

Menschenrechte und schweizerische Aussenpolitik

Autor(en): **Hofer, Erwin H.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **62 (1982)**

Heft 11

PDF erstellt am: **28.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-163945>

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.

Menschenrechte und schweizerische Aussenpolitik

Es sei erinnert, dass die Menschenrechte aus dem innerstaatlichen Bereich herausgewachsen sind. Zwei Quellen fliessen zusammen: das verfassungsrechtliche Eindämmen von Souveränitätsansprüchen und die naturrechtliche Ausweitung der damit begründeten Rechte durch das Gleichheitsprinzip. Die Entwicklung verlief durch Jahrhunderte von den ständischen Vorrechten zum Recht aller freien Bürger, hierauf zu den Rechten aller Staatsangehörigen und endlich zu den allgemeinen Menschenrechten. Davon legen die «Magna Charta Liberatum» von 1219, der Menschenrechtskatalog in der «Virginia Bill of Rights» von 1776, die «Déclaration des droits de l'homme et du citoyen» von 1789 und schliesslich die modernen Verfassungen mit ihrer Aufzählung der Grundrechte ein klares Zeugnis ab.

Die Menschenrechte bildeten ursprünglich keine generelle Erscheinung, sondern waren ein Ergebnis der europäischen Geistesgeschichte. Sie wurden in einem bestimmten politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Rahmen ausgeformt, der dem Individuum gegenüber der staatlichen Gemeinschaft einen wesentlichen Handlungsspielraum einräumte. Diese vor allem im 17. und 18. Jahrhundert gedanklich vorbereitete Ordnung, welche auch die Grundlage unseres eigenen Staates bildet, setzte ausserordentliche Kräfte frei, bewirkte auf wirtschaftlichem Gebiet im 19. Jahrhundert einen unerhörten Aufschwung von weltweiter Wirkung.

Erst hier tritt nun die aussenpolitische Dimension der Menschenrechte in einem grösseren Umfang zutage. Ungefähr in jenem Zeitabschnitt entwickelte das Völkerrecht eine Verpflichtung der Staaten, für einen Mindestschutz der Menschenrechte zu sorgen, auch wenn es nur für ausländische Staatsangehörige galt. In verschiedenen Fällen schritten die Grossmächte damals sogar zu sogenannten «humanitären Interventionen mit militärischen Mitteln», die nach heutiger Rechtsauffassung zumindest stark umstritten sind.

Etwa in die Mitte des 19. Jahrhunderts fallen auch die Anfänge des humanitären Kriegsvölkerrechtes. Diese Ansätze einer internationalen Rolle der Menschenrechte blieben jedoch, verglichen mit ihrem heutigen Stellenwert, relativ bescheiden. Das Völkerrecht verharrte bei seiner her-

kömmlichen Aufgabe als ein Recht der Staaten und nicht als ein Recht des menschlichen Zusammenlebens.

Die Universalisierung des Menschenrechts

Die umfassende Bedeutung der Menschenrechte als Faktor der Aussenpolitik kam eigentlich erst seit dem Zweiten Weltkrieg zum Tragen. Den sichtbaren Ausdruck dafür bildete die von den Vereinten Nationen erlassene «Allgemeine Erklärung der Menschenrechte» von 1948, die durch die erwähnte weltweite Ausdehnung europäischen und nordamerikanischen Denkens möglich wurde. Eine weitere Voraussetzung war das Abbröckeln der Stellung des Nationalstaates. Die faktische Schmälerung seiner Souveränität zeigte sich in der Vielzahl von Interdependenzen des modernen internationalen Lebens – im dichten Netz der politischen, strategischen, wirtschaftlichen und kulturellen «Zwischen-Abhängigkeiten». Erst ein solch eng verflochtenes geistiges und materielles Gefüge vermochte den Menschenrechten jenen Widerhall zu verleihen, den sie heute besitzen. Es handelt sich jetzt nicht mehr nur darum, die eigenen Bürger in einem fremden Staate zu schützen. Vielmehr sollen die Angehörigen des fremden Staates vor der Willkür ihrer eigenen staatlichen Institutionen behütet werden. Die dadurch geschaffenen Rechte lassen sich in drei Schutzbereiche gliedern, die im wesentlichen den klassischen innerstaatlichen Grundrechten entsprechen: die individuelle Würde und Freiheit, die wirtschaftliche Freiheit und die politische Mitwirkung. Dazu gesellen sich seit einigen Jahren als viertes die Forderungen nach Gewährung von Sozialrechten, die den Staat zu Leistungen gegenüber dem Individuum aufrufen, wie das Recht auf Arbeit und auf soziale Sicherheit.

