Souveränität, Neutralität, Humanität : zur schweizerischen Menschenrechtspolitik im Kalten Krieg

Autor(en): **Fanzun, Jon A.**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera**

Band (Jahr): **56 (2006)**

Heft 4

PDF erstellt am: **25.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-1695

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Souveränität, Neutralität, Humanität: Zur schweizerischen Menschenrechtspolitik im Kalten Krieg[1]

Jon A. Fanzun

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 aussenpolitischen Belangen wird dieses Selbstverständnis durch die Neutralität und die Humanität ergänzt. Während die Neutralität vor allem in den letzten Jahren 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.

Im Rahmen des Selbstbildes als «humanitärer Sonderfall» verstand 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.

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. Heute 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.

1 Der vorliegende Artikel basiert auf den Erkenntnissen einer 2004 an der Universität St. Gallen eingereichten Dissertation. Diese wurde 2005 in Buchform publiziert: *Die Grenzen der Solidarität: Schweizerische Menschenrechtspolitik im Kalten Krieg,* Zürich, NZZ Libro.

Dr. Jon A. Fanzun, Zypressenstrasse 119, CH-8004 Zürich. jon@fanzun.org

1. Aussenpolitischer Sonderfall und menschenrechtliche Abstinenz

Mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs wurden die völkerrechtlichen Grundlagen des internationalen Systems vollkommen neu gestaltet. Die Charta der Vereinten Nationen (UNO) postulierte ein absolutes Gewaltverbot und ergänzte dieses durch eine Strategie der Friedenssicherung, zu der insbesondere die Förderung und der Schutz der Menschenrechte gehörten. Der Staat verlor nicht nur das Recht zum Krieg, sondern auch das Recht, eigene Staatsangehörige nach seinem Gutdünken zu behandeln. Obwohl das System der kollektiven Sicherheit und die Bestrebungen zum internationalen Schutz der Menschenrechte vom Ost-West-Gegensatz überschattet wurden, bedeutete das unter der Ägide der UNO geschaffene neue System einen Bruch mit der vor dem Krieg geltenden internationalen Ordnung und leitete den Niedergang des klassischen Völkerrechts ein.

Während sich nach 1945 auf globaler und besonders auf europäischer Ebene neue Strukturen herausbildeten, war die helvetische Aussenpolitik von grosser Kontinuität gekennzeichnet. Die Schweiz hielt trotz internationaler Kritik an der Neutralität fest und machte sie zum konzeptionellen Dreh- und Angelpunkt ihrer gesamten Aussenpolitik. Mehr noch, die Neutralität wurde von offizieller Seite bewusst mythisch überhöht, wodurch sie in der öffentlichen Wahrnehmung ihres instrumentellen Charakters mehr und mehr verlustig ging und zu einem nicht mehr wegzudenkenden Element nationaler Identität avancierte[2].

Aus der Perzeption der internationalen Politik als anarchischer Machtkampf zwischen rivalisierenden Staaten und der Selbstwahrnehmung als Kleinstaat mit geringer machtpolitischer Bedeutung leitete die Schweiz den Grundsatz des neutralen «Stillesitzens» als angemessene aussenpolitische Strategie ab. Das eigene Haus in Ordnung zu halten und die Unabhängigkeit zu wahren galten aus dieser Sicht als wichtigster Friedensbeitrag, den ein Land wie die Schweiz zugunsten der Staatengemeinschaft leisten konnte[3]. Sicherheit und Frieden wurden als einzelstaatlich zu gewährleistende Werte verstanden, die es autonom und mit vorwiegend militärischen Mitteln zu verteidigen galt. Folglich beteiligte sich die Eidgenossenschaft nur marginal an den internationalen Bemühungen um Frieden und Sicherheit. Sie verharrte in der Sonderstellung des selbsternannten Reservisten ausserhalb der Vereinten Nationen und war auch nicht gewillt, am europäischen Integrationsprozess teilzunehmen[4].

2 Zur Frage der Ideologisierung der Neutralität in den ersten Nachkriegsjahren äusserte sich als erster: Frei, Daniel (1974), «Gründe und Scheingründe für die schweizerische Neutralität». In: *Wirtschaft und Recht: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsrecht.* Sonderheft «Probleme der Neutralität», 26. Jg., Nr. 2, S. 109–120. Neuere Arbeiten, die sich mit der Mythologisierung der Neutralität auseinandersetzen, umfassen: Zala, Sacha (1998), *Gebändigte Geschichte: Amtliche Historiographie und ihr Malaise mit der Geschichte der Neutralität. 1945–1961*. Bundesarchiv Dossier 7. Bern; Dongen, Luc van (1997), «La mémoire de la Seconde Guerre mondiale en Suisse dans l'immédiat après-guerre (1945–1948)». In: Kreis, Georg und Bertrand Müller (Hrsg.), *Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg*. Sonderausgabe der Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte, 47. Jg., Nr. 4, S. 709–729.

3 Vgl. dazu etwa die Ausführungen des Bundesrates im Bericht an die Bundesversammlung über die Geschäftsführung im Jahre 1963 vom 7. April 1964, S. 88.

