

Alex Sutter

Schweizerische Menschenrechtspolitik – gestern und heute

Die Wahl der Schweiz in den UNO-Menschenrechtsrat am 9. Mai 2006 wurde in der Öffentlichkeit als Erfolg der aktiven schweizerischen Menschenrechts-Aussenpolitik gewertet. Gegen diese Einschätzung lässt sich nicht viel sagen. Tatsächlich war die Schweizer Diplomatie in Sachen Menschenrechte seit dem extrem verspäteten UNO-Beitritt im Jahr 2002 auffällig umtriebig und zielstrebig. Dem war nicht immer so, ganz im Gegenteil.

Die umfangreiche Untersuchung von Jon A. Fanzun über die Schweizer Menschenrechtspolitik im Kalten Krieg¹ zeigt auf, dass sich die Schweiz am Aufbau des Menschenrechtsschutzes nach dem Zweiten Weltkrieg überhaupt nicht beteiligt hatte. Vielmehr verhielt sich die schweizerische Aussenpolitik in den Fünfzigerjahren gegenüber den Bestrebungen, die Menschenrechte international zu verankern, betont desinteressiert und ablehnend. Die politische Elite war offenbar nicht fähig oder nicht willens, vom Paradigma der Neutralität und des damit durchaus verträglichen humanitären Kriegsvölkerrechts überzugehen zum neuen Paradigma der multilateralen Friedenspolitik und des internationalen Menschenrechtsschutzes im Rahmen der UNO und des Europarats. Stattdessen versteifte sich die offizielle Schweiz auf den Sonderweg des Abseitsstehens, den sie mit der bereits damals antiquierten Neutralitätsideologie verklärte; mehr noch, sie verstieg sich in den Wahn einer direktdemokratischen Musterrepublik, die sich als Vorbild für alle anderen Staaten verstand. Die Verabsolutierung der Souveränität gehörte selbstverständlich zu diesem igelstaatlichen Nachkriegsmuster, mit der Folge, dass die Idee des internationalen Menschenrechtsschutzes grundsätzlich als unzulässige Einmischungspolitik taxiert wurde. Das Verhältnis zwischen Individuum und Staat sei als ausschliesslich innerstaatliche Angelegenheit zu betrachten, lautete die in der Schweiz herrschende Maxime.

Diese isolationistische Haltung in der Aussenpolitik vertrug sich bestens mit der gleichzeitig vertretenen Position der universellen aussenwirtschaftlichen Beziehungen. Die Schweizer Wirtschaft hielt sich mit der defensiven Aussenpolitik ganz bewusst die Option offen, mit allen Ländern ins Geschäft zu kommen, ungeachtet der gerade herrschenden innenpolitischen Verhältnisse. Um nicht als unmoralischer Profiteur dazustehen, hätschelte die Schweiz gleichzeitig ihr Image als Hüterin des humanitären (Kriegs-)Völkerrechts, was ihr durch die einzigartige Stellung des schweizerisch geprägten Internationalen Komitees des Roten Kreuzes (IKRK) auch gelang.

¹ Jon A. Fanzun: Die Grenzen der Solidarität. Schweizerische Menschenrechtspolitik im Kalten Krieg. Mit einem Vorwort von Walter Kälin. Verlag Neue Zürcher Zeitung. 462 S., SFr. 58.-. Zürich 2005

Die Stärke der Studie von Jon A. Fanzun besteht darin, auf der Ebene von ausgewählten politischen Geschäften detailreich nachzuweisen, dass diese Konstellation der 1950er-Jahre auch dann noch wirksam war, als die Schweiz aussenpolitisch zunehmend unter Druck kam, sich an den mittlerweile etablierten internationalen Systemen des Menschenrechtsschutzes zu beteiligen. Zwar setzte sich nach dem späten Beitritt zum Europarat 1963 wenigstens im Aussendepartement allmählich die realistische Haltung durch, dass ein weiteres Abseitsstehen der Schweiz von der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und der europäischen Sozialcharta schädlich sei. Doch dem rein aussenpolitisch motivierten Beitrittsimpuls setzte sich ein konservativer innenpolitischer Widerstand entgegen, der sich hinter formellen juristischen Umsetzungsproblemen und grundsätzlichen Souveränitätsbedenken verschanzte. Die Abwehrreihen wurden von seiten der Wirtschaftslobbyisten verstärkt, welche systematisch darauf hinarbeiteten, dass der Vorrang der ausenwirtschaftlichen Interessen vor jeder Menschenrechtspolitik gewahrt wurde. Wie gut dies gelang, zeigt in extremis das Beispiel der schweizerischen Südafrikapolitik während der Apartheid, die kürzlich im Rahmen eines Forschungsprogramms des schweizerischen Nationalfonds aufgearbeitet wurde.² Die wirtschaftsfreundliche Position setzte sich letztlich selbst im Ausnahmefall des Kriegsmaterialausfuhrgesetzes durch, wo erstmals in der Schweizer Aussenwirtschaft eine menschenrechtliche Klausel eingeführt wurde, mit dem Resultat, dass der Bundesrat sie in der Praxis weitgehend ignorierte bzw. durch spitzfindige Interpretationen ausgehebelte. Man darf rückblickend behaupten, dass die bürgerlichen Parteien und Politiker/innen während der Epoche des Kalten Krieges in der Regel alle Bestrebungen vereitelten, die Menschenrechte zur Richtschnur der schweizerischen Innen- und Aussenpolitik zu machen.

