzept des Bundesrats stützte sich dabei im wesentlichen auf drei Säulen: Die erste Säule bildete die Ratifikation regionaler und universeller Menschenrechtskonventionen. Ein zweites wichtiges Element sollte das Engagement im Rahmen internationaler Organisationen und Konferenzen bilden. Hierbei ging es einerseits um die Mitarbeit an der Ausarbeitung neuer Vertragsinstrumente oder an der Formulierung menschenrechtlicher Deklarationen. Andererseits sollten finanzielle Beiträge an internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen geleistet werden, die sich für den internationalen Menschenrechtsschutz einsetzten. Drittens sah der Bericht vermehrte bilaterale Interventionen bei menschenrechtsverletzenden Staaten vor.³⁷

Mit dem Menschenrechtsbericht von 1982 hatte der Bundesrat eine konzeptionelle Basis für seine Menschenrechtspolitik gelegt, deren Grundzüge zum Teil bis heute seine Politik prägen. Demgegenüber fehlte der Menschenrechtspolitik in den achtziger Jahren eine solide institutionelle und finanzielle Basis. Erst 1986 wurde die zuvor von einzelnen Personen in der Völkerrechtsdirektion praktisch ad hoc geführte Menschenrechtspolitik in einem kleinen Dienst für Menschenrechte zusammengefasst. Weitere zwei Jahre dauerte es, bis der Bundesrat seine Menschenrechtspolitik 1988 mit einem eigenen kleinen Budget von anfänglich 500'000 Franken für die Unterstützung menschenrechtlicher Projekte ausstattete.³⁸

³⁶ Bundesrat, *Bericht über die Menschenrechtspolitik 1982*, 731, 752 und 786-87. Vgl. dazu auch: Kälin, *Menschenrechtspolitik*, S. 186-189; Kälin, *Verfassungsgrundsätze*, S. 302-307.

³⁷ Bundesrat, *Bericht über die Menschenrechtspolitik 1982*, 740-43 und 788-90.

³⁸ Krafft und Vigny, *La politique suisse*, S. 228 und S. 234.

4.2 Ratifikationsversuche und multilaterales Engagement

Eine der grössten Schwächen der schweizerischen Menschenrechtspolitik war lange Zeit deren schmale völkerrechtliche Basis. Ausser der EMRK hatte die Schweiz keine weiteren menschenrechtlichen Konventionen ratifiziert. Die Ratifikation solcher Konventionen war dementsprechend eine der Prioritäten der bundesrätlichen Menschenrechtspolitik der achtziger Jahre. Im Vordergrund standen dabei die Ratifikation der beiden UNO-Menschenrechtspakte von 1966 sowie der Beitritt zur Europäischen Sozialcharta, dem sozialpolitischen Pendant zur EMRK.³⁹

Bereits 1977 hatte sich der Bundesrat positiv über die beiden UNO-Pakte über bürgerliche und politische Rechte bzw. über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte geäussert. In den nachfolgenden Jahren wiederholte die Regierung mehrmals die Absicht, die Pakte in naher Zukunft zu unterzeichnen und dem Parlament zur Ratifikation vorzuschlagen.⁴⁰ Dazu kam es in den achtziger Jahren nicht. Gegen Ende 1984 waren die Vorarbeiten betreffend die beiden Pakte im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) weit fortgeschritten. Da aber die Abstimmung über einen Beitritt zu den Vereinten Nationen vor der Tür stand, verschob man das Geschäft. Aus innenpolitischen Gründen wollte man nicht vor dem Beitrittsentscheid die Ratifikation von UNO-Konventionen forcieren. Nach der Ablehnung des UNO-Beitritts kündete der Bundesrat zwar an, sich verstärkt an juristischen Aktivitäten der UNO zu beteiligen. Aufgrund des deutlichen Neins zur UNO war an eine rasche Ratifikation der Pakte aus innenpolitischen Gründen aber nicht mehr zu denken.⁴¹

Nicht viel besser erging es den Bemühungen um die Ratifikation der Sozialcharta des Europarats, welche die Schweiz zwei Jahre nach dem Beitritt zur EMRK 1976 unterschrieben hatte. Eine in den Jahren 1978/79 durchgeführte Vernehmlassung bei Kantonen, Parteien und interessierten Verbänden verlief positiv und bestärkte die Regierung in ihrem Vorhaben, das Beitrittsverfahren fortzusetzen und dem Parlament die Ratifikation der Sozialcharta vorzuschla-

³⁹ Der Bundesrat bestärkte seine im Menschenrechtsbericht von 1982 gemachten Aussagen betreffend Ratifikation menschenrechtlicher Konventionen in seinen Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislatur 1983-1987 ausdrücklich. Vgl. Bundesrat, Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik 1983-1987 vom 18. Januar 1984, in *BBl* 1984 I 195.

⁴⁰ Bundesrat, Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1972-1976 vom 29. Juni 1977, in *BBl* 1977 II 885-887; Bundesrat, *Bericht über die Menschenrechtspolitik 1982*, 757 und 789.

⁴¹ Jean-Daniel Vigny, „La Suisse et la politique des Nations Unies à l'égard des droits de l'homme“, in Riklin, *Neues Handbuch*, S. 265-275.

gen.⁴² Im Parlament erwuchs der Sozialcharta aber grosser politischer Widerstand. Beide Kammern des Parlaments lehnten den Beitritt der Schweiz zur Sozialcharta deutlich ab, 1984 der Ständerat, 1987 folgte ihm der Nationalrat. Weitere Ratifikationsvorhaben wie etwa diejenigen betreffend die UNO-Rassendiskriminierungskonvention, das Übereinkommen gegen die Diskriminierung der Frau oder die Zusatzprotokolle 1 und 4 zur EMRK konnten ebenfalls nicht wie angekündigt abgeschlossen werden.

Die Gründe für die Nichtratifikation dieser Menschenrechtsinstrumente waren vielfältig. So verlangsamten etwa die Bedenken der Kantone gegen einzelne Konventionsbestimmungen den Prozess. Hinderlich für einen rascheren Beitritt erwies sich auch die Schweizer Praxis, nicht vertragskonforme innerstaatliche Gesetze vor einer Ratifikation zu revidieren. Neben diesen eher juristischen Motiven waren aber vor allem politische Gründe dafür verantwortlich, dass die Ratifikationsvorhaben des Bundesrats einen schweren Stand hatten. Im Lauf der achtziger Jahre machte sich im Parlament ein deutliches Unbehagen gegenüber der Öffnung der Aussenpolitik im allgemeinen und der Verrechtlichung der Menschenrechte im speziellen bemerkbar. Den Höhepunkt nationaler Abwehrreflexe gegen den internationalen Menschenrechtsschutz bildete ein 1988 von Ständerat Hans Danioth eingereichter Vorstoss, der darauf hinaus lief, dem Bundesrat die Kündigung der EMRK nahe zu legen. Hintergrund des Vorstosses bildete die Verurteilung der Schweiz vor dem Strassburger Gerichtshof im Fall Belilos, der innenpolitisch hohe Wellen schlug. Der Bundesrat ging dabei haarscharf an einer ausserpolitischen Blamage vorbei, lehnte doch der Ständerat den Vorstoss nur Dank dem Stichentscheid des Präsidenten mit einer Stimme Unterschied ab.⁴³

Mehr Erfolg hatte die Regierung mit ihren Bemühungen gegen die Folter. Nur zwei Tage nach der knappen Ablehnung des Postulats Danioth genehmigte derselbe Ständerat am 29. September 1988 praktisch oppositionslos die Europäische Folterkonvention. Bereits ein Jahr zuvor hatte die Schweiz das UNO-Übereinkommen gegen die Folter als einer der ersten Staaten ratifiziert. Es war auch das erste wichtige UNO-Menschenrechtsübereinkommen, dem die Schweiz beitrug.⁴⁴ Die raschen und problemlosen Ratifikationen der Folterkonventionen

⁴² Bundesrat, Botschaft betreffend die Europäische Sozialcharta, in *BBl* 1983 II 1241.

⁴³ Weitergehend dazu: Weiss, *Europäische Menschenrechtskonvention*, S. 13-37.

⁴⁴ Bundesrat, Botschaft betreffend das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, in *BBl* 1985 III 285; Bundesrat, Botschaft betreffend das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, in *BBl* 1988 II 897.

der UNO und des Europarats sind nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass diese Konventionen kaum Souveränitätsängste weckten wie seinerzeit die EMRK. Zudem hatte die Schweiz an der Ausarbeitung dieser Konventionen aktiv mitgearbeitet.

Der Kampf gegen die Folter war einer der wenigen menschenrechtlichen Bereiche, in denen sich die Schweiz bereits in den siebziger und achtziger Jahren engagierte. Die Initiative ging allerdings nicht von der Schweizer Regierung aus, sondern stammte ursprünglich vom Genfer Jean-Jacques Gautier, dem Gründer des Schweizerischen Komitees gegen die Folter. Dieser schlug ein Übereinkommen mit einem wirksamen Kontrollsystem vor, das alle Vertragsstaaten dazu verpflichten sollte, internationalen Experten einen umfassenden Zugang zu ihren Gefängnissen zu gewähren. Nach anfänglichem Zögern engagierte sich die Schweiz für diese stark vom humanitären Völkerrecht inspirierte Idee. Im Rahmen des Europarats übernahm sie eine führende Rolle im Prozess der Ausarbeitung der europäischen Folterkonvention.

Schwieriger gestalteten sich die Schweizer Bemühungen um ein Verbot der Folter auf universeller Ebene.⁴⁵ Zum einen standen und stehen auf universeller Ebene zahlreiche Staaten der Idee einer griffigen Folterkonvention skeptisch gegenüber, zum anderen erschwerte die Nichtmitgliedschaft der Schweiz in der UNO ihre Bemühungen. Die Schweizer Delegation beteiligte sich zwar seit 1979 an den Arbeiten der von der Menschenrechtskommission eingesetzten Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung der Folterkonvention. Wegen des Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen musste die Schweiz aber ihr Engagement im wesentlichen darauf beschränken, die Bemühungen anderer gleichgesinnter Staaten verbal zu unterstützen und hinter den Kulissen für ihre Anliegen zu werben. So kam es, dass Costa Rica 1980 einen Vorschlag für ein Zusatzprotokoll zur UNO-Folterkonvention einbrachte, obwohl dieser von der Schweiz ausgearbeitet worden war.

⁴⁵ Zum Schweizer Engagement gegen die Folter siehe: Jean-Daniel Vigny, „L’action de la Suisse contre la torture“, in Association pour la prévention de la torture (Hrsg.), *20 ans consacrés à la réalisation d’une idée: Recueil d’articles en l’honneur de Jean-Jacques Gautier*, Genf 1997, S. 69-76; ders., „La Convention européenne de 1987 pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants“, in *Annuaire suisse de droit international*, Vol. XLIII, 1987, S. 62-68; Alois Riklin (Hrsg.), *Internationale Konventionen gegen die Folter, St. Galler Expertengespräch 1978*, Verlag Paul Haupt, Bern/Stuttgart 1979; Christian Dominicé, „La Suisse et la lutte contre la torture“, in Riklin, *Neues Handbuch*, S. 293-304.