4 Vgl. zur schweizerischen Politik gegenüber der UNO in der unmittelbaren Nachkriegszeit: Möckli, Daniel (2000), *Neutralität, Solidarität, Sonderfall: Die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit, 1943–1947*. Zürcher Beiträge zur

Das selbst gewählte Sonderfalldasein blieb nicht ohne Auswirkungen auf die Haltung der Schweiz gegenüber der 1945 beginnenden Internationalisierung der Menschenrechte. Nachteilig wirkte sich diesbezüglich vor allem das Fernbleiben von der UNO – das über ein halbes Jahrhundert dauern sollte – und die bis 1963 bestehende Nichtmitgliedschaft im Europarat aus. Mit ihrer Abstinenz von diesen zentralen multilateralen Foren des internationalen Menschenrechtsschutzes schloss sich die Schweiz freiwillig von den menschenrechtlichen Arbeiten dieser Organisationen aus. Die in der Schweiz weit verbreitete Abneigung gegen den Multilateralismus im Allgemeinen und die UNO im Speziellen übertrug sich auch auf die Wahrnehmung der Internationalisierung der Menschenrechte. So wurden namentlich die menschenrechtlichen Aktivitäten der Vereinten Nationen innerhalb und ausserhalb der Verwaltung überaus skeptisch beäugt[5].

Der Schweiz fehlte es allerdings nicht nur an multilateralen Plattformen, sondern auch am politischen Willen. Sie war nach 1945 nicht bestrebt, sich im Rahmen ihrer einzelstaatlichen Möglichkeiten für die Menschenrechtsidee einzusetzen und diese in ihre Solidaritätspolitik im Sinne der Formel «Neutralität und Solidarität» zu integrieren. Dies lag erstens daran, dass die Menschenrechte und die Neutralität auf zwei verschiedenen Völkerrechtssystemen fussen. Die Neutralität und das mit ihr verwandte humanitäre Völkerrecht beruhen auf den Souveränitäts- und Friedensvorstellungen des klassischen Völkerrechts, das sich lediglich auf die Zähmung des Krieges beschränkt, aber keine Friedensordnung postuliert. Demgegenüber sind die Menschenrechte ein integraler Bestandteil des im Rahmen der Vereinten Nationen geschaffenen modernen Friedensvölkerrechts, das dem Neutralitätsrecht antagonistisch gegenübersteht.

Zweitens war die Idee universell gültiger Menschenrechte konzeptionell nicht zu vereinbaren mit dem quasi absoluten Unabhängigkeits- und Souveränitätsverständnis, auf dem die schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit gründete. Gemäss diesem Verständnis gehörte die Behandlung eigener Staatsangehöriger zu den innerstaatlichen Angelegenheiten, in die sich andere Staaten nicht einzumischen hatten. Dementsprechend hatten moralische Anliegen wie die Menschenrechte in der vom politischen Realismus geprägten, eindimensional auf das Unabhängigkeitsziel ausgerichteten aussenpolitischen Konzeption der Schweiz einen schweren Stand[6].

Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 55. Zürich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse; Fleury, Antoine (1996), «La Suisse et le défi du multilateralisme». In: Kreis, Georg (Hrsg.), *Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit 1943–1950.* Itinera, Fasc. 18, Basel, Schwabe, S. 68–83. Vgl. zur schweizerischen Europapolitik zwischen 1947 und 1960 die quellenbasierte Arbeit von: Maurhofer, Roland (2001), *Die schweizerische Europapolitik vom Marshallplan zur EFTA 1947 bis 1960: Zwischen Kooperation und Integration,* Bern / Stuttgart / Wien, Paul Haupt.

5 Exemplarisch hierfür ist das vernichtende Urteil von Rudolf Bindschedler betreffend die Genozid-Konvention: Notiz R. Bindschedler an E. Diez, Genocid-Konvention, 18. 9. 1969, BAR J I.223 (-) 297. Näheres dazu in: Fanzun, Jon A. (2005), *Die Grenzen der Solidarität: Schweizerische Menschenrechtspolitik im Kalten Krieg,* Zürich, NZZ Libro, S. 177–193.

6 Exemplarisch kommt dieses aussenpolitische Verständnis in den Schriften von Rudolf Bindschedler zum Ausdruck, der die Aussenpolitik der Nachkriegszeit massgeblich prägte. Vgl. dazu: Bindschedler, Rudolf (1963), «Grundlagen der schweizerischen Aussenpolitik». In: *Schweizer Monatshefte*, 43. Jg., Nr. 1, S. 2–21.

Dies umso mehr, als drittens der Einsatz für die Menschenrechte in einem Spannungsfeld mit dem restriktiven Verständnis der Neutralitätspolitik stand, besonders wenn dieser Einsatz mit Kritik an die Adresse eines anderen Staates verbunden war. Unter Berufung auf das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und aus Rücksicht auf die Neutralitätspolitik vertraten Bundesrat und Verwaltung den Grundsatz, sich nicht öffentlich zu Menschenrechts- und Völkerrechtsverletzungen im Ausland zu äussern[7].

2. Der lange Weg zur Ratifikation der EMRK

Obwohl man sich im Eidgenössischen Politischen Departement (EPD) bereits seit Anfang der 1960er Jahre mit der Frage des Beitritts zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) befasste, erlangte diese Frage erst anfangs 1966 politische Aktualität, als Willy Spühler das Amt des Aussenministers übernahm[8]. Dieser erklärte die politische Öffnung und das Zurückdrängen des Sonderfalldenkens zu seinen aussenpolitischen Zielen. Ein wichtiger Aspekt dieser Politik war der Beitritt zur EMRK, den Spühler im Gegensatz zu seinem Vorgänger Friedrich Traugott Wahlen entschieden befürwortete[9].

