

# Mühe mit den Menschenrechten

Mit dem Konzept des Menschenrechtsschutzes tut sich die Schweiz in ihrer Aussenpolitik traditionell schwer

Die Schweiz ist stolz auf ihre humanitäre Tradition.

Scheinbar nahtlos dazu passt, dass sich ihre Aussenpolitik offiziell an den Menschenrechten orientiert. Doch dies ist erst seit den Neunzigerjahren so, und zudem tut sich der Bundesrat auch heute noch schwer, wenn es um die Menschenrechte geht.

TOBIAS KÄSTLI\*

Die Schweiz sei nicht der «Heilige Stuhl der Menschenrechte», befand Bundesrat Pascal Couchepin im Zusammenhang mit den mutmasslichen Gefangenentransporten der CIA. Bis Aussenministerin Micheline Calmy-Rey öffentlich ein sanftes Zeichen in die Gegenrichtung setzte, dauerte es. Der Eiertanz wirft die Frage auf: Wie wichtig sind die Menschenrechte als Richtlinie der schweizerischen Aussenpolitik?

Der Menschenrechtsschutz ist neben Friedenssicherung und Gewaltverbot einer der drei Hauptpfeiler des neuen Völkerrechts, das seit dem Zweiten Weltkrieg im Rahmen der Uno entwickelt wurde und nach und nach universelle Gültigkeit gewann. Dass sich die Schweiz im Grunde genommen diesem neuen Völkerrecht verweigert, zeigt das soeben erschienene Buch über die «Grenzen der Solidarität» von Jon A. Fanzun (siehe zweiten Text). Der Bundesrat bezog sich in seinem Staats- und Politikverständnis auch in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts noch auf das ältere Völkerrecht, in dem der Krieg unter gewissen Bedingungen als legitim galt. Er nahm für unser Staatswesen den Status des ständigen Neutralen in Anspruch, das heisst, er setzte eigentlich den Krieg voraus, sagte aber, die Schweiz werde in jedem Krieg nur sich selbst verteidigen und kein anderes Land angreifen. Davon ausgehend entwickelte er eine dogmatische Neutralitätspolitik, also eine Politik des Abseitsstehens schon in Friedenszeiten.

## Nicht relevant für die Schweiz

Die Legitimation für diese Haltung sah er darin, dass die Schweiz als Depositärstaat der Genfer Konvention und Sitz des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz die humanitären Ideale hochzuhalten habe, was sie nur könne, wenn sie ihre Neutralität immer wieder glaubhaft mache. Dass die Uno ein System der kollektiven Sicherheit begründete, in dem kriegerische Gewaltanwendung verboten war und in dem der Schutz der Menschenrechte zur obersten Richtlinie werden sollte, nahm der Bundesrat zwar zur Kenntnis, hielt es aber in Bezug auf die Schweiz nicht für relevant. Deshalb unterliess er es während Jahrzehnten, ein Gesuch um Aufnahme der Schweiz in die Uno zu stellen, und er verzichtete vorerst darauf, die Uno-Menschenrechtspakte zu unterzeichnen. Die Schweiz sollte ausserhalb dieses neuen völkerrechtlichen Systems bleiben und weiterhin ihre neutrale Sonderrolle spielen.

## Weiterhin neutraler Sonderfall?

Dieses Abseitsstehen mochte in der Periode des Kalten Kriegs eine gewisse Berechtigung gehabt haben. Im Zug der Entspannung, die durch die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa herbeigeführt wurde, erschien das eidgenössische Stillesitzen und das mangelnde Engagement für die Menschenrechte aber zunehmend

\* Der Autor ist Historiker und Publizist.



Der Blick der Schweiz beginnt sich zu öffnen: Bundesrat Pierre Graber (rechts) unterzeichnet 1975 das KSZE-Dokument.

