

77.048 -

**Bericht
über den Abschluss einer internationalen Konvention zum
Schutze politischer Häftlinge**

Vom 29. Juni 1977

Frau Nationalratspräsidentin, Herr Ständeratspräsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht über den Abschluss einer internationalen
Konvention zum Schutze politischer Häftlinge mit dem Antrag, davon Kenntnis
zu nehmen.

Wir beantragen Ihnen, folgende Motion abzuschreiben:

1971 M 10791 Internationale Konvention zum Schutz politischer Häftlinge
(N 11. 3. 71, Schmid Werner; S 17. 6. 71)

Wir versichern Sie, Frau Präsidentin, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und
Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, 29. Juni 1977

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Furgler

Der Bundeskanzler:

Huber



Übersicht

Nachdem wir die am 17. Dezember 1970 von Nationalrat Werner Schmid eingereichte Motion betreffend den Abschluss einer internationalen Konvention zum Schutze politischer Häftlinge entgegengenommen hatten, haben wir die Frage des Abschlusses einer solchen internationalen Konvention eingehend geprüft. Wir beauftragten das Institut Henry Dunant in Genf, eine Studie über dieses Problem auszuarbeiten. Von dieser Studie haben wir nun Kenntnis genommen und unterbreiten Ihnen unsere Stellungnahme zu dem aufgeworfenen Problem.

Wir sind der Ansicht, dass ein Versuch zur Regelung des Problems der politischen Häftlinge, insbesondere zur Regelung durch ein zwischenstaatliches Abkommen, unter den heutigen politischen Verhältnissen wenig Aussicht auf Erfolg hat. Wir sind aber entschlossen, jeden realistischen Vorstoss zur Lösung dieses Problems zu unterstützen.

Bericht

1 Motion Werner Schmid – Studie des Instituts Henry-Dunant

11 Motion Werner Schmid

Die Motion Werner Schmid hatte folgenden Wortlaut: «Der Bundesrat wird eingeladen, den Abschluss einer internationalen Konvention zum Schutze politischer Häftlinge in die Wege zu leiten.» Sie wurde am 11. März 1971 vom Nationalrat und am 17. Juni 1971 vom Ständerat angenommen und an den Bundesrat überwiesen. Im Verlauf der Debatten vom 11. März 1971 im Nationalrat und vom 17. Juni 1971 im Ständerat führte der Bundesrat insbesondere folgendes aus:

Die Motion lädt den Bundesrat ein, den Abschluss der fraglichen Konvention in die Wege zu leiten. Nach herrschender Auffassung kann zwar der Bundesrat nicht verbindlich beauftragt werden, Staatsvertragsverhandlungen einzuleiten. Nachdem aber die Motion durch ihre Formulierung selbst zum Ausdruck bringt, dass die Regierung in der Art ihres Vorgehens frei ist – was übrigens der Motionär soeben bestätigt hat –, sind wir bereit, die Motion in dieser Form entgegenzunehmen.

In der Folge ersuchte das Politische Departement das Institut Henry-Dunant in Genf, eine Studie über die Lage der politischen Häftlinge auszuarbeiten. Dieses Institut wurde 1965 durch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), die Liga der Rotkreuzgesellschaften und das Schweizerische Rote Kreuz als Lehr- und Forschungsstelle für das humanitäre Völkerrecht gegründet. Das Politische Departement beauftragte das Institut, das erwähnte Problem unter rechtlichen und humanitären Gesichtspunkten zu untersuchen und zu diesem Zweck mit den internationalen Organisationen und anderen für die Frage zuständigen Institutionen Kontakte aufzunehmen; anschliessend sollten in einer Studie ein Überblick über alle bisherigen Versuche zur Verbesserung des Loses der politischen Häftlinge gegeben und neue Vorschläge formuliert werden.

Der damalige Direktor des Instituts Henry-Dunant, Pierre Boissier, leitete die Arbeiten persönlich; da er jedoch im Frühjahr 1974 starb, konnte die Studie nicht in der vorgesehenen Frist fertiggestellt werden. Der endgültige Text mit dem Titel «Etude relative à la protection des détenus politiques» wurde dem Politischen Departement am 25. Februar 1976 übergeben; er entspricht dem seinerzeit erteilten Auftrag.

Obwohl das Politische Departement das Entstehen der Arbeit mitverfolgt und zu verschiedenen Entwürfen Stellung genommen hat, trägt das Institut allein die Verantwortung für die Studie.

12 Studie des Instituts Henry-Dunant über den Schutz der politischen Häftlinge

121 Aufbau und Leitlinien

Die Studie umfasst 114 Seiten und ist in vier Abschnitte aufgeteilt. Gleich zu Beginn weisen die Autoren darauf hin, wie schwierig es ist, den Begriff «politischer Häftling» zu umschreiben, denn es gibt dafür keine allgemein anerkannte Definition. Nach diesen Vorbemerkungen folgt im ersten Abschnitt eine Beschreibung des Leidenswegs des politischen Häftlings von seiner Verhaftung bis zur eigentlichen Internierung. In diesem Zusammenhang schildern die Autoren auch die Praktiken, denen der politische Gefangene ausgesetzt ist und die in den meisten Fällen den geltenden Rechtsvorschriften seines Landes widersprechen.

Der zweite Abschnitt gibt einen Überblick über die Bemühungen der verschiedenen Hilfswerke und anderer humanitärer Organisationen, insbesondere des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, dem politischen Häftling zu helfen und einzuspringen, wenn die innerstaatliche Gesetzgebung ihn nur mangelhaft schützt.

Der dritte Abschnitt ist der Analyse der internationalen humanitären Rechtsnormen gewidmet, die auf die politischen Häftlinge anwendbar sind. In diesem Zusammenhang weist die Studie darauf hin, dass bei Interventionen zugunsten der politischen Häftlinge eines der Haupthindernisse die Tatsache ist, dass die betreffenden Staaten fast immer geltend machen, es handle sich ausschliesslich um Probleme des innerstaatlichen Rechts.

Der vierte Abschnitt der Studie enthält die Vorschläge des Instituts zur Verbesserung des Schutzes der Personen, die wegen ihrer tatsächlich oder angeblich politischen Meinungen ihrer Freiheit beraubt sind. Als eine unter mehreren Möglichkeiten wird der Abschluss einer internationalen Konvention geprüft.

122 Schlussfolgerungen der Studie

Gestützt auf seine gründlichen Untersuchungen und Überlegungen kommt das Institut Henry-Dunant zum Schluss, dass eine internationale Konvention, die lediglich die politischen Häftlinge schützen soll, bei der heutigen politischen Lage keine Erfolgchancen hat. Es befürwortet daher den Abschluss einer Konvention zum Schutz *aller* Häftlinge.

Gedacht ist an eine Konvention, die zunächst von einem bewusst klein gehaltenen Kreis von Staaten ausgearbeitet wird. Diese Staaten müssten bereit sein, sich gegenseitig durch genaue und zwingende Vorschriften zu binden, die in den einzelnen Strafvollzugssystemen auch unmittelbar und wirksam angewandt werden können. Nach Ansicht der Autoren der Studie würden diese Staaten so ein gutes

Beispiel geben; daran knüpfen sie die Hoffnung, dass die übrigen Staaten – einschliesslich derjenigen, in denen das Problem der politischen Häftlinge besonders drängend ist – nach und nach ermutigt werden, sich dem Vertragswerk anzuschliessen. Die Konvention sollte laut Studie die beteiligten Staaten zumindest verpflichten, die Mindestregeln der Vereinten Nationen über die Behandlung von Gefangenen anzuwenden und ausdrücklich festhalten, dass diese Regeln für alle Inhaftierten vom Zeitpunkt ihrer Verhaftung an gelten. Aus dem Pakt der Vereinten Nationen über die bürgerlichen und politischen Rechte könnten nach Ansicht der Autoren der Studie ebenfalls eine Reihe von Anwendungsgrundsätzen, insbesondere im Bereich des Rechts auf Verteidigung, abgeleitet werden.