Der Spielraum, die erstarrte Aussen- und Menschenrechtspolitik aktiver zu gestalten, war allerdings eng begrenzt. Spühler musste bald feststellen, dass es schwierig war, die Geister loszuwerden, welche die politische Elite nach 1945 mit der Stilisierung des neutralen Abseitsstehens gerufen hatte. Dies zeigte sich in exemplarischer Weise in den Diskussionen um den Beitritt zur EMRK, gegen den sich innerhalb und ausserhalb des Parlaments eine Fundamentalopposition formierte[10]. Diese stemmte sich gegen jegliche aussenpolitische Öffnung und vertrat die Ansicht, dass Menschenrechtsfragen innerstaatliche Angelegenheiten seien, in die sich keine «fremden Richter» einzumischen hätten. Die 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

7 Beispielhaft hierfür sind die Ausführungen von Bundesrat Wahlen anlässlich einer aussenpolitischen Grundsatzdebatte im Nationalrat am 7. Oktober 1965. Das Votum ist ediert in: Amtl. Bull. NR, 1965, S. 553–560. Vgl. auch: R. Bindschedler, Die Schweiz und die europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, 7. 1. 1961, BAR E 2003 (A) 1978/29/50.

8 Im Eidgenössischen Politischen Departement beschäftigte man sich ab 1960 mit der Beitrittsfrage. Der Anstoss hierfür kam von Paul Ruegger, der von 1918 bis 1948 in verschiedenen Funktionen im Dienst des EPD gestanden hatte. Er regte an, die EMRK im Sinne der traditionellen Formel «Neutralität und Solidarität» zu ratifizieren, ohne aber dem Europarat beizutreten. Siehe dazu: Notiz P. Ruegger, Aspects de la Position de la Suisse à l'égard du Conseil de l'Europe, [ohne Datum], BAR J. I.223 (-) 298; Brief P. Ruegger an R. Bindschedler, 30. 1. 1961, Archiv für Zeitgeschichte (AfZ), Nachlass Ruegger, 53.1.6.2.

9 Die unterschiedlichen Meinungen zum EMRK-Beitritt kommen in folgenden Voten zum Ausdruck: Votum Wahlens im Nationalrat vom 7. Oktober 1965, Amtl. Bull. NR, 1965, S. 578; Votum Spühlers vor der Schweizer Europarats-Delegation, Sitzungsprotokoll vom 8. 6. 1966, BAR E 2003 (1980)/85/78.

10 Vgl. dazu: Fanzun (2005), *Die Grenzen der Solidarität*, S. 212–237.

des Vorrangs des Demokratieprinzips vor dem Rechtsstaatsprinzip, der Politik vor dem Recht.

Ein weiteres Beitrittshindernis bestand darin, dass zwischen dem innerstaatlichen Recht und der EMRK einige unbestreitbare rechtliche Unvereinbarkeiten bestanden. Im Verlauf der späten 1960er Jahre wurde einer breiteren Öffentlichkeit bewusst, dass die Schweiz, die «älteste Demokratie der Welt», die internationalen Standards des Europarates nicht ohne weiteres erfüllte. Dies war zum einen eine Folge des föderalistischen Staatsaufbaus, war es doch vor allem das kantonale Recht, das den Erfordernissen der Konvention nicht in allen Punkten entsprach. Zum anderen standen das fehlende Frauenstimmrecht und die konfessionellen Ausnahmeartikel einer Ratifikation entgegen.

Die Befürworter eines Beitritts zur EMRK, die an die internationale Solidarität appellierten, hatten angesichts der starken Opposition, die von den Frauenorganisationen bis hin zur nationalkonservativen Rechten reichte, einen schweren Stand. Entsprechend scheiterte ein erster Versuch, der EMRK beizutreten im Oktober 1969 am Nein des Ständerates. Spühlers beabsichtigte vorsichtige menschenrechts- und europapolitische Öffnung hatte damit einen empfindlichen Dämpfer erlitten[11]. Nach dieser parlamentarischen Abfuhr war die EMRK-Frage für längere Zeit vom Tisch. Erst nachdem die wichtigsten rechtlichen Unvereinbarkeiten zwischen schweizerischem Recht und Konvention beseitigt waren, unternahm der Bundesrat einen zweiten Anlauf zur Ratifikation der EMRK. 1974 trat die Eidgenossenschaft der EMRK bei. Es war Pierre Graber, der 1970 das Aussenministerium von seinem Parteikollegen übernommen hatte, der die Ratifikation unter Dach und Fach bringen konnte.

3. Menschenrechtspolitik im Zeichen des Blockgegensatzes

Graber war es auch, der 1975 die Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) für die Schweiz unterzeichnete. Nachdem sich das EPD eher widerwillig zur Teilnahme an der Konferenz durchgerungen hatte, profilierte sich die Schweiz in der Folge sowohl als neutrale Vermittlerin zwischen den Blöcken als auch mit eigenen Vorschlägen[12]. Die Bestätigung der Neutralität sowie das Projekt um ein System der friedlichen Streitbeilegung waren die Hauptanliegen der Schweiz im Rahmen der KSZE. Das Thema Menschenrechte etablierte sich im Laufe der Vorbereitungsgespräche in Dipoli als dritte Schweizer Priorität, nachdem man im EPD die anfängliche Skepsis gegenüber der Thematisierung humanitärer und menschenrechtlicher Fragen abgelegt hatte[13]. Als Staat,

11 In den EMRK-Abstimmungen von 1969 ging es formal betrachtet lediglich um die Kenntnisnahme eines EMRK-Berichts des Bundesrates und nicht um die Zustimmung oder Ablehnung einer Botschaft. Da Spühler vom Parlament aber eine *befürwortende* Kenntnisnahme des Berichts als Zeichen der Zustimmung zur EMRK verlangte, bedeutete die blosse Kenntnisnahme des Berichts durch den Ständerat (mit 22 zu 20 Stimmen) ein Nein zur Unterzeichnung der EMRK. Der Nationalrat hatte zuvor den Bericht knapp mit 88 zu 80 Stimmen zustimmend zur Kenntnis genommen.