Aufgrund dieser Interdependenzen entstand – wie Hans Huber es ausdrückte – ein beispielloser Normhunger, Regelungshunger und Organisationshunger. Verschiedene Kodifikationen legten die Menschenrechte auf internationaler und regionaler Ebene fest. Weltweit gesehen entstanden ferner in der überwiegenden Zahl der Verfassungen Kataloge von bürgerlichen und politischen Rechten. Das rasche Anschwellen formellen Rechts bedeutet indessen nicht, dass das dem Einzelnen in der Staatengemeinschaft zugefügte Unrecht immer weiter zurückgedrängt wurde. Nur allzu oft ertönen begründete Klagen über den Zerfall des Völkerrechtes oder ganz allgemein über die «Abwertung normativer sozialer Ordnungen». Immerhin bringt aber die Zunahme kodifizierter Grundrechte zumindest die Chance für ein menschenwürdiges, staatliches Handeln. Das kann allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass gerade auf diesem Gebiet besonders augenfällige Widersprüche bestehen.

Der wichtigste Grund für das Auseinanderklaffen von Recht und politischer Wirklichkeit liegt wohl darin, dass aus dem europäischen Kulturkreis stammende Individualrechte innert kürzester Zeit als eine Art juristischer Überbau auf anders gelagerte gesellschaftliche Verhältnisse übertragen wurden. Raymond Aron urteilt, dass unsere Menschenrechte weltweit weder ethnologisch noch historisch legitimierbar seien und für neun Zehntel der Menschheit nicht zur Anwendung gelangten.

Recht und Wirklichkeit

Zur Verdeutlichung dieser Feststellung sei vorerst auf die Gegensätze zwischen westlichen Vorstellungen über die Grundrechte und den Ansichten in den kollektivistischen Systemen hingewiesen. Allein von der Ideologie her stellen sich insofern gewisse Fragen, als die bürgerlichen Rechte als Ausdruck des Klassencharakters der kapitalistischen Gesellschaft betrachtet werden. Erst deren revolutionäre Umgestaltung könne die Bedingungen für eine wahre Freiheit und Menschlichkeit schaffen. Andererseits enthalten aber die Verfassungen mancher dieser Staaten eigentliche Grundrechtskataloge. Zudem unterstützen jene Länder mehrheitlich auch die Menschenrechtskonzeption der Vereinten Nationen. Ferner haben sich die osteuropäischen Nationen zum bedeutungsvollen Prinzip VII der Schlussakte von Helsinki bekannt, welches den Titel trägt: «Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschliesslich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit.» Dieses Spannungsverhältnis wirft tiefgreifende Probleme auf, die ein Bestandteil der internationalen Politik geworden sind. Gesamthaft steht in den sozialistischen Staaten nicht der Mensch als Individuum im Mittelpunkt, sondern das Kollektiv, dem sich der Einzelne letztlich bedingungslos unterzuordnen hat – eine Haltung, die sich nicht mit unseren freiheitlichen Überzeugungen vereinbaren lässt.

Wenn in westlichen Ländern Beurteilungen des Standes der Menschenrechte in kollektivistischen Verhältnissen vorgenommen werden, so fällt auf, dass dabei häufig nur das System als solches als Ausgangspunkt dient. Es fehlt die Berücksichtigung der gesellschaftlichen Gegebenheiten, die dem Individuum, unabhängig von der dort befolgten Ideologie, einen eigenen Handlungsspielraum zugestehen oder oft auch verweigern. Anders ausgedrückt, es gilt zu erkennen, dass die heute herrschenden Ordnungen in einzelnen dieser Länder aus bereits vorhandenen sozialen Strukturen herausgewachsen sind. Montesquieu behandelte vor bald zweihundertfünfzig Jahren in seinem Werk «De l'Esprit des Lois» die Frage «Comment les lois de la servitude politique ont du rapport avec la nature du climat»

– heute würden wir hier vielleicht von den geopolitischen Konstanten eines Volkes sprechen. Der Autor stellt fest, dass in weiten Teilen Asiens stets Grossreiche bestanden hätten, die durch den Geist politischer Abhängigkeit gekennzeichnet waren. Karl Marx verwendete in einem vergleichbaren Zusammenhang sogar den Begriff «Sklaventum». Diese Äusserungen beziehen sich zwar auf eine vergangene geschichtliche Epoche. Dennoch sollte man sich bewusst sein, dass die Synthese des Marxismus-Leninismus mit schon vorgegebenen gesellschaftlichen Gesetzmässigkeiten für die Verwirklichung der klassischen Menschenrechte wenig günstige Voraussetzungen geschaffen hat.