Zu dem Problem des Anwendungsmechanismus der Konvention vertreten die Autoren die Meinung, dass das Internationale Komitee vom Roten Kreuz besonders geeignet ist, Kontrollfunktionen vor allem im Rahmen der «Ad-hoc-Untersuchungskommissionen» zu übernehmen. Dieser Auftrag könnte aufgrund von Sonderabkommen (accords-types) mit den Unterzeichnerstaaten der Konvention ausgeführt werden.

Schliesslich schlagen die Verfasser der Studie vor, die Schweiz solle die Initiative für die Ausarbeitung einer solchen Konvention ergreifen.

Bis diese Vorschläge verwirklicht sind, könnte nach Ansicht der Autoren die Lage der politischen Häftlinge erheblich verbessert werden, wenn die folgenden drei Sofortmassnahmen durchgeführt würden:

- Einheitliche Anwendung der Mindestregeln der Vereinten Nationen und des Europarats auf alle Häftlinge;
- Ausbau der Tätigkeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz im Bereich der Häftlingsbesuche mit dem Ziel, eine internationale Gepflogenheit zu schaffen;
- Abänderung der Staatsverfassungen im Sinne einer Einschränkung des Rechts zum Rückgriff auf Ausnahmegesetzgebungen.

2 Analyse des Problems

21 Begriff «politischer Häftling»

Der Begriff «politischer Häftling» ist nicht leicht zu umschreiben. Er trifft offenbar auf zwei Personenkategorien zu.

Die erste Kategorie umfasst diejenigen, die wegen eines *gemeinrechtlichen Delikts* belangt werden, das sie aus politischen Gründen begangen haben. Diese Personen unterstehen meist den Vorschriften des gemeinen Rechts (die Frage der tatsächlich oder angeblich politischen Motive kann allerdings insbesondere bei einem Auslieferungsverfahren von Bedeutung sein).

Zur anderen Kategorie gehören diejenigen, die wegen ihre zugegebenen oder ihnen unterstellten politischen *Überzeugungen* inhaftiert sind. Die Beurteilung wird dadurch besonders schwierig, dass es nach dem bestehenden positiven Recht meistens offiziell eine Strafverfolgung wegen solcher Delikte nicht gibt. (Doch umgehen die Behörden in vielen Staaten die Schwierigkeit dadurch, dass sie ihre politischen Gegner wegen oder unter dem Vorwand strafbarer Handlungen wie unerlaubter Veröffentlichungen, nicht genehmigter Versammlungen usw. anklagen.)

Aus diesen Gründen stellt sich von vornherein bei der Untersuchung des Problems die Frage, ob eine internationale Konvention – vorausgesetzt, sie ist überhaupt zu verwirklichen – zum Schutz allein der politischen Häftlinge das gewünschte Ziel erreichen kann.

22 Rechtsinstrumente

Angesichts dieser Tatsachen ist es durchaus nützlich, eine Bestandesaufnahme derjenigen Massnahmen zu machen, die auf internationaler Ebene ergriffen werden könnten, um allen Häftlingen, unabhängig von den Gründen für ihre Inhaftierung, zu helfen. Diese Massnahmen könnten sich auf die folgenden, neben der Allgemeinen Menschenrechtserklärung geltenden Rechtsinstrumente stützen:

- auf den gemeinsamen Artikel 3¹⁾ der vier Genfer Konventionen von 1949 sowie, im Fall eines internationalen bewaffneten Konflikts, die vierte Genfer Konvention über den Schutz der Zivilbevölkerung (von der Schweiz am 31. März 1950 ratifiziert);
- auf das Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (von der Schweiz am 21. Januar 1955 ratifiziert);
- auf die Konvention vom 4. November 1950 zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, durch die Schweiz am 28. November 1974 ratifiziert);
- auf das Internationale Übereinkommen vom 7. März 1966 über die Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung (die Schweiz ist ihm nicht beigetreten);
- auf den Internationalen Pakt vom 19. Dezember 1966 über die bürgerlichen und politischen Rechte (die Schweiz hat ihn nicht unterzeichnet).

23 Weiterentwicklung des humanitären Rechts

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch die Diplomatische Konferenz über die Neubestätigung und Weiterentwicklung des humanitären Rechts in Zei-

¹⁾ Art. 3: siehe Anhang

ten bewaffneter Konflikte (CDDH), welche von der Schweiz einberufen wurde. Es sei ferner daran erinnert, dass für die Schweiz – als Ursprungsland des Roten Kreuzes und Depositarstaat der Genfer Konventionen – die Kodifizierung und Weiterentwicklung des humanitären Rechts immer ein besonderes Anliegen gewesen ist. Doch sollte das humanitäre Recht, das einzig auf die Opfer von bewaffneten Konflikten anwendbar ist, nicht mit dem Schutz der Menschenrechte vermengt werden, bei dem es um ein Anliegen geht, das viel weiter gefasst ist und dessen Grenzen schwer zu bestimmen sind.

Die CDDH nahm durch Konsens zwei Zusatzprotokolle zu den Genfer Konventionen von 1949 an. Das erste betrifft die internationalen bewaffneten Konflikte, die heute «bewaffnete Konflikte, in denen Völker in Ausübung ihres Rechts auf Selbstbestimmung gegen Kolonialherrschaft, gegen fremde Besetzung und gegen rassistische Regimes kämpfen...» (Art. 1 Abs. 4) umfassen.

Das zweite Zusatzprotokoll betrifft die nicht internationalen bewaffneten Konflikte und stellt eine Weiterentwicklung des gemeinsamen Artikels 3 der Genfer Konventionen von 1949 dar, der bestimmt, dass bei bewaffneten Konflikten, die keinen internationalen Charakter haben, die Vertragsparteien die Gebote der Menschlichkeit und die von den zivilisierten Völkern als unerlässlich anerkannten Rechtsgarantien einhalten sollen und dass eine unparteiische humanitäre Organisation wie das Internationale Komitee vom Roten Kreuz in einem Konflikt seine Dienste anbieten kann.

Im Unterschied zu den Genfer Konventionen, in denen der Geltungsbereich bei internen Konflikten nicht genau umschrieben ist, schliesst das zweite Zusatzprotokoll ausdrücklich «interne Spannungen und Wirren wie Aufruhr, gelegentliche und vereinzelt Gewaltakte und andere ähnliche Handlungen, die nicht als bewaffnete Konflikte gelten» (Art. 1 Abs. 2) aus. Hingegen werden die Garantien, welche die Genfer Konventionen den Opfern von bewaffneten Konflikten einräumen, bestätigt oder präzisiert.

Es besteht Anlass zur Hoffnung, dass die beiden Zusatzprotokolle zu einem besseren Schutz und einer menschlicheren Behandlung der politischen Häftlinge bei bewaffneten, insbesondere nicht internationalen Konflikten führen werden, doch lässt sich nicht leugnen, dass die allmähliche Vermengung von humanitärem Recht und Schutz der Menschenrechte auch ungünstige Auswirkungen hat. Eine Mehrheit von Staaten legt den Begriff der Souveränität sehr streng aus. Das zweite Zusatzprotokoll hat daher Kritik und Befürchtungen laut werden lassen, denn viele Staaten sind der Ansicht, dass dadurch in Bereiche eingegriffen werde, die allein der innerstaatlichen Rechtsprechung unterstehen. Diese Staaten sind zwar bereit, ausländische Interventionen, die humanitären Charakter haben, zu akzeptieren, doch lehnen sie alles ab, was grundsätzlich einer ausländischen Einmischung den Weg bahnen könnte.

