

# ***Die Schweiz und ihre Menschenrechtspolitik***

**Ruedi Tobler**

**Redaktor VPOD-Magazin für Schule und Kindergarten  
Präsident des Schweizerischen Friedensrates  
Ausschussmitglied des Forums gegen Rassismus**

**Manuskript erstellt im Dezember 1999,  
leicht aktualisiert im April 2001**

### ***Zu diesem Text***

Dieses Manuskript entstand zwischen Oktober und Dezember 1999 aufgrund einer Anfrage von Caritas Schweiz für einen Beitrag «Die Herausforderungen für eine Menschenrechtspolitik der Zukunft» zum «Sozialalmanach 2000». Ich musste mir zuerst einen Überblick über den Stand der schweizerische Menschenrechtspolitik verschaffen, um überhaupt an die vorgegebene Fragestellung heran gehen zu können. Das sprengte selbstverständlich den Rahmen des Beitrags für den «Sozialalmanach» bei weitem. Aber auch danach griff die vorgegebene Thematik zu hoch. Als Beitrag zur «Sozialalmanach» ist schliesslich der Beitrag «Die Menschenrechtspolitik der Schweiz – Anmerkungen aus einer NGO-Sicht» herausgekommen.

Die Vorbereitung auf ein Wochenend-Seminar im Mai 2001 zum Thema «Menschenrechte» im «Fernblick» in Teufen – im Rahmen von «LaboRio21» einem «Kurs zu spirituell-politischer Bewusstseinsbildung» – war für mich der Anlass, das Manuskript von 1999 wieder hervor zu nehmen und es für diesen Zweck teilweise zu aktualisieren.

Lachen AR, 29. April 2001

Ruedi Tobler

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Vorbemerkung: Paradoxe der Menschenrechte</b>	<b>4</b>
<b>I Ein Blick in die Geschichte</b>	<b>4</b>
<i>Mitarbeit bei Völkerbund und ILO</i>	<b>4</b>
<i>Absenz bei Europarat ...</i>	<b>5</b>
<i>... und UNO</i>	<b>6</b>
<i>Bundesrätliche Berichte</i>	<b>6</b>
<i>Nach UNO-Nein Beitritt zu Menschenrechtsvereinbarungen</i>	<b>8</b>
<i>1998 wie 1969: Bericht zum Verhältnis zur UNO</i>	<b>9</b>
<b>II Akutelle Fragen der Schweizer Menschenrechtspolitik</b>	<b>9</b>
<i>Berichterstattung ohne System</i>	<b>9</b>
<i>Mangelnde Öffentlichkeitsarbeit</i>	<b>10</b>
<i>ILO- und Europaratsberichterstattung als Vorbild</i>	<b>10</b>
<i>Wo bleiben die Zielsetzungen</i>	<b>11</b>
<i>Widersprüchliche Haltung zur Individualbeschwerde</i>	<b>11</b>
<i>Universalität als Herausforderung für die Schweiz</i>	<b>13</b>
<b>III Herausforderungen für die Menschenrechtspolitik</b>	<b>13</b>
<i>«Westliche» Menschenrechte?</i>	<b>13</b>
<i>Klagerecht versus Berichterstattungssystem</i>	<b>14</b>
<i>Weshalb ein internationaler Strafgerichtshof?</i>	<b>15</b>
<i>Internationale Menschenrechte oder staatliche Souveränität?</i>	<b>16</b>
<i>WTO untergräbt die Menschenrechte</i>	<b>16</b>
<i>«Good governance» – eine neue Form des Kolonialismus?</i>	<b>17</b>
<b>IV Menschenrechte und schweizerische Innenpolitik</b>	<b>18</b>
<i>Laute Töne aus Innerrhoden</i>	<b>18</b>
<i>Anti-Menschenrechtspolitik von Nationalrat Blocher</i>	<b>19</b>
<i>Bundespolitik bleibt in Geschichtsmymthen gefangen</i>	<b>19</b>
<i>Welche Rolle spielen die NGO's?</i>	<b>20</b>
<i>Umfassende Menschenrechtsperspektive ist gesucht</i>	<b>21</b>
<i>Anmerkungen</i>	<b>22</b>
<i>Literaturhinweise</i>	<b>23</b>
<i>Publikationen der Bundesverwaltung</i>	<b>25</b>
<i>Hinweis auf Zeitschriften</i>	<b>26</b>
<i>Literatur, die nicht (mehr) in den Bericht einbezogen wurde</i>	<b>27</b>

## ***Die Schweiz und ihre Menschenrechtspolitik***

### ***Vorbemerkung: Paradoxe der Menschenrechte***

Bei der Annäherung an die Menschenrechte springen Paradoxe ins Auge. Die Menschenrechte sind Ausfluss «der allen Mitgliedern der menschlichen Familie innewohnenden Würde» (Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte), das heisst angeboren und somit immer schon vorgegeben. Konkret sind sie aber Ergebnis von Regierungskonferenzen – kodifiziert in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und einer langen Liste von Konventionen –, also geprägt von Machtinteressen, Zeitumständen, Ideologien, spezifischen kulturellen Werten. Trotzdem erheben sie Anspruch auf Universalität – und diesem Anspruch werden sie umso mehr gerecht, je mehr Konventionen zu spezifischen Zielgruppen es gibt (zum Beispiel Frauenrechte, Kinderrechte, Rechte der WanderarbeitnehmerInnen oder der indigenen Völker).

Es sind die gleichen Regierungen, welche die Verabschiedung dieser Konventionen vorangetrieben oder sich zumindest aktiv daran beteiligt haben, die für grösste Missachtung und schwerste Verletzung dieser Menschenrechte verantwortlich sind. Und es sind wiederum die gleichen Regierungen, die wesentlich für den Schutz der Menschenrechte zuständig sind.

### ***I Ein Blick in die Geschichte***

Die Beschäftigung mit der schweizerischen Menschenrechtspolitik und ihren Entwicklungsperspektiven im neuen Jahrhundert setzt einen kurzen Rückblick auf ihre Geschichte voraus, zumindest auf jene seit der Verkündung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die UNO.

### ***Mitarbeit bei Völkerbund und ILO***

Bei der Gründung des Völkerbundes und der Internationalen Arbeitsorganisation (üblich ist die englische Abkürzung: ILO) nach dem 1. Weltkrieg war die Schweiz praktisch von Anfang an mit dabei. Im Gegensatz dazu ist die Schweiz bei der Erarbeitung und Entwicklung der Menschenrechte nach dem 2. Weltkrieg lange abseits gestanden. Dies war eine logische Folge ihrer Absenz beim Aufbau der politischen Nachkriegsordnung in Europa (Europarat) und der Welt (UNO) – zumindest auf den ersten Blick. Macht aber nicht auch die Umkehrung Sinn? War die zentrale Bedeutung der Menschenrechte für beide Organisationen nicht ein wesentlicher Grund für die Mühen der Schweiz zur Annäherung an sie? Trägt dies nicht auch zur Erklärung des unterschiedlichen Verhaltens nach den beiden Weltkriegen bei.

Beide Male ging es zwar um den Aufbau einer Friedensordnung, mit der Gründung der ILO standen nach dem 1. Weltkrieg aber eindeutig Wirtschaftsfragen im Vordergrund. Bundesrat und bürgerliche Parteien setzten sich für den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund ein, während ihn die kommunistische und sozialdemokratische Partei bekämpften.<sup>1</sup> Allerdings kühlte sich das Verhältnis der Schweiz zur ILO gemäss Kneubühler bald ab:

*«In der Bewegung, aus der die ILO entstanden ist, spielte die Schweiz eine entscheidende Rolle. Sie galt einst als Vorkämpferin des internationalen Arbeiterschutzes. Schon bald wurde allerdings das anfängliche Engagement für eine internationale Sozialpolitik durch eine recht zurückhaltende Politik gegen der ILO abgelöst.»<sup>2</sup>*

Mitte der 70er Jahre kommt Dähler zum Schluss:

*«Die ausgesprochen zurückhaltende Politik der Schweiz gegenüber der IAO unterscheidet sich aber nicht im Verhalten zu anderen internationalen Organisationen. Maxime der sehr pragmatischen Politik scheint zu sein, erst dann einer internationalen Organisation beizutreten oder ein internationales Abkommen zu ratifizieren, wenn dadurch an den schweizerischen Verhältnissen nichts geändert werden muss oder wenn handfeste wirtschaftliche Vorteile überwiegen. Eine solche Politik ist rational zwar vertretbar, doch kommt dabei dem Solidaritätsgedanken, zweifelsohne ein wichtiges Element der internationalen Zusammenarbeit, nicht die angemessene Bedeutung zu.»<sup>3</sup>*

Ausgelassen wird in diesem Manuskript die Menschenrechtspolitik im Rahmen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE, heute OSZE), wo die Schweiz von Anfang dabei war. Für die Entstehung und Stärkung der Menschenrechtsbewegungen in den damaligen Ostblock-Staaten war die KSZE-Schlussakte von Helsinki ganz entscheidend; eine vergleichbare Wirkung war in Westeuropa nicht festzustellen. Und für die konzeptionelle Weiterentwicklung der Menschenrechte scheint mir die KSZE/OSZE – zumindest bisher – von eher untergeordneter Bedeutung.

### **Absenz bei Europarat ...**

Die schweizerische Diplomatie bemühte sich in der Nachkriegszeit darum, Diskussionen um die Rolle der Schweiz während der Nazizeit zu vermeiden, war aber an vorderster Front dabei, wenn es um die Wahrung der wirtschaftlichen Interessen der Schweiz ging. Der Europarat wurde deshalb lange als «unnütz» eingeschätzt; gemäss Jost «zeichnete sich die Haltung des Bundesrates durch eine geradezu dogmatische, von Geringschätzung geprägte Ablehnung der Strassburger Institution aus».<sup>4</sup>

Nach dem Beitritt der Schweiz zum Europarat am 6. Mai 1963 musste die Ratifikation der EMRK noch bis am 28. November 1974 erdauert werden. Haefliger/Schürmann verneinen ausdrücklich, der Beitritt der Schweiz zur EMRK sei «verhältnismässig spät» erfolgt, weil «die schweizerischen Behörden dem Anliegen des Menschenrechtsschutzes keine besondere Bedeutung beimessen». Haupthindernisse für den Beitritt seien das fehlende Frauenstimmrecht und die sogenannten konfessionellen Ausnahmeregelungen gewesen; nach ihrer Beseitigung sei der Beitritt sehr schnell erfolgt. Diese wohlwollende Beurteilung gewichtet die offiziellen bundesrätlichen Verlautbarungen sehr stark und spielt die Gegenstimmen eher herunter.

So stammt das Stereotyp von den «fremden Richtern» nicht nur aus Stammtisch-Rhetorik oder mythenbildendem Heimatkunde-Unterricht, sondern durchaus auch aus dem gängigen politischen Diskurs. Noch 1969 war die Angst vor «fremden Richtern» für die knappe Mehrheit im Ständerat ein bedeutendes Argument für die Nichtunterzeichnung der EMRK gegen den Antrag ihrer Kommission. Und 1972 wollte eine Minderheit der Ständekammer «die Zuständigkeit der Strassburger Instanzen zur Behandlung von gegen die Schweiz gerichteten Individualbeschwerden nicht anerkennen».<sup>5</sup>

1983 lehnte die Mehrheit in der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) die Ratifikation des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK – wegen dem Recht auf Bildung – ab, unter anderem mit dem Argument, die Kantone wollten das Bildungswesen selber steuern und «es nicht der möglichen späteren Willkür europäischer Richter oder auch des Bundesgerichts anheimstellen».<sup>6</sup> Diese Ratifikation ist bis heute nicht erfolgt. Interessanterweise wird diese neuerdings von einem rechtsbürgerlichen Nationalrat verlangt, wegen der Garantie des Eigentums. Auf der Liste der «bis Mitte 2001 vorgesehenen Vernehmlassungen» auf der Homepage des Bundes ist auch eine zu diesem Protokoll aufgeführt. Am 12. März habe ich per mail die Auskunft vom Chef der Sektion Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht, Arthur Mattli, erhalten, dass sich die Vernehmlassung verzögert. Wegen des Widerstandes innerhalb der EDK stand übrigens der Beitritt der Schweiz zur «Konvention gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen» der Unesco nie ernsthaft zur Diskussion.<sup>7</sup>

1976 unterzeichnete der Bundesrat die Europäische Sozialcharta, doch zur Ratifikation durch die Eidgenössischen Räte ist es bisher nicht gekommen. Zwar legte der Bundesrat 1983 eine diesbezügliche Botschaft vor<sup>8</sup>, doch wurde die Vorlage sowohl 1984 vom Ständerat wie 1987 vom Nationalrat abgelehnt. Mit einer parlamentarischen Initiative versuchte 1991 die sozialdemokratische Fraktion doch noch die Ratifikation zu erwirken, konnte aber nicht mehr als Teilerfolge erzielen; so legte 1995 die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates einen Bericht vor, in dem die Mehrheit die Ratifikation befürwortete.<sup>9</sup> In seiner Stellungnahme vom 4. September 1996 erachtete der Bundesrat die Ratifikation als nicht vordringlich:

«Angesichts der Verhärtung der gegensätzlichen Haltung der Sozialpartner bezüglich der Frage, ob die Sozialcharta ratifiziert werden sollte, zieht es der Bundesrat vor, sich konkreten Fragen be-

*züglich der wirtschaftlichen und sozialen Lage des Landes zu widmen, statt sich auf eine Debatte über Absichtserklärungen einzulassen.»<sup>10</sup>*

Am 18. Dezember 1998 hat der Nationalrat die Frist zur Behandlung der Initiative um weitere zwei Jahre verlängert; am 15. Dezember 2000 nochmals dasselbe...

Bisher keine Diskussionen über einen schweizerischen Beitritt ausgelöst haben die Wanderarbeitnehmerkonventionen, als da sind das «Europäische Übereinkommen über die Rechtsstellung des Wanderarbeitnehmers» von 1977 (das am 1. Mai 1983 in Kraft getreten ist), das «Europäische Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene» von 1992 (das am 1. Mai 1997 in Kraft getreten ist), und die UNO-WanderarbeiterInnenkonvention (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families), vom 18. Dezember 1990, das noch nicht in Kraft getreten ist. Thematisch hier angefügt werden dürfte noch das 4. Protokoll zur EMRK von 1963, das wegen der Ausländerpolitik von der Schweiz bisher nicht ratifiziert wurde.

