

Die Menschenrechtspolitik der Schweiz

Autor(en): **Kälin, Walter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP**

Band (Jahr): **28 (1988)**

PDF erstellt am: **21.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172646>

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.

Walter Kälin*

Die Menschenrechtspolitik der Schweiz

Das Konzept des Bundesrates für eine schweizerische Menschenrechtspolitik beruht auf Aktivitäten in drei Bereichen: Die Ratifikation von Menschenrechtskonventionen, der Einsatz für die Weiterentwicklung der völkerrechtlichen Garantien zugunsten des Individuums im Rahmen internationaler Organisationen und direkte Interventionen bei anderen Staaten sollen zur weltweiten Verbesserung der Menschenrechtssituation beitragen. Begründet wird dieses Engagement nicht nur mit der staatspolitischen Maxime der Solidarität, sondern auch dem Hinweis auf den Beitrag zur Sicherung des Weltfriedens, welcher aus der Durchsetzung der Menschenrechte resultiert. Universelle Ausrichtung und die Orientierung an den objektiven Kriterien des Völkerrechtes sollen die Glaubwürdigkeit dieser Politik sicherstellen. Dieses Konzept konnte bisher nur teilweise realisiert werden; in Teilaspekten weist es Schwächen auf. Deshalb drängt es sich für die zuständigen Behörden auf, ihre konzeptionellen Vorstellungen weiter zu entwickeln und zu ergänzen.

Le concept du Conseil fédéral concernant la politique suisse des droits de l'homme s'articule autour de trois axes: la ratification des conventions relatives aux droits de l'homme; les interventions, dans le cadre des organisations internationales, visant à développer les droits des individus conformément à la législation internationale; les intercessions directes auprès des Etats afin de contribuer à l'amélioration de la situation des droits de l'homme.

Cet engagement n'est pas uniquement fondé sur le principe de solidarité mais aussi sur celui de la sauvegarde de la paix mondiale, celle-ci résultant également du respect des droits susmentionnés. Une vision universelle et une orientation définie par les critères objectifs du droit international doivent fonder la crédibilité de la politique suisse. Mais ce concept n'a pu qu'être partiellement réalisé aujourd'hui. C'est pourquoi les autorités compétentes doivent s'imposer la tâche de développer et de compléter leurs représentations conceptuelles en la matière.

* Meiner Assistentin, Frau lic. iur. Christina Hausammann, danke ich für ihre wertvolle Mitarbeit. Die Aktivitäten der Bundesbehörden konnten bis Mai 1988 berücksichtigt werden.

Einleitung

Spätestens seit der amerikanischen Menschenrechtspolitik unter Präsident Carter ist den Verfassungsstaaten westlicher Prägung der Gedanke nicht mehr fremd, dass der Einsatz für den Durchbruch der Menschenrechtsidee auf internationaler Ebene Bestandteil nationaler Aussenpolitik sein kann. Auch die Schweiz führt eine Menschenrechtspolitik. Der bundesrätliche Geschäftsbericht 1986 bezeichnet den aussenpolitischen Einsatz für die Menschenrechte sogar als «Konstante der schweizerischen Aussenpolitik». ¹ Im Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik vom 2. Juni 1982 ² hat es der Bundesrat unternommen, einen Überblick über die menschenrechtspolitischen Aktivitäten der Schweiz und ihre Grundlagen vorzulegen. Die folgenden Ausführungen wollen der Frage nachgehen, welches Konzept hinter den Menschenrechtsaktivitäten und den einschlägigen Stellungnahmen der Behörden liegt, und versuchen, seine Stärken und Schwächen herauszuschälen. Dies soll auf den drei Ebenen der Begründung (Ziff. 1), der Leitkriterien (Ziff. 2) und des Instrumentariums (Ziff. 3) geschehen. Besonderer Betrachtung bedarf das Thema des Einsatzes wirtschaftlicher Zwangsmittel (Ziff. 4). Schliesslich ist im Rahmen eines Ausblickes (Ziff. 5) auf einige Problembereiche hinzuweisen, deren Lösung für die kommenden Jahre ansteht.

Entsprechend der Thematik dieses Bandes konzentriert sich der folgende Beitrag auf die neuere Entwicklung; er nimmt den Bericht über die Menschenrechtspolitik von 1982 und die seitherige Entwicklung zum Ausgangspunkt. Sachlich beschränkt er sich auf die Aktivitäten der Schweiz zugunsten der Menschenrechte auf internationaler Ebene; der Aspekt der landesinternen Bindung an die Menschenrechte (z. B. der EMRK) bleibt ausgeklammert. Nicht behandelt wird auch das humanitäre Kriegsvölkerrecht. ³

1. Die Begründung der Menschenrechtspolitik

1.1 Das Konzept des Bundesrates

Der Bundesrat ist nicht nur davon überzeugt, dass der Einsatz für die Menschenrechte eine aussenpolitische Aufgabe unseres Landes ist, sondern er vertritt darüber hinaus die Meinung, die Schweiz könnte und sollte für die Verwirklichung und den Schutz der Menschenrechte mehr als bisher tun. ⁴ Eine solche Absichtserklärung bedarf ihrer Begründung. Die behördlichen Stellungnahmen erwecken im allgemeinen den Eindruck, ein Konsens in dieser

1 Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung im Jahre 1986, S. 34. (Die Berichte sind in der Folge zitiert als «Geschäftsbericht des Bundesrates».)

2 BBl 1982 II 729 ff. In der Folge zitiert als «Menschenrechtsbericht».

3 Siehe dazu im gleichen Band den Aufsatz von H. P. Gasser, Die Weiterentwicklung des humanitären Kriegsvölkerrechts.

4 Menschenrechtsbericht, BBl 1982 II 730; Bundesrat Aubert, Amtl Bull NR 1982, S. 1393.

Frage dürfe vorausgesetzt werden; jedenfalls verwenden sie relativ wenig Anstrengungen auf den Nachweis, warum die Schweiz eine Menschenrechtspolitik führen soll. Immerhin finden sich zwei Argumente:

- Wegen der aussenpolitischen Maxime der *Solidarität* mit anderen Völkern weiss sich die Schweiz ihrer humanitären Rolle verpflichtet. Sie ist es deshalb schuldig, «eine globale und kohärente internationale Menschenrechtspolitik zu führen». ⁵
- Die Einhaltung der Menschenrechte ist eine unabdingbare *Voraussetzung für Frieden* und Entspannung. Schweizerischer Einsatz für die Menschenrechte dient deshalb langfristig der Erhaltung unserer Unabhängigkeit. ⁶

1.2 Beurteilung

Es liegt nahe, den schweizerischen Einsatz für die Menschenrechte mit der aussenpolitischen Maxime der *Solidarität* ⁷ zu begründen: Historisch erscheint er als konsequente Weiterführung des schweizerischen Engagements für die Rot-Kreuz-Idee und deren rechtliche Verankerung. Angesichts der Entwicklung der internationalen Menschenrechte seit dem Zweiten Weltkrieg liesse es sich mit der Funktion der humanitären Solidarität nicht vereinbaren, gerade die Opfer von Menschenrechtsverletzungen vom Kreis jener Menschen auszuschliessen, denen die Schweiz helfen will.

Dies scheint selbstverständlich und weitgehend konsensfähig zu sein. Nur so lässt sich erklären, warum in offiziellen Verlautbarungen die *friedenserhaltende Funktion* der Menschenrechtspolitik viel stärker als die Solidaritätsmaxime betont wird: Diese Argumentationslinie greift auf einen Gedankengang zurück, der im Völkerrecht entwickelt worden ist. Die UNO-Charta anerkennt, dass die Beachtung der Menschenrechte eine unerlässliche Voraussetzung für den Frieden und ihre Verletzung oft Grund für bewaffnete Konflikte bildet, und postuliert die Förderung der Menschenrechte, «damit zwischen den Nationen friedliche und freundschaftliche . . . Beziehungen herrschen». Dieses und andere Dokumente mit gleichartiger Argumentation ⁸ reflektieren die ge-

⁵ Menschenrechtsbericht, BBl 1982 II 731.

⁶ Menschenrechtsbericht, BBl 1982 II 752; Erklärung von Bundespräsident Pierre Aubert zum Abschluss der KSZE-Folgekonferenz in Madrid, 7. 9. 1983, BBl 1983 IV 254; Mathias Krafft, *Politique en faveur des droits de l'homme, partie intégrante de la politique étrangère suisse*, in: Festschrift für Hans Haug, Bern/Stuttgart 1986, S. 124; Edouard Brunner, zitiert in Krafft (a. a. O.), S. 133.

⁷ Siehe dazu Walter Kälin, *Verfassungsgrundsätze der schweizerischen Aussenpolitik*, ZSR 1986 II 298 ff.