4.3 Bilaterale Menschenrechtspolitik

Wegen den eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten auf multilateraler Ebene kam den bilateralen Bemühungen um die Menschenrechte eine besondere Bedeutung zu. Die wichtigsten Instrumente der bilateralen Menschenrechtspolitik waren öffentliche oder diskrete menschenrechtliche Interventionen. Seit Ende der sechziger Jahre äusserte sich der Bundesrat zwar verschiedentlich öffentlich zu Ereignissen im Ausland, die Menschenrechtsfragen berührten, so etwa im Zusammenhang mit dem Einmarsch sowjetischer Truppen in Ungarn (1956) oder mit der Niederschlagung des „Prager Frühlings“ (1968). Solche Stellungnahmen blieben aber eher die Ausnahme, da die Schweiz aus neutralitätspolitischer Zurückhaltung zu politischen Ereignissen im Ausland lieber schwieg. Erschwerend kam hinzu, dass der Bundesrat Interventionen nicht auf Menschenrechtskonventionen wie etwa die beiden UNO-Pakte von 1966 abstützen konnte, da er diese selber nicht ratifiziert hatte. Die politische Anerkennung der Menschenrechte in der Schlussakte von Helsinki von 1975 verbesserte diese Situation, und der Bundesrat intervenierte – in der Regel diskret – verschiedentlich zugunsten von Opfern von Menschenrechtsverletzungen in Ostblockstaaten.⁴⁶

Die Problematik menschenrechtlicher Interventionen gewann im Rahmen der Aktivierung der Menschenrechtspolitik Ende der siebziger Jahre an Aktualität. Die Frage, ob und wie die Schweiz zugunsten der Menschenrechte bei anderen Staaten intervenieren sollte, war ein zentrales Anliegen von Auberts Menschenrechtspolitik. Die Arbeits- und Koordinationsgruppe für menschenrechtliche Fragen im EDA diskutierte die Problematik menschenrechtlicher Interventionen dementsprechend intensiv. Der Menschenrechtsbericht von 1982 fasste die Position des Bundesrats zusammen. Demnach bildete die Glaubwürdigkeit das oberste Leitkriterium für menschenrechtliche Interventionen. Um dieser Zielsetzung gerecht zu werden, sollten Interventionen erstens universell ausgerichtet sein und keine Rücksicht auf die politische Ausrichtung eines Landes nehmen. Zweitens sollten sich Interventionen auf geltendes Völkerrecht und auf möglichst umfassende und objektive Informationen stützen.⁴⁷ Drit-

⁴⁶ Bundesrat, *Bericht über die Menschenrechtspolitik 1982*, 752.

⁴⁷ Die Schweizer Vertretungen im Ausland waren eine diesbezüglich wichtige Informationsquelle. Die Vertretungen wurden mit einem Rundschreiben vom 10. Mai 1983 aufgefordert, regelmässig über die Menschenrechtssituation in ihrem Gastland Bericht zu erstatten. Ebenfalls sollten die Vertretungen Informationen über konkrete Menschenrechtsverletzungen sammeln und an die Zentrale in Bern melden. Diese Informationen dienten als Grundlage für menschenrechtliche Demarchen und Interventionen. Vgl. dazu: Mathias Krafft, „Politique en faveur des droits de l’homme, partie intégrante de la politique étrangère suisse“, in Hangartner, *Völkerrecht im Dienste des Menschen*, S. 123-133, hier S. 127.

tens sollten die allgemeinen schweizerischen Interessen, die Neutralität sowie die Empfindsamkeit der öffentlichen Meinung in der Schweiz in Betracht gezogen werden. Schliesslich sei viertens auf die Art der Menschenrechtsverletzung abzustellen, wobei zwischen Einzelfällen und systematischen Menschenrechtsverletzungen unterschieden wurde. Ausgehend vom letzten Kriterium folgerte der Bundesrat, dass öffentliche Interventionen erst bei systematischen und schweren Menschenrechtsverletzungen in Betracht zu ziehen seien. Ansonsten sollten diskrete Interventionen bei den Behörden des entsprechenden Landes erfolgen. Diskrete Interventionen seien in der Regel wirksamer als öffentliche Verlautbarungen, da die öffentliche Blossstellung eines Landes die Gefahr in sich berge, kontraproduktiv zu wirken und den von Menschenrechtsverletzungen betroffenen Personen sogar zu schaden.⁴⁸

Wie sah die Interventionspraxis des Bundesrats aus? Die offiziellen Informationen betreffend die diskreten diplomatischen Interventionen des Bundesrats zugunsten von Einzelpersonen sind nur sehr spärlich vorhanden, weshalb eine Beurteilung auf dieser Basis kaum möglich ist.⁴⁹ Feststellbar ist demgegenüber, dass sich die Regierung seit den späten siebziger Jahren deutlich öfter als zuvor zum Geschehen im Ausland im allgemeinen und zu Menschenrechtsverletzungen im speziellen äusserte.⁵⁰ Der Schweizer Regierung fiel es immer schwieriger anlässlich massiver Menschenrechtsverletzungen zu schweigen, zumal die Menschenrechte spätestens seit der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte nicht mehr als innerstaatliche Angelegenheit betrachtet werden konnten. Der Druck sich zum Weltgeschehen zu äusseren war vornehmlich innenpolitischer Herkunft. Dieser hatte im Verlauf der siebziger Jahre deutlich zugenommen, seit sich das Parlament, Nichtregierungsorganisationen sowie die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger vermehrt in die vormalig bundesrätliche Domäne der Aussenpolitik einzumischen begannen. Damit sah sich der Bundesrat mit dem Problem konfrontiert, einen

⁴⁸ Bundesrat, *Bericht über die Menschenrechtspolitik 1982*, 740-743. Vgl. für eine Beurteilung der Politik des Bundesrats: Kälin, *Menschenrechtspolitik*, S. 190-194; Walther Hofer, „Aussenpolitik und Menschenrechte“, in Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik (Hrsg.), *Möglichkeiten und Grenzen der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern/Lenzburg 1985, S. 56-59.

⁴⁹ Einige wenige Angaben zu diskreten Interventionen finden sich in den jährlichen Geschäftsberichten des Bundesrats. Vgl. für eine Kritik an dieser Informationspolitik: Kälin, *Menschenrechtspolitik*, S. 200-201. Dieser kritisiert die restriktive Informationspraxis der Behörden mit deutlichen Worten, da dieses Vorgehen die Legitimität der bundesrätlichen Politik unnötig untergrabe.

⁵⁰ Beispiele für öffentliche Äusserungen des Bundesrats sind die Verurteilung der Apartheid in Südafrika 1977, 1979 und 1985, die Verurteilung von Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit der Ausrufung des Kriegsrechts in Polen 1981 oder die Verurteilung der Massaker in Flüchtlingslagern in Libanon 1982.

Ausgleich zwischen innenpolitischen Bedürfnissen und Befindlichkeiten und aussenpolitischen Erwägungen zu finden.⁵¹

Die Menschenrechtspolitik bildete hinsichtlich dieser Problematik keine Ausnahme, waren doch die vermehrten Stellungnahmen der Regierung zu Menschenrechtsverletzungen innenpolitisch ziemlich umstritten. Die ideologischen Gräben des Kalten Kriegs machten sich hierbei bemerkbar. So erntete der Bundesrat Tadel von der politischen Rechten, wenn er Menschenrechtsverletzungen südamerikanischer Diktaturen oder die Apartheid in Südafrika thematisierte. Menschenrechtliche Kritik an die Adresse der Ostblockstaaten fand hingegen durchaus die Unterstützung des bürgerlichen Lagers. Die politische Linke forderte demgegenüber eine deutlichere Verurteilung der Apartheidpolitik oder der Menschenrechtsverletzungen in südamerikanischen Ländern.

Neben dieser ideologisch gefärbten Kritik sah sich die Schweizer Regierung zudem einer grundsätzlichen neutralitätspolitischen Kritik aus dem bürgerlich-konservativen Lager ausgesetzt. Öffentliche Kritik an die Adresse anderer Staaten vertrug sich gemäss dieser Sichtweise nicht mit der von der Schweiz erwarteten neutralitätspolitischen Zurückhaltung in weltpolitischen Angelegenheiten. Die Glaubwürdigkeit der Neutralitätspolitik verlange deshalb auch in der Frage der Menschenrechte eine gewisse Zurückhaltung.⁵² Der Bundesrat erwiderte diese Kritik, indem er das Spannungsfeld zwischen dem Einsatz für die Menschenrechte und seiner Neutralitätspolitik herunterspielte und die humanitäre Dimension der Menschenrechte betonte. Dies mag aus menschenrechtlicher Sicht wünschbar und angemessen gewesen sein. Vor dem Hintergrund des ideologischen Blockgegensatzes und angesichts der innenpolitischen

⁵¹ Die zunehmende Beschäftigung des Parlaments und nichtstaatlicher Akteure mit aussenpolitischen Themen kann als Demokratisierung der Aussenpolitik bezeichnet werden. Vgl. dazu insbesondere: Urs Altermatt, „Innenpolitische Aspekte der schweizerischen Aussenpolitik“, in Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik, *Möglichkeiten und Grenzen*, S. 28-51.

⁵² Vgl. für solche, die Glaubwürdigkeit der Neutralitätspolitik mahnende Stimmen etwa: Luzius Wildhaber, „Menschenrechte – Föderalismus – Demokratie und die verfassungsrechtliche Verankerung der Aussenpolitik“, in Häfelin, *Menschenrechte, Föderalismus, Demokratie*, S. 440; Hugo Bütler, „Die Innenpolitik der Aussenpolitik“, in Nationale schweizerische UNESCO-Kommission (Hrsg.), *Seminar über „Die schweizerische Neutralität im Zeitalter der weltweiten Interdependenz.“ Schlussbericht*, Bern 1983, S. 84-95.

Der prominenteste Kritiker einer aktiveren Interventionspraxis in Sachen Menschenrechte war wohl Albert Weitnauer, der 1980 unfreiwillig von seinem Amt als Staatssekretär im EDA zurücktrat. Für dieses frühzeitige Ausscheiden aus dem Amt dürften neben persönlichen Spannungen wohl auch inhaltliche Meinungsverschiedenheiten verantwortlich gewesen sein. Hierfür spricht zumindest die deutliche Kritik an einer aktiveren Aussenpolitik und an einer aktiveren Menschenrechtspolitik, die in Vorträgen und Schriften Weitnauers zum Ausdruck kommt. Vgl. dazu: Albert Weitnauer, „Aussenpolitik und öffentliche Meinung“, in Altermatt, *Innen- und Aussenpolitik*, S. 547-551; ders., „Plädoyer für eine originellere Aussenpolitik“, in Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik, *Möglichkeiten und Grenzen*, S. 64-69.

Meinungsverschiedenheiten entsprach diese Haltung aber kaum den wirklichen Gegebenheiten. Die künstliche Trennung zwischen unpolitischem und politischem Engagement mochte zwar beim Einsatz für das humanitäre Völkerrecht oder die Guten Dienste funktionieren. Bei der Menschenrechtspolitik versagte sie aber, da den Menschenrechten neben ihrer humanitären auch eine eminent politische Dimension innewohnt. In diesem Sinne war die Neutralitätspolitische Kritik an die Adresse der aubert'schen Menschenrechtspolitik Ausdruck einer umfassenderen Abneigung gegenüber der von ihm propagierten aussenpolitischen Öffnung.

4.4 Die Frage der menschenrechtlichen Konditionalität

Erste Versuche Menschenrechte mit anderen Politikbereichen zu verknüpfen, erschienen in den späten siebziger Jahren auf der internationalen Agenda und gaben in der Schweiz vereinzelt Anlass zu Diskussionen in Parlament und Bevölkerung. So kam es im Parlament zu Vorstößen aus verschiedenen politischen Lagern, die darauf abzielten, die Entwicklungshilfe an die Einhaltung menschenrechtlicher Kriterien zu binden.⁵³ Vor diesem Hintergrund sah sich die Regierung veranlasst, ihre Politik zu umreißen, was sie in dem schon erwähnten Menschenrechtsbericht von 1982 tat. Die offizielle Sicht betonte die Gemeinsamkeiten von entwicklungs- und menschenrechtspolitischen Zielsetzungen, wonach die Einhaltung der Menschenrechte eine wichtige Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes sei. Aus diesem Grund gelte es entwicklungs- und menschenrechtliche Anliegen zu kombinieren. In diesem Sinne erklärte der Bundesrat, dass schwere Menschenrechtsverletzungen zur Unterbrechung der Entwicklungszusammenarbeit führen können. Zudem machte er bereits 1984 die Beachtung der Menschenrechte zu einem expliziten Kriterium für die Auswahl der Schwerpunktländer schweizerischer Entwicklungszusammenarbeit.⁵⁴

In der Praxis hatte dieses menschenrechtliche Kriterium allerdings nur eine geringe Bedeutung, was sich darin äusserte, dass sich die Liste der Schwerpunktländer über die Jahre kaum

⁵³ So verlangte die sozialdemokratische Nationalrätin Doris Morf 1979, dass die Entwicklungshilfe von der Einhaltung von Menschenrechten abhängig zu machen sei. Der Antrag wurde ganz knapp durch den Stichtscheid des Präsidenten des Nationalrats abgelehnt. Aus dem rechten Lager stammte ein Antrag von Nationalrat Markus Ruf von der rechtskonservativen Nationalen Aktion. Er verlangte 1987 vom Bundesrat, dass die Entwicklungszusammenarbeit nur dann gewährt werden sollte, wenn das begünstigte Land folgende Bedingungen erfüllte: Rücknahme von Flüchtlingen und Asylsuchenden, Ergreifung von Massnahmen zur Geburtenkontrolle sowie die Respektierung der Menschenrechte. Das Parlament lehnte auch diesen Antrag ab.