Man kann dies bedauern, doch muss man sich dessen immer bewusst bleiben. Die Debatten der XXX. und XXXI. Generalversammlung der Vereinten Nationen sind ein weiterer Beweis für das Gesagte. Der amerikanische Vorschlag zur Gewährung einer allgemeinen Amnestie für politische Häftlinge sowie der schwedische Resolutionsentwurf zugunsten einer Verbesserung des Loses der politischen Häftlinge hatten nur ein schwaches Echo und stiessen fast allgemein auf Widerstand.

24 Stellungnahme zu den vorgeschlagenen Sofortmassnahmen

Zu den drei Sofortmassnahmen, deren Durchführung die Autoren der Studie bis zur Erarbeitung einer Konvention vorschlagen, ist folgendes zu bemerken:

- Der Bundesrat teilt die Auffassung der Autoren in bezug auf die Mindestregeln der Vereinten Nationen und des Europarates. Obwohl diese Bestimmungen rechtlich nicht verbindlich sind – und vielleicht gerade aus diesem Grund –, werden sie bereits von einer grossen Anzahl Staaten angewandt. Sie sind daher von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Es sollte also alles daran gesetzt werden, um den auf die Häftlinge anwendbaren Regeln universelle Geltung zu verschaffen. Ein Schritt in dieser Richtung wäre bereits getan, wenn durch Resolutionen der Vereinten Nationen und des Europarats erneut darauf hingewiesen würde, dass diese Mindestregeln bestehen, und die Mitgliedstaaten ersucht würden, diese Regeln auf jeden Fall anzuwenden. Wir beabsichtigen, in Strassburg die Initiative für entsprechende Massnahmen zu ergreifen.
- Als zweite, kurzfristig durchführbare Sofortmassnahme schlägt die Studie des Instituts Henry-Dunant vor, die Tätigkeiten des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz zugunsten der politischen Häftlinge auszubauen, um so eine Art internationale Gepflogenheit zu schaffen. Wir teilen die Ansicht der Autoren, dass eine raschere Vermehrung der Gefängnisbesuche wünschenswert ist.

Man darf jedoch nicht vergessen, dass sich das Internationale Komitee vom Roten Kreuz in diesem speziellen Bereich auf keine ausdrückliche Rechtsgrundlage stützen kann. Tätigkeiten dieser Art übersteigen nämlich den Rahmen der eigentlichen Kompetenzen der Genfer Organisation. Wie gesagt, ist der gemeinsame Artikel 3 der Genfer Konventionen von 1949, der unter anderem dem IKRK das Recht einräumt, seine Dienste anzubieten, nur bei internen bewaffneten Konflikten anwendbar. Höchstens kann noch geltend gemacht werden, dass er nach Gewohnheitsrecht auch auf andere Situationen Anwendung findet. Aber auch dann wäre dem Buchstaben nach keine ausreichende Rechtsgrundlage gegeben, um ein Besuchsrecht bei Häftlingen geltend zu machen. Es ist daher nicht erstaunlich, dass das Internationale Komitee vom Roten Kreuz bei seinen Verhandlungen mit den Behörden über Gefängnisbesuche nicht immer zu den erwarteten Ergebnissen gelangt. Tatsächlich verfügt das IKRK über keinerlei Garantie, dass es seine Gefangenenbesuche fortsetzen kann, denn kein Staat kann gezwungen werden, solche Besuche gegen seinen Willen zu tolerieren.

- Die Autoren der Studie sind ausserdem zum Schluss gelangt, dass durch die Einschränkung des Rechts auf Erlass von Ausnahmegesetzen und -massnahmen die Lage der politischen Häftlinge wirksam verbessert werden könnte. Damit fordern sie aber nichts weniger als die Änderung der staatlichen Gesetzgebungen und sogar der Staatsverfassungen. Muss man in diesem Zusammenhang noch daran erinnern, dass das Ausnahmerecht ausschliesslich eine Sache der staatlichen Souveränität ist und dass man in der Welt, wie sie heute nun einmal ist, wohl kaum damit rechnen kann, dass ein Staat freiwillig auf die uneingeschränkte Ausübung dieses Rechts verzichtet, auch nicht ein Staat, dessen Strafvollzug zu keinerlei Kritik Anlass gibt? Es muss ganz offen gesagt werden: in diesem Punkt sind die Thesen der Studie völlig unrealistisch.

3 Stellungnahme des Bundesrates

Es liegt dem Bundesrat daran festzuhalten, dass er nicht nur die Sorgen der Motionäre teilt, sondern dass er auch einer Reihe von Ideen, wie sie insbesondere in der Studie des Instituts Henry-Dunant zum Ausdruck kommen, durchaus wohlwollend gegenübersteht.

Die ernstesten Probleme, welche sich im Zusammenhang mit der Inhaftierung von Personen stellen, welche aus politischen Gründen ihrer Freiheit beraubt werden, liegen dem Bundesrat mehr denn je am Herzen. Dies umso mehr, als in einer bedauerlicherweise ständig wachsenden Anzahl von Staaten die sogenannten politischen Häftlinge Folterungen ausgesetzt sind oder sogar wissentlich und absichtlich gefoltert werden. Dieses äusserst vielschichtige Problem kann allerdings nicht losgelöst, als ein eigenständiges Phänomen, betrachtet werden. Es hängt leider mit der weltweiten Entfesselung der Gewalt und mit der Verbreitung des Terrorismus zusammen. In der Tat ist die Folter häufig nur ein Glied in der verhängnisvollen Verkettung von bewaffnetem Protest und dessen Unterdrückung.

Man darf auch nicht vergessen, dass das Problem der Folter im besonderen und das allgemeinere der politischen Häftlinge einem äusserst heiklen, in hohem Mass politisierten Bereich angehören; denn damit ist unmittelbar die Frage der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und darüber hinaus die Existenz der herrschenden politischen und sozialen Ordnungen verbunden. Dieser Bereich wird mit Nachdruck von vielen Regierungen gegen jede Einmischung verteidigt, in erster Linie von denen, deren demokratische Grundlage und damit die politische Stabilität am wenigsten gesichert sind. Jeder Vorstoss in dieser Hinsicht muss daher sorgfältig auf seine möglichen Vor- und Nachteile hin geprüft werden.

Was für Interventionen in mehr oder weniger isolierten Sonderfällen gilt, hat erst recht Bedeutung für eine Initiative von allgemeiner Tragweite, mit der die Staaten aufgefordert werden sollen, vertragliche Verpflichtungen für einen internen Zu-

ständigkeitsbereich einzugehen, der, wie gesagt, äusserst sorgfältig gehütet wird. Der Bundesrat befürchtet deshalb, dass eine solche Initiative nicht nur auf allgemeine Ablehnung stossen wird, sondern dass sie auch – was viel schlimmer wäre – unter Umständen die bestehenden Möglichkeiten humanitärer Organisationen, zu intervenieren oder zumindest Untersuchungen durchzuführen, gefährdet. Denn die rechtlichen Grundlagen für solche Tätigkeiten sind schwach, beruhen sie doch ausschliesslich auf dem wohlwollenden Entgegenkommen der betreffenden Regierungen.

Der Bundesrat verkennt keineswegs die positive Wirkung, die von einer Mobilisierung der internationalen öffentlichen Meinung zugunsten der politischen Häftlinge ausgehen würde; er sieht darin durchaus ein Mittel, ständig auf die Regierungen Druck auszuüben, damit sie sich zu entsprechenden gemeinsamen Bemühungen zusammenschliessen. Doch dürfte klar sein, dass eine solche Sensibilisierung in erster Linie in den Ländern erreicht wird, die selbst schon dafür gesorgt haben, dass Fälle illegaler Haft und andere Verletzungen der Menschenrechte möglichst ausgeschaltet werden.