Die Dritte Welt

Bereits ein summarischer Vergleich zwischen unserem liberalen Grundrechtsverständnis und demjenigen in kollektivistischen Staaten hat gezeigt, dass sich der Meinung Raymond Arons ein gewisser Wahrheitsgehalt nicht absprechen lässt. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit den menschenrechtlichen Traditionen in der Dritten Welt führt zu weiteren Bestätigungen seiner These. Dort treffen wir zwar häufig auf reiche ethische Werte, nicht aber auf die gleiche Ausformung der Stellung des Individuums. Die klassischen Menschenrechte als Freiräume des Bürgers gegenüber dem Staat haben keinen universellen Ursprung. Die klare Trennung zwischen der Sphäre des einzelnen Menschen und derjenigen des Staates stammt aus Europa und Nordamerika. Sie steht z. B. im Widerspruch zur islamischen Sicht, wonach der individuelle, spirituelle und weltliche Bereich nahtlos ineinander übergreifen.

Für den Stand der Menschenrechte in der Dritten Welt ist noch ein anderer Problemkreis aufschlussreich. Der Kern dieser Rechte betrifft ja den Wert und die Würde des Individuums. Beides lässt sich nicht gewährleisten, wenn der Mensch dahinvegetiert oder gar verhungert. Rund 800 Millionen Menschen leben in absoluter Armut, das heisst, es fehlen ihnen die materiellen Voraussetzungen, um die grundlegendsten Bedürfnisse zu befriedigen. Hier haben die Menschenrechte eine zusätzliche Dimension gewonnen, die über ihren klassischen Gehalt hinausgreift und ihre ethische Bedeutung besonders hervorhebt. Deshalb beanspruchen die betreffenden Länder ein kollektives «Recht auf Entwicklung», das allerdings sehr vagen Kriterien gehorcht. Dieses Recht wird als Vorbedingung für die Verwirklichung der Individualrechte betrachtet. Noch ein anderes Merkmal ist für die Dritte Welt kennzeichnend: Seit Ende des Zweiten Weltkrieges fand dort die überwiegende Mehrzahl aller bewaffneten Konflikte statt. Stichworte: Kambodscha, Afghanistan, Äthiopien–Somalia, Iran–Irak, der

Tschad. Millionen wurden zu entwurzelten Flüchtlingen in bitterer Not – insbesondere gilt das für Afrika. Das unterstreicht die Notwendigkeit, die humanitäre Komponente der Menschenrechte in umfassendem Sinn zu verstehen.

In Europa ergab sich die schwerwiegendste Weichenstellung für die Menschenrechte aus der Aufteilung unseres Kontinents. Auf der östlichen Seite sind der Entfaltung des Individuums die genannten engen Schranken gesetzt. Auf der westlichen Seite wurde mit der «Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten» von 1950 ein bedeutsames Dokument geschaffen, das sich im Gegensatz zu anderen Vereinbarungen dank eines Systems von Kollektivgarantien einer eigentlichen Durchsetzbarkeit erfreut. Zu diesem Zweck errichteten die daran beteiligten Staaten neben der Europäischen Kommission einen Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, welcher die Einhaltung der von den Vertragsparteien übernommenen Verpflichtungen sicherstellt. Den Eckstein dieses Systems bildet das Individualbeschwerderecht, das die Schweiz seit 1974 zugelassen hat. Um die Stellung der Grundrechte als universelle Erscheinung klar zu ergründen, lässt sich aber die auf unserem Kontinent gewählte Lösung kaum als Massstab verwenden, weil es sich dabei um eine Regelung handelt, die nur für eine homogene Staatengruppe und nicht für die gesamte internationale Gemeinschaft gilt. Wie entscheidend das Kriterium der Homogenität ist, zeigt sich seit längerem im Europarat – dem Schöpfer der Konvention – im Zusammenhang mit den Debatten über die politischen Entwicklungen in der Türkei.

Im Weltmassstab herrscht im Bereich der Menschenrechte eine grosse Vielfalt. Die dadurch hervorgerufenen Gefahren sind offensichtlich: Staatliche Übergriffe gegen das Individuum unterliegen keinen genügenden Schranken. Elementarste Rechte, wie dasjenige auf physische Integrität, werden latent bedroht und leider allzu häufig verletzt. Dies gilt noch weit mehr für die politischen Rechte. Bei der «erweiterten Dimension» der Menschenrechte ist die Lage kaum erfreulicher. Das Ringen um das nackte Überleben, der Kampf gegen Armut und Hunger sowie das durch zahlreiche offene oder schwelende Konflikte verursachte Leiden bestimmt immer noch das Los von Millionen Menschen. Es drängt sich die Frage auf, ob wir uns mit der unterschiedlichen Auslegung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, mit ihrer nur relativen Bedeutung abfinden müssen. Gibt es vielleicht doch fundamentale Rechte, die jenseits aller Ideologien, aller gesellschaftlichen Systeme und jenseits aller schwerwiegenden Mängel bei der Deckung der Grundbedürfnisse universelle Gültigkeit besitzen? Hier kann es wohl nur eine Antwort geben: Wir stossen zwar auf eine Fülle von Lesarten der Menschenrechte. Hingegen kennen wir nur eine Art

der Menschenwürde, die unter allen Umständen zu schützen ist und deren Wurzeln sich in allen Rechts- und Kulturkreisen finden lassen.