⁵⁴ Bundesrat, *Bericht über die Menschenrechtspolitik 1982*, 772-777; Bundesrat, Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern vom 19. März 1984, in *BBl* 1984 II 52 und 57.

veränderte. Dies hing auch damit zusammen, dass die Schweiz vom Grundsatz ausging, die Entwicklungszusammenarbeit nicht als menschenrechtspolitisches Druckmittel einzusetzen. Aus humanitären Gründen sollten deshalb Projekte der Entwicklungszusammenarbeit auch in Ländern mit groben Menschenrechtsverletzungen fortgesetzt werden, solange dadurch Menschen in Not geholfen werden konnte. Erst bei schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen, welche die Erreichung entwicklungspolitischer Ziele völlig verunmöglichten, sollte die Zusammenarbeit ganz oder teilweise unterbrochen werden. In dieser Haltung spiegelt sich das Schweizer Verständnis der Entwicklungszusammenarbeit als ausgesprochen unpolitisches und technisches Engagement. Auf politische Probleme im Empfängerland reagierte die Schweiz dementsprechend pragmatisch, wodurch die Praxis einigen Schwankungen unterworfen war.⁵⁵

Auf die Frage, ob wirtschaftliche Zwangsmittel als Instrument der Menschenrechtspolitik eingesetzt werden sollten, war die Antwort des Bundesrats ein eindeutiges Nein. Begründet wurde die Position, die Menschenrechtssituation nicht als Kriterium für die Gestaltung der Wirtschaftsbeziehungen mit anderen Staaten anzuwenden, mit der Universalität der Aussenwirtschaftspolitik und mit der Erhaltung und Sicherung von Arbeitsplätzen in der Schweiz. Die von der Regierung propagierte Trennung zwischen Menschenrechts- und Aussenwirtschaftspolitik war Ausdruck des umfassenderen Versuchs, die Aussenwirtschaftspolitik von der übrigen Aussenpolitik zu trennen.⁵⁶ Diese von Regierung und Wirtschaftskreisen postu-

⁵⁵ So stellte die Schweiz zum Beispiel in Vietnam 1979, Bolivien 1980 sowie Haiti und Myanmar 1988 Projekte der Entwicklungszusammenarbeit ein, nicht aber in der Türkei nach dem Umsturz von 1980. Eines der illustrativsten Beispiele für den von der Schweiz vertretenen Ansatz des Vorzugs positiver Massnahmen ist ihre Politik gegenüber Südafrika. 1985 verhängten die meisten westlichen Staaten Sanktionen gegen das Apartheidregime in Südafrika. Die Schweiz erklärte, dass sie die Apartheid zwar verurteile, aber Sanktionen ablehne. Die Regierung baute stattdessen 1986 ihre 1981 gestartete Unterstützung für südafrikanische Nichtregierungsorganisationen zu einem prominenten Programm ihrer Zusammenarbeit aus. Vgl. zur Bedeutung der Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit: Jacques Forster, „Conditionality in Swiss Development Assistance“, in Olav Stokke (Hrsg.), *Aid and Political Conditionality*, Frank Cass, Genf/London 1995, S. 201-224; Kälin, *Menschenrechtspolitik*, S. 203-204; Krafft und Vigny, *La politique suisse*, S. 232.

⁵⁶ Diesem Bild der Trennung entspricht dasjenige der Asymmetrie zwischen Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik. Während erstere durch Zurückhaltung geprägt war, zeichnete sich letztere durch Dynamik und Expansionsdrang aus. Aus der Sicht der Wirtschaft sollte die Aussenpolitik lediglich den optimalen Rahmen für eine möglichst freie Entfaltung der Aussenwirtschaft nach allen Seiten bilden. Der zurückhaltenden Neutralitätspolitik kam hierbei die Aufgabe zu, die Voraussetzung für die unbehinderte Entfaltung universeller Wirtschaftsbeziehungen zu schaffen. Die Trennung zwischen Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik kommt bis zum heutigen Tag darin zum Ausdruck, dass aussenwirtschaftspolitische Fragen vom Volkswirtschaftsdepartement wahrgenommen werden, während die Aussenpolitik in den Kompetenzbereich des EDA fällt. Vgl. zur Trennung zwischen Aussenwirtschafts- und Menschenrechtspolitik: Kälin, *Menschenrechtspolitik*, S. 204-206; Krafft und Vigny, *La politique suisse*, S. 231-232; Hofer, *Menschenrechte und schweizerische Aussenpolitik*, S. 937.

lierte Trennung stiess unter dem Eindruck des Kalten Kriegs allerdings schnell an ihre Grenzen, was etwa in der Teilnahme der Schweiz an den westlichen Wirtschaftssanktionen gegenüber dem Ostblock zum Ausdruck kam.⁵⁷

Diese Position des Bundesrats wurde in der innenpolitischen Debatte von Seiten der Linken stark kritisiert. Besonders umstritten waren hierbei die Kriegsmaterialausfuhr und das ausenwirtschaftliche Instrument der Exportrisikogarantie (ERG).⁵⁸ Im Falle der Kriegsmaterialausfuhr zeitigte die Kritik bereits Anfang der siebziger Jahre eine gewisse Wirkung. Als Reaktion auf eine Waffenausfuhrverbotsinitiative der Sozialdemokraten verabschiedete das Parlament 1972 ein neues Kriegsmaterialgesetz. Dieses sah vor, dass keine Ausfuhrbewilligungen für Exporte in Konflikt- und Spannungsgebiete erteilt werden sollten. Zudem enthielt das Gesetz eine Menschenrechts- und Entwicklungsklausel, gemäss welcher Kriegsmateriallieferungen die Bestrebungen der Schweiz zur Achtung der Menschenwürde und im Bereich der humanitären Hilfe oder der Entwicklungshilfe nicht beeinträchtigen dürfen.

In der Praxis kam der Menschenrechtsklausel allerdings eine geringe Bedeutung zu, da der Bundesrat dieser keine eigenständige Bedeutung beimass. Dadurch blieben Waffenexporte in Länder ausserhalb von Spannungsgebieten möglich, auch wenn in diesen Ländern Menschenrechte systematisch verletzt wurden. Diese Politik wurde im Laufe der Jahre im Parlament und von Menschenrechtsorganisationen immer wieder scharf kritisiert und eine strengere Anwendung des Gesetzes gefordert.⁵⁹ Auf Anstoss des Parlaments und wiederum als

⁵⁷ André Schaller, *Schweizer Neutralität im West-Ost-Handel: das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951*, Verlag Paul Haupt, Bern/Stuttgart 1987; Jürg Martin Gabriel, „Die Stellung der Schweiz zu Wirtschaftssanktionen“, in Riklin, *Neues Handbuch*, S. 919-928.

⁵⁸ Die Exportrisikogarantie entstand in den dreissiger Jahren des 20. Jahrhunderts als Instrument zur Erhaltung gefährdeter Arbeitsplätze in der exportorientierten Maschinenindustrie. Die Garantie hat einen doppelten Zweck, nämlich die Erhaltung von Arbeitsplätzen im Inland und die Förderung des Aussenhandels. Dazu versichert der Staat das Zahlungsrisiko, das sich in Verbindung mit Lieferungen in politisch und wirtschaftlich instabile Länder ergibt.

⁵⁹ Vgl. zum Zusammenhang zwischen Kriegsmaterialausfuhr und Menschenrechten: Walter Kälin, „Schweizerische Kriegsmaterialausfuhr im Spannungsfeld von Menschenrechten und Entwicklungszusammenarbeit“, in Walther L. Bernecker und Thomas Fischer (Hrsg.), *Unheimliche Geschäfte: Schweizer Rüstungsexporte nach Lateinamerika im 20. Jahrhundert*, Chronos Verlag, Zürich 1991, S. 73-91; Amnesty International, Schweizer Sektion (Hrsg.), *Menschenrechte und Waffenausfuhr: eine Darstellung der Zusammenhänge, Gesetzgebung und Praxis in der Schweiz*, Bern 1988; Hansjörg Meyer, „Das Kriegsmaterialgesetz“, in Thomas Cottier und Remo Arpagaus (Hrsg.), *Schweizerisches Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht*, Helbing & Lichtenhahn, Basel/Genf/München 1999.

Gegenvorschlag zu einer weiteren Waffenausfuhrverbotsinitiative leitete der Bundesrat Anfang der neunziger Jahre eine Totalrevision des Kriegsmaterialgesetzes ein.⁶⁰

Den Bestrebungen, menschenrechtliche und humanitäre Kriterien in die Gesetzgebung zur Exportrisikogarantie einzubringen, war wenig Erfolg beschieden. In dem bereits erwähnten Auftrag Auberts an sein Departement, die Möglichkeit einer Aktivierung der Menschenrechtspolitik darzulegen, sollte auch die Frage der Berücksichtigung humanitärer Kriterien für die Gewährung der ERG abgeklärt werden. In die gleiche Richtung zielte auch das ebenfalls erwähnte parlamentarische Postulat Nanchen. Der Bericht zur Menschenrechtspolitik von 1982 setzte sich kaum mit den von Aubert und Nanchen aufgeworfenen Fragen auseinander und begnügte sich damit, die geltende gesetzliche Regelung darzulegen, wonach bei Exporten in ärmere Entwicklungsländer die Grundsätze der schweizerischen Entwicklungspolitik mitzuberücksichtigen seien.⁶¹

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Verknüpfung menschenrechtlicher Anliegen mit Fragen der Entwicklungs- und Aussenwirtschaftspolitik bereits in den achtziger Jahren ein umstrittenes Thema war. Die bundesrätliche Politik ging vom Grundsatz der weitgehenden Trennung der verschiedenen Politikbereiche aus. Die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit war weiterhin von einem humanitären und unpolitischen Verständnis geprägt. Das politische Kriterium der Menschenrechte spielte in der Praxis kaum eine Rolle. Die Menschenrechtsklausel bei der Kriegsmaterialausfuhr blieb die einzige explizite Einbruchsstelle der Menschenrechtsfrage in die Aussenwirtschaftspolitik. Ansonsten weigerte sich der Bundesrat, die Menschenrechtssituation als Kriterium für die Gestaltung seiner Wirtschaftsbeziehungen zu anderen Staaten anzuerkennen. Die Universalität der Wirtschaftsbeziehungen ging dabei der ebenfalls propagierten Universalität der Menschenrechte vor. Dass es sich hierbei um

⁶⁰ Vgl. dazu: Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats, Kriegsmaterialexport, Bericht vom 21. November 1989, in *BBl* 1990 I 990. Siehe auch die beiden Rechtsgutachten der Rechtsprofessoren Walter Kälin und Luzius Wildhaber zuhanden der Geschäftsprüfungskommission: Walter Kälin, *Rechtsgutachten zur Anerkennung des Kriegsmaterialgesetzes zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates*. Bern, 7. März 1989; Luzius Wildhaber, *Rechtsgutachten zur Anwendung des Kriegsmaterialgesetzes zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 8. März 1989*, Basel.