KEYSTONE

als stossend. Viele kleine Schritte waren notwendig, bis sich die Schweiz endlich auf den Boden des neuen Völkerrechts stellte. In den Neunzigerjahren unterzeichnete und ratifizierte sie die wichtigsten Uno-Menschenrechtskonventionen und trat im Jahr 2002 schliesslich auch der Uno bei.

Möglich wurde dieser Paradigmenwechsel durch die weltpolitische Wende von 1989/91. Es gibt bis heute politische Kräfte in unserem Land, die das neue Völkerrecht ablehnen und die Menschenrechtsidee als Bedrohung für unsere Souveränität empfinden. Sie möchten zur alten Neutralitätsdoktrin und zu einem «Sonderfall Schweiz» ausserhalb der Uno zurückfinden. Und immer noch gibt es viele Schweizerinnen und Schweizer, die der Auffassung sind, die Menschenrechte seien die Formulierung ethischer Grundsätze, die in der Schweiz selbstverständlich beachtet würden und deshalb für uns von geringer Bedeutung seien. Solche Auffassungen kommen nicht von ungefähr. Sie sind die Fortsetzung dessen, was nach dem Zweiten Weltkrieg die offizielle Haltung der Schweiz war.

## Beim Völkermord im Absteig

Am 9. Dezember 1948, einen Tag vor der Proklamation der All-

gemeinen Erklärung der Menschenrechte, verabschiedete die Uno-Vollversammlung als erstes wichtiges Menschenrechtsabkommen die so genannte Genozidkonvention. Als die Einladung des Uno-Generalsekretärs, der Konvention beizutreten, in Bern eintraf, musste sich das Politische Departement mit der Sache auseinandersetzen. Die Justizabteilung riet dringend von einem Beitritt ab, da ein solcher Schritt langwierige und delicate Anpassungen des innerstaatlichen Rechts bedingen würde und die Konvention überdies keinen praktischen Wert für die Schweiz habe. Rudolf Bindschedler, der Chef des Rechtsdienstes im Politischen Departement, stellte zudem fest, eine solche Konvention sei eine Gefahr für die Souveränität der Schweiz: «Die Genozid-Konvention stellt einen Einbruch in das bisher das Völkerrecht beherrschende Prinzip dar, wonach die Beziehungen zwischen einem Staate und seinen eigenen Bürgern einzig und allein seinem eigenen Machtbereich unterstehen und wonach das Völkerrecht sich nur mit der Rechtsstellung von Ausländern beschäftigt. Die Konvention lässt den Unterschied zwischen eigenen Staatsangehörigen und Ausländern fal-

len.» Eine solche Rechtsnorm sei für die Schweiz nicht akzeptabel. Dass diese Neuerung im Völkerrecht mit gutem Grund vorgenommen wurde, spielte für Bindschedlers rechtliches Gewissen offenbar keine Rolle. Die Tatsache, dass nur wenige Jahre zuvor das totalitäre Hitlerregime nicht nur Ausländer, sondern auch einen Teil der eigenen Staatsbürgerschaft – Juden, behinderte Menschen, Homosexuelle und Roma – systematisch umgebracht hatte, zog er nicht in Betracht. Der Bundesrat teilte die ablehnende Haltung seiner Verwaltungsbeamten – und die Genozidkonvention verschwand in eine Schublade.

## Angst vor «fremden Richtern»

Die zweite wichtige Uno-Menschenrechtskonvention, mit der sich das Eidgenössische Politische Departement auseinandersetzen musste, war das Übereinkommen über die Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965, das 1969 in Kraft trat. Alle Mitgliederstaaten des Europarats – seit 1963 gehörte auch die Schweiz dazu – wurden speziell aufgefordert, dieser Uno-Konvention beizutreten. In der Schweiz führten die involvierten Bundesämter wiederum zahlreiche juristische

Gründe ins Feld, die einen Beitritt unmöglich zu machen schienen. Die Konvention verlangte die Einführung von innerstaatlichen Strafnormen gegen die Rassendiskriminierung, besonders gegen die Verbreitung rassistischer Propaganda. Mit Rücksicht auf die in der Schweiz hochgehaltene Meinungsfreiheit sei dies bei uns nicht möglich, argumentierten die skeptischen Beamten. Ausserdem bestehe ein Widerspruch zur schweizerischen Fremdarbeiterpolitik, die die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte und die Frage des Familiennachzugs je nach Herkunftsland unterschiedlich regle. Die Konvention würde dies verbieten. Damit aber bestehe die Gefahr, dass eine Debatte über «fremde Richter» heraufbeschworen würde. Angesichts der innenpolitisch sehr heiklen Problematik sei es nicht ratsam, die Antirassismus-Konvention dem Parlament vorzulegen. Der Bundesrat akzeptierte diese Empfehlungen, und auch diese Konvention verschwand in einer Schublade.

## Beitritt zur EMRK

Während die Schweiz die Uno-Konventionen erst in den Neunzigerjahren unterschrieb, sah sie sich bezüglich der Europäischen

Menschenrechtskonvention (EMRK) schon früher zum Beitritt genötigt, denn als Mitglied des Europarats konnte sie sich – anders als bezüglich der Uno – nicht auf eine Sonderrolle berufen. Allerdings sahen auch hier Verwaltung, Bundesrat und Parlament viele Schwierigkeiten voraus, und es brauchte mehr als 20 Jahre, bis alle Bedenken ausgeräumt waren. Die EMRK trat 1953 in Kraft. Erst 1968 beantragte der Bundesrat dem Parlament den Beitritt, stiess aber auf starken Widerstand. Als die Sache schliesslich doch mehrheitsfähig zu werden schien, erhob sich – aus durchaus ehrenwerten Gründen – eine andere Art der Opposition. Der Bundesrat hätte nämlich die EMRK nur unter Vorbehalt unterschreiben können. Der wichtigste Vorbehalt bezog sich auf das in der Schweiz fehlende Frauenstimmrecht. Viele Frauenverbände protestierten gegen einen Beitritt unter Vorbehalt und verlangten dringend, dass nun endlich das Frauenstimmrecht auf Bundesebene eingeführt werde. Als dies 1971 nach dem positiven Ausgang der Volksabstimmung geschah, stand dem Beitritt an sich nichts mehr im Wege. Aber wieder tauchte der Spruch von den «fremden Richtern» auf, und erst nach weiteren langwierigen Verhandlungen stimmten die beiden Kammern des Parlaments der EMRK zu. Am 28. November 1974 hinterlegte der Vorsteher des Politischen Departements, Bundesrat Pierre Graber, in Paris die Ratifikationsurkunde. So trat die Schweiz als letztes der damaligen Europaratsmitglieder der EMRK bei.

## KSZE und Kalter Krieg

Alle diese Vorgänge werden im Buch von Jon A. Fanzun ausführlich und kritisch dargestellt. Die gut begründete Meinung des Autors lässt sich so zusammenfassen: Der schweizerische Bundesrat war zwar kein prinzipieller Gegner der Menschenrechte, aber er hielt allzu lange an der Meinung fest, Menschenrechtspolitik sei eine Einmischung in die Angelegenheiten anderer Staaten, was der neutralen Schweiz nicht wohl anstehe. Neutralitätspolitik hatte Vorrang. Nur langsam und unter dem Druck der internationalen Verhältnisse passte der Bundesrat seine aussenpolitische Doktrin den neuen Gegebenheiten an. Die Veränderung bahnte sich in den Siebzigerjahren im Rahmen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) an. Die Schweiz nahm an dieser Konferenz teil, obwohl es neutralitätspolitische Bedenken gab. Die schweizerische Verhandlungsdelegation lernte im Prozess der Entspannung zwischen Ost und West die internationalen Probleme aus der Nähe kennen. Das durch die «immerwährende Neutralität» verengte Gesichtsfeld weitete sich.

Hier bricht Fanzuns Darstellung leider ab. Zu ergänzen wäre: Nach dem Ende des Kalten Kriegs stellte sich auch die Schweiz auf den Boden des neuen Völkerrechts und passte ihre aussenpolitische Doktrin an, indem sie nicht mehr die Wahrung von Unabhängigkeit und Neutralität, sondern erstens die «Wahrung und Förderung von Sicherheit und Frieden» und zweitens die «Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat» als ihre wichtigsten politischen Ziele herausstrich. Erst jetzt bekamen die Menschenrechte in der Schweiz den Stellenwert, der ihnen gebührt, und fanden in Form von Grundrechten auch Eingang in die neue Bundesverfassung.

## KOLLISION MIT WIRTSCHAFTSINTERESSEN

# Eidgenössisches Leisetreten

Noch in den Sechziger- und Siebzigerjahren zeigte sich der schweizerische Bundesrat ausgesprochen skeptisch gegenüber der Menschenrechtsidee. Der Hauptgrund lag darin, dass sich die schweizerische Neutralitätsdoktrin nur schwer mit Menschenrechtsschutz vereinbaren liess.

Zu diesem Befund gelangt der Politikwissenschaftler Jon A. Fanzun in seiner kürzlich publizierten Dissertation. Seine Untersuchung entstand in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Vergleichende und Internationale Studien (CIS) der ETH und der Universität Zürich und wurde von Jürg Martin Gabriel betreut. Es geht darin um die Menschenrechtspolitik der Schweiz in der Zeit des Kalten Kriegs. Fundiert und kritisch schildert Fanzun, wo und wie sich Ver-

waltung, Bundesrat und Parlament mit Menschenrechtsfragen auseinander zu setzen hatten. Die Bilanz ist ernüchternd: Bis Ende der Siebzigerjahre waren es nur bestimmte Nichtregierungsorganisationen und eine kleine Minderheit von Parlamentariern, die die Menschenrechtsidee wirklich ernst nahmen. Ansonsten triumphierte in der schweizerischen Aussenpolitik immer wieder eine opportunistische Interessenpolitik. Das wird deutlich etwa in der langen Auseinandersetzung um ein eidgenössisches Waffenausfuhrgesetz.

Fanzuns wichtige und gehaltvolle Arbeit enthält einen ersten Teil, in dem die Grundlagen der schweizerischen Aussenpolitik dem normativen Konzept der Menschenrechte in der internatio-

nalen Politik gegenübergestellt werden. In einem zweiten Teil zeigt er anhand konkreter Fälle auf, wie sich die eidgenössische Politik in den Sechziger- und Siebzigerjahren immer wieder mehr oder weniger elegant der Menschenrechtssproblematik entzog. Mit dem Argument, die neutrale Schweiz mische sich nicht in die Angelegenheiten anderer Staaten ein, vermieden Bundesrat und Parlamentsmehrheit zum Beispiel eine klare Stellungnahme gegenüber dem Apartheidregime in Südafrika. Das entsprach auch den wirtschaftlichen Interessen der Schweiz, denn durch ihre Leisetretei hielt sich die Schweiz die Exportkanäle nach allen Seiten offen.

Im dritten Teil seiner Arbeit befasst sich Fanzun einerseits mit der

ablehnenden Haltung der Schweiz gegenüber dem Uno-Menschenrechtsschutz, andererseits mit dem langen Weg bis zur Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Detailliert schildert er die Vorgänge in der Verwaltung und die Debatten im Parlament. Wersich darauf einlässt und den Darlegungen aufmerksam folgt, wird viel über das Funktionieren der Demokratie und über das dialektische Verhältnis zwischen nationaler Politik und universeller Rechtsentwicklung lernen. (tbk)

[1] JON A. FANZUN: DIE GRENZEN DER SOLIDARITÄT. Schweizerische Menschenrechtspolitik im Kalten Krieg. Verlag Neue Zürcher Zeitung 2005. 462 Seiten, Fr. 58.–.