Hauptschwierigkeit ist also nach wie vor der – anscheinend schier unüberwindbare – *psychologische Graben* zwischen denjenigen Ländern, deren Strafvollzug im grossen und ganzen einwandfrei ist, und den anderen. Die beiden Staatengruppen unterscheiden sich voneinander nicht nur durch die Art, wie sie ihre politischen Gefangenen behandeln, sondern viel grundlegender durch ihre allgemeine Einstellung gegenüber den Menschenrechten sowie durch das System zur Kontrolle der Achtung dieser Rechte. Das angestrebte Ziel – ein besserer Schutz der politischen Häftlinge – kann folglich nicht dadurch erreicht werden, dass man sich auf die Staaten der ersten Gruppe beschränkt. Die anderen Staaten müssten angesprochen und wenn möglich überzeugt werden, diejenigen nämlich, deren Strafvollzug Anlass zu Kritiken gibt, welche die öffentliche Meinung in der Welt alarmieren.

Unter demselben Gesichtspunkt ist auch der Gedanke zu prüfen, den die Autoren der Studie des Instituts Henry-Dunant mit dem Begriff «Ölfleckphänomen» zum Ausdruck bringen; sie sind der Ansicht, dass von dem Beispiel des kleinen Kreises von Staaten, die einer obligatorischen Kontrolle ihres Strafvollzugs durch andere Mitglieder der Völkergemeinschaft zustimmen, eine grosse Wirkung ausgehen würde. In der Tat ist ein solches Projekt von vornherein weder unvernünftig noch undenkbar. Einige um ihr Ansehen besorgte Staaten könnten sich wirklich veranlasst sehen, Verpflichtungen zum Schutz der Häftlinge einzugehen. Solange es sich darum handelt, allgemeine Grundsätze zu verkünden und Absichtserklärungen zu verbreiten, dürften keine grösseren Schwierigkeiten zu überwinden sein; man hat das schon gesehen bei den Texten, Chartas, Erklärungen und anderen Schriftstücken, die von der UNO häufig einstimmig angenommen wurden. Das erste, meist unüberwindbare Hindernis taucht dann auf, wenn die Staaten sich einem Kontrollsystem oder gar Zwangsmassnahmen unterziehen sollen, die

in jedem Konventionsentwurf vorgesehen sind, dem daran liegt, dass grossartige Grundsatzserklärungen in Taten umgesetzt werden. Wir haben es hier mit einem Problem zu tun, das die internationale Szene seit 30 Jahren beherrscht, mit dem Problem nämlich, ob die Staaten bereit sind, solche Beschränkungen ihrer Souveränität zu akzeptieren.

Es stimmt zwar, dass die ursprüngliche Fassung der Genfer Konventionen im Jahre 1864 von nur 11 Staaten ausgearbeitet, dass der Geltungsbereich dieser Instrumente nachträglich immer grösser wurde und dass sie heute universell anerkannt sind. Es wäre jedoch voreilig, daraus zu schliessen, dass sich dieser Vorgang heute zwangsläufig wiederholen würde. Denn erstens ist die Zahl der unabhängigen Staaten in den letzten hundert Jahren um ein Vielfaches gestiegen; vor allem aber hat sich die internationale Lage grundlegend geändert: Eine kleine Anzahl von – in erster Linie westeuropäischen – Staaten dürfte heute nicht mehr als so repräsentativ für die Weltmeinung gelten wie vor hundert Jahren. Die Völkergemeinschaft ist heute bedeutend vielfältiger, und die ihr angehörenden Staaten sind weit davon entfernt, so übereinstimmende Ansichten über die Menschenrechte zu haben, wie dies vielleicht vor hundert Jahren möglich war.

Die Erfahrungen der letzten dreissig Jahre haben uns die Überzeugung gewinnen lassen: Je unsicherer die Grundlage eines Regimes ist, um so weniger ist es geneigt, Kontrollen zu akzeptieren, die es als eine Einschränkung seiner Souveränität empfindet. Das gilt auch für Angelegenheiten, die gar nicht unmittelbar die Stabilität der politischen Macht berühren. Erst recht gilt es aber zweifellos für ein Problem wie das der politischen Häftlinge, das, wie wir gesagt haben, ganz eng mit der Aufrechterhaltung der herrschenden politischen Ordnung verknüpft ist.

Der Bundesrat ist daher zu folgendem Schluss gelangt: Selbst wenn man voraussetzt, dass ein kleiner Kreis von Staaten bereit ist, mit gutem Beispiel voranzugehen und sich an einer solchen Konvention zu beteiligen – was alles andere als sicher ist –, dürfte das Vertragsinstrument doch auf diese wenigen Staaten beschränkt bleiben und der berühmte «Schneeballeffekt» auf unbestimmte Zeit von der politischen Willkür aufgehalten werden.

Heisst das, dass der Bundesrat das weltweite Problem der politischen Häftlinge beiseite schiebt?

Auf gar keinen Fall. Er ist ganz im Gegenteil der Auffassung, dass diese Frage unter allen Umständen eine vordringliche Sorge all derjenigen sein muss, denen die Achtung der Menschenrechte am Herzen liegt. Es ist daher gut, wenn in dieser Angelegenheit möglichst viele Regierungen immer wieder durch den Druck der öffentlichen Meinung angespornt werden.

Der Bundesrat ist bereit, seinerseits alle geeigneten Mittel zu ergreifen, um den Schutz der politischen Häftlinge zu verbessern. Er wird daher zuerst prüfen, auf welche Weise man eine strengere Anwendung der obengenannten geltenden Rechtsinstrumente in diesem Bereich erreichen kann.

Es liegt auf der Hand, dass die Ausarbeitung neuer Bestimmungen, die präziser und ausgefeilter wären und unter Umständen Kontrollsysteme einführen würden, einer sorgfältigen Vorbereitung auf diplomatischer Ebene bedarf. Angesichts eines so heiklen und ernsten Problems lehnt es der Bundesrat ab, den bequemsten Weg zu gehen und Lösungen zu befürworten, wenn er daran zweifelt, dass diese Lösungen das beabsichtigte Ziel erreichen können: Es handelt sich darum, Menschen der politischen Willkür zu entreissen, und nicht darum, wachgerüttelte Gewissen auf billige Art zu beruhigen. In diesem Sinn hat der Bundesrat beschlossen, dass er, wenn die Diplomatische Konferenz über die Neubestätigung und Weiterentwicklung des humanitären Rechts in Zeiten bewaffneter Konflikte ihre Arbeiten abgeschlossen hat, mit denjenigen Regierungen Beratungen aufnehmen wird, die seine Bedenken teilen, um festzustellen, welches die wirksamsten Mittel zur Verbesserung des Schutzes der politischen Häftlinge sind. Der Bundesrat ist ferner der Ansicht, dass die internationalen humanitären Organisationen ihrerseits ihren Einfluss geltend machen und ihre Beziehungen nutzen könnten, um in dieser Frage die Lage zu erkunden.

Der gemeinsame Artikel 3 der vier Genfer Konventionen von 1949

Im Falle eines bewaffneten Konflikts, der keinen internationalen Charakter aufweist und der auf dem Gebiet einer der Hohen Vertragsparteien entsteht, ist jede der am Konflikt beteiligten Parteien gehalten, wenigstens die folgenden Bestimmungen anzuwenden:

1. Personen, die nicht direkt an den Feindlichkeiten teilnehmen, einschliesslich der Mitglieder der bewaffneten Streitkräfte, welche die Waffen gestreckt haben, und der Personen, die infolge Krankheit, Verwundung, Gefangennahme oder irgendeiner anderen Ursache ausser Kampf gesetzt wurden, sollen unter allen Umständen mit Menschlichkeit behandelt werden, ohne jede Benachteiligung aus Gründen der Rasse, der Farbe, der Religion oder des Glaubens, des Geschlechts, der Geburt oder des Vermögens oder aus irgendeinem ähnlichen Grunde.