⁶¹ Bundesrat, *Bericht über die Menschenrechtspolitik 1982*, 772.

Zielkonflikte zwischen gleichberechtigten Anliegen handelte, wurde kaum zur Kenntnis genommen.⁶²

5 Vom menschenrechtspolitischen Sonder- zum Normalfall

Unter dem Eindruck der weltpolitischen Umwälzungen zu Beginn der neunziger Jahre richtete die Schweiz ihre Aussenpolitik neu aus. Die vormals dominante Maxime der Neutralität verlor konzeptionell deutlich an Gewicht und machte einer Strategie der verstärkten internationalen Kooperation Platz. Im Rahmen dieser Aussenpolitik erhielt auch die Menschenrechtspolitik eine grössere Bedeutung. Die Schweiz konnte in diesen Jahren einen grossen Teil ihres Ratifikationsrückstandes von Menschenrechtskonventionen wettmachen und intensivierte ihr menschenrechtliches Engagement merklich.

5.1 Neuausrichtung der Aussenpolitik als Basis der Menschenrechtspolitik

Das Ende des Kalten Kriegs veränderte das Gesicht der internationalen Beziehungen nachhaltig. Die neunziger Jahre waren gekennzeichnet durch den Wegfall des ideologischen Blockgegensatzes, die tiefgreifenden politischen, sozialen und wirtschaftlichen Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa, die fortschreitende europäische Integration, die Globalisierung der Wirtschaft und nicht zuletzt durch eine handlungsfähigere UNO. Das Ende des Kalten Kriegs wirkte sich auch positiv auf den internationalen Menschenrechtsschutz aus. Der langwierige ideologische Streit um die Menschenrechte trat in den Hintergrund, was als Katalysator für den internationalen Menschenrechtsschutz wirkte. Die Menschenrechte festigten ihren Platz auf der internationalen Agenda und können heute – trotz zahlreicher Durchsetzungsdefizite – als eines der konsensfähigsten und machtvollsten normativen Prinzipien zur Ausgestaltung der internationalen Ordnung bezeichnet werden.⁶³

Diese internationalen Entwicklungen forderten die Aussenpolitik der Schweiz heraus und stellten ihre zentralen aussenpolitischen Leitlinien grundsätzlich in Frage, allen voran die Neutralität. Die Regierung reagierte auf die veränderten internationalen Parameter relativ

⁶² Vgl. für eine Kritik an dieser Haltung des Bundesrats: Kälin, *Menschenrechtspolitik*, S. 204-206. Vgl. für eine detaillierte Auseinandersetzung mit der Problematik von Zielkonflikten zwischen Menschenrechts- und Aussenwirtschaftspolitik: Erika Schläppi und Walter Kälin, *Schweizerische Aussenwirtschaftshilfe und Menschenrechtspolitik: Konflikte und Konvergenzen*, Rüegger, Chur/Zürich 2001.

⁶³ Jörg Paul Müller, *Der politische Mensch – menschliche Politik*, Helbing & Lichtenhahn, Basel/Genf/München 1999, S. 118-131.

rasch und präsentierte 1993 mit dem „Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren“ eine neue aussenpolitische Strategie.⁶⁴ Auf konzeptioneller Ebene bedeutete der Bericht einen deutlichen Bruch mit bis dahin hochgehaltenen aussenpolitischen Traditionen. Der bundesrätliche Bericht ist auf Kooperation und Zusammenarbeit jenseits bisheriger Neutralitätspolitischer Zurückhaltung ausgerichtet.⁶⁵ Die neue aussenpolitische Konzeption wird vom Vertrauen in das Völkerrecht und in die multilateralen Institutionen getragen. Der Kontrast zur bisherigen Sicht des internationalen Umfelds als ein anarchisches, vom Sicherheitsdilemma geprägtes System und dem daraus abgeleiteten Unabhängigkeitsziel ist augenfällig. Explizit gab der Bundesrat auch die für den Realismus charakteristische Trennung zwischen Innen- und Aussenpolitik auf und betonte, dass diese im Zeitalter der weltweiten Interdependenz immer stärker ineinander greifen.⁶⁶ In diesem Sinne kann die aussenpolitische Konzeption von 1993 als eine Abkehr von der seit dem Zweiten Weltkrieg vorherrschenden realistischen hin zu einer idealistischen Sichtweise interpretiert werden.⁶⁷

Für die Menschenrechtspolitik war die konzeptionelle Neuausrichtung der Aussenpolitik von grosser Bedeutung. Der Bundesrat erhob in diesem Bericht die Förderung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit zu einem seiner fünf aussenpolitischen Ziele.⁶⁸ Dieser konzeptionellen Aufwertung folgte 1999 die verfassungsrechtliche Veranke-

⁶⁴ Bundesrat, Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 23. November 1993. Anhang: Bericht zur Neutralität, in *BBl* 1994 I 153. Im Jahr 2000 präsentierte der Bundesrat einen neuen aussenpolitischen Bericht. Dieser brachte auf konzeptioneller Ebene nichts neues, sondern bestätigte die Konzeption von 1993. Der neue Bericht beschränkte sich im wesentlichen darauf, die seit der Publikation des Berichts von 1993 eingetretenen Entwicklungen nachzuzeichnen und daraus gewisse Akzentverschiebungen vorzunehmen. Aus diesem Grund wird in dieser Arbeit betreffend konzeptionellen Gesichtspunkten auf den Bericht von 1993 und nicht auf denjenigen von 2000 verwiesen. Vgl. dazu: Bundesrat, Aussenpolitischer Bericht 2000. Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt, 15. November 2000, in *BBl* 2001 261.

⁶⁵ Vgl. für eine Würdigung des Berichts: Jürg Martin Gabriel, „Neutralität für den Notfall: Der Bericht des Bundesrats zur Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren“, in ders., *Sackgasse Neutralität*, S. 129-158; Fanzun und Lehmann, *Die Schweiz und die Welt*, S. 77-86.

⁶⁶ Bundesrat, *Bericht über die Aussenpolitik 1993*, 161.

⁶⁷ Die mehrfache Betonung des Berichts, dass Aussenpolitik vor allem Interessenpolitik sei, steht dieser Interpretation nicht entgegen. Die Verfolgung von Interessen steht der Beachtung von Normen nicht per se entgegen. Der Bundesrat betont denn auch in seinem Bericht ausdrücklich die Bedeutung internationaler Normen, an denen er seine Interessenpolitik auszurichten gedenkt. Die Betonung der Interessenpolitik in den aussenpolitischen Berichten von 1993 und 2000 wurde allerdings von verschiedener Seite kritisiert. Dabei wurde argumentiert, dass der Bundesrat den Gedanken der internationalen Solidarität stärker hätte hervorheben sollen. Vgl. dazu: Daniel Thürer, „Recht der internationalen Gemeinschaft und Wandel der Staatlichkeit“, in ders., Jean-François Aubert und Jörg Paul Müller (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Schulthess, Zürich 2001, S. 37-61, hier S. 57; Linke, *Aussenpolitik*, S. 423.

⁶⁸ Die fünf Ziele des aussenpolitischen Berichts von 1993 sind (1) die Wahrung und Förderung von Sicherheit und Frieden, (2) die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat, (3) die Förderung der

zung der Menschenrechtspolitik in der neuen Bundesverfassung. Diese übernimmt das Ziel-fünfeck des aussenpolitischen Berichts von 1993 und bestimmt die Ziele der Aussenpolitik im Artikel 54 Absatz 2 folgendermassen:

„Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.“

Einerseits schuf die konzeptionelle und verfassungsmässige Verankerung eine wichtige Basis für die Förderung der Menschenrechte im Rahmen der Aussenpolitik, die der Menschenrechtspolitik bisher fehlte. Andererseits ist die Festschreibung der Förderung der Menschenrechte im aussenpolitischen Zielkatalog ein klares Bekenntnis zu einer an ethischen Grundsätzen orientierten Aussenpolitik, was in einem klaren Kontrast zu der lange vorherrschenden Abneigung gegenüber aussenpolitischen Normierungen steht.

Die Aufwertung der Menschenrechtspolitik ging einher mit dem bundesrätlichen Eingeständnis, dass es zwischen menschenrechtlichen und anderen aussenpolitischen Zielen zu Zielkonflikten kommen kann. Bisher waren solche Zielkonflikte zumeist verneint oder heruntergespielt worden.⁶⁹ Mit der Einführung einer mehrdimensionalen Zielsetzung war dies nicht mehr möglich. Vielmehr postulierte der Bundesrat, solche Zielkonflikte sichtbar zu machen und eine kohärentere Aussenpolitik anzustreben.⁷⁰ Dieses Kohärenzziel, das als programmatische Leitlinie die schweizerische Aussenpolitik der neunziger Jahre durchzog, implizierte eine konzeptionelle Verknüpfung verschiedener, bis dahin getrennter Politikbereiche. Für die

Wohlfahrt, (4) der Abbau sozialer Gegensätze und (5) der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Bundesrat, *Bericht über die Aussenpolitik 1993*, 159.

⁶⁹ Vgl. zur Sichtweise der Zielkohärenz zwischen Menschenrechten und Aussenwirtschaftspolitik exemplarisch: Franz Blankart, *Handel und Menschenrechte*, Basler Schriften zur europäischen Integration Nr. 25, Europainstitut an der Universität Basel, Basel 1997. Eine eingehende Darstellung der komplexen Konflikte und Konvergenzen zwischen Menschenrechts- und Aussenwirtschaftspolitik liefern: Schläppi und Kälin, *Aussenwirtschaftshilfe*.

⁷⁰ Kohärenz ist ein vielschichtiger Begriff. Der aussenpolitische Bericht von 1993 unterscheidet drei solche Ebenen: (1) Kohärenz zwischen Innen- und Aussenpolitik, (2) Kohärenz zwischen verschiedenen Teilbereichen der Aussenpolitik, etwa zwischen Entwicklungs- und Aussenwirtschaftspolitik, (3) Kohärenz zwischen Zielen und Mitteln der Aussenpolitik. Bundesrat, *Bericht über die Aussenpolitik 1993*, 197. Weitergehend dazu: Jacques Forster, „The Coherence of Policies Towards Developing Countries: The Case of Switzerland“, in ders. und Olav Stokke, *Policy Coherence in Development Co-operation*, Frank Cass, London 1999, S. 295-322.

Menschenrechtspolitik bedeute dies die explizite Integration menschenrechtlicher Zielsetzungen in andere Politikbereiche.

Die Aufwertung der Menschenrechtspolitik und deren postulierte Integration in die Aussenpolitik erscheint auf den ersten Blick als Bruch mit der bisherigen Politik. Bei genauerer Betrachtung relativiert sich diese Wahrnehmung. Die menschenrechtliche Zielsetzung tauchte nicht aus dem „nichts“ auf, sondern konnte sich zum einen auf die Solidaritätsmaxime und zum anderen auf die in den achtziger Jahren gelegten menschenrechtspolitischen Fundamente stützen. Die konzeptionelle und verfassungsrechtliche Festschreibung der Menschenrechtspolitik ist historisch gesehen der vorläufige Höhepunkt einer langjährigen Entwicklung, die etwa in den sechziger Jahren einsetzte und seither zu einer zunehmenden Anerkennung der Bedeutung der Menschenrechte für die Aussenpolitik führte.⁷¹

Die der Menschenrechtspolitik zugesprochene höhere aussenpolitische Bedeutung machte sich mit einer gewissen Verzögerung auch institutionell bemerkbar. 1995 wurde der Dienst für Menschenrechte der Völkerrechtsdirektion zweigeteilt, in einen für völkerrechtliche und einen für eher politische Fragen zuständigen Bereich. Letzterer wurde zu einer neuen Abteilung für Menschenrechte und humanitäre Politik zusammengefasst und im Laufe der Jahre ausgebaut.⁷² Trotz dieses Ausbaus sind die finanziellen und personellen Ressourcen der Menschenrechtspolitik angesichts der vielfältigen und komplexen Aufgabe weiterhin äusserst knapp bemessen und setzten dem Einsatz für die Menschenrechte enge Grenzen. Es muss sich weisen, ob das angekündigte Projekt eines „Bundesgesetzes über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte“ der Menschenrechtspolitik einen gewissen personellen und finanziellen Schub zu geben vermag.⁷³

⁷¹ Kälin, *Verfassungsgrundsätze*, S. 298-312; Schläppi und Kälin, *Aussenwirtschaftshilfe*, S. 28-30.