### **... und UNO**

Der langwierige und steinige – immer noch nicht abgeschlossene – Weg der Annäherung der Schweiz an die UNO zeigt noch deutlicher ein zwiespältiges Verhältnis zu Menschenrechtsvereinbarungen.

So musste der Beitritt der Schweiz zur Antirassismuskonvention von ersten positiven bundesrätlichen Stellungnahmen 1971 während über zwanzig Jahren erdauert werden – bis 1994, als das Apartheid-Regime in Südafrika beseitigt war. In der ganzen Zeit beteuerte der Bundesrat seine grundsätzliche Bereitschaft zum Beitritt zur Konvention, vermerkte aber jeweils, dass weitere Vorarbeiten nötig seien.<sup>11</sup> In den ersten Stellungnahmen 1971 betonte der Bundesrat die Verträglichkeit der Konvention mit unserem Rechtssystem: Der *«Beitritt würde dem Geiste der Toleranz und der Achtung der Menschenwürde entsprechen, der unserem System der verfassungsmässigen Garantie der Grundrechte innewohnt»*.<sup>12</sup> 1975 fügte die «beratende Kommission für die Beziehungen der Schweiz zur UNO» ein taktisch-opportunistisches Motiv hinzu:

*«Im Falle eines UNO-Beitrittes unter Abgabe einer Neutralitätserklärung wären wir auf das entgegenkommende Verständnis aller Staaten, vor allem solchen aus der Dritten Welt, angewiesen, so dass es angezeigt sein könnte, durch einen Beitritt zu diesem Übereinkommen unsere Haltung zu der darin behandelten Materie klarzustellen.»<sup>13</sup>*

In Bezug auf die beiden Menschenrechtspakte wünschte die Kommission, *«dass sich unser Land, anders als bei der Europäischen Menschenrechtskonvention, schon früh zu einem Vertragswerk bekenne, das zum Schutz der Würde und des Wohlergehens des Menschen geschaffen worden sei»*. (Zitat 3. UNO-Bericht, Originaltext im Kommissionbericht S. 72f) Und im dritten UNO-Bericht hält der Bundesrat 1977 fest:

*«Wenn die Schweiz ihrer humanitären Tradition treu bleiben will, so kann sie bei der Kodifizierung der Menschenrechte durch die UNO nicht abseits stehen, die mit dem Inkrafttreten der Pakte beendet wurde.»<sup>14</sup>*

*«Die Perspektive eines Paktbeitrittes bildete in den kommenden vierzehn Jahren fast schon rituellen Bestandteil der verschiedenen bundesrätlichen Erklärungen zur schweizerischen Menschenrechtspolitik»*, charakterisiert Gebert die Entwicklung bis zum Beitritt, die er kurz darstellt.<sup>15</sup> Beide Pakte sind im September 1992 endlich für die Schweiz in Kraft getreten.

### **Bundesrätliche Berichte**

1982 legte der Bundesrat den «Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik» vor. Auch wenn in den Schlussfolgerungen angemerkt ist: *«Im übrigen wäre unsere Menschenrechtspolitik noch glaubwürdiger, wenn wir in der Schweiz, was die Achtung der Grundrechte aller Menschen und vor allem der Ausländer betrifft, eine kohärente Politik führten.»<sup>16</sup>*, war schon damals klar, schweizerische Menschenrechtspolitik ist in erster Linie Aussenpolitik:

*«Damit alle Menschen tatsächlich in den Genuss dieser Rechte [das heisst der Menschenrechte] kommen, müssen die Staaten gemeinsam den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt*

*aller Völker fördern. Zu einer kohärenten schweizerischen Aussenpolitik gehört daher der Einsatz zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Welt.»<sup>17</sup>*

Allerdings haben die Menschenrechte in der Wirtschaftspolitik praktisch kein Gewicht: *«Sieht man vom Kriegsmaterial ab, so hat die Schweiz die Beachtung bzw. Missachtung der Menschenrechte durch ein Land nie zu einem Kriterium für den Güterexport gemacht.»* Und zum Kapitalexport: *«Der Rückgriff auf weitere Kriterien, wie etwa die Einhaltung der Menschenrechte im Schuldnerstaat, ist nicht vorgesehen.»<sup>18</sup>* Einschränkung zur «Menschenrechtsklausel» im Kriegsmaterialgesetz (Art. 11 Absatz 2 b.): *«In der Praxis wurde bislang noch nie allein gestützt auf Buchstabe b der zitierten Bestimmung die Ausfuhr von Kriegsmaterial verboten.»<sup>19</sup>* Die Menschenrechtsklausel ist übrigens 1996 bei der Totalrevision des Kriegsmaterialgesetzes vom Parlament gestrichen worden.

Ein aktuelles Intermezzo dazu: Die liberale Genfer Nationalrätin reichte am 21. Juni 2000 eine parlamentarische Initiative ein, mit der sie die Einhaltung der Menschenrechte, insbesondere der Kinderrechte, als Voraussetzung für die Bewilligung von Kriegsmaterialausfuhren im Kriegsmaterialgesetz verankern wollte. Am 13. Dezember 2000 wurde der Vorstoss mit 85 gegen 72 Stimmen abgelehnt, jedoch ein (unverbindliches) Postulat der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates angenommen, die «Kinderrechte» als Bewilligungskriterium in die Kriegsmaterialverordnung aufzunehmen. Noch nicht behandelt ist die Motion einer Minderheit dieser Kommission, welche verlangt, die «Kriterien der Waffenausfuhrpolitik» aus der Verordnung ins Kriegsmaterialgesetz zu übernehmen, was der Bundesrat ablehnt.

Am Schluss des Berichts zur Menschenrechtspolitik wird die aussenpolitische Notwendigkeit der Ratifikation von Menschenrechtsvereinbarungen betont:

*«Die Verwirklichung der Schlussfolgerungen dieses Berichts bedeutet jedoch eine weitere wichtige Etappe auf dem Weg zu einer globalen und kohärenten Menschenrechtspolitik. Dabei kommt der Ratifikation der beiden Internationalen Pakte über die Menschenrechte und der Europäischen Sozialcharta sowie dem Beitritt zur Organisation der Vereinten Nationen eine besondere Bedeutung zu. Dannzumal wird unser Land über die notwendigen vertraglichen und institutionellen Grundlagen verfügen, um auf internationaler Ebene eine bessere Menschenrechtspolitik zu führen.»<sup>20</sup>*

Die Aufweichung der Blockkonfrontation findet ihren Niederschlag im «Bericht über die Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz» vom Juni 1988, auch wenn vor einer Beurteilung der Reformpolitik Gorbatschews zurückgeschreckt wird. Menschenrechtspolitik wird praktisch ausschliesslich als Aussenpolitik verstanden, mit der Schlussfolgerung:

*«Letzten Endes können wir nur mit einem bilateral und multilateral abgestützten, geduldigen, aber beharrlichen Einsatz die Hoffnung nähren, die Grundrechte würden einmal weltweit besser respektiert, und auch in diesem Bereich zur Stabilität und zum Frieden beitragen.»<sup>21</sup>*

In der Einleitung hält der «Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren» vom November 1993 fest:

*«Nicht mehr die Statik der bipolaren Nachkriegsordnung, sondern die Dynamik der "Weltinnenpolitik" bildet heute den Rahmen, innerhalb dessen aussenpolitische Konzeptionen entwickelt und überprüft werden.»<sup>22</sup>*

Markante Veränderungen in der Menschenrechts-Politik sind aber im Bericht nicht festzustellen. Es geht nach wie vor um den Beitritt zu verschiedenen Konventionen und um Kontrollmechanismen.<sup>23</sup> Im Kapitel «42 Innenpolitische Abstützung der Aussenpolitik»<sup>24</sup> findet sich kein Hinweis darauf, dass die Verwirklichung der Menschenrechte in der Schweiz Grundlage für deren Einforderung bei anderen Staaten sein müsse.

Im «Leitbild Nord-Süd» von 1994 betont der Bundesrat den zentralen Stellenwert der Menschenrechte:

*«Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaat wie auch Freiheit in Frieden entsprechen Werten, die für das Schweizer Staatswesen von zentraler Bedeutung sind und an deren universeller Gültigkeit uns gelegen ist. Diese Staatsmaximen sind aber auch unerlässlich für die politische Stabilität in Entwicklungsländern. (...) Sie vergrössern die Wohlfahrt und vermindern den Anreiz zur Auswanderung.»* Und etwas später: *«In der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit wer-*

den Programme und Projekte auf ihre Vereinbarkeit mit menschenrechtlichen Kriterien und auf ihren Einfluss auf den Rechtsstaat geprüft. Zudem werden positive Massnahmen zur Stärkung der Menschenrechte, des Rechtsstaates und demokratischer Prozesse vermehrt in die Entwicklungszusammenarbeit integriert.»<sup>25</sup>

Aktueller Nachtrag: Im März 2001 hat das «Kompetenzzentrum Friedensförderung» (KOFF) seine Arbeit aufgenommen. Finanziert wird es vom EDA (Politische Abteilung III/B Globale Friedenspolitik), angesiedelt ist es bei der Schweizerischen Friedensstiftung, und mit getragen werden soll es von NGO's.

### **Nach UNO-Nein Beitritt zu Menschenrechtsvereinbarungen**

Der Beitritt der Schweiz zur UNO erlitt in der Volksabstimmung vom 16. März 1986 mit über 75 % Nein-Stimmen eine ganz massive Abfuhr. Zu einer Abkehr vom UNO-System hat dies jedoch nicht geführt. So trat bereits 1987 die Anti-Folterkonvention von 1984 für die Schweiz in Kraft. Sie ist bis heute das einzige Beispiel eines umgehenden Beitritts der Schweiz zu einer UNO-Menschenrechtsvereinbarung geblieben, aufgrund des klaren Willens des Bundesrates:

*«Durch eine baldige Ratifikation könnte unser Land das Seine dazu beitragen, dass das Übereinkommen so rasch als möglich in Kraft tritt.»<sup>26</sup>*

Im Laufe der 90er Jahre folgte der Beitritt zu fünf weiteren UNO-Menschenrechtskonventionen mit Berichtssystem.<sup>27</sup> In seiner Botschaft zu den beiden Menschenrechtspakten von 1966 bekennt der Bundesrat in seltener Freimütigkeit, dass es nicht um die Verwirklichung der Menschenrechte in der Schweiz geht, sondern um ein Instrument für die Aussenpolitik:

*«Der Beitritt zu den Pakten hätte deshalb nicht das vorrangige Ziel, den Schutz der Menschenrechte in der Schweiz auszubauen, sondern würde vor allem ein wichtiges Anliegen unserer Aussenpolitik im universellen Rahmen verwirklichen. Mit den Pakten als vertragliche Grundlage für Interventionen in aller Welt zugunsten von Menschen, deren Rechte in schwerwiegender Weise verletzt werden, wären wir nämlich in der Lage, eine globaler ausgerichtete und kohärentere Menschenrechtspolitik zu führen.»<sup>28</sup>*

Erstaunlicherweise ist der Beitritt zu den Menschenrechtspakten 1991/92 praktisch ohne öffentliche Diskussion und praktisch ohne Widerstand in den Eidgenössischen Räten erfolgt – wie auch Gebert festhält<sup>29</sup> –, obwohl ein Referendum dagegen möglich gewesen wäre. Hat die aussenpolitische Argumentation des Bundesrates von der innenpolitischen Brisanz abzulenken vermocht?

1994 ist endlich die Anti-Rassismuskonvention von 1965 für die Schweiz in Kraft getreten, allerdings erst nach einem heftig umstrittenen Abstimmungskampf um das sogenannte Anti-Rassismusgesetz (Artikel 261<sup>bis</sup> Strafgesetzbuch), gegen das rechtsextreme Kreise das Referendum ergriffen hatten. 1997 folgten noch die Frauenrechtskonvention von 1979 und die Kinderrechtskonvention von 1989.

Keine Gruppierung wagte es, gegen den Beitritt zur Frauenrechtskonvention das Referendum zu ergreifen. Gegen den Beitritt zur Kinderrechtskonvention gab es einen vehementen Widerstand unter der Führung des Innerrhoder Ständerats Carlo Schmid. Das Ergebnis war ein zusätzlicher Vorbehalt zur Konvention bezüglich der «elterlichen Gewalt» (Artikel 5).<sup>30</sup> Das Referendum war nicht möglich.

Auch die Konvention gegen Völkermord ist für die Schweiz erst im Dezember 2000 in Kraft getreten, nachdem ihr die Eidgenössischen Räte im März 2000 einstimmig zugestimmt hatten. Das heisst aber nicht, dass der Beitritt unumstritten war. Insbesondere die Innerrhoder Ständekommission hatte lauthals Bedenken angemeldet (siehe hinten auf Seite 18).

Noch 1982 im Bericht zur Menschenrechtspolitik hatte der Bundesrat einen Beitritt nicht für nötig gehalten.<sup>31</sup> Seine geänderte Auffassung begründete er in der Botschaft vom März 1999:

*«Der Beitritt der Schweiz zur Genozidkonvention wäre deshalb auch ein Zeichen der Solidarität und des Engagements für die Förderung der Menschenrechte. Dies gilt nicht zuletzt zum jetzigen Zeitpunkt und angesichts der Ereignisse, die der Genozidkonvention neue Aktualität verliehen haben.»<sup>32</sup>*

**1998 wie 1969: Bericht zum Verhältnis zur UNO**

Im Bericht über das Verhältnis zur UNO von 1998 hält der Bundesrat fest, die Schweiz habe *«ihr Engagement für die Menschenrechte im Rahmen der UNO (...) immer ernst genommen und insbesondere in den letzten Jahren verstärkt. (...) Sie ist Vertragspartei der wichtigsten Menschenrechtskonventionen geworden und hat ihren Willen, sich deren Verpflichtungen zu unterziehen und ihnen universelle Geltung zu verschaffen, durch folgende Ratifizierungen ausgedrückt»*. Es folgt die Aufzählung der sechs UNO-Konventionen mit Berichterstattungssystem. Und etwas später:

*«Das Schwergewicht der schweizerischen Menschenrechtspolitik liegt heute bei der effektiven Anwendung und Kontrolle bestehender Normen. Auf europäischer Ebene kann sich die Schweiz für dieses Anliegen im Europarat und in der OSZE aktiv einsetzen. Auf weltweiter Ebene würde die Mitgliedschaft bei der UNO der Schweiz den institutionellen Rahmen zur Verwirklichung dieses Zieles geben.»<sup>33</sup>*

Dass es bei den meisten Konventionen bis zur Ratifikation sehr lange gedauert hat, findet keine Erwähnung, geschweige denn, dass etwas zu den Gründen dafür ausgesagt wird.

