

Dr. rer. publ. Jon A. Fanzun

## Schweizerische Menschenrechtspolitik seit dem Zweiten Weltkrieg – ein Überblick

*Die Schweiz versteht sich als ein Land, das sich für das humanitäre Völkerrecht UND die Menschenrechte einsetzt. Der vorliegende Beitrag zeigt aber, dass die weit verbreitete Ansicht, wonach die Eidgenossenschaft traditionsgemäss eine aktive Menschenrechtspolitik betrieben habe, aus historischer Perspektive nicht haltbar ist. Das Selbstbild als Hüterin der Humanität in den internationalen Beziehungen muss insofern relativiert werden, als die Schweiz nicht nur keine Vorreiterin des internationalen Menschenrechtsschutzes, sondern im Gegenteil eine Nachzüglerin war. Dies steht im Gegensatz zu ihrer Pionierrolle im Bereich des humanitären Völkerrechts.*

### Inhaltsübersicht

Einleitung

I. Aussenpolitik und Menschenrechte

II. Die Menschenrechtsidee und die Schweiz

1. Internationalistische und humanitäre Tradition

2. Neutralität und Solidarität

3. Menschenrechtliche Abstinenz

III. Annäherung an den internationalen Menschenrechtsschutz

1. In zwei Anläufen zur Ratifikation der EMRK

2. Die Bedeutung der KSZE für die schweizerische Menschenrechtspolitik

IV. Versuchte Aktivierung der Menschenrechtspolitik

1. Der Menschenrechtsbericht von 1982

2. Menschenrechtskonventionen im innenpolitischen Gegenwind

3. Bilaterale Menschenrechtspolitik

4. Die Frage der menschenrechtlichen Konditionalität

V. Auf dem Weg vom Sonder- zum Normalfall

1. Neukonzeption der Aussenpolitik als Basis der Menschenrechtspolitik

2. Die Menschenrechtskonzeption 2000

3. Aufholen des Ratifikationsrückstandes

4. Menschenrechtliches Engagement

5. Menschenrechte, Entwicklungszusammenarbeit und Aussenwirtschaftspolitik

Schlusswort

Bibliographie

Amtliche Quellen

Nichtamtliche Quellen

Darstellungen

### Einleitung

[Rz 1] Die Schweiz pflegt – wie andere Länder auch – ein positives Selbstbild. Die liberale Staatsordnung, die direkte Demokratie, der Föderalismus und die Rechtsstaatlichkeit sind zentrale Elemente des nationalen Selbstverständnisses. In ausserpolitischen Belangen wird dieses Selbstverständnis durch die Neutralität und die Humanität ergänzt. Während die Neutralität vor allem in den letzten Jahren stark an Ausstrahlung eingebüsst hat, ist das Bild der humanitären Tradition der Schweiz weiterhin unangefochten. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) sowie das Engagement für das humanitäre Völkerrecht werden zur Begründung der humanitären Sonderrolle angeführt.

[Rz 2] Im Rahmen des Selbstbildes als «humanitärer Sonderfall» verstanden und versteht sich die Eidgenossenschaft darüber hinaus als ein Staat, der die Menschenrechte nicht nur im eigenen Land achtet, sondern sich für diese auch auf internationaler Ebene einsetzt. In diesem Zusammenhang bezeichnete der Bundesrat den Einsatz für die Menschenrechte wiederholt als eine «Konstante der schweizerischen Aussenpolitik». Das Engagement für die

Menschenrechte erscheint damit gleichsam als natürliche Fortsetzung der humanitären Tradition der Schweiz und als integraler Bestandteil ihrer aussenpolitischen Solidaritätsmaxime.

[Rz 3] Entspricht dieses Bild der Schweiz als Hüterin des humanitären Völkerrechts *und* der Menschenrechte der Realität? Auf den ersten Blick scheint die Menschenrechtspolitik tatsächlich ein fester Bestandteil helvetischer Aussenpolitik zu sein. So ist die Förderung der Menschenrechte ein in der Verfassung verankertes Ziel der Aussenpolitik und eine Priorität der schweizerischen UNO-Politik. Zudem ist die Schweiz Vertragspartei der meisten weltweiten und europäischen Menschenrechtsabkommen. Auf den zweiten Blick zeigt sich allerdings, dass das Verhältnis der Schweiz zum internationalen Menschenrechtsschutz in den vergangenen Jahrzehnten alles andere als unproblematisch war. Dieser Beitrag legt dar, dass die weit verbreitete Ansicht, wonach die Eidgenossenschaft traditionsgemäss eine aktive Menschenrechtspolitik betrieben habe aus historischer Perspektive nicht haltbar ist. Augenfällig ist diesbezüglich vor allem der frappante Gegensatz zwischen der Pionierrolle, welche die Schweiz als Ursprungsland des Roten Kreuzes im Bereich des humanitären Völkerrechts übernahm, und ihrer generellen Reserviertheit gegenüber dem internationalen Schutz der Menschenrechte.

[Rz 4] Die Schweiz war hinsichtlich ihrer Menschenrechtspolitik bis gegen Ende der 1980er Jahre ein Sonderfall, was eng mit ihrem nach dem Zweiten Weltkrieg eingeschlagenen aussenpolitischen Sonderweg zusammenhängt. Sie war nicht nur keine Vorreiterin des internationalen Menschenrechtsschutzes, sie hinkte im Gegenteil wichtigen menschenrechtspolitischen Entwicklungen hinterher. Die Schweiz bekundete grosse Mühe mit den nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzenden Bestrebungen zum internationalen Schutz der Menschenrechte. So dauerte es 24 Jahre, bis die Schweiz der 1950 ins Leben gerufenen Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) beitrug. Den universellen Menschenrechtsübereinkommen der UNO blieb sie bis in die 1980er Jahre gänzlich fern.

[Rz 5] Aussenminister Pierre Aubert läutete Anfang der 1980er Jahre eine neue Phase schweizerischer Menschenrechtspolitik ein. Unter dem Eindruck der gestiegenen internationalen Bedeutung der Menschenrechte erklärte er die Menschenrechtspolitik zu einer seiner aussenpolitischen Prioritäten. Im Schatten der UNO-Beitrittsfrage etablierte sich das Menschenrechtsthema in den 1980er Jahren langsam aber sicher auf der politischen Agenda. Angesichts unveränderter isolationistischer Tendenzen in Parlament und Bevölkerung waren der Aktivierung der Menschenrechtspolitik aber sehr enge Grenzen gesetzt. Erst in den 1990er Jahren holte die Schweiz einen grossen Teil ihres menschenrechtspolitischen Rückstandes auf. Die Schweiz ratifizierte zahlreiche Menschenrechtskonventionen, denen sie bis dahin ferngeblieben war und engagierte sich im Rahmen ihrer Aussenpolitik vermehrt für menschenrechtliche Anliegen.

[Rz 6] Der vorliegende Beitrag möchte einen Überblick über die Menschenrechtspolitik der Schweiz seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs geben. Der Fokus richtet sich dabei auf die aussenpolitische Dimension des Themas. Der Aspekt der landesinternen Umsetzung der internationalen Menschenrechte bleibt ausgeklammert.

[Rz 7] Der Beitrag folgt einem chronologischen Aufbau und gliedert sich in fünf Teile. Ein einführender Teil diskutiert den allgemeinen Zusammenhang zwischen Aussenpolitik und Menschenrechten. Der zweite Teil behandelt die Haltung der Schweiz gegenüber der nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzenden Internationalisierung der Menschenrechtsidee. Anschliessend werden in einem dritten Teil die ersten Erfahrungen der Schweiz mit dem internationalen Menschenrechtsschutz im Rahmen des Europarats und der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) diskutiert. Der vierte Teil beschäftigt sich mit den 1980er Jahren, in denen die schweizerische Menschenrechtspolitik auf eine konzeptionelle Basis gestellt wurde. Der abschliessende fünfte Teil analysiert die Entwicklungen seit dem Ende des Kalten Kriegs.

## I. Aussenpolitik und Menschenrechte <sup>^</sup>

[Rz 8] Menschenrechte haben sich ursprünglich im innerstaatlichen Rahmen entwickelt und sollten den Einzelnen vor Übergriffen des Staates schützen. Das Völkerrecht und damit auch die staatliche Aussenpolitik beschäftigen sich dagegen mit Fragen von Krieg und Frieden; die Rechte von Individuen hatten darin keinen Platz. Dies änderte sich nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Die Vereinten Nationen erklärten die Menschenrechte zu einer internationalen Angelegenheit, was zur Folge hatte, dass menschenrechtliche Fragen zu einem Gegenstand der Aussenpolitik wurden.

[Rz 9] Dabei zeigte sich bald, dass das Verhältnis zwischen Menschenrechten und Aussenpolitik alles andere als spannungsfrei ist. Die Idee weltweit gültiger Menschenrechte stellt das Individuum ins Zentrum, trachtet nach der Überwindung von staatlichen Grenzen und betont die Gemeinsamkeiten zwischen den Menschen im Sinne einer globalen Zivilgesellschaft. Die Welt der klassischen Aussenpolitik ist demgegenüber eine Staatenwelt, bei welcher der Aussenpolitik die Aufgabe zukommt, die staatliche Souveränität zu wahren. Dementsprechend kontrovers war und ist die Frage nach dem Sinn der Förderung der Menschenrechte in der internationalen Politik im Allgemeinen und im Rahmen der Aussenpolitik im Speziellen.<sup>1</sup>

[Rz 10] Die Trennlinie zwischen Befürwortern und Kritikern einer aktiven Menschenrechtspolitik verläuft ziemlich genau zwischen der realistischen und der idealistischen Schule der Internationalen Beziehungen. Im realistischen Weltbild haben Normen wie die Menschenrechte kaum einen Platz, da die internationale Politik geprägt ist von einem ungezügelter Kampf um Macht in einem anarchischen Umfeld. Das Ziel der Aussenpolitik ist es, die Existenz des Staates zu sichern und dessen Interessen durchzusetzen. Die Verfolgung moralischer Anliegen wäre gemäss dieser Sicht nicht nur unnützlich und weltfremd, sondern könnte gar die materiellen und sicherheitspolitischen Interessen des Staates gefährden.<sup>2</sup>

[Rz 11] Dagegen betont die idealistische Schule der Internationalen Beziehungen die Wichtigkeit von Regeln und Normen in der internationalen Politik. In diesem Weltbild geht Völkerrecht vor Macht. Die idealistische Sichtweise durchbricht dabei die vom Realismus propagierte Dichotomie zwischen normierbarer Innen- und nicht normierbarer Aussenpolitik. Die im Inland geltenden Normen werden dabei auf die internationale Politik übertragen. In diesem Sinne ist die Förderung internationaler Menschenrechte ein legitimes und den staatlichen Interessen dienendes Ziel der Aussenpolitik.<sup>3</sup>

[Rz 12] Ob ein Staat eine aktive Menschenrechtspolitik betreibt, hängt entscheidend von der nationalen Identität und dem daraus abgeleiteten aussenpolitischen Selbstverständnis ab. Eine vom Realismus geprägte Aussenpolitik lässt in der Regel auf eine menschenrechtspolitische Zurückhaltung schliessen. Dagegen kann eine aktive Menschenrechtspolitik als Ausdruck einer idealistischen Orientierung gedeutet werden. In der Realität ist die Aussenpolitik der meisten Staaten von einer Mischung realistischer *und* idealistischer Elemente geprägt. Die Frage ist dann nur, welche Sichtweise dominiert und im Falle eines Zielkonflikts vorgeht.

## **II. Die Menschenrechtsidee und die Schweiz ^**

[Rz 13] Die Schweiz engagierte sich bereits im 19. Jahrhundert im Rahmen einer kooperativen Aussenpolitik für humanitäre Anliegen in der internationalen Politik. Der Bundesrat setzte diese Tradition nach 1945 fort, etwa durch sein Engagement für das humanitäre Völkerrecht. Der neu aufkommenden Idee universell gültiger Menschenrechte stand die Schweiz dagegen sehr reserviert gegenüber. Die Schweiz trat weder den Vereinten Nationen (UNO) noch dem Europarat bei und schloss sich dadurch weitgehend vom multilateralen Menschenrechtsschutz auf universeller und regionaler Ebene aus.

### **1. Internationalistische und humanitäre Tradition ^**

[Rz 14] Auch die schweizerische Aussenpolitik ist von der beschriebenen Ambivalenz zwischen einer realistischen und einer idealistischen Traditionslinie gekennzeichnet. Diese Traditionslinien lassen sich idealtypisch mit den Stichworten «Staatsräson» und «Altruismus» umschreiben. Einerseits verfolgte die Schweiz mit ihrer Aussenpolitik das Ziel, die eigene Souveränität und Unabhängigkeit zu verteidigen und die eigene Wohlfahrt zu fördern. Die Durchsetzung national-egoistischer Interessen ist das alles durchdringende Motiv dieser Traditionslinie, die im Unabhängigkeitsziel und in der Neutralität ihren Ausdruck findet. Andererseits liess sich die Eidgenossenschaft aber auch von altruistischen Motiven leiten, was sich in einer weltoffenen, kooperativen und solidarischen Aussenpolitik niederschlug.<sup>4</sup>

[Rz 15] Der Gegensatz zwischen aussenpolitischer Abstinenz und Weltoffenheit war in der Aussenpolitik der Schweiz nie absolut. Sie war immer weltoffen und abgeschlossen zugleich. Allerdings veränderte sich die Gewichtung zwischen der realistischen und der idealistischen Komponente im Verlauf der Zeit. Die diesbezüglichen

aussenpolitischen Akzentverschiebungen wirkten sich zumeist unmittelbar auf das humanitäre und menschenrechtliche Engagement der Schweiz aus.

[Rz 16] Die Hauptaufgabe der Aussenpolitik des 1848 gegründeten Bundesstaates bestand darin, die Souveränität und Unabhängigkeit zu wahren, gegen Interventionen von aussen zu verteidigen und zugleich die Ergebnisse der liberalen Revolution von 1847 vor dem monarchischen Ausland zu schützen. Entsprechend proklamierte der Zweckartikel der Bundesverfassungen von 1848 und 1874 die Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen als ersten Zweck und zugleich einziges aussenpolitisches Ziel der Eidgenossenschaft.<sup>5</sup>

[Rz 17] Die Neutralität galt als das wichtigste Mittel zur Sicherung der Unabhängigkeit und zur Wahrung der Souveränität.<sup>6</sup> Sie sollte entsprechend den eigenen Interessen flexibel gehandhabt werden. Sie war Ausdruck der egoistischen Staatsräson, die keiner moralischen Legitimation bedurfte. Dies unterstreicht den national-egoistischen Charakter der Aussenpolitik, wie er in der Verfassung und im Denken jener Zeit zum Ausdruck kommt. Die Verfassung enthielt folgerichtig keine Hinweise auf moralische Grundsätze oder altruistische Motive der schweizerischen Aussenpolitik.

[Rz 18] Der Vorrang der Existenzsicherung, die eindimensionale aussenpolitische Zielsetzung sowie der äusserst knapp bemessene Verwaltungsapparat dürfen allerdings nicht dazu verleiten, das Bild eines Landes ohne Aussenpolitik zu zeichnen. Im Lichte der neueren Forschung zeigt sich vielmehr, dass die Schweiz eine bisher wenig beachtete integrationspolitische Tradition aufweist und eine äusserst initiative und kreative Aussenpolitik betrieb. So förderte die Eidgenossenschaft die Institutionalisierung der internationalen Zusammenarbeit, war Sitzstaat vieler der neu geschaffenen Organisationen, setzte sich für die Kodifizierung und Weiterentwicklung des Völkerrechts ein und fühlte sich ganz allgemein dem Gedanken der internationalen Nützlichkeit verpflichtet.<sup>7</sup>

[Rz 19] Parallel zu dieser auf die Lösung von Sachproblemen ausgerichteten Aussenpolitik bildete sich in der Schweiz ein von altruistischen Motiven inspiriertes Sendungsbewusstsein heraus. Dieses basierte auf der Vorstellung, eine Ausnahme von der europäischen Norm zu sein. Die junge Eidgenossenschaft war antimonarchisch, antihegemonial, antiimperialistisch, antizentralistisch, antisprachnationalistisch.<sup>8</sup> Kurzum, die Schweiz verstand sich als Antithese zu ihrer Umwelt.<sup>9</sup> Ausgehend vom Selbstverständnis, eine Musterrepublik zu sein, entwickelte die Eidgenossenschaft im Verlauf der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Vorstellung, eine politische und moralische Vorbildrolle für andere Staaten einnehmen zu können.<sup>10</sup>

[Rz 20] Im Mittelpunkt des humanitär-karitativen Wirkens stand der Gedanke, die Leiden der Menschen im Krieg zu lindern. Als Ursprungsland des Roten Kreuzes und als Depositarstaat der Genfer Konventionen entwickelte die Schweiz eine spezielle Affinität zum Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und übernahm eine Pionierrolle im Bereich des humanitären Völkerrechts. Der Bundesrat förderte die Weiterentwicklung und Kodifizierung des humanitären Völkerrechts, setzte sich für dessen Einhaltung ein und unterstützte das IKRK in vielfältiger Form.<sup>11</sup>

[Rz 21] Die Schweiz betrachtete das Engagement für das humanitäre Völkerrecht und das IKRK als innerlich zur Neutralität gehörend. Humanitäres Völkerrecht und Neutralitätsrecht entstanden im Zusammenhang mit dem klassischen Kriegsvölkerrecht und akzeptierten das Recht zum Krieg (*ius ad bellum*) als natürliches Recht der Staaten. Der Einsatz für die Kriegsoffer verstand sich als unpolitisch oder überpolitisch und erschien deshalb als natürliche Ergänzung zur passiven Neutralität.<sup>12</sup>

[Rz 22] Neutralität und Solidarität liessen sich allerdings nicht immer auf einen Nenner bringen. So musste sich die Schweiz bei der Frage des Völkerbundesbeitritts zwischen Neutralität und Solidarität, zwischen Beitritt und Abseitsstehen entscheiden. Sie entschied sich für ersteres, gab 1920 die integrale Neutralität zugunsten einer differentiellen auf und trat dem Völkerbund bei. Im Rückblick erscheint der Völkerbundsbeitritt als Höhepunkt idealistischer Aussenpolitik und als Symbol einer weltoffenen Schweiz.<sup>13</sup> Der aussenpolitische Aufbruch war allerdings von kurzer Dauer. Im Gefolge des Abessinienkonflikts liess sich die Schweiz von der Pflicht, Wirtschaftssanktionen gegen Friedensbrecher zu verhängen, befreien und kehrte 1938 in den sicheren Hafen der integralen Neutralität zurück. Dies markierte das Ende der offenen und dynamischen schweizerischen Aussenpolitik der Zwischenkriegszeit.

## 2. Neutralität und Solidarität ^

[Rz 23] Das Ende des Zweiten Weltkriegs markiert eine deutliche Zäsur in der internationalen Politik und läutete den Niedergang des klassischen Völkerrechts und dessen Souveränitätsverständnisses ein. Das von der Organisation der Vereinten Nationen propagierte System der kollektiven Sicherheit entzog den Staaten einerseits das Recht zum Krieg. Andererseits erklärte die UNO-Charta die Förderung und den Schutz der Menschenrechte zu einem internationalen Anliegen und zu einem der Hauptziele der neu geschaffenen Organisation.<sup>14</sup>

[Rz 24] Bereits am 10. Dezember 1948 konnte die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ohne grössere Widerstände seitens der damaligen UNO-Mitgliedstaaten verabschiedet werden. Unter dem Eindruck der Arbeiten an der Menschenrechtserklärung begannen – noch vor deren Verabschiedung – im Rahmen des Europarats die Arbeiten an der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte. Letztere konnte am 4. November 1950 in Rom unterzeichnet werden und trat drei Jahre später, am 3. September 1953, in Kraft. Damit waren schon wenige Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs die Grundsteine für den weltweiten und europäischen Menschenrechtsschutz gelegt.

[Rz 25] Die Internationalisierung der Menschenrechtsidee im Rahmen der UNO und des Europarats mag zwar wenig spektakulär gewesen sein und wurde schon bald durch den gegen Ende der 1950er Jahre ausbrechenden Kalten Krieg überdeckt und in den Hintergrund gedrängt. Dennoch: Dieser schon im Zweiten Weltkrieg eingeschlagene Weg der Internationalisierung der Menschenrechte symbolisiert einen moralischen, völkerrechtlichen und politischen Bruch mit der vor 1945 geltenden internationalen Ordnung.