⁷² Die Sektion Menschenrechtspolitik der Politischen Abteilung IV des EDA umfasste Anfang 2002 acht Personen. Diese Amtsstelle ist federführend im Bereich der Menschenrechtspolitik. Folgende Verwaltungsstellen befassen sich ebenfalls mit der Menschenrechtspolitik: Die Sektion Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht in der Direktion für Völkerrecht befasst sich mit rechtlichen Fragen im Zusammenhang mit den Menschenrechten. In der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) befasst sich die Sektion „Gouvernanz“ u.a. mit menschenrechtlichen Fragen. Ausserhalb des Aussenministeriums widmen sich folgende Bundesstellen menschenrechtlichen Fragen, so etwa gewisse Stellen des Leistungsbereichs „Entwicklung und Transition“ im Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), das Bundesamt für Justiz, das Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und die Rassismuskommission.

⁷³ Die Botschaft über das „Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte“ ist für die zweite Hälfte 2002 angekündigt. Bundesrat, *Die Ziele des Bundesrates 2002*, S. 24.

5.2 Die Menschenrechtskonzeption 2000

Im Frühling 2000 präsentierte der Bundesrat einen neuen Bericht zur Menschenrechtspolitik. Dieser fasste die Menschenrechtspraxis des Bundesrats in den neunziger Jahren zusammen und präziserte die Vorgaben des aussenpolitischen Berichts von 1993.⁷⁴ Die Grundzüge der bisherigen Menschenrechtskonzeption von 1982 wurden bestätigt; zudem wurden einige neue Elemente, die sich im Laufe der neunziger Jahre herausgebildet hatten, angesprochen. Die neue Konzeption unterscheidet vier Arten von Instrumenten zum Schutz der Menschenrechte: Zum einen sind dies die rechtlichen sowie die diplomatischen Instrumente der klassischen Menschenrechtspolitik, wie sie schon der Bericht von 1982 kannte. Das rechtliche und diplomatische Instrumentarium umfasst die Ratifikation von Konventionen, die Mitarbeit in multilateralen Organisationen oder bi- und multilaterale Intervention im Falle von Menschenrechtsverletzungen. Neue rechtliche und diplomatische Massnahmen wie Menschenrechtsdialoge mit ausgewählten Ländern oder die Entsendung von Menschenrechtsexperten runden das klassische Instrumentarium ab. Zum anderen umfasst die Konzeption unter der Bezeichnung „wirtschaftliche Instrumente“ und „Instrumente zur Zusammenarbeit“ eine breite Palette von Massnahmen aus den Bereichen der Aussenwirtschaftspolitik sowie der Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit.⁷⁵

Der Einsatz von wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Instrumenten zur Förderung der Menschenrechte entsprach der in den späten achtziger Jahren auf internationaler Ebene einsetzenden Tendenz, die Vergabe von Wirtschaftshilfe mit politischen, namentlich menschenrechtlichen Kriterien, zu verknüpfen. Die Schweizer Regierung bekannte bereits in ihrem aussenpolitischen Bericht von 1993, dass die herkömmlichen Massnahmen zum Schutz der Menschenrechte weder glaubwürdig noch hinreichend seien. Unter dem Stichwort der Kohärenz betonte der Bundesrat deshalb die Notwendigkeit, die Menschenrechtspolitik mit anderen Politikbereichen zu verknüpfen. Im Sinne einer „Querschnittsaufgabe“ sollten menschenrechtliche Kriterien in der allgemeinen Entscheidungsfindung, namentlich in der Entwicklungs- und Aussenwirtschaftspolitik, zum Ausdruck kommen.

⁷⁴ Bundesrat, Bericht über die Menschenrechtspolitik der Schweiz vom 16. Februar 2000, in *BBl* 2586.

⁷⁵ Bundesrat, *Bericht über die Menschenrechtspolitik 2000*, 2590-2597. Zu den wirtschaftlichen Instrumenten zählt der Bundesrat etwa die Unterstützung eines fairen Welthandels, die Teilnahme an Wirtschaftssanktionen der internationalen Gemeinschaft, die Nichterteilung von Ausfuhrbewilligungen für Kriegsmaterial sowie die Verweigerung der Exportrisiko- und Investitionsrisikogarantie.

Gemäss dem bundesrätlichen Menschenrechtskonzept können menschenrechtliche Massnahmen positiv oder negativ ausgestaltet werden. Bei Staaten, welche die Menschenrechte unzureichend schützen, sollen primär positive Massnahmen angewendet werden. Diese umfassen etwa die Unterstützung für spezifische Projekte zur Förderung der Menschenrechte, den Einsatz zugunsten der Menschenrechte im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sowie den politischen Dialog über unterschiedliche Menschenrechtskonzeptionen. Bei schwerwiegenden und systematischen Menschenrechtsverletzungen sollen negative Massnahmen ergriffen werden. Darunter fallen beispielsweise Wirtschaftssanktionen im Rahmen der Vereinten Nationen, die Reduzierung oder Einstellung der Entwicklungszusammenarbeit, Verweigerung von Exportrisiko- und Investitionsrisikogarantien oder Nichterteilung von Ausfuhrbewilligungen für Kriegsmaterial.⁷⁶

Dieses in den frühen neunziger Jahren gegebene Bekenntnis zum Prinzip der menschenrechtlichen Konditionalität wurde gegen Ende des Jahrzehnts konkretisiert. Mit dem Ziel, die Kohärenz seiner Aussenpolitik zu erhöhen, beschloss der Bundesrat am 20. September 1999, die politische Konditionalität grundsätzlich auf die Gesamtheit der Beziehungen zu einem bestimmten Staat anzuwenden. Einzig die humanitäre Hilfe wurde ausdrücklich von der Konditionalität ausgenommen. Die Beachtung der Menschenrechte ist gemäss diesem Bundesratsbeschluss seither eines von mehreren Kriterien für die Gestaltung der Aussenbeziehungen zu einem Land.⁷⁷ In diesem Zusammenhang beschloss der Bundesrat Menschenrechtsklauseln in Staatsverträge zu integrieren, was für die schweizerische Aussenpolitik eine Neuheit darstellte.⁷⁸

Bei der Verletzung der Konditionalitätskriterien ist die Neuausrichtung bzw. die teilweise oder vollkommene Einstellung der Zusammenarbeit vorgesehen. Der Abbruch der Beziehungen bleibt allerdings die Ultima ratio. Wo möglich soll positiven Massnahmen der Vorzug

⁷⁶ Bundesrat, *Bericht über die Aussenpolitik 1993*, 181-183; Bundesrat, *Bericht über die Menschenrechtspolitik 2000*, 2590-2597.

⁷⁷ Pressemitteilung des Bundesrats vom 20. September 1999. Als Kriterien für die Neuausrichtung bzw. Einstellung der Zusammenarbeit erwähnte der Bundesrat namentlich folgende Kriterien: (1) schwere Verstösse gegen Frieden und Sicherheit, (2) schwerwiegende Verletzungen der Menschenrechte, insbesondere gravierende Diskriminierung von Minderheiten, (3) fehlende Bemühungen um eine Gute Regierungsführung, (4) Unterbrechung oder Rückgängigmachung von Demokratisierungsprozessen und (5) fehlende Bereitschaft zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger. Vgl. dazu auch: Bundesrat, *Aussenpolitischer Bericht 2000*, 298; Bundesrat, *Bericht über die Menschenrechtspolitik 2000*, 2598.

⁷⁸ Erstmals gelangte die Menschenrechtsklausel im Frühling 2000 in einem Rechtshilfevertrag zwischen der Schweiz und Ägypten zur Anwendung.

gegeben werden. Zudem betonte die Regierung, dass die Konditionalität nicht automatisch angewendet werden soll. Der Bundesrat behielt sich vor, im Einzelfall und unter Berücksichtigung aller relevanter aussen-, aussenwirtschaft-, entwicklungs- und sicherheitspolitischer Interessen einen Entscheid zu treffen. Während die Schweizer Regierung die menschenrechtliche Konditionalität in den achtziger Jahren noch deutlich ablehnte, erhob sie diese in den neunziger Jahren zu einer Leitlinie ihrer Aussenpolitik. Dies bedeutete einen deutlichen konzeptionellen Bruch mit dem bisher vertretenen aussenpolitischen Grundsatz der möglichst säuberlichen Trennung verschiedener Politikbereiche und einen Nachvollzug von international beobachtbaren Entwicklungen im Bereich der Menschenrechtspolitik.

Nachfolgend wird zuerst die Ratifikationspraxis der Schweiz in den neunziger Jahren sowie ihr menschenrechtliches Engagement beleuchtet, bevor abschliessend ein Blick auf die Relevanz der Menschenrechte in der Entwicklungs- und Aussenwirtschaftspolitik geworfen wird.

5.3 Aufholen des Ratifikationsrückstandes

In den achtziger Jahren konnten – wie bereits erwähnt – die wichtigsten menschenrechtlichen Ratifikationsvorhaben nicht verwirklicht werden, sei es aufgrund des fehlenden politischen Willens des Bundesrats, rechtlicher Bedenken oder innenpolitischer Widerstände. Im europäischen Vergleich war die Schweiz dementsprechend in einen beträchtlichen menschenrechtlichen Rückstand geraten, den es aufzuholen galt. Die Schliessung der Ratifikationslücken war deshalb auch in den neunziger Jahren eine menschenrechtliche Priorität des Bundesrats.

Die Ratifikationsbemühungen von Regierung und Verwaltung hatten in den neunziger Jahren deutlich mehr Erfolg als im vorangegangenen Jahrzehnt. So konnten einige wichtige universelle und regionale Menschenrechtskonventionen ratifiziert werden. Für die Menschenrechtspolitik war insbesondere die Ratifikation der beiden UNO-Pakte über bürgerliche und politische Rechte bzw. über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wichtig. Nachdem der Bundesrat bereits in den siebziger Jahren seine positive Einstellung zu den UNO-Pakten bekundet hatte, konnten diese 1992 endlich ratifiziert werden. Bemerkenswert ist hierbei, dass sich das Parlament mit überwältigender Mehrheit für die Ratifikationen aussprach.⁷⁹ Dem

⁷⁹ Bundesrat, Botschaft betreffend den Beitritt der Schweiz zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten von 1966 und zu einer Änderung des Bundesrechtspflegegesetzes vom 30. Januar 1991, in *BBJ* 1991 I 1189. Beide Pakte traten am 18. September 1992 für die Schweiz in Kraft.

Zusatzprotokoll zum Pakt über bürgerliche und politische Rechte, das ein Individualbeschwerderecht vorsieht, trat die Schweiz demgegenüber bis heute nicht bei. Dadurch steht Schweizerinnen und Schweizern, die sich in ihren politischen Rechten verletzt fühlen, nur der Weg an den europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, nicht aber an den UNO-Menschenrechtsausschuss offen.