⁸ Die Allgemeine Menschenrechtserklärung von 1948 stuft die Anerkennung der Menschenrechte u. a. als «Grundlage . . . des Friedens in der Welt» ein. Auch die «Friendly Relations»-Deklaration der UNO-Generalversammlung, Resolution 2625 (XXV) vom 24. Oktober 1970, versteht die Respektierung der Menschenrechte als eines der Fundamente des Weltfriedens. In der KSZE-Schlussakte anerkennen die Teilnehmerstaaten, dass die Beachtung der Menschenrechte «ein wesentlicher Faktor für den Frieden» ist (Prinzip VII, Absatz 5).

schichtliche Erfahrung, dass Staaten, die im Innern die Menschenwürde systematisch missachten, sich nach aussen häufig aggressiv verhalten; Aufstände gegen Unterdrückung im Innern haben sich schon oft zu internationalen Konflikten ausgeweitet.⁹

Die Begründung der schweizerischen Menschenrechtspolitik erscheint grundsätzlich sachgerecht. Ob sie aber differenziert genug ist, um menschenrechtspolitische Aktivitäten der Behörden zu legitimieren, wenn sie einmal fundamentaler politischer Kritik ausgesetzt werden sollte, ist fraglich. Die Feststellung, dass Friede und Menschenrechte sich gegenseitig bedingen, vermag zwar zu begründen, dass die Schweiz eine Menschenrechtspolitik betreiben darf, doch ergibt sich daraus nicht zwingend, dass sie dies auch tun soll. Juristisch und nach der Ablehnung des UNO-Beitrittes auch politisch problematisch wäre es, eine solche Verpflichtung aus der UNO-Charta (Art. 55/56) und aus Deklarationen der UNO-Generalversammlung abzuleiten. Dies ist allerdings nicht nötig, weil eine verfassungsrechtliche Begründung zur Verfügung steht: Der Bundesrat hat gemäss Art. 102 Ziff. 8 die Interessen unseres Landes nach aussen zu wahren; gemäss Ziff. 9 der gleichen Bestimmung in Verbindung mit Art. 2 BV hat er für die äussere Sicherheit und die Behauptung der Unabhängigkeit der Schweiz zu sorgen; diese Aufgabe anerkennt er als eine seiner «obersten verfassungsrechtlichen Verpflichtungen».¹⁰ Sie beinhaltet die Pflicht, «alle zur Erfüllung dieser Aufgabe erforderlichen Massnahmen zu treffen».¹¹ Es wäre naheliegend, die Menschenrechtspolitik deutlicher als bisher unter diese Massnahmen zu subsumieren.

Die offizielle Begründung der Menschenrechtspolitik kann im Einzelfall kaum konkrete Kriterien für den Entscheid abgeben, wann die Schweiz wie tätig werden soll. Schon wegen der Knappheit der vorhandenen Ressourcen können wir z. B. nicht mit allen Opfern von Menschenrechtsverletzungen solidarisch sein. Umgekehrt liesse es sich kaum verantworten, zugunsten von Verfolgten nur tätig zu werden, wenn die fraglichen Menschenrechtsverletzungen zugleich eine Bedrohung für den Frieden darstellen würden.¹² Zudem ergänzen sich Friedensziel und Menschenrechtsanliegen nicht immer harmonisch: Trotz

9 Schon Kant hat erkannt, dass zwischen Staaten, die im Innern keine Freiheit und Gerechtigkeit kennen, kaum Frieden herrschen kann. Umgekehrt können Staaten, in welchen die Herrschaft des Rechts und der Menschenrechte gelten, nur unter den Bedingungen des Friedens entstehen. (Stanley Hoffmann, *Reaching for the Most Difficult: Human Rights as a Foreign Policy Goal*, in: *Deadalus, Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, Fall 1983, S. 31 mit Quellenhinweis.)

10 Richtlinien zur Regierungspolitik für 1968–1971, BBl 1968 I 1207 f.

11 Bericht der Expertenkommission an den Bundesrat über die schweizerische Kriegsmaterialausfuhr vom 13. 11. 1969, BBl 1971 I 1607; zum Inhalt und Rechtscharakter von Art. 2 BV siehe Kälin (Anm. 7), 289 ff.

12 Eine solche Sicht würde bedenklich nahe an die Auffassung des Ostblockes kommen, dass sich die internationale Staatengemeinschaft und die UNO mit Menschenrechtsverletzungen nur befassen dürfen, wenn diese den Weltfrieden gefährden. (Vgl. Charles E. Ritterband, *Universeller Menschenrechtsschutz und völkerrechtliches Interventionsverbot*, Bern/Stuttgart 1982, S. 322.)

ihrer prinzipiell friedenserhaltenden Funktion kann eine Menschenrechtspolitik unter ungünstigen Bedingungen Spannungen auslösen und damit die Kriegsgefahr erhöhen. Das gilt besonders, wenn der internationale Druck auf eine Regierung ihren Sturz verursacht, das Land in einen Bürgerkrieg hineinzieht, oder wenn sie zum zynisch eingesetzten Mittel der Machtpolitik missbraucht wird.¹³ Denkbar ist auch, dass eine Regierung auf äusseren Druck mit vermehrter eigener Aggressivität reagiert, weil sie sich in die Enge gedrängt fühlt. Deshalb ist das Kriterium der Gefährdung von Frieden und internationaler Stabilität in Betracht zu ziehen, wenn über Zeitpunkt und Mittel menschenrechtspolitischer Massnahmen zu entscheiden ist.

Schliesslich könnten die amtlichen Stellungnahmen deutlicher zum Ausdruck bringen, dass menschenrechtspolitische Interventionen unter Umständen nicht nur dem Schutz lang-, sondern auch kurzfristiger schweizerischer Interessen dienen.¹⁴ Die Missachtung der Menschenrechte kann Flüchtlingsströme auslösen, welche auch unser Land belasten, die Realisierung von Projekten der Entwicklungshilfe gefährden oder besondere Risiken für die Exportwirtschaft und Auslandsinvestitionen schweizerischer Unternehmer schaffen.

Es läge im Interesse einer langfristigen Akzeptanz der bundesrätlichen Menschenrechtspolitik, die konzeptionellen Vorstellungen über Ziele und Motive solcher Bemühungen weiter zu entwickeln. Die Ablehnung des UNO-Beitrittes, welche – wie durch eine VOX-Analyse belegt ist¹⁵ – als Bekenntnis für eine eigenständige Aussenpolitik zu interpretieren ist, stellt in diesem Zusammenhang ein Faktum von besonderer Bedeutung dar: Weil sie der UNO fernbleiben muss, in welcher sich heute die wichtigsten Anstrengungen für die weltweite Durchsetzung der Menschenrechte konzentrieren, hat sich die Schweiz um einen eigenständigen Beitrag zur Verwirklichung der Menschenrechte besonders zu bemühen.

2. Richtgrössen und Leitkriterien

2.1 *Das Konzept des Bundesrates*

Einzelstaatliche Menschenrechtspolitik ist keine einfache Sache. Falsch betrieben, kann sie kontraproduktiv wirken und das Los verfolgter und unterdrückter Menschen verschlechtern oder aber vitale Interessen des eigenen Staates

13 Rudolf L. Bindschedler, *Der Schutz der Menschenrechte und das Verbot der Einmischung*, in: Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer, Berlin/New York 1981, S. 189 f.

14 In der Bundesversammlung ist bisher nur in wenigen Einzelfällen die Forderung erhoben worden, schweizerische Anstrengungen sollten sich auf Länder konzentrieren, wo solche Interessen besonders tangiert werden. (Vgl. Dobler und Affolter in der Diskussion zur Dringlichen Interpellation Affolter betreffend aussenpolitische Aktivitäten der Schweiz vom 3. 6. 1985, Amtl Bull SR 1985, S. 602 bzw. S. 603.)

15 Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung, Publikation Nr. 29, Juni 1986.

tangieren. Der Frage, an welchen Leitkriterien sich die schweizerische Menschenrechtspolitik ausrichten soll, kommt deshalb grosse Bedeutung zu. Der Bundesrat stellt die Glaubwürdigkeit des menschenrechtspolitischen Einsatzes unseres Landes in den Vordergrund. Glaubwürdig ist für ihn diese Politik, wenn sie folgende Kriterien erfüllt:

- Sie muss universell ausgerichtet sein, d. h. sich unabhängig von der Weltregion gegen schwerwiegende Verletzungen der Menschenrechte richten.¹⁶
- Sie muss sich an objektiven Kriterien ausrichten: Interventionen müssen auf seriöser Information beruhen und sich an den Kriterien orientieren, die sich aus dem Völkerrecht ergeben.¹⁷
- Bei der Wahl zwischen verschiedenen Instrumenten für Interventionen zugunsten der Menschenrechte muss das Kriterium der Wirksamkeit ausschlaggebend sein.¹⁸
- Sie darf unsere Neutralität nicht beeinträchtigen.¹⁹

2.2 Beurteilung

a) Glaubwürdigkeit dank Universalität

Wegen Menschenrechtsverletzungen kritisierte Staaten dürften sich kaum zur Beachtung der Menschenrechte bewegen lassen, wenn sie dem intervenierenden Staat bzw. seinen Behörden entgegenhalten können, nicht das Ausmass der Menschenrechtsverletzungen, sondern ideologische oder gar machtpolitische Überlegungen gäben den Ausschlag für den Entscheid, in welchen Fällen Kritik geübt wird. Mit dem Bundesrat ist davon auszugehen, dass eine universelle Ausrichtung der Menschenrechtspolitik, die «sich nicht auf bestimmte Weltregionen» konzentriert und «ungeachtet des politischen Regimes der betreffenden Regierungen» erfolgt²⁰, eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit des Einsatzes zugunsten unterdrückter und verfolgter Menschen bildet.