Die Ausnahme von der Regel war das Engagement der Schweiz für die UNO-Konvention gegen die Folter in den Siebzigerjahren. Fanzun macht plausibel, dass dieses Engagement nur möglich war aufgrund einer Argumentation, welche es in die Traditionslinie des Einstehens für das humanitäre Völkerrecht stellte. Gerade weil die diplomatischen Bestrebungen für ein Folterverbot in diesem Sinne missverstanden und deren menschenrechtliche Bedeutung verkannt wurden, waren sie erfolgreich. Ansonsten hat die Schweiz bis zum Ende des Kalten Krieges von allen internationalen Menschenrechtsinstrumenten nur die EMRK (1974)

² Vgl. insbesondere die folgenden zwei Berichte:
Kreis, Georg, 2005: Die Schweiz und Südafrika 1948 - 1994. Schlussbericht des im Auftrag des Bundesrates durchgeführten NFP 42+. Bern, Stuttgart, Wien
Künzli, Jörg, 2005: Zwischen Recht und Politik. Der rechtliche Handlungsspielraum der schweizerischen Südafrikapolitik (1976 -1994). Zürich

ratifiziert, allerdings erst nach einem langwierigen parlamentarischen Hin und Her, gefolgt von einem schmerzhaften Augenreiben, als klar wurde, dass die EMRK tatsächlich einen gewissen korrigierenden Einfluss auf das innerschweizerische Recht nach sich zog.

Das Forschungsergebnis der Studie von Jon Fanzun ist klar und deutlich: Die Schweiz war keineswegs eine Vorreiterin des internationalen Menschenrechtsschutzes, sondern eine „Nachzüglerin“, wie die NZZ eine Rezension von Georg Kreis am 7. Jan. 2006 treffend betitelte. Die offizielle Schweiz hat erst in den Neunzigerjahren mit der hauptsächlich aussenpolitisch motivierten Ratifizierung der wichtigsten UNO-Menschenrechtskonventionen den Anschluss an das UNO-System des Menschenrechtsschutzes gefunden. Es ist eine groteske Verdrehung der historischen Tatsachen, wenn heute der Mythos gehegt wird von einer Schweiz, die sich schon immer für die Menschenrechte eingesetzt habe. Einmal abgesehen vom aussenpolitisch gegenteiligen Verhalten war auch das innenpolitische Selbstbild einer rechtstaatlichen Musterrepublik in den Zeiten des Kalten Krieges eine blosse Augenwischerei. Man denke an die Aktion „Kinder der Landstrasse“ zur Vernichtung der Fahrenden, die erst 1973 gestoppt wurde, oder an das so lange vorenthaltene Frauenstimmrecht, man denke an das Saisonier-Statut, an die Verdingkinder, an die mangelhaften Verfahrensrechte in der Untersuchungshaft etc.

Dass die historische Studie von Fanzun auf den Zeitraum bis 1989 begrenzt bleibt, ist zu bedauern. Zu Beginn der Neunzigerjahre wurde das Umdenken in der Aussenpolitik programmatisch eingeläutet: Der Bundesrat erhob die Förderung der Menschenrechte zu einem der aussenpolitischen Ziele. Die Umsetzung dieser Leitlinie wie auch das Einklinken der Schweiz in die internationalen Systeme des Menschenrechtsschutzes führte endlich dazu, dass auch die Schweiz eine konstruktive Menschenrechtspolitik zu konzipieren begann. Seit das Aussendepartement von Micheline Calmy-Rey geleitet wird, hat die schweizerische Menschenrechtsaussenpolitik darüber hinaus einen ausserordentlich aktiven Charakter. Das gezielte Lobbyieren der Schweiz für die Schaffung des neuen UNO-Menschenrechtsrates, der die unglaubwürdig gewordene UNO-Menschenrechtskommission ablöst, ist ein starker Tatbeweis. Dafür wurde die Schweiz mit einem Sitz im neuen Gremium honoriert. Doch dieser aussenpolitische Erfolg kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die innenpolitischen Widerstände gegen eine konsequente Umsetzung der internationalen Menschenrechte nach wie vor sehr stark sind. Man denke etwa an den maliziösen Spruch, den Bundesrat Couchepin

im Kontext der CIA-Affaire geäussert hat: „Die Schweiz ist nicht der heilige Stuhl der Menschenrechte.“