Zu diesem Zweck sind und bleiben in bezug auf die oben erwähnten Personen jederzeit und jedenorts verboten:

- a) Angriffe auf Leib und Leben, namentlich Mord jeglicher Art, Verstümmelung, grausame Behandlung und Folterung;
 - b) Gefangennahme von Geiseln;
 - c) Beeinträchtigung der persönlichen Würde, namentlich erniedrigende und entwürdigende Behandlung;
 - d) Verurteilung und Hinrichtungen ohne vorhergehendes Urteil eines ordnungsmässig bestellten Gerichtes, das die von den zivilisierten Völkern als unerlässlich anerkannten Rechtsgarantien bietet.
2. Die Verwundeten und Kranken sollen geborgen und gepflegt werden.

Eine unparteiische humanitäre Organisation, wie das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, kann den am Konflikt beteiligten Parteien ihre Dienste anbieten.

Die am Konflikt beteiligten Parteien werden sich andererseits bemühen, durch besondere Vereinbarungen auch die anderen Bestimmungen des vorliegenden Abkommens ganz oder teilweise in Kraft zu setzen.

Die Anwendung der vorstehenden Bestimmungen hat auf die Rechtsstellung der am Konflikt beteiligten Parteien keinen Einfluss.

Sonderdruck der Schlussfolgerungen der Studie über den Schutz der politischen Häftlinge

Vorschläge zur Verbesserung des Schutzes der politischen Häftlinge

Bevor wir uns fragen, welche neuen Lösungen in Betracht kommen, um den Schutz der politischen Häftlinge zu verbessern, seien einige zusammenfassende Bemerkungen zu diesem Problem vorangestellt, das wir kurz mit Blick auf die Grundsätze, die Fakten, die Häftlingsbetreuung und das Recht beleuchten wollen.

Diese Bemerkungen ermöglichen es uns ausserdem, die neuen Lösungen ... namentlich die Ausarbeitung neuer internationaler Vertragsinstrumente – in das gesamte Problem der politischen Häftlinge einzuordnen. Im Anschluss an die Zusammenfassung unserer Schlussfolgerungen werden wir uns fragen, ob ein internationales Übereinkommen in diesem Bereich in Erwägung gezogen werden kann und ob die angestrebten Ziele überhaupt den Abschluss eines solchen Vertrags rechtfertigen.

Kapitel I – Überblick über das Problem: Grundsätze, Fakten, Unterstützung, Recht

a. Die Grundsätze

Verhalten und Stimmung der Öffentlichkeit in bezug auf die Verurteilung des Verbrechens und der Verbrecher sind eines der sichersten Mittel, um die Zivilisation eines Landes zu beurteilen. Werden die Rechte des Angeklagten ... und sogar derjenigen, die wegen Vergehen gegen den Staat bestraft worden sind, ruhig und leidenschaftslos anerkannt, so ist dies ein Kriterium für die Stärke einer Nation; es ist Zeichen und Beweis für die in ihr lebendige moralische Kraft¹⁾.

So äusserte sich Sir Winston Churchill im Jahre 1910.

Wenn das richtig ist, so liesse sich daraus schliessen, dass unsere Welt nicht sehr zivilisiert ist und dass moralische Kraft hier selten zu finden ist. Denn in vielen Ländern der Erde werden die Staats-«Verbrecher» nicht gerade gut behandelt,

¹⁾ Zitiert von Anthony Lewis, in *The International Herald Tribune*, 3. April 1973, S. 4 (Übersetzung von uns).

und die Nichtkriminellen häufig sogar misshandelt, insbesondere solche, die weder wegen einer Straftat angeklagt noch verurteilt sind.

Doch haben wir festgestellt, dass die Tatsache, dass die Moral keine *bestimmende Kraft* in der Welt ist, nicht notwendigerweise bedeutet, dass sie überhaupt nicht vorhanden ist. Wer in dieser Untersuchung die Ausführungen über den «Weg» des politischen Häftlings gelesen hat, kann daraus lediglich schliessen, dass nicht humanitäre Bedenken über dessen Schicksal entscheiden. Hauptaufgabe derjenigen, die sich um die politischen Häftlinge kümmern, ist folglich, für die Berücksichtigung humanitärer Überlegungen in der internationalen Politik einzutreten, in einer Politik, die bekanntlich von ganz anderen Fragen beherrscht wird.

Wie unsere Untersuchung bestätigt, sind diese Bemühungen bisher an zwei Hindernissen allgemeiner Art gescheitert.¹⁾

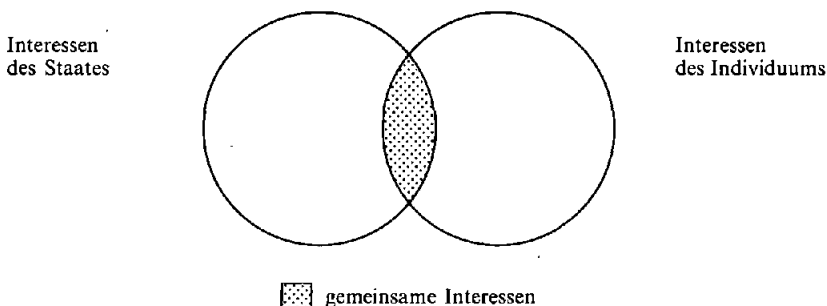
Das erste Hindernis besteht darin, dass die Definition des politischen Häftlings tatsächlich ein Problem ist, über das sich auch vernünftige Menschen durchaus nicht einig zu sein brauchen. Ist einer, der den obligatorischen Militärdienst aus Gewissensgründen verweigert, ein politischer Häftling? Ist der Mörder des kein öffentliches Amt bekleidenden Chefs einer politischen Partei ein politischer Häftling? Häufig ist es äusserst schwer, zwischen politischen Häftlingen und Häftlingen des gemeinen Rechts zu unterscheiden, weil die Abgrenzung räumlich und zeitlich variiert. Diese wesentliche Schwierigkeit macht es denjenigen, deren Hauptanliegen keineswegs humanitärer Art ist, sehr leicht, mit den Begriffen zu jonglieren, so dass die Unterscheidung zwischen der einen und der anderen Kategorie noch schwieriger wird, als sie es ohnehin schon ist. Da es den Begriff «politischer Häftling» im *strengen Sinn* im Gesetz nicht gibt, ebensowenig übrigens wie den des politischen Verbrechens, ist es um so leichter möglich, die Existenz von zahlreichen politischen Häftlingen im Labyrinth der innerstaatlichen Gesetzgebungen zu verbergen.

Damit kommen wir zum zweiten Hindernis, das seit langer Zeit einer Verbesserung des Loses der politischen Häftlinge im Wege steht: *der nationalstaatliche Aspekt der Weltpolitik*. Man sagt häufig, dass diejenigen, die dem innerstaatlichen Recht unterstehen, dem zwischenstaatlichen Bereich entzogen sind. Die Regierungen hatten immer ein Interesse daran, die ausschliessliche Befugnis über alles zu beanspruchen, was als national gilt; denn sie wünschen, rechtlich unabhängig zu sein, und berufen sich deshalb auch ständig auf das traditionelle Völkerrecht, das den Grundsatz der Unabhängigkeit der Regierung bestätigt, jedoch in keiner Weise das Individuum als Völkerrechtssubjekt anerkennt. Das auf internationaler Ebene erwachte Interesse am Problem der politischen Häftlinge wird vom Grund-

¹⁾ Siehe Léopold Boissier, «La Croix-Rouge et l'assistance aux détenus politiques», *Politique étrangère*, Band 23, Nr. 1, 1958, S. 5-24. Vergleiche auch Claude Pilloud, «Protection of Political Detainees», CICR, 15. Oktober 1970, S. 1-4.

satz der rechtlichen Unabhängigkeit der Regierungen beiseite geschoben, denn dieses Prinzip ist mit über ihm stehenden Rechtsnormen völlig unvereinbar. «Die Menschenrechte sollen aber den einzelnen gegenüber seiner Regierung schützen», wie es ein Spezialist für solche Fragen ausdrückte¹⁾. Es erstaunt deshalb durchaus nicht, dass die Regierungen wenig Begeisterung in dieser Frage im allgemeinen und insbesondere in bezug auf die Rechte der politischen Häftlinge zeigen; die traditionellen Rechtsauffassungen von der nationalen Souveränität und der innerstaatlichen Kompetenz untermauern diesen geringen Eifer²⁾.