Das Leitkriterium der Universalität wirft eine Reihe von Fragen auf. Negativ lässt sich seine Bedeutung zwar relativ leicht formulieren: Es besagt, dass eine Intervention nicht allein wegen der geographischen Lage eines Landes oder wegen seines politischen Systems ausser Betracht fallen darf. Ob und wie das Universalitätskriterium positiv zu bestimmen vermag, welche Aktionen unternommen werden sollen, ist demgegenüber unklar. Bundesrat und Bundesver-

16 Menschenrechtsbericht, BBl 1982 II 740 f.

17 Menschenrechtsbericht, BBl 1982 II 741; Bundesrat Aubert, Amtl Bull SR 1982, S. 580.

18 Menschenrechtsbericht, BBl 1982 II 741.

19 Menschenrechtsbericht, BBl 1982 II 740 und 786.

20 Menschenrechtsbericht, BBl 1982 II 741.

waltung stehen nicht genügend Ressourcen zur Verfügung, um in allen Fällen von Menschenrechtsverletzungen irgendwo auf der Welt intervenieren zu können. Universalität der Menschenrechtspolitik kann also nie Einsatz zugunsten *aller* verfolgten und unterdrückten Menschen bedeuten, sondern zu einer Auswahl verpflichten, die sich allein am Ausmass der Menschenrechtsverletzungen orientiert und keine ideologisch oder geographisch einseitigen Rücksichten nimmt. Ob die Praxis diesen Anforderungen nachkommt, soll hinten (Ziff. 3.2) untersucht werden.

b) Objektivität durch Ausrichtung am Völkerrecht

Eine Menschenrechtspolitik ist nicht glaubwürdig, wenn konkrete Aktionen objektiv nicht begründbar sind, sondern allein durch subjektive Empfindungen und Empörungen der Akteure bestimmt werden. In der schweizerischen Menschenrechtspolitik soll nach Ansicht des Bundesrates die geforderte Objektivität durch eine konsequente Ausrichtung am Völkerrecht erreicht werden: Deshalb werde Kritik nur geübt, wenn die Missachtung menschlicher Ansprüche Völkerrecht verletze und überdies die Intervention keine völkerrechtlich verpönte Einmischung in die inneren Verhältnisse des kritisierten Staates darstelle. Wann sind diese Voraussetzungen gemäss jenem kleinsten gemeinsamen Nenner völkerrechtlicher Regeln erfüllt, der von allen Blöcken und Weltregionen akzeptiert wird?

Nach allgemeinem Völkerrecht, welches Anwendung findet, wenn die Schweiz und der kritisierte Staat nicht beide die gleiche Menschenrechtskonvention ratifiziert haben, dürfen unsere Behörden schwere und systematische Verletzungen solcher fundamentaler Menschenrechte kritisieren, die kraft Gewohnheitsrecht oder gar als zwingendes Völkerrecht (*ius cogens*) die Staaten binden. Zu diesen Rechten gehören jedenfalls das Verbot des Völkermordes, das Sklavereiverbot, das Verbot der Apartheid, das Folterverbot, das Verbot willkürlicher, aussergerichtlicher Tötung (d. h. politischer Morde, für welche die Staatsorgane verantwortlich sind), das Verbot langfristiger Haft ohne Gerichtsverfahren und das Verbot des «Verschwindenlassens» von Personen.²¹ Bei weniger schwerwiegenden Verletzungen von Menschenrechten darf die Schweiz sich zur Wehr setzen, wenn das ausländische Verhalten ihre Interessen direkt tangiert, z. B. weil die beanstandeten Menschenrechtsverletzungen Flüchtlingsströme auslösen, die unser Land belasten, oder weil sie Schweizer Bürger treffen.²²

In grösserem Ausmass lassen sich schweizerische Vorstösse rechtlich begründen, wenn sie sich auf *Vertragswerke* stützen können, welche die Schweiz und der kritisierte ausländische Staat ratifiziert haben: Wer gegenüber einem Vertragspartner auf die Beachtung der vertraglich vereinbarten Pflichten zur Respektierung der Menschenrechte insistiert, begeht keine völkerrechtlich verbo-

21 Kälin (Anm. 7), S. 371 f. mit zahlreichen Hinweisen.

22 Bindschedler (Anm. 13), S. 184.

tene Intervention. Solche Verträge erzeugen nämlich «gegenseitige Rechte und Pflichten zwischen den Parteien ut singuli und zwar dergestalt, dass jeder Vertragsstaat allen anderen Parteien gegenüber zur Vertragserfüllung verpflichtet und umgekehrt auch berechtigt ist, von jeder anderen Partei Erfüllung zu verlangen». ²³ Gestützt auf einen Vertrag dürfen also alle, d. h. prinzipiell auch relativ «leichte» Verletzungen weniger zentraler Rechte im Einzelfall zum Gegenstand zwischenstaatlicher Kritik gemacht werden. ²⁴

c) *Wirksamkeit*

Ein wichtiges Kriterium für das «Ob» und vor allem für das «Wie» menschenrechtspolitischer Vorstösse ist ihre mutmassliche Wirksamkeit. Allerdings lässt sich nicht verkennen, dass jede Menschenrechtspolitik in ihren Wirkungen an Grenzen stossen muss. Grund dafür ist nicht nur die Tatsache begrenzter Ressourcen, die für solche Vorstösse zur Verfügung stehen, und die Notwendigkeit, die Menschenrechtspolitik mit anderen Zielen der Aussenpolitik zu koordinieren, sondern auch der Umstand, dass Menschenrechtsverletzungen als Instrumente zur Sicherung des Herrschaftsanspruches von Regierungen zum Teil strukturell bedingt sind. ²⁵ Die weltweite Verwirklichung der Menschenrechte würde fundamentale Änderungen im Staats- und Gesellschaftssystem vieler Länder voraussetzen. Solche Änderungen mit Druckmitteln herbeiführen zu wollen, darf aber wegen des völkerrechtlichen Einmischungsverbotes nicht Ziel einzelstaatlicher Menschenrechtspolitik sein. ²⁶

Wirksamkeit im Bereich der Menschenrechte kann somit höchstens bedeuten, dass kurzfristig das Schicksal einzelner Menschen verbessert oder mittelfristig eine allgemeine Repressionssituation gemildert wird. Solche Grenzen müssen akzeptiert werden; sie berechtigen aber nicht zur Schlussfolgerung, deshalb sei auch auf das Machbare und damit ganz auf eine Menschenrechtspolitik zu verzichten.

In diesem Rahmen ist es wichtig, dass die Schweiz jene Voraussetzungen für die Wirksamkeit ihrer Vorstösse selber schafft, die in ihrer Hand liegen. Sie sind auf drei Ebenen angesiedelt:

- Auf der *rechtlichen* Ebene sind durch die Ratifikation universeller Menschenrechtskonventionen die Grundlagen dafür zu schaffen, dass die Schweiz juristisch ihre Vorstösse besser als heute legitimieren kann (siehe hinten Ziff. 3.2 a).

23 Verdross/Simma, *Universelles Völkerrecht*, 3. Aufl., Berlin 1984, S. 479 f. mit Bezugnahme auf das Urteil des IGH im South West Africa Case (ICJ Reports 1966, S. 32).

24 Vgl. Kälin (Anm. 7), S. 373 f.

25 Hierzu grundlegend Werner Haug, *Politische Verfolgung*, Grösch 1986; Wolfgang S. Heinz, *Ursachen und Folgen von Menschenrechtsverletzungen in der Dritten Welt*, Saarbrücken 1986, sowie Hoffmann (Anm. 9), S. 26 ff.

26 Siehe dazu die allgemeinen Ausführungen des IGH im Urteil vom 27. 6. 1986 im Fall Nicaragua v. USA, Ziff. 205. Eine Ausnahme findet sich allenfalls in der Abschaffung der Apartheid, die als Menschenrechtsverletzung ohne Änderung des Regierungssystems nicht realisiert werden kann.

- Die notwendigen *organisatorischen Vorkehren* sind zum grossen Teil bereits getroffen worden: Zu ihnen gehören die Schaffung eines Dienstes für Menschenrechte im EDA²⁷ und die Sicherstellung einer wirksamen Kooperation zwischen den betroffenen Bundesämtern und Departementen.²⁸ Zentral ist auch eine seriöse und breite Informationsbeschaffung:²⁹ Für sie wird nicht nur auf die Kenntnisse internationaler humanitärer Organisationen zurückgegriffen, sondern auch auf Abklärungen der schweizerischen Vertretungen im Ausland. Diese sind beauftragt, «regelmässig über die Entwicklung der Menschenrechte in den Ländern, in denen sie akkreditiert sind, zu berichten und in Fällen schwerer Menschenrechtsverletzungen möglichst viele Informationen zu sammeln».³⁰
- Bei konkreten Interventionen ist schliesslich zu vermeiden, dass Vorstösse wegen der *gewählten Mittel* kontraproduktiv wirken. Sie sollen die Autonomie der Opfer vergrössern und ihre Lebensbedingungen humanisieren.³¹ Wie die Erfahrung zeigt, wird dieses Ziel nicht erreicht, wenn die angesprochene Regierung derart brüskiert wird, dass sie sich gezwungen sieht, die Repression zu verschärfen, um das eigene Gesicht zu wahren und der Welt beweisen zu können, dass sie selbst und nicht ein anderes Land ihre Innenpolitik bestimmt.³²

Als *Kleinstaat* kommt der Schweiz im internationalen Verkehr zwar wenig Macht zu. Sie kann deshalb nicht hoffen, andere Staaten würden in Menschenrechtsfragen nachgeben, weil sie die Wichtigkeit des schweizerischen Vorstosses in Rechnung stellen. Diese relative Schwäche wird aber wohl weitgehend durch den Vorteil ausgeglichen, dass der Schweiz als neutralem Land weniger leicht als einer Grossmacht vorgeworfen werden kann, es gehe ihr letztlich nicht um das Wohl verfolgter Menschen, sondern um machtpolitische Ziele. Der «Gesichtsverlust» für die betroffene Regierung ist geringer, wenn sie den Interventionen von Kleinstaaten statt solcher von Grossmächten nachgibt.

d) Ausrichtung auf aussenpolitische Maximen

Zu den Leitkriterien einer schweizerischen Menschenrechtspolitik gehören schliesslich die aussenpolitischen Maximen. Mit der *Neutralitätsmaxime* lässt sich eine Menschenrechtspolitik als Ausdruck der Solidarität grundsätzlich

27 Geschäftsbericht des Bundesrates 1986, S. 34. Der Dienst für Menschenrechte ist mit der Vorbereitung, Durchführung und Koordinierung menschenrechtspolitischer Massnahmen sowie mit den Kontakten zu privaten Menschenrechtsorganisationen betraut.