12 Vgl. zur Teilnahme der Schweiz am KSZE-Prozess: Fischer, Thomas (2004), *Die Grenzen der Neutralität: Schweizerisches KSZE-Engagement und gescheiterte UNO-Beitrittspolitik im kalten Krieg 1969–1986,* Zürich, Chronos.

13 Das EPD erachtete die Thematisierung der Menschenrechte im Rahmen der KSZE bis mindestens Ende 1972 als politisch zu brisant, weshalb keine eigenen Initiativen in

der gesinnungsmässig klar zum westlichen Lager gehörte, vertrat die Schweiz in menschenrechtlichen Fragen westliche Positionen. Die Schweizer Delegation war aber um einen moderaten Tonfall bemüht und agierte nach der Leitlinie «keine Polemik, aber auch kein Schweigen»[14].

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. Im Kontext des Ost-West-Gegensatzes galt menschenrechtliche Kritik an die Adresse der Ostblockstaaten nicht als neutralitätspolitisch bedenkliche Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates. Im Gegenteil, der Bundesrat wurde von den politischen Kreisen, die in anderem Zusammenhang einer defensiven Aussenpolitik das Wort redeten, zu einer aktiveren und härteren Gangart gegenüber den Warschauer-Pakt-Staaten aufgefordert[15]. 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. 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.

Aus menschenrechtlicher Sicht kann das Engagement im Rahmen der KSZE durchaus als «das herausragende Element der schweizerischen Aussenpolitik»[16] der 1970er Jahre bezeichnet werden. Das Engagement ragte allerdings auch deshalb heraus, weil sich die schweizerische Aussen- und Menschenrechtspolitik als Ganzes überaus profillos präsentierte. Der Gegensatz zwischen der Sonderstellung der Schweiz als Hüterin des humanitären Völkerrechts und ihrer weitgehenden Abstinenz vom internationalen Menschenrechtsschutz blieb trotz KSZE-Engagement ein prägendes Element der humanitären Dimension ihrer Aussenpolitik.

diesem Bereich vorgesehen waren. Das änderte erst während den Verhandlungen in Dipoli, die im November 1972 begannen. Vgl. dazu: Antrag des EPD an den Bundesrat, Rapport intermédiaire et proposition sur la Suisse et la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), 1. 11. 1972, BAR E 2001 (E) 1982/58/102.

14 Bericht des EPD, KSZE-Expertentreffen im Rahmen des Europarates, 1. 4. 1977, BAR E 2003 (A) 1990/3/140.

15 Vgl. dazu die Voten in der aussenpolitischen Kommission des Nationalrats sowie im Ratsplenum im Vorfeld der Folgekonferenz von Belgrad: Sitzungsprotokoll der aussenpolitischen Kommission des NR, 17. 2. 1977, BAR E 1050.12 (-) 1995/511/12; Amtl. Bull. NR, 1977, S. 43–47.

16 Altermatt, Urs (1992), «Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik: Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart (1945–1991)». In: Riklin, Alois, Hans Haug und Raymond Probst (Hrsg.), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11. Bern / Stuttgart / Wien, Paul Haupt, S. 61–78, hier 72.

4. Versuchte Aktivierung der Menschenrechtspolitik

Am 1. Februar 1978 trat Pierre Aubert die Nachfolge seines Parteikollegen Graber an. Ähnlich wie Willy Spühler rund ein Jahrzehnt zuvor wollte Aubert die ideelle Komponente der Aussenpolitik stärker betonen[17]. Er beabsichtigte zum einen, den Rückstand in Bezug auf die Ratifikation von Menschenrechtskonventionen aufzuholen, und zum anderen, den Einsatz für die Menschenrechte auf internationaler Ebene zu verstärken. An seinem ersten Arbeitstag als Bundesrat erteilte Aubert seinem Departement den Auftrag, einen Bericht über die bisherigen Aktivitäten der Schweiz im Bereich der Menschenrechte anzufertigen und Möglichkeiten aufzuzeigen, wie das menschenrechtliche Engagement verstärkt werden könne[18].

4.1 Der Menschenrechtsbericht von 1982

Zur Beantwortung der von Aubert aufgeworfenen Fragen wurde im Aussenministerium eine Arbeitsgruppe unter Leitung von Minister Jean Monnier gebildet. Bereits im April 1978 erstattete die Arbeitsgruppe Aubert ihren Bericht. Darin nahm die Gruppe eine Auslegeordnung der bisherigen Politik im Bereich der Menschenrechte vor und stellte fest, dass diese zahlreiche Defizite aufweist, insbesondere in Bezug auf die Ratifikation von Menschenrechtsabkommen[19]. Der Bericht beschäftigte sich auch mit der Frage der Schaffung einer Menschenrechtssektion im EPD, kam aber zum Schluss, dass ein solcher Schritt nicht opportun sei. Stattdessen sollte eine ständige Arbeits- und Koordinationsgruppe eingesetzt werden, um die künftigen Aktivitäten im Bereich der Menschenrechte zu koordinieren. Zu den Aufgaben der Gruppe gehörte unter anderem die Beantwortung eines von Nationalrätin Gabrielle Nanchen am 2. Oktober 1978 eingereichten Postulats. Darin verlangte sie die Ausarbeitung eines Berichts, in dem die Möglichkeit eines verstärkten Engagements der Schweiz zugunsten der Menschenrechte umrissen werden sollte. Aubert nahm diesen Vorstoss dankend entgegen, eröffnete ihm dies die Möglichkeit, seine Menschenrechtspolitik darzulegen[20].