Es ist indessen nicht möglich, dass keine gemeinsamen Interessen zwischen der Regierung und politischen Häftlingen bestehen: Man kann diese gemeinsamen Interessen veranschaulichen durch zwei Kreise, die fast völlig voneinander getrennt sind, sich jedoch ganz leicht überschneiden.



Die gemeinsame Fläche gibt den Bereich möglicher Übereinstimmung zwischen den Vorstellungen an, die die Regierungen und die Individuen von ihren jeweiligen Interessen haben. Diejenigen, die durch ein neues Völkerrecht die Stellung der politischen Häftlinge verbessern wollen, müssen diesen Deckungsbereich umschreiben, ihm eine *Rechtsform geben* und seine Grenzen – wenn möglich – etwas erweitern. Tatsächlich ist dies die Aufgabe des gesamten humanitären Rechts, in welchem Bereich auch immer.

Am Beispiel der Kriegsgefangenen lässt sich das Gesagte verdeutlichen: Es liegt auf der Hand, dass der Kämpfende ein Interesse daran hat, nach seiner Gefangennahme gut behandelt zu werden. Aber auch die kriegführende Regierung, die ihn gefangen hält, hat ein Interesse an seiner guten Behandlung. Wenn die Regierung keine Gefangenen macht und dem kampfunfähigen Feind den gewünschten

¹⁾ Peter Archer, «Action by unofficial organizations on Human Rights», herausgegeben von L. D. Evan, *The International Protection of Human Rights*, London: Thames and Hudson, 1967, 384 Seiten; S. 160.

²⁾ Wir werden weiter unten im einzelnen sehen, wo das Interesse einer Regierung wirklich liegt und was viele Regierungen für ihr Interesse halten.

Schutz verweigert, so ermutigt sie in der Tat ihre Feinde, bis zum letzten zu kämpfen und sie so daran zu hindern, ihre militärischen Ziele zu erreichen. Wenn nicht die Aussicht besteht, anständig behandelt zu werden, wenn man sich ergibt, gibt es keine Veranlassung, sich zu ergeben. Die Regierung hat also militärisch ein Interesse, die Kriegsgefangenen menschlich zu behandeln¹⁾: warum sollte sie nicht auch ein Interesse haben, die zivilen Häftlinge menschlich zu behandeln? Wie dem auch sei, *das für die Kriegsgefangenen geltende Recht stellt den Bereich der Übereinstimmung zwischen den Interessen des Einzelnen und den Interessen der Regierung dar.*

Unsere Aufgabe besteht darin, eben diesen gemeinsamen Interessenbereich zwischen den Regierungen und den politischen Häftlingen zu finden. Wichtigster Punkt unserer Schlussfolgerung aus den Erörterungen über die Grundsätze ist der, dass ein solcher gemeinsamer Bereich wirklich besteht, auch wenn die Tatsachen gegen eine solche Feststellung zu sprechen scheinen, denkt man etwa an das Ansteigen der Zahl der politischen Häftlinge in der ganzen Welt.

Letztlich haben Regierungen ebenso wie die Einzelnen ein Interesse daran, die Lage der Häftlinge zu verbessern. Dieses Interesse ist kein rein humanitäres, sondern ergibt sich auch aus der Frage, was gut ist für die Regierung. Die Stabilität einer Regierung ist nämlich oft abhängig von ihrer Fähigkeit, die unterschiedlichen Interessen in der Gesellschaft auszugleichen. Macht eine Regierung es sich nur zur Regel, die verschiedenen Interessen zum Schweigen zu bringen, so werden sich diese in dem Regierungssystem nicht mehr zu Hause fühlen und können es sich daher leisten, revolutionär zu werden, denn sie haben nichts zu verlieren, wenn sie sich entscheiden, bis aufs Äusserste gegen die Regierung zu kämpfen. Die Regierung, die mit ihren Häftlingen brutal verfährt, erreicht nur, dass diese sich abwenden. Hält die Regierung ohne Not eine grosse Zahl von Personen unter erschwerten Bedingungen gefangen, so vervielfacht sie – nur schon durch die Zahl – die Ursachen der Entfremdung und bereitet so den Boden für das Auftreten von unbeugsamen Regierungsgegnern. Eine Regierung, die häufig und in grosser Zahl Personen in Haft nimmt, muss riesige Summen ausgeben, was ihre geringen Mittel auf Kosten der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes erschöpft; dies ist häufig in Entwicklungsländern der Fall. Dadurch wachsen unter Umständen im Volk Ressentiments gegen die Regierung. Schliesslich schadet eine schlechte Behandlung der Häftlinge dem Ruf der Regierung in gewissen ausländischen Kreisen und erschwert den Aufbau wohlwollender Beziehungen mit diesen Kreisen. Eine menschlichere Politik gegenüber den Häftlingen ist also meist einfach eine Massnahme politischer Klugheit der Regierung.

Kommen wir zu den Fakten im Zusammenhang mit dem Problem der politischen Häftlinge.

¹⁾ Was nicht hindert, dass sie es auch aus humanitären Gründen tut.

B. Die Fakten

Grundsätzlich gibt es politische Häftlinge und möglicherweise auch gemeinsame Interessen zwischen ihnen und den Staaten; doch «existieren» die politischen Häftlinge *faktisch* «nicht», oder aber es gibt zuviele von ihnen, je nachdem, von welchem Standpunkt aus man dies beurteilt.

Hält man sich vor Augen, welche Behandlung diejenigen erfahren, die offen wegen Verletzung oder Bedrohung der Staatsordnung verfolgt werden, berücksichtigt man, dass die Zahl dieser Menschen auf der Welt in die Millionen geht und dass ausserdem verschiedene Kategorien von Häftlingen in den Haftanstalten einsitzen, liest man ferner in der Presse von den unzähligen Rechtsverletzungen, denen diese Menschen ausgesetzt sind, so kann man nur auf die Existenz des «Faktums» politischer Häftling schliessen.

Dennoch «anerkennt» das innerstaatliche Recht den politischen Häftling *im strengen Sinn* nicht und um so weniger, wenn es sich um «Ausnahmerecht» handelt. Das bedeutet keineswegs, dass der Staat den politischen Häftling nicht kennt und ihm nicht seine besondere Aufmerksamkeit schenkt, insbesondere indem er für ihn eine ganz «besondere» Behandlung vorsieht! Damit sind die Fakten des Problems abgesteckt: der politische Häftling existiert, das Gesetz kann ihn nicht anerkennen, da er sich «ausserhalb des Gesetzes» stellt: wie könnte es denn jemanden *als solchen* schützen, der sich «ausserhalb des Gesetzes» gestellt hat?

Die Existenz von politischen Gefangenen kann also grundsätzlich bestätigt, doch tatsächlich nicht anerkannt werden, da immer in einem Zusammenhang – dem nationalstaatlichen – geurteilt wird, in dem der politische Häftling nicht existieren darf. Den politischen Häftling anerkennen, hiesse für den Staat, seine eigenen Schwächen anzuerkennen und seine eigene Existenz in Frage zu stellen.

Die Fakten enthalten also keine Elemente zugunsten einer Verbesserung der Lage des politischen Häftlings und noch weniger das innerstaatliche Recht, selbst wenn es «ordentliches» Recht ist.

Ist die gewünschte Entwicklung besser im Rahmen der Häftlingsbetreuung zu erreichen? Das ist durchaus nicht sicher. Verschaffen wir uns kurz einen Überblick über die Mittel, die in diesem Bereich zur Verfügung stehen.