28 Vgl. Bundesrat Aubert in Amtl Bull SR 1984, S. 299.

29 Menschenrechtsbericht, BBl 1982 II 742.

30 Rundschreiben des EDA vom 10. 5. 1983, zitiert in der Antwort des Bundesrates vom 5. 12. 1983 auf die Einfache Anfrage Morf vom 29. 9. 1983, Amtl Bull NR 1983, S. 1884; vgl. Krafft (Anm. 6), S. 126 f.

31 Hoffmann (Anm. 9), S. 36; Ritterband (Anm. 12), S. 587.

32 Ritterband (Anm. 12), S. 569 und Friedbert Pflüger, *Die Menschenrechtspolitik der USA*, München/Wien 1983, S. 146 ff. am Beispiel der UdSSR.

ebenso vereinbaren³³ wie der traditionelle Einsatz für das humanitäre Kriegsvölkerrecht. Dass «Neutralität . . . keineswegs Gleichgültigkeit» bedeutet,³⁴ wird vom Bundesrat anerkannt. Der Grundsatz der Neutralität zwingt unsere Behörden, ihre Vorstösse allein am objektiven Massstab des Völkerrechtes auszurichten. Neutralitätspolitisch bedenklich wäre die Orientierung an Kriterien, welche die Ost-West-Auseinandersetzung politisch reflektieren und die Schweiz eindeutig einem der beiden Blöcke zuordnen. Objekte der Kritik an anderen Staaten dürfen zudem immer nur die verwendeten Repressionsmittel und nicht das ihnen zugrunde liegende politische und soziale System sein. Eine solche «neutrale» Ausrichtung schweizerischer Menschenrechtspolitik kann zu ihrer Glaubwürdigkeit erheblich beitragen.

Vereinbar ist die Menschenrechtspolitik auch mit der aussenpolitischen Maxime der *Disponibilität*, d. h. der Bereitschaft zur Übernahme guter Dienste.³⁵ Die Disponibilität besitzt gegenüber anderen aussenpolitischen Zielsetzungen keinen Vorrang. Allerdings muss der Umstand, dass die Schweiz in einem bestimmten Land ein Schutzmachtmandat für einen anderen Staat ausübt, bei menschenrechtspolitischen Entscheiden in Betracht gezogen werden. Unsere Behörden sind zur bestmöglichen Erfüllung der übertragenen Aufgaben verpflichtet. Menschenrechtspolitische Vorstösse müssen deshalb unterbleiben, wo sie mit dem übernommenen Mandat nicht vereinbar sind.³⁶ Unter Umständen kann die Ausübung eines Schutzmachtmandates aber auch eine besondere Vertrauensbasis schaffen, welche menschenrechtspolitischen Vorstössen grössere Chancen eröffnet.

3. Instrumentarium

3.1 Das Konzept des Bundesrates

Das menschenrechtspolitische Instrumentarium der Schweiz beruht im wesentlichen auf drei Säulen:

- Mit der *Ratifikation* universeller oder regionaler Menschenrechtskonventionen sollen die internationalen Anstrengungen zum Schutz der Menschenrechte gestärkt und zugleich eine Basis geschaffen werden, welche der Schweiz erlaubt, bei anderen Staaten gegen Menschenrechtsverletzungen zu

33 Luzius Wildhaber, *Menschenrechte – Föderalismus – Demokratie und die Verfassungsrechtliche Verankerung der Aussenpolitik*, in: Festschrift für Werner Kägi, Zürich 1979, S. 440; Ritterband (Anm. 12), S. 594; Raymond Probst, *Möglichkeiten und Grenzen der schweizerischen Aussenpolitik*, Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik (Hrsg.): *Möglichkeiten und Grenzen der schweizerischen Aussenpolitik*, Bern/Lenzburg, Januar 1985, S. 25 f.

34 Erklärung von Bundespräsident Pierre Aubert zum Abschluss der KSZE-Folgekonferenz in Madrid, 7. 9. 1983, BBl 1983 IV 255.

35 Vgl. Kälin (Anm. 7), S. 318 ff.

36 Ähnlich Probst (Anm. 33), S. 27.

intervenieren. Der Menschenrechtsbericht schlug in diesem Sinne vor, möglichst bald die UN-Menschenrechtspakte von 1966, die Rassendiskriminierungskonvention vom 21. Dezember 1965, die Europäische Sozialcharta und verschiedene Zusatzprotokolle zur EMRK zu ratifizieren.

- Im Rahmen *internationaler Organisationen und Konferenzen* engagiert sich die Schweiz bei der Ausarbeitung neuer Vertragsinstrumente oder bei der Formulierung von Deklarationen und Empfehlungen, welche den Inhalt bestimmter Menschenrechte konkretisieren oder spezifische Verstösse gegen Menschenrechtsgarantien verurteilen. Dies soll in erster Linie zugunsten der Schwächsten, d. h. von Frauen, Kindern, Flüchtlingen und Gefolterten geschehen.³⁷ Besonderes Gewicht wird dabei auf Aktivitäten im Rahmen der KSZE und des Europarates gelegt. *Finanzielle Beiträge* z. B. an das UNHCR³⁸, den UNO-Fonds für die Opfer von Folterungen³⁹, das IKRK⁴⁰ und andere nicht gouvernementale internationale Organisationen (NGO)⁴¹ können in wirksamer Weise Bestrebungen stärken, die direkt den Opfern schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen zugute kommen.
- *Bilaterale Interventionen* gegenüber Staaten, welche die Menschenrechte schwerwiegend verletzen, können auf zwei Ebenen stattfinden: Wenn es um das Schicksal von Einzelpersonen geht, sollen aus Gründen der Wirksamkeit diplomatische Kontakte im Vordergrund stehen. Öffentliche Erklärungen, mit welchen Menschenrechtsverletzungen in bestimmten Ländern verurteilt werden, kommen demgegenüber zum Zug, wo schwere und systematische Verstösse gegen fundamentale Rechte vorliegen, welche das Schweizer Volk empören.⁴²

Der Bundesrat und wohl auch die Mehrheit des Parlaments⁴³ lehnen es grundsätzlich ab, wirtschaftliche Zwangsmittel einzusetzen, um auf Staaten Druck auszuüben, welche die Menschenrechte missachten.⁴⁴

37 Menschenrechtsbericht, BBl 1982 II 788.

38 Zum Beispiel Geschäftsbericht des Bundesrates 1986, S. 31.

39 Geschäftsbericht des Bundesrates 1983, S. 13 und 1986, S. 34; BBl 1988 II 911.

40 Vgl. z. B. Botschaft über den ordentlichen Bundesbeitrag an das internationale Komitee vom Roten Kreuz vom 27. 2. 1985, BBl 1985 I 885 f.

41 Geschäftsbericht des Bundesrates 1986, S. 34.

42 Menschenrechtsbericht, BBl 1982 II 471 f.; Bundesrat Aubert in Amtl Bull SR 1984, S. 299.

43 Vgl. z. B. Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 16. 12. 1985 auf die Interpellation der sozialdemokratischen Fraktion betreffend Massnahmen der Schweiz gegen Südafrika vom 16. 9. 1985, Amtl Bull NR 1986, S. 478 ff. oder die ausführliche Debatte zur Interpellation Braunschweig vom 9. 10. 1986 betreffend Südafrika, Amtl Bull Nr. 1986, S. 2012 ff.

44 Vgl. dazu hinten Ziff. 4.

3.2 Beurteilung

a) Die Ratifikationspraxis

aa) Lücken im Ratifikationsprogramm

Der Bundesrat hat sein im Menschenrechtsbericht angekündigtes Ratifikationsprogramm nur zu einem kleinen Teil verwirklichen können. Ratifiziert wurden die Zusatzprotokolle Nr. 6, 7 und 8 zur EMRK⁴⁵ sowie die UN-Folterkonvention von 1984.⁴⁶ Gescheitert ist der Versuch, von den Räten die Genehmigung zur Ratifikation der Europäischen Sozialcharta zu erhalten. Trotz gegenteiliger Ankündigungen der Behörden⁴⁷ wurden den Räten bisher die Ratifikationen der UNO-Menschenrechtspakte von 1966 und der Rassendiskriminierungskonvention von 1965 nicht vorgeschlagen: Die Befürchtung, nach dem Nein zum UNO-Beitritt und dem Scheitern der Sozialcharta stünden die Chancen für diese Vertragswerke schlecht, dürfte für dieses Zögern ausschlaggebend sein. Schliesslich wurde wegen des Widerstandes der Kantone auf die Ratifikation des 1. Zusatzprotokolles zur EMRK (Recht auf Ausbildung und Stimmrecht) und wegen der Verwerfung der Vorlage für ein Ausländergesetz im Jahre 1982 auf jene des 4. Zusatzprotokolles verzichtet.⁴⁸

Die Gründe für die Schwierigkeiten des Bundesrates, seine Vorstellungen zu realisieren, sind vielfältig. Wie das Beispiel des 1. Zusatzprotokolles zur EMRK zeigt, kann die föderalistische Struktur unseres Landes zu Abwehrbewegungen führen, wo Menschenrechte kantonale Kompetenzbereiche tangieren.⁴⁹ Die Praxis, schweizerische Gesetze, welche nicht vertragskonform sind, vor der Ratifikation zu revidieren, kann dem Beitritt zu Konventionen ebenfalls hinderlich sein.⁵⁰ Die Diskussionen über die Europäische Sozialcharta haben über die konkreten Auseinandersetzungen (z. B. über das Streikrecht der Beamten) hinaus ein weitverbreitetes Unbehagen gegenüber sozialen Menschenrechten aufgedeckt. Diese Haltung hat ihre Wurzeln letztlich wohl in einer Rechtskultur, welche – wie etwa die Ablehnung sozialer Grundrechte auf Verfassungsebene belegt – in solchen Garantien uneinlösbare Versprechen sieht und deshalb pragmatischer Regelung sozialpolitischer Anliegen auf Gesetzesstufe den Vorzug gibt. Schliesslich lässt sich – wie *Krafft* festgehalten hat – bei Politikern und

45 Nr. 6 am 13. 10. 1987; Nr. 8 am 21. 5. 1987; Nr. 7 am 24. 2. 1988.

46 Übereinkommen gegen die Folter und grausamer und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 10. 12. 1984, ratifiziert am 2. 12. 1986. Vorgeschlagen ist auch die Ratifikation des Europäischen Übereinkommens zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe von 1987, Botschaft vom 11. Mai 1988, BBl 1988 II 897.

47 Menschenrechtsbericht, BBl 1982 II 789; Vgl. auch Anm. 104.

48 Antwort des Bundesrates vom 20. 1. 1985 auf die Interpellation Carobbio vom 17. 9. 1985, Amtl Bull NR 1985, S. 2261; Geschäftsbericht des Bundesrates 1984, S. 41; *Krafft* (Anm. 6), 128.

49 So auch *Krafft* (Anm. 6) S. 130.

50 Das gilt z. B. für das Rassendiskriminierungsübereinkommen. Vgl. *Krafft* (Anm. 6), S. 129f.

im Volk eine weitverbreitete, generelle Abneigung gegen die «Internationalisierung» des Menschenrechtsschutzes feststellen, die sich vor allem gegenüber den UNO-Menschenrechtspakten von 1966 bemerkbar zu machen scheint.⁵¹

bb) Schwache vertragliche Grundlage der schweizerischen Menschenrechtspolitik

Der Bundesrat kam im Menschenrechtsbericht von 1982⁵² zum Schluss, die Ratifikation der UNO-Pakte und der Sozialcharta sei zusammen mit dem UNO-Beitritt der Schweiz «für die Verwirklichung der geforderten Menschenrechtspolitik von entscheidender Bedeutung». Erst damit werde «die Schweiz über die notwendigen vertraglichen und institutionellen Grundlagen verfügen». Diese hohe Einschätzung der Bedeutung von Vertragsratifikationen für die Menschenrechtspolitik unseres Landes ist zumindest aus der Sicht des Juristen richtig. Sie würde schweizerischen Interventionen bei anderen Staaten eine bessere rechtliche Grundlage verschaffen, als sie heute besteht. Abgesehen vom Fall schwerer Verletzungen gewohnheitsrechtlich geltender zentraler Menschenrechte⁵³ können unsere Behörden heute ihre Vorstösse nur auf die EMRK und die KSZE-Schlussakte⁵⁴ abstützen; diese Dokumente können indes bloss im Verhältnis zu west- bzw. osteuropäischen Staaten angerufen werden. Die Kritik an Staaten der Dritten Welt lässt sich zwar auf die Allgemeine Menschenrechtserklärung von 1948 stützen; wegen des fehlenden Rechtscharakters dieses Dokuments steht sie aber auf einem juristisch schwachen Fundament, wenn der betroffene Staat sich auf seine Souveränität beruft. Nach der Ablehnung des UNO-Beitrittes kann die Schweiz legitimerweise nicht einmal geltend machen, der kritisierte Staat verstosse gegen seine in der UNO-Charta verankerte Pflicht zur Achtung der Menschenrechte. Erst die Ratifizierung der UNO-Pakte, welche für viele Staaten Lateinamerikas, Afrikas und Asiens verbindlich sind, würde die notwendige rechtliche Grundlage für effektive Vorstösse der Schweiz zum Schutze der Menschenrechte in allen Teilen der Welt schaffen und damit die angestrebte Universalität der Menschenrechtspolitik⁵⁵ ermöglichen.⁵⁶

51 Krafft (Anm. 6), S. 129.

52 Menschenrechtsbericht, BBl 1982 II 730.

53 Vgl. vorne Ziff. 2.2 b).

54 Vgl. dazu Kälin (Anm. 7), S. 374; Otto Kimminich, *Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und Menschenrechte*, Archiv des Völkerrechts 17/1977, S. 276 ff.

55 Vgl. vorne Ziff. 2.2 a).

56 Vgl. auch Kälin (Anm. 7), S. 374 f. *Politisch* grosses Gewicht kommt allerdings der Berufung auf die an sich rechtlich nicht voll verbindliche Allgemeine Menschenrechtserklärung von 1948 zu. Wie der Abdruck dieses Dokumentes im Anhang zum Menschenrechtsbericht von 1982 (BBl 1982 II 791 ff.) belegt, schreibt ihm auch der Bundesrat eine hohe Bedeutung zu.

b) Das Verhältnis zu internationalen Organisationen

Abgesehen vom Flüchtlingsbereich, wo sie sich als Mitglied des Exekutivkomitees für das Programm des UNHCR gezielt zugunsten verfolgter Personen einsetzen kann, sind die Möglichkeiten der Schweiz innerhalb der UNO trotz ihres Beobachterstatus⁵⁷ sehr beschränkt. Schmerzlich musste sie dies im Zusammenhang mit ihrem aus den frühen siebziger Jahren stammenden Projekt für eine Konvention zum Schutze politischer Häftlinge⁵⁸ erfahren: Im Menschenrechtsbericht von 1982 hatte der Bundesrat zu berichten, gemäss seinen Abklärungen sei «neben den zahlreichen von den Vereinten Nationen lancierten Initiativen . . . kein Platz für eine separate Initiative der Schweiz».⁵⁹

Grössere Spielräume verbleiben unserem Lande im europäischen Rahmen: Der Europarat und die KSZE-Nachfolgekongresse und -Expertentreffen bieten Gelegenheit, sich für die Anerkennung neuer Menschenrechtsprinzipien und für die Lösung von Einzelschicksalen einzusetzen. An den KSZE-Verhandlungen hat sich die Schweiz vor allem für eine freiheitliche Medien- und Informationsordnung eingesetzt.⁶⁰ Im Rahmen des KSZE-Folgeprozesses hat sie wiederholt die grosse Bedeutung der Menschenrechte betont⁶¹ und mit der Durchführung des Expertentreffens über menschliche Kontakte in Bern 1986 dazu ihre guten Dienste zur Verfügung gestellt; überdies setzt sie sich in diesem Rahmen tatkräftig und oft mit Erfolg für konkrete Opfer und vor allem für Familienzusammenführungen ein.⁶² Im Europarat hat die Schweiz unter anderem aktiv an der Erarbeitung des Übereinkommens zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe von 1987 mitgewirkt.⁶³ Die Berichte des Bundesrates und der parlamentarischen

57 An der diesjährigen Sitzung der UNO-Menschenrechtskommission hat die Schweiz gestützt auf die Verfahrensordnung der Kommission erstmals Resolutionsentwürfe (zu Fragen der Menschenrechtserziehung und der Verlängerung des Mandats von Spezialberichterstattem) mitunterstützt (siehe z. B. *Le rôle de la Suisse*, in: *La liberté* vom 11. 3. 1988). Zur Bedeutung der UNO für die Menschenrechte im allgemeinen siehe den aktuellen Überblick bei Tom J. Farer, *The United Nations and Human Rights: More Than a Whimper Less Than a Roar*, *Human Rights Quarterly* 1987, S. 561 ff.

58 Vgl. den Bericht des Bundesrates über den Abschluss einer internationalen Konvention zum Schutze politischer Häftlinge vom 2. 6. 1977, BBl 1977 II 1093 ff.

59 Menschenrechtsbericht, BBl 1982 II 776.

60 Erwin Bischof, *Die Schweiz und die internationale Diskussion über die Rolle der Massenmedien*, in Festschrift für Walther Hofer, Bern/Stuttgart 1980, S. 571 ff., insbesondere 574 ff.; Bericht der Expertenkommission für eine Medien-Gesamtkonzeption, EJPD, Bern 1982, S. 178 f.

61 Zum Beispiel Geschäftsbericht 1985, S. 15; Erklärung von Bundespräsident Pierre Aubert zum Abschluss der KSZE-Folgekonferenz in Madrid, 7. 9. 1983, BBl 1983 IV 254. Siehe dazu auch Menschenrechtsbericht, BBl 1982 II 750 ff.

62 Geschäftsbericht des Bundesrates 1986, S. 34; 1984, S. 13.

63 Geschäftsbericht des Bundesrates 1986, S. 34. Jean-Daniel Vigny, *La Convention Européenne de 1987 pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants*, SJIR 1987, S. 62 ff.

Delegation beim Europarat⁶⁴ bringen allerdings weniger deutlich zum Ausdruck, welchen Stellenwert Menschenrechtsfragen im Vergleich zu anderen Anliegen der Schweiz im Europarat einnehmen.