Tritt nun die Aussenpolitik dafür ein, handelt es sich um keine leichte Aufgabe. Die Menschenrechte sind Herausforderung und vornehme Pflicht zugleich. Ihre Sicherung erfordert hohes staatsmännisches Können. Ein punktueller Einsatz allein genügt nicht. Vielmehr bedarf sie dauernder, umfassender Anstrengungen, die sich von der Aussenpolitik über das Völkerrecht bis zum Prinzip der Solidarität erstrecken. Trotz der Fortschritte des internationalen Rechts obliegt es nach wie vor in erster Linie den einzelnen Staaten, die Grundrechte zu verwirklichen. Die Aussenpolitik, die Beeinflussung von aussen vermögen letztlich nur eine Nebenrolle zu übernehmen.

Die Grauzonen

Grauzonen zwischen Ethik und harter Lebenswirklichkeit nähren zerbrechliche Hoffnungen und Illusionen. Der Theologe Emil Brunner warnte ausdrücklich vor der Verwechslung von moralischem Postulat mit politischem Denken – die Warnung war auf den Pazifismus gemünzt, lässt sich aber auch auf die Menschenrechte anwenden. In dieser Hinsicht müssen wir berücksichtigen, dass es ohne Sicherheit keine Freiheit gibt. Die Sicherheit ist die vielleicht unvollständige, zumindest aber zwingend notwendige Voraussetzung für die durch die Grundrechte bezweckte Entfaltung des Menschen.

Leider gibt es jedoch in jüngster Zeit in Westeuropa – dem geschichtlichen Ursprung der Menschenrechte – Strömungen, die diese fundamentale Erkenntnis vernachlässigen. Die Grundrechte bedeuten nichts anderes als Freiräume für das Individuum, die dem Naturzustand «des Rechtes des Stärkeren» abgetrotzt wurden. Solange dieser Zustand die internationalen Beziehungen weiterhin massgebend prägt, bleibt nicht anderes übrig, als jene Massnahmen zu ergreifen, welche für die Sicherung der freiheitlichen Gesellschaft notwendig sind. Dazu gehört die Wiederherstellung eines tragfähigen Gleichgewichtes der Kräfte, das in Europa gegenwärtig empfindlich gestört ist.

Ganz allgemein erscheint es erforderlich, das Eintreten für die Menschenrechte jeweils in einen aussenpolitischen Gesamtrahmen einzufügen. Geschieht dies nicht, läuft man Gefahr, der Verwirklichung der Grundrechte langfristig Schaden zuzufügen, indem neue Konflikte hervorgerufen werden und damit das Gegenteil des Erstrebten eintritt. Hier liesse sich in gewissem Sinne ein Gedanke Niccolo Machiavellis anwenden, den er bei seinen Betrachtungen über die «Erhaltung der Freiheit» geäussert hat:

«Man darf niemals aus Rücksicht auf etwas Gutes einem Übel freien Lauf lassen, wenn dieses Gute von dem Übel leicht erdrückt werden kann.»

Damit haben wir den Rahmen der Menschenrechtspolitik abgesteckt, die für unser Land aus mannigfachen Gründen eine grosse Bedeutung besitzt: Wir sind Teil des Kulturkreises, aus dem die Grundrechte herausgewachsen sind. Wenn auch Unvollkommenheiten bestehen, ist doch unsere ganze innere Ordnung durch diese Rechte geprägt. Unsere kleinstaatlichen Strukturen schaffen günstige Voraussetzungen für die Entfaltung des Individuums. In einem überschaubaren Lebensraum, dessen Bewohner eifrig danach trachten, politische Macht stufengerecht möglichst weitgehend auf Bund, Kantone und Gemeinden zu verteilen, verfügt der einzelne Mensch über beträchtliche Chancen zur politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Selbstverwirklichung.

Die Kleinstaatlichkeit bringt uns auch für die Stellung der Menschenrechte in unseren Aussenbeziehungen besondere Vorzüge: Unser Einfluss auf den allgemeinen Gang der Weltpolitik ist sehr beschränkt. Mit unserer immerwährenden, bewaffneten Neutralität haben wir keine machtpolitischen Interessen zu vertreten. Das gibt uns die Möglichkeit, mit begrenzten Kräften auf geeignete Weise dafür einzutreten, dass Freiheit, Gerechtigkeit und Menschenwürde als den Grundpfeilern unseres Staatswesens auch im internationalen Leben vermehrt Beachtung finden. Die Förderung der Menschenrechte bildet deshalb für uns einen blossen Selbstzweck, der sich von der tiefverwurzelten Überzeugung vom unantastbaren Wert des Individuums leiten lässt. Wir benützen die Menschenrechte nicht als Instrument, um sachfremde Ziele zu erreichen – anders ausgedrückt, wir wollen ihre Politisierung vermeiden. Für die Schweiz fällt ein «Linkage» der Grundrechte mit machtpolitischen Absichten ausser Betracht. Ebenso wehren wir uns gegen eine Doppelmoral. Allein die Achtung vor dem Menschen verböte einen solchen Missbrauch. Die juristische Grundlage unserer Politik beruht darauf, dass der Schutz der Individualrechte zu einem Bestandteil des Völkerrechtes geworden ist, wenn auch nur in grundsätzlicher Hinsicht, als allgemeine Norm, wobei über Zahl, Art und Inhalt im einzelnen noch weitgehende Meinungsunterschiede vorherrschen.