[Rz 26] Für die Eidgenossenschaft bedeutete das Ende des Zweiten Weltkriegs im Unterschied zu den meisten anderen Staaten keine Zäsur. Sie hatte den Zweiten Weltkrieg relativ unbeschadet überlebt und betrachtete diesen im Rückblick als eine bestandene Bewährungsprobe. Die Schweiz führte dies vor allem auf ihre Neutralitätspolitik und ihre Armee zurück. Trotz der massiven internationalen Kritik an ihrer Neutralität hielt der Bundesrat auch nach 1945 an diesem bewährten aussenpolitischen Instrument fest. Mehr noch, er erhob die Neutralität zu einem identitätsstiftenden Wesensmerkmal schweizerischer Eigenart und machte sie zum Dreh- und Angelpunkt seiner gesamten Aussenpolitik. Das Festhalten an der Neutralität hatte einen aussenpolitischen Alleingang und eine selbst gewählte Abstinenz von der weltpolitischen Bühne zur Folge. Das Symbol für diesen Sonderweg der Schweiz ist die über ein halbes Jahrhundert dauernde Nichtmitgliedschaft der Schweiz in der UNO.<sup>15</sup>

[Rz 27] Um die nachteiligen Konsequenzen der Neutralitätsmaxime zu kompensieren und deren Nützlichkeit für die Völkergemeinschaft hervorzuheben, stellte Bundesrat Max Petitpierre, von 1945 bis 1961 Vorsteher des Politischen Departements (EPD), dieser die Solidarität zur Seite.<sup>16</sup> Die Betonung der Solidarität mit der Welt sollte die Nachteile der neutralitätspolitischen Abstinenz kompensieren, legitimieren und der drohenden internationalen Isolation entgegenwirken. Die Solidarität verstand sich in der Lesart des Bundesrats als unpolitisch und umfasste eine kooperative und eine humanitäre Dimension. Der Kern aussenpolitischen Konzeption, die man als «Petitpierre-Doktrin» bezeichnen kann, bildete die Unterscheidung zwischen «technischen» und «politischen» Bereichen der internationalen Politik. Auf der Basis dieser Unterscheidung trat die Schweiz nach 1946 rasch den meisten Spezialorganisationen und -programmen der UNO bei, die sich mit wirtschaftlichen, sozialen und humanitären Fragen beschäftigten.

[Rz 28] Ein wichtiges Element, um der Neutralität einen ethischen und moralischen Anstrich zu geben, war wie schon vor dem Zweiten Weltkrieg der Gedanke der Humanität. Im Rahmen der so genannten «humanitären Solidarität» engagierte sich die Schweiz weiterhin stark für die Kodifikation und Durchsetzung des humanitären Völkerrechts und unterstützte die Arbeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz. Die Schweiz sah sich als ein vom Krieg verschontes Land zudem moralisch verpflichtet, einen finanziellen Beitrag zum Wiederaufbau des durch den Krieg verwüsteten Kontinents zu leisten. Aus dieser zuerst auf Europa beschränkten Hilfe sollte im Verlauf der Jahre die Entwicklungshilfe für die Dritte Welt hervorgehen.<sup>17</sup>

## 3. Menschenrechtliche Abstinenz ^

[Rz 29] Die Entwicklungshilfe und das Engagement für das humanitäre Völkerrecht bildeten die zentralen Elemente der Solidaritätsmaxime und prägten das aussenpolitische Selbstverständnis der Schweiz als humanitärer Sonderfall

nachhaltig. Die Erweiterung der Solidaritätsmaxime um eine menschenrechtliche Komponente war dagegen kein Thema. Die Haltung der offiziellen Schweiz gegenüber dem internationalen Menschenrechtsschutz war während Jahrzehnten von Skepsis und Abneigung geprägt. Das bedeutet nicht, dass die Schweiz den Menschenrechtsgedanken als solchen abgelehnt hätte. Als rechtsstaatlich-demokratisches Land bekannte sich die Schweiz zu den Grundrechten. Zu schaffen machte ihr in erster Linie die Internationalisierung der Menschenrechte und die damit verbundene Kodifizierung, Multilateralisierung und Politisierung der Menschenrechte. Diese Tendenzen standen in einem ausgeprägten Spannungsverhältnis zum Souveränitäts- und Neutralitätsverständnis der Schweiz.

[Rz 30] Während die Idee universell gültiger Menschenrechte letztlich auf einem idealistischen Bild der internationalen Politik basiert, liess sich die schweizerische Aussenpolitik nach 1945 stark vom politischen Realismus leiten. Die politischen Entscheidungsträger perzipierten die internationalen Beziehungen vornehmlich als einen anarchischen Machtkampf zwischen rivalisierenden Staaten.<sup>18</sup> Moralische Anliegen wie die Menschenrechte hatten in dieser aussenpolitischen Konzeption einen schweren Stand, da die internationale Politik als nicht normierbar und unberechenbar wahrgenommen wurde. Weit verbreitet war auch die Meinung, dass die Orientierung der Aussenpolitik an Normen wie den Menschenrechten die Entscheidungsträger unnötig in ihrer Handlungsfreiheit einschränken würde.<sup>19</sup>

[Rz 31] Eine aktive Menschenrechtspolitik passte zudem nicht in die Konzeption der unpolitischen Solidarität. Das Spannungsfeld zwischen dem aus dem Souveränitätsprinzip abgeleiteten Verbot der Einmischung in innerstaatliche Angelegenheiten und der Menschenrechtsidee machten diese nämlich zu einer hochpolitischen Angelegenheit. Dies umso mehr, als die Menschenrechtsthematik durch den Ost-West-Gegensatz stark ideologisiert war.

[Rz 32] Besondere Mühe bekundete die Schweiz mit der internationalen Kodifizierung der Menschenrechte. Diese waren ein Teil des modernen Völkerrechts, im Gegensatz zum humanitären Völkerrecht, das sich aus dem klassischen Völkerrecht entwickelt hatte. Das Souveränitäts- und Unabhängigkeitsverständnis der Schweiz war noch stark vom klassischen Völkerrecht geprägt. Der Entwicklung des modernen Völkerrechts von einem Koexistenz- zu einem Kooperations- und Integrationsrecht stand die Schweiz skeptisch bis ablehnend gegenüber, da sie Einschränkungen ihrer Souveränität befürchtete.<sup>20</sup>

[Rz 33] Die Haltung gegenüber den Entwicklungen des modernen Völkerrechts wirkte sich auch auf den Bereich der Menschenrechte aus. So war das Schweizer Verhältnis zum menschenrechtlichen Vertragswerk der Vereinten Nationen und des Europarats über Jahrzehnte hinweg von einer tiefen Skepsis geprägt. Eine der wenigen diesbezüglichen Ausnahmen betraf den Internationalen Gerichtshof in Den Haag, dem die Schweiz bereits 1948 beitrug.<sup>21</sup>

[Rz 34] Neben der weltanschaulichen und völkerrechtlichen Abneigung gegenüber den internationalen Entwicklungen der Nachkriegszeit im Allgemeinen und den Menschenrechten im Speziellen schränkte die von der Schweiz nach 1945 praktizierte Neutralitätspolitik auch die praktischen Möglichkeiten, sich an den multilateralen Bemühungen zum Schutz der Menschenrechte zu beteiligen, empfindlich ein. Negativ bemerkbar machte sich hierbei vor allem die Nichtmitgliedschaft der Schweiz in zwei zentralen Foren des internationalen Menschenrechtsschutzes, der UNO und im Europarat. Aufgrund ihrer Abstinenz schloss sich die Schweiz weitgehend und freiwillig von der Weiterentwicklung und Kodifizierung der Menschenrechte aus. Dies war eigentlich eine paradoxe Situation, verfolgen doch sowohl das humanitäre Völkerrecht als auch die Menschenrechte dasselbe Ziel, den Schutz der Menschwürde.

[Rz 35] Indem sich die Schweiz während Jahrzehnten von den Bemühungen um den internationalen Menschenrechtsschutz fernhielt und sich auf die Förderung des humanitären Völkerrechts konzentrierte, praktizierte sie eine Politik, die man als «asymmetrische Solidarität» bezeichnen kann. Dieser ausgeprägte Gegensatz blieb trotz Annäherung an den internationalen Menschenrechtsschutz ein prägendes Merkmal der «humanitären Dimension» der schweizerischen Aussenpolitik.

### **III. Annäherung an den internationalen Menschenrechtsschutz ^**

[Rz 36] Zu einer etwas positiveren Beurteilung des internationalen Menschenrechtsschutzes fand die Schweiz in der Amtszeit des Sozialdemokraten Willy Spühler, der dem Aussenministerium von 1966 bis 1970 vorstand. Im Gegensatz zu seinem Vorgänger, Friedrich Traugott Wahlen, der eine überaus traditionelle aussenpolitische Linie vertrat, bildete die politische Öffnung die erklärte Leitlinie des neuen Aussenministers. Pierre Graber, der das Aussenministerium von Spühler übernahm, führte den von seinem Vorgänger eingeleiteten Weg der aussenpolitischen Öffnung in den Grundzügen weiter. In seine Amtszeit fallen die Ratifikation der EMRK und die Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte von Helsinki, zwei wichtige menschenrechtliche Dokumente.

## 1. In zwei Anläufen zur Ratifikation der EMRK <sup>^</sup>

[Rz 37] Die Schweiz gehörte dem 1949 gegründeten Europarat lange Jahre nicht an. Der Bundesrat erachtete einen Beitritt als nicht mit der Neutralitätspolitik vereinbar. Zudem beurteilte er die Strassburger Organisation überwiegend negativ. Ende der 1950er Jahre vollzog der Bundesrat in der Europaratsfrage einen abrupten Meinungswechsel. Er befürwortete nun einen Beitritt zum Europarat und erklärte diesen als mit der Neutralitätspolitik vollkommen vereinbar. Nach einer für Schweizer Verhältnisse sehr kurzen Debatte trat die Schweiz dem Europarat am 6. Mai 1963 bei.<sup>22</sup> Bereits vor dem Europaratsbeitritt beschäftigte man sich in der Verwaltung mit der Frage des Beitritts zur Europäischen Menschenrechtskonvention und zur Europäischen Sozialcharta. Politische Aktualität erlangten diese Fragen aber erst nach erfolgtem Beitritt zur Strassburger Organisation.<sup>23</sup>

[Rz 38] Es war Bundesrat Willy Spühler, der die EMRK-Beitrittsfrage zu einer seiner aussenpolitischen Prioritäten erhob. Spühler musste allerdings feststellen, dass der Appell an die internationale Solidarität und der Hinweis auf die rechtliche Harmlosigkeit der Konvention nicht ausreichten, um die Gegnerinnen und Gegner des Beitritts umzustimmen. Zu diesen gehörten zum einen die Frauenverbände, die sich empört zeigten, dass der Bundesrat den EMRK-Beitritt erwog, bevor das allgemeine Frauenstimmrecht in der Schweiz verwirklicht war. Zum anderen erwuchs der EMRK im Parlament eine Fundamentalopposition, die sich gegen jegliche aussenpolitische Öffnung stemmte und sich auf den Standpunkt stellte, dass Menschenrechtsfragen innerstaatliche Angelegenheiten seien, in die sich die «fremden Richter» in Strassburg nicht einzumischen hätten.

[Rz 39] Die konservativen Beitrittsgegner erblickten in der EMRK eine Gefahr für die föderale Struktur des Landes und befürchteten, dass die Unterstellung unter die Strassburger Jurisdiktion die gesetzgebenden Kompetenzen des Parlaments und des Stimmvolkes ungebührlich einschränken und damit das Demokratieprinzip unterhöhlen könnte. Im Diktum der «fremden Richter» manifestierte sich die in der Schweiz weit verbreitete Ansicht des Vorrangs des Demokratieprinzips vor dem Rechtsstaatsprinzip, der Politik vor dem Recht. Angesichts der starken Opposition gegen die EMRK, die von den Frauenorganisationen bis hin zur nationalkonservativen Rechten reichte, blieb es Bundesrat Spühler versagt, die Schweiz zum Beitritt zur EMRK zu führen; er scheiterte wenige Monate vor seinem Rücktritt am Nein des Ständerats.

[Rz 40] Erst nachdem die wichtigsten rechtlichen Unvereinbarkeiten zwischen schweizerischem Recht und Konvention beseitigt waren, unternahm der Bundesrat einen zweiten Anlauf zur Ratifikation der EMRK. Bundesrat Pierre Graber war es vergönnt, die Ratifikation unter Dach und Fach bringen: 1974 ratifizierte die Eidgenossenschaft die EMRK. Dem Beitritt haftete allerdings der Makel an, dass der Bundesrat aus Furcht, die gesamte Vorlage zu gefährden, auf die Ratifikation des ersten und vierten Zusatzprotokolls zur Konvention verzichtete. Zwei Jahre später beschloss der Bundesrat allerdings, das erste Zusatzprotokoll zu unterzeichnen.<sup>24</sup>

[Rz 41] Im Rückblick betrachtet, bewegten sich die Debatten um die Ratifikation der EMRK zwischen Übertreibung und Verharmlosung. Im Bemühen, die teilweise masslos übertriebenen Ängste vor Souveränitätseinbussen der Beitrittsgegner zu entkräften, spielten die Befürworter und der Bundesrat die rechtliche Qualität der Konvention herunter und taxierte die Wahrscheinlichkeit von Verurteilungen der Schweiz durch die Strassburger Instanzen als äusserst gering ein. Diese Einschätzung sollte sich schon bald als falsch erweisen. Im Verlaufe der Jahre wurde die Schweiz wiederholt vom Gerichtshof in Strassburg verurteilt. Dies führte einerseits zu Abwehrreflexen und liess die Diskussion um die «fremden Richter» immer wieder aufflackern. Andererseits musste die Schweiz auch erkennen, dass ihr Rechtssystem aus menschenrechtlicher Sicht nicht so perfekt war, wie man selber glaubte. Der EMRK-Beitritt zeitigte dementsprechend innerstaatliche Konsequenzen, etwa in der Rechtsprechung oder in punktuellen Rechtsanpassungen.

[Rz 42] Mit zunehmender Zeitdauer machten die Souveränitätsängste jedoch einer positiveren Beurteilung der EMRK Platz. Die Erfahrungen mit der Konvention halfen entscheidend mit, die tiefe Skepsis gegenüber dem internationalen Menschenrechtsschutz langsam zu überwinden. Darin und in der Bereitschaft, die eigene Souveränität einzuschränken, liegt die zentrale Bedeutung für die schweizerische Menschenrechtspolitik. Denn der Einsatz für die Menschenrechte in der internationalen Politik setzt voraus, dass man selber akzeptiert, dass die Menschenrechtsproblematik nicht eine ausschliessliche innerstaatliche Angelegenheit ist. Mit dem Beitritt zur EMRK hatte die Schweiz diesen Grundsatz anerkannt.<sup>25</sup>

[Rz 43] Noch weit mehr Mühe als mit der EMRK bekundete die Schweiz mit der Sozialcharta, obwohl die zuständigen Verwaltungsstellen letztere wegen der Möglichkeit der partiellen Ratifizierbarkeit und der geringeren Verpflichtungskraft anfänglich als rechtlich und politisch unproblematisch einschätzten. Weil die Ratifikation der EMRK Priorität genoss, kam man im Dossier Sozialcharta während Jahren kaum vom Fleck. Im Laufe der Zeit wuchsen zudem die verwaltungsinternen Differenzen betreffend die Beitrittsfrage.

[Rz 44] Am 6. Mai 1976 unterzeichnete Aussenminister Graber die Sozialcharta. Damit schien es, als gehöre das Hickhack zwischen den Ämtern der Vergangenheit an. Dem war allerdings nicht so. Unter dem Eindruck der massiven Kritik der Arbeitgeberverbände stemmte sich das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) mit dem Argument der rechtlichen Unvereinbarkeit einzelner Chartabestimmungen mit dem schweizerischen Recht mit aller Kraft gegen die vom Aussenministerium angestrebte rasche Verabschiedung einer Ratifikationsbotschaft. Der Bundesrat griff in der verfahrenen Situation zu einer gutschweizerischen Kompromisslösung und führte eine breit angelegte Vernehmlassung bei Parteien, Kantonen und Verbänden durch; eine Alibiübung, um Zeit zu gewinnen, waren die Positionen doch schon lange bezogen und bekannt. Damit nahm das politische Seilziehen um die Sozialcharta ihren Gang, wobei damals wohl kaum jemand ahnte, dass die Charta bis zum heutigen Tag nicht ratifiziert werden sollte.<sup>26</sup>

## **2. Die Bedeutung der KSZE für die schweizerische Menschenrechtspolitik ^**

[Rz 45] Eines der grössten Verdienste der KSZE ist es, die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu einem Prinzip der internationalen Politik gemacht zu haben. Mit der Aufnahme des Prinzips Nummer VII in den Dekalog der Schlussakte von Helsinki anerkannten die Teilnehmerstaaten, dass die Menschenrechte eine unabdingbare Voraussetzung für Frieden und Entspannung zwischen den Staaten sind. Die Wichtigkeit der Menschenrechte wurde zudem durch den so genannten «Dritten Korb» der Schlussakte unterstrichen, der humanitären und menschenrechtlichen Fragen gewidmet war.<sup>27</sup>

[Rz 46] Im Unterschied zu ihrer langjährigen Abstinenz vom Europarat beteiligte sich die Schweiz von Anfang an am KSZE-Prozess.<sup>28</sup> Neben der Bestätigung der Neutralität und dem Projekt für ein System der friedlichen Streitbeilegung etablierte sich das Thema Menschenrechte im Laufe des Prozesses als dritte Priorität der Schweiz. Als Staat, der gesinnungsmässig klar zum westlichen Lager gehörte, vertrat die Eidgenossenschaft in menschenrechtlichen und humanitären Fragen westliche Positionen. Die Schweizer Delegation war aber um einen moderaten Tonfall bemüht und verzichtete auf die öffentliche Anprangerung von Menschenrechtsverletzungen in den Ostblockstaaten.

[Rz 47] Insgesamt gesehen, setzte sich die Schweiz im Rahmen der KSZE in einem für sie ungewöhnlichen Ausmass für die Menschenrechte ein. Dies lag erstens daran, dass der KSZE-Prozess es der Schweiz ermöglichte, eine aktive Politik zu betreiben, ohne die althergebrachten aussenpolitischen Grundsätze in Frage zu stellen. Entsprechend konnte der Bundesrat auf breite innenpolitische Unterstützung für seine Politik zählen. Zweitens war die Schweizer Diplomatie für einmal nicht institutionell benachteiligt und fand den Spielraum vor, der ihr wegen ihrer Abstinenz von multilateralen Organisationen – namentlich von der UNO – ansonsten fehlte.

[Rz 48] Drittens konnten sich die Behörden nach der Unterzeichnung der Schlussakte bei ihren menschenrechtlichen Vorstössen auf ein zumindest politisch verbindliches Dokument berufen. Ausserhalb des KSZE-Rahmens fehlte der Schweiz eine solche Abstützung, da sie ausser der EMRK – die nur im Verhältnis zu westeuropäischen Staaten angerufen werden konnte – keine weiteren internationalen Menschenrechtsübereinkommen ratifiziert hatte. Während die Schweiz auf der Basis der Schlussakte bei den Ostblockstaaten verschiedentlich intervenierte, galt ausserhalb des Kreises der KSZE-Staaten weiterhin der Grundsatz der Nichtintervention, von dem das EPD nur ausnahmsweise

abwich.

[Rz 49] Im Verlauf der 1970er Jahre legte die Schweiz mit dem Beitritt zum Europarat und der Ratifikation der EMRK sowie mit der Teilnahme am KSZE-Prozess wichtige Grundlagen ihrer zukünftigen Menschenrechtspolitik. Dies vermag allerdings nicht darüber hinwegzutäuschen, dass die Schweiz ein Zaungast des internationalen Menschenrechtsschutzes blieb. Die EMRK sollte bis Mitte der 1980er Jahre die einzige wichtige Menschenrechtskonvention mit Schweizer Beteiligung bleiben. Als Nichtmitglied der UNO verfolgte die Schweiz deren Bemühungen um den internationalen Menschenrechtsschutz weiterhin nur aus der Ferne. Aufgrund ihrer selbst auferlegten Neutralitätspolitischen Zurückhaltung blieb die öffentlich geäußerte menschenrechtliche Kritik an die Adresse anderer Staaten die absolute Ausnahme. Von einer aktiven Menschenrechtspolitik konnte zu dieser Zeit jedenfalls noch keine Rede sein.

## **IV. Versuchte Aktivierung der Menschenrechtspolitik ^**

[Rz 50] Ende der 1970er Jahre kam Bewegung in die schweizerische Aussen- und Menschenrechtspolitik. Ähnlich wie Bundesrat Spühler rund ein Jahrzehnt zuvor wollte Pierre Aubert, der 1978 die Leitung des Aussenministeriums übernahm, die ideelle Komponente der Aussenpolitik stärker betonen. Entsprechend war die Aktivierung der Menschenrechtspolitik eine seiner erklärten aussenpolitischen Prioritäten. Auberts Aussen- und Menschenrechtspolitik stiess auf heftigen innenpolitischen Widerstand. Unter der Ägide des sozialdemokratischen Magistraten gelang es zwar, die Menschenrechtspolitik auf eine solide konzeptionelle Basis zu stellen. Dem selbst formulierten Anspruch, die Menschenrechtspolitik zu einem wichtigen Pfeiler der helvetischen Aussenpolitik zu machen, konnte Aubert allerdings nicht gerecht werden.