Weil andere Geschäfte – unter anderem die Ausarbeitung der UNO-Botschaft – Priorität genossen, verzögerte sich die Arbeit am Menschenrechtsbericht. Erst im April 1982 gelangte ein von der Völkerrechtsdirektion ausgearbeiteter Berichtsentwurf in die interdepartementale Konsultation; die Verabschiedung durch den Bundesrat erfolgte am 2. Juni 1982[21]. Im bundesrätlichen Bericht wurden

17 Vgl. dazu etwa die programmatische Rede Auberts vor dem Kongress der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz in Basel am 20. Mai 1978. Die Rede wurde auf französisch und deutsch abgedruckt in: *Documenta*, 3/1978, S. 7–12.

18 Notiz P. Aubert an A. Weitnauer, Politique en faveur des droits de l'homme, 1. 2. 1978, BAR E 2003 (A) 1990/3/630.

19 Rapport sur la politique en faveur des droits de l'homme, 24. 4. 1978, BAR 2023 (A) 1991/39/601.

20 Das Postulat wurde am 22. März 1979 im Nationalrat behandelt und an den Bundesrat überwiesen. Siehe dazu: Amtl. Bull. Nationalrat, 1979, S. 388–395.

21 Im Rahmen des interdepartementalen Konsultationsverfahrens meldeten sich namentlich das Justiz- und Polizeidepartement sowie das Volkswirtschaftsdepartement zu Wort. Letzteres äusserte Bedenken, dass der Exportrisikogarantie verbindliche menschenrechtliche Schranken auferlegt würden. Das Bundesamt Justiz bemängelte dagegen, dass der Bericht eine Schranke zwischen der Menschenrechts- und der Aussenwirtschafts-

dieselben Defizite geortet, wie im internen Bericht von 1978. Der Bundesrat stellte fest, dass die Schweiz im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes in Rückstand geraten sei. Er postulierte eine Aktivierung der Menschenrechtspolitik auf bilateraler, europäischer und weltweiter Ebene. Das menschenrechtliche Konzept des Bundesrates stützte sich 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 im Fall von Menschenrechtsverletzungen durch andere Staaten vor[22].

Der Nationalrat beschäftigte sich als Erstrat in der Herbstsession 1982 mit dem Menschenrechtsbericht[23]. Die Stossrichtung des Berichts wurde von allen Fraktionen geteilt und die Rednerinnen und Redner lobten den Bericht als wertvolle und substanzvolle Übersicht über die schweizerische Menschenrechtspolitik. Pierre Aubert musste sich allerdings auch einige Kritik gefallen lassen, in erster Linie von Seiten seiner Parteigenossinnen und -genossen. Zum einen wurde die schweizerische Ratifikationspraxis kritisiert und die baldige Ratifikation der Sozialcharta sowie des ersten und vierten Zusatzprotokolls zur EMRK gefordert[24]. Zum anderen wurde kritisiert, dass der Bericht dem Verhältnis zwischen Menschenrechts- und Aussenwirtschaftspolitik nicht die vom Postulat Nanchen geforderte Bedeutung beigemessen habe und keine befriedigende Antworten liefere, wie mit diesbezüglichen Zielkonflikten umzugehen sei[25]. So wurde namentlich gefordert, dass humanitäre Kriterien analog zum Gesetz über die Kriegsmaterialausfuhr bei der Exportrisikogarantie und der Investitionsrisikogarantie zur Anwendung kommen sollten. Bundesrat Aubert ging auf die Zielkonflikte zwischen Aussenwirtschafts- und Menschenrechtspolitik nicht weiter ein und bemerkte lakonisch, dass der Bundesrat am Status quo festhalte[26]. Das bedeutete, dass die Menschenrechtssitu-

politik erstelle. Das federführende EDA trug den Bedenken des Volkswirtschaftsministeriums Rechnung und akzeptierte eine entsprechende Umformulierung: Siehe dazu: Rapport sur la politique de la Suisse en faveur des droits de l'homme (Antrag an den Bundesrat und Mitberichte), 2. 6. 1982, BAR E 2023 (A) 1993/129/609; Bundesamt für Justiz, Petite procédure de consultation sur le projet de rapport sur la politique suisse en faveur des droits de l'homme, BAR E 2023 (A) 1993/129/609.

22 Bundesrat (1982). Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik vom 2. Juni 1982. In: *BBl* 1982 II 729.

23 Der Nationalrat debattierte den Bericht am 30. September und am 7. Oktober 1982. Die Debatte ist ediert in: Amtl. Bull. NR, 1982, S. 1265–1394. Der Ständerat befasste sich am 30. November 1982 mit dem Bericht. In der kleinen Kammer gab der Bericht aber nicht viel zu reden. Hauptdiskussionspunkt war die Frage, ob der Bericht eine ausreichende Antwort auf ein Postulat von Ständerat Alois Dobler (CVP) liefere, in dem dieser vom Bundesrat Auskunft über die Auswirkungen der EMRK auf das Landesrecht verlangt hatte. Die Debatte im Ständerat ist ediert in: Amtl. Bull. StR, 1982, S. 577–581.

