

7. Januar 2006, Neue Zürcher Zeitung

## **Nicht Vorreiterin, sondern Nachzüglerin**

### **Die Menschenrechte in der schweizerischen Aussenpolitik seit 1945**

Seit dem späteren 19. Jahrhundert verstand sich die Schweiz als «Vorort» der Gerechtigkeit und des Friedens. Bundesrat Friedrich T. Wahlen konnte noch 1963 verkünden, das Rote Kreuz sei das grösste Geschenk, das «unser Land» der Menschheit gegeben habe. Die Schweiz gilt als Hüterin des humanitären Völkerrechts. War sie damit gleich auch eine Verfechterin des internationalen Schutzes der Menschenrechte?

#### **Skepsis gegen die Internationalisierung**

Im massgebenden Selbstverständnis der Schweiz werden die beiden Dinge deutlich auseinandergelassen. Das eine betrifft vor allem die Kriegsproblematik und die zwischenstaatlichen Beziehungen, das andere die Friedenszeit und die innerstaatlichen Verhältnisse. Die auf maximale Unabhängigkeit bedachte Schweiz lehnte die mit Ende des Zweiten Weltkrieges einsetzende Internationalisierung des Humanitären lange Zeit strikt ab. Noch 1961 erklärte Rudolf Bindschedler, Chef des Rechtsdienstes des Politischen Departements: «Indem die Materie zum Gegenstand völkerrechtlicher Verpflichtungen gemacht wird, öffnet man Einmischungen ausländischer Mächte die Türe.» Die Ablehnung ging so weit, dass man zum Beispiel im Kriegsmaterialgesetz den Begriff «Menschenrechte» durch den offenbar weniger verbindlichen Begriff der «Menschenwürde» ersetzte. Heute dagegen hat die Schweiz die anfänglichen Widerstände zu einem erheblichen Teil abgebaut. Der internationale Menschenrechtsschutz ist mittlerweile zu einem - beinahe - selbstverständlichen Bestandteil des schweizerischen Rechtsalltages geworden.

#### **Klare Prioritätenordnung**

Die St. Galler Dissertation von Jon A. Fanzun aus der Politologenschule von Jürg M. Gabriel zeichnet den langen Weg nach, den die Schweiz zurückgelegt hat: die ursprüngliche Ablehnung der Uno-Konventionen - ausser der Konvention gegen die Folter -, die sehr vorsichtige KSZE-Diplomatie, die large Haltung in der Frage des Kriegsmaterialexports, die anfängliche Ablehnung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und die noch immer pendente Ratifikation der Europäischen Sozialcharta. Alles in allem, lautet einer der zentralen Befunde, war die Schweiz nicht Vorreiterin des internationalen Menschenrechtsschutzes, sondern Nachzüglerin.

Bei der Gestaltung der Aussenbeziehungen liess sich die Schweiz von politisch-materiellen Opportunitätsüberlegungen leiten. Da rangierte im Ost-West-Verhältnis die Entspannungspolitik weit vor der Menschenrechtspolitik. Da interessierten die Märkte von Südafrika wie jene von Russland mehr als ein selbstschädigendes Einstehen für Menschenrechte. Da kam die Universalität der Wirtschaftsbeziehungen vor der Universalität der Menschenrechte.

#### **Rücksicht auf die Innenpolitik**

Doch auch im Innern, wenn Grundrechtsschutz mit Föderalismus oder direkter Demokratie kollidierte, war jeweils klar, was sich unterzuordnen hatte. Neben der grundsätzlichen Verteidigung der wirtschaftlichen Interessen und der Unabhängigkeit ging es auch darum, wegen der eigenen Menschenrechtsdefizite (vor allem wegen des fehlenden Frauenstimmrechts, der konfessionellen Ausnahmestimmungen und der Anstaltsversorgungen) in diesen Fragen zurückhaltend zu sein. Man musste zuerst das eigene Haus in Ordnung bringen. Das wollte man aber alleine, in einer bedächtigen Gangart und insbesondere nicht unter internationaler Aufsicht tun. Als besonders inakzeptabel wurde eingestuft, dass Uno-Kontrollen sogar von Leuten aus Entwicklungsländern vorgenommen würden.

#### **Unterschiedliche Positionen**

1948 bestand die Tendenz, den Menschenrechtsschutz als weltfremdes Philosophengeschwätz abzutun. C. J. Burckhardt, Botschafter in Paris, sprach abschätzig von «philosophes improvisés», die beanspruchten, im Namen der Menschheit zu reden. 1960 wäre die EMRK dann aber Bundesrat Max Petitpierre plötzlich recht gewesen, wenn deren Unterzeichnung es der Schweiz erspart hätte, dem damals ungeliebten Europarat beitreten zu müssen. 1969 wollte Völkerrechtsdirektor Emanuel Diez die sogenannte Bindschedler-Doktrin von 1954, welche eine beinahe autistische Auffassung von Aussenpolitik festgeschrieben hatte, etwas aufweichen. Er kassierte aber nur negative Reaktionen, unter anderem von dem als Experte noch immer für das Departement arbeitenden Vorgänger Bindschedler.

Dietrich Schindler - der «einflussreiche Völkerrechtler» - lehnte noch 1964 den EMRK-Beitritt als verfrüht ebenfalls ab, 1969 befürwortete er ihn jedoch. Deutlich fassbar wird auch das von Generalsekretär Albert Weitnauer noch um 1978 gepredigte Neutralitätsdogma. Welche Haltungen die nachfolgenden «Nummern zwei» der Diplomatie einnahmen, etwa Ernesto Thalmann, wird weniger sichtbar. Hingegen wird deutlich, dass sich die aufeinander folgenden Bundesräte Spühler, Graber und Aubert alle für eine stärkere Berücksichtigung der Menschenrechte einsetzten, wenn auch mit unterschiedlichem Erfolg. Der Aufbruch ab 1965 kam, insbesondere wegen der Ablehnung «fremder Richter», im Herbst 1969 zu einem Stillstand. Während jene Öffnung aus der generell stärker gewordenen Reformbereitschaft verstanden wird, bleiben der Rückschlag und dann die weitere Öffnung mit dem 1974 schliesslich doch gutgeheissenen Beitritt zur EMRK - als letzter der damals 17 Staaten des Europarates - bezüglich ihres Verhältnisses zu den gesellschaftlichen Kontexten noch erklärungsbedürftig.

### **Blick auf gemeinsame Interessen**

Der Autor macht bei der Einordnung der Vorgänge kein Hehl daraus, welche Positionen ihm näher liegen als andere. So bemerkt er zum Widerstand gegen die Ratifikation der Sozialcharta: «Statt einen bescheidenen Beitrag an die europäische Solidarität zu leisten, feilschte man in der Schweiz in kleinkrämerischer Manier um einzelne Artikel der Konvention und kaprizierte sich einmal mehr auf den Sonderfall Schweiz, dessen Besonderheiten einem Beitritt entgegenstünden.»

Die höchst informative Arbeit konzentriert sich nach einer Herleitung seit 1945 auf die 1960er und 1970er Jahre. Sie ruft geradezu nach einer Fortsetzung, die uns zeigt, wie sich die Menschenrechtspolitik in den 1980er Jahren entwickelte und was, abgesehen von der stets schnell bemühten Wende von 1989, zu Beginn der 1990er Jahre den tiefgreifenden Umbau der Aussenpolitik möglich gemacht hat: die Preisgabe der eindimensionalen, bloss auf Maximierung der Eigeninteressen bedachten Haltung zugunsten einer mehrdimensionalen, auch die Menschenrechte, den Schutz der Umwelt und anderes einbeziehenden Aussenpolitik - und schliesslich 2002 sogar zugunsten einer Vollmitgliedschaft bei der Uno.

### **Georg Kreis**

Jon A. Fanzun: Die Grenzen der Solidarität. Schweizerische Menschenrechtspolitik im Kalten Krieg. NZZ-Verlag, Zürich 2005. 462 S., Fr. 58.-, Euro 39.-.

**Diesen Artikel finden Sie auf NZZ Online unter:** <http://www.nzz.ch/2006/01/07/pl/articleDGDER.html>

Copyright © Neue Zürcher Zeitung AG