### **1. Der Menschenrechtsbericht von 1982 ^**

[Rz 51] Während Bundesrat Pierre Graber den Menschenrechten im Rahmen seiner Aussenpolitik keine besondere Bedeutung beigemessen hatte, war die Menschenrechtspolitik eine der erklärten aussenpolitischen Prioritäten von Pierre Aubert.<sup>29</sup> Bereits an seinem ersten Arbeitstag als Bundesrat, am 1. Februar 1978, beauftragte er sein Departement, einen Bericht über die bisherigen Aktivitäten der Schweiz im Bereich der Menschenrechte anzufertigen und Möglichkeiten aufzuzeigen, wie das menschenrechtliche Engagement verstärkt werden könne. Zur Beantwortung der von Aubert aufgeworfenen Fragen wurde im Aussenministerium eine Arbeitsgruppe gebildet. Im April 1978 erstattete die Arbeitsgruppe Aubert ihren Bericht. Dieser hielt fest, dass die Menschenrechtsproblematik keine vorübergehende Modeerscheinung sei, sondern sich auf der internationalen Agenda etabliert habe. Illustriert wurde dies am Beispiel des KSZE-Prozesses und der von US-Präsident Jimmy Carter initiierten Aktivierung der amerikanischen Menschenrechtspolitik. In Bezug auf die schweizerische Menschenrechtspolitik stellte der Bericht einige Defizite fest und machte Vorschläge, wie das Schweizer Engagement zugunsten der Menschenrechte erhöht werden könnte.

[Rz 52] In der zweiten Hälfte der 1970er Jahre schaltete sich auch das Parlament vermehrt in die Menschenrechtsdiskussion ein, indem es Auskunft über die schweizerische Menschenrechtspolitik verlangte und diesbezügliche Verbesserungsvorschläge machte. Einer dieser Vorschläge kam von der sozialdemokratischen Nationalrätin Gabrielle Nanchen, die den Bundesrat in einem am 2. Oktober 1978 eingereichten Postulat aufforderte, die Möglichkeit eines verstärkten Engagements zugunsten der Menschenrechte in einem Bericht darzulegen.<sup>30</sup> Bundesrat Aubert nahm diesen Vorschlag dankend entgegen, da der Vorstoss von Frau Nanchen weitgehend seiner eigenen Initiative entsprach. Der Anstoss aus dem Parlament gab der Regierung die Möglichkeit, ihre Menschenrechtspolitik offiziell in einem Bericht zu umreissen.

[Rz 53] Weil andere Geschäfte – namentlich die Vorbereitung der UNO-Abstimmung – Priorität genossen, dauerte es fast vier Jahre, bis der Bundesrat 1982 seinen Bericht zur schweizerischen Menschenrechtspolitik als Antwort auf das Postulat Nanchen präsentierte.<sup>31</sup> Darin zeichnete die Regierung die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes nach dem Zweiten Weltkrieg nach und hob die gestiegene Bedeutung der Menschenrechte für die internationale Politik hervor. Selbstkritisch ortete der Bundesrat Defizite in seiner bisherigen Menschenrechtspolitik. Während die Schweiz in der Ausarbeitung des humanitären Völkerrechts eine Vorreiterrolle gespielt habe, sei sie im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes in Rückstand geraten. Erwähnt wurden

in diesem Zusammenhang die zahlreichen nicht ratifizierten menschenrechtlichen Konventionen sowie die Nichtmitgliedschaft in der für Menschenrechtsfragen zentralen Organisation der Vereinten Nationen.

[Rz 54] Der Bericht kam zum Schluss, dass die Schweiz im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes mehr tun könnte und sollte als bisher. Zu einer kohärenten Aussenpolitik gehöre nämlich der weltweite Einsatz zum Schutz der Menschenrechte. Die Verstärkung des menschenrechtlichen Engagements begründete der Bundesrat explizit mit der Maxime der Solidarität und ihrer humanitären Tradition. Überdies sei die Einhaltung der Menschenrechte eine unabdingbare Voraussetzung für Frieden und Entspannung auf der Welt, weshalb der Menschenrechtspolitik auch eine friedenspolitische Funktion zukomme.<sup>32</sup>

[Rz 55] Der Menschenrechtsbericht umriss die bisherigen Aktivitäten der Schweiz zugunsten des internationalen Menschenrechtsschutzes und postulierte eine Aktivierung des Menschenrechtsengagements auf bilateraler, europäischer und weltweiter Ebene. Das menschenrechtliche Konzept des Bundesrats stützte sich dabei im wesentlichen auf drei Säulen: Die erste Säule bildete die Ratifikation internationaler Menschenrechtsabkommen. Ein zweites wichtiges Element sollte das Engagement im Rahmen internationaler Organisationen und Konferenzen bilden. Hierbei ging es einerseits um die Mitarbeit an der Ausarbeitung neuer Vertragsinstrumente oder an der Formulierung menschenrechtlicher Deklarationen. Andererseits sollten finanzielle Beiträge an internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen geleistet werden, die sich für den internationalen Menschenrechtsschutz einsetzten. Drittens sah der Bericht vermehrte bilaterale Interventionen bei menschenrechtsverletzenden Staaten vor.<sup>33</sup>

[Rz 56] Mit dem Menschenrechtsbericht von 1982 hatte der Bundesrat eine konzeptionelle Basis für seine Menschenrechtspolitik gelegt, deren Grundzüge zum Teil bis heute seine Politik prägen. Demgegenüber fehlte der Menschenrechtspolitik in den 1980er Jahren eine solide institutionelle und finanzielle Basis. Erst 1986 wurde die zuvor von einzelnen Personen in der Völkerrechtsdirektion praktisch ad hoc geführte Menschenrechtspolitik in einem kleinen Dienst für Menschenrechte zusammengefasst. Es dauerte weitere drei Jahre, bis der Bundesrat seine Menschenrechtspolitik 1989 mit einem eigenen kleinen Budget von anfänglich 500'000 Franken für die Unterstützung menschenrechtlicher Projekte ausstattete.<sup>34</sup>

## 2. Menschenrechtskonventionen im innenpolitischen Gegenwind ^

[Rz 57] Die Ratifikation von Menschenrechtsabkommen war eine der erklärten Prioritäten der Menschenrechtspolitik in den 1980er Jahren. Im Vordergrund standen die zwei UNO-Menschenrechtspakte von 1966, die Zusatzprotokolle eins und vier zur EMRK sowie Europäische Sozialcharta.

[Rz 58] In seinem dritten UNO-Bericht von 1977 kündete der Bundesrat erstmals an, den beiden UNO-Pakten über bürgerliche und politische Rechte beziehungsweise über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte beizutreten.<sup>35</sup> In den nachfolgenden Jahren wiederholte die Regierung die Absicht, die Pakte in naher Zukunft zu unterzeichnen und dem Parlament zur Ratifikation vorzuschlagen. Dazu kam es vorerst nicht. Gegen Ende 1984 waren die Vorarbeiten betreffend die beiden Pakte im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) weit fortgeschritten. Da aber die Abstimmung über einen Beitritt zu den Vereinten Nationen vor der Tür stand, verschob man das Geschäft. Aus innenpolitischen Gründen wollte man nicht vor der wichtigen Abstimmung die Ratifikation von UNO-Konventionen forcieren.

[Rz 59] Nach der klaren Ablehnung des UNO-Beitritts kündete der Bundesrat zwar an, sich verstärkt an juristischen Aktivitäten der UNO zu beteiligen. Er erachtete die innenpolitischen Chancen für einen raschen Beitritt zu den Pakten aber offenbar als gering ein und propagierte stattdessen die Ratifikation der Antirassismuskonvention.<sup>36</sup> Kein Thema war dagegen die Frauenrechtskonvention von 1979 sowie das Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes von 1948; den Beitritt zu letzterem lehnte der Bundesrat 1982 sogar explizit ab.<sup>37</sup>

[Rz 60] Wenig Bewegung gab es auch auf der Ebene der noch nicht ratifizierten europäischen Menschenrechtsabkommen. Im Fall der Sozialcharta gelang es zwar nach jahrelangen verwaltungsinternen Querelen eine Ratifikationsbotschaft an das Parlament zu verabschieden. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Ratifikation hatte allerdings weder im Ständerat (1984) noch im Nationalrat (1987) eine Chance.<sup>38</sup> Noch weniger weit gediehen die Bemühungen zur Ratifikation des ersten und des vierten Zusatzprotokolls zur EMRK. Trotz gegenteiliger

Ankündigungen verzichtete der Bundesrat darauf, dem Parlament die Ratifikation der beiden Protokolle zu beantragen.

[Rz 61] Die Gründe für die weitgehende Abstinenz von internationalen Menschenrechtsabkommen sind vielfältig. Die Haltung der Schweiz wurde je nach Konvention von unterschiedlichen Faktoren beeinflusst. Dennoch lassen sich zwei Gemeinsamkeiten herauschälen: Erstens legte die Verwaltung eine kaum zu überbietende juristische Gründlichkeit an den Tag, wenn es darum ging, völkerrechtliche Verpflichtungen auf ihre Verträglichkeit mit dem bundesstaatlichen und dem kantonalen Recht zu prüfen. Die juristische Gewissenhaftigkeit vermischte sich zweitens mit einem sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Verwaltung feststellbaren ausgeprägten «Souveränitätsreflex». Dieser war von der Sorge getragen, völkerrechtliche Pflichten zu vermeiden, welche die innerstaatliche Ordnung, namentlich die direktdemokratischen Institutionen, die föderalistische Kompetenzverteilung oder – wie im Fall der Sozialcharta und des ersten UNO-Menschenrechtspaktes – die Sozialpolitik tangierten.

[Rz 62] Den Höhepunkt nationaler Abwehrreflexe gegen den internationalen Menschenrechtsschutz bildete ein 1988 eingereichter parlamentarischer Vorstoss von Ständerat Hans Danioth, der dem Bundesrat die Kündigung der EMRK nahe legte. Hintergrund des Vorstosses bildete die Verurteilung der Schweiz vor dem Strassburger Gerichtshof im Fall Belilos, der innenpolitisch hohe Wellen schlug. Die Schweizer Regierung schrammte damals haarscharf an einer aussenpolitischen Blamage vorbei; der Ständerat lehnte das Anliegen nur dank des Stichentscheides des Präsidenten ab.<sup>39</sup>

[Rz 63] Mehr Erfolg hatte die Regierung mit ihren Bemühungen gegen die Folter. Nur zwei Tage nach der knappen Ablehnung des Postulats Danioth genehmigte derselbe Ständerat am 29. September 1988 praktisch oppositionslos die Europäische Antifolterkonvention. Bereits ein Jahr zuvor hatte die Schweiz das UNO-Übereinkommen gegen die Folter als einer der ersten Staaten ratifiziert. Es war auch das erste wichtige UNO-Menschenrechtsübereinkommen, dem die Schweiz beitrug. Die raschen und problemlosen Ratifikationen der Antifolterkonventionen der UNO und des Europarats sind nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass diese Konventionen kaum Souveränitätsängste weckten wie seinerzeit die EMRK. Zudem hatte die Schweiz an der Ausarbeitung dieser Konventionen aktiv mitgearbeitet.

[Rz 64] Der Kampf gegen die Folter war einer der wenigen menschenrechtlichen Bereiche, in denen sich die Schweiz bereits in den 1970er und 1980er Jahren engagierte. Die Initiative ging allerdings nicht von der Schweizer Regierung aus, sondern stammte ursprünglich vom Genfer Jean-Jacques Gautier, dem Gründer des Schweizerischen Komitees gegen die Folter.<sup>40</sup> Dieser schlug ein Übereinkommen mit einem wirksamen Kontrollsystem vor, das alle Vertragsstaaten dazu verpflichten sollte, internationalen Experten einen umfassenden Zugang zu ihren Gefängnissen zu gewähren. Nach anfänglichem Zögern engagierte sich die Schweiz für diese stark vom humanitären Völkerrecht inspirierte Idee. Im Rahmen des Europarats übernahm sie eine führende Rolle im Prozess der Ausarbeitung der europäischen Antifolterkonvention.<sup>41</sup>

[Rz 65] Schwieriger gestalteten sich die Schweizer Bemühungen um ein Verbot der Folter auf weltweiter Ebene. Zum einen standen und stehen auf universeller Ebene zahlreiche Staaten der Idee einer griffigen Antifolterkonvention skeptisch gegenüber, zum anderen erschwerte die Nichtmitgliedschaft der Schweiz in der UNO ihre Bemühungen. Die Schweizer Delegation beteiligte sich zwar seit 1979 an den Arbeiten der von der Menschenrechtskommission eingesetzten Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung der Antifolterkonvention. Wegen des Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen musste die Schweiz aber ihr Engagement im wesentlichen darauf beschränken, die Bemühungen anderer gleich gesinnter Staaten verbal zu unterstützen und hinter den Kulissen für ihre Anliegen zu werben. So kam es, dass Costa Rica 1980 einen Vorschlag für ein Zusatzprotokoll zur Antifolterkonvention einbrachte, obwohl dieser von der Schweiz ausgearbeitet worden war.<sup>42</sup>

### **3. Bilaterale Menschenrechtspolitik ^**

[Rz 66] Wegen den eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten auf multilateraler Ebene kam den bilateralen Bemühungen um die Menschenrechte eine besondere Bedeutung zu. Die wichtigsten Instrumente der bilateralen Menschenrechtspolitik waren öffentliche oder diskrete menschenrechtliche Interventionen. Seit Ende der 1960er Jahre äusserte sich der Bundesrat zwar verschiedentlich öffentlich zu Ereignissen im Ausland, die Menschenrechtsfragen berührten, so etwa im Zusammenhang mit dem Einmarsch sowjetischer Truppen in Ungarn (1956) oder mit der Niederschlagung des «Prager Frühlings» (1968). Solche Stellungnahmen blieben aber die

Ausnahme, da die Schweiz aus neutralitätspolitischer Zurückhaltung zu politischen Ereignissen im Ausland lieber schwieg. Erschwerend kam hinzu, dass der Bundesrat Interventionen nicht auf Menschenrechtskonventionen wie etwa die beiden UNO-Pakte von 1966 abstützen konnte, da er diese selber nicht ratifiziert hatte.

[Rz 67] Die Problematik menschenrechtlicher Interventionen gewann im Rahmen der Aktivierung der Menschenrechtspolitik Ende der 1970er Jahre an Aktualität. Die Frage, ob und wie die Schweiz zugunsten der Menschenrechte bei anderen Staaten intervenieren sollte, war ein zentrales Anliegen von Auberts Menschenrechtspolitik. Die Arbeits- und Koordinationsgruppe für menschenrechtliche Fragen im EDA diskutierte die Problematik menschenrechtlicher Interventionen dementsprechend intensiv.

[Rz 68] Der Menschenrechtsbericht von 1982 fasste die Position des Bundesrats zusammen. Demnach bildete die Glaubwürdigkeit das oberste Leitkriterium für menschenrechtliche Interventionen. Um dieser Zielsetzung gerecht zu werden, sollten Interventionen erstens universell ausgerichtet sein und keine Rücksicht auf die politische Ausrichtung eines Landes nehmen. Zweitens sollten sich Interventionen auf geltendes Völkerrecht und auf möglichst umfassende und objektive Informationen stützen.<sup>43</sup> Drittens sollten die allgemeinen schweizerischen Interessen, die Neutralität sowie die Empfindsamkeit der öffentlichen Meinung in der Schweiz in Betracht gezogen werden. Schliesslich sei viertens auf die Art der Menschenrechtsverletzung abzustellen, wobei zwischen Einzelfällen und systematischen Menschenrechtsverletzungen unterschieden wurde. Ausgehend vom letzten Kriterium folgte der Bundesrat, dass öffentliche Interventionen erst bei systematischen und schweren Menschenrechtsverletzungen in Betracht zu ziehen seien. Ansonsten sollten diskrete Interventionen bei den Behörden des entsprechenden Landes erfolgen. Diskrete Interventionen seien in der Regel wirksamer als öffentliche Verlautbarungen, da die öffentliche Blossstellung eines Landes die Gefahr in sich berge, kontraproduktiv zu wirken und den von Menschenrechtsverletzungen betroffenen Personen sogar zu schaden.<sup>44</sup>

[Rz 69] Wie sah die Interventionspraxis des Bundesrats aus? Die offiziellen Informationen betreffend die diskreten diplomatischen Interventionen des Bundesrats zugunsten von Einzelpersonen sind nur sehr spärlich vorhanden, weshalb eine Beurteilung auf dieser Basis kaum möglich ist. Dagegen lässt sich feststellen, dass sich die Regierung seit den späten 1970er Jahren deutlich öfter als zuvor zum Geschehen im Ausland im Allgemeinen und zu Menschenrechtsverletzungen im Speziellen äusserte.<sup>45</sup> Der Schweizer Regierung fiel es immer schwieriger anlässlich massiver Menschenrechtsverletzungen zu schweigen, zumal die Menschenrechte spätestens seit der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte nicht mehr als innerstaatliche Angelegenheit betrachtet werden konnten. Der Druck sich zum Weltgeschehen zu äusseren war vornehmlich innenpolitischer Herkunft. Dieser hatte im Verlauf der 1970er Jahre deutlich zugenommen, seit sich das Parlament, Nichtregierungsorganisationen sowie die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger vermehrt in die vormalig bundesrätliche Domäne der Aussenpolitik einzumischen begannen. Damit sah sich der Bundesrat mit dem Problem konfrontiert, einen Ausgleich zwischen innenpolitischen Bedürfnissen und Befindlichkeiten und aussenpolitischen Erwägungen zu finden.

[Rz 70] Die Menschenrechtspolitik bildete hinsichtlich dieser Problematik keine Ausnahme, waren doch die vermehrten Stellungnahmen der Regierung zu Menschenrechtsverletzungen innenpolitisch sehr umstritten. Die ideologischen Gräben des Kalten Kriegs machten sich hierbei bemerkbar. So erntete der Bundesrat Tadel von der politischen Rechten, wenn er Menschenrechtsverletzungen südamerikanischer Diktaturen oder die Apartheid in Südafrika thematisierte. Menschenrechtliche Kritik an die Adresse der Ostblockstaaten fand hingegen durchaus die Unterstützung des bürgerlichen Lagers. Die politische Linke forderte demgegenüber eine deutlichere Verurteilung der Apartheidpolitik oder der Menschenrechtsverletzungen in südamerikanischen Ländern.

[Rz 71] Neben dieser ideologisch gefärbten Kritik sah sich die Schweizer Regierung zudem einer grundsätzlichen neutralitätspolitischen Kritik aus dem bürgerlich-konservativen Lager ausgesetzt. Öffentliche Kritik an die Adresse anderer Staaten vertrug sich gemäss dieser Sichtweise nicht mit der von der Schweiz erwarteten neutralitätspolitischen Zurückhaltung in weltpolitischen Angelegenheiten. Die Glaubwürdigkeit der Neutralitätspolitik verlange deshalb auch in der Frage der Menschenrechte eine gewisse Zurückhaltung.<sup>46</sup> Der Bundesrat erwiderte diese Kritik, indem er das Spannungsfeld zwischen dem Einsatz für die Menschenrechte und seiner Neutralitätspolitik herunterspielte und die humanitäre Dimension der Menschenrechte betonte.

[Rz 72] Dies mag aus menschenrechtlicher Sicht wünschbar und angemessen gewesen sein. Vor dem Hintergrund des ideologischen Blockgegensatzes und angesichts der innenpolitischen Meinungsverschiedenheiten entsprach

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

#### **4. Die Frage der menschenrechtlichen Konditionalität ^**

[Rz 73] Erste Versuche Menschenrechte mit anderen Politikbereichen zu verknüpfen, erschienen in den späten 1970er Jahren auf der internationalen Agenda und gaben in der Schweiz vereinzelt Anlass zu Diskussionen in Parlament und Bevölkerung. So kam es im Parlament zu Vorstössen aus verschiedenen politischen Lagern, die darauf abzielten, die Entwicklungshilfe an die Einhaltung menschenrechtlicher Kriterien zu binden.<sup>47</sup> Vor diesem Hintergrund sah sich die Regierung veranlasst, ihre Politik zu umreissen, was sie in dem schon erwähnten Menschenrechtsbericht von 1982 tat. Die offizielle Sicht betonte die Gemeinsamkeiten von entwicklungs- und menschenrechtspolitischen Zielsetzungen, wonach die Einhaltung der Menschenrechte eine wichtige Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes sei. Aus diesem Grund gelte es entwicklungs- und menschenrechtliche Anliegen zu kombinieren. In diesem Sinne erklärte der Bundesrat, dass schwere Menschenrechtsverletzungen zur Unterbrechung der Entwicklungszusammenarbeit führen können. Zudem machte er bereits 1984 die Beachtung der Menschenrechte zu einem expliziten Kriterium für die Auswahl der Schwerpunktländer schweizerischer Entwicklungszusammenarbeit.<sup>48</sup>

[Rz 74] In der Praxis hatte dieses menschenrechtliche Kriterium allerdings nur eine geringe Bedeutung, was sich darin äusserte, dass sich die Liste der Schwerpunktländer über die Jahre kaum veränderte. Das hing auch damit zusammen, dass die Schweiz vom Grundsatz ausging, die Entwicklungszusammenarbeit nicht als menschenrechtspolitisches Druckmittel einzusetzen. Aus humanitären Gründen sollten deshalb Projekte der Entwicklungszusammenarbeit auch in Ländern mit groben Menschenrechtsverletzungen fortgesetzt werden, solange dadurch Menschen in Not geholfen werden konnte.