Grösserer Widerstand formierte sich demgegenüber im Zusammenhang mit dem seit Jahrzehnten angekündigten Vorhaben der Regierung, dem UNO-Übereinkommen gegen die Rassendiskriminierung beizutreten. Bereits 1971 erklärte der damalige Aussenminister Graber die Absicht, das Abkommen so bald wie möglich zu unterzeichnen. Dieser Schritt sei aus Gründen der internationalen Solidarität geboten. Erst zwanzig Jahre später gewann die Rassismuskonvention unter dem Eindruck innenpolitischer Ereignisse neue Aktualität. Die zunehmende Zahl rassistischer Gewaltakte in der Schweiz hatte plötzlich einen Handlungsbedarf auf nationaler Ebene geschaffen. Vor diesem Hintergrund ergriff der Bundesrat die Initiative und schlug dem Parlament 1992 die Ratifikation der Rassismuskonvention vor.⁸⁰ Während das Parlament die Vorlage guthiess, ergriffen verschiedene rechtskonservative Kreise das Referendum gegen die durch die Ratifikation notwendige Anpassung des Schweizer Strafrechts. In der dadurch notwendigen Volksabstimmung sprach sich die Bevölkerung 1994 mit 55% Ja-Stimmen relativ knapp für die Vorlage des Bundesrats aus. In der starken Opposition gegen eine der grundlegendsten universellen Menschenrechtskonventionen spiegelte sich ein tiefes Misstrauen gegenüber der UNO und deren Konventionen.

Andere universelle Menschenrechtskonventionen konnten in den neunziger Jahren dagegen vergleichsweise problemlos ratifiziert werden, wenn auch nicht immer ohne Diskussionen und Vorbehalte; so etwa das Übereinkommen gegen die Diskriminierung der Frau (Ratifikation 1997), die Kinderrechtskonvention (1997) oder die Völkermordkonvention (2000). Schliesslich trat die Schweiz im Oktober 2001 dem Statut des Internationalen Strafgerichtshofs bei.

⁸⁰ Bundesrat, 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, in *BBl* 1992 III 269.

Auf europäischer Ebene konnten einige menschenrechtliche Konventionen des Europarats ratifiziert werden.⁸¹ Allerdings trüben hier nach wie vor einige Ratifikationslücken das Bild. Namentlich steht der Beitritt zur Sozialcharta sowie zu den Zusatzprotokollen 1 und 4 zur EMRK weiterhin aus. Die Geschichte der Nichtratifikation dieser Menschenrechtsinstrumente gleicht einer Odyssee. Schon unzählige Male bezeichnete der Bundesrat den Beitritt zu den drei Konventionen als prioritär und kündete deren baldige Ratifikation an, schob die Vorhaben aber immer wieder auf die lange Bank.⁸² Das für die Genehmigung hauptsächlich zuständige Parlament zeigte sich ähnlich ambivalent. Einerseits forderten zahlreiche parlamentarische Vorstösse die Ratifikation der Konventionen, andererseits war das Parlament in der Vergangenheit auch hauptverantwortlich für die Verschleppung und Ablehnung der Ratifikationsvorhaben. Im europäischen Vergleich mutet die Nichtratifizierung dieser drei Instrumente etwas unwirklich an. Die Schweiz ist praktisch das einzige westeuropäische Land, das die Sozialcharta und die beiden Zusatzprotokolle 1 und 4 noch nicht ratifiziert hat. Selbst einige der jüngeren Demokratien Mittel- und Osteuropas sind den Konventionen noch vor dem langjährigen Europaratsmitglied Schweiz beigetreten.⁸³

5.4 Menschenrechtliches Engagement

Im Anschluss an den negativen Ausgang der ersten UNO-Abstimmung vom 16. März 1986 beschloss der Bundesrat, seine Beziehungen zu den Vereinten Nationen durch die fallweise Teilnahme an deren Aktivitäten zu verbessern. Diesem Beschluss folgend verstärkte die Schweiz ihre menschenrechtlichen Aktivitäten im Rahmen der UNO. Im Zentrum stand dabei die Menschenrechtskommission, das wichtigste, aber auch politisierteste Menschenrechtsgremium auf globaler Ebene. Bereits seit den späten siebziger Jahren verfolgte die Schweiz

⁸¹ Erwähnt seien hier insbesondere: die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen (Ratifikation 1997), das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (Ratifikation 1998) sowie das Zusatzprotokoll Nr. 11 zur EMRK betreffend Umgestaltung der Kontrollmechanismen (Ratifikation 1998).

⁸² Bundesrat, *Bericht über die Menschenrechtspolitik* 1982, 789 (Ratifikation der Sozialcharta und der Zusatzprotokolle 1 und 4); Bundesrat, *Bericht über die Aussenpolitik* 1993, 182 (Ratifikation der Sozialcharta und der Zusatzprotokolle 1 und 4); Bundesrat, Bericht über die Legislaturplanung 1999-2003 vom 1. März 2000, in *BBl* 2284 (Zielsetzung 4: Ratifikation der Zusatzprotokolle 1 und 4).

⁸³ Abgesehen von der Schweiz haben folgende Staaten die Sozialcharta von 1961 ebenfalls noch nicht ratifiziert: Albanien, Andorra, Armenien, Aserbaidschan, Bulgarien, Kroatien, Estland, Georgien, Liechtenstein, Litauen, Moldawien, Rumänien, Russland, San Marino, Slowenien, Mazedonien und Ukraine. Das Zusatzprotokoll 1 nicht ratifiziert haben: Andorra, Armenien, Aserbaidschan und Georgien. Das Zusatzprotokoll 4 ist von folgenden Staaten noch nicht ratifiziert worden: Andorra, Armenien, Aserbaidschan, Griechenland, Liechtenstein, Malta, Spanien, Türkei und Grossbritannien.

Alle Angaben gemäss: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/CadreListeTraites.htm> (Stand: 21. März 2002).

die Arbeiten der Kommission als Beobachterin und meldete sich vereinzelt auch zu Wort.⁸⁴ Seit 1987 beteiligte sich die Schweizer Delegation verstärkt an den Arbeiten der Menschenrechtskommission und unterstützte praktisch alle Resolutionen, die eine Stärkung politischer Kontrollmechanismen zum Schutz der Menschenrechte vorsehen. Nicht zuletzt aufgrund ihrer aktiven Teilnahme an den Arbeiten der Menschenrechtskommission wurden in den letzten Jahren mehrere Schweizer mit Mandaten als Sonderberichterstatter betraut.⁸⁵

Am 3. März 2002 sprachen sich Volk und Stände für einen Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen aus und beendeten damit eine seit dem Zweiten Weltkrieg andauernde Anomalie der schweizerischen Aussenpolitik. Dieser Beitrittsentscheid dürfte sich positiv auf das menschenrechtliche Engagement in der UNO auswirken. Alle formellen und sonstigen Nachteile der Nichtmitgliedschaft gehören der Vergangenheit an. Die Schweiz kann ihre menschenrechtlichen Initiativen nun selber einbringen und kann in alle Gremien der UNO gewählt werden, also auch in die für die Menschenrechte wichtige Menschenrechtskommission. Bei der Weiterentwicklung und Kodifizierung des Völkerrechts kann die Schweiz nun gleichberechtigt in der Ausarbeitungs- und Entscheidungsphase mitwirken, was vor ihrem UNO-Beitritt nicht möglich war. Dies ist ein nicht zu unterschätzender Punkt, war doch die diesbezügliche Abstinenz der Schweiz bei der Ausarbeitung menschenrechtlicher Konventionen mitverantwortlich für die langjährige Skepsis gegenüber diesen Instrumenten.⁸⁶

In der KSZE (ab 1994 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, OSZE) setzte die Schweiz ihr bisheriges Engagement für die Menschenrechte fort. Im Rahmen der „menschlichen Dimension“ trat sie besonders für den Minderheitenschutz ein, etwa durch ihre

⁸⁴ Die Schweiz engagierte sich, wie bereits im Kapitel 4 erwähnt, vor allem im Kampf gegen die Folter. Hier arbeitete die Schweiz aktiv an der Ausarbeitung der UNO-Folterkonvention und bemühte sich zusammen mit anderen gleichgesinnten Staaten seit den achtziger Jahren um die Ausarbeitung eines Zusatzprotokolls zur Folterkonvention. Des weiteren setzte sich die Schweiz besonders in folgenden Themenbereichen ein: Rechte von Kindern, Gefangenrechte, Todesstrafe, Recht auf Entwicklung und Minderheitenrechte. Vgl. dazu Vigny, *La Suisse et la politique de Nations Unies*, S. 270-275.

⁸⁵ Die UNO betraute folgende Schweizer mit einem Mandat als Sonderberichterstatter: Joseph Voyame über die Situation in Rumänien (1990); Walter Kälin über die Situation in Kuwait (1992); René Felber über die Situation in den von Israel besetzten Gebieten (1993-94); Michel Moussali über die Situation in Rwanda (seit 1997). Weiter beteiligt sich die Schweiz in verschiedenen Spezialorganisationen der UNO an den Aktivitäten im Bereich des Menschenrechtsschutzes und leistet Beiträge an diverse UNO-Fonds für Menschenrechte. Schliesslich bleibt noch zu erwähnen, dass Genf als „UNO-Menschenrechtshauptstadt“ die Menschenrechtskommission und das Hochkommissariat für Menschenrechte beherbergt.

⁸⁶ Vgl. für eine Übersicht über die Einschränkungen des Beobachterstatus sowie der diesbezüglichen Vorteile und Möglichkeiten einer Mitgliedschaft: Bundesrat, Botschaft „Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)“ vom 4. Dezember 2000, in *BBl* 2001 1196-1212.

Unterstützung des Hochkommissars für Nationale Minderheiten.⁸⁷ 1996 übernahm die Schweiz für ein Jahr die Präsidentschaft in der OSZE. Die programmatischen Schwerpunkte waren dabei die Förderung demokratischer Werte, der Zivilgesellschaft und des Minderheitenschutzes. Anwendung fand diese Schwerpunktsetzung vor allem in den 1996 durchgeführten Wahlen in Bosnien-Herzegowina.⁸⁸

Die Eidgenossenschaft intensivierte ihre Menschenrechtsbemühungen auch in anderen Bereichen und baute ihr Menschenrechtsinstrumentarium weiter aus. Dieses reicht von der finanziellen Unterstützung für Nichtregierungsorganisationen über diplomatische Aktivitäten bis hin zur Aufstellung eines Korps zur zivilen Friedensförderung.⁸⁹ Besonders hervorzuheben sind zwei weitere Beispiele, in denen sich die Schweiz für die Stärkung des Rechts im humanitären und menschenrechtlichen Bereich einsetzte. Es handelt sich erstens um die Reform der EMRK-Organe, die 1998 zur Einsetzung des ständigen Gerichtshofs für Menschenrechte führte und die auf eine schweizerische Initiative zurückgeht. Das zweite Beispiel betrifft die positive Haltung der Schweiz gegenüber der Schaffung internationaler Strafgerichtshöfe. Die Schweiz unterstützte und unterstützt in diesem Sinne die Arbeit der Ad-hoc-Tribunale für Ex-Jugoslawien und Rwanda. Sie war auch sehr aktiv an der Ausarbeitung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs IStGH in Rom im Jahre 1998 beteiligt. Sie setzte sich dabei zusammen mit gleichgesinnten Staaten für einen möglichst starken und unabhängigen Gerichtshof ein. Dieser Einsatz war erfolgreich, gelang es doch trotz massiver Obstruktion insbesondere durch die USA, einen zahnlosen Gerichtshof zu verhindern.⁹⁰

⁸⁷ Weitere inhaltliche Schwerpunkte im Bereich der menschlichen Dimension sind der Kampf gegen die Folter, die Abschaffung der Todesstrafe sowie die Sicherung der Medienfreiheit. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Schweiz seit 1997 mit Gérard Stoudmann den Leiter des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte stellt. Dieses Organ ist die Kerninstitution im Bereich der menschlichen Dimension der OSZE.

⁸⁸ In personeller Hinsicht stellte die Schweiz der OSZE im Zusammenhang mit den Wahlen von 1996 rund 160 Experten zur Verfügung: Menschenrechtsbeobachter, Wahlexperten, Finanzadministratoren und Logistiker standen in Bosnien im Einsatz. Schliesslich stellte die Eidgenossenschaft mit Gret Haller von 1995 bis 2000 die Ombudsfrau für Menschenrechte in Bosnien-Herzegowina. Vgl. zum Schweizer OSZE-Engagement während ihres Präsidialjahres 1996: Laurent Goetschel (Hrsg.), *Vom Statisten zum Hauptdarsteller: die Schweiz und ihre OSZE-Präsidentschaft*, Verlag Paul Haupt, Bern/Stuttgart/Wien 1997.

⁸⁹ Vgl. für eine Übersicht über die Menschenrechtsaktivitäten der Schweiz die Informationen auf der Homepage des EDA: <http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/foreign/huright.html>.

⁹⁰ Vgl. dazu: Lucius Caflisch, „Das Ringen um den ständigen Strafgerichtshof“, *Neue Zürcher Zeitung*, 8. August 1998, S. 5; Bundesrat, Botschaft über das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof und eine Revision des Strafrechts vom 15. November 2001, in *BBl* 2001 391.

Im Vergleich zum relativ geringen Engagement für die Menschenrechte in den achtziger Jahren spielte die Schweiz in den neunziger Jahren eine aktive Rolle im internationalen Menschenrechtsschutz. Diese Intensivierung der Menschenrechtspolitik ging Hand in Hand mit einer grösseren Bereitschaft, auch politisch Stellung zu beziehen. Die Schweiz preschte zwar auch in den neunziger Jahren selten mit einzelstaatlichen Initiativen oder gar mit Kritik an andere Staaten vor, doch sie schloss sich in der Regel den Positionen der WEOG-Gruppe (Western European and Other States Group) an, etwa im Rahmen der Aktivitäten der UNO-Menschenrechtskommission. Für die Menschenrechtspolitik der Schweiz waren nun weniger neutralitätspolitische Überlegungen relevant als vielmehr die multilaterale Abstimmung ihrer Politik mit anderen gleichgesinnten Staaten.

5.5 Menschenrechte, Entwicklungszusammenarbeit und Aussenwirtschaftspolitik

Die in den neunziger Jahren erarbeiteten konzeptionellen Grundlagen der Menschenrechtspolitik postulierten, wie bereits erwähnt, eine Verknüpfung menschenrechtlicher Anliegen mit anderen Politikbereichen. Dies sollte zu einer erhöhten Kohärenz innerhalb und zwischen den verschiedenen Politikbereichen beitragen. Konkretisiert hat sich diese Zielsetzung namentlich in der Entwicklungszusammenarbeit und in der Zusammenarbeit mit Osteuropa.⁹¹ Unter dem Eindruck der sich international durchsetzenden Praxis, Wirtschaftshilfe an politische Bedingungen zu knüpfen, und in Anlehnung an den aussenpolitischen Bericht von 1993, erklärte die Regierung die Förderung der „Guten Regierungsführung“ sowie die Förderung der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie zu zentralen Leitlinien der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit.

Die konzeptionellen Grundlagen sehen eine Art Doppelstrategie mit positiven und negativen Massnahmen zur Förderung der Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit vor. Die Entwicklungszusammenarbeit soll einerseits günstige politische Rahmenbedingungen mittels positiver Massnahmen gezielt fördern. Andererseits sind auch negative Massnahmen wie der Abbruch der Zusammenarbeit im Falle massiver Menschenrechtsverletzungen vorge-

⁹¹ Vgl. zur Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit nach dem Ende des Kalten Kriegs: Richard Gerster, *Nord-Süd-Politik: abschreiben oder investieren? Perspektiven schweizerischer Entwicklungszusammenarbeit*, Orell Füssli, Zürich 1995; Forster, *Coherence*; Fanzun und Lehmann, *Die Schweiz und die Welt*, S. 271-305.

sehen.⁹² Die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Osteuropa nach dem Ende des Kalten Kriegs ist noch direkter an politische und menschenrechtliche Bedingungen geknüpft. So wurde die Förderung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit gesetzlich verankert. Unter dem Eindruck des ersten Tschetschenienkriegs fügte das Parlament zudem eine Konditionalitätsklausel in das Gesetz ein, die den Bundesrat befugt, im Falle von gravierenden Menschenrechtsverletzungen und Diskriminierung von Minderheiten die Zusammenarbeit teilweise oder ganz zu unterbrechen.⁹³

Von der Konditionalität machte die Schweiz in der Praxis nur vereinzelt Gebrauch. Regierung und Verwaltung betonten weiterhin den Vorrang positiver Massnahmen. Illustrativ ist hier das Beispiel Rwanda, ein langjähriges Schwerpunktland der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Die Schweiz versuchte bis zuletzt den Dialog mit Rwanda aufrechtzuerhalten, ohne die Zusammenarbeitsprojekte zu unterbrechen. Erst als man nach Ausbruch des Völkermords vor vollendete Tatsachen gestellt war, brach der Bundesrat die Zusammenarbeit mit Rwanda ab.⁹⁴ Ähnlich geduldig zeigte sich die Schweiz – wie andere westliche Staaten auch – im Falle der Ostzusammenarbeit mit Russland. Weder der erste (1994-1996) noch der zweite Tschetschenienkrieg (seit September 1999) führte zu einem Unterbruch der Zusammenarbeit mit Russland, obwohl die gesetzlichen und konzeptionellen Grundlagen einen Abbruch der Zusammenarbeit im Kriegsfall oder im Falle schwerer Menschenrechtsverletzungen vorsehen. Der innenpolitischen Kritik an dieser Haltung begegnete der Bundesrat mit aussen-, aussenwirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Argumenten, die für eine Weiterführung der Zusammenarbeit mit Russland sprächen.⁹⁵

⁹² Bundesrat, Bericht des Bundesrates über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den 90er Jahren vom 7. März 1994, in *BBl* 1994 II 1214; DEZA, *Förderung der Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit*, Leitlinien verabschiedet am 24. Februar 1997, Bern.

⁹³ Art. 2 und 4 des Bundesbeschlusses über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 24. März 1995 (SR 974.1).

⁹⁴ Auf Veranlassung des EDA wurde die Zusammenarbeit mit Rwanda von einer Studiengruppe unter der Leitung von Joseph Voyame, ehemaliger Direktor des Bundesamtes für Justiz, untersucht. Der Schlussbericht der Studiengruppe enthielt zwar einige kritische Randbemerkungen, kam aber zu einer positiven Gesamteinschätzung der 30-jährigen Entwicklungszusammenarbeit mit Rwanda. Vgl. dazu: *Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit in Rwanda*, Bericht der vom EDA eingesetzten Studiengruppe, 20. Januar 1996, EDA, Bern 1996. Vgl. zur Konditionalität in der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit: Forster, *Conditionality*.

⁹⁵ Siehe dazu die Antworten des Bundesrats zu verschiedenen parlamentarischen Anfragen vom 13. Dezember 1999: *Amtl. Bull. Nationalrat*, 1999, S. 2480-2482. Vgl. für eine Kritik an der bundesrätlichen Politik: Jon A. Fanzun, „Schweizer Ost-Zusammenarbeit: Anspruch und Wirklichkeit“, *Basler Zeitung*, 26./27. Februar 2000, S. 9.

Was die positiven Massnahmen angeht, so wurden im Laufe der Jahre in verschiedene Länderprogramme der Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit Schwerpunkte bezüglich der Förderung der Menschenrechte und der Guten Regierungsführung integriert. Von einer systematischen Integration der Menschenrechte und von Good Governance-Ansätzen in die Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit ist man allerdings bis heute noch ein gutes Stück entfernt. Erst in den letzten Jahren intensivierten die zuständigen Bundesstellen die diesbezüglichen Bemühungen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Umsetzung der menschenrechtlichen Leitlinien nur zögerlich verlief. In der Praxis wirkte der traditionell humanitäre, die politischen Verhältnisse im Empfängerstaat kaum in Rechnung stellende Ansatz der Entwicklungszusammenarbeit auch nach der konzeptionellen Wende der neunziger Jahre weiterhin nach. Die von den Leitlinien propagierte Berücksichtigung politischer Rahmenbedingungen schlug sich in der Praxis bisher nur ungenügend nieder. Hiervon zeugt die nach wie vor relativ konstante Liste der Schwerpunktländer der Entwicklungszusammenarbeit. Dennoch, die konzeptionellen Arbeiten blieben nicht ohne Wirkung: Zielkonflikte und Kohärenzprobleme wurden im Verlauf der neunziger Jahre sichtbar gemacht und vermehrt diskutiert. Zudem ist ein Trend in Richtung der stärkeren Gewichtung politischer Rahmenbedingungen und menschenrechtlicher Kriterien in der praktischen Zusammenarbeit unverkennbar.⁹⁶ Das Beispiel Tschetschenien illustriert allerdings die Grenzen und Probleme der politischen Konditionalität. Der Bundesrat strapazierte in diesem Fall die Glaubwürdigkeit und Kohärenz der eigenen Politik über Gebühr, indem er an der Zusammenarbeit mit Russland festhielt, obwohl die von ihm selbst aufgestellten Prinzipien der Zusammenarbeit durch den Krieg in Tschetschenien klar verletzt waren.

Die deutlichsten Zielkonflikte und Spannungsfelder ergaben sich in den neunziger Jahren weiterhin zwischen menschenrechtlichen Zielsetzungen und der Aussenwirtschaftspolitik. Der Bundesrat thematisierte solche Zielkonflikte und räumte Kohärenzprobleme ein. In Abkehr der bisher vertretenen Trennung zwischen Menschenrechts- und Aussenwirtschaftspolitik postulierte die Regierung in ihrem aussenpolitischen Bericht von 1993 erstmals eine punktuelle Verknüpfung, die über die schon bisher geltende Ausnahme betreffend Kriegsmaterial

⁹⁶ Vgl. für eine Bilanz der Umsetzung des Leitbildes Nord-Süd im Hinblick auf die Problematik der Kohärenz das Dossier „Für eine bessere Kohärenz der schweizerischen Beziehungen mit den Entwicklungsländern“ im *Jahrbuch Schweiz-Dritte Welt 2000*, S. 3-120.

hinausging. Der Bundesrat führte aus, dass im Falle schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen die Teilnahme an Wirtschaftssanktionen der UNO sowie die Verweigerung von Kreditgarantien in Betracht zu ziehen seien. Etwas deutlicher wurde der Bundesrat in seinem Leitbild Nord-Süd, als er davon sprach, dass die Achtung der Menschenrechte bei der Gewährung von Exportrisikogarantien für ärmere Entwicklungsländer mitzubersichtigen sei.⁹⁷

Die seit den neunziger Jahren praktizierte Teilnahme an Wirtschaftssanktionen der UNO gab zumindest anfänglich kaum zu innenpolitischer Kritik Anlass, obwohl diese Politik eine eigentliche Abkehr von der integralen Neutralität bedeutete.⁹⁸ Neben dem innenpolitischen Dauerbrenner der Kriegsmaterialausfuhr war es in den neunziger Jahren vor allem die Exportrisikogarantie, welche die Gemüter erhitzte. Wirtschaftskreise und bürgerliche Parteien wehrten sich vehement gegen die ihrer Meinung nach schädliche Vermischung von Politik und Wirtschaft, weshalb sie den Einbezug menschenrechtlicher Kriterien in die Aussenwirtschaftspolitik ablehnten. Demgegenüber forderten Entwicklungs-, und Menschenrechtsorganisationen sowie die politische Linke, dass sich die Aussenwirtschaftspolitik an entwicklungs- und menschenrechtliche Prinzipien orientieren müsse.