**II Aktuelle Fragen der Schweizer Menschenrechtspolitik  
Berichterstattung ohne System**

Seit 1997 gelten alle sechs Konventionen, die unter dem Dach des UNO-Menschenrechtshochkommissariats zusammengefasst und in Kraft sind, auch für die Schweiz.<sup>34</sup> Einen ersten Bericht an den UNO-Ausschuss gegen die Folter (in der englischen Abkürzung CAT) hat die Schweiz 1989 abgeliefert, bis im Herbst 1999 sind es insgesamt sieben Berichte an vier UNO-Ausschüsse: 3 Berichte zur Folterkonvention, 2 Berichte zum Pakt II, 1 Bericht zum Pakt I, 1 Bericht zur Antirassismuskonvention.<sup>35</sup>

Aktuelle Ergänzung: Im Mai 2000 wurde der 2./3. Bericht zur Antirassismuskonvention abgeliefert, im November 2000 der 1. Bericht zur Kinderrechtskonvention. Zum Entwurf für den 1./2. Bericht zur Frauenrechtskonvention lief bis Anfangs April 2001 ein breites Vernehmlassungsverfahren; er dürfte also in den nächsten Monaten eingereicht werden. Demnächst wird die Schweiz also zu jeder Konvention mindestens den ersten Bericht abgeliefert haben.

Übrigens hat die Schweiz auch auf europäischer Ebene Konventionsberichte abgeliefert, im Februar 2000 zur Charta der Regional- oder Minderheitssprachen und im April 2001 zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten.

In der nächsten Zeit werden drei Schweizer Berichte von den zuständigen UNO-Komitees in Genf behandelt: Im Oktober dieses Jahres der 2. Bericht zum Zivilrechtspakt, im März 2002 der 2./3. Bericht zur Antirassismuskonvention, im Mai/Juni 2002 der 1. Bericht zur Kinderrechtskonvention. Im UNO-Bericht von 1998 steht zum Berichterstattungsverfahren:

*«Die Kontrolle der Umsetzung der Vertragsbestimmungen erfolgt gemäss diesen Abkommen jeweils durch eine regelmässige Berichterstattung der Vertragsparteien an die zuständigen Expertenkomitees. Unser Land hat bereits verschiedene solcher Berichte erstellt. Die Feststellungen und Empfehlungen der Experten wurden dem Bundesrat, den Kantonsbehörden sowie den Gerichten zur Kenntnis gebracht, damit diese die entsprechenden Folgearbeiten an die Hand nehmen bzw. sich darauf abstützen können.»<sup>36</sup>*

Diese Darstellung zeigt deutlich die Bedeutungslosigkeit dieser Berichterstattungsverfahren für die bundesrätliche Politik. Die an die UNO abgelieferten Berichte sind es nicht wert, namentlich erwähnt zu werden (nicht einmal im Anhang), ganz zu schweigen von einem Eingehen auf ihren Inhalt oder auf die wichtigsten Punkte in den Empfehlungen der verschiedenen Ausschüsse. Oder fehlte den mit der Zusammenstellung des UNO-Berichts Beauftragten schlicht der Überblick über diese Berichte? Undenkbar ist dies nicht, denn eine Koordination der Berichterstattung gibt es nicht. Praktisch für jeden Bericht ist eine andere Amtsstelle in der weitverzweigten Bundesverwaltung zuständig oder «federführend», und diese Zuständigkeit kann auch von einem zum nächsten Bericht zur gleichen Konvention ändern.<sup>37</sup> Unverständlicherweise werden die Berichte auch nicht im Bundesblatt publiziert, so dass es mehr oder weniger Glückssache ist, sie bei der Bundesverwaltung aufzufinden.

### **Mangelnde Öffentlichkeitsarbeit**

Zum Glück arbeitet die UNO – trotz ihrer massiven Finanzprobleme – im Menschenrechtsbereich systematisch und publikumsfreundlich; alle Berichte und viele weitere Unterlagen sind im Internet zugänglich.<sup>38</sup> Allerdings beschränkt sich dieses Angebot auf die sechs offiziellen UNO-Sprachen (im Internet nur englisch, französisch und spanisch). Wer die deutsche oder allenfalls italienische Fassung<sup>39</sup> braucht, kann sich die aufwendige Suche in der Bundesverwaltung nicht ersparen. Nicht besser ist es mit den «Empfehlungen», welche die mit der Prüfung der Länderberichte beauftragten UNO-Ausschüsse seit einigen Jahren an die Regierungen richten. Auch sie sind im Bundesblatt nicht zu finden.

Die Schweiz hat 1993 im «Basisdokument», das den gemeinsamen, allgemeinen Teil für alle Berichte der Schweiz bildet (im Dezember 2000 ist eine aufgrund der neuen Bundesverfassung überarbeitete Version dieses «Grundlagendokuments» erschienen), das Schlusskapitel der Öffentlichkeitsarbeit gewidmet. Abschnitt 78 lautet:

*«Le Conseil fédéral envisage en outre de publier les résultats de l'examen des rapports suisses par les instances internationales compétentes, contribuant ainsi à la réflexion publique sur la situation, l'évolution et les difficultés en matière de protection des droits de l'homme en Suisse.»<sup>40</sup>*

Offensichtlich blieb es weitgehend bei der Absicht. Dabei steht Öffentlichkeitsarbeit nicht einfach im Ermessen der Vertragsstaaten. Zwar hält nur gerade die Kinderrechtskonvention ausdrücklich fest: «Die Vertragsstaaten sorgen für eine weite Verbreitung ihrer Berichte im eigenen Land.»<sup>41</sup> Im Handbuch zur Menschenrechtsberichterstattung heisst es aber:

*«The dissemination of both the report submitted to a Committee and the summary records documenting its consideration represents an important aspect of the follow-up at the national level. Governments may hold press conferences, and they may in general encourage the mass media to report on the State's dialogue with a Committee. Reports and summary records can be made available at libraries, and they can be forwarded to interested bodies outside the government for dissemination and discussion among the public at large. The reports and summary records issued by the United Nations are public documents, and access to them should be encouraged. The Chairpersons of the treaty bodies recommended in 1988 that the United Nations Information Centres in each country be directed to distribute copies of the reports, along with details of a Committee's consideration of it, whenever a report of that State Party is considered.»<sup>42</sup>*

Es ist offensichtlich, die UNO wünscht sich eine möglichst grosse Verbreitung der Länderberichte und der Empfehlungen der Ausschüsse. Ausser in jenen des Folterkomitees findet sich dieses Anliegen in allen Schlussempfehlungen an die Schweiz, zum Beispiel:

*«Der Ausschuss schlägt dem Vertragsstaat vor, den Bericht und diese Schlussbemerkungen der breiten Öffentlichkeit in den verschiedenen Amtssprachen der Schweiz zugänglich zu machen.»<sup>43</sup>*

Allerdings, so schlecht wie sich die Schweiz selbst im UNO-Bericht 1998 darstellt, ist sie denn doch nicht. Zumindest den ersten Bericht zur Antirassismuskonvention und die Empfehlungen des UNO-Ausschusses haben das Eidgenössische Departement des Äusseren und die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus in einer Broschüre auf deutsch, französisch und italienisch publiziert.<sup>44</sup> Aber da dies offenbar eine «Basisinitiative» der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus war und nicht einer bundesrätlichen Maxime entspricht, findet es im UNO-Bericht 1998 keine Erwähnung. Wie lange wird es noch dauern, bis dieses Beispiel Schule macht, und die Berichte an die UNO-Ausschüsse und deren Empfehlungen wirklich öffentlich zugänglich gemacht werden?

### **ILO- und Europaratsberichterstattung als Vorbild**

Als Publikationsort drängt sich das Bundesblatt auf. Dort werden beispielsweise seit 80 Jahren die periodischen Berichte des Bundesrates über die von der Internationalen Arbeitskonferenz (ILO) genehmigten Übereinkommen und Empfehlungen publiziert.<sup>45</sup> Auch die KSZE-Schlussakte von Helsinki wurde 1975 im Bundesblatt publiziert (BBl 1975 II 924). Zu erwähnen ist auch, dass der Bundesrat seit 1977 zu Beginn jeder Legislaturperiode einen «Bericht über die Schweiz und die Konventionen des Europarates»<sup>46</sup> im Bundesblatt veröffentlicht, in dem die seit dem letzten Bericht ratifizierten Konventionen, die «nichtratifizierten prioritären

Konventionen» und alle nicht ratifizierten Konventionen «nach Sachgebieten gegliedert» aufgeführt sind; dabei werden vier Kategorien gemäss Priorität für die Schweiz unterschieden; neben verschiedenen Angaben zur Konvention findet sich eine «Begründung, weshalb die Konvention einer bestimmten Priorität zugeordnet wurde». Zusätzlich wird jeweils im Januar ein «Jahresbericht des Bundesrates über die Tätigkeiten der Schweiz im Europarat» über das vorangegangene Jahr im Bundesblatt publiziert.<sup>47</sup>

Wäre es nicht sinnvoll, in einer ähnlichen Form periodisch über die Mitwirkung der Schweiz im UNO-System zu berichten (nicht nur zu den Konventionen im Menschenrechtsbereich<sup>48</sup>), obwohl – oder vielleicht gerade weil – die Schweiz immer noch nicht UNO-Mitglied ist? Der UNO-Bericht 1998 hätte den Auftakt dazu bilden können, doch diese Chance wurde vertan. Offenbar war es dem Bundesrat wichtiger, möglichst schnell mit einem Bericht aufwarten zu können, als die Entwicklung seit der Ablehnung des UNO-Beitritts aufzuarbeiten und zu analysieren. Der «Schnellschuss» von 1998 ist leider kein Argumentarium, mit dem für den UNO-Beitritt Werbung gemacht werden könnte.

### **Wo bleiben die Zielsetzungen?**

So verständlich es ist, dass in den ersten Berichten die Erläuterung der gesetzlichen Regelungen breiten Raum einnimmt, so entschuldigt dies das Fehlen einer Zielsetzung oder des Willens zur Umsetzung der Konvention nicht. Diesen Eindruck vermitteln aber die bisher vorliegenden Schweizer Berichte. Dies kann nicht erstaunen, erfolgte doch der Beitritt nicht zur Verbesserung der Menschenrechtslage in der Schweiz, sondern um der Aussenpolitik ein weiteres Instrument in die Hände zu geben. Gebert kritisiert dies konkret in Bezug auf den Sozialrechtspakt:

*«So fällt beispielsweise auf, dass kantonale Behörden in jüngster Zeit sozialpaktrelevante Beschlüsse gefasst haben (Erhöhung der Studiengebühren an verschiedenen Universitäten oder die Kürzung von Lehrgehältern), ohne überhaupt nur in Betracht zu ziehen, dass damit etwa das Recht auf Bildung nach Art. 13 Sozialpakt tangiert werden könnte. Ein Sensibilität für die Sozialpaktverträglichkeit staatlichen Handelns fehlt bei den Behörden zurzeit noch weitgehend. Ausser Ignoranz wirken sich auch Missverständnisse und Fehleinschätzungen in der Bedeutung dieses Menschenrechtsinstruments nachteilig aus. Es besteht nämlich die Tendenz, den Sozialpakt in seiner Bedeutung zu verharmlosen. Zu dieser Kategorie von Einschätzungen gehört etwa die bundesrätliche Beurteilung in der Botschaft über den Beitritt zu den beiden UNO-Pakten. Der Bundesrat geht davon aus, dass der Sozialpakt für die Schweiz keine ernsthafte Hürde sei, da seine Minimalgarantien in unserem Land schon seit langem eine Selbstverständlichkeit bildeten. Die Bedeutung der beiden UNO-Pakte wird deshalb weitgehend in der Menschenrechts-Aussenpolitik angesiedelt, denn die Schweiz kann als Paktmitglied nun mit grösserer Autorität gegen andere Staaten gerichtete Menschenrechtsinterventionen vertreten.»<sup>49</sup>*

Das heisst nun allerdings nicht, dass es innerhalb der Bundesverwaltung keine Kreise gäbe, die an einer integralen Verwirklichung der Menschenrechte interessiert wären. Interessant wird es sein zu beobachten, inwieweit sich das Bild durch die Berichte zur Frauen- und Kinderrechtskonvention verändert, da zu beiden Konventionen eine Umsetzungsarbeit im EDI geplant ist. Spannend wäre eine Analyse, welchen Einfluss die Tätigkeit der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus auf den 2./3. Bericht zur Antirassismus-Konvention gehabt hat.

### **Widersprüchliche Haltung zur Individualbeschwerde**

Widersprüchlich ist die Haltung der Schweiz zur Kontrolle der Umsetzung der Konventionen, insbesondere zur Frage sogenannter Individualbeschwerden. Im UNO-Bericht 1998 wird der Anspruch erhoben:

*«Das Schwergewicht der schweizerischen Menschenrechtspolitik liegt heute bei der effektiven Anwendung und Kontrolle bestehender Normen. Auf europäischer Ebene kann sich die Schweiz für dieses Anliegen im Europarat und in der OSZE aktiv einsetzen. Auf weltweiter Ebene würde die Mitgliedschaft bei der UNO der Schweiz den institutionellen Rahmen zur Verwirklichung dieses Zieles geben.»<sup>50</sup>*

Durch die Nichtmitgliedschaft in der UNO ist die Schweiz vor allem von der Weiterentwicklung von Menschenrechtsnormen ausgeschlossen, bei der Umsetzung der einzelnen Konventionen könnte sie aber ihr Mitwirkungsrecht wahrnehmen. Allerdings zeigt sich da ein Graben zwischen grundsätzlicher Rhetorik und konkreter Praxis beim Verhältnis zur Möglichkeit von Individualbeschwerden.