C. Die Unterstützung

Man kann davon ausgehen, dass eine Organisation, die den «schlimmsten Feinden des Vaterlandes» zu helfen versucht, nur als Störenfried angesehen wird, der sich in Angelegenheiten einmischen will, die ihn nichts angehen. Diese Betrachtungsweise bleibt auch dann bestehen, wenn man der Organisation dennoch aus Angst vor den Folgen einer Weigerung erlaubt zu helfen. Angesichts einer sol-

chen Ausgangslage dürfte es schwierig sein, eine nennenswerte und dauerhafte Verbesserung der Lage der politischen Häftlinge auf solider Grundlage zu schaffen.

In jedem Fall kann eine Häftlingsbetreuung nur in einem sehr begrenzten Rahmen, im Rahmen der nationalen Souveränität, erfolgen. Auch wenn ein Staat erlaubt, dass Delegierte die Häftlinge besuchen, heisst das noch nicht, dass er anschliessend die ihm unterbreiteten Vorschläge berücksichtigt.

Eine solche Erlaubnis kann politische Motive haben: zum Beispiel die Furcht vor den Auswirkungen einer Weigerung auf die internationale öffentliche Meinung. Die Tatsache allein, dass solche Besuche stattgefunden haben, gibt dem Staat unter Umständen die Möglichkeit, sich auf diese Besuche zu berufen, um anschliessend zu sagen, dass seine Häftlinge gut behandelt werden.

Was im Bereich der Häftlingsbetreuung geschieht, dürfte also ebenfalls kaum eine ideale Grundlage für die Ausarbeitung eines Textes zur Verbesserung der Lage der politischen Häftlinge sein. Doch lässt sich durch die Betreuung auf die Dauer ein Gewohnheitsrecht schaffen, das später kodifiziert werden könnte.

Die geeignetste Grundlage für den Schutz der politischen Häftlinge dürfte das Völkerrecht sein. Wir werden daher die rechtlichen Aspekte der Schlussfolgerungen unserer Untersuchung über das Problem des politischen Häftlings ausführlich behandeln.

D. Das Recht

Unsere Ausführungen über die rechtlichen Aspekte des Problems haben ergeben, dass die politischen Häftlinge im allgemeinen auf nationaler Ebene und zurzeit auch auf internationaler Ebene wenig wirkungsvoll geschützt sind.

Wir haben festgestellt, dass zu den konkreten Problemen der politischen Häftlinge die Tatsache hinzukommt, dass nach dem traditionellen Völkerrecht weiterhin in erster Linie der «Nationalstaat» und meist nur er allein für den politischen Häftling zuständig ist. Das Recht hält diese Situation nicht nur aufrecht, sondern macht sie häufig noch schlimmer. Allerdings werden einige traditionelle Auffassungen des Völkerrechts heute von neuen Forderungen und Ideen verdrängt. Dies gilt ganz allgemein und insbesondere für die Stellung des Individuums im Völkerrecht. Die zahlreichen neuerhobenen Forderungen veranlassen die internationalen Organisationen, mit dem Individuum gemeinsame Sache zu machen, um die Zuständigkeit und Autorität des «Nationalstaates» in Frage zu stellen¹⁾.

¹⁾ William D. Coplin, «*The Functions of International Law, Introduction to the role of international law in the contemporary world*», Chicago, Rand McNally, 1966, 294 Seiten, und Coplin, «*International Law and Assumptions about the State System*», *World Politics*, Band 17, Nr. 4, 1965, S. 615-634.

Eine wichtige Bresche wurde ausserdem durch die Übereinkommen über die Menschenrechte geschlagen, etwa mit dem allen vier Genfer Abkommen gemeinsamen Artikel 3. In diesem Zusammenhang kann man feststellen, dass die von den Staaten eingegangenen Verpflichtungen mehr und mehr nicht nur für die Regierungen, sondern auch für den Einzelnen Geltung haben können.

Diese einander gegenüberstehenden Ansprüche – das heisst, einerseits die für die Regierung vorteilhaften traditionellen Doktrinen und andererseits die neuen Ideen zugunsten der Rechte des von den internationalen Organisationen geschützten Individuums – hängen natürlich mit den Fragen der Menschenrechte zusammen. Ein Beobachter schreibt dazu:

Das Monopol des Staates wird in Frage gestellt, und seine Souveränität, die gestern noch absolut war, wird im Bereich der Menschenrechte auf verschiedene Art eingeschränkt. Diese Einschränkungen werden von gewissen Staaten akzeptiert, sei es Schritt für Schritt oder spontan oder unter dem Einfluss von schwer bestimmbareren Zwängen, welche von der nationalen oder internationalen öffentlichen Meinung oder von Gedankenströmungen oder vom aktiven Einfluss der grossen nichtgouvernementalen Organisationen oder aber von Parlamentsbeschlüssen ausgehen¹⁾.

Das In-Frage-Stellen überlieferter Grundsätze des Völkerrechts steckt erst in den Anfängen, und zwar ganz besonders in bezug auf die Grundnorm, wonach die Regierung, von wenigen Ausnahmen abgesehen, eine ausschliessliche Aufsicht über diejenigen hat, die auf ihrem Hoheitsgebiet wohnen, es sei denn, diese sind davon mit dem Einverständnis der Regierung befreit. Höchstwahrscheinlich wird sich die Konkurrenz zwischen den alten Doktrinen und den neuen Ideen über Jahrzehnte, wenn nicht länger, fortsetzen. Die bis heute erreichten Fortschritte sind noch sehr bescheiden. Die internationalen Rechtspflichten der Staaten im Bereich der Menschenrechte sind sehr allgemein und vage. Allzu häufig erklären die Staaten ihre gute Absicht, statt in gehöriger Form Verpflichtungen einzugehen. Unter diesen Umständen muss man den Zeitpunkt abwarten, bis die Staaten noch mehr zögern, sich einer internationalen Kontrolle und Durchführung zu unterziehen als Pflichten zu akzeptieren, die sie aus eigenem Antrieb und in eigener Verantwortung erfüllen. Nach dieser Feststellung ist man nicht mehr erstaunt über die Aufzählung der Unzulänglichkeiten der internationalen Bemühungen zur Förderung der Menschenrechte, insbesondere der Bemühungen um einen besseren Schutz der politischen Häftlinge. Eine Liste, welche die Mängel der Anstrengungen der Vereinten Nationen zugunsten der Menschenrechte aufzählt, würde etwa so aussehen:

1. Geringe Zahl der Ratifikationen von geltenden Vertragsinstrumenten über die Menschenrechte²⁾.

¹⁾ Juvigny P., «La Protection juridique des droits de l'homme sur le plan international», *Revue internationale des sciences sociales*, Band 18, Nr. 1, 1966, S. 61-76; Zitat S. 75.

²⁾ Auch wenn das Übereinkommen über die bürgerlichen und politischen Rechte nun in Kraft ist, so sind doch zahlreiche Vorbehalte der Staaten in bezug auf die Durchführung zu erwarten.

2. Sehr beschränkte Durchführung der bis heute ratifizierten Abkommen.
3. Schwächen der Durchführungsmechanismen der Abkommen.
4. Mässige Aufmerksamkeit für die den internationalen Funktionären eingereichten Beschwerden.
5. Spärliche Information der Gruppen der Vereinten Nationen, die bestimmte Fälle untersuchen und klären sollen.
6. So gut wie keine Inanspruchnahme der Informationen über die Menschenrechte, über welche die nichtgouvernementalen Organisationen verfügen.
7. Dürftige Berichte über die Menschenrechte an die Vereinten Nationen.
8. Sehr ungenügende Benützung der Dienste der Vereinten Nationen durch die Staaten¹⁾.