24 Vgl. dazu insbesondere die Voten von Claudius Alder (LdU) und Anton Muheim (SPS).

25 Folgende Rednerinnen und Redner äusserten sich im Rahmen der Debatte kritisch zu diesem Punkt: Walter Renschler (SPS), Heinrich Ott (SPS), Erwin Akeret (SVP), Ruth Mascarin (POCH), Josi Meier (CVP), Doris Morf (SPS).

26 Amtl. Bull. NR, 1982, S. 1393.

ation kein Kriterium für die Gestaltung der wirtschaftlichen Beziehungen zu anderen Staaten sein sollte. Die Universalität der Wirtschaftsbeziehungen ging derjenigen der Menschenrechte in absoluter Weise vor. Interessanterweise wurden die Beziehungen zwischen der Schweiz und dem südafrikanischen Apartheidregime – ein Thema, das im Verlauf der 1980er Jahre immer wieder zu parlamentarischen Debatten Anlass gab – im Rahmen der Diskussion um den Menschenrechtsbericht kaum thematisiert[27].

4.2 Umstrittene Menschenrechtsinterventionen

Die Frage, ob die Schweiz im Fall von Menschenrechtsverletzungen öffentlich intervenieren sollte, war sowohl im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), wie das EPD seit 1979 hiess, als auch im Parlament äusserst umstritten. Bundesrat Aubert vertrat hierbei die Auffassung, dass es in menschenrechtlichen Belangen keine Neutralität gebe, weshalb die Schweiz nicht schweigen solle, wenn Menschenrechte in anderen Ländern verletzt würden[28]. Im April 1979 beauftragte Aubert die Arbeits- und Koordinationsgruppe damit, Richtlinien für Menschenrechtsinterventionen zu erarbeiten. Zwei Monate später lag eine Kriterienliste für Interventionen vor, die gegen Ende 1979 vom Gesamtbundesrat verabschiedet wurde. Die Liste umfasste folgende Kriterien: 1. Art der Menschenrechtsverletzung (Einzelfall oder systematische Menschenrechtsverletzung); 2. Ort der Menschenrechtsverletzung (Universalität, aber Beachtung regionaler Unterschiede); 3. Verhalten anderer Staaten; 4. Allgemeine schweizerische Interessen; 5. Öffentliche Meinung in der Schweiz; 6. Potentielle Wirksamkeit der Intervention[29].

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[30]. Der Schweizer Regierung fiel es immer schwieriger anlässlich

27 Einzig Ruth Mascarin kam in ihrem Votum auf die Beziehungen zwischen der Schweiz und Südafrika zu sprechen. Vgl. zur Südafrikapolitik der Schweiz im Allgemeinen und zur schweizerischen Menschenrechtspolitik gegenüber dem Apartheidregime im Speziellen: Kreis, Georg (2005), *Die Schweiz und Südafrika 1984–1994: Schlussbericht des im Auftrag des Bundesrates durchgeführten NFP 42+*. Bern / Stuttgart / Wien, Haupt Verlag; Künzli, Jörg (2005), *Zwischen Recht und Politik: Der rechtliche Handlungsspielraum der schweizerischen Südafrikapolitik (1976–1994)*, Zürich, Chronos.

28 Vgl. dazu etwa das Interview Auberts mit dem deutschen Magazin *Der Spiegel*, Nr. 26, 26. Juni 1978, 12. Eine Rohfassung des Interviews befindet sich in den Handakten Auberts: BAR E 2850.1 (-) 1991/234/39.

29 Beschluss des Bundesrates vom 7. November 1979, Interventions humanitaires du Conseil fédéral en faveur du respect des droits de l'homme, BAR E 2003 (A) 1991/39/601. In abgewandelter Form fanden die Leitlinien für Interventionen auch Eingang in den bundesrätlichen Menschenrechtsbericht von 1982. Siehe: Bundesrat (1982), *Menschenrechtspolitik*, S. 740–743.

30 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.

massiver Menschenrechtsverletzungen zu schweigen, zumal die Menschenrechte spätestens seit der Unterzeichung der KSZE-Schlussakte nicht mehr als innerstaatliche Angelegenheit betrachtet werden konnten. Der Druck, sich zum Weltgeschehen zu äussern, 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.

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.

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 Zurückhaltung. Einer der prominentesten Kritiker der offensiveren Menschenrechtspolitik war Staatsekretär Albert Weitnauer. Seiner Ansicht nach gefährdeten die von seinem Chef propagierten öffentlichen Menschenrechtsinterventionen die Glaubwürdigkeit der Neutralität sowie die wirtschaftlichen Beziehungen zum betreffenden Staat. Während Aubert die Solidarität und die Menschenrechte zu seinen Leitlinien erklärte, stellte Weitnauer die Neutralität und die aussenwirtschaftlichen Interessen ins Zentrum seiner Konzeption[31]. Die Differenzen bezüglich der Ausrichtung der Aussen- und Menschenrechtspolitik trugen entscheidend zum Bruch zwischen Aubert und Weitnauer bei. Anfang 1980 stellte Aubert seinen Staatssekretär vorzeitig frei, was de facto einer Entlassung gleichkam[32]. Als Nachfolger ernannte der Bundesrat Raymond Probst, dessen aussen- und menschenrechtspolitische Ansichten mit denjenigen des Aussenministers besser korrespondierten[33]. Probst musste allerdings um die demokratische Ab-

31 Vgl. dazu beispielsweise: Vortrag von Botschafter A. Weitnauer vor höheren Beamten des österreichischen Aussenministeriums in Wien am 30. 5. 1978, Schweizerische Aussenpolitik: Die Fundamente und die Ziele, BAR E 2003 (A) 1990/3/734. In gleichem Sinne äusserte sich Weitnauer auch in seinen politischen Memoiren: Weitnauer, Albert (1981), *Rechenschaft. Vierzig Jahre im Dienst des schweizerischen Staates,* Zürich, Artemis.