Beziehungen zu *privaten Menschenrechtsorganisationen* dienen vor allem der Beschaffung von Informationen: «Oft war es dank deren zuverlässigen Informationen möglich, in Kenntnis der Umstände zugunsten von Menschen, deren Rechte verletzt worden sind, Schritte zu unternehmen», heisst es dazu im Geschäftsbericht des Bundesrates für das Jahr 1986.⁶⁵ Einzelne dieser Organisationen mit Sitz in der Schweiz haben vom Bund in den vergangenen Jahren finanzielle Unterstützung erhalten⁶⁶: So lange wegen mangelnder vertraglicher Grundlage in vielen Fällen die Wirksamkeit schweizerischer Interventionen gefährdet ist, liegt in diesem Bereich eine – ausbaufähige – Chance, wenigstens indirekt einen wichtigen Beitrag zur Durchsetzung der Menschenrechte zu leisten. Es würde sich deshalb sachlich rechtfertigen, künftig im Budget der Eidgenossenschaft jeweils einen grösseren Betrag bereitzustellen, der zur Unterstützung privater Menschenrechtsorganisationen und ihrer Aktivitäten Verwendung finden darf.⁶⁷ Der bereits bestehende Rahmenkredit für humanitäre Hilfe kann von seiner Zweckbestimmung her nicht alle diesbezüglichen Bedürfnisse abdecken.

c) Interventionen

Kritik an ausländischen Staaten wegen Menschenrechtsverletzungen ist die direkteste Form aussenpolitischen Einsatzes zugunsten der Menschenrechte. Hier stellt sich die Frage besonders akut, nach welchen Kriterien einzelne Ereignisse aus der Vielzahl möglicher Fälle für Interventionen auszuwählen sind.

aa) Öffentliche Verlautbarungen des Bundesrates

Die öffentliche Verurteilung fremder Staaten durch den Bundesrat bildet wohl das «spektakulärste» Instrument der Menschenrechtspolitik. Der Bundesrat hat sich seit Ende der sechziger Jahre regelmässig in öffentlichen Erklärungen zu Ereignissen im Ausland geäussert, welche die schweizerische Öffentlichkeit stark bewegten. Viele dieser Erklärungen berühren Menschenrechtsfragen, so

64 Siehe die jährlichen Berichte des Bundesrates über die Tätigkeit der Schweiz im Europarat (BBl 1987 I 1143 ff.; 1986 II 46 ff. usw.) und die Berichte der Schweizer Parlamentarier-Delegation beim Europarat (Amtl Bull SR 1987, S. 206 ff.; 1986, S. 375 ff. usw.). Deutlicher ist beispielsweise die Botschaft über die Genehmigung der Protokolle Nr. 6, 7 und 8 zur Europäischen Menschenrechtskonvention, welche auf die besondere Rolle der Schweiz bei der Erarbeitung von Protokoll Nr. 8 hinweist (BBl 1986 II 614 f.).

65 S. 34.

66 Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung im Jahre 1986, S. 34.

67 Die finanzielle Unterstützung von NGO's weist allerdings auch problematische Aspekte auf: Unter ungünstigen Bedingungen kann sie die Unabhängigkeit privater Organisationen beeinträchtigen oder dem Vorwurf fremder Regierungen aussetzen, sie unterstütze indirekt oppositionelle oder subversive Kräfte.

etwa die wiederholte Verurteilung der Apartheid in Südafrika⁶⁸, die Ausrufung des Kriegsrechtes in Polen mit der Aufforderung, «die willkürlich Verhafteten freizulassen»⁶⁹, oder die Massaker in Flüchtlingslagern im Libanon von 1982⁷⁰. Ausnahmsweise können solche Erklärungen auch das Los einzelner Menschen betreffen.⁷¹ Ob die Missbilligung von Menschenrechtsverletzungen öffentlich oder als diskrete diplomatische Intervention erfolgt, hängt laut Menschenrechtsbericht «vor allem vom Ergebnis ab, das es zu erreichen gilt»⁷², soll also mit anderen Worten in erster Linie durch das Kriterium der Wirksamkeit bestimmt werden. Wie weit dies tatsächlich zutrifft, lässt sich von aussen nicht beurteilen. Wo vom Bundesrat erwartet wird, dass er sich zu einem Ereignis äussert, welches die Bevölkerung stark bewegt, dürfte die innenpolitische Dimension solcher Erklärungen allerdings ein ebenso wichtiges Motiv sein. Die entsprechenden Erwartungen sind, wenn man einer neueren Meinungsumfrage Glauben schenken darf, recht gross.⁷³

bb) Diskrete diplomatische Interventionen

Der Bundesrat hat wiederholt betont, dass er diskrete diplomatische Interventionen zugunsten von Einzelpersonen öffentlichen Verurteilungen anderer Staaten vorzieht.⁷⁴ Solche Vorstösse betreffen oft Personen, «die eine Bindung zu unserem Land haben (Schweizerbürgerrecht, Familien- oder Geschäftsbeziehungen, Einreiseerlaubnis in die Schweiz usw.)»⁷⁵ oder für welche sich Personen in der Schweiz einsetzen⁷⁶. Informationen über die Praxis der Behörden sind sehr spärlich. Den Geschäftsberichten des Bundesrates lässt sich entnehmen, dass sich die Schweiz wiederholt für Familienzusammenführungen aus dem Ostblock eingesetzt hat.⁷⁷ Bundesrat Aubert hat 1982 im Nationalrat ausgeführt, die Schweiz habe 28 Interventionen in Südamerika vorgenommen,

68 Siehe z. B. die Erklärungen des Bundesrates zur Situation in Südafrika vom 14. 8. 1985 und 26. 10. 1977; siehe auch Gemeinsames nigerianisch-schweizerisches Communiqué vom 17. 1. 1979 (Pt. 4) oder Erklärung der Schweiz an der Konferenz über die Apartheid in Lagos vom 22.–26. 8. 1977.

69 Erklärung des Bundesrates zu Polen vom 14. 12. 1981.

70 Erklärung des Bundesrates zu den Massakern in den Flüchtlingslagern von Sabra und Chatila vom 20. 9. 1982.

71 Zum Beispiel Erklärung des Bundesrates zum Fall Sacharow vom 25. 1. 1980 oder Erklärung des Bundesrates betreffend fünf Hinrichtungen in Spanien vom 29. 9. 1975.

72 Menschenrechtsbericht, BBl 1982 II 742.

73 Gemäss der Univox-Umfrage «Perspektiven der Welt» der Forschungsstelle für Politische Wissenschaft der Universität Zürich aus dem Jahre 1987 finden 36 Prozent der Befragten, der Bundesrat halte bei öffentlichen Protesten gegen Menschenrechtsverletzungen im Ausland das richtige Mass; 51 Prozent vertreten die Ansicht, er sei hier zu wenig aktiv (vgl. Tages-Anzeiger vom 8. 9. 1987).

74 Menschenrechtsbericht, BBl 1982 II 787; Krafft (Anm. 6), S. 125.

75 Menschenrechtsbericht, BBl 1982 II 741.

76 Vgl. z. B. Frage Spälti vom 16. 6. 1986 zur Verhaftung eines Pfarrers in der Tschechoslowakei, Amtl Bull NR 1986, S. 771.

77 Geschäftsbericht des Bundesrates 1986, S. 34; 1984, S. 13; 1983, S. 13.

darunter in Chile, Argentinien und Bolivien; in welchem Zeitraum und zugunsten welcher Personen das geschah, erwähnte er nicht.⁷⁸ 1984 erwähnte Herr Aubert acht Vorstösse bei sowjetischen Behörden zugunsten von Andrei Sacharow.⁷⁹ Diese Angaben erlauben nicht, zu beurteilen, in welchem Ausmass solche Vorstösse stattfinden und inwiefern sie den menschenrechtspolitischen Leitkriterien⁸⁰ tatsächlich entsprechen.

In der mangelhaften Informationspraxis der Behörden liegt eine weitere Schwachstelle der heutigen Konzeption der Menschenrechtspolitik: Auf diese Weise werden eine echte Diskussion über die Interventionspraxis im Parlament und in der Öffentlichkeit sowie eine echte Verankerung dieses Tätigkeitsbereiches im Bewusstsein der Bevölkerung erheblich erschwert. Die Politik des Bundesrates läuft Gefahr, deswegen unnötige Legitimitätsverluste zu erleiden. Zwar kann die Wirksamkeit vertraulicher Vorstösse gefährdet werden, wenn die Behörden nachträglich alle Einzelheiten bekannt geben müssten. Dies schliesst aber eine bessere Informationspolitik nicht aus, welche z. B. detaillierten Angaben im Geschäftsbericht des Bundesrates über die Zahl der Interventionen, die Art der Menschenrechtsverletzungen und die betroffenen Regionen umfassen könnte.

cc) Parlamentarische Vorstösse

Mehr Transparenz herrscht auf der Ebene der Bundesversammlung. Sie hat zwar im Bereich konkreter Interventionen bei anderen Staaten keine Entscheidungsbefugnisse.⁸¹ Individuelle Vorstösse zu Menschenrechtsfragen richten sich alle an den Bundesrat. Sie entfalten also keinerlei direkte menschenrechtspolitische Wirkungen, geben aber Auskunft über das Selbstverständnis der Parlamentarier. Ihr Zweck ist es, Kontrolle über die Aktivitäten des Bundesrates im Bereich der Menschenrechte auszuüben, sie allenfalls als zu weitgehend oder zu zurückhaltend zu kritisieren oder Anstösse für künftige Aktionen zu geben. Solche Vorstösse geschehen in der Regel in der Form von Interpellationen, kleinen Anfragen oder Wortmeldungen anlässlich von Fragestunden. Postulate und Motionen sind selten. Unter dem Gesichtspunkt der Universalität⁸² interessiert vor allem, welche Länder und welche Arten von Menschenrechtsverletzungen diese Vorstösse betreffen. Die Frage, von wem sie stammen, verweist demgegenüber auf die innenpolitischen Akteure der Menschenrechtspolitik und ihr Selbstverständnis.