Man könnte sogar behaupten, die Schere zwischen Menschenrechtsausserpolitik und – innenpolitik sei seit dem Kalten Krieg unter veränderten Vorzeichen gleich gross geblieben. Einige aktuelle Defizite auf institutioneller und politischer Ebene verdeutlichen diese Einschätzung:

- Die offizielle Schweiz sperrt sich beharrlich gegen die Schaffung einer unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitution gemäss den Pariser Prinzipien der UNO, wie sie 1993 von der UNO-Weltkonferenz für Menschenrechte in Wien allen Staaten empfohlen wurde und wozu seit 2001 in den eidgenössischen Räten zwei parlamentarische Initiativen von Vreni Müller-Hemmi und Eugen David hängig sind.
- Eine menschenverachtende Asylpolitik und eine fremdenfeindliche Ausländerpolitik sind in den letzten Jahren in der Schweiz unter massiver Beeinflussung rechtsbürgerlicher Parteien politisch mehrheitsfähig geworden. Internationale Menschenrechtskonventionen, die der Verschärfungspolitik einen Riegel schieben würden, werden umgedeutet oder ignoriert. Die bereits beschlossenen Verschärfungen werden übrigens auch im Jahresbericht 2006 von Amnesty International beanstandet.
- In der (Aussen-)Wirtschaftspolitik haben die Menschenrechte nach wie vor keine besondere Bedeutung, nicht einmal bei der Einhaltung der – bereits bestehenden, aber laufend missachteten – Menschenrechtsklausel in der Kriegsmaterialausfuhr und schon gar nicht bei der Exportrisikogarantie.³ Ebenso fehlt die Verpflichtung, dass sich die Schweiz bei ihrer Mitwirkung bei WTO, IWF und Weltbank für die Einhaltung der Menschenrechte durch diese Institutionen einsetzt.
- Es ist zwar gut und recht, dass die Schweiz andere Staaten zur Ratifikation der wichtigsten Menschenrechtsübereinkommen ermuntern will. Aber sie hat in diesem Bereich ihre eigenen Hausaufgaben bei weitem nicht erfüllt, etwa in bezug auf die Zusatzprotokolle mit individuellen Beschwerdemöglichkeiten und Inspektionsmechanismen. Auch sollte die Schweiz bei einigen ratifizierten Übereinkommen längst wichtige Vorbehalte zurückziehen, so etwa den Vorbehalt zum allgemeinen Diskriminierungsverbot in Art. 26 des UNO-Pakts über bürgerliche und politische Rechte.

³ Einen nach wie vor gültigen systematischen Überblick gibt die folgende Studie:
Schläppi, Erika und Kälin, Walter, 2001: Schweizerische Aussenwirtschaftshilfe und Menschenrechtspolitik: Konflikte und Konvergenzen. Chur; Zürich: Rüegger

- In der Zusammenarbeit mit dem UNO-Menschenrechtsrat verpflichtet sich die Schweiz, auf die umfassende Verwirklichung der Menschenrechte hinzuwirken und alle Menschenrechte auf die gleiche Stufe zu stellen. Aber insbesondere in der Innenpolitik werden die Sozialrechte nicht als vollwertige Menschenrechte behandelt und die Verpflichtungen daraus werden kaum umgesetzt. Für die Sozialrechte fehlen politische Umsetzungsprogramme wie auch eine ernst zu nehmende Integration ins schweizerische Recht.

Fazit: Die schweizerische Menschenrechts-Innenpolitik ist nicht zuletzt wegen der derzeitigen Zusammensetzung des Bundesrates weitgehend blockiert. Der diplomatische Erfolg der Schweiz mit der Wahl in den UNO-Menschenrechtsrat könnte den Anstoss dazu geben, die schweizerische Menschenrechtspolitik auch im Innern wieder zu beleben und in der Aussenwirtschaftspolitik konsequenter zu verfolgen.

Angaben zum Autor:

Alex Sutter / Dr.phil. Philosoph

Betreibt in Bern ein eigenes Büro TRANSKULTUR mit den Schwerpunkten Kulturdiskurs, Minderheiten- und Menschenrechte. Vorstandsmitglied im Verein Humanrights.ch / MERS; Leitung der Informationsplattform www.humanrights.ch seit 1999.