Der Schweizer Beitrag

Hier steht der schweizerischen Aussenpolitik ein weites Tätigkeitsfeld offen. Es geht darum, durch den Ausbau bereits vorhandener Konventionen und durch die Suche nach einem breiteren Konsens politischer und juristischer Art den Geltungsbereich der Menschenrechte auszudehnen. Dabei genügt es nicht, einfach die Zahl der schon bestehenden Normen zu

erhöhen. Vielmehr liegt das Schwergewicht darauf, die drei Sphären – die gesellschaftliche, die juristische und die ethisch-politische – zum Wohle des Individuums in einen besseren Einklang zu bringen. Es handelt sich um eine weitreichende Aufgabe, deren kurzfristige, umfassende Verwirklichung ausser Frage steht. Dennoch ist es sinnvoll, wenn sich der neutrale Kleinstaat, seinen freiheitlichen Überzeugungen und seiner aussenpolitischen Berufung gehorchend, auf den langen und schwierigen Weg begibt, der dieses Ziel anstrebt. Mit unseren individualistischen, personenbezogenen Vorstellungen von den Menschenrechten können wir hier auf internationaler Ebene einen eigenständigen Beitrag leisten. Dabei lassen wir uns vom Gedanken der «Unteilbarkeit» der Menschenrechte leiten, die man letztlich nicht zugunsten bestimmter Machtinteressen in einzelne Teilbereiche aufzusplintern vermag.

Trotz unserer starken Hinwendung zu den Grundrechten sind wir aber auf dem Gebiet internationaler Vereinbarungen in einen unverkennbaren Rückstand geraten. Es betrifft dies etwa einzelne Zusatzprotokolle zur Europäischen Menschenrechtskonvention, die Europäische Sozialcharta sowie die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen. Die Gründe dafür sind vielfältig: Erstens sind es die bereits erläuterten allgemeinen Schwierigkeiten bei der Verwirklichung der Menschenrechte. Es erwiese der Sache des Individuums einen schlechten Dienst, wenn wir diese Schwierigkeiten übersehen und uns allein mit idealistischem Eifer der Klärung der hängigen Fragen widmen würden. Zweitens stammen die weltweit gültigen Menschenrechtskonventionen vorwiegend aus dem Bereich der UNO, deren Hauptorganisation die Schweiz leider noch nicht angehört. In der Folge waren und sind wir als Nichtmitglied von den kodifizierenden Tätigkeiten der UNO ausgeschlossen. Eine grundlegende Verbesserung dieser Lage zeichnet sich nicht vor 1984 ab – nach dem jetzigen Stand dem frühestmöglichen Zeitpunkt für eine Abstimmung von Volk und Ständen über den Beitritt zu den Vereinten Nationen. Ein drittes Hindernis bildet die an sich begrüßenswerte schweizerische Gewissenhaftigkeit, nur solchen Abkommen beizutreten, die sich bei uns auch tatsächlich anwenden lassen. Daraus ergeben sich Verzögerungen, da die entsprechenden menschenrechtlichen Normen jeweils mit unserem Landesrecht in Einklang gebracht werden müssen. Viertens sei das im weltweiten Vergleich einzigartige Staatsvertragsreferendum hervorgehoben, das hier hemmend wirken kann.

Trotz dieser Einschränkungen vertritt der Bundesrat die Auffassung, dass ein stärkerer internationaler Einsatz für die Menschenrechte zu unseren dauernden Schlüsselaufgaben gehört. In Beantwortung parlamentarischer Vorstösse liess er durch das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) einen Bericht über die schweizerische

Menschenrechtspolitik ausarbeiten, der vor kurzem an die Öffentlichkeit gelangt ist und der nun dem Parlament zur Beratung vorliegt. Dieses Dokument lässt sich von den hier dargestellten Erwägungen leiten. Es vermittelt überdies einen detaillierten Überblick über die uns zur Verfügung stehenden politischen und juristischen Instrumente. Hinsichtlich der erwähnten Lücken hält der Bericht fest, dass die Schweiz die notwendigen vertraglichen und institutionellen Grundlagen besitzen sollte, um eine globale und kohärente Menschenrechtspolitik führen zu können. In diesem Sinne hat das EDA die Vorbereitungen für die Unterzeichnung mehrerer internationaler Texte schon seit längerem vorangetrieben. So ist vorgesehen, noch in der laufenden Legislaturperiode – also bis Ende 1983 – Botschaften zur Genehmigung der beiden Pakte der Vereinten Nationen über die Menschenrechte sowie zur Ratifikation der Zusatzprotokolle 1 und 4 zur Europäischen Menschenrechtskonvention vorzulegen.