[Rz 75] Erst bei schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen, welche die Erreichung entwicklungspolitischer Ziele völlig verunmöglichten, sollte die Zusammenarbeit ganz oder teilweise unterbrochen werden. In dieser Haltung spiegelt sich das Schweizer Verständnis der Entwicklungszusammenarbeit als ausgesprochen unpolitisches und technisches Engagement. Auf politische Probleme im Empfängerland reagierte die Schweiz dementsprechend pragmatisch, wodurch die Praxis einigen Schwankungen unterworfen war.<sup>49</sup>

[Rz 76] Auf die Frage, ob wirtschaftliche Zwangsmittel als Instrument der Menschenrechtspolitik eingesetzt werden sollten, war die Antwort des Bundesrats ein eindeutiges Nein. Begründet wurde die Position, die Menschenrechtssituation nicht als Kriterium für die Gestaltung der Wirtschaftsbeziehungen mit anderen Staaten anzuwenden, mit der Universalität der Aussenwirtschaftspolitik und mit der Erhaltung und Sicherung von Arbeitsplätzen in der Schweiz. Die von der Regierung propagierte Trennung zwischen Menschenrechts- und Aussenwirtschaftspolitik war Ausdruck des umfassenderen Versuchs, die Aussenwirtschaftspolitik von der übrigen Aussenpolitik zu trennen. Diese von Regierung und Wirtschaftskreisen postulierte Trennung stiess unter dem Eindruck des Kalten Kriegs allerdings schnell an ihre Grenzen, was etwa in der Teilnahme der Schweiz an den westlichen Wirtschaftssanktionen gegenüber dem Ostblock zum Ausdruck kam.<sup>50</sup>

[Rz 77] Diese Position des Bundesrats wurde in der innenpolitischen Debatte von Seiten der Linken stark kritisiert. Besonders umstritten waren hierbei die Kriegsmaterialausfuhr und das aussenwirtschaftliche Instrument der Exportrisikogarantie (ERG).<sup>51</sup> Im Falle der Kriegsmaterialausfuhr zeitigte die Kritik bereits Anfang der 1970er Jahre eine gewisse Wirkung. Als Reaktion auf eine Waffenausfuhrverbotsinitiative der Sozialdemokraten verabschiedete das Parlament 1972 ein neues Kriegsmaterialgesetz. Dieses sah vor, dass keine Ausfuhrbewilligungen für Exporte in Konflikt- und Spannungsgebiete erteilt werden sollten. Zudem enthielt das Gesetz eine Menschenrechts- und Entwicklungsklausel, gemäss welcher Kriegsmateriallieferungen die Bestrebungen der Schweiz zur Achtung der Menschenwürde und im Bereich der humanitären Hilfe oder der Entwicklungshilfe nicht beeinträchtigen dürfen.<sup>52</sup>

[Rz 78] In der Praxis kam der Menschenrechtsklausel allerdings eine geringe Bedeutung zu, da der Bundesrat dieser

keine eigenständige Bedeutung beimass. Dadurch blieben Waffenexporte in Länder ausserhalb von Spannungsgebieten möglich, auch wenn in diesen Ländern Menschenrechte systematisch verletzt wurden. Diese Politik wurde im Laufe der Jahre im Parlament und von Menschenrechtsorganisationen immer wieder scharf kritisiert und eine strengere Anwendung des Gesetzes gefordert.

[Rz 79] Den Bestrebungen, menschenrechtliche und humanitäre Kriterien in die Gesetzgebung zur Exportrisikogarantie einzubringen, war wenig Erfolg beschieden. In dem bereits erwähnten Auftrag Auberts an sein Departement, die Möglichkeit einer Aktivierung der Menschenrechtspolitik darzulegen, sollte auch die Frage der Berücksichtigung humanitärer Kriterien für die Gewährung der ERG abgeklärt werden. In die gleiche Richtung zielte auch das ebenfalls erwähnte parlamentarische Postulat Nanchen. Der Bericht zur Menschenrechtspolitik von 1982 setzte sich kaum mit den von Aubert und Nanchen aufgeworfenen Fragen auseinander und begnügte sich damit, die geltende gesetzliche Regelung darzulegen, wonach bei Exporten in ärmere Entwicklungsländer die Grundsätze der schweizerischen Entwicklungspolitik mitzubücksichtigen seien.<sup>53</sup>

[Rz 80] Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Menschenrechtsklausel im Kriegsmaterialgesetz die einzige explizite Verknüpfung zwischen menschenrechtlichen Anliegen und der Aussenwirtschaftspolitik war. Ansonsten weigerte sich der Bundesrat, die Menschenrechtssituation als Kriterium für die Gestaltung seiner Wirtschaftsbeziehungen zu anderen Staaten anzuerkennen. Die Universalität der Wirtschaftsbeziehungen ging somit der ebenfalls propagierten Universalität der Menschenrechte vor. Dass es sich hierbei um Zielkonflikte zwischen gleichberechtigten Anliegen handelte, wurde kaum zur Kenntnis genommen.

## **V. Auf dem Weg vom Sonder- zum Normalfall ^**

[Rz 81] Unter dem Eindruck der weltpolitischen Umwälzungen zu Beginn der 1990er Jahre richtete die Schweiz ihre Aussenpolitik neu aus. Die vormals dominante Maxime der Neutralität verlor konzeptionell an Gewicht und machte einer Strategie der verstärkten internationalen Kooperation Platz. Im Rahmen dieser Aussenpolitik erhielt auch die Menschenrechtspolitik eine grössere Bedeutung. Die Schweiz konnte in diesen Jahren einen Teil ihres Ratifikationsrückstandes von Menschenrechtskonventionen wettmachen und intensivierte ihr menschenrechtliches Engagement merklich.

### **1. Neukonzeption der Aussenpolitik als Basis der Menschenrechtspolitik ^**

[Rz 82] Das Ende des Kalten Kriegs veränderte das Gesicht der internationalen Beziehungen nachhaltig. Die 1990er Jahre waren gekennzeichnet durch den Wegfall des ideologischen Blockgegensatzes, die tief greifenden politischen, sozialen und wirtschaftlichen Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa, die fortschreitende europäische Integration, die Globalisierung der Wirtschaft und nicht zuletzt durch eine handlungsfähigere UNO. Das Ende des Kalten Kriegs wirkte sich auch positiv auf den internationalen Menschenrechtsschutz aus. Der langwierige ideologische Streit um die Menschenrechte trat in den Hintergrund, was als Katalysator für den internationalen Menschenrechtsschutz wirkte.

[Rz 83] Die internationalen Entwicklungen forderten die Aussenpolitik der Schweiz heraus und stellten ihre zentralen aussenpolitischen Leitlinien grundsätzlich in Frage, allen voran die Neutralität. Die Regierung reagierte auf die veränderten internationalen Parameter relativ rasch und präsentierte 1993 mit dem «Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren» eine neue aussenpolitische Strategie.<sup>54</sup>

[Rz 84] Auf konzeptioneller Ebene bedeutete der Bericht einen deutlichen Bruch mit bis dahin hochgehaltenen aussenpolitischen Traditionen. Der bundesrätliche Bericht ist auf Kooperation und Zusammenarbeit jenseits bisheriger neutralitätspolitischer Zurückhaltung ausgerichtet. Die neue aussenpolitische Konzeption wird vom Vertrauen in das Völkerrecht und in die multilateralen Institutionen getragen. Der Kontrast zur bisherigen Sicht des internationalen Umfelds als ein anarchisches, vom Sicherheitsdilemma geprägtes System und dem daraus abgeleiteten Unabhängigkeitsziel ist augenfällig. Explizit gab der Bundesrat auch die für den Realismus charakteristische Trennung zwischen Innen- und Aussenpolitik auf und betonte, dass diese im Zeitalter der weltweiten Interdependenz immer stärker ineinander greifen. In diesem Sinne kann die aussenpolitische Konzeption von 1993 als eine Abkehr von der seit dem Zweiten Weltkrieg vorherrschenden realistischen hin zu einer

idealistischen Sichtweise interpretiert werden.<sup>55</sup>

[Rz 85] Für die Menschenrechtspolitik war die konzeptionelle Neuausrichtung der Aussenpolitik von grosser Bedeutung. Der Bundesrat erhob in diesem Bericht die Förderung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit zu einem seiner fünf aussenpolitischen Ziele.<sup>56</sup> Dieser konzeptionellen Aufwertung folgte 1999 die verfassungsrechtliche Verankerung der Menschenrechtspolitik in der neuen Bundesverfassung. Diese übernimmt das Zielfünfeck des aussenpolitischen Berichts von 1993 und bestimmt die Ziele der Aussenpolitik im Artikel 54 Absatz 2 folgendermassen:

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

[Rz 86] Der verfassungsmässigen Verankerung folgte wenige Jahre später diejenige auf Gesetzesstufe: Im Oktober 2002 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament einen Entwurf für ein Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte. Im Parlament war das Gesetz kaum umstritten. Es trat am 1. Mai 2004 in Kraft.<sup>57</sup> Deutlich mehr zu reden gab dagegen ein Rahmenkredit zur zivilen Konfliktbearbeitung und zur Stärkung der Menschenrechte. Nach einem längeren Hin- und Her einigten sich die Räte in der Wintersession 2003 schliesslich auf einen Kredit von 220 Millionen Franken für die Jahre 2004-2007. Gemäss der Botschaft zum Rahmenkredit ist ungefähr ein Achtel der Credits für die Menschenrechtsförderung vorgesehen, der Rest für die Konfliktbearbeitung.<sup>58</sup>

[Rz 87] Die konzeptionelle und juristische Verankerung der Menschenrechtspolitik ist ein Bekenntnis und eine Verpflichtung zur Führung einer an ethischen Grundsätzen orientierten Aussenpolitik; ein klarer Kontrast zu der lange vorherrschenden Ansicht, wonach die Aussenpolitik nicht an rechtlichen Normen ausgerichtet werden könne. Mit der spezifischen gesetzlichen Grundlage und dem Mehrjahreskredit erhält die Menschenrechtspolitik zudem eine solide juristische Grundlage, die zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen lassen sich besser planen und müssen nicht jedes Jahr neu ausgehandelt werden. Die Verabschiedung des Rahmenkredits ging allerdings nicht einher mit einer deutlichen Erhöhung der Mittel für die Friedens- und Menschenrechtsförderung. Andere, mit der Schweiz vergleichbare Staaten investieren bedeutend mehr Mittel in diese Bereiche.

[Rz 88] Die Aufwertung der Menschenrechtspolitik ging einher mit dem bundesrätlichen Eingeständnis, dass es zwischen menschenrechtlichen und anderen aussenpolitischen Zielen zu Zielkonflikten kommen kann. Bisher waren solche Zielkonflikte zumeist verneint oder heruntergespielt worden.<sup>59</sup> Mit der Einführung einer mehrdimensionalen Zielsetzung war dies nicht mehr möglich. Vielmehr postulierte der Bundesrat, solche Zielkonflikte sichtbar zu machen und eine kohärentere Aussenpolitik anzustreben.<sup>60</sup> Dieses Kohärenzziel, das als programmatische Leitlinie die schweizerische Aussenpolitik der 1990er Jahre durchzog, implizierte eine konzeptionelle Verknüpfung verschiedener, bis dahin getrennter Politikbereiche. Für die Menschenrechtspolitik bedeute dies die explizite Integration menschenrechtlicher Zielsetzungen in andere Politikbereiche.

[Rz 89] Die der Menschenrechtspolitik zugesprochene höhere aussenpolitische Bedeutung machte sich mit einer gewissen Verzögerung auch institutionell bemerkbar. 1995 wurde der Dienst für Menschenrechte der Völkerrechtsdirektion im EDA zweigeteilt, in einen für völkerrechtliche und einen für eher politische Fragen zuständigen Bereich. 2001 folgte eine weitere Neuorganisation. Die ursprünglich allein für Menschenrechte und humanitäre Politik zuständige Politische Abteilung IV wurde in die Abteilung «Menschliche Sicherheit» (Frieden, Menschenrechte und humanitäre Politik) umbenannt und personell aufgestockt.<sup>61</sup>

## **2. Die Menschenrechtskonzeption 2000 ^**

[Rz 90] Im Frühling 2000 präsentierte der Bundesrat einen neuen Bericht zur Menschenrechtspolitik. Dieser fasste die Menschenrechtspraxis des Bundesrats in den 1990er Jahren zusammen und präziserte die Vorgaben des aussenpolitischen Berichts von 1993.<sup>62</sup> Die Grundzüge der bisherigen Menschenrechtskonzeption von 1982 wurden bestätigt; zudem wurden einige neue Elemente, die sich im Laufe der 1990er Jahre herausgebildet hatten, angesprochen. Die neue Konzeption unterscheidet vier Arten von Instrumenten zum Schutz der Menschenrechte:

Zum einen sind dies die rechtlichen sowie die diplomatischen Instrumente der klassischen Menschenrechtspolitik, wie sie schon der Bericht von 1982 kannte. Das rechtliche und diplomatische Instrumentarium umfasst die Ratifikation von Konventionen, die Mitarbeit in multilateralen Organisationen oder bi- und multilaterale Intervention im Falle von Menschenrechtsverletzungen. Neue rechtliche und diplomatische Massnahmen wie Menschenrechtsdialoge mit ausgewählten Ländern oder die Entsendung von Menschenrechtsexperten runden das klassische Instrumentarium ab. Zum anderen umfasst die Konzeption unter der Bezeichnung «wirtschaftliche Instrumente» und «Instrumente zur Zusammenarbeit» eine breite Palette von Massnahmen aus den Bereichen der Aussenwirtschaftspolitik sowie der Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit.<sup>63</sup>

[Rz 91] Der Einsatz von wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Instrumenten zur Förderung der Menschenrechte entsprach der in den späten 1980er Jahren auf internationaler Ebene einsetzenden Tendenz, die Vergabe von Wirtschaftshilfe mit politischen, namentlich menschenrechtlichen Kriterien, zu verknüpfen. Die Regierung bekannte bereits in ihrem aussenpolitischen Bericht von 1993, dass die herkömmlichen Massnahmen zum Schutz der Menschenrechte weder glaubwürdig noch hinreichend seien. Unter dem Stichwort der Kohärenz betonte der Bundesrat deshalb die Notwendigkeit, die Menschenrechtspolitik mit anderen Politikbereichen zu verknüpfen. Im Sinne einer «Querschnittsaufgabe» sollten menschenrechtliche Kriterien in der allgemeinen Entscheidungsfindung, namentlich in der Entwicklungs- und Aussenwirtschaftspolitik, zum Ausdruck kommen.

[Rz 92] Gemäss dem bundesrätlichen Menschenrechtskonzept können menschenrechtliche Massnahmen positiv oder negativ ausgestaltet werden. Bei Staaten, welche die Menschenrechte unzureichend schützen, sollen primär positive Massnahmen angewendet werden. Diese umfassen etwa die Unterstützung für spezifische Projekte zur Förderung der Menschenrechte, den Einsatz zugunsten der Menschenrechte im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sowie den politischen Dialog über unterschiedliche Menschenrechtskonzeptionen. Bei schwerwiegenden und systematischen Menschenrechtsverletzungen sollen negative Massnahmen ergriffen werden. Darunter fallen beispielsweise Wirtschaftssanktionen im Rahmen der Vereinten Nationen, die Reduzierung oder Einstellung der Entwicklungszusammenarbeit, Verweigerung von Exportrisiko- und Investitionsrisikogarantien oder Nichterteilung von Ausfuhrbewilligungen für Kriegsmaterial.<sup>64</sup>

[Rz 93] Dieses Bekenntnis zum Prinzip der menschenrechtlichen Konditionalität wurde gegen Ende der 1990er Jahre konkretisiert. Mit dem Ziel, die Kohärenz seiner Aussenpolitik zu erhöhen, beschloss der Bundesrat am 20. September 1999, die politische Konditionalität grundsätzlich auf die Gesamtheit der Beziehungen zu einem bestimmten Staat anzuwenden.<sup>65</sup> Einzig die humanitäre Hilfe wurde ausdrücklich von der Konditionalität ausgenommen. Die Beachtung der Menschenrechte ist gemäss diesem Bundesratsbeschluss seither eines von mehreren Kriterien für die Gestaltung der Aussenbeziehungen zu einem Land.<sup>66</sup> In diesem Zusammenhang beschloss der Bundesrat Menschenrechtsklauseln in Staatsverträge zu integrieren, was für die schweizerische Aussenpolitik eine Neuheit darstellte. Erstmals gelangte die Menschenrechtsklausel im Frühling 2000 in einem Rechtshilfevertrag zwischen der Schweiz und Ägypten zur Anwendung.

[Rz 94] Bei der Verletzung der Konditionalitätskriterien ist die Neuausrichtung beziehungsweise die teilweise oder vollkommene Einstellung der Zusammenarbeit vorgesehen. Der Abbruch der Beziehungen bleibt allerdings die Ultima Ratio. Wo möglich soll positiven Massnahmen der Vorzug gegeben werden. Zudem betonte die Regierung, dass die Konditionalität nicht automatisch angewendet werden soll. Der Bundesrat behielt sich vor, im Einzelfall und unter Berücksichtigung aller relevanter aussen-, aussenwirtschaft-, entwicklungs- und sicherheitspolitischer Interessen einen Entscheid zu treffen. Während die Regierung die Anwendung der menschenrechtlichen Konditionalität in den 1980er Jahren noch deutlich ablehnte, erhob sie diese in den 1990er Jahren zu einer Leitlinie ihrer Aussenpolitik. Dies bedeutete einen *konzeptionellen* Bruch mit dem bisher vertretenen aussenpolitischen Grundsatz der möglichst säuberlichen Trennung verschiedener Politikbereiche und einen Nachvollzug von international beobachtbaren Entwicklungen im Bereich der Menschenrechtspolitik.

### 3. Aufholen des Ratifikationsrückstandes <sup>^</sup>

[Rz 95] In den 1980er Jahren konnten – wie bereits erwähnt – die wichtigsten menschenrechtlichen Ratifikationsvorhaben nicht verwirklicht werden, sei es aufgrund des fehlenden politischen Willens, rechtlicher Bedenken oder innenpolitischer Widerstände. Im europäischen Vergleich stand die Schweiz dementsprechend schlecht da. Die Schliessung der Ratifikationslücken war deshalb auch in den 1990er Jahren eine

menschenrechtliche Priorität des Bundesrats.

[Rz 96] Die Ratifikationsbemühungen von Regierung und Verwaltung hatten in den 1990er Jahren deutlich mehr Erfolg als im vorangegangenen Jahrzehnt. So konnten einige wichtige internationale Menschenrechtsabkommen ratifiziert werden. Für die Menschenrechtspolitik war insbesondere die Ratifikation der beiden UNO-Pakte über bürgerliche und politische Rechte beziehungsweise über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wichtig. Nachdem der Bundesrat bereits in den 1970er Jahren seine positive Einstellung zu den UNO-Pakten bekundet hatte, konnten diese 1992 endlich ratifiziert werden. Bemerkenswert ist hierbei, dass sich das Parlament mit überwältigender Mehrheit für die Ratifikationen aussprach.<sup>68</sup>

[Rz 97] Dem ersten Fakultativprotokoll zum Pakt über bürgerliche und politische Rechte, das ein Individualbeschwerderecht vorsieht, trat die Schweiz dagegen bis heute nicht bei, obwohl der Bundesrat die Verabschiedung einer Ratifikationsbotschaft sowohl in der Legislaturplanung 1995-1999 als auch in derjenigen für die Jahre 1999-2003 angekündigt hatte.<sup>69</sup> Im Bericht zur Legislatur 2003-2007 ist der Beitritt zum ersten Fakultativprotokoll nicht mehr enthalten. Dadurch steht Schweizerinnen und Schweizern, die sich in ihren politischen Rechten verletzt fühlen, weiterhin nur der Weg an den europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, nicht aber an den UNO-Menschenrechtsausschuss offen. Die Nichtanerkennung des Individualbeschwerderechts wurde von schweizerischen Nichtregierungsorganisationen mehrfach kritisiert und auch der UNO-Menschenrechtsausschuss hat die Schweiz aufgefordert, dem Fakultativprotokoll beizutreten.<sup>70</sup>

[Rz 98] Grösserer Widerstand formierte sich demgegenüber im Zusammenhang mit dem seit Jahrzehnten angekündigten Vorhaben der Regierung, dem UNO-Übereinkommen gegen die Rassendiskriminierung beizutreten. Bereits 1971 hatte der damalige Aussenminister Graber verkündet, das Abkommen aus Gründen der internationalen Solidarität baldmöglichst zu unterzeichnen. Erst zwanzig Jahre später gewann die Antirassismuskonvention unter dem Eindruck innenpolitischer Ereignisse neue Aktualität. Die zunehmende Zahl rassistischer Gewaltakte in der Schweiz hatte plötzlich einen Handlungsbedarf auf nationaler Ebene geschaffen. Vor diesem Hintergrund ergriff der Bundesrat die Initiative und schlug dem Parlament 1992 die Ratifikation des Übereinkommens vor.