78 Anlässlich der Diskussion der Interpellation der freisinnigdemokratischen Fraktion vom 14. 12. 1981 zur Lage in Polen, Amtl Bull NR 1982, S. 279.

79 Antwort auf die Frage Bircher vom 12. 6. 1984 betreffend Intervention zugunsten Sacharow, Amtl Bull NR 1984, S. 698.

80 Vgl. dazu vorne Ziff. 2.

81 Die Möglichkeit der Bundesversammlung, über ihre Zuständigkeit zur Genehmigung der Ratifikation von Staatsverträgen Einfluss auf die Menschenrechtspolitik zu nehmen, bleibt hier ausgeklammert.

82 Vgl. dazu vorne Ziff. 2.2 a).

Die Durchsicht der Amtlichen Bulletins⁸³ ergibt folgendes Bild: Lässt man jene Vorstösse ausser acht, die sich mit humanitären Aspekten von Bürgerkriegen und internationalen Konflikten⁸⁴ oder mit internationalen Flüchtlingsproblemen⁸⁵ befassen, finden sich im Zeitraum 1982 bis Herbst 1987 insgesamt 54 Vorstösse, die alle aus dem *Nationalrat* stammen. 38 von ihnen haben konkrete Menschenrechtsverletzungen oder ihre Opfer zum Gegenstand, während 15 die Problematik schweizerischer Sanktionen gegenüber Staaten betreffen, welche Menschenrechte missachteten. Die geographische und politische Ausrichtung der Vorstösse ist vielseitig, konzentriert sich schwergewichtig aber auf einige wenige Länder: 13 (davon 4 betr. Sanktionen) betreffen die Türkei; 12 Osteuropa (davon 10 die UdSSR, wovon wiederum 4 die Besetzung Afghanistans zum Thema haben); 2 Latein- und 4 Zentralamerika (davon 3 El Salvador); 1 Libanon; 15 Südafrika (davon 11 betr. Sanktionen); 2 das übrige Afrika; 1 Südkorea; und 3 nicht auf ein bestimmtes Land begrenzte Menschenrechtsverletzungen.

In Osteuropa und in Südkorea wurden politische Inhaftierung und die Unterdrückung der Meinungsäusserungs- und Glaubensfreiheit angesprochen. Die Vorstösse zur Türkei und die südamerikanischen Staaten betrafen Folter, Todesurteile, willkürliche Verhaftungen und das Verschwindenlassen von Personen. Zur Lage in Südafrika wurde neben der Apartheid auf Verhaftungen und die Todesstrafe verwiesen.

Weitaus die meisten Vorstösse stammten von der Linken im Nationalrat (28 von der SP, 15 von PSA/PdA/POCH). Die grossen bürgerlichen Parteien (CVP 5, FDP 3, SVP 1 Vorstösse) und die übrigen Gruppierungen hielten sich stark zurück, was angesichts der liberalen Wurzeln der Menschenrechte kaum sachgerecht erscheint.

4. Wirtschaftliche Zwangsmittel als Instrument der Menschenrechtspolitik?

4.1 Die Position der Behörden

Ein umstrittenes und kaum gelöstes Problem betrifft die Frage, ob wirtschaftliche Zwangsmittel wie die Verweigerung von Entwicklungs- und Finanzhilfe

83 Die folgende Übersicht wertet jene Vorstösse aus, welche auf Grund der Inhaltsverzeichnisse der Amtlichen Bulletins als menschenrechtsrelevant erkennbar sind. Weil es in vielen Fällen schwierig ist, menschenrechtspolitische von allgemeinen aussenpolitischen Vorstössen abzugrenzen, kann sie nicht den Anspruch erheben ausnahmslos alle relevanten Vorstösse erfasst zu haben.

84 Vgl. z. B. Frage Pini betreffend El Salvador: Gute Dienste der Schweiz, Amtl Bull NR 1984, S. 1591 oder Frage Rechsteiner betreffend Flüchtlingslager im Libanon, Amtl Bull NR 1987, S. 144.

85 Vgl. z. B. Einfache Anfrage Braunschweig vom 3. 2. 1983 betreffend Flüchtlingskatastrophe in Westafrika, Amtl Bull NR 1983, S. 1060.

oder Ausfuhrverbote und dergleichen eingesetzt werden sollen, um Druck auf Staaten auszuüben, welche die Menschenrechte missachten. Der Bundesrat nimmt dazu folgende Haltung ein:

- Solange dadurch Menschen in Not geholfen werden kann, sollen aus humanitären Erwägungen Projekte der Entwicklungszusammenarbeit auch in Ländern mit flagranten Verletzungen der Menschenrechte fortgeführt werden.⁸⁶
- Wegen des Grundsatzes der Universalität unserer Wirtschaftsbeziehungen und wegen der Handels- und Gewerbefreiheit soll darauf verzichtet werden, in der Aussenwirtschaftsgesetzgebung Klauseln zu verankern, welche den Handel mit Staaten mit schlechter Menschenrechtsbilanz reduzieren oder verhindern sollen.⁸⁷
- Ebenfalls wegen des Universalitätsprinzipes, aber auch wegen ihrer Unwirksamkeit werden Boykotte als Instrument der schweizerischen Menschenrechtspolitik abgelehnt.⁸⁸

4.2 Menschenrechts- und Entwicklungspolitik

Menschenrechts- und entwicklungspolitisches Engagement verfolgen beide das Ziel, Menschen zu ermöglichen, in Würde zu leben und sich möglichst losgelöst von drückender Abhängigkeit zu entfalten. Es wurde auch erkannt, dass wirtschaftliche Unterentwicklung eine der strukturellen Ursachen von Menschenrechtsverletzungen darstellt⁸⁹, und Freiheitsrechte ohne gleichzeitige Befriedigung der Grundbedürfnisse wenig Sinn machen. Zudem kann es unter humanitären Gesichtspunkten gerade unter den Bedingungen von Unterdrückung und Terror geboten sein, den am meisten benachteiligten Bevölkerungsgruppen mit medizinischem Beistand, Hilfe zur Produktion von Nahrung oder der Schaffung von Arbeitsplätzen beizustehen.⁹⁰ Deshalb überzeugt der Grundsatz, Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit nicht als menschenrechtspolitisches Druckmittel einzusetzen. Andererseits kann das gesetzliche Ziel der Entwicklungszusammenarbeit, «die Entfaltung der Menschen zu fördern und sie zu befähigen, ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Ent-

86 Menschenrechtsbericht, BBl 1982 II 772 ff.

87 Menschenrechtsbericht, BBl 1982 II 769 ff.

88 Vgl. dazu die Antwort des Bundesrates vom 1. 3. 1982 auf die Einfache Anfrage Hubacher vom 3. 12. 1981, Amtl Bull NR 1982, S. 580 oder explizit in der Antwort des Bundesrates vom 27. 2. 1980 auf die Einfache Anfrage Herczog vom 29. 11. 1979, Amtl Bull NR 1979, S. 402.

89 Vgl. Anm. 25.

90 So der Menschenrechtsbericht, BBl 1982 II 774.

wicklung . . . mitzugestalten», oft nicht erreicht werden, wo die Menschenrechte systematisch verletzt werden.⁹¹

Diese von den Bundesbehörden vertretene und im Parlament nicht bestrittene Argumentationslinie ist an sich sachgerecht. Die Praxis ist von Schwankungen allerdings nicht ganz frei: So wurden z. B. in Bolivien 1980 und in Vietnam nach dem Einmarsch in Kambodscha 1979, nicht aber in der Türkei nach dem Umsturz von 1980⁹², Projekte und ihre Finanzierung eingestellt. Auf konzeptioneller Ebene vermisst man zudem eine Differenzierung zwischen den verschiedenen Formen der Entwicklungszusammenarbeit: Solange konkrete Projekte der sogenannten technischen Zusammenarbeit⁹³ trotz weitverbreiteten Menschenrechtsverletzungen immer noch genügend funktionieren können und den Bedürfnissen armer Bevölkerungsgruppen dienen, würde ihr Abbruch die Falschen treffen. Finanzhilfen und handelspolitische Massnahmen⁹⁴, von denen primär der Staat und erst mittelfristig die benachteiligten Schichten profitieren, sind demgegenüber eher geeignet, als menschenrechtspolitische «Manövriermasse» eingesetzt zu werden. Insbesondere lässt sich die Aussicht auf solche Hilfe unter Umständen als Anreiz für Bemühungen um eine Verbesserung der Menschenrechtssituation anbieten.

4.3 Aussenwirtschaftsgesetzgebung

Der Bundesrat hat seine Weigerung, die Menschenrechtssituation als Kriterium für die Gestaltung der Wirtschaftsbeziehungen zu anderen Staaten anzuerkennen, mit dem Grundsatz der Universalität der Aussenwirtschaftspolitik begründet. Die universelle Ausrichtung der Handelsbeziehungen entspreche der «Aufnahme und Aufrechterhaltung offizieller Beziehungen mit Regierungen verschiedenster politischer Observanz», und sei «in einem immer schärfer geführten internationalen Wettbewerb um Marktanteile eine unerlässliche Voraussetzung für die Erhaltung und Sicherung von Arbeitsplätzen in der Schweiz».⁹⁵ Aus diesem Grund und wegen der damit verbundenen Beeinträch-

91 So die Grundsätze der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit im Anhang zur Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern vom 2. 3. 1987, BBl 1987 II 93. Vgl. auch die instruktiven Ausführungen zum Thema «Darlehenspolitik und Menschenrechte» in der Botschaft über die Beteiligung der Schweiz an der Kapitalerhöhung der Interamerikanischen, der Asiatischen und der Afrikanischen Entwicklungsbank vom 26. 11. 1986, BBl 1987 I 176 ff.