32 Zum Zwist zwischen Aubert und Weitnauer siehe Brunner, Edouard (2001), *Lambris dorés et coulisses: Souvenirs d'un diplomate,* Genf / Paris, Georg; S. 34–36; Fischer (2004), *Die Grenzen der Neutralität*, S. 268–285.

33 Vgl. dazu etwa das Votum von Probst zum Thema menschenrechtlicher Interventionen anlässlich der Botschafterkonferenz 1978: Protokoll der Botschafterkonferenz 1978, 30. 8. bis 1. 9. 1978, BAR E 2001-05 (-) 1990/5/4.

sicherung von Auberts dynamischer Aussen- und Menschenrechtspolitik besorgt sein. Denn diese stiess bei der Mehrheit im Parlament, die einer zurückhaltenden Politik das Wort redete, auf grosse Skepsis[34].

4.3 Menschenrechtsabkommen im innenpolitischen Gegenwind

Die Ratifikation von Menschenrechtsabkommen war eine der erklärten Prioritäten der Menschenrechtspolitik in den 1980er Jahren. Ein 1976 gefälltes Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte betreffend die Anwendung der EMRK auf das militärische Disziplinarstrafrecht, sorgte in der Schweiz für einigen Aufruhr und führte zu einem Wiederaufflammen der Diskussion um die «fremden Richter». Im Parlament machte sich eine Malaise-Stimmung breit, wonach man die EMRK leichtfertig und ohne Abschätzung der Konsequenzen ratifiziert habe. In Zukunft, so der politische Tenor, würde man völkerrechtliche Verträge genauer unter die Lupe zu nehmen, um keine «bösen Überraschungen» mehr zu erleben[35]. Rund ein Jahrzehnt später kam es zu ähnlichen Souveränitätsreflexen im Parlament, als Ständerat Hans Danioth (CVP) einen Vorstoss einreichte, in welchem er dem Bundesrat die Kündigung der EMRK nahe legte. Nur mit Stichentscheid des Präsidenten lehnte die kleine Kammer 1988 diesen Vorstoss ab und bewahrte den Bundesrat vor einer aussenpolitischen Peinlichkeit[36].

An den Beitritt zu den beiden UNO-Menschenrechtspakten von 1966, deren Ratifikation der Bundesrat in seinem UNO-Bericht von 1977 angekündigt hatte, war angesichts solch isolationistischer Tendenzen nicht zu denken. Was der Schweiz auf europäischer Ebene bereits grosse Schwierigkeiten bereitete, nämlich die Akzeptanz einer überstaatlichen Instanz in Menschenrechtsfragen, war auf universeller Ebene undenkbar[37]. So vergingen mehrere Jahre, bis die Direktion für Völkerrecht im EDA 1983 einen Anlauf startete und einen Botschaftsentwurf präsentierte. Darin wurde nicht nur die Ratifikation der beiden Pakte, sondern auch die Anerkennung des Individualbeschwerdeverfahrens des Paktes über bürgerliche und politische Rechte angeregt (dieses hat die Schweiz bis heute nicht anerkannt)[38]. Die Völkerrechtsdirektion wollte den Ankündigungen in Sachen

34 Siehe dazu die grosse aussenpolitische Debatte im Nationalrat vom 14. März 1979. Die Debatte ist ediert in: Amtl. Bull. NR, 1979, S. 203–248.

35 Beim Strassburger Urteil handelte es sich um den Fall Engel gegen die Niederlande. Im Zuge diese Urteils erhob der Schweizer Herbert Eggs wegen einer Arreststrafe Klage gegen den Oberauditor der Armee. Diese Entwicklungen veranlassten die Behörden, das militärische Disziplinarstrafrecht anzupassen. Das stiess im Parlament auf Kritik und es wurden mehrere Vorstösse eingereicht, die Massnahmen zur besseren Wahrung der Souveränität gegenüber den Strassburger Organen verlangten. Vgl. dazu die Debatten um diese im National- und Ständerat: Amtl. Bull. StR, 1977, S. 74–83, 233f. und S. 639–642; Amtl. Bull. NR, 1977, S. 413–415 und 498f.

36 Hintergrund des Vorstosses bildete die Verurteilung der Schweiz vor dem Strassburger Gerichtshof im Fall Belilos, der innenpolitisch hohe Wellen schlug. Weitergehend dazu: 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, S. 13–37.

37 So auch die Einschätzung des EPD: Rapport sur la politique en faveur des droits de l'homme, 24. 4. 1978, BAR 2023 (A) 1991/39/601.

38 Direktion für Völkerrecht, Botschaftsentwurf über den Beitritt der Schweiz zu den beiden Menschenrechtspakten der UNO und zum Zusatzprotokoll, 10. 5. 1983, BAR E 2023 (A) 1993/129/611.

Ratifikationen offensichtlich Taten folgen lassen, stiess mit ihrem Anliegen aber bereits innerhalb des Departements auf Widerstand. So warnte beispielsweise Edouard Brunner davor, die aussenpolitische Agenda zu überladen. Es sei illusorisch, dem Parlament die Ratifikation der UNO-Pakte vorzuschlagen, während es gleichzeitig über den UNO-Beitritt und die Sozialcharta berate[39]. Diese Ansicht setzte sich schliesslich durch, und das Geschäft verschwand bis Ende der 1980er Jahre in den Schubladen des EDA.