Beim Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) 1974 hat die Schweiz Individualbeschwerden für drei Jahre zugelassen und seither periodisch verlängert; sie hat auch alle diesbezüglichen Zusatzprotokolle zur EMRK ratifiziert und sich für die Einführung des obligatorischen Individualbeschwerderechts im Rahmen der EMRK eingesetzt. Der Bundesrat hat das entsprechende Protokoll Nummer 11 sehr zügig dem Parlament unterbreitet<sup>51</sup> und 1995 auch eine Mehrheit für die Ratifikation gefunden. Aus allen offiziellen Papieren in diesem Zusammenhang geht hervor, welche herausragende Bedeutung zur Wahrung der Menschenrechte der Bundesrat dem Instrument der Individualbeschwerde beimisst. Entsprechend steht in der Botschaft zur Ratifikation der Anti-Folterkonvention:

*«Die Politik der Schweiz zugunsten der Menschenrechte zielt seit jeher auf die Entwicklung von Möglichkeiten ab, die Kontrolle zur Einhaltung der Menschenrechte auf internationaler Ebene sicherzustellen. Es versteht sich daher, dass die Schweiz die Zuständigkeit des Ausschusses, Mitteilungen von Staaten und Einzelpersonen entgegenzunehmen und zu prüfen, anerkennt.»<sup>52</sup>*

In dieser Logik steht auch im Bericht über die Aussenpolitik von 1993:

*«Der Bundesrat wird daher dem Parlament das fakultative Individualbeschwerdeverfahren aus dem ersten Zusatzprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie die Zusatzklärung zum Übereinkommen über Rassendiskriminierung zur Ratifikation vorschlagen.»<sup>53</sup>*

Die konkret möglichen Schritte waren allerdings ausgeblieben. So stand bereits 1991 in der Botschaft zum Beitritt zu den beiden Menschenrechtspakten:

*«In bezug auf das Fakultativprotokoll ziehen wir es vor, zuerst aufmerksam die Probleme zu klären, die ein Beitritt der Schweiz stellen könnte, bevor wir Ihnen die Annahme des Verfahrens der Individualmitteilung vorschlagen. Insbesondere wird die Praxis des Ausschusses in bezug auf Mitteilungen von Einzelpersonen genau zu untersuchen sein.»<sup>54</sup>*

Und 1992 in der Botschaft zum Beitritt zur Antirassismuskonvention:

*«Die Schweiz hat sich immer für die Verbesserung und die Entwicklung von internationalen Kontrollmechanismen im Menschenrechtsbereich eingesetzt. Kontrolle ist ein bestimmendes Element jeder Politik für einen besseren Menschenrechtsschutz. In diesem Sinne entspräche es durchaus einer konsequenten Menschenrechtspolitik, wenn die Schweiz die Anerkennungserklärung nach Artikel 14 des Übereinkommens schon beim Beitritt abgeben würde. Der Bundesrat ist jedoch der Ansicht, dass die Schweiz mit diesem Schritt noch zuwarten sollte, wie dies bereits mit Bezug auf den Beitritt zum Fakultativprotokoll des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte geschehen ist. Dieser Aufschub wird erlauben, den Erfahrungen mit dem Kontrollausschuss des vorliegenden Übereinkommens, der sich auf der Grundlage der Staatenberichte auch ohne Individualbeschwerdeverfahren umfassend mit der praktischen Umsetzung des Übereinkommens in der Schweiz befassen wird, sowie den Erfahrungen mit den Kontrollorganen der Menschenrechtspakte im umfassender Weise Rechnung zu tragen.»<sup>55</sup>*

Anscheinend genügen die Erfahrungen nicht, denn bis heute hat die Schweiz weder für die Antirassismuskonvention noch den UNO-Pakt II die Individualbeschwerdemöglichkeiten ermöglicht. Zur Frauenrechtskonvention ist 1999 ein Fakultativprotokoll mit der Individualbeschwerde-Möglichkeit verabschiedet worden – und beim Sozialrechtsausschuss ist ein analoges Protokoll in Diskussion.

Bei der Behandlung ihres ersten Berichts vor dem UNO-Sozialrechtsausschuss wurde die Schweizer Delegation nach ihrer Haltung zu diesem Protokoll befragt. Nach langen Ausführungen, welche grosse Bedeutung die Schweiz den Kontrollmechanismen bei Konventionen beimesse, insbesondere Individualbeschwerdeverfahren, blieb aber die Aussage zum konkret angesprochenen Fakultativprotokoll zum Sozialrechtspakt im Unverbindlichen. Die Schweiz werde zu gegebener Zeit Stellung nehmen.

Kommt jetzt Bewegung in diese Diskussion? Auf der Liste der «bis Mitte 2001 vorgesehenen Vernehmlassungen» auf der Homepage des Bundes ist jedenfalls eine zur Individualbeschwerde bei der Antirassismuskonvention aufgeführt. Am 12. März habe ich per mail die Auskunft vom Chef der Sektion Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht, Arthur Mattli, erhalten, dass sich die Vernehmlassung verzögert.

### ***Universalität als Herausforderung für die Schweiz?***

Wie ist die widersprüchliche Haltung der Schweiz zur Individualbeschwerde zu erklären? Warum unterstützt sie auf europäischer Ebene die Verstärkung dieser Möglichkeiten, akzeptiert sie für die UNO-Folterkonvention, schreckt aber beim Zivilrechts-Pakt, der Antirassismuskonvention und wohl auch dem Sozialrechts-Pakt davor zurück? Nun, es brauchte einen langen Lernprozess, bis sich die offizielle Schweiz ins europäische Menschenrechts-System einordnet hat;<sup>56</sup> dazu musste sie das Schreckbild der «fremden Richter» überwinden und die gemeinsame «europäische Wertegemeinschaft» höher bewerten. In der Botschaft zur Folterkonvention erwähnt der Bundesrat die Anliegen der «westlichen Staaten», bei denen sich die Schweiz wegen ihrer Nichtmitgliedschaft in der UNO darauf beschränken musste, sie «*verbal zu unterstützen*», und dass der Kontrollmechanismus ein Minimum sei, «*zu dem die westlichen Staaten, denen die Verbesserung des Schutzes der Menschenrechte ein ernstes Anliegen ist, stehen können*»<sup>57</sup>; die Folterkonvention erscheint so gewissermassen als Fortsetzung der europäischen Menschenrechtspolitik auf weltweiter Ebene.

Bei den anderen UNO-Konventionen sieht das etwas anders aus – trotz des häufig gehörten Vorwurfs der westlichen Prägung der Menschenrechte. Zur Zusammensetzung der Kommission heisst es in der Antirassismuskonvention in Artikel 8, Absatz 1:

*«Dabei ist auf eine gerechte geographische Verteilung und auf die Vertretung der verschiedenen Zivilisationsformen sowie der hauptsächlichlichen Rechtssysteme zu achten.»*

Es ist kein Zufall, dass die Schweizer Delegation bei der Prüfung des ersten Berichts der Schweiz zur Antirassismuskonvention im März 1998 nicht den Versuch gemacht hat, das Dreikreismodell in der Ausländerpolitik zu verteidigen.<sup>58</sup> Denn im Ausschuss der Antirassismuskonvention sind die VertreterInnen Westeuropas in der Minderheit und weniger stark vertreten als jene der sogenannten Dritten Welt. Es dürfte schwer fallen, in gewissen konkreten Einzelschicksalen die Ausländer- und vor allem Flüchtlingspolitik der Schweiz vor solchen «universellen» und nicht westlich dominierten Ausschüssen zu verteidigen. Die Universalität der Menschenrechte ist auch für die Schweiz eine gehörige Herausforderung.

### ***III Herausforderungen für die Menschenrechtspolitik***

#### ***«Westliche» Menschenrechte?***

Dies ist wohl der richtige Platz, um auf eines der häufigsten Missverständnisse im Zusammenhang mit den Menschenrechten einzugehen, den Vorwurf, sie seien ein «westliches» Konzept und würden anderen Kulturen übergestülpt. Der Anspruch auf Universalität sei deswegen Imperialismus oder Neo-Kolonialismus. Richtig daran ist, dass die Menschenrechte nur zu oft für die Durchsetzung von Interessen instrumentalisiert werden. Es gibt aber kein Land und keine «Kultur», welche die Menschenrechte einfach so für sich in Anspruch nehmen könnte. Wo Menschenrechte zur Geltung kommen, musste ihre Durchsetzung innerhalb der Gesellschaft erkämpft werden – und sie sind nirgends ein für allemal gesichert. Darum ist es wichtig, dass sie in internationalen Konventionen konkret umschrieben und deren Einhaltung von internationalen Ausschüssen regelmässig geprüft wird.

Allerdings bleibt die UNO solange eine zweifelhafte Hüterin der Menschenrechte, als es im Sicherheitsrat Veto-Mächte gibt, die sich letztlich jedem Einspruch der Völkergemeinschaft entziehen können. Besonders zu denken geben muss, dass drei dieser fünf Veto-Mächte aus menschenrechtlicher Sicht ausgesprochene Problemländer sind: China, Russland und die USA. Keine der fünf Veto-Mächte hat alle sieben Menschenrechts-Konventionen mit Berichterstattungssystem und die zugehörigen Fakultativprotokolle ratifiziert. Zudem sind sie alle Atomwaffenmächte und stellen damit die objektiv grösste Bedrohung für den Weltfrieden dar.

In einer reformierten UNO sollten im Sicherheitsrat nur Länder Einsitz nehmen dürfen, welche nicht nur alle wesentlichen Menschenrechtskonventionen ratifiziert haben, sondern auch bei der Überprüfung ihrer Umsetzung gut abschneiden.

Diese gravierenden Mängel der UNO sind aber kein Grund für das weitere Abseitsstehen der Schweiz. Im Gegenteil, gerade wer einen besseren Schutz der Menschenrechte will, muss sich für den UNO-Beitritt der Schweiz einsetzen. Denn als Nichtmitglied fehlen ihr Legitimation und Mittel, um sich für die Reform der UNO zur unzweifelhaften Hüterin der Menschenrechte einzusetzen.

### **Klagerecht versus Berichterstattungssystem**

Gegen das Berichterstattungs-System bei den UNO-Konventionen wird etwa ins Feld geführt, es fehle ihm die Verbindlichkeit – im Gegensatz zur rechtlich bindenden Überprüfung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Tatsächlich sind die UNO-Verfahren aus rechtsstaatlicher Sicht «schwach», weil es keine Durchsetzungsmechanismen gibt. Auch im Vergleich mit dem Sanktionenregime der Welthandels-Organisation (WTO), das Verstösse gegen ihre Regeln mit Strafen und Ausgleichszahlungen in Höhe von mehreren hundert Millionen Dollars bestrafen kann, wirken die Empfehlungen von UNO-Menschenrechts-Ausschüssen kraftlos. Ihre Wirkung bleibt auf eine moralisch-politische Ebene beschränkt. Ohne Öffentlichkeit, welche die Empfehlungen zur Kenntnis nimmt und deren Umsetzung einfordert, verpuffen sie wirkungslos.

Gegen eine Verbesserung der Kontrollmechanismen zu den UNO-Menschenrechtskonventionen im Sinne einer grösseren Verbindlichkeit oder durch Einführung von Sanktionsmöglichkeiten ist gewiss nichts einzuwenden. Doch wäre es falsch, einfach das rechtliche Verfahren der EMRK auf alle UNO-Konventionen übertragen zu wollen. Denn einerseits eignen sich nicht alle Menschenrechtsbestimmungen – gerade im Bereich der Sozialrechte – für ihre Einklagbarkeit gegenüber dem Staat. So stützt sich ja auch das Kontrollsystem der europäischen Sozialcharta wesentlich auf ein Berichterstattungsverfahren.<sup>59</sup>

Andererseits hat das Prinzip der einklagbaren Rechte – so gut und notwendig es ist – auch seine Doppelgesichtigkeit. Dies zeigt sich in aller Schärfe an der Asylpolitik praktisch aller industrialisierten Staaten,<sup>60</sup> auch an der schweizerischen: Das 1981 in Kraft getretene Asylgesetz von 1979 ist in den vergangenen knapp zwanzig Jahren Stück für Stück demontiert worden – bis auf jenes Minimum an rechtlichen Garantien für Asylsuchende in EMRK und Flüchtlingskonvention, welche auch die Schweiz einhalten muss:

*«Allfällig zu ergreifende Massnahmen haben sich im Rahmen unserer rechtsstaatlichen Grundsätze und unserer völkerrechtlichen Verpflichtungen zu halten.»<sup>61</sup>*

Wohl bei allen menschenrechtlichen Bestimmungen, die einen Ermessensspielraum aufweisen, wird er zu Ungunsten der Asylsuchenden ausgereizt. Eine Illustration dazu:

*«Die Strassburger Organe haben sich bisher nicht dazu geäussert, wie lange und in welchem Ausmass der Vorrang der öffentlichen Interessen gegenüber den Individualinteressen anhält. Die Einführung einer zeitlichen Limite drängt sich daher nicht auf.»<sup>62</sup>*

Dies zur Rechtfertigung der Verweigerung des Rechts auf Familienzusammenführung für Asylsuchende während des Verfahrens und von vorläufig aufgenommenen Personen. Vor gut vierzig Jahren hat das noch ganz anders getönt:

*«Nach den Erfahrungen des letzten Weltkrieges kann kein Zweifel daran bestehen, dass die grosse Mehrheit des Schweizervolkes erwartet, die Behörden möchten auch in Zukunft soweit als irgendwie möglich ausländischen Flüchtlingen wenigstens eine vorübergehende Aufnahme gewähren. Man wird die schweizerische Bevölkerung nicht einfach überzeugen können, dass von vorneherein eine Aufnahme von Flüchtlingen (...) überhaupt nicht in Frage komme. Mindestens solange nicht unmittelbar militärische Interessen (...) berührt werden, wird das Schweizervolk erwarten und verlangen, dass die Behörden Flüchtlingen Zuflucht gewähren. Eine Verweigerung des Asyls bedarf einer klaren und zwingenden Begründung.»<sup>63</sup>*

Dieses Zitat zeigt die herausragende Bedeutung der öffentlichen Meinung – oder dessen, was dafür gehalten wird – für die Einhaltung und Durchsetzung der Menschenrechte.

Das Positive an den einklagbaren Rechten: Ein «Kern» oder «Restbestand» bleibt unantastbar. Das Negative: Keine Instanz ist zuständig, um Länder wie die Schweiz wegen ihres flagranten Verstosses gegen den Sinn und Geist der Flüchtlingskonvention zu verurteilen. Geschickter Missbrauch der Staatsgewalt, Asylsuchende mit praktisch allen Mitteln um die Chance zu bringen, als Flüchtlinge anerkannt zu werden – also eine Anti-Menschenrechtspolitik betreiben –, entzieht sich der Einsprache des Menschenrechts-Gerichtshofs.

In diesem Bereich liegen die Stärken des Berichtssystems. Auch wenn es keinen rechtlichen Schutz gegen Menschenrechtsverletzungen bietet, so ermöglicht es umgekehrt eine politische Beurteilung. Beispielsweise hätte das Dreikreismodell in der Ausländerpolitik einer Anfechtung vor dem Europäischen Gerichtshof wohl standgehalten, vor dem UNO-Ausschuss gegen Rassismus hat es nicht bestanden.

Die Zukunft für die Verwirklichung der Menschenrechte liegt deshalb nicht in einem einzigen Kontrollverfahren, sondern in einer Kombination von vielfältigen, einander ergänzenden Mechanismen.

### **Weshalb ein internationaler Strafgerichtshof?**

Ein ganz wesentlicher positiver Schritt dabei ist die Schaffung des ständigen internationalen Strafgerichtshofs, der am 18. Juli 1998 in Rom beschlossen wurde:

*«Die erfolgreiche Verabschiedung des Gerichtshofstatuts und die Ergebnisse von Rom sind in der internationalen Öffentlichkeit ganz überwiegend positiv aufgenommen worden. In der Tat wurde in Rom ein neues Kapitel des Völkerrechts und des internationalen Strafrechts aufgeschlagen. In Rom wurden die Fundamente gelegt für eine neue weltweite Institution internationaler Gerichtsbarkeit, welche künftig mit den Mitteln des Internationalen Strafrechts zum Schutz gegen schwerste Menschenrechtsverletzungen und zum Kampf gegen die Straflosigkeit schwerster Verbrechen beitragen wird.»<sup>64</sup>*

Warum stösst die Schaffung eines Strafgerichts bei Menschenrechtsorganisationen auf ein so positives Echo? Greift das Strafrecht nicht zu kurz, beziehungsweise kommt zu spät? Es greift ja erst ein, wenn die Menschenrechts-Verletzungen bereits passiert sind und kann diese nicht rückgängig machen. Solche Kritik wendet sich gegen das Prinzip des Strafrechts überhaupt, zeigt dessen Beschränktheit auf, macht es aber leider nicht überflüssig. Der internationale Strafgerichtshof ist unumgänglich und dringend nötig, weil die schlimmsten Menschenrechtsverletzer noch immer Staaten sind – und sie sind sehr schnell bereit, «vitale Interessen» oder die «Staatsräson» über die Menschenrechte zu stellen. Da braucht es eine internationale Instanz, welche unabhängig von politischen Rücksichten schwere Menschenrechtsverletzungen ahndet.

Damit würde es nicht mehr von Zufälligkeiten abhängen, ob ein Verbrecher wie der frühere chilenische Diktator Pinochet sich vor Gericht verantworten muss; und auch das peinliche Hin und Her um die Frage, in welchem Land er allenfalls vor Gericht gestellt wird, würde sich durch einen internationalen Strafgerichtshof erübrigen. Weit kontroverser als der «Fall» Pinochet ist die Verurteilung des letzten DDR-Ministerpräsidenten Krenz. Da war doch etwa das Wort «Rachejustiz» zu hören oder zu lesen – umso mehr, als ihm ein nicht unwesentliches Verdienst am unblutigen Fall der Berliner Mauer zukommt. Dennoch halte ich seine Verurteilung grundsätzlich für richtig: Denn sie ruft geradezu danach, dass auch die Verantwortlichen der «Festung Europa» für die Opfer dieses «Schutzwalls» zur Rechenschaft gezogen werden.

Damit das möglich wird, braucht der internationale Strafgerichtshof allerdings umfassendere Kompetenzen, muss in allen Fällen von schweren Menschenrechtsverletzungen selbständig und ohne Behinderungen aktiv werden können. Das haben in erster Linie die USA verhindert, die eigentlich gar keinen ständigen internationalen Strafgerichtshof wollen.<sup>65</sup> Mit ihrer Haltung haben sie nicht nur eine bessere Lösung verhindert, sie bringen vor allem sich selbst ins Zwielficht. Sie geben damit jenen Kräften Auftrieb, welche die Nürnberger Prozesse gerne als «Siegerjustiz» abqualifizieren möchten. Je weniger die USA bereit sind, heute die Autorität eines internationalen Strafgerichtshofs anzuerkennen, desto mehr untergraben sie die Legitimität der damaligen Prozesse.

### **Internationale Menschenrechte oder staatliche Souveränität?**

An dieser Stelle ist auf eine andere Facette der Universalitätsdiskussion einzugehen: die grundlegenden Unterschiede im Menschenrechtsverständnis zwischen Europa und den USA, welche die Ombudsfrau für Menschenrechte in Bosnien und Herzegowina bis Ende 1999, Gret Haller, betont:

*«Die europäischen Länder (...) unterstellten sich unter eine internationale Gerichtsbarkeit, die garantiert, dass Einzelpersonen dieses Gericht gegen den eigenen Staat anrufen können. Dies bedeutete gleich zwei Souveränitätsverzichte des Staates: Erstens: Die Frage, was überhaupt zu einem Thema beziehungsweise Fall wird, haben die Regierungen ans Individuum delegiert. Und zweitens haben sie die letzte Entscheidung darüber, ob Menschenrechte verletzt worden sind, an ein Gericht delegiert. (...) Ich bin in Bosnien damit konfrontiert, dass die amerikanische und europäische Gesellschafts-, Staats- und vor allem Rechtskultur ganz unterschiedlich sind. (...) Die tendenzielle Feindlichkeit gegen alles Staatliche, die man in den amerikanischen Gesellschafts-, Staats- und Rechtsvorstellungen sieht, wird konfrontiert mit dem, was man in Europa in den 50er- und 60er-Jahren definiert hat. (...) Instrumente, die eine Individualbeschwerde vor einer gerichtlichen oder Beschwerdebehörde vorsehen, haben die Vereinigten Staaten nicht unterschrieben, tun es auch prinzipiell nicht und widersetzen sich ebenfalls dem internationalen Strafgerichtshof, wie er in Rom konzipiert worden ist. Das ist eine Frage, über die man eigentlich in Europa reden müsste, wenn man über Menschenrechte und Souveränität nachdenkt. Man kann heute einen Deregulierungsprozess im Bereich der Menschenrechte feststellen. Es wird möglicherweise irgendwann einmal (...) dazu kommen, dass es eine Konkurrenz von Urteilen (vor allem zwischen den USA und Europa) geben wird.»<sup>66</sup>*

Dies könnte sich vor allem zwischen der Welthandelsorganisation WTO und dem europäischen Menschenrechtsgerichtshof ergeben. Denn die USA lehnen internationale Regelungen mit einer verbindlichen Schiedsgerichtsbarkeit nicht prinzipiell ab. Sie haben sich sehr stark für die Schaffung der Welthandelsorganisation WTO mit einem sehr wirkungsvollen Sanktionenregime eingesetzt. Und diese – von den USA favorisierte, bezeichnenderweise nicht ins UNO-System integrierte – WTO wird immer stärker zur direkten Konkurrenz zur Umsetzung der Menschenrechtskonventionen, vorerst vor allem wegen ihrer effektiven Sanktionsmöglichkeiten. Doch darin steckt ein grösseres Konfliktpotential, aus dem heraus sich dieser Dualismus zu einem neuen bipolaren Konkurrenz- oder Konfrontationssystem entwickeln könnte.

Denn sowohl die Idee der Menschenrechte wie jene des Freihandels lassen sich als «Heilslehre» verstehen, welche der Menschheit Wohlstand und Frieden versprechen. Es wäre jedoch viel zu einfach, dies lediglich auf eine Neuauflage oder Neubegründung für das politische Links-Rechts-Schema zu reduzieren. Die Konfliktlinien verlaufen viel komplizierter und quer durch traditionelle politischen Formationen. Nicht wenige versuchen auch, Menschenrechte und Wirtschaftsliberalismus nicht als Gegensatz zu sehen, sondern sie miteinander in Einklang zu bringen. Diese Auseinandersetzung steckt noch ziemlich in den Kinderschuhen.

### **WTO untergräbt die Menschenrechte**

Belege für den Wirtschaftsliberalismus als Heilslehre sind unschwer zu finden, beispielsweise im Rahmen des mit öffentlichen Geldern finanzierten Nationalen Forschungsprogramms 28 «Aussenwirtschaft und Entwicklungspolitik». Drei Wirtschaftsprofessoren haben die Schaffung eines fünfköpfigen «*unabhängigen Wirtschaftsrates*» vorgeschlagen, welcher die Beschlüsse der eidgenössischen Räte auf «*die Verträglichkeit mit den ordnungspolitischen Grundsätzen*» zu prüfen hätte und sie im Falle von Verstössen an diese zurückweisen könnte. Drei andere Professoren wollten generell die direkte Demokratie einschränken. Und einer dieser Professoren wollte die Einwanderung über eine Gebühr regeln: «*Einwandern dürften die Meistbietenden.*» Dass die Vorauszahlungsmöglichkeit durch die ArbeitgeberInnen zu einer neuen Form der Sklaverei führen würde, wollte dem Professor nicht einleuchten. Im «Schlussbericht» wird dies als «*radikaler, unkonventioneller, aber ökonomisch konsequent durchdachter Vorschlag*» charakterisiert und ihm ein grosser intellektueller Reiz zugesprochen, doch müsse auch die Frage gestellt werden, wie dies mit dem geltenden Völkerrecht in Einklang zu bringen wäre.<sup>67</sup>

Mit der gescheiterten Ministerkonferenz in Seattle anfangs Dezember 1999 ist der Aufschwung der WTO vorerst gebremst. Doch wenn eine längerfristige Aushöhlung der Menschenrechtsarbeit der UNO (und von regionalen Körperschaften) verhindert werden soll, muss sie institutionell gestärkt werden, vor allem gegenüber der WTO. Erst in den letzten zehn Jahren konnten die Ausschüsse zu den verschiedenen Menschenrechtskonventionen die Bedeutsamkeit ihrer Arbeit durch gemeinsame Empfehlungen wesentlich aufwerten, (die Blockkonfrontation hatte eine solche kollektive Arbeit verunmöglicht). Doch wenn solche Empfehlungen in Konkurrenz treten müssen mit von der WTO ausgesprochenen Strafen in Millionenhöhe verblassen sie schnell.

Bei der Weiterentwicklung – ich würde sagen «Zähmung» – der WTO darf es nicht darum gehen, dass sie selber ein System von menschenrechtlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Regeln entwickelt (und damit im Rahmen der UNO bereits bestehende abwertet oder aushebelt). Der «freie Welthandel» darf nicht Selbstzweck sein, sondern muss die Menschenrechte – insbesondere die Sozialrechte gemäss UNO-Pakt wie ILO-Konventionen und die Frauen- und Kinderrechte – respektieren beziehungsweise zu ihrer Verwirklichung beitragen. Im Konfliktfall darf also das letzte Wort nicht bei der WTO liegen, sondern muss den entsprechenden UNO-Organen zukommen.

### **«Good governance» - eine neue Form des Kolonialismus?**

Nahtlos schliesst sich hier die Thematik der sogenannten «good governance» an. Wenn man sich in Erinnerung ruft, welche schrecklichen Regimes zur Zeit des Kalten Krieges gestützt wurden, nur weil sie Garantie gegen den Einfluss der anderen Seite zu geben schienen, so wird deutlich, welchen Fortschritt die Einführung des Kriteriums der «good governance» als Grundlage für Zusammenarbeit und Unterstützung auf Regierungsebene darstellt. Allerdings stellen sich auch da Fragen:

- Wer setzt die Kriterien fest? Werden sie den Ländern des Südens und Ostens vom Norden aufdiktiert? Wer relativiert wessen «Selbstbestimmungsrecht der Völker»? Werden NGO's aus den betroffenen Ländern in die Ausarbeitung der Kriterien einbezogen?
- Welches sind die Kriterien? Beispielsweise freier Güter-, Kapital- und Devisenverkehr oder Einhaltung der Menschenrechte?
- Wer überprüft die Einhaltung der Kriterien? Die interessierten «Geberländer», eine gemeinsame Kommission oder eine unabhängige Instanz?

Neben solchen Fragen zur Umsetzung von «good governance» stellt sich auch eine viel grundsätzlichere: Ist dies nicht eine besonders perfide – weil moralisch kaum anfechtbare – Methode zur Durchsetzung der Interessen des Westens gegenüber jenen der Länder des Südens und Ostens? Von der Hand zu weisen ist dies nicht, zumindest solange «good governance» nur für die sogenannte Entwicklungszusammenarbeit beziehungsweise Aufbauhilfe und Kredite von internationalen Agenturen auf Länder des Südens und Ostens angewendet wird.

Müsste das Prinzip nicht gerechterweise auch auf die Industriestaaten angewendet werden? Zu hohe Militärausgaben in der Dritten Welt gründen im Wesentlichen auf Waffenlieferungen aus Industriestaaten. Riesenstaudamm-Prestigeprojekte in sogenannten Schwellenländern lassen sich nur in Zusammenarbeit mit multinationalen Konzernen aus den Industriestaaten realisieren. Die Kapitalflucht aus den armen Ländern bedingt sichere Fluchtorte wie die vom Bankgeheimnis geschützte Schweiz. Die Abholzung der Urwälder in den Tropen bedingt die Abnahme von seltenen Hölzern in den Industriestaaten. Die Beispiele liessen sich beliebig vermehren.

Je höher der Profit aus unfairen Handelsbeziehungen, je grösser der Beitrag an die Umweltzerstörung und je höher der Verbrauch an Energie und Ressourcen ist, je verschwenderischer mit Wasser umgegangen wird, je ungleicher die Einkommens- und Vermögensverhältnisse sind, je weniger integrativ mit ImmigrantInnen umgesprungen und je abschreckender die Flüchtlingspolitik gehandhabt wird, je schlechter die Menschenrechte eingehalten werden, je gravierender die Geschlechterdiskriminierung ist, je schlechter die Kinder gestellt sind, desto grösser könnte beispielsweise der Anteil am UNO-Budget, bei der Entschuldung

der ärmsten Länder, bei der Aufteilung der multilateralen Entwicklungshilfe und bei der Aufnahme von Flüchtlingen ausfallen.

Die Nicht-Anwendung des Prinzips von «good governance» auf die Industriestaaten ist zumindest einäugig. Doch wie könnte es aus den Machtbeziehungen herausgelöst und zum Wohle der Bevölkerungen in Süd und Nord, in Ost und West umgesetzt werden? Da bieten sich die Menschenrechte geradezu an, und zur Überprüfung ihrer Umsetzung sind die Ausschüsse der verschiedenen UNO-Konventionen prädestiniert. Würde ein solches System nicht einen Wettlauf zur Verwirklichung der Menschenrechte, zu globaler Gerechtigkeit, zu einer friedlicheren Weltordnung auslösen? Und wären dies nicht auch sinnvolle Voraussetzungen für die Wahl in den UNO-Sicherheitsrat?

#### ***IV Menschenrechte und schweizerische Innenpolitik***

Doch zurück vom geistigen Höhenflug, vom Wunschtraum einer besseren Welt zurück zur biedereren Realität der helvetischen Politik. Es fällt auf, dass ausser in der Rhetorik zur Aussenpolitik die Menschenrechte im politischen Diskurs kaum eine Rolle spielen. Der Rekurs auf die Menschenrechte verleiht einem Anliegen kaum grösseres Gewicht. Stellungnahmen gegen sie stossen kaum auf Widerspruch, ja sie werden praktisch nicht wahrgenommen.

#### ***Laute Töne aus Innerrhoden***

So versteift sich die Regierung des Halbkantons Appenzell Innerrhoden in den letzten Jahren darauf, die Ratifikation von Menschenrechtsvereinbarungen in Vernehmlassungen abzulehnen. Zu einem «Höhenflug» setzte sie in der Stellungnahme zum Beitritt der Schweiz zur Genozidkonvention an, die mit einer Strafrechtsrevision verbunden ist. In der Appenzeller Zeitung vom 30. Januar 1998 stand zu lesen:

*«Bei dieser Revision gehe es – wie beim Rassismugesetz – einmal mehr um die Schaffung zusätzlicher Strafnormen aufgrund einer internationalen Übereinkunft. Im Gegensatz zu anderen Staaten habe sich die Schweiz sehr genau an solche Normen gehalten. Bei der Rassismuskonvention zum Beispiel sei eine separate Strafnorm erlassen worden, schreibt die Ständekommission weiter. Es müsse vor einem Beitritt zur Genozidkonvention untersucht werden, wie diese Strafnorm in anderen vergleichbaren, demokratischen Staaten umgesetzt worden sei.»*

Als ob nicht bereits 1992 – vor der Aufnahme der Antirassismus-Strafnorm ins schweizerische Strafgesetzbuch – die «Kommission der Europäischen Gemeinschaften» eine Untersuchung zu dieser Frage publizierte hätte, den Bericht «Rechtsmittel zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit», mit dem Untertitel: «Vergleichende Untersuchung der Rechtsmittel in den einzelnen Mitgliedsstaaten zur Bekämpfung jeglicher Form von Diskriminierung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und Aufforderung zu Rassenhass und rassistischen Gewaltakten». Erarbeitet wurde die Untersuchung von «Internationalen Institut für Menschenrechte» in Strassburg aufgrund von Berichten von regierungsunabhängigen Instituten (zumeist von Universitäten) aus den damaligen zwölf EG-Mitgliedsländern.<sup>68</sup>

Und die Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) hat einen umfangreichen Vergleich der rechtlichen Bestimmungen in den Europaratsländern publiziert, (französisch und englisch) publiziert, in der Auflage von 1998 zu 40 Mitgliedsländern des Europarates. Erarbeitet wurde er übrigens vom Lausanner Institut für internationale Rechtsvergleichung.<sup>69</sup>

Doch wie könnte die Kunde davon in die Weltabgeschiedenheit hinter dem Säntis gedrungen sein? Schliesslich musste das Bundesgericht den Mannen dort auch beibringen, dass Frauen menschliche Wesen mit vollen Rechten sind.

Bei den Bundesratswahlen im März 1999 spielte die Frage keine Rolle, wie Frau Metzler zu den Menschenrechten steht – obwohl dies aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der Innerrhoder Regierung durchaus eine offene Frage ist. Hätte es die eidgenössischen Räte vor ihrer Wahl nicht interessieren müssen, welche Einstellung die mögliche künftige Justizministerin zur Grundfrage der Menschenrechte hat?

Zum fundamentalistischen Kritiker der internationalen Menschenrechtsvereinbarungen hat sich in den letzten Jahren der Innerrhoder Ständerat Schmid entwickelt. So verstieg er

sich am 18. Juni 1997 in der Begründung seines Nichteintretens-Antrags zum Beitritt der Schweiz zur europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen zur Behauptung, die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) habe «*das gesamte politische System der Schweiz praktisch umgestürzt*».<sup>70</sup>

Den Beitritt der Schweiz zur Kinderrechtskonvention lehnte er im Juni 1996 ab, nicht nur wegen erneuter internationaler Verpflichtungen, sondern auch weil er die «*elterliche Gewalt*» gefährdet sah. Nach einigem Hin und Her ratifizierten die eidgenössischen Räte im März 1997 die Konvention mit einem diesbezüglichen Vorbehalt, den der Bundesrat in seiner Botschaft nicht vorgesehen hatte.

Im Dezember 1999 wurde Schmid zum Ständeratspräsidenten gewählt – ausgerechnet zum zehnjährigen Bestehen der Kinderrechtskonvention – und zwar einstimmig ohne Enthaltungen. Auch den Medien war seine Haltung zu den Menschenrechten keinen Kommentar wert...

### **Anti-Menschenrechtspolitik von Nationalrat Blocher**

Hingegen sorgte die Publikation eines Briefes von SVP-Nationalrat Blocher, in dem er das Buch eines Holocaust-Leugners lobte, eine Woche vor den Nationalratswahlen für grosses Aufsehen. Die Proteste der andern drei Bundesratsparteien hatten auf das Wahlergebnis keinen sichtlichen Einfluss. Mehr als Wahlkampf scheint es auch nicht gewesen zu sein, denn die Existenz des Briefes war eigentlich schon seit zwei Jahren bekannt. Eine ernsthafte Auseinandersetzung mit der Gesinnung Nationalrat Blochers hätte sich nicht isoliert mit diesem Brief befassen dürfen. Denn das Engagement gegen die Menschenrechte zieht sich wie ein roter Faden durch die Karriere des Politikers Blocher.

Es begann mit dem Referendum gegen das neue Eherecht (1985) und vor allem mit dem dem Präsidium der Arbeitsgruppe Südliches Afrika (asa), welche seit ihrer Gründung 1982 aktiv das rassistische Regime in Südafrika bis zu dessen Ende unterstützte. Eine Distanzierung vom Rassismus war von Herrn Blocher nie zu hören.

Mit dem Ende des Apartheid-Regimes verlegten Herr Blocher und seine Freunde ihre Hauptaktivität in die AUNS (Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz) und die SVP. Es ist kein Zufall, dass ein grosser Teil der parlamentarischen Vorstösse in den letzten beiden Jahren, welche separate Klassen für ausländische oder fremdsprachige bzw. schweizerische Kinder verlangen – also die Einführung eines Apartheid-Systems – von SVP-Parlamentariern stammen.<sup>71</sup>

Seit er sich zum unbestrittenen Führer dieser Partei aufgeschwungen hat, fällt auch auf, wie Herr Blocher krampfhaft versucht, sich nicht gegen Rechtsextremismus abzugrenzen. So wies das Bezirksgericht Zürich in erster Instanz seine Ehrverletzungsklage gegen eine Zeitung ab, weil von ihm «*antisemitische Instinkte angesprochen und mit dem Klischee des geldgierigen Juden gespielt wurde*».<sup>72</sup> Der Dankesbrief für das Holocaustleugner-Buch dürfte denn auch politischem Kalkül entsprungen sein (und nicht einer revisionistischen Geschichtsauffassung).

Im Kanton Zürich, wo die Dominanz von Nationalrat Blocher besonders eklatant ist, führt die SVP seit einiger Zeit eine systematische Kampagne gegen Randgruppen. Es genügt ihr nicht, dass diese Gruppen an den Rand der Gesellschaft gedrängt sind, sie möchte sie offensichtlich darüber hinaus stossen – im Klartext: sie spricht ihnen die Menschenrechte ab.

Besonders gern profiliert sich Herr Blocher als Retter der Unabhängigkeit und Souveränität der Schweiz – mit SVP und AUNS. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich allerdings, dass es nicht um die Verhinderung der weltweiten Verflechtung der Schweizer Wirtschaft geht (Herr Blocher und andere SVP-Millionäre erzielen einen grossen Teil ihrer Profite auf dem Weltmarkt), sondern dass Souveränität meint, nicht an menschenrechtliche Verpflichtungen gebunden zu sein. Besonders deutlich zeigt sich dies an der systematischen Verteufelung der Flüchtlinge und dem Versuch, sie der letzten Reste von Rechten zu berauben.

### **Bundespolitik bleibt in Geschichtsmyschen gefangen**

Was macht den unheimlichen Erfolg des Politikers Blocher aus? Er fährt eine Ernte ein, wel-

che die offizielle Politik während Jahrzehnten gesät und gehegt hat. Sie baute Mythen auf, um sich der Vergangenheit nicht stellen zu müssen – und hat sich damit die Integration in die internationale Nachkriegsordnung erschwert bis verbaut.

Auch wenn da vor allem im letzten Jahrzehnt eine gehörige Umorientierung stattgefunden hat, bemühte sich der Bundesrat stets – tatkräftig unterstützt von den bürgerlichen Parteien – diesen Wandel als Kontinuität und nicht als Veränderung darzustellen. Damit wurde eine offene Auseinandersetzung um Fehler der Vergangenheit und die Notwendigkeit des Wandels verhindert – und umso leichter kann sich Herr Blocher als der wahre Bewahrer der Kontinuität darstellen, womit er zumeist die Plausibilität auf seiner Seite hat.

Die Schweiz muss sich eben nicht nur in Bezug auf die Flüchtlingspolitik im zweiten Weltkrieg ihrer Geschichte stellen – und da sind offenbar noch zu viele politische AkteurInnen direkt involviert. Solange beispielsweise noch in einem Untersuchungsbericht die Zusammenarbeit des Geheimdienstes mit Südafrikas Apartheidregime mit dem kalten Krieg gerechtfertigt wird, das heisst die Menschenrechte dem politischen Kalkül anheimgestellt werden, solange wird der politische Erfolg des Herrn Blocher nicht zu bremsen sein.

Das simple Zusammenraufen zur Konkordanz wie bei den Bundesratswahlen im Dezember 1999 (kein zweiter Sitzung für die SVP, Bewahren der zwei Sitze der CVP) ist keine Antwort auf diese Herausforderung. Der Bundesrat und die Regierungsparteien müssen sich entscheiden, ob sie weiterhin in der internationalen Arena einseitig den eigenen wirtschaftlichen Vorteil suchen, oder ob sie sich auf dem Weg in die Zukunft an den Menschenrechten orientieren wollen. Die Basis für die zweite Möglichkeit ist in den Neunzigerjahren mit dem Beitritt zu einer ganzen Reihe von zentralen Menschenrechtsvereinbarungen geschaffen worden.

### ***Welche Rolle spielen die NGO's?***

Es wäre zumindest einäugig, Defizite in der Menschenrechtspolitik einseitig in der «offiziellen» Politik zu diagnostizieren. Das Bewusstsein für die Bedeutung der Menschenrechte in der Politik ist bei den sogenannten Nichtregierungsorganisationen (NRO, oder in der englischen Abkürzung NGO) oft kaum weiter entwickelt. Ausser selbstverständlich bei den Menschenrechtsorganisationen im engeren Sinne, wobei diese in der Regel entweder auf bestimmte Gebiete spezialisiert sind oder sich wegen fehlender Mittel beschränken müssen.

Ihren ersten Bericht zum UNO-Sozialrechtspakt lieferte die Schweiz 1996 ab; ausgearbeitet wurde er vom damaligen BIGA mit einem Vernehmlassungsverfahren in einem relativ grossen Kreis. Behandelt wurde er vom UNO-Sozialrechtsausschuss im November 1998. Obwohl also der Bericht in den interessierten Kreisen bekannt sein musste und auch reichlich Zeit zwischen seinem Erscheinen und der Behandlung bei der UNO vorhanden war, blieb es schliesslich einer ad-hoc-Arbeitsgruppe überlassen, kurzfristig einen NGO-Kommentar dazu auszuarbeiten.

Bezeichnenderweise bildeten drei Personen den Kern dieser Gruppe, die bereits am NGO-Kommentar zum ersten Bericht der Schweiz an den UNO-Antirassismusausschuss mitgearbeitet hatten. Für die Herausgabe des NGO-Kommentars zeichneten schliesslich der Schweizerische Evangelische Kirchenbund, die Akademie für Menschenrechte (heute: Menschenrechte Schweiz MERS), die Bewegung für eine offene, demokratische und solidarische Schweiz BODS, der Schweizerische Friedensrat und die Verbandskommission Lehrberufe des VPOD verantwortlich. Der Bericht kam denn auch wesentlich in Freiwilligenarbeit zustande. Und obwohl er beim Sozialrechtsausschuss auf ein sehr positives Echo stiess, blieb er zwangsläufig lückenhaft.<sup>73</sup>

Im Gegensatz dazu bildete sich im November 1999 anlässlich der WTO-Ministerkonferenz in Seattle eine breite Koalition gegen die als bedrohlich empfundene Liberalisierung: Der Schweizerische Gewerkschaftsbund, der Christlich-Nationale Gewerkschaftsbund, der Schweizerische Bauernverband, die Vereinigung zum Schutz der kleinen und mittleren Bauern, die Union des producteurs suisses, der WWF Schweiz, Greenpeace Schweiz und die Arbeitsgemeinschaft Swissaid/Fastenopfer/Brot für alle/Helvetas/Caritas erklärten an einer Medienkonferenz mit einer gemeinsamen Erklärung ihren Widerstand. Der Kreis werde noch

durch Konsumentenorganisationen ergänzt, wurde an der Medienkonferenz erklärt. Fehlt den grossen Verbänden der Glaube an die positive gesellschaftliche Gestaltungskraft der Menschenrechte?

Anders sieht es bei den Frauen- und Kinderrechtsorganisationen aus. Im Hinblick auf die 4. Weltfrauenkonferenz bildete sich 1994 ein NGO-Frauenforum, das heute unter dem Namen «NGO-Koordination post Beijing Schweiz» arbeitet. Es hat zum «Aktionsplan der Schweiz» zur Gleichstellung von Mann und Frau, den eine interdepartementale Arbeitsgruppe im Mai 1999 veröffentlicht hat, einen NGO-Bericht herausgegeben und begleitet die Entstehung des ersten Schweizer Berichts zur Frauenrechtskonvention.<sup>74</sup>

Einen anderen Weg eingeschlagen hat ein Zusammenschluss von Kinder- und Familienorganisationen. Während die Bundesverwaltung noch daran war, den ersten Schweizer Bericht zur Kinderrechtskonvention zu erarbeiten, haben sie selber einen Grundlagenbericht zur Situation der Kinder in der Schweiz publiziert, termingerecht zum 10. Jahrestag der Kinderrechtskonvention am 20. November 1999.<sup>75</sup>

Wird die Dynamik der Frauen- und Kinderrechtsorganisationen eine Ausstrahlung auf die traditionellen Verbände wie Gewerkschaften und Hilfswerke entwickeln?

Eine Koordination und übergreifende Perspektive für die NGO-Menschenrechtsarbeit ist dringend nötig. Allerdings ist der Versuch zur Bildung eines «NRO-Rates für UNO-Belange» nicht zuletzt an fehlenden Finanzen gescheitert. Neuerdings versucht «Menschenrechte Schweiz» (MERS) diese Lücke zu schliessen, aber auch dieser NGO fehlen ausreichende Mittel. Im Zeitalter des Neo-Liberalismus lässt sich eine solche Arbeit nicht mehr von Organisationen finanzieren, die von Spenden leben müssen. Wenn es dem Bund ernst ist mit der Menschenrechtspolitik, so darf er sich nicht weiterhin darauf beschränken, einzelne NGO-Projekte finanziell zu unterstützen, sondern muss die Mittel für eine Koordination der NGO-Menschenrechtsarbeit zur Verfügung stellen.

### ***Umfassende Menschenrechtsperspektive ist gesucht***

Bewusst als Schlusspunkt aufgespart habe ich die Frage einer Menschenrechtskommission oder -ombudsstelle. Denn auch wenn es noch eine ganze Anzahl von Menschenrechtsvereinbarungen auf europäischer und weltweiter Ebene gibt, welche die Schweiz unterzeichnen oder ratifizieren sollte, entscheidender ist, was zur Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen getan wird. Die aktuelle Praxis mit ihrem Schwergewicht auf der Menschenrechts-Aussenpolitik vermag nicht zu genügen. Sie mit einer Menschenrechts-Innenpolitik zu ergänzen reicht allerdings nicht aus. Nötig ist der Einbezug einer umfassenden Menschenrechtsperspektive in alle politischen Entscheidungen.

So wird beispielsweise für den numerus clausus im Medizinstudium angeführt, diese Einschränkung der Wahlfreiheit des Studiums sei gerechtfertigt, weil damit ein wesentlicher Beitrag daran geleistet werde, dass die medizinische Versorgung für alle erschwinglich bleibe. Es wird also ein Konflikt zwischen zwei Menschenrechten behauptet, der einiges an Plausibilität für sich hat. Ausgeklammert wird dabei allerdings, dass weltweit ein gravierender Mangel an ÄrztInnen besteht, und dass es der reichen Schweiz durchaus zugemutet werden könnte, einen Beitrag zur Behebung dieses Mangels zu leisten. Eine menschenrechtskonforme Lösung müsste deshalb bei der Steuerung der Gesundheitskosten ansetzen oder allenfalls bei der Förderung von Ausland-Engagements von ÄrztInnen und nicht bei der Beschränkung des Studienzugangs.

Zur Verbesserung der schweizerischen Menschenrechtspolitik ist eine stärkere institutionelle Abstützung notwendig. Über die Ausgestaltung gehen allerdings die Meinungen ziemlich weit auseinander, wobei sich verschiedene Möglichkeiten gegenseitig nicht ausschliessen, aber wahrscheinlich von den benötigten Mitteln her in die Quere kommen könnten. Dabei steht die Schweiz im internationalen Vergleich schlecht da, vielleicht mit Ausnahme der Gleichstellungsbüros. Deren Entwicklung zeigt aber gerade, dass sich verschiedene Institutionen eher ergänzen als konkurrenzieren. Sonst gibt es auf eidgenössischer Ebene gerade noch die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus. Damit die Eidgenössische Kommission für

Ausländerfragen ebenfalls als Menschenrechtskommission funktionieren könnte, müsste die Schweiz zuerst entsprechende Konventionen ratifizieren.

Falsch wäre es sicher, alle bestehenden Institutionen, die sich mit Menschenrechtsfragen befassen, in einem grossen Menschenrechtsbüro aufgehen zu lassen. Es braucht Arbeit zu spezifischen Themen – wie Frauenrechte, Kinderrechte, Sozialrechte, Rassismus, Folterprävention. Erst ihre Kombination ergibt eine qualifizierte Menschenrechtsarbeit. Daher wird es mittelfristig eine Reihe von Kommissionen, Ombudsstellen und ähnlichen Institutionen geben müssen. Den ersten Schritt sollte aber bestimmt die seit dreissig Jahren geforderte Schaffung einer eidgenössischen Ombudsstelle bilden.<sup>76</sup>

Werden Bundesrat und Eidgenössische Räte die im Oktober 1999 vom Nationalrat gutgeheissene Parlamentarische Initiative Fankhauser für die Einrichtung einer eidgenössischen Ombudsstelle für Menschenrechte als Chance zur Beseitigung einer Jahrzehnte alten Pendenz nutzen?

### Anmerkungen

- 1 Siehe dazu Tobler, 1998 b
- 2 Kneubühler, Seite 156
- 3 Dähler, Seite 228f
- 4 Jost, Seite 137
- 5 Siehe Darstellung in Haefliger/Schürmann, Seite 20 ff
- 6 Protokoll der EDK 1983, Seite 9
- 7 Protokoll der EDK 1964, Seite 6
- 8 Botschaft 1983
- 9 Parlamentarische Initiative 1995
- 10 Parlamentarische Initiative 1996, Seite 1273f
- 11 Detailliert nachgezeichnet in: Tobler, 1994
- 12 Bericht 1971, Seite 25
- 13 Bericht 1975, Seite 72f.
- 14 Bericht 1977, Seite 73
- 15 Gebert, Seite 16ff
- 16 Bericht 1982, Seite 59
- 17 Bericht 1982, Seite 58f
- 18 Bericht 1982, Seite 42
- 19 Bericht 1982, Seite 43
- 20 Bericht 1982, Seite 61f
- 21 Bericht 1988 a, Seite 8f
- 22 Bericht 1993, Seite 5f
- 23 Bericht 1993, speziell Unterkapitel «412 Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat», Seite 27ff
- 24 Bericht 1993, Seite 42ff
- 25 Bericht 1994, Seite 6
- 26 Botschaft 1985, Seite 2; siehe auch Seite 14
- 27 Zusammenstellung im Bericht 1998, Seite 20
- 28 Botschaft 1991, Seite 2
- 29 Gebert, Seite 18
- 30 Unicef, 1999 b
- 31 Bericht 1982, S. 30f
- 32 Botschaft 1999, Seite 9
- 33 Bericht 1998, Seite 21
- 34 Zusammenstellung im Bericht 1998, S. 20
- 35 Detailangaben bei Tobler 1998 c und 1999.
- 36 Bericht 1998, S. 20
- 37 Die damaligen Zuständigkeiten sind aufgeführt im Info-Bulletin Menschenrechte, Oktober 1999
- 38 Auf der Homepage des «Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights»: [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)
- 39 Eine rätoromanische Fassung eines dieser Dokumente gibt es meines Wissens (bisher) nicht. Hingegen ist der 1. Bericht zur Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen auch in Rätoromanisch erschienen.
- 40 Document de base 1993; einer deutschen Version dieses Dokuments bin ich bisher nicht begegnet. Hingegen ist die aktualisierte Fassung vom Dezember 2000 in deutscher Sprache erschienen.
- 41 Übereinkommen über die Rechte des Kindes, vom 20. November 1989, Artikel 44, Absatz 6
- 42 Manual, Seite 43
- 43 Schlussbemerkungen des UNO-Ausschusses zur Beseitigung der Rassendiskriminierung, 30. März 1998, Punkt 16; in deutscher Übersetzung abgedruckt in: Präsentation 1998, Seite 63. In den Empfehlungen des Ausschusses für Menschenrechte zur Prüfung des ersten Schweizer Berichts zum UNO-Pakt II vom 7. November 1996 findet sich eine analoge Empfehlung in Punkt 31. In den Empfehlungen des Sozialrechts-Ausschusses zur Prüfung des ersten Schweizer Berichts zum UNO-Pakt I findet sich eine analoge Empfehlung in Punkt 37.
- 44 Präsentation 1998
- 45 erstmals BBl 1920 V 433, zuletzt BBl 2000 330

- 46 zuletzt: Siebter Bericht 2000
- 47 zuletzt: Jahresbericht 2001
- 48 Nur schon unter dem Titel «*Instruments internationaux des droits de l'homme*» sind auf der Homepage des UNO-Menschenrechts-Hochkommissariat 107 Dokumente aufgeführt.
- 49 Gebert, Seite 1f
- 50 Bericht 1998, Seite 21
- 51 siehe: Botschaft 1994 b
- 52 Botschaft 1985, Seite 12
- 53 Bericht 1993, Seite 30
- 54 Botschaft 1991, Seite 19
- 55 Botschaft 1992, Seite 55
- 56 Dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen, zum Beispiel Sozialcharta, 1. + 4. Zusatzprotokoll EMRK, Wanderarbeitnehmer-Konvention
- 57 Botschaft 1985, Seite 5 bzw. 10
- 58 siehe Tobler 1998 a
- 59 Ausführlich beschrieben in: Botschaft 1983, Seite 10ff; über die neueren Entwicklungen: Parlamentarische Initiative 1995, Seite 9ff
- 60 Siehe dazu: Basso, Leuthardt und Sassen
- 61 Botschaft 1993, Seite 5
- 62 Botschaft 1995 b, Seite 132
- 63 Grundsätze, Seite 405
- 64 Kaul, Seite 190
- 65 Zu den Auseinandersetzungen vor und während der Konferenz in Rom siehe Schlunck und Kaul. In diesem Buch ist auch das Statut der Internationalen Strafgerichtshofs in englischer Sprache abgedruckt.
- 66 Haller, Seite 23ff
- 67 Kappel/Landmann. Die Projekte sind auf den Seiten 162 ff, 175 ff, 177ff beschrieben. In den Literaturangaben finden sich die Hinweise auf die Einzelstudien. Zu den Menschenrechten als Heilslehre siehe Suter
- 68 Kommission; Bezug: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, 200, rue de la Loi, B-1049 Brüssel; Bestellnummer: V/7058/93-DE. (106 Seiten A4)
- 69 *Mesures juridiques*
- 70 Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, 1997, Sommersession, Ständerat, Seite 650
- 71 VPOD-Magazin, Juni 1999, Getrennte Klassen
- 72 Zitat aus der Urteilsbegründung, abgedruckt im St. Galler Tagblatt vom 4. November 1999
- 73 siehe dazu: Erster Bericht, SEK und Stutz
- 74 Interdepartementale Arbeitsgruppe und NGO-Koordination
- 75 Unicef 1999 b
- 76 BODS

### Literaturhinweise

- Basso-Sekretariat (Hrsg.): **Festung Europa auf der Anklagebank**. Dokumentation des Basso-Tribunals zum Asylrecht in Europa, Westfälisches Dampfboot, Münster, 1995
- BODS (Hrsg.): **Nichregierungsorganisationen wünschen eine nationale Ombudsstelle für Menschenrechte**. Argumente für die parlamentarische Initiative 98.445 Eidgenössische Ombudsstelle für Menschenrechte zu Handen der Nationalrätinnen und Nationalräte, Bern, September 1999
- Dähler Emil: **Die Sozialpolitik der Internationalen Arbeitsorganisation und ihr Einfluss auf die Sozialgesetzgebung in der Schweiz**; Dissertation Nr. 599, ohne Verlag, St. Gallen, 1976
- ECRI (Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz): **Rapport sur la Suisse**. Approche pays par pays de l'ECRI. Strasbourg, mars 1998, CRI (98) 27
- Fischer Horst, Lüder Sascha Rolf (Hrsg.): **Völkerrechtliche Verbrechen vor dem Jugoslawien-Tribunal, nationalen Gerichten und dem Internationalen Strafgerichtshof**. Beiträge zur Entwicklung einer effektiven internationalen Strafgerichtsbarkeit. Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht, Band 35, Berlin Verlag Arno Spitz, Berlin, 1999
- Gebert Pius: **Das Recht auf Bildung nach Art. 13 des UNO-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und seine Auswirkungen auf das schweizerische Bildungswesen**, Dissertation an der Universität Freiburg, ohne Verlag, St. Gallen, 1996
- Getrennte Klassen?** Ein Dossier zu den politischen Forderungen nach Segregation fremdsprachiger Kinder in der Schule. Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, Bern, August 1999
- Haller Gret: **Verteidigung des europäischen domain public**. In: 10 Jahre danach. Eine friedenspolitische Bilanz der Wende, Dezember 1999, S. 22-27. Bezug: Schweizerischer Friedensrat, Postfach 6386, 8023 Zürich, Tel. 01 242 93 21, Fax 01 241 29 26, e-mail: friedensrat@dplanet.ch
- Jost Hans Ulrich: **Europa und die Schweiz 1945 – 1950**. Europarat Supranationalität und schweizerische Unabhängigkeit, unter Mitarbeit von Matthieu Leimgruber und Isaline Marcel. Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte, Band 2.. Chronos Verlag, Zürich, 1999