[Rz 99] Während das Parlament die Vorlage guthiess, ergriffen verschiedene rechtskonservative Kreise das Referendum gegen die durch die Ratifikation notwendige Anpassung des Schweizer Strafrechts. In der dadurch notwendigen Volksabstimmung sprach sich die Bevölkerung 1994 mit 55 Prozent Ja-Stimmen relativ knapp für die Vorlage des Bundesrats aus. In der starken Opposition gegen eine der grundlegendsten universellen Menschenrechtskonventionen spiegelte sich ein tiefes Misstrauen gegenüber der UNO und deren Konventionen.

[Rz 100] Nicht nur das Stimmvolk, sondern auch der Ständerat zeigte sich in Sachen Antirassismuskonvention überaus misstrauisch. Erst im zweiten Anlauf stimmte er der vom Bundesrat vorgeschlagenen Anerkennung des Individualbeschwerdeverfahrens gemäss Artikel 14 der Antirassismuskonvention zu. Mit Datum vom 19. Juni 2003 ist die Erklärung der Schweiz, das Individualbeschwerdeverfahren anzuerkennen, in Kraft getreten. Damit anerkennt die Schweiz die Zuständigkeit des Ausschusses gegen Rassendiskriminierung (CERD), Mitteilungen von Personen oder Personengruppen, welche Opfer einer Verletzung eines im Übereinkommen vorgesehenen Rechts wurden, entgegenzunehmen und zu prüfen.<sup>71</sup>

[Rz 101] Einige andere UNO-Menschenrechtsabkommen lösten weniger politische Widerstände aus und konnten vergleichsweise problemlos – wenn auch nicht immer ohne heftige Diskussionen und unter Anbringung von Vorbehalten – ratifiziert werden. Hierzu gehören etwa die Kinderrechtskonvention von 1989 (Inkrafttreten: 26. März 1997) das Übereinkommen gegen die Diskriminierung der Frau von 1979 (Inkrafttreten: 26. April 1997), oder das Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes von 1948 (Inkrafttreten: 6. Dezember 2000). Schliesslich trat die Schweiz im Oktober 2001 dem Statut des Internationalen Strafgerichtshofs bei (Inkrafttreten: 1. Juli 2002).

[Rz 102] Auch auf europäischer Ebene trat die Schweiz einigen Menschenrechtsabkommen des Europarats bei. Zu nennen sind hier vor allem das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (Inkrafttreten: 1. Februar 1999), die Europäische der Regional- und Minderheitensprachen (Inkrafttreten: 1. April 1998), das elfte Zusatzprotokoll zur EMRK betreffend die Umgestaltung des Kontrollmechanismus (Inkrafttreten: 1. November 1998) und das dreizehnte Zusatzprotokoll zur EMRK über die vollständige Abschaffung der Todesstrafe

(Inkrafttreten: 1. Juli 2003).

[Rz 103] Allerdings trüben auf der Ebene des Europarats weiterhin einige gewichtige Ratifikationslücken das Bild. So steht der Beitritt zur Sozialcharta sowie zum ersten und vierten Zusatzprotokoll zur EMRK weiterhin aus, obwohl der Bundesrat immer wieder deren Wichtigkeit betonte und die baldige Verabschiedung von Ratifikationsbotschaften versprach.<sup>72</sup> Die neueste Ankündigung betrifft das erste Zusatzprotokoll. Dieses soll in der laufenden Legislatur (2003-2007) ratifiziert werden.<sup>73</sup> Der Beitritt zum vierten Zusatzprotokoll und zur Sozialcharta steht dagegen weiterhin nicht zur Debatte. Die Schweiz bleibt damit vorderhand eines der wenigen Europaratsmitglieder, das den genannten Menschenrechtsinstrumenten nicht beigetreten ist.

[Rz 104] Im Fall der Sozialcharta lehnte es der Nationalrat in der Wintersession 2004 sogar ab, die Behandlungsfrist einer 1991 eingereichten und 1993 angenommenen Parlamentarischen Initiative der Sozialdemokratischen Fraktion um zwei weitere Jahre zu verlängern, welche die Ratifikation der Sozialcharta verlangte.<sup>74</sup> Damit dürfte das Dossier Sozialcharta für längere Zeit vom Tisch sein. Die minutiösen juristischen Abklärungen zur Vereinbarkeit von Sozialcharta und innerstaatlicher Rechtsordnung sind mit Blick auf den von der Schweiz hochgehaltenen Grundsatz der Vertragstreue lobenswert. Wenn diese Überprüfung allerdings Jahrzehnte dauert, ist dies nicht glaubwürdig und hat mit juristischer Redlichkeit wenig, mit Politik dagegen sehr viel zu tun. Die aus juristischer Sicht kaum nachvollziehbare Mühe, einen völkerrechtlichen Vertrag zu ratifizieren, dessen Kontrollmechanismus derart schwach ausgestattet ist wie derjenige der Sozialcharta, lässt sich zu einem guten Teil nur durch die weit verbreitete Skepsis hinsichtlich sozialer Menschenrechte erklären.

[Rz 105] Im schweizerischen Menschenrechtsverständnis sind Menschenrechte in erster Linie die bürgerlichen und politischen Rechte, Sozialrechte gelten dagegen weitem nicht als vollwertige Rechte.<sup>75</sup> Der von der Schweiz auf internationalem Parkett oft propagierte Grundsatz, wonach die klassischen Freiheitsrechte und die Sozialrechte gleichwertig seien, bleibt zumindest mit Blick auf die Nichtratifikation der Sozialcharta ein Lippenbekenntnis.

#### **4. Menschenrechtliches Engagement ^**

[Rz 106] Im Anschluss an den negativen Ausgang der ersten UNO-Abstimmung vom 16. März 1986 beschloss der Bundesrat, seine Beziehungen zu den Vereinten Nationen durch die fallweise Teilnahme an deren Aktivitäten zu verbessern. Diesem Beschluss folgend verstärkte die Schweiz ihre menschenrechtlichen Aktivitäten im Rahmen der UNO. Im Zentrum stand dabei die Menschenrechtskommission, das wichtigste, aber auch das am meisten politisierte Menschenrechtsgremium auf globaler Ebene. Bereits seit den späten 1970er Jahren verfolgte die Schweiz die Arbeiten der Kommission als Beobachterin und meldete sich vereinzelt auch zu Wort. Seit 1987 beteiligt sich die Schweizer Delegation verstärkt an den Arbeiten der Menschenrechtskommission und unterstützte praktisch alle Resolutionen, die eine Stärkung politischer Kontrollmechanismen zum Schutz der Menschenrechte vorsehen.<sup>76</sup> Nicht zuletzt aufgrund ihrer aktiven Teilnahme an den Arbeiten der Menschenrechtskommission wurden in den letzten Jahren mehrere Schweizer mit Mandaten als Sonderberichterstatter betraut.<sup>77</sup>

[Rz 107] Am 3. März 2002 sprachen sich Volk und Stände für einen Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen aus und beendeten damit eine seit dem Zweiten Weltkrieg andauernde Anomalie der schweizerischen Aussenpolitik. Seit dem Beitritt zur UNO gehört die Menschenrechtspolitik zu einer der erklärten Prioritäten der schweizerischen UNO-Politik. Dies wird mit der Kandidatur für einen Sitz in der Menschenrechtskommission für die Amtszeit 2007-2009 unterstrichen.<sup>78</sup>

[Rz 108] Einen ersten Erfolg konnte die offizielle Schweiz und mit ihr auch die «Association pour la Prévention de la Torture» im Dezember 2002 feiern, als die UNO-Generalversammlung ein Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame und erniedrigende Behandlung oder Strafe verabschiedete. Damit konnte ein in den 1970er Jahren vom Genfer Jean-Jacques Gautier initiiertes Prozess zu Ende geführt werden. Das Präventionssystem des Protokolls beruht auf einem internationalen und einem nationalen Pfeiler. Kernstück beider Pfeiler bildet ein System regelmässiger Besuche von Gefängnissen, Polizeistationen und anderen Orten, an denen Menschen inhaftiert sind. Auf internationaler Ebene wird die Aufgabe einem zu bildenden Subkomitee zugewiesen, während auf nationaler Ebene unabhängige Gremien geschaffen werden sollen. Die Schweiz hat das Fakultativprotokoll, das noch nicht in Kraft getreten ist, am 25. Juni 2004 unterzeichnet; Die Ratifikationsbotschaft soll gemäss den Zielen des Bundesrats für 2005 im zweiten Halbjahr 2005 vorliegen.<sup>79</sup>

[Rz 109] Die Reform der Menschenrechtskommission ist ein zweiter Schwerpunkt des bisherigen Menschenrechtsengagements der Schweiz im Rahmen ihrer UNO-Politik. Die Schweizer Initiative verfolgt das Ziel, die ineffiziente und wenig glaubwürdige bestehende Menschenrechtskommission durch einen Menschenrechtsrat zu ersetzen, der ein vergleichbares Gewicht wie der Sicherheitsrat oder die Vollversammlung hätte.<sup>80</sup>

[Rz 110] Der von der Schweiz zur Diskussion gestellte Vorschlag fand Eingang in den Schlussbericht der von Kofi Annan eingesetzten Reformkommission unter dem Vorsitz des ehemaligen thailändischen Premierministers Anand Panyarachun. Dies wurde vom EDA bereits als Erfolg taxiert, obwohl die von der Reformkommission vorgeschlagene Erweiterung der Mitgliedschaft der Menschenrechtskommission auf alle 191 UNO-Mitglieder kaum geeignet scheint, die Effizienz und Glaubwürdigkeit der Kommission zu erhöhen. Die Schweiz und andere gleich gesinnte Länder werden in jedem Fall noch viel Überzeugungsarbeit zu leisten haben, damit die Reformbestrebungen Früchte tragen und die Wirksamkeit der UNO-Menschenrechtsinstitutionen erhöht wird.

[Rz 111] In der KSZE (ab 1994 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, OSZE) setzte die Schweiz ihr bisheriges Engagement für die Menschenrechte fort. Im Rahmen der «menschlichen Dimension» trat sie besonders für den Minderheitenschutz ein, etwa durch ihre Unterstützung des Hochkommissars für Nationale Minderheiten.<sup>81</sup> 1996 übernahm die Schweiz für ein Jahr die Präsidentschaft in der OSZE. Die programmatischen Schwerpunkte waren dabei die Förderung demokratischer Werte, der Zivilgesellschaft und des Minderheitenschutzes. Anwendung fand diese Schwerpunktsetzung vor allem in den 1996 durchgeführten Wahlen in Bosnien-Herzegowina.<sup>82</sup>

[Rz 112] Es ist an dieser Stelle nicht möglich, die zahlreichen Aktivitäten der Schweiz im Bereich der Förderung der Menschenrechte darzustellen – wie etwa das Instrument der Menschenrechtsdialoge<sup>83</sup> – oder auf das Konzept der «Menschlichen Sicherheit»<sup>84</sup> einzugehen, in dessen Rahmen die Schweiz auch menschenrechtlich relevante Aktivitäten verfolgt. Zwei Beispiele, in denen sich die Schweiz für die Stärkung des internationalen Rechts eingesetzt hat, sollen dennoch kurz erwähnt werden: Es handelt sich erstens um die Reform der EMRK-Organe, die 1998 zur Einsetzung des ständigen Gerichtshofs für Menschenrechte führte und die auf eine schweizerische Initiative zurückgeht.

[Rz 113] Das zweite Beispiel betrifft die positive Haltung der Schweiz gegenüber der Schaffung internationaler Strafgerichtshöfe. So unterstützte die Schweiz die Arbeit der Ad-hoc-Tribunale für Ex-Jugoslawien und Ruanda und war auch sehr aktiv an der Ausarbeitung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) in Rom im Jahre 1998 beteiligt. Sie setzte sich dabei zusammen mit gleich gesinnten Staaten für einen möglichst starken und unabhängigen Gerichtshof ein. Dieser Einsatz war erfolgreich, gelang es doch trotz massiver Obstruktion insbesondere durch die USA, einen zahnlosen Gerichtshof zu verhindern.<sup>85</sup>

[Rz 114] Im Vergleich zum relativ geringen Engagement für die Menschenrechte in den 1980er Jahren spielt die Schweiz seit dem Ende des Kalten Kriegs eine relativ aktive Rolle im internationalen Menschenrechtsschutz. Diese Intensivierung der Menschenrechtspolitik ging Hand in Hand mit einer grösseren Bereitschaft, auch politische Stellung zu beziehen. Die Schweiz preschte zwar auch in den 1990er Jahren selten mit einzelstaatlichen Initiativen oder gar mit Kritik an andere Staaten vor, doch sie schloss sich in der Regel den Positionen der WEOG-Gruppe (Western European and Other States Group) an, etwa im Rahmen der Aktivitäten der UNO-Menschenrechtskommission. Für die Menschenrechtspolitik der Schweiz waren nun weniger neutralitätspolitische Überlegungen relevant als vielmehr die multilaterale Abstimmung ihrer Politik mit anderen gleich gesinnten Staaten.

## 5. Menschenrechte, Entwicklungszusammenarbeit und Aussenwirtschaftspolitik ^

[Rz 115] Die in den 1990er Jahren erarbeiteten konzeptionellen Grundlagen der Menschenrechtspolitik postulierten, wie bereits erwähnt, eine Verknüpfung menschenrechtlicher Anliegen mit anderen Politikbereichen. Dies sollte zu einer erhöhten Kohärenz innerhalb und zwischen den verschiedenen Politikbereichen beitragen. Konkretisiert hat sich diese Zielsetzung namentlich in der Entwicklungszusammenarbeit und in der Zusammenarbeit mit Osteuropa.<sup>86</sup> Unter dem Eindruck der sich international durchsetzenden Praxis, Wirtschaftshilfe an politische Bedingungen zu knüpfen, und in Anlehnung an den aussenpolitischen Bericht von 1993, erklärte die Regierung die Förderung der «Guten Regierungsführung» sowie die Förderung der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie

zu zentralen Leitlinien der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit.

[Rz 116] Die konzeptionellen Grundlagen sehen eine Art Doppelstrategie mit positiven und negativen Massnahmen zur Förderung der Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit vor. Die Entwicklungszusammenarbeit soll einerseits günstige politische Rahmenbedingungen mittels positiver Massnahmen fördern. Andererseits sind auch negative Massnahmen wie der Abbruch der Zusammenarbeit im Falle massiver Menschenrechtsverletzungen vorgesehen.<sup>87</sup> Die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den Ländern Osteuropas, die nach dem Ende des Kalten Kriegs initiiert wurde, ist noch direkter an politische und menschenrechtliche Bedingungen geknüpft. So wurde die Förderung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit gesetzlich verankert. Unter dem Eindruck des ersten Tschetschenienkriegs fügte das Parlament zudem eine Konditionalitätsklausel in das Gesetz ein, die den Bundesrat befugt, im Falle von gravierenden Menschenrechtsverletzungen und Diskriminierung von Minderheiten die Zusammenarbeit teilweise oder ganz zu unterbrechen.<sup>88</sup>

[Rz 117] In der Praxis machte die Schweiz von der Konditionalität nur sehr selten Gebrauch. Regierung und Verwaltung betonten weiterhin den Vorrang positiver Massnahmen. Illustrativ ist hier das Beispiel Ruanda, ein langjähriges Schwerpunktland der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Die Schweiz versuchte bis zuletzt den Dialog mit Ruanda aufrechtzuerhalten, ohne die Zusammenarbeitsprojekte zu unterbrechen. Erst als man nach Ausbruch des Völkermords vor vollendete Tatsachen gestellt war, brach der Bundesrat die Zusammenarbeit mit Ruanda ab.<sup>89</sup> Ähnlich geduldig zeigte sich die Schweiz – wie andere westliche Staaten auch – im Falle der Ostzusammenarbeit mit Russland. Weder der erste (1994-1996) noch der zweite Tschetschenienkrieg (seit September 1999) führte zu einem Unterbruch der Zusammenarbeit mit Russland, obwohl die gesetzlichen und konzeptionellen Grundlagen einen Abbruch der Zusammenarbeit im Kriegsfall oder im Falle schwerer Menschenrechtsverletzungen vorsehen. Der Bundesrat begegnete der Kritik an seiner Haltung mit aussen-, ausenwirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Argumenten.<sup>90</sup>

[Rz 118] Was die positiven Massnahmen angeht, so wurden im Laufe der Jahre in verschiedene Länderprogramme der Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit Schwerpunkte bezüglich der Förderung der Menschenrechte und der Guten Regierungsführung integriert. Von einer systematischen Integration menschenrechtlicher Anliegen in die Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit ist man allerdings bis heute noch ein gutes Stück entfernt.

[Rz 119] Eine von der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) selbst in Auftrag gegebene externe Evaluation kam 2004 zum Schluss, dass die konzeptionellen Grundlagen im Bereich Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit eine beschränkte Relevanz und damit relativ wenig direkten Einfluss auf die praktische Programmarbeit der DEZA habe. Gemäss der Studie wurden 2002 nur ca. 2,6 Prozent des Budgets der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit der DEZA für Aktivitäten im Bereich Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit verwendet. Als Gründe für diese Situation werden unter anderem die dezentralisierte Struktur der DEZA, das Fehlen institutionalisierter Mechanismen für den Einbezug menschenrechtlicher Anliegen sowie der Mangel an praktischen Leitlinien ausgemacht.<sup>91</sup>

[Rz 120] Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Umsetzung der menschenrechtlichen Leitlinien nur zögerlich verlief. In der Praxis wirkte der traditionell humanitäre, die politischen Verhältnisse im Empfängerstaat kaum in Rechnung stellende Ansatz der Entwicklungszusammenarbeit auch nach der konzeptionellen Wende der 1990er Jahre weiterhin nach. Die von den Leitlinien propagierte Berücksichtigung politischer Rahmenbedingungen schlug sich in der Praxis bisher nur ungenügend nieder. Hiervon zeugt die nach wie vor relativ konstante Liste der Schwerpunktländer der Entwicklungszusammenarbeit. Dennoch, die konzeptionellen Arbeiten blieben nicht ohne Wirkung: Zielkonflikte und Kohärenzprobleme wurden im Verlauf der 1990er Jahre sichtbar gemacht und vermehrt diskutiert. Zudem ist ein Trend in Richtung der stärkeren Gewichtung politischer Rahmenbedingungen und menschenrechtlicher Kriterien in der praktischen Zusammenarbeit unverkennbar. Das Beispiel Tschetschenien illustriert allerdings die Grenzen und Probleme der politischen Konditionalität. Der Bundesrat strapazierte in diesem Fall die Glaubwürdigkeit und Kohärenz der eigenen Politik über Gebühr, indem er an der Zusammenarbeit mit Russland festhielt, obwohl die von ihm selbst aufgestellten Prinzipien der Zusammenarbeit durch den Krieg in Tschetschenien klar verletzt waren.

[Rz 121] Die deutlichsten Zielkonflikte und Spannungsfelder ergaben sich auch nach dem Ende des Kalten Kriegs zwischen menschenrechtlichen Zielsetzungen und der Aussenwirtschaftspolitik. Der Bundesrat thematisierte solche

Zielkonflikte und räumte Kohärenzprobleme ein. In Abkehr der bisher vertretenen Trennung zwischen Menschenrechts- und Aussenwirtschaftspolitik postulierte die Regierung in ihrem aussenpolitischen Bericht von 1993 erstmals eine punktuelle Verknüpfung, die über die schon bisher geltende Ausnahme betreffend Kriegsmaterial hinausging. Der Bundesrat führte aus, dass im Falle schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen die Teilnahme an Wirtschaftssanktionen der UNO sowie die Verweigerung von Kreditgarantien in Betracht zu ziehen seien. Etwas deutlicher wurde der Bundesrat in seinem Leitbild Nord-Süd, als er davon sprach, dass die Achtung der Menschenrechte bei der Gewährung von Exportrisikogarantien für ärmere Entwicklungsländer mitzubersichtigen sei.<sup>92</sup>

[Rz 122] Die seit den 1990er Jahren praktizierte Teilnahme an Wirtschaftssanktionen der UNO gab zumindest anfänglich kaum zu innenpolitischer Kritik Anlass, obwohl diese Politik eine eigentliche Abkehr von der integralen Neutralität bedeutete. Neben dem innenpolitischen Dauerbrenner der Kriegsmaterialausfuhr war es in den 1990er Jahren vor allem die Exportrisikogarantie, welche die Gemüter erhitze.<sup>93</sup> Wirtschaftskreise und bürgerliche Parteien wehrten sich vehement gegen die ihrer Meinung nach schädliche Vermischung von Politik und Wirtschaft, weshalb sie den Einbezug menschenrechtlicher Kriterien in die Aussenwirtschaftspolitik ablehnten. Demgegenüber forderten Entwicklungs-, und Menschenrechtsorganisationen sowie die politische Linke, dass sich die Aussenwirtschaftspolitik an entwicklungs- und menschenrechtliche Prinzipien orientieren müsse.

[Rz 123] Die Gesuche um die Gewährung von Exportrisikogarantien für zwei grosse Staudammprojekte in China (Drei-Schluchten-Staudamm) und in der Türkei (Ilisu-Staudamm) waren die wichtigsten Testfälle für die in den Konzeptionen angedeutete neue Politik des Bundesrats. Beide Projekte waren und sind sowohl in der Schweiz als auch im Ausland stark umstritten. Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisationen machten schwerwiegende ökologische, entwicklungspolitische und menschenrechtliche Bedenken gegen die geplanten Grossprojekte geltend. Die Organisationen forderten, dass menschenrechtliche und entwicklungspolitische Überlegungen bei der Entscheidung über die Gewährung von Exportrisikogarantien für die beiden Projekte mitzubersichtigen seien.<sup>94</sup> Auch verwaltungsintern waren die Projekte umstritten. So sollen sich zumindest im Fall des Drei-Schluchten-Projekts mehrere Verwaltungsstellen gegen die Gewährung einer Exportrisikogarantie an Asea Brown Boveri (ABB) und Sulzer ausgesprochen haben.<sup>95</sup>

[Rz 124] Die Schweizer Regierung stimmte dennoch in beiden Fällen der Gewährung von Exportrisikogarantien zugunsten der Schweizer Exporteure zu.<sup>96</sup> Sie gewichtete damit wirtschaftliche Überlegungen höher als menschenrechtliche und entwicklungspolitische Bedenken. Der Bundesrat argumentierte, dass die Verweigerung der Garantien die Projekte nicht verhindern und den ausländischen Exporteuren einen Vorteil gegenüber den Schweizer Firmen verschaffen würde. Mit Blick auf die Menschenrechtslage in China führte der Bundesrat aus, dass die Intensivierung der wirtschaftlichen Beziehungen der Demokratisierung und der Verwirklichung der Menschenrechte dienlicher sei als eine wirtschaftliche Boykottierung Chinas.<sup>97</sup>

[Rz 125] Insgesamt kann festgehalten werden, dass in den letzten Jahren eine intensive Diskussion um die Integration menschenrechtlicher Anliegen in die Aussenwirtschaftspolitik stattgefunden hat. Den Nichtregierungsorganisationen kam hier der Verdienst zu, Zielkonflikte und Inkohärenzen sichtbar gemacht und die Diskussion vorangetrieben zu haben. Die staatlichen Stellen mussten sich vermehrt mit menschenrechtlichen Fragen und mit Kohärenzproblemen auseinandersetzen und konnten sich immer weniger auf die Trennung von Wirtschaft und Politik berufen. Bei umstrittenen und sensitiven Fragen wie etwa bei der Exportrisikogarantie gingen allerdings weiterhin wirtschaftliche Interessen in der Regel den Menschenrechten vor. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass menschenrechtliche Anliegen auf konzeptioneller und gesetzlicher Ebene nur ungenügend verankert sind. Insbesondere sind menschenrechtliche Gesichtspunkte bisher kaum verfahrensrechtlich in die aussenwirtschaftliche Entscheidungsfindung eingebunden.<sup>98</sup>

[Rz 126] Solange die Menschenrechte nicht institutionell in Entscheidungsprozesse wie demjenigen der Exportrisikogarantie einbezogen werden, wird es deshalb weiterhin kaum möglich sein, dem Anspruch einer kohärenten Menschenrechtspolitik gerecht zu werden. Der letzte Punkt ist allerdings keine Schweizer Besonderheit, sondern trifft auch auf viele andere Staaten zu. Der Entwicklungsausschuss der OECD verteilte der Schweiz im Jahr 2000 diesbezüglich gar eine gute Note, indem er festhielt, dass die Schweiz einen der kohärentesten Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit der OECD-Mitgliedstaaten betreibe.<sup>99</sup>

## Schlusswort <sup>^</sup>

[Rz 127] Die schweizerische Aussenpolitik war und ist – wie die Aussenpolitik anderer Länder auch – von einer idealistischen und einer realistischen Traditionslinie geprägt. Die Gewichtung zwischen idealistischer Weltoffenheit und realistischer Zurückhaltung veränderte sich im Laufe der Jahre. Während in der Völkerbundszeit der Idealismus eine treibende Kraft der schweizerischen Aussenpolitik war, herrschte nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs lange Jahre eine realistische Sichtweise der Aussenpolitik vor. Der daraus folgende aussenpolitische Alleingang der Schweiz, insbesondere die jahrzehntelange Abstinenz von der UNO, wirkte sich negativ auf das schweizerische Engagement für die Menschenrechte aus. Der von der Schweiz zelebrierte aussenpolitische Sonderfall führte sie geradewegs in eine menschenrechtspolitische Sonderrolle.

[Rz 128] Anknüpfungspunkt zwischen humanitärem Völkerrecht und modernem Menschenrechtsschutz wurde nicht erkannt. Das tief sitzende Misstrauen der politischen Entscheidungsträger gegenüber den Vereinten Nationen und dem Europarat sowie das Festhalten an einem übertriebenen Neutralitäts- und Souveränitätsverständnis verhinderten, dass die Schweiz ihre Pionierrolle auf dem Gebiet des humanitären Kriegsvölkerrechts auf das neu entstehende Friedensvölkerrecht ausdehnte. Statt sich auf das politisch heikle Feld der Menschenrechte zu begeben, beschränkte die Schweiz ihr solidarisches Engagement im wesentlichen auf das humanitäre Völkerrecht und die Entwicklungshilfe. In diesen Bereichen war weder eine Einschränkung der Souveränität, noch ein Konflikt mit der rigiden Neutralitätspolitik zu befürchten.

[Rz 129] Der Prozess der Normalisierung dieser für einen demokratischen Rechtsstaat aussergewöhnlich skeptischen Haltung gegenüber dem internationalen Menschenrechtsschutz setzte in der zweiten Hälfte der 1960er Jahren ein. Im Zuge der vorsichtigen aussenpolitischen Öffnung näherte sich die Schweiz langsam dem internationalen Menschenrechtsschutz an. Diese Annäherung gestaltete sich aber überaus mühsam, wie das Beispiel der EMRK zeigt. Dem geplanten Beitritt zur EMRK erwuchs eine konservative Opposition, die sich gegen jegliche aussenpolitische Öffnung wandte. Die Beitrittsdebatten illustrieren deutlich, wie schwierig es war, die Geister loszuwerden, welche die politische Elite nach 1945 mit der Verabsolutierung des neutralen Abseitsstehens gerufen hatte. Kam hinzu, dass die Schweiz die internationalen Standards des Europarats nicht ohne weiteres erfüllte, was die breitere Öffentlichkeit etwas ungläubig zur Kenntnis nehmen musste. So kam es, dass die Schweiz als letzter der damals 17 Mitgliedstaaten des Europarats der EMRK beitrug.

[Rz 130] In der Amtszeit von Bundesrat Pierre Auberts wurden wichtige konzeptionelle Grundlagen der schweizerischen Menschenrechtspolitik gelegt, die teilweise bis heute ihre Gültigkeit behalten haben. Seine auf eine aussenpolitische Öffnung ausgerichtete Politik war aber innenpolitisch stark umstritten. Dementsprechend waren auch der Aktivierung der Menschenrechtspolitik enge Grenzen gesetzt. So blieb die Umsetzung der Menschenrechtskonzeption von 1982 Stückwerk. Dies gilt vor allem für das bundesrätliche Ziel, den wichtigsten internationalen Menschenrechtsabkommen beizutreten.

[Rz 131] Zu einer mit anderen westlichen Ländern vergleichbaren Menschenrechtspolitik fand die Schweiz erst in den 1990er Jahren. Innerhalb weniger Jahre ratifizierte sie mehrere wichtige Menschenrechtskonventionen und steigerte ihr menschenrechtliches Engagement markant. Das Ende des Kalten Kriegs spielte dabei insofern eine Rolle, als sich die Schweiz dadurch gezwungen sah, ihre aussenpolitische Strategie grundsätzlich zu überdenken und neu auszurichten. Die Aussenpolitik ist seither vom Versuch geprägt, die in all den Jahren zuvor betonte Aussenseiterrolle zu überwinden und zu einer offeneren und aktiveren Aussenpolitik zu finden. Die Menschenrechtspolitik ist einerseits ein Teil dieser auf Kooperation und Integration bauenden neuen aussenpolitischen Strategie. Andererseits schuf die konzeptionelle Neuausrichtung der Aussenpolitik überhaupt erst die Voraussetzung für eine aktivere Menschenrechtspolitik.

[Rz 132] Zielsetzungen und Konzeptionen sind das eine, die Umsetzung das andere. Zwischen beiden besteht sowohl in der Aussenpolitik als auch in der Menschenrechtspolitik noch allzu oft ein Widerspruch. So ziehen menschenrechtliche Anliegen bei Zielkonflikten mit anderen aussenpolitischen oder wirtschaftlichen Interessen regelmässig den Kürzeren und die Gleichwertigkeit von Freiheitsrechten und Sozialrechten besteht nur auf dem Papier. Das Auseinanderklaffen von Anspruch und Realität ist aber keine Schweizer Besonderheit und trifft auch auf die Haltung anderer Staaten zu. Eine Schweizer Besonderheit ist aber die Langsamkeit, mit der aussenpolitische Zielsetzungen umgesetzt werden. erinnert sei hier etwa an den zweimaligen Anlauf für einen UNO-Beitritt. Der

2002 erfolgte Beitritt zur UNO war ein vor allem symbolisch wichtiger Schritt vom aussenpolitischen Sonder- zum Normalfall. In der Aussenpolitik stehen über kurz oder lang noch weitere solche Normalisierungsschritte an, insbesondere im Hinblick auf die Europäische Union. In der Menschenrechtspolitik ist die Schweiz insofern einen Schritt weiter, als sie in diesem Politikbereich kein Sonderfall mehr ist. Sie betreibt eine mit anderen westlichen Ländern vergleichbare Menschenrechtspolitik, mit all deren Stärken und Schwächen.

## **Bibliographie ^**

### **Amtliche Quellen ^**

Bundesrat (1977). Bericht über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1972-1976 vom 29. Juni 1977. In: BBl 1977 II 813.

Bundesrat (1982) Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik vom 2. Juni 1982. In: BBl 1982 II 729. ([www.ssn.ethz.ch/forschung/amt/menschenrechtsbericht.cfm](http://www.ssn.ethz.ch/forschung/amt/menschenrechtsbericht.cfm))

Bundesrat (1984a). Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern vom 19. März 1984. In: BBl 1984 II 1.

Bundesrat (1984b). Politik der Schweiz im Bereich der Menschenrechte Ergänzungsbericht vom 6. Juli 1983 an die Kommission des Ständerates für auswärtige Angelegenheiten. In: BBl 1984 I 840.

Bundesrat (1993). Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren. Anhang: Bericht zur Neutralität vom 29. November 1993. In: BBl 1994 I 153. ([www.ssn.ethz.ch/forschung/amt/documents/Vollstaendiger\\_Bericht.pdf](http://www.ssn.ethz.ch/forschung/amt/documents/Vollstaendiger_Bericht.pdf))

Bundesrat (1994). Bericht über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den 90er Jahren vom 7. März 1994. In: BBl 1994 II 1214. ([www.sdc.admin.ch/ressources/deza\\_product\\_d\\_21.pdf](http://www.sdc.admin.ch/ressources/deza_product_d_21.pdf))

Bundesrat (1996). Bericht über die Legislaturplanung 1995-1999 vom 18. März 1996. In: BBl II 293. ([www.admin.ch/ch/d/cf/rg/lp1995/index.html](http://www.admin.ch/ch/d/cf/rg/lp1995/index.html))

Bundesrat (2000a). Bericht über die Menschenrechtspolitik der Schweiz vom 16. Februar 2000. In: BBl 2000 2586.

Bundesrat (2000b). Aussenpolitischer Bericht 2000. Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt vom 15. November 2000. In: BBl 2001 261.

Bundesrat (2000c). Bericht über die Legislaturplanung 1999-2003 vom 1. März 2000. In: BBl 2000 2276.

Bundesrat (2002). Botschaft über einen Rahmenkredit für Massnahmen der zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung vom 23. Oktober 2002. In: BBl 2002 7975.

Bundesrat (2003). Bericht 2003 über die Zusammenarbeit der Schweiz mit der Organisation der Vereinten Nationen und mit den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz vom 26. Februar 2003. In: BBl 2003 2653.

Bundesrat (2004a). Bericht über die Legislaturplanung 2003-2007 vom 25. Februar 2004. In: BBl 2004 1149.

Bundesrat (2004b). Bericht 2004 über die Zusammenarbeit der Schweiz mit der Organisation der Vereinten Nationen und mit den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz vom 7. Juni 2004. In: BBl 2004 3885.

Bundesrat (2004c). Die Ziele des Bundesrats im Jahr 2005. Bundesratsbeschluss vom 17. November 2004. ([www.admin.ch/ch/d/cf/rg/2005/ziele.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/cf/rg/2005/ziele.pdf))

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) (1997). Förderung der Menschenrechte und

Entwicklungszusammenarbeit. Leitlinien verabschiedet am 24. Februar 1997. Bern.  
([www.deza.ch/ressources/deza\\_product\\_de\\_34.pdf](http://www.deza.ch/ressources/deza_product_de_34.pdf))

Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) (2004). SDC's Human Rights and Rules of Law Guidance Documents Influence, Effectiveness and Relevance within SDC. Bern.  
([www.deza.ch/ressources/deza\\_product\\_en\\_847.pdf](http://www.deza.ch/ressources/deza_product_en_847.pdf)).

Voyame, Joseph, Richard Friedli, Jean-Pierre Gern und Anton Keller (1996). Die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit in Rwanda. Bericht der vom EDA eingesetzten Studiengruppe. Bern.

### **Nichtamtliche Quellen ^**

Kälin, Walter (2004). Towards a Human Rights Council: Options and Perspectives. Studie im Auftrag des EDA. Bern, 4. August 2004.  
([www.eda.admin.ch/eda/g/home/recent/focus/hrcoun.Par.0002.UpFile.pdf/cp\\_040804\\_hrcouncil\\_e.pdf](http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/recent/focus/hrcoun.Par.0002.UpFile.pdf/cp_040804_hrcouncil_e.pdf))

Kälin, Walter und Cecile Jimenez (2003). Reform of the UN Commission on Human Rights. Studie im Auftrag des EDA. Bern und Genf, 30. August 2003. ([www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/041201\\_kaelin\\_HRC\\_study.pdf](http://www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/041201_kaelin_HRC_study.pdf))

### **Darstellungen ^**

Baehr, Peter R. (1994). The Role of Human Rights in Foreign Policy. New York: St. Martin's Press.

Bindschedler, Rudolf (1980) «Zum Primat der Aussenpolitik.» In: Altermatt, Urs und Judit Garamvölgyi (Hrsg.). Innen- und Aussenpolitik: Primat oder Interdependenz? Festschrift zum 60. Geburtstag von Walther Hofer. Bern und Stuttgart: Paul Haupt, S. 27-36.

Borer, Thomas G. (1986). Das Legalitätsprinzip und die auswärtigen Angelegenheiten. Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Bd. 18. Basel und Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn.

Breitenmoser, Christoph (1996). Sicherheit für Europa: Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, 40. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse.  
([http://cms.isn.ch/public/docs/doc\\_278\\_290\\_de.pdf](http://cms.isn.ch/public/docs/doc_278_290_de.pdf))

Brown, Chris (1992). International Relations Theory: New Normative Approaches. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Brunner, Hans-Peter (1989). Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz im ausgehenden 20. Jahrhundert – Bestandesaufnahme und Ausblick. Schweizer Studien zum Internationalen Recht, Bd. 58. Zürich: Schulthess.

Burgers, Jan Herman (1992). «The Road to San Francisco: The Revival of the Human Rights Idea in the Twentieth Century.» In: Human Rights Quarterly, Vol. 14, No.4, S. 447-477.

Cottier (2002). «Der Internationale Strafgerichtshof wird Wirklichkeit.» In: Jusletter, 22. April 2002.

Development Assistance Committee (DAC) (2000). Development Co-operation Review Switzerland 2000. In: DAC Journal, Vol. 1, No. 4. ([www.oecd.org/dataoecd/9/28/33663450.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/9/28/33663450.pdf))

Donnelly, Jack (1998). International Human Rights. Second Edition. Boulder: Westview Press.

Dunne, Tim und Nicholas J. Wheeler (Hrsg.) (1999). Human Rights in Global Politics. Cambridge: Cambridge University Press.

Egeland, Jan (1988). Impotent Superpower – Potent Small State. Potentials and Limitations of Human Rights

- Objectives in the Foreign Policies of the United States and Norway. London, New York und Toronto: Norwegian University Press.
- Falk, Richard A. (2000). Human Rights Horizons: The Pursuit of Justice in a Globalizing World. New York und London: Routledge.
- Fanzun, Jon A. (2003). «Swiss Human Rights Policy: From Reluctance to Normalcy.» In: Gabriel, Jürg Martin und Thomas Fischer (Hrsg.). Swiss Foreign Policy, 1945-2002. Houndmills, Basingstoke: Palgrave, 2003, S. 127-158.
- Fanzun, Jon A. (2004a). Zwischen humanitärer Tradition und Isolation: Die Anfänge der schweizerischen Menschenrechtspolitik bis 1978. Dissertation Universität St. Gallen.
- Fanzun, Jon A. (2004b). «Ein politisches Trauerspiel.» In: St. Galler Tagblatt, 10. Dezember 2004, S. 10. ([www.tagblatt.ch/index.jsp?artikel\\_id=986638&ressort=inland](http://www.tagblatt.ch/index.jsp?artikel_id=986638&ressort=inland))
- Fanzun, Jon A. und Patrick Lehmann (2000). Die Schweiz und die Welt: Aussen- und sicherheitspolitische Beiträge der Schweiz zu Frieden, Sicherheit und Stabilität, 1945-2000. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, 57. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse. ([http://cms.isn.ch/public/docs/doc\\_182\\_290\\_de.pdf](http://cms.isn.ch/public/docs/doc_182_290_de.pdf))
- Fischer, Thomas (2004). Die Grenzen der Neutralität: Schweizerisches KSZE-Engagement und gescheiterte UNO-Beitrittspolitik im kalten Krieg 1969-1986. Zürich: Chronos.
- Forster, Jacques (1995). «Conditionality in Swiss Development Assistance.» In: Stokke, Olav (Hrsg.). Aid and Political Conditionality. London: Frank Cass, S. 201-224.
- Forster, Jacques (1999). «The Coherence of Policies Towards Developing Countries: The Case of Switzerland.» In: Forster, Jacques und Olav Stokke (Hrsg.). Policy Coherence in Development Co-operation. London: Frank Cass, S. 295-322.
- Forsythe, David P. (2000a). Human Rights in International Relations. Cambridge: Cambridge University Press.
- Forsythe, David P. (Hrsg.) (2000b). Human Rights and Comparative Foreign Policy. Tokyo, New York und Paris: United Nations University Press.
- Frei, Daniel (1966). «Sendungsgedanken in der Schweizerischen Aussenpolitik.» In: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 6. Jg., S. 98-113.
- Frei, Daniel (1967). Neutralität – Ideal oder Kalkül? Zweihundert Jahre aussenpolitisches Denken in der Schweiz. Frauenfeld und Stuttgart: Verlag Huber.
- Frost, Mervyn (1996). Ethics in International Relations: A Constitutive Theory. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gabriel, Jürg Martin (1997). Sackgasse Neutralität. Zürich: vdf Hochschulverlag.
- Gasser, Hans-Peter (2003). «The International Committee of the Red Cross and its Development Since 1945.» In: Gabriel, Jürg Martin und Thomas Fischer (Hrsg.). Swiss Foreign Policy, 1945-2002. Houndmills, Basingstoke: Palgrave, S. 105-126.
- Goetschel, Laurent (Hrsg.) (1997). Vom Statisten zum Hauptdarsteller: die Schweiz und ihre OSZE-Präsidentschaft. Bern, Stuttgart und Wien: Paul Haupt.
- Haefliger, Arthur und Frank Schürmann (1999). Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz. Zweite völlig neu bearbeitete Auflage. Bern: Stämpfli.

- Haenni, Claudine (Hrsg.) (1997). 20 ans consacrés à la réalisation d'une idée: Recueil d'articles en l'honneur de Jean-Jacques Gautier. Genève: Association pour la Prévention de la Torture.
- Haug, Hans (1991). Menschlichkeit für alle: Die Weltbewegung des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes. Bern und Stuttgart: Paul Haupt.
- Herren, Madeleine und Sacha Zala (2002). Netzwerk Aussenpolitik: Internationale Kongresse und Organisationen als Instrumente schweizerischer Aussenpolitik 1914-1950. Zürich: Chronos.
- Hofstetter, Josef (1990). Die Bedeutung rechtlicher Normen in der Aussenpolitik: Eine Darstellung anhand der schweizerischen Nord-Süd-Politik. Basel und Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn.
- Hottelier, Michel, Hanspeter Mock und Michel Puéchavy (2005). La Suisse devant la Cour européenne des droits de l'homme. Brüssel: Bruylant.
- Jost, Hans Ulrich (1999). Europa und die Schweiz 1945-1950. Europarat, Supranationalität und schweizerische Unabhängigkeit. Zürich: Chronos.
- Kälin, Walter (1986). «Verfassungsgrundsätze der schweizerischen Aussenpolitik.» In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Band 105, II. Halbband, S. 249-383.
- Kälin, Walter (1988). «Die Menschenrechtspolitik der Schweiz.» In: Aussenpolitik. Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 28. Jg., S. 185-207.
- Kälin, Walter (1991). «Schweizerische Kriegsmaterialausfuhr im Spannungsfeld von Menschenrechten und Entwicklungszusammenarbeit.» In: Bernecker, Walther L. und Thomas Fischer (Hrsg.). Unheimliche Geschäfte. Schweizer Rüstungsexporte nach Lateinamerika im 20. Jahrhundert. Zürich: Chronos, S. 73-91.
- Kälin, Walter (2000). «Soziale Menschenrechte ernst genommen.» In: Caritas Schweiz (Hrsg.), Sozialalmanach 2000. Luzern: Caritas-Verlag, S. 69-82.
- Kälin, Walter, Manfred Nowak und Giorgio Malinverni (1997). Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte. Zweite, stark erweiterte Auflage. Basel und Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn.
- Kennan, George F. (1985/86). «Morality and Foreign Affairs.» In: Foreign Affairs, Vol 64, No. 2, Winter, S. 205-218.
- Kistler, Jörg (1980). Das politische Konzept der schweizerischen Nachkriegshilfe in den Jahren 1943-1948. Dissertation. Bern.
- Krafft, Mathias-Charles und Jean-Daniel Vigny (1992). «La Politique suisse à l'égard des droits de l'homme». In: Riklin, Alois, Hans Haug und Raymond Probst (Hrsg.). Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11. Bern, Stuttgart und Wien: Paul Haupt, S. 223-245.
- Krasner, Stephen D. (1999). Sovereignty: Organized Hypocrisy. Princeton: Princeton University Press.
- Kreis, Georg (2004). Kleine Neutralitätsgeschichte der Gegenwart: Ein Inventar zum neutralitätspolitischen Diskurs seit 1943. Bern, Stuttgart und Wien: Haupt.
- Lüthy, Herbert (1969). Die Schweiz als Antithese. Zürich: Arche.
- Matzinger, Albert (1991). Die Anfänge der schweizerischen Entwicklungshilfe 1948-1961. Bern und Stuttgart: Paul Haupt.

- Möckli, Daniel (2000a). Neutralität, Solidarität, Sonderfall: Die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit, 1943-1947. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, 55. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse. ([http://cms.isn.ch/public/docs/doc\\_301\\_290\\_de.pdf](http://cms.isn.ch/public/docs/doc_301_290_de.pdf))
- Moos, Carlo (2001). Ja zum Völkerbund – Nein zur UNO: Die Volksabstimmungen von 1920 und 1986 in der Schweiz. Zürich: Chronos.
- Riklin, Alois (1992). «Die Neutralität der Schweiz.» In: Riklin, Alois, Hans Haug und Raymond Probst (Hrsg.). Neues Handbuch zur schweizerischen Aussenpolitik. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11. Bern, Stuttgart und Wien: Paul Haupt, S. 191-209.
- Riklin, Alois (1995). «Isolierte Schweiz. Eine europa- und innenpolitische Lagebeurteilung.» In: Schweizerische Zeitschrift für politische Wissenschaft, Vol. 1, Issue 2-3, S. 11-34.
- Roulet, Louis-Edouard (Hrsg.). Max Petitpierre. Seize ans de neutralité active: Aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945-1961). Neuchâtel: Baccionière.
- Sassòli, Marco (1989). «La Suisse et le droit international humanitaire – une relation privilégiée?» In: Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht, Jubiläumsband XLV, S. 47-71.
- Schaller, André (1987). Schweizer Neutralität im Ost-West-Handel: Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951. Bern: Paul Haupt.
- Schindler, Dietrich (1992). «Die Schweiz und das Völkerrecht.» In: Riklin, Alois, Hans Haug und Raymond Probst (Hrsg.). Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11. Bern, Stuttgart und Wien: Paul Haupt, S. 99-119.
- Schindler, Dietrich (1998). «Neutrality and Morality: Developments in Switzerland and in the International Community.» In: American University International Law Review, Vol. 14, No. 1, S. 155-170.
- Schläppi, Erika und Walter Kälin (2001). Schweizerische Aussenwirtschaftshilfe und Menschenrechtspolitik: Konflikte und Konvergenzen. Chur und Zürich: Rüegger.
- Schmitz, Hans Peter und Kathryn Sikkink (2002). «International Human Rights.» In: Carlsnaes, Walter, Thomas Risse und Beth A. Simmons (Hrsg.). Handbook of International Relations. London, Thousand Oaks und New Delhi: Sage Publications, S. 517-537.
- Smith, Karen E. und Margot Light (Hrsg.) (2001). Ethics and Foreign Policy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Spénlé, Christoph André (2002). Die Petitionsannahmestelle gemäss Artikel 14 des internationalen Übereinkommens von 1966 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Suter, Andreas (1998). «Neutralität: Prinzip, Praxis und Geschichte.» In: Hettling, Manfred et. al. Eine kleine Geschichte der Schweiz: Der Bundesstaat und seine Traditionen. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 133-188.
- Thomas, Daniel C. (2001). The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism. Princeton: Princeton University Press.
- Thürer, Daniel (1986). «Humanität und Neutralität – zum politischen und völkerrechtlichen Spannungsverhältnis zweier Grundprinzipien der schweizerischen Aussenpolitik.» In: Hangartner, Yvo und Stefan Trechsel (Hrsg.). Völkerrecht im Dienste des Menschen. Festschrift für Hans Haug. Bern und Stuttgart: Paul Haupt, S. 279-308.
- Thürer, Daniel (1998). «Humanität als Ziel schweizerischer Aussenpolitik?» In: Thürer, Daniel. Perspektive

Schweiz: Übergreifendes Verfassungsdenken als Herausforderung. Zürich: Schulthess, S. 167-176.

Trachsler, Daniel (2003). «Menschliche Sicherheit: Konzept und Praxis.» In: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik, S. 69-103. ([http://cms.isn.ch/public/docs/doc\\_190\\_259\\_de.pdf](http://cms.isn.ch/public/docs/doc_190_259_de.pdf))

Vigny, Jean-Daniel (1987). «La Convention européenne de 1987 pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.» In: Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht, Band XLIII, S. 62-78.

Vigny, Jean-Daniel (1992). «La Suisse et la politique des Nations Unies à l'égard des droits de l'homme.» In: Riklin, Alois, Hans Haug und Raymond Probst (Hrsg.). Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11. Bern, Stuttgart und Wien: Paul Haupt, S. 265-275.

Vigny, Jean-Daniel (1997). «L'action de la Suisse contre la torture.» In: Haenni, Claudine (Hrsg.). 20 ans consacrés à la réalisation d'une idée: Recueil d'articles en l'honneur de Jean-Jacques Gautier. Genève: Association pour la Prévention de la Torture, S. 69-76.

Weiss, Claudia (1996). Die Schweiz und die Europäische Menschenrechtskonvention: Die Haltung des Parlaments, 1969-1995. Basler Schriften zur europäischen Integration, Nr. 20. Basel: EuropaInstitut an der Universität Basel.

Wildhaber, Luzius (1984). «Legalitätsprinzip und Aussenpolitik – eine Problemskizze.» In: Brunner, Edouard, Franz E. Muheim, Rolf Stücheli und Paul Widmer (Hrsg.). Einblicke in die schweizerische Aussenpolitik: Zum 65. Geburtstag von Staatssekretär Raymond Probst. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 443-460.

Wyder, Rudolf (1984). Die Schweiz und der Europarat 1949-1971: Annäherung und zehn Jahre Mitarbeit in der parlamentarischen Versammlung. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 10. Bern und Stuttgart: Paul Haupt.

---

Jon A. Fanzun, Dr. rer. publ., ist Politikwissenschaftler. Zu den Schwerpunkten seiner Forschungs- und Publikationstätigkeit zählen Fragen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik sowie der Menschenrechtspolitik. Er hat an der Universität St. Gallen eine Dissertation zur Geschichte der schweizerischen Menschenrechtspolitik verfasst, die im Herbst 2005 im NZZ-Buchverlag erscheinen wird. Der Autor ist Vorstandsmitglied des Vereins Menschenrechte Schweiz (MERS).

Der vorliegende Artikel basiert auf einem 2003 publizierten Beitrag («Swiss Human Rights Policy: From Reluctance to Normalcy.» In: Jürg Martin Gabriel und Thomas Fischer (Hrsg.). *Swiss Foreign Policy, 1945-2002*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave, 2003, S. 127-158) sowie auf den Erkenntnissen einer Dissertation zur Geschichte der schweizerischen Menschenrechtspolitik (Zwischen humanitärer Tradition und Isolation: Die Anfänge der schweizerischen Menschenrechtspolitik bis 1978. Dissertation. Universität St. Gallen, 2004).

---

<sup>1</sup> Vgl. zur Bedeutung der Menschenrechte in den internationalen Beziehungen aus der neueren Literatur: Forsythe (2000a); Falk (2000); Dunne und Wheeler (1999); Donnelly (1998); Schmitz und Sikkink (2002).

<sup>2</sup> Vgl. zur Rolle der Menschenrechte in der Aussenpolitik: Forsythe (2000b); Baehr (1994); Egeland (1988).

<sup>3</sup> Vgl. für diese Sichtweise, die einer aktiven Menschenrechtspolitik skeptisch gegenübersteht: Kennan (1985/86); Krasner (1999).

<sup>4</sup> Vgl. für diese Sichtweise, die sich explizit für eine an Normen orientierte Aussenpolitik ausspricht: Brown (1992); Frost (1996); Smith und Light (2001).

<sup>5</sup> Vgl. für eine Darstellung der zwei aussenpolitischen Traditionslinien: Frei (1966); Frei (1967), 91-107. Ähnlich auch: Kälin (1986), 257-259.

- Der Zweckartikel (Art. 2 aBV) der Bundesverfassungen von 1848 und 1874 lautet: «Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Inneren, Schutz der Freiheit und Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt.»
- <sup>6</sup> Zur Geschichte der schweizerischen Neutralität siehe aus der neueren Literatur etwa: Suter (1998); Gabriel (1997); Riklin (1992); Brunner (1989). Für eine Darstellung des in der Schweiz seit 1943 geführten Neutralitätsdiskurses siehe: Kreis (2004).
- <sup>7</sup> Siehe dazu: Herren und Zala (2002).
- <sup>8</sup> Riklin (1995), 22.
- <sup>9</sup> Lüthy (1969).
- <sup>10</sup> Gemäss dem Politologen Daniel Frei äusserte sich dies in einem dreifachen Sendungsgedanken. Dieser setzte sich zusammen aus der Vorstellung der republikanisch-demokratischen Vorbildlichkeit der Schweiz, der Idee der Völkerversöhnung und des humanitär-karitativen Wirkens. Vgl. dazu: Frei (1966).
- <sup>11</sup> Vgl. für eine Darstellung der Bewegung des Roten Kreuzes: Haug (1991). Vgl. zur Rolle der offiziellen Schweiz: Sassòli (1989); Gasser (2003).
- <sup>12</sup> Vgl. für das Verhältnis zwischen Neutralität und Humanität in der schweizerischen Aussenpolitik: Thürer (1986 und 1998); Schindler (1998).
- <sup>13</sup> Vgl. zum Völkerbundsbeitritt: Moos (2001).
- <sup>14</sup> Vgl. die Präambel sowie die Art. 1 Ziff. 3, 55 und 56 der UNO-Charta.
- <sup>15</sup> Vgl. zur Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der in der unmittelbaren Nachkriegszeit: Möckli (2000).
- <sup>16</sup> Der Freisinnige Max Petitpierre war von 1945 bis 1961 Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departements (EPD). Er prägte die schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit nachhaltig. Vgl. zum Wirken Petitpierres: Roulet (1980).
- <sup>17</sup> Vgl. zu den Anfängen der Schweizer Entwicklungshilfe nach dem Zweiten Weltkrieg: Kistler (1980); Matzinger (1991).
- <sup>18</sup> Dieses realistische Weltbild kommt nicht nur in der Verfassung und in der Verfassungspraxis zum Ausdruck, sondern beeinflusste auch das Denken einflussreicher Akteure in der schweizerischen Aussenpolitik. Besonders deutlich kommt der politische Realismus in den Schriften von Rudolf Bindschedler zum Ausdruck, der von 1961 bis 1980 Rechtsberater des Eidgenössischen Politischen Departements war und die Aussenpolitik der Nachkriegszeit massgeblich prägte. Vgl. dazu: Bindschedler (1980).
- <sup>19</sup> Skeptisch zur Möglichkeit und Wünschbarkeit der rechtlichen Normierung der auswärtigen Beziehungen äusserten sich unter anderem: Wildhaber (1984); Borer (1986). Vgl. für eine Kritik an dieser Position: Kälin (1986); Hofstetter (1990).
- <sup>20</sup> Vgl. zur Schweizer Einstellung gegenüber den Völkerrechtsentwicklungen nach 1945: Schindler (1992).
- <sup>21</sup> Die Schweiz war 1919 bereits der Vorgängerorganisation des Internationalen Gerichtshofes beigetreten, dem Ständigen Internationalen Gerichtshof des Völkerbundes.
- <sup>22</sup> Vgl. zum Verhältnis der Schweiz zum Europarat: Wyder (1984); Jost (1999).
- <sup>23</sup> Weitergehend dazu: Fanzun (2004a), S. 256-271 und S. 332-334.
- <sup>24</sup> Das erste Zusatzprotokoll zur EMRK von 1952 statuiert die Eigentumsgarantie, das Recht auf Bildung und das Recht auf freie und geheime Wahlen. Die Schweiz unterzeichnete das erste Zusatzprotokoll am 19. Mai 1976. Das vierte Protokoll von 1963 garantiert folgende Rechte: Verbot der Schuldverhaft, Gewährleistung des freien Wohnsitzes für Staatsangehörige und Ausländer, Garantie der Auswanderungsfreiheit, Verbot der Ausweisung eigener Staatsangehöriger und Einreisefreiheit von Staatsbürgern, Verbot der Kollektivausweisung und Massendeportation von Fremden.
- <sup>25</sup> 1983 zog der Bundesrat in einem Bericht zuhanden der aussenpolitischen Kommission des Ständerats eine positive Bilanz der Erfahrungen mit der EMRK. Der Bundesrat hielt fest, dass der Beitritt zur EMRK keine negativen Konsequenzen für die Souveränität oder Staatsstrukturen gehabt habe. Bundesrat (1984b). Vgl. für die innerstaatlichen Wirkungen der EMRK: Haefliger und Schürmann (1999); Hottelier, Mock und Puéchavy (2005).
- <sup>26</sup> Vgl. zu den Kontroversen um die Sozialcharta: Fanzun (2004a), S. 329-370.
- <sup>27</sup> Vgl. zur Rolle und Wirkung menschenrechtlicher Normen im KSZE-Prozess: Thomas (2001).

<sup>28</sup> Vgl. zur Teilnahme der Schweiz am KSZE-Prozess: Breitenmoser (1996); Fischer (2004).

<sup>29</sup> Die weiteren erklärten Prioritäten Auberts waren der Beitritt zu den Vereinten Nationen sowie die Intensivierung der Nord-Süd-Beziehungen und die Verstärkung der Entwicklungszusammenarbeit.

<sup>30</sup> Postulat Nanchen vom 2. Oktober 1978. Dieses Postulat wurde am 22. März 1979 im Nationalrat behandelt und an den Bundesrat überwiesen. Amtl. Bull. Nationalrat, 1979, S. 388-295.

<sup>31</sup> Bundesrat (1982). Vgl. zur Menschenrechtspolitik der Schweiz im Allgemeinen und zum Bericht im Speziellen: Kälin (1988); Krafft und Vigny (1992); Fanzun und Lehman (2000), S. 191-207.

<sup>32</sup> Bundesrat (1982), S. 731, 752 und 786f.

<sup>33</sup> Bundesrat (1982), S. 740-743 und 788-790.

<sup>34</sup> Krafft und Vigny (1992), S. 228 und 234.

<sup>35</sup> Bundesrat (1977), S. 885-887.

<sup>36</sup> Vgl. die Antwort des Bundesrats auf eine Motion von Nationalrat Paul Rechsteiner vom 7. Oktober 1988, der darin die Verabschiedung einer Ratifikationsbotschaft zu den beiden UNO-Pakten verlangte.

([www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1988/d\\_gesch\\_19880786\\_002.htm](http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1988/d_gesch_19880786_002.htm))

<sup>37</sup> Bundesrat (1982), S. 758f.

<sup>38</sup> Der Ständerat lehnte die Ratifikation der Sozialcharta am 7. März 1984 mit 29 zu 12 Stimmen ab. Der Nationalrat, dessen vorberatende Kommission sich während drei Jahren mit der Vorlage beschäftigte, verwarf den Antrag auf Ratifikation am 2. Dezember 1987 mit 104 zu 82 Stimmen. Die Debatten sind ediert in: Amtl. Bull. Ständerat, 1984, S. 28-44; Amtl. Bull. Nationalrat, 1987, S. 1560-1594.

<sup>39</sup> Weitergehend dazu: Weiss (1996), S. 13-37.

<sup>40</sup> Vgl. dazu die Beiträge in: Haenni (1997).

<sup>41</sup> Vgl. für einen Überblick über das schweizerische Engagement auf europäischer Ebene: Vigny (1987).

<sup>42</sup> Vgl. für eine Übersicht über die Aktivitäten der Schweiz im Rahmen der UNO: Vigny (1997).

<sup>43</sup> Die Schweizer Vertretungen im Ausland waren eine diesbezüglich wichtige Informationsquelle. Die Vertretungen wurden mit einem Rundschreiben vom 10. Mai 1983 aufgefordert, regelmässig über die Menschenrechtssituation in ihrem Gastland Bericht zu erstatten. Ebenfalls sollten die Vertretungen Informationen über konkrete Menschenrechtsverletzungen sammeln und an die Zentrale in Bern melden. Diese Informationen dienten als Grundlage für menschenrechtliche Demarchen und Interventionen.

<sup>44</sup> Bundesrat (1982), S. 740-743. Vgl. für eine Beurteilung der Politik des Bundesrats: Kälin (1988), S. 190-194.

<sup>45</sup> Beispiele für öffentliche Äusserungen des Bundesrats sind die Verurteilung der Apartheid in Südafrika 1977, 1979 und 1985, die Verurteilung von Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit der Ausrufung des Kriegsrechts in Polen 1981 oder die Verurteilung der Massaker in Flüchtlingslagern in Libanon 1982.

<sup>46</sup> Einer der prominentesten Kritiker einer aktiveren Interventionspraxis in Sachen Menschenrechte war Staatssekretär Albert Weitnauer. Er trat 1980 unfreiwillig von diesem Amt zurück. Einer der Hauptgründe waren unterschiedliche Auffassungen zwischen ihm und seinem Chef, Bundesrat Pierre Aubert, über die Ausgestaltung der Menschenrechtspolitik. Siehe dazu: Fischer (2004), S. 268-285.