Wenig Bewegung gab es auch auf der Ebene der noch nicht ratifizierten europäischen Menschenrechtsabkommen. Die von Brunner angesprochene Sozialcharta hatte die Schweiz zwar nach jahrelangen verwaltungsinternen Auseinandersetzungen 1976 unterzeichnet. Diese gingen aber auch nach der Unterzeichnung weiter. Unter dem Eindruck der massiven Kritik der Arbeitgeberverbände stemmte sich vor allem das Volkswirtschaftsdepartement mit dem Argument der rechtlichen Unvereinbarkeit einzelner Chartabestimmungen mit dem schweizerischen Recht mit aller Kraft gegen die vom Aussenministerium angestrebte rasche Verabschiedung einer Ratifikationsbotschaft[40]. Bis die verwaltungsinternen Querelen einigermassen beigelegt waren, vergingen sieben Jahre. Erst 1983 konnte eine Botschaft an das Parlament verabschiedet werden. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Ratifikation hatte allerdings weder im Ständerat (1984) noch im Nationalrat (1987) eine Chance[41]. Noch weniger weit gediehen die Bemühungen zur Ratifikation des ersten und des vierten Zusatzprotokolls zur EMRK. Trotz gegenteiliger Ankündigungen – etwa im Menschenrechtsbericht von 1982 – verzichtete der Bundesrat darauf, dem Parlament die Ratifikation der beiden Protokolle zu beantragen.

Die Bilanz von Auberts Bemühungen, die Menschenrechtspolitik aktiver zu gestalten, fällt durchzogen aus. Es gelang ihm, das Thema Menschenrechte dauerhaft auf der aussenpolitischen Agenda zu verankern. Positiv zu werten ist zudem, dass die Menschenrechtspolitik unter seiner Ägide auf eine solide konzeptionelle Basis gestellt wurde. Dem selbst formulierten Anspruch, die Menschenrechtspolitik zu einem wichtigen Pfeiler der helvetischen Aussenpolitik zu machen, konnte Aubert allerdings nicht gerecht werden. In der Umsetzung blieb die Konzeption von 1982 Stückwerk, vor allem im Hinblick auf das Ziel, den wichtigsten weltweiten und europäischen Menschenrechtskonventionen beizutreten[42].

39 Notiz E. Brunner an die Direktion für Völkerrecht, 21. 6. 1983, E 2023 (A) 1993/129/611.

40 Vgl. dazu etwa: Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Vernehmlassung zur Stellungnahme des EDA vom 5. November 1980, 9. 9. 1980, BAR E 2023 (A) 1993/129; Bericht über die Arbeiten der interdepartementalen Arbeitsgruppe, 25. 11. 1982, BAR E 2023 (A) 1993/129/70.

41 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. StR, 1984, S. 28–44; Amtl. Bull. NR, 1987, S. 1560–1594.

42 In einem internen Papier vom August 1986 zog das EDA in Sachen Ratifikationen eine vernichtende Bilanz und kam zum Schluss, dass praktisch nichts geschehen sei, um die im Menschenrechtsbericht von 1982 postulierten Ziele zu erreichen. Vgl. dazu: Direktion für Völkerrecht, Antrag auf Verabschiedung der Botschaft an die Bundesversammlung über die Genehmigung der beiden Menschenrechtspakte der UNO aus dem Jahre 1966 und des Fakultativprotokolls, 7. 8. 1986, BAR E 2023 1998/212/662.

Pierre Aubert war mit demselben Grundproblem konfrontiert wie seine beiden Amtsvorgänger Willy Spühler und Pierre Graber: Die aussenpolitische Öffnung und damit die Intensivierung der Menschenrechtspolitik musste innenpolitisch abgestützt werden. Die Bereitschaft für solche Öffnungsschritte war äusserst klein und nahm gegen Ende der 1970er Jahre geradezu rapide ab. Vor diesem Hintergrund ist es nicht erstaunlich, dass der «Dynamisierung» der Aussenpolitik kein Erfolg beschieden war. Die Bemühungen, eine Öffnung herbeizuführen, waren eigentlich von Anfang an aussichtslos. Aubert biss sich am isolationistischen Selbst- und neutralen Rollenverständnis des Landes die Zähne aus.

Schlusswort

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.

Der Anknüpfungspunkt zwischen humanitärem Völkerrecht und modernem Menschenrechtsschutz wurde in der Schweiz weder erkannt noch gesucht. 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.

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 beitrat.

In der Amtszeit von Bundesrat Pierre Aubert 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 kam es, dass die Schweiz erst in den 1990er Jahren zu einer mit anderen westlichen Ländern vergleichbaren Menschenrechtspolitik fand.

Ingesamt muss festgehalten werden, dass das Selbstbild als Hüterin der Humanität in den internationalen Beziehungen insofern relativiert werden muss, als die Schweiz in der Vergangenheit nicht nur keine Vorreiterin des internationalen Menschenrechtsschutzes, sondern im Gegenteil eine Nachzüglerin war. Sie verfolgte die internationale Entwicklung genau, lehnte ein Mittragen der Menschenrechtsidee lange Zeit ab und verwirklichte spät, was für vergleichbare Länder schon seit geraumer Zeit zur Selbstverständlichkeit geworden war. Die Schweiz verpasste es mit dieser Politik, dem eigenen Selbstbild gerecht zu werden, ein Land zu sein, das sich für mehr Humanität im Krieg *und* im Frieden einsetzt.