92 Vgl. Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH), Jahresbericht 1981, S. 28 und Remo Gautschi, DEH, in: amnesty Magazin Nr. 1/1988, S. 5).

93 Art. 6 Abs. 1 lit. a BG über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. 3. 1976 (EZG), SR 974.0.

94 Art. 6 Abs. 1 lit. b und c EZG.

95 Menschenrechtsbericht, BBl 1982 II 770.

tigung der Handels- und Gewerbefreiheit wird auch die Anordnung von Wirtschaftsboykotten kategorisch abgelehnt.⁹⁶

Diese Auffassung ist in den Räten wiederholt auf den Widerstand der Linken gestossen.⁹⁷ In der Tat vermag die Begründung des Bundesrates nicht zu überzeugen: Es ist nicht ohne weiteres einsichtig, warum die Universalität der Wirtschaftsbeziehungen der Universalität der Menschenrechtspolitik und vor allem der aussenpolitischen Maxime der Solidarität vorgeht. In Tat und Wahrheit liegt hier ein echter Zielkonflikt zwischen zwei an sich gleichrangigen⁹⁸ Maximen der Aussenpolitik vor. Wie er sich auf differenzierte Weise lösen liesse, kann hier nicht detailliert ausgeführt werden. Immerhin sei darauf hingewiesen, dass dabei drei Ebenen zu unterscheiden wären:

- Dem Einsatz zugunsten der Menschenrechte ist sicher dort Vorrang zu geben, wo die Schweiz es vermeiden kann, durch ihre Mithilfe einem ausländischen Staat eine Menschenrechtsverletzung zu ermöglichen. In diesem Sinne verbietet bereits heute Art. 11 Abs. 2 Kriegsmaterialgesetz die Ausfuhr von Waffen in Spannungsgebiete, in welchen die Menschenrechte schwerwiegend missachtet werden. In Betracht zu ziehen ist eine Ausdehnung dieses Grundsatzes auf die Lieferung von anderen Waren, welche direkt zur Begehung von Menschenrechtsverletzungen eingesetzt werden.⁹⁹
- Wo der Staat – wie bei der Exportrisiko- und der Investitionsrisikogarantie-Leistungen erbringt, um Handelsbeziehungen Privater mit anderen Staaten zu erleichtern, darf er Auflagen machen und die Voraussetzungen für die Unterstützung gesetzlich umschreiben. Es sollte geprüft werden, ob solche Beihilfen zumindest dort zu verweigern sind, wo ein direkter Bezug zwischen Handelsbeziehung und Menschenrechtsverletzung besteht.¹⁰⁰
- Im übrigen ist es schwierig, private Wirtschaftskontakte aus Gründen der Menschenrechtspolitik zu unterbinden. Grund dafür ist nicht so sehr die Universalitätsmaxime, sondern die Garantie der Handels- und Gewerbefrei-

96 Siehe schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 16. 12. 1985 zur Interpellation der sozialdemokratischen Fraktion betreffend Südafrika, Amtl Bull NR 1986, S. 479.

97 Nationalrat Renschler etwa führte aus, die Begründung sei nicht stichhaltig. Er halte es «für notwendig, dass humanitäre Kriterien analog dem Gesetz über die Kriegsmaterialausfuhr beispielsweise bei der Exportrisikogarantie, der Investitionsrisikogarantie, der Bewilligungspflicht von Kapitalexporten und der Importförderung aus Entwicklungsländern zur Anwendung kommen sollten. Dabei geht es nicht darum . . . die Menschenrechte zu einem Tauschartikel zu degradieren . . . Aber die Menschenrechte sollen als gleichwertige Kriterien neben allem anderen in der Aussenwirtschaftspolitik Beachtung finden . . . Es genügt nicht, Menschenrechte zu proklamieren, . . . die Menschenrechte müssen auch praktiziert werden. Ihr Wert ist hoch genug, dass sie auch etwas kosten dürfen.» (Amtl Bull NR 1982, S. 1266.)

98 Kälin (Anm. 7), S. 338 ff.

99 Dazu ausführlicher Kälin (Anm. 7), S. 363 f.

100 Diese Voraussetzung wäre beispielsweise beim Entscheid über die Gewährung der Investitions-garantie für Bauwerke gegeben, welche menschenrechtswidrige Umsiedelungen nötig machen oder die Infrastruktur für Repressionen bilden.

heit, welche auch im Zusammenhang mit der Boykottierung anderer Staaten zu beachten ist.¹⁰¹ Den privaten Aussenhandel generell unter einen «Menschenrechtsvorbehalt» zu stellen, liesse sich grundrechtlich kaum rechtfertigen. Eingriffe des Staates fallen nur in Ausnahmefällen mit klar überwiegen- den öffentlichen Interessen der Schweiz in Betracht. Dass solche Situationen existieren können, zeigt aber die Tatsache, dass trotz wiederholter Beteue- rungen des Bundesrates, Boykotte kämen als Instrument der Menschen- rechtspolitik nicht in Frage, unsere Behörden sich mehrmals internationalen Bemühungen zur vorübergehenden Isolierung bestimmter Staaten zumin- dest teilweise angeschlossen haben.¹⁰²

5. Ausblick

Die Analyse der bundesrätlichen Konzeption einer schweizerischen Menschen- rechtspolitik von 1982 und ihres Realisierungsstandes ergibt ein differenziertes Bild.

Einerseits hat das Engagement für unterdrückte Menschen als Teilaufgabe der Aussenpolitik Wurzeln geschlagen und Teilerfolge gezeigt. In seinem Be- richt über die Legislaturplanung 1987–1991 bezeichnet der Bundesrat die Ach- tung vor den Menschenrechten als Leitidee, für die er sich auch künftig im Rah- men seiner Aussenpolitik einsetzen will.¹⁰³

Andererseits ist abzusehen, dass wegen den Problemen bei der Ratifikation von Menschenrechtskonventionen¹⁰⁴ und wegen der Ablehnung des UNO- Beitrittes das Konzept des Menschenrechtsberichtes von 1982 in wesentlichen Punkten nicht voll verwirklicht werden kann. Dies schafft ernsthafte Probleme für die Zukunft der schweizerischen Menschenrechtspolitik. Zudem stellen sich heute Fragen, welchen anfangs der achtziger Jahre noch untergeordnete

101 Siehe dazu Kälin (Anm. 7), S. 359 mit Verweis auf BGE 100 Ib 318 und ZBI 75/1974, S. 92.

102 So hat die Schweiz 1983 als Massnahme gegen den Abschuss eines Jumbo-Flugzeuges der Ko- rean Airlines durch ein sowjetisches Jagdflugzeug den zivilen Luftverkehr zwischen der Schweiz und der UdSSR sowie das Überfliegen der Schweiz durch sowjetische Flugzeuge für zwei Wochen unterbunden. (Vgl. Erklärung des Bundesrates vom 14. 9. 1983); 1965 beschloss der Bundesrat sich dem UNO-Handelsembargo gegen Süd-Rhodesien anzuschliessen und die Einfuhr aus Süd-Rhodesien auf das normale Importvolumen zu beschränken (BRB vom 17. 12. 1965 über die Beschränkung der Einfuhr, AS 1965 1205; BRB über die Beschränkung der Einfuhr vom 10. 2. 1967, AS 1967 197; BRB über die Beschränkung der Ausfuhr vom 6. 2. 1974, AS 1974 487; V über den Geschäftsverkehr mit Süd-Rhodesien vom 13. 12. 1977, AS 1977 2180). Boykottähnliche Massnahmen hat es auch im Rahmen der Entwicklungshilfe ge- geben: gegenüber Bolivien 1980; gegenüber Vietnam seit dem Einmarsch in Kambodscha 1979 (siehe Remo Gautschi, DEH, in: amnesty-Magazin Nr. 1/1988, S. 5).

103 Bericht über die Legislaturplanung 1987–1991 vom 18. 1. 1988, S. 14 und S. 37.

104 Die Ratifikation der UNO-Pakete figuriert im Bericht über die Legislaturplanung 1987–1991, S. 152 als nichtprioritäre, «weitere» Vorlage der laufenden Legislaturperiode.

Bedeutung zukam. Aus diesen Gründen drängt sich meines Erachtens eine Weiterentwicklung der konzeptionellen Vorstellungen der bundesrätlichen Politik auf.

In diesem Zusammenhang stellt sich etwa nicht nur die Frage, wie weit die erlittenen Rückschläge kurzfristig wenigstens teilweise durch eine *stärkere Unterstützung privater Menschenrechtsorganisationen* kompensiert werden könnten, sondern auch das Problem, welche Strategie zu einem erfolgreichen Abschluss der Bemühungen für die *Ratifikation der Menschenrechtspakte* von 1966 führen kann. Ungelöst bleiben auch Aspekte der *Begründung* und Zielsetzung der Menschenrechtspolitik sowie das Problem des Einsatzes *wirtschaftlicher Zwangsmittel*: Hier wäre eine differenzierte Betrachtungsweise durchaus möglich, welche die Rücksichtnahme auf legitime Interessen der Aussenwirtschaftspolitik mit der humanitären Verantwortung der Schweiz zu vereinbaren hätte. Für die innenpolitische Akzeptanz der Menschenrechtspolitik wird eine Verbesserung der *Informationspolitik* von entscheidender Bedeutung sein. Als neue Aufgabe wird sich – wie der Bundesrat in seinem neuen Richtlinienbericht zu Recht betont – die Frage stellen, wie die Menschenrechtspolitik besser mit anderen Instrumenten der humanitären Aussenpolitik (vor allem Flüchtlings- und Entwicklungspolitik) *koordiniert* werden kann, «um so vermehrt menschliche Not lindern zu können». ¹⁰⁴