<sup>47</sup> 1979 brachten Nationalrätin Doris Morf und Ständerat Walter Weber im Namen der sozialdemokratischen Fraktion in ihren jeweiligen Räten einen gleich lautenden Antrag ein, der die Bundesbehörden verpflichten sollte, sich in den Gremien der Entwicklungsbanken dafür einzusetzen, dass bei Kreditvergaben die menschenrechtspolitische Situation in den Empfängerländern berücksichtigt werde. Im Nationalrat wurde der Antrag durch den Stichentscheid des Präsidenten abgelehnt. Der Ständerat lehnte den Vorstoss Weber mit 21 zu 8 Stimmen ab. Siehe dazu: Amtl. Bull. Nationalrat, 1979, S. 624-631; Amtl. Bull. Ständerat, 1979, S. 412-418. Aus dem rechten Lager stammte ein Antrag von Nationalrat Markus Ruf von der rechtskonservativen Nationalen Aktion. Er verlangte 1987 vom Bundesrat, dass die Entwicklungszusammenarbeit nur dann zu gewähren sei, wenn das begünstigte Land folgende Bedingungen erfülle: Rücknahme von Flüchtlingen und Asylsuchenden, Ergreifung von Massnahmen zur Geburtenkontrolle sowie die Respektierung der Menschenrechte. Der Nationalrat lehnte die Motion Ruf ab. ([www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1988/d\\_gesch\\_19880391\\_002.htm](http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1988/d_gesch_19880391_002.htm))

<sup>48</sup> Bundesrat (1984a), S. 52 und 57.

<sup>49</sup>

So stellte die Schweiz zum Beispiel in Vietnam 1979, Bolivien 1980 sowie Haiti und Myanmar 1988 Projekte der Entwicklungszusammenarbeit ein, nicht aber in der Türkei nach dem Umsturz von 1980. Eines der illustrativsten Beispiele für den von der Schweiz vertretenen Ansatz des Vorzugs positiver Massnahmen ist ihre Politik gegenüber Südafrika. 1985 verhängten die meisten westlichen Staaten Sanktionen gegen das Apartheidregime in Südafrika. Die Schweiz erklärte, dass sie die Apartheid zwar verurteile, aber Sanktionen ablehne. Die Regierung baute stattdessen 1986 ihre 1981 gestartete Unterstützung für südafrikanische Nichtregierungsorganisationen zu einem prominenten Programm ihrer Zusammenarbeit aus. Vgl. zur Bedeutung der Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit: Forster (1995).

<sup>50</sup> Vgl. dazu: Schaller (1987), der nachweist, dass die Schweiz mit der Unterzeichnung des geheimen «Hotz-Linder-Agreement» von 1951 an den westlichen Wirtschaftssanktionen gegen den Ostblock teilnahm, was der öffentlich vermittelten Neutralitätspolitik widersprach.

<sup>51</sup> Die Exportrisikogarantie entstand in den 1930er Jahren des 20. Jahrhunderts als Instrument zur Erhaltung gefährdeter Arbeitsplätze in der exportorientierten Maschinenindustrie. Die Garantie hat einen doppelten Zweck, nämlich die Erhaltung von Arbeitsplätzen im Inland und die Förderung des Aussenhandels. Dazu versichert der Staat das Zahlungsrisiko, das sich in Verbindung mit Lieferungen in politisch und wirtschaftlich instabile Länder ergibt.

<sup>52</sup> Vgl. zum Zusammenhang zwischen Kriegmaterialausfuhr und Menschenrechten: Kälin (1991).

<sup>53</sup> Bundesrat (1982), S. 772.

<sup>54</sup> Bundesrat (1993).

Im Jahr 2000 präsentierte der Bundesrat einen neuen aussenpolitischen Bericht. Dieser brachte auf konzeptioneller Ebene nichts neues, sondern bestätigte die Konzeption von 1993. Der neue Bericht beschränkte sich im wesentlichen darauf, die seit der Publikation des Berichts von 1993 eingetretenen Entwicklungen nachzuzeichnen und daraus gewisse Akzentverschiebungen vorzunehmen. Aus diesem Grund wird in dieser Arbeit betreffend konzeptionellen Gesichtspunkten auf den Bericht von 1993 und nicht auf denjenigen von 2000 verwiesen. Vgl. dazu: Bundesrat (2000b). Vgl. für eine Würdigung des Berichts von 1993: Gabriel (1997), S. 129-158; Fanzun und Lehmann (2000), S. 77-86.

<sup>55</sup> Die mehrfache Betonung des Berichts, dass Aussenpolitik vor allem Interessenpolitik sei, steht dieser Interpretation nicht entgegen. Die Verfolgung von Interessen steht der Beachtung von Normen nicht per se entgegen. Der Bundesrat betont denn auch in seinem Bericht ausdrücklich die Bedeutung internationaler Normen, an denen er seine Interessenpolitik auszurichten gedenkt.

<sup>56</sup> Die fünf Ziele des aussenpolitischen Berichts von 1993 sind (1) die Wahrung und Förderung von Sicherheit und Frieden, (2) die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat, (3) die Förderung der Wohlfahrt, (4) der Abbau sozialer Gegensätze und (5) der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.

<sup>57</sup> Bundesgesetz über Massnahmen der zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte vom 19. Dezember 2003 (SR 193.9). Das Bundesgesetz trat am 1. Mai 2004 in Kraft.

<sup>58</sup> Gemäss Botschaft ist es bei vielen Aktivitäten nicht möglich, eine scharfe Trennlinie zwischen der Menschenrechtsförderung und der Konfliktbearbeitung zu ziehen, weshalb die Zahlen als Richtwerte zu verstehen seien. Siehe: Bundesrat (2002), S. 8049.

<sup>59</sup> Eine eingehende Darstellung der komplexen Konflikte und Konvergenzen zwischen Menschenrechts- und Aussenwirtschaftspolitik liefern: Schläppi und Kälin (2001).

<sup>60</sup> Kohärenz ist ein vielschichtiger Begriff. Der aussenpolitische Bericht von 1993 unterscheidet drei solche Ebenen: (1) Kohärenz zwischen Innen- und Aussenpolitik, (2) Kohärenz zwischen verschiedenen Teilbereichen der Aussenpolitik, etwa zwischen Entwicklungs- und Aussenwirtschaftspolitik, (3) Kohärenz zwischen Zielen und Mitteln der Aussenpolitik. Vgl. zu den verschiedenen Dimensionen der Kohärenz in der Schweizer Aussenpolitik: Forster (1999).

<sup>61</sup>

In der Politischen Abteilung IV beschäftigen sich rund 50 Personen mit dem Thema menschliche Sicherheit. Die Abteilung besteht aus den Sektionen Friedenspolitik und menschliche Sicherheit, Menschenrechtspolitik, humanitäre Politik und Migration sowie der Sektion Operationen und Expertenpool für zivile Friedensförderung. Für weitere Informationen siehe die Website der Politischen Abteilung IV:  
[www.eda.admin.ch/eda/g/home/foreign/humsec.html](http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/foreign/humsec.html).

Weitere wichtigste Bundesstellen, die sich ebenfalls mit dem internationalen Menschenrechtsschutz befassen, umfassen die Sektion Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht in der Direktion für Völkerrecht des EDA, die Sektion Gouvernanz in der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA); einzelne Stellen im Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), das Bundesamt für Justiz, das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung und die Fachstelle für Rassismusbekämpfung. Daneben beschäftigen sich auch mehrere beratende Kommissionen des Bundesrats mit menschenrechtlichen Fragen, wobei einzig die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus ein explizites Mandat hat, internationale Menschenrechtsnormen in ihre Arbeit einzubeziehen. Eine Übersicht über die Bundesstellen, die sich mit Menschenrechtsfragen befassen findet sich auf der Website [www.humanrights.ch](http://www.humanrights.ch).

<sup>62</sup> Bundesrat (2000a).

<sup>63</sup> Bundesrat (2000a), S. 2590-2597.

<sup>64</sup> Bundesrat (1993), S. 181-183; Bundesrat (2000a), S. 2590-2597.

<sup>65</sup> Pressemitteilung des Bundesrats vom 20. September 1999.

([www.admin.ch/cp/d/37e61078.0@fwsrv.g.bfi.admin.ch.html](http://www.admin.ch/cp/d/37e61078.0@fwsrv.g.bfi.admin.ch.html))

<sup>66</sup> Als Kriterien für die Neuausrichtung beziehungsweise Einstellung der Zusammenarbeit erwähnte der Bundesrat namentlich folgende Kriterien: (1) schwere Verstösse gegen Frieden und Sicherheit, (2) schwerwiegende Verletzungen der Menschenrechte, insbesondere gravierende Diskriminierung von Minderheiten, (3) fehlende Bemühungen um eine Gute Regierungsführung, (4) Unterbrechung oder Rückgängigmachung von Demokratisierungsprozessen und (5) fehlende Bereitschaft zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger. Vgl. dazu: Bundesrat (2000a), S. 2598; Bundesrat (2000b), S. 298.

<sup>67</sup> Vgl. für aktuelle Informationen über den Ratifikationsstand internationaler Menschenrechtsverträge die Datenbank «Staatsverträge» des EDA. Diese ist auf dem Internet einsehbar unter:

[www.eda.admin.ch/eda/g/home/foreign/intagr/dabase.html](http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/foreign/intagr/dabase.html). Umfangreiche Informationen zu den einzelnen Menschenrechtsverträgen und deren Umsetzung in der Schweiz bietet auch die Website [www.humanrights.ch](http://www.humanrights.ch).

<sup>68</sup> Vgl. für eine Analyse der beiden Pakte aus schweizerischer Perspektive: Kälin, Malinverni und Nowak (1997).

<sup>69</sup> Bundesrat (1996); S. 356; Bundesrat (2000c), S. 2284.

<sup>70</sup> Vgl. dazu die Informationen und Dokumente auf der Website [www.humanrights.ch](http://www.humanrights.ch) (Rubrik «Fokus Schweiz»).

<sup>71</sup> Vgl. zum Verfahren nach Art. 14 der Antirassismuskonvention: Spenlé (2002).

<sup>72</sup> Der Bundesrat kündete den Beitritt zu den drei genannten Menschenrechtsübereinkommen des Europarats unter anderem in seinem Menschenrechtsbericht von 1982 und im Bericht zur Aussenpolitik von 1993 an: Bundesrat (1982), S. 789; Bundesrat (1993), S. 182.

<sup>73</sup> Bundesrat (2004a), S. 1200.

<sup>74</sup> Der Nationalrat hatte die 1991 eingereichte Initiative 1993 überraschend angenommen und die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) mit der Ausarbeitung eines Beschlussentwurfs beauftragt. Die Kommission sprach sich im November 1995 mehrheitlich für die Ratifikation aus. Der Nationalrat war allerdings anderer Meinung. Er wies die Vorlage in der Herbstsession 1996 an die Kommission zurück mit dem Auftrag, einen neuen Entwurf vorzulegen. Seither wurde die Behandlungsfrist der Initiative dreimal verlängert, eine Vernehmlassung bei den Kantonen durchgeführt und eine Reihe weiterer juristischer Abklärungen vorgenommen. Weitergehend dazu: Fanzun (2004b).

<sup>75</sup> Vgl. zur Einstellung zu Sozialrechten in der Schweiz: Kälin (2000).

<sup>76</sup> Vgl. für eine Übersicht über das Engagement der Schweiz im Rahmen der UNO: Vigny (1992), S. 270-275.

Eine Übersicht über die Teilnahme der Schweiz (abgegebene Erklärungen und unterstützte Resolutionen) an der jährlich tagenden Menschenrechtskommission seit 2001 bietet die Website der ständigen Mission der Schweiz bei der UNO in Genf: [www.eda.admin.ch/geneva\\_miss/f/home/confonu/cdh.html](http://www.eda.admin.ch/geneva_miss/f/home/confonu/cdh.html).

<sup>77</sup>

- Die UNO betraute folgende Schweizer mit einem Mandat als Sonderberichterstatter: Joseph Voyame über die Situation in Rumänien (1990); Walter Kälin über die Situation in Kuwait (1992); René Felber über die Situation in den von Israel besetzten Gebieten (1993-1994); Michel Moussali über die Situation in Ruanda (1997). 2000 wurde Jean Ziegler zum Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung ernannt, seit 2001 ist Adolf Ogi Sonderberater für Sport, Entwicklung und Frieden. 2004 ernannte UNO-Generalsekretär Kofi Annan Walter Kälin zum Sondervertreter für die Menschenrechte von intern Vertriebenen.
- <sup>78</sup> Siehe zur Prioritätensetzung der Schweiz im Rahmen ihrer UNO-Politik die beiden bisherigen Berichte über ihre Zusammenarbeit mit der UNO: Bundesrat (2003) und Bundesrat (2004b).
- <sup>79</sup> Bundesrat (2004c), S. 24.
- <sup>80</sup> Die Reformidee basiert auf einer von Walter Kälin und Cecilia Jimenez im Auftrag des EDA verfassten Studie. Siehe: Kälin und Jimenez (2003). Auf der Basis dieser Studie arbeitete Walter Kälin drei Modelloptionen aus. Siehe: Kälin (2004). Bundesrätin Calmy-Rey präsentierte diese Modelloptionen – ein Beitrag der Schweiz zu den Arbeiten der von Kofi Annan eingesetzten Reformkommission – am 22. September 2004 in New York.
- <sup>81</sup> Weitere inhaltliche Schwerpunkte im Bereich der menschlichen Dimension sind der Kampf gegen die Folter, die Abschaffung der Todesstrafe sowie die Sicherung der Medienfreiheit. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Schweiz von 1997 bis 2002 mit Gérard Stoudmann den Leiter des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte stellt. Dieses Organ ist die Kerninstitution im Bereich der menschlichen Dimension der OSZE.
- <sup>82</sup> In personeller Hinsicht stellte die Schweiz der OSZE im Zusammenhang mit den Wahlen von 1996 rund 160 Experten zur Verfügung: Menschenrechtsbeobachter, Wahlexperten, Finanzadministratoren und Logistiker standen in Bosnien im Einsatz. Schliesslich stellte die Eidgenossenschaft mit Gret Haller von 1995 bis 2000 die Ombudsfrau für Menschenrechte in Bosnien-Herzegowina. Vgl. zum Schweizer OSZE-Engagement während ihres Präsidialjahres 1996 die Beiträge in: Goetschel (1997).
- <sup>83</sup> In den 1990er Jahren initiierte die Schweiz mit fünf Staaten offizielle Menschenrechtsdialoge: China (Beginn 1991), Marokko, Vietnam, Pakistan (Beginn 1997) und Kuba (Beginn 1999). Aufgrund einer externen Evaluation entschied das EDA im Herbst 2000, die Bemühungen auf den Dialog mit China zu konzentrieren und die Dialoge mit den anderen Ländern zu beenden. Seit 2003 weitet die Schweiz den Dialog allerdings wieder auf neue Zielländer aus. Seit Herbst 2003 führt die Schweiz einen Menschenrechtsdialog mit dem Iran. 2005 ist die Aufnahme eines Dialogs mit Vietnam vorgesehen.
- <sup>84</sup> Neben anderen Staaten hat auch die Schweiz das Konzept der «Menschlichen Sicherheit» aufgegriffen und in ihre Aussenpolitik integriert. Eine einheitliche Definition, was darunter genau zu verstehen ist, fehlt sowohl auf internationaler als auch auf schweizerischer Ebene. Vgl. für eine Darstellung und Analyse des Konzepts mit Blick auf die schweizerische Aussenpolitik: Trachsler (2003).
- <sup>85</sup> Vgl. für eine Übersicht über Entstehung und Funktionen des Strafgerichtshofs: Cottier (2002). Für aktuelle Informationen siehe auch die Website des Strafgerichtshofs ([www.icc-cpi.int](http://www.icc-cpi.int)) sowie diejenige der «Coalition for the International Criminal Court» ([www.iccnw.org](http://www.iccnw.org)).
- <sup>86</sup> Vgl. zur Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit nach dem Ende des Kalten Kriegs: Forster (1999); Fanzun und Lehmann (2000), S. 271-305.
- <sup>87</sup> Bundesrat (1994); DEZA (1997).
- <sup>88</sup> Art. 2 und 4 des Bundesbeschlusses über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 24. März 1995 (SR 974.1).
- <sup>89</sup> Auf Veranlassung des EDA wurde die Zusammenarbeit mit Ruanda von einer Studiengruppe unter der Leitung von Joseph Voyame, ehemaliger Direktor des Bundesamtes für Justiz, untersucht. Der Schlussbericht der Studiengruppe enthielt zwar einige kritische Randbemerkungen, kam aber zu einer positiven Gesamteinschätzung der 30-jährigen Entwicklungszusammenarbeit mit Ruanda. Siehe: Voyame, Friedli, Gern und Keller (1996).
- <sup>90</sup> Siehe dazu die Antworten des Bundesrats zu verschiedenen parlamentarischen Anfragen vom 13. Dezember 1999. Amtl. Bull. Nationalrat, 1999, S. 2480-2482. ([www.parlament.ch/ab/data/f/n/4601/3326/f\\_n\\_4601\\_3326\\_3427.htm](http://www.parlament.ch/ab/data/f/n/4601/3326/f_n_4601_3326_3427.htm))
- <sup>91</sup> Swiss Agency for Development and Cooperation (2004), S. 40f.
- <sup>92</sup> Bundesrat (1993), S. 182f.; Bundesrat (1994), S. 1219f.; Bundesrat (2000a), S. 2595.
- <sup>93</sup>

Das Gesetz über die Schweizerische Exportrisikoversicherung wird zur Zeit revidiert. Der Bundesrat hat am 23. September 2004 eine entsprechende Botschaft an das Parlament verabschiedet. Die Hauptpunkte der ERG-Revision sind die Einführung des privaten Käuferrisikos sowie die Gründung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt. In der Vernehmlassung sprachen sich Wirtschaftskreise für die Neuerungen aus, während sich NGO und linke Kreise eher ablehnend äusserten. Der Botschaftsentwurf vom 24. September 2004 ist einsehbar unter: [www.admin.ch/ch/d/ff/2004/5795.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/ff/2004/5795.pdf).

<sup>94</sup> Vgl. dazu das umfangreiche Dossier zu den Staudammprojekten und zur Exportrisikogarantie der Erklärung von Bern (EvB): [www.evb.ch](http://www.evb.ch).

<sup>95</sup> Forster (1999), S. 314.

<sup>96</sup> Am 9. Dezember 1996 sprach sich der Bundesrat grundsätzlich für die Gewährung einer Exportrisikogarantie an ABB und Sulzer für das Drei-Schluchten-Projekt in China in der Höhe von 340 Millionen beziehungsweise 25 Millionen Franken aus. Im September 1999 erteilte die ERG-Kommission der Firma ABB auf der Grundlage dieses Bundesratsentscheids eine weitere Garantie in der Höhe von 170 Millionen Franken. Im November 1998 erteilte der Bundesrat grünes Licht für die ERG-Vergabe von 470 Millionen Franken an ABB und Sulzer für das Ilisu-Staudammprojekt in der Türkei.

<sup>97</sup> Vgl. dazu die dringliche einfache Anfrage der Grünen Fraktion vom 26. November 1996 und die Antwort des Bundesrats vom 18. Dezember 1996 zur ERG für das Drei-Schluchten-Projekt. :Amtl. Bull. Nationalrat, 1996, S. 2518f. ([www.parlament.ch/Poly/Download\\_amtl\\_Bulletin/96\\_12/Nrcn9612.pdf](http://www.parlament.ch/Poly/Download_amtl_Bulletin/96_12/Nrcn9612.pdf))

Für den Fall Ilisu siehe die Interpellation von Nationalrätin Ruth-Gaby Vermot vom 24. September 1998 und die Antwort des Bundesrats vom 14. Dezember 1998. Amtl. Bull. Nationalrat, 1999, S. 559f.

([www.parlament.ch/Poly/Download\\_amtl\\_Bulletin/99\\_03/Nrcn9903.pdf](http://www.parlament.ch/Poly/Download_amtl_Bulletin/99_03/Nrcn9903.pdf))

<sup>98</sup> Vgl. für diesbezügliche Verbesserungsvorschläge: Schläppi und Kälin (2001), S. 261-275.

<sup>99</sup> Development Assistance Committee (DAC) (2000).

Rechtsgebiet: Menschenrechte

Erschienen in: Jusletter 7. Februar 2004

Zitervorschlag: Jon A. Fanzun, Schweizerische Menschenrechtspolitik seit dem Zweiten Weltkrieg – ein Überblick, in: Jusletter 7. Februar 2004

Internetadresse: <http://www.weblaw.ch/jusletter/Artikel.asp?ArticleNr=3707>