Unsere eigenen Untersuchungen bestätigen diese Auffassung. Untersucht man im einzelnen den Stand der Ratifikationen und der Vorbehalte in bezug auf die bestehenden Abkommen über die Menschenrechte, so muss man zugeben, dass die allgemeine Situation der Menschenrechte auf internationaler Ebene keinen Anlass zu Optimismus über die Verbesserung der Lage der politischen Häftlinge gibt. Wenn die Regierungen es ablehnen, sich zu verpflichten, unter internationaler Kontrolle den Schutz der Menschenrechte zu gewährleisten, so werden sie noch weniger geneigt sein, die Rechte derjenigen zu schützen, die sie als «Feinde» betrachten.

Doch ist nicht alle Hoffnung verloren. Die politischen Häftlinge kommen unter bestimmten Umständen nach und nach in den Genuss einer neuen Art des internationalen Schutzes. Verschiedene Bestimmungen der internationalen Vereinbarungen über Indochina zielten darauf, den Frieden in diesem Gebiet zu regeln. Der Protokollentwurf des IKRK sollte den politischen Häftlingen im «Bürger»-Krieg einen allgemeinen und dauernden Schutz sichern. Heute ist also die Bedeutung des Problems vor allem bei internen Konflikten wenigstens universell anerkannt. Auf regionaler Ebene wendet Westeuropa eine Rechtsordnung zum Schutz der politischen Häftlinge an; vielleicht wird Amerika ihm darin folgen.

Man muss jedoch zugeben, dass angesichts der heutigen Politik der Regierungen einigen zum Schutz der politischen Häftlinge ins Auge gefassten Rechtsmitteln der Realismus fehlt. Zum Beispiel ist es wenig wahrscheinlich, dass die Bestrebungen zugunsten der weltweiten Anwendung des *habeas corpus* von Erfolg gekrönt sein werden, so bewundernswert dieser Vorstoss auch sein mag. Ausserdem scheint der Vertragsentwurf der Vereinten Nationen über die Verhaftung und den Strafvollzug toter Buchstabe geblieben zu sein. Es wäre bedeutend besser, aufgrund bestimmter Traditionen des Völkerrechts den engen Bereich gemeinsamer

¹⁾ Clark, *op. cit.*, S. 38.

Interessen von Regierung und politischen Häftlingen zu umschreiben. Wichtigster Rechtsgrundsatz in dieser Hinsicht ist derjenige, der den Schutz für politische Verbrecher regelt. Es ist paradox, dass das Völkerrecht das System des «Nationalstaates» gewährleistet und gleichzeitig diejenigen schützt, die im Rahmen dieser Ordnung gegen eine Regierung kämpfen. Das ist jedoch der Fall. Die Auslieferungsverträge, das Flüchtlingsrecht, die Asylpraxis gegenüber politischen Flüchtlingen und andere Rechtsvorschriften werden seit langem angewandt, um diejenigen zu schützen, die des politischen Verbrechens angeklagt oder verdächtigt sind. Wenn auch die Philosophie, die dahinter steckt, sehr klar ist, so besteht doch dieser Grundsatz des internationalen Schutzes, und man kann ihn rechtlich durchaus umreissen. Das Problem besteht darin, diesen Grundsatz in präzise Normen umzusetzen, die auf bestimmte Situationen anwendbar sind.

Kapitel II: Ein Übereinkommen zum Schutz der politischen Häftlinge?

A. Vorbemerkungen

Bevor wir zur Frage kommen, ob ein Übereinkommen betreffend die politischen Häftlinge beim heutigen Stand der internationalen Beziehungen möglich und sogar wünschbar ist, wollen wir uns zuerst fragen, ob es nicht gewisse Wirkungsmöglichkeiten auf der Grundlage bereits bestehender Mittel gibt.

Wir sind in diesem Zusammenhang der Auffassung, dass die Lage der politischen Häftlinge erheblich verbessert würde, wenn folgende drei Voraussetzungen erfüllt wären:

- Einheitliche Anwendung der Mindestregeln der Vereinten Nationen auf *alle* Häftlinge;
- Weiterentwicklung der IKRK-Politik der Häftlingsbetreuung im Hinblick auf die Schaffung einer internationalen Gepflogenheit;
- Änderung der Verfassungen der einzelnen Staaten im Sinne einer Beschränkung des Rechts zum Rückgriff auf Ausnahmegesetzgebungen.

Betrachten wir kurz diese drei Punkte:

1. Anwendung der Mindestregeln der Vereinten Nationen

Wir wollen nicht wiederholen, was wir über den Inhalt dieser Bestimmungen gesagt haben. Trotz ihrer Unvollkommenheiten haben sie den Vorteil, dass sie bestehen, und *es scheint uns notwendig, dahingehend zu wirken, dass die Mindestregeln*

der UNO als Ganzes einheitlich angenommen und vor allem auf alle Häftlinge angewandt werden.

Ein solcher Schritt sollte Vorrang haben vor jeder Bemühung um bessere Ausgestaltung dieser Vorschriften oder zur Verbesserung des Kontrollinstrumentariums.

Es sei daran erinnert, dass die Mindestregeln für bestimmte Organisationen – wie das IKRK – bereits eine Grundlage bilden, auf die sie sich bei Aktionen zugunsten politischer Häftlinge beziehen. Eine bessere Durchführung dieser Vorschriften durch die Staaten hätte eine grössere Einheitlichkeit in der Behandlung der Häftlinge zur Folge und würde zweifellos die genannten Aktionen des IKRK und so die Schaffung einer Art von internationaler Gepflogenheit in diesem Bereich erleichtern.

2. Weiterentwicklung der Arbeit des IKRK zugunsten der politischen Häftlinge

Wie wir gesehen haben, hat das IKRK vor allem in den letzten 15 Jahren seine Betreuungsarbeit für politische Häftlinge erheblich ausgebaut. Tausende von politischen Häftlingen werden jedes Jahr von den Delegierten des IKRK besucht, und zwar manchmal aufgrund von formellen Vereinbarungen mit der betreffenden Regierung¹⁾, meistens aber indem diese Organisation sich auf ihre humanitäre Aufgabe beruft. Mit solchen Besuchen werden viele Präzedenzfälle geschaffen, auf die das IKRK sich wieder stützt, um seine Arbeit zugunsten der politischen Häftlinge weiter auszubauen. Wenn solche Aktionen vermehrt durchgeführt werden können, wird es allmählich zur Bildung einer *internationalen Gepflogenheit* kommen. Diese Arbeit des IKRK, die, wie gesagt, durch eine wirksame und einheitliche Anwendung der Mindestregeln der Vereinten Nationen sehr begünstigt werden könnte, muss *als eines der bestehenden Mittel zur Verbesserung der Behandlung der politischen Häftlinge weiterentwickelt werden.*

Wenn immer mehr Staaten die Mindestregeln der UNO einheitlich auf ihre Gefangenen anwenden und wenn sie ausserdem die Besuche der IKRK-Delegierten zulassen, warum sollte es dann nicht in Betracht kommen, dass sie in ihren Verfassungen den möglichen Rückgriff auf Ausnahmegesetzgebungen beschränken, welche ihrer neuen Haftpolitik nur zuwiderlaufen können?

Und könnte man sie nicht schon jetzt veranlassen, das zu tun, ohne erst abzuwarten, dass die beiden oben beschriebenen Voraussetzungen erfüllt sind?

3. Verfassungsmässige Beschränkung des Rechts zum Rückgriff auf Ausnahmegesetzgebungen

Die heutige Fassung einer grossen Zahl von Staatsverfassungen ist zumindest als merkwürdig zu bezeichnen. Während sie nämlich viele Bestimmungen enthalten, welche die Rechte des Individuums schützen, namentlich wenn es sich um Verhaf-

¹⁾ Wie die Vereinbarung von 1969 zwischen dem IKRK und der griechischen Regierung.

tete handelt, so gibt es doch häufig einen oder zwei Artikel, aufgrund deren diese Bestimmungen aufgehoben oder ihre Anwendung im Notstand, im Ausnahmezustand oder bei öffentlicher Gefahr beschränkt. Was nützt also die Achtