

Keineswegs ein Musterkind: Die Mühen der Schweiz mit dem Menschenrechtsschutz

Jon A. Fanzun

Die Schweiz pflegt das Selbstbild, eine Hüterin der Humanität und der Menschenrechtsidee in der internationalen Politik zu sein. Auf dem Gebiet des humanitären Völkerrechts hat die Eidgenossenschaft als Ursprungsland des Roten Kreuzes in der Tat eine lange Tradition. Dagegen ist die weit verbreitete Ansicht, wonach die Förderung der Menschenrechte eine Konstante helvetischer Aussenpolitik sei, aus historischer Perspektive nicht haltbar. Die Schweiz war nicht nur keine Vorreiterin des internationalen Menschenrechtsschutzes, sondern eine absolute Nachzüglerin. Dies kommt besonders deutlich in der Frage des Beitritts zu internationalen Menschenrechtsübereinkommen zum Ausdruck. So trat die Schweiz erst 1974 als letzter der damaligen Mitgliedstaaten des Europarates der 1950 geschaffenen Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) bei. Den universellen Menschenrechtsverträgen der Vereinten Nationen blieb sie bis gegen Ende der 1980er Jahre gänzlich fern.

Die Gründe für die jahrzehntelange Abstinenz von solchen Konventionen sind vielfältig. Erstens wirkte sich die langjährige Nichtmitgliedschaft im Europarat und in der UNO nachteilig auf das menschenrechtliche Engagement aus. So war vor allem die Skepsis, welche die Schweiz dem UNO-Menschenrechtsschutz entgegenbrachte nichts anderes als ein Abbild ihrer Abneigung gegenüber der Weltorganisation als Ganzes. Zweitens löste die Frage des Beitritts zu Menschenrechtskonventionen regelmässig mehr oder minder heftige „Souveränitätsreflexe“ aus. Diese nährten sich aus der Angst vor unerwünschten Einwirkungen auf die föderalistische Kompetenzverteilung und die demokratischen Institutionen und kristallisierten sich im Diktum der „fremden Richter“. Den Höhepunkt nationaler Abwehrreflexe gegen den internationalen Menschenrechtsschutz bildete ein 1988 eingereicherter parlamentarischer Vorstoss von Ständerat Hans Darnioth, der dem Bundesrat die Kündigung der EMRK nahe legte. Die Schweizer Regierung schrammte damals haarscharf an einer aussenpolitischen Blamage vorbei; der Ständerat lehnte das Anliegen nur dank des Stichentscheides des Präsidenten ab.

Erst in den 1990er Jahren gelang es dem Bundesrat, einige langjährige Ratifikationsvorhaben zu verwirklichen. In rascher Folge trat die Schweiz mehreren wichtigen UNO-Menschenrechtskonventionen wie etwa den beiden Menschenrechtspakten, der Antirassismuskonvention, der Kinderrechtskonvention und der Genozidkonvention bei. Auf europäischer Ebene trüben dagegen bis heute einige Ratifikationslücken das Bild. So steht die Ratifikation der Europäischen Sozialcharta sowie des ersten und vierten Zusatzprotokolls zur EMRK weiterhin aus. Die Geschichte

der Nichtratifikation dieser Menschenrechtsinstrumente gleicht einer Odyssee. Schon unzählige Male bezeichnete der Bundesrat deren Ratifikation als prioritär, schob die Vorhaben aber immer wieder auf die lange Bank. Die Legislative zeigte sich ähnlich ambivalent: Einerseits forderten zahlreiche parlamentarische Vorstösse den Beitritt zu diesen Konventionen, andererseits war das Parlament in der Vergangenheit auch hauptverantwortlich für die Verschleppung von Ratifikationsvorhaben. Namentlich im Fall der Sozialcharta, die notabene bereits 1976 von Aussenminister Graber unterzeichnet wurde, ist nicht mit einer baldigen Ratifikation zu rechnen. Eine seit über zehn Jahren hängige Initiative der Sozialdemokratischen Partei, die eine Ratifikation verlangt, dürfte im bürgerlich dominierten Parlament chancenlos sein, gilt die Sozialcharta doch bis weit in die politische Mitte als unliebsames „eurosozialistisches Machwerk“.

Dass das Verhältnis der Schweiz zum internationalen Menschenrechtsschutz bis heute alles andere als unproblematisch ist, zeigte sich jüngst im Zusammenhang mit der Verwahrungsinitiative, die am 8. Februar von Volk und Ständen angenommen wurde. Die von der Initiative verlangte lebenslängliche, prinzipiell nicht überprüfbare Verwahrung von extrem gefährlichen Gewalt- und Sexualstraftätern steht im Konflikt mit Bestimmungen der EMRK, die eine periodische gerichtliche Haftprüfung vorsehen. Man darf gespannt sein, wie die Behörden das Demokratie- und das Rechtsstaatlichkeitsprinzip in Einklang bringen und den Volkswillen umsetzen werden, ohne international geltendes Recht zu verletzen. Es ist kaum anzunehmen, dass die Schweiz die EMRK kündigen und mit einem entsprechenden Vorbehalt neu unterzeichnen wird, wie dies Bundesrat Christoph Blocher nach der Abstimmung andeutete. Ein solcher Schritt wäre innenpolitisch trotz der deutlichen Annahme der Verwahrungsinitiative kaum mehrheitsfähig und würde der internationalen Glaubwürdigkeit des Landes schweren Schaden zufügen.

Dass die Möglichkeit der Kündigung überhaupt ins Spiel gebracht wurde, ist dennoch illustrativ für die nach wie vor weit verbreitete Skepsis gegenüber dem Völkerrecht im Allgemeinen und den internationalen Menschenrechtsnormen im Speziellen. Die Schweizer sind zwar bereit, sich dem demokratisch gefällten Entscheid ihrer Mitbürger zu unterwerfen, bekunden aber Mühe mit Rechtsvorstellungen, die – wie die Menschenrechte – mit universalem Geltungsanspruch verkündet werden. Der Vorrang des Politischen vor dem Rechtsstaatlichen ist ein zentrales Element des schweizerischen Staatsverständnisses. Dies zeigen auch die heftigen Debatten, die unlängst im Zusammenhang mit der Frage entbrannt sind, wer das letzte Wort bei Einbürgerungen haben soll, das Volk oder der Richter.