Die Gesuche um die Gewährung von Exportrisikogarantien für zwei grosse Staudammprojekte in China (Drei-Schluchten-Staudamm) und in der Türkei (Ilisu-Staudamm) waren die wichtigsten Testfälle für die in den Konzeptionen angedeutete neue Politik des Bundesrats. Beide Projekte waren und sind sowohl in der Schweiz als auch im Ausland stark umstritten. Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisationen machten schwerwiegende ökologische, entwicklungspolitische und menschenrechtliche Bedenken gegen die geplanten Grossprojekte geltend. Die Organisationen forderten, dass menschenrechtliche und entwicklungspolitische Überlegungen bei der Entscheidung über die Gewährung von Exportrisikogarantien für die beiden Projekte mitzubersichtigen seien.⁹⁹ Auch verwaltungsintern waren die Projekte umstritten. So sollen sich zumindest im Fall des Drei-Schluchten-Projekts mehrere Verwal-

⁹⁷ Bundesrat, *Bericht über die Aussenpolitik 1993*, 182-183, Bundesrat, *Bericht Nord-Süd*, 1219-1220; Bundesrat, *Bericht über die Menschenrechtspolitik 2000*, 2595.

⁹⁸ Vgl. zur Praxis der Schweiz betreffend Wirtschaftssanktionen: Othmar Wyss, „Wirtschaftliche Embargomassnahmen“, in Thomas Cottier, und Remo Arpagaus (Hrsg.), *Schweizerisches Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht*, Helbing & Lichtenhahn, Basel/Genf/München 1999; Gabriel, *Wirtschaftssanktionen*; Christian Linsi, *Gegenmassnahmen in der Form des Embargos zur Durchsetzung elementarer Völkerrechtsverpflichtungen in der schweizerischen Aussenpolitik*, Helbing & Lichtenhahn, Basel/Frankfurt a. M. 1994.

⁹⁹ Vgl. dazu das umfangreiche Dossier zu den Staudammprojekten und zur Exportrisikogarantie der Erklärung von Bern (EvB): <http://www.evb.ch>.

tungsstellen gegen die Gewährung einer Exportrisikogarantie an Asea Brown Boveri (ABB) und Sulzer ausgesprochen haben.¹⁰⁰

Die Schweizer Regierung stimmte dennoch in beiden Fällen der Gewährung von Exportrisikogarantien zugunsten der Schweizer Exporteure zu.¹⁰¹ Sie gewichtete damit wirtschaftliche Überlegungen höher als menschenrechtliche und entwicklungspolitische Bedenken. Der Bundesrat argumentierte, dass die Verweigerung der Garantien die Projekte nicht verhindern und den ausländischen Exporteuren einen Vorteil gegenüber den Schweizer Firmen verschaffen würde. Mit Blick auf die Menschenrechtslage in China führte der Bundesrat aus, dass die Intensivierung der wirtschaftlichen Beziehungen der Demokratisierung und der Verwirklichung der Menschenrechte dienlicher sei als eine wirtschaftliche Boykottierung Chinas.¹⁰²

Insgesamt kann festgehalten werden, dass in den letzten Jahren eine intensive Diskussion um die Integration menschenrechtlicher Anliegen in die Aussenwirtschaftspolitik stattgefunden hat. Den Nichtregierungsorganisationen kam hier der Verdienst zu, Zielkonflikte und Inkohärenzen sichtbar gemacht und die Diskussion vorangetrieben zu haben. Die staatlichen Stellen mussten sich vermehrt mit menschenrechtlichen Fragen und mit Kohärenzproblemen auseinandersetzen und konnten sich immer weniger auf die Trennung von Wirtschaft und Politik berufen. Bei umstrittenen und sensitiven Fragen wie etwa bei der Exportrisikogarantie gingen allerdings weiterhin wirtschaftliche Interessen in der Regel den Menschenrechten vor. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass menschenrechtliche Anliegen auf konzeptioneller und gesetzlicher Ebene nur ungenügend verankert sind. Insbesondere sind menschenrechtliche Gesichtspunkte bisher kaum verfahrensrechtlich in die aussenwirtschaftliche Entscheidungsfindung eingebunden.¹⁰³ Solange die Menschenrechte nicht institutionell in Entscheidungsprozesse wie demjenigen der Exportrisikogarantie einbezogen werden, wird es deshalb weiterhin kaum

¹⁰⁰ Forster, *Coherence*, S. 314.

¹⁰¹ Am 9. Dezember 1996 sprach sich der Bundesrat grundsätzlich für die Gewährung einer Exportrisikogarantie an ABB und Sulzer für das Drei-Schluchten-Projekt in China in der Höhe von 340 Millionen bzw. 25 Millionen Franken aus. Im September 1999 erteilte die ERG-Kommission der Firma ABB auf der Grundlage dieses Bundesratsentscheids eine weitere Garantie in der Höhe von 170 Millionen Franken. Im November 1998 erteilte der Bundesrat grünes Licht für die ERG-Vergabe von 470 Millionen Franken an ABB und Sulzer für das Ilisu-Staudammprojekt in der Türkei.

¹⁰² Vgl. dazu die dringliche einfache Anfrage der Grünen Fraktion vom 26. November 1996 und die Antwort des Bundesrats vom 18. Dezember 1996 zur ERG für das Drei-Schluchten-Projekt, in *Amtl. Bull. Nationalrat, 1996*, S. 2518f. Für den Fall Ilisu siehe die Interpellation von Nationalrätin Ruth-Gaby Vermot vom 24. September 1998 und die Antwort des Bundesrats vom 14. Dezember 1998, in *Amtl. Bull. Nationalrat, 1999*, S. 559f.

¹⁰³ Vgl. für diesbezügliche Verbesserungsvorschläge: Schläppi und Kälin, *Aussenwirtschaftshilfe*, S. 261-275.

möglich sein, dem Anspruch einer kohärenten Menschenrechtspolitik gerecht zu werden. Der letzte Punkt ist allerdings keine Schweizer Besonderheit, sondern trifft auch auf viele andere Staaten zu. Der Entwicklungsausschuss der OECD verteilte der Schweiz im Jahr 2000 diesbezüglich gar eine gute Note, indem er festhielt, dass die Schweiz einen der kohärentesten Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit der OECD-Mitgliedstaaten betreibe.¹⁰⁴

Schlusswort

Die schweizerische Aussenpolitik war und ist – wie die Aussenpolitik anderer Länder auch – von einer idealistischen und einer realistischen Traditionslinie geprägt. Die Gewichtung zwischen idealistischer Weltoffenheit und realistischer Zurückhaltung veränderte sich im Laufe der Jahre. Während in der Völkerbundszeit der Idealismus eine treibende Kraft der schweizerischen Aussenpolitik war, herrschte nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs lange Jahre eine realistische Sichtweise der Aussenpolitik vor. Der daraus folgende aussenpolitische Alleingang der Schweiz, insbesondere die jahrzehntelange Abstinenz von der UNO, wirkte sich negativ auf das schweizerische Engagement für die Menschenrechte aus. Die von der Schweiz zelebrierte aussenpolitische Sonderrolle führte sie geradewegs in eine menschenrechtspolitische Sonderrolle. Einerseits konnte die Schweiz an der Kodifizierung und Weiterentwicklung der Menschenrechte nur beschränkt teilnehmen, da ihr die institutionellen Mitwirkungsmöglichkeiten fehlten. Andererseits war die Schweiz auch nicht bestrebt, an der Idee der Menschenrechte mitzuwirken, da diese in einem Spannungsverhältnis zu ihrer Neutralität und zu ihrem Souveränitätsverständnis stand. Statt sich auf das politisch heikle Feld der Menschenrechte zu begeben, beschränkte die Schweiz ihr solidarisches Engagement im wesentlichen auf das humanitäre Völkerrecht und die Entwicklungshilfe. In diesen Bereichen war weder eine Einschränkung der Souveränität, noch ein Konflikt mit der rigiden Neutralitätspolitik zu befürchten.

Der Prozess der Normalisierung dieser für einen demokratischen Rechtsstaat aussergewöhnlich skeptischen Haltung gegenüber dem internationalen Menschenrechtsschutz setzte in den späten sechziger Jahren ein. Im Zuge einer vorsichtigen aussenpolitischen Öffnung näherte sich die Schweiz langsam dem internationalen Menschenrechtsschutz an. Ein wichtiger

¹⁰⁴ Development Assistance Committee (DAC), Development Co-operation Review Switzerland, in *DAC Journal*, Vol. 1, No. 4, 2000. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse dieser Überprüfung ist einsehbar unter: <http://www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-67-2-no-3-1894-67,FF.html>.

Schritt war der Beitritt zur EMRK und die damit verbundene Bereitschaft, sich in Menschenrechtsfragen einer internationalen Jurisdiktion zu unterstellen. Langsam überwand die Schweiz ihr klassisches Souveränitätsverständnis, wonach Menschenrechte eine innerstaatliche Angelegenheit seien. Bereits wenige Jahre später betonte im Rahmen des KSZE-Prozesses, im Einklang mit den anderen westlichen Staaten, dass die Menschenrechte ein wichtiges Element der internationalen Beziehungen seien.

Die ersten Anstrengungen, die Menschenrechte zu einem Thema ihrer Aussenpolitik zu machen, unternahm die Schweiz erst in den späten siebziger Jahren. In der Amtszeit Pierre Auberts wurden wichtige Grundlagen der schweizerischen Menschenrechtspolitik gelegt. Seine idealistische und auf eine aussenpolitische Öffnung ausgerichtete Aussenpolitik war aber innenpolitisch stark umstritten. Dementsprechend waren der menschenrechtspolitischen Aktivierung enge Grenzen gesetzt. Während die allgemeine aussenpolitische Öffnung in den achtziger Jahren am innenpolitischen Widerstand scheiterte, blieb dieses Schicksal der Menschenrechtspolitik erspart. Das Thema Menschenrechte konnte sich auf der aussenpolitischen Agenda festsetzen, was nicht zuletzt das Verdienst des für seine Aussenpolitik oft gescholtenen Aussenministers Aubert war.

In den achtziger Jahren wurde zwar das Fundament der schweizerischen Menschenrechtspolitik geschaffen, der Schritt vom menschenrechtspolitischen Sonder- zum Normalfall gelang allerdings erst in den neunziger Jahren. Innerhalb weniger Jahre ratifizierte die Schweiz eine ganze Reihe wichtiger Menschenrechtskonventionen und steigerte ihr menschenrechtspolitisches Engagement markant. Das Ende des Kalten Kriegs spielte dabei insofern eine Rolle, als sich die Schweiz dadurch gezwungen sah, ihre aussenpolitische Strategie grundsätzlich zu überdenken und neu auszurichten. Die Aussenpolitik ist seither vom Versuch geprägt, die in all den Jahren zuvor betonte Aussenseiterrolle zu überwinden und zu einer offeneren und aktiveren Aussenpolitik zu finden. Die Menschenrechtspolitik ist einerseits ein Teil dieser auf Kooperation und Integration bauenden neuen aussenpolitischen Strategie. Andererseits schuf die konzeptionelle Neuausrichtung der Aussenpolitik überhaupt erst die Voraussetzung für eine aktivere Menschenrechtspolitik.

Zielsetzungen und Konzeptionen sind das eine, die Umsetzung das andere. Zwischen beiden besteht sowohl in der Aussenpolitik als auch in der Menschenrechtspolitik noch allzu oft ein Widerspruch. Dies ist aber keine Schweizer Besonderheit, sondern trifft auch auf die Politik

anderer Staaten zu. Eine Schweizer Besonderheit ist aber die Langsamkeit, mit der aussenpolitische Zielsetzungen umgesetzt werden. Erinnerung sei hier etwa an den zweimaligen Anlauf für einen UNO-Beitritt. Der 2002 endlich erfolgte Beitritt zur UNO ist ein vor allem symbolisch wichtiger Schritt vom aussenpolitischen Sonder- zum Normalfall. In der Aussenpolitik stehen über kurz oder lang noch weitere solche Normalisierungsschritte an, insbesondere im Hinblick auf die Europäische Union. Die Menschenrechtspolitik ist hier einen Schritt weiter. In diesem Politikbereich ist die Schweiz kein Sonderfall mehr. Sie betreibt eine mit anderen westlichen Ländern vergleichbare Menschenrechtspolitik, mit all deren Stärken und Schwächen.