- Kappel Rolf / Landmann Oliver: **Die Schweiz im globalen Wandel.** Aussenwirtschaftliche und entwicklungspolitische Herausforderungen. Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogramms 28, NZZ, Verlag, Zürich, 1997
- Kaul Hans-Peter: **Der Internationale Strafgerichtshof: Das Ringen um seine Zuständigkeit und Reichweite.** In: Fischer Horst, Lüder Sascha Rolf (Hrsg.), 1999, S. 177-191
- Kneubühler Helen Ursula: **Die Schweiz als Mitglied der Internationalen Arbeitsorganisation.** Ihre unbefriedigende Ratifikationspolitik als Ergebnis strukturell erneuerungshemmender innerstaatlicher Entscheidungsprozesse; Dissertation, Stämpfli Verlag, Bern, 1982
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: **Rechtsmittel zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.** Vergleichende Untersuchung der Rechtsmittel in den einzelnen Mitgliedsstaaten zur Bekämpfung jeglicher Form von Diskriminierung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und Aufforderung zu Rassenhass und rassistischen Gewaltakten, Brüssel, 1992.
- Leuthardt Beat: **An den Rändern Europas.** Berichte von den Grenzen, Rotpunktverlag, Zürich, 1999
- Manual on Human Rights Reporting.** Under six major International Human Rights Instruments, Office of the High Commissioner for Human Rights, Geneva, 1997, HR/PUB/91/1 (Rev. 1)
- Menschenrechte in der Schweiz.** Themenschwerpunkt in: FriZ, Zeitschrift für Friedenspolitik, Nr. 6/98 (Dezember); Bezug: Postfach 6386, 8023 Zürich, Tel. 01 242 22 93, Fax 01 241 29 26, e-mail: friz@efriz.ch
- Mesures juridiques existant dans le Etats membres du Conseil de l'Europe en vue de combattre le racisme et l'intolérance.** Rapport préparé par l'Institut suisse de droit comparé, Lausanne, Strasbourg, 1998; CRI (98) 80
- NGO-Koordination post Beijing Schweiz (Hrsg.): **NGO-Bericht zum Aktionsplan der Schweiz der interdepartementalen Arbeitsgruppe,** Zürich, 1999. Bezug: NGO-Koordination post Beijing Schweiz, Bianca Miglioretto, Breitensteinstrasse 55, 8037 Zürich, Tel./Fax 01 271 72 27
- Protokoll der EDK-Sitzung vom 14. Oktober 1964.** In: VPOD-Magazin für Schule und Kindergarten, Nr. 98, September 1996, S. 6-7
- Protokoll der Arbeitstagung der EDK vom 24. Februar 1983.** In: VPOD-Magazin für Schule und Kindergarten, Nr. 98, September 1996, S. 8-10
- Sassen Saskia: **Migranten, Siedler, Flüchtlinge.** Von der Massenauswanderung zur Festung Europa. Aus dem Amerikanischen von Irmgard Hölscher. Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main, 1996
- Schlunck Angelika: **Der Internationale Strafgerichtshof: Diskussionsstand vor der Diplomatischen Konferenz in Rom vom 15. Juni bis 17. Juli 1998.** In: Fischer Horst, Lüder Sascha Rolf (Hrsg.), 1999, S. 151-176
- SEK, AMR, BODS, SFR, VPOD (Hrsg.): **Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Pakt I).** 1. NGO-Kommentar an die UNO, Bern 1998
- Stutz Hans: **Die Schweiz und ihr Rassismus.** 1. NGO-Bericht an die UNO, Forum gegen Rassismus, Bern, Februar 1998
- Sutter Alex: **Ketzerisches zur Menschenrechtsreligion;** in: Mosquito Nr. 8 Dezember 1998 zum Thema «50 Jahre Menschenrechte: Moral ohne Pflichten?»
- Tobler Ruedi: **Die Internationale Konvention zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und die Schweiz,** abgedruckt in: Hintergrund-Dossier zum Antirassismugesetz, Forum gegen Rassismus, 1994
- Tobler Ruedi: **Die Schweiz und ihr Rassismus.** In: BODS-Rundbrief, Nr. 2/Juni 1998 a, S. 1-3; Bezug: BODS, Neuengasse 8, 3011 Bern, Tel. 031 311 07 70, Fax 031 311 07 75, e-mail: bods@bluewin.ch
- Tobler Ruedi: **ILO: "Friede auf dem Boden der sozialen Gerechtigkeit"** In: VPOD-Magazin für Schule und Kindergarten, Nr. 107, Juni 1998 b, S. 8-12
- Tobler Ruedi: **Die internationalen Menschenrechtskonventionen und die Schweiz.** In: Info-Bulletin Menschenrechte, August 1998 c, S. 2-5;
- Tobler Ruedi: **Übersicht über die UNO-Konventionen.** In: Info-Bulletin Menschenrechte, Oktober 1999, S. 2-11
- Unicef Schweiz (Hrsg.): **Ombudsarbeit für Kinder.** Schlüsselinformation zu zentralen Fragen über die Kinderrechte, Zürich, 1999 a
- Unicef Schweiz, Schweiz. Koordination «Rechte des Kindes», Pro Familia Schweiz, Stiftung Kinderdorf Pestalozzi, Schweiz. Kinderschutzbund, pro juventute (Hrsg.): **Kinder und Jugendliche in der Schweiz: Bericht zu ihrer Situation.** Kinderrechte in der Schweiz, Zürich, 1999 b
- VPOD-Magazin für Schule und Kindergarten, Nr. 112, Juni 1999, Fremdsprachige Kinder: **Gerät die Integration politisch unter Druck?** Seite 11ff
- Die WTO auf dem Prüfstand.** Eine Nachdenk-Runde anstatt einer Liberalisierungsrunde. Positionspapier von Schweizer NGOs für die WTO-Ministerkonferenz in Seattle, Erklärung von Bern, Juli 1999

**Publikationen der Bundesverwaltung**

**Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen,** vom 16. Juni 1969, Sonderdruck (10 277)

**Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1969 – 1971,** vom 17. November 1971, Sonderdruck (11 078)

**Bericht der beratenden Kommission für die Beziehungen der Schweiz zur UNO an den Bundesrat,** vom 20. August 1975

**Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1972–1976,** vom 29. Juni 1977, BBI 1977 II 813, Sonderdruck (77.049)

**Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik,** vom 2. Juni 1982, BBI 1982 II 729, Sonderdruck (82.043)

**Bericht über die Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz,** vom 29. Juni 1988 (a), Sonderdruck (88.063)

**Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess,** vom 24. August 1988 (b), Sonderdruck (88.045)

**Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren,** vom 29. November 1993, BBI 1994 I 179, Sonderdruck (93.098)

**Bericht des Bundesrates über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den 90er Jahren (Leitbild Nord-Süd),** vom 7. März 1994, Sonderdruck (94.003)

**Bericht des Bundesrates über das Verhältnis zwischen der Schweiz und der Organisation der Vereinten Nationen (UNO),** in Erfüllung des Postulates Nr. 97.3320 von Nationalrat Andreas Gross vom 18. Juni 1997, vom 1. Juli 1988, Sonderdruck (98.051)

**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Frage des Beitrittes der Schweiz zum Völkerbund,** vom 14. August 1919. Mit Beilagen, Stämpfli Verlag, Bern, 1919

**Botschaft über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO),** vom 21. Dezember 1981, Sonderdruck (81.081)

**Botschaft betreffend die Europäische Sozialcharta,** vom 13. Juni 1983, BBI 1983 II 1241, Sonderdruck (83.049)

**Botschaft betreffend das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe,** vom 30. Oktober 1985, BBI 1985 III 285, Sonderdruck (85.061)

**Botschaft betreffend den Beitritt der Schweiz zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten von 1966 und zu einer Änderung des Bundesrechtspflegegesetzes,** vom 30. Januar 1991, BBI 1991 I 119, Sonderdruck (91.004)

**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, BBI 1992 III 269, Sonderdruck (92.029)

**Botschaft zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht,** vom 22. Dezember 1993, BBI 1994 I 305, Sonderdruck (93.128)

**Botschaft betreffend den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen von 1989 über die Rechte des Kindes,** vom 29. Juni 1994 (a), Sonderdruck (94.064)

**Botschaft über die Genehmigung des Protokoll Nr. 11 zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 11. Mai 1994 betreffend Umgestaltung der in dieser Konvention vorgesehenen Kontrollmechanismen,** vom 23. November 1994 (b), Sonderdruck (94.099)

**Botschaft betreffend das Übereinkommen von 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau,** vom 23. August 1995 (a), Sonderdruck (95.060)

**Botschaft zur Totalrevision des Asylgesetzes sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer,** vom 4. Dezember 1995 (b), Sonderdruck (95.088)

**Botschaft über die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen,** vom 25. November 1996, Sonderdruck (96.098)

**Botschaft über das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten,** vom 19. November 1997, Sonderdruck (97.082)

**Botschaft betreffend das Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes sowie die entsprechende Revision des Strafrechts,** vom 31. März 1999, Sonderdruck (99.033)

**Document de base constituant la première partie des rapports des états parties: Suisse,** HRI/CORE/1/Add.29, 2 juillet 1993

**Erster Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte**, BIGA, Dienst für internationale Angelegenheiten, Bern, Mai 1996

**Grundsätze für die Handhabung des Asylrechts in Zeiten erhöhter internationaler Spannungen und eines Krieges.** Bericht des Bundesrates vom 1. Februar 1957; abgedruckt in: *Die Flüchtlingspolitik der Schweiz seit 1933 bis zu Gegenwart. Bericht an den Bundesrat zuhanden der eidgenössischen Räte von Professor Dr. Carl Ludwig, undatiertes Neudruck (1999?)*

Interdepartementale Arbeitsgruppe: **Gleichstellung von Frau und Mann. Aktionsplan der Schweiz.** Folgearbeiten zur 4. UNO-Weltfrauenkonferenz von Beijing (1995), Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, Bern, 1999, Bestellnummer 301.925.d

**Jahresbericht des Bundesrates über die Tätigkeiten der Schweiz im Europarat im Jahr 2000**, vom 10. Januar 2001, BBI 2001 238, Sonderdruck (01.001)

Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). **Schlussakte**, unterzeichnet in Helsinki am 1. August 1975, und Ansprache von Herrn Bundespräsident Pierre Graber, Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departementes, gehalten in Helsinki am 30. Juli 1975, Separatdruck aus Bundesblatt Nr. 35 vom 5. September 1975

Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). **Madriider Folgetreffen 1980 – 1983**, Separatdruck Parlamentarische Initiative Genehmigung der Europäischen Sozialcharta. **Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats**, vom 17. November 1995, BBI 1996 II 721, Sonderdruck (91.419)

Parlamentarische Initiative Genehmigung der Europäischen Sozialcharta. **Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht vom 17. November 1995 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates**, vom 4. September 1996, BBI 1996 II 1271

Parlamentarische Initiative **Rechte für Migrantinnen**. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, vom 4. März 1999, Separatdruck (96.461)

**Präsentation des ersten Berichts der Schweiz vor dem UNO-Ausschuss zur Beseitigung der Rassendiskriminierung**, herausgegeben von der Direktion für Völkerrecht, EDA, und der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus (EKR), Bern 1998, EDMZ Bestellnummer 301.350.d

**Siebter Bericht über die Schweiz und die Konventionen des Europarates**, vom 19. Januar 2000, BBI 2000 1141, Sonderdruck (00.003)

**Wirtschaft und Menschenrechte.** Bericht über das Forum vom 7. September 1998, Bern, Hotel Bellevue, EDA Politische Abteilung IV (Menschenrechts- und humanitäre Politik)

### **Hinweis auf Zeitschriften**

**humanrights.ch**, herausgegeben von Menschenrechte Schweiz MERS, informiert vierteljährlich über aktuelle Menschenrechtsfragen und insbesondere auch über den Stand der diversen Berichterstattungsverfahren. Bezug: MERS, Gesellschaftsstrasse 45, 3012 Bern, Tel. 031 302 01 61, Fax 031 302 00 62, e-mail: mers@humanrights.ch website: www.humanrights.ch

**TANGRAM**, Bulletin der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus, erscheint zwei mal jährlich (gratis); Bezug: EKR, GS EDI, 3003 Bern, Fax 031 322 44 37

**Literatur, die nicht (mehr) in den Bericht einbezogen wurde**

- Allianzen für den Frieden.** Ein Positionspapier von Caritas Schweiz zu Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der Internationalen Zusammenarbeit, Positionspapier 8, Caritas-Verlag, Luzern, 2000
- Antisemitismus in der Schweiz.** Ein Bericht zur historischen und aktuellen Erscheinungsformen mit Empfehlungen für Gegenmassnahmen. Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, November 1998
- ECRI (Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz): **Zweiter Bericht über die Schweiz**, angenommen am 18. Juni 1999, Strasbourg, 21. März 2000, CRI (2000) 6
- Gerber Jenni Regula / Hausammann Christina (Hrsg.): **Die Rechte des Kindes.** Das UNO-Übereinkommen und seine Auswirkungen auf die Schweiz, Helbing & Lichtenhahn, Basel, 2001
- Haering Barbara, Hug Peter, Tobler Ruedi, Spieler Willy, Weishaupt Peter: **Abschied vom Inseldasein.** Vom Ende der isolationistischen Neutralität zur kollektiven Sicherheit der Weltgemeinschaft. Friedenspolitische Perspektiven zum UNO-Beitritt, Schweizerischer Friedensrat, Dezember 2000; Bezug: Postfach 6386, 8023 Zürich
- Kälin Walter / Malinverni Giorgio / Nowak Manfred (Hrsg.): **Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte**, Helbing & Lichtenhahn, Basel, 2. Auflage 1997
- Kälin Walter / Caroni Martina: **Diskriminierungsverbot und Familiennachzug.** Eine Studie des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien im Auftrag der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus, Bern 1998
- Kälin Walter: **Grundrechte im Kulturkonflikt.** Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft, NZZ-Verlag, Zürich, 2000
- Müller Jörg Paul: **Grundrechte in der Schweiz.** Im Rahmen der Bundesverfassung von 1999, der UNO-Pakte und der EMRK, Stämpfli Verlag, Bern, 3. Auflage 1999
- Sozialalmanach 2000.** Sozialrechte und Chancengleichheit in der Schweiz, Caritas-Verlag, Luzern 2000
- Aussenpolitischer Bericht 2000. Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt**, vom 15. November 2000, BBI 2001 261, Sonderdruck (00.091)
- Bericht über die Menschenrechtspolitik der Schweiz**, vom 16. Februar 2000, BBI 2000 2586
- Bericht des Bundesrates über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz 2000** (in Erfüllung des Postulates Haering Binder 98.3611 vom 17. Dezember 1998), vom 30. August 2000, BBI 2000 5477
- Beziehungen zu Südafrika: Rolle des Schweizer Nachrichtendienstes.** Bericht der Delegation der Geschäftsprüfungskommissionen, vom 12. November 1999, BBI 2000 563
- Botschaft betreffend die Verwendung von Goldreserven und ein Bundesgesetz über die Stiftung solidarische Schweiz**, vom 17. Mai 2000, BBI 2000 3979, Sonderdruck (00.042)
- Botschaft über die Teilnahme und den finanziellen Beitrag des Bundes an das Henry Dunant Zentrum für den humanitären Dialog für die Jahre 2001–2003**, vom 31. Mai 2000, BBI 2000 3515, Sonderdruck (00.043)
- 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 2000, BBI 2001 391, Sonderdruck (00.090)
- Botschaft über die Volksinitiative «Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)»**, vom 4. Dezember 2000, BBI 2201 1183, Sonderdruck (00.093)
- Botschaft zum Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen**, vom 20. Dezember 2000, BBI 2001 1433, Sonderdruck (00.095)
- Erster Bericht der schweizerischen Regierung zur Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes**, 1. November 2000
- Erster Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten**, April 2001
- Förderung der Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit.** Leitlinien der DEZA (Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit), 1998
- Premier rapport des la Suisse quant à la mise en oeuvre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires**, Office fédéral de la culture, février 2000 (dreisprachig: französisch, italienisch, romanisch)
- Zweiter und dritter periodischer Bericht der Schweiz an den UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.** Gemäss Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Mai 2000