Forum KSZE

Unser Einsatz für die Menschenrechte spielt sich nicht nur im Bereich von Konventionen ab. Insbesondere ist die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, die KSZE, für die Schweiz zu einem wichtigen Forum geworden. Die 35 Teilnehmerstaaten haben mit der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki anerkannt, dass die Menschenrechte und Grundfreiheiten eine universelle Bedeutung besitzen. Deren Achtung bilde einen wesentlichen Faktor für den Frieden, die Gerechtigkeit und das Wohlergehen, die ihrerseits erforderlich seien, um die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen und die Zusammenarbeit in der gesamten Staatengemeinschaft zu gewährleisten. So wie es bei den Menschenrechten ganz allgemein nicht einfach darum geht, eine möglichst grosse Normenfülle zu erzeugen, waren wir uns auch bei der KSZE stets bewusst, dass ihr Wert nicht bloss in der Unterzeichnung eines Schlussdokumentes liegt. Vielmehr ergibt sich dieser Wert nur dann, wenn die Teilnehmerstaaten dem Geist des Dokumentes bei ihrem Handeln im Bereich der Grundrechte tatsächlich nachleben. Die Schlüsselfrage des KSZE-Prozesses ist nicht in der Existenz, sondern in der Anwendung der Schlussakte zu sehen.

Die KSZE ist kein isoliertes Phänomen. Sie bildet einen Bestandteil der Ost-West-Beziehungen und damit ein Barometer, das über das zwischen den beiden grossen Blöcken herrschende Klima Aufschluss gibt. Spätestens seit Beginn der sowjetischen Intervention in Afghanistan zeichnete sich hier eine deutliche Abkühlung ab. Zu diesen Schwierigkeiten stiess ein anderes Problem, das besonders für Westeuropa einschneidende Folgen zeitigt: das sich ständig verschlechternde strategische Kräfteverhältnis. In

dieser Ausgangslage erstaunt es nicht, dass sich die ost-westlichen Meinungsverschiedenheiten hauptsächlich auf den Bereich der Sicherheit verlagerten. Genauer gesagt, ging es um die Modalitäten einer Europäischen Abrüstungskonferenz. Am zweiten KSZE-Folgetreffen in Madrid traten die Gegensätze zwischen beiden Lagern schliesslich vor allem im Zusammenhang mit dem Anwendungsbereich von sogenannten «Vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen» hervor. Die Schweiz setzte sich jedoch stets dafür ein, dass die KSZE ihr inneres Gleichgewicht wahrt, das heisst vor allem, dass die Menschenrechte den ihnen gebührenden Platz einnehmen und nicht aufgrund der der Abrüstung geltenden Aufmerksamkeit zu einer Nebenrolle verurteilt werden.

In diesem Sinn übte unser Land zusammen mit den anderen neutralen und blockfreien Staaten – der «N+N-Gruppe» – in Madrid eine bedeutungsvolle Tätigkeit aus, welche Mitte Dezember 1981 in einen Entwurf eines Schlussdokumentes mündete, das zu allen hängigen Fragen Lösungsmöglichkeiten enthielt. Am 13. Dezember fand aber in Polen ein schwerwiegender Wandel statt. Militärs ergriffen die Macht und verhängten das Kriegsrecht, das die Voraussetzungen für ernste Verstösse gegen die Menschenrechte schuf, was gleichzeitig eine andauernde Verletzung der Schlussakte von Helsinki bedeutet. Unser Land betonte als erstes, dass es in der neuen Lage falsch und moralisch unhaltbar wäre, wenn eine Übereinkunft zwischen 35 Staaten zustande käme, von denen einige sowohl dem Geist als auch dem Buchstaben der Abmachung klar zuwiderhandelten.

Unter solch düsteren Vorzeichen trat das Folgetreffen im Februar 1982 erneut zusammen. Polen entwickelte sich dabei zum beherrschenden Thema, was uns in der Auffassung bestärkte, dass es in der veränderten internationalen Lage am sinnvollsten war, im KSZE-Prozess einen längeren Unterbruch als Denkpause eintreten zu lassen, der vor allem die Gelegenheit zur Lageverbesserung in Polen zu bieten vermöchte. Nach langem Ringen setzte sich diese Ansicht durch. Die beteiligten Staaten fassten den Beschluss, ihre Arbeiten bis zum 9. November 1982 auszusetzen, wobei sich die Schweiz entschieden für einen «Unterbruch» und damit gegen einen «Abbruch» aussprach, da die weitere Existenz dieses west-östlichen Forums insbesondere für die Menschenrechte einen hohen Stellenwert besitzt.

Wie sieht heute die Zukunft des Madrider Treffens aus? Namentlich im Rahmen der N+N-Gruppe hat in den letzten Monaten schon eine Reihe von Vorgesprächen stattgefunden. Fest steht, dass die Konferenz im kommenden November wieder einberufen wird. Ob sich nun aber in der nächsten Runde ein substantielles Schlussdokument verabschieden lässt, hängt weitgehend vom allgemeinen Zustand des Ost-West-Verhältnisses

ab. Verliefe die Entwicklung negativ, müsste man sich Gedanken über eine längere Unterbrechung machen. Das hätte zumindest den Vorteil, nicht trügerische Hoffnungen zu wecken, wie sie häufig in anderen internationalen Gremien genährt werden.

Ungeachtet dieses bedrückenden Stillstandes im KSZE-Verfahren behalten die Unterzeichnung der Schlussakte und damit ebenso die Anerkennung der Menschenrechte als integrierender Bestandteil der internationalen Beziehungen weiterhin ihre Gültigkeit. Das Dokument von Helsinki bildet deshalb auch inskünftig im europäischen Rahmen eine unentbehrliche Grundlage für unsere generelle Bereitschaft, bei Verstössen gegen die Grundfreiheiten geeignete Schritte einzuleiten, wie dies seit 1975 schon häufig geschehen ist. Solche Interventionen vereinfachen sich, wenn ein bestimmter Anknüpfungspunkt mit der Schweiz besteht. Diese Regel wird jedoch nicht zwingend angewandt. Je nach den Besonderheiten eines Problems sind wir gewillt, im übergeordneten Interesse des Individuums für Menschen einzutreten, die keine direkten Beziehungen zu unserem Land unterhalten. Ein jüngeres Beispiel dafür bildet die Erklärung des Bundesrates zugunsten von Frau Liza Alexejewa, der Schwiegertochter Andrej Sacharows. Unser Vorgehen hängt von den innen- und aussenpolitischen Besonderheiten der einzelnen Fälle ab. Öfters hat sich ein diskretes Verfahren bewährt, das den Empfindlichkeiten der betreffenden Staaten Rechnung trägt. So hat unser Departement für das Madrider Folgetreffen nach Ländern aufgegliederte Listen mit ungeklärten Fällen vorbereitet, die wir den entsprechenden Delegationen mit aller Diskretion aushändigten. Dieses Verfahren lässt sich von der Überzeugung leiten, dass es nicht darum geht, bestimmte Staaten an den Pranger zu stellen, sondern Einzelnen Schutz vor staatlichen Übergriffen zu bieten. Das entspricht auch einem allgemeinen Grundsatz der Schweizer Diplomatie, wonach Worte nicht über das hinausschiessen sollen, was wir mit unseren Taten erreichen können.

Weltöffentlichkeit

Dies bedeutet aber keineswegs, dass öffentliche Vorstösse im Bereich der Menschenrechte ausser Betracht fallen, nur sind sie in der schweizerischen Praxis relativ selten. Unter Umständen drängen sie sich aber geradezu auf, da es zu berücksichtigen gilt, dass die Meinung der Weltöffentlichkeit – zu der auch die Stimme des neutralen Kleinstaates gehört – in gewissen Fällen eine nicht zu vernachlässigende politisch-moralische Wirkung haben kann. Weiter ist in solchen Lagen auch das Bedürfnis der schweizerischen

Bevölkerung zu berücksichtigen, bei schwerwiegenden Ereignissen eine offizielle Äusserung der Landesregierung zu vernehmen. Als Beispiel mag die Erklärung vom 14. Dezember 1981 dienen. Die Verhängung des Kriegsrechtes in Polen und die damit verbundenen Massenverhaftungen unterbrachen den hoffnungsvollen Prozess eines inneren Wandels, der die Verwirklichung der Grundfreiheiten anstrebte – ein Vorgang, der den Bundesrat veranlasste, seine tiefe Besorgnis über die Missachtung der Menschenrechte kundzutun.

Für solche Erklärungen haben sich gewisse Regeln eingespielt. Bei bewaffneten Konflikten vermag unsere Eigenschaft als Signatarstaat der Genfer Konvention von 1949 und als Gastland des Roten Kreuzes als Ausgangspunkt zu dienen. Bei Menschenrechtsverletzungen, die nicht auf kriegsrische Verhältnisse zurückgehen, können die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, die Europäische Menschenrechtskonvention oder die KSZE-Schlussakte eine Grundlage bilden. Stets müssen dabei objektive und sichere Informationen über die fraglichen Geschehnisse vorliegen, die sich gegen Individuen oder sogar gegen ganze Bevölkerungsgruppen richten können. Diese Praxis bestätigte sich unter anderem bei den Erklärungen des Bundesrates zu den Massenhinrichtungen in Iran und zum Konflikt in Libanon. Das Bestehen solcher Regeln sollte aber nicht zum Irrtum verleiten, dass sich Zeitpunkt, genauer Inhalt und Gegenstand einer einzelnen Stellungnahme jeweils mit dem Massstab einer «absoluten Gerechtigkeit» messen liesse, die im gleichen Atemzug alle anderen auf der ganzen Welt stattfindenden Menschenrechtsverletzungen miteinschliesse. Dies wäre schlicht unmöglich und würde unsere Vorstösse ihrer Wirksamkeit berauben.

Regeln und Hilfe

Die schweizerische Aussenpolitik geht bei ihrem Einsatz zugunsten der Grundfreiheiten von einem einheitlichen Menschenbild aus, das sich in einer Vielzahl einzelner Tätigkeiten auswirkt, die in mehr oder weniger ausgeprägter Weise den Schutz und die Entfaltung des Individuums bezwecken. Hier wurden einige Kernfragen herausgegriffen; kurz seien noch drei weitere menschenrechtliche Aspekte gestreift. Dazu gehört das humanitäre Kriegsvölkerrecht, bei dessen Entstehung die Schweiz eine Pionierrolle spielte. Unser Land hat die beiden 1977 verabschiedeten Zusatzprotokolle zu den Genfer Konventionen anfangs 1982 ratifiziert. Ferner hat der Bundesrat vor kurzem auch das «Übereinkommen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermässige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken

können», ratifiziert. Es handelt sich hier unter anderem um das Verbot der Verwendung gewisser Splitterwaffen und um die Einschränkung des Einsatzes von Brandwaffen wie Napalm. Dieses Übereinkommen ist ein wichtiger Schritt in der langwierigen Entwicklung des Kriegsrechtes. Es ergänzt zugleich die beiden Zusatzprotokolle. Ein anderes wichtiges Gebiet betrifft die Flüchtlings- und Asylpolitik sowie die humanitäre Hilfe. Im vergangenen Jahr haben die eidgenössischen Räte dieser Hilfe erfreulicherweise einen neuen Dreijahreskredit zugesprochen und den Bundesbeitrag an das Internationale Komitee vom Roten Kreuz erhöht. Was das Flüchtlingswesen anbelangt, so sei auf die Sonderaktion des Bundesrates zur Aufnahme von tausend polnischen Staatsbürgern hingewiesen.

Ein anderes Tätigkeitsfeld, das aufs engste mit unseren Bemühungen zum Schutz der Menschenwürde verknüpft ist, bildet die Entwicklungszusammenarbeit. Deren Hauptaugenmerk gilt ärmeren Ländern, Regionen und Bevölkerungsgruppen. Innerhalb dieses Rahmens legen wir ein Schwergewicht auf die Deckung der Grundbedürfnisse, um dadurch den Individuen die fundamentalsten Voraussetzungen für eine lebenswerte Existenz zu vermitteln. Bei der Entwicklungszusammenarbeit, als Ausfluss unserer internationalen Solidarität, zeigt sich mit aller Klarheit, dass der Einsatz der schweizerischen Aussenpolitik für die Menschenrechte nicht nur in humanitärer Hinsicht bedeutsam ist. Vielmehr haben wir ein unmittelbares sicherheitspolitisches und wirtschaftliches Interesse daran, die Lebensbedingungen in der Dritten Welt zu verbessern.

Wenn hier die Menschenrechte unter dem Gesichtswinkel staatlichen Handelns, als Element der Aussenpolitik, betrachtet wurden, sei auf eine eigentliche Kernfrage verwiesen: an sich steht nicht der Staat, sondern das Individuum im Mittelpunkt. Die Grundrechte haben demnach nur dann einen Sinn, wenn sie tatsächlich wahrgenommen werden. Freiheit lässt sich bekanntlich nicht ein für allemal erwerben. Im Gegenteil! Ihre Sicherung bedarf dauernder hartnäckiger Anstrengungen. Deshalb berührt unser Thema sowohl die Vertreter der Aussenpolitik wie auch jeden von uns als Bürger und Mensch. Individuum, private Organisationen und Staat stehen im Bereich der Menschenrechte in einem partnerschaftlichen Verhältnis. Das gilt auch für deren weltweite Stellung. Jedem einzelnen öffnen sich in unserer Gesellschaft viele Möglichkeiten, für den Schutz der Menschenwürde auf internationaler Ebene einen Beitrag zu leisten, durch allgemeine Bewusstseinsbildung oder durch Unterstützung humanitärer und bürgerrechtlicher Belange. In diesem Sinn können wir von einer Art Arbeitsteilung zwischen staatlichem und privatem Bereich sprechen. Die Feststellung, dass die Menschenrechte Herausforderung und vornehme Pflicht zugleich sind, ist deshalb ein Aufruf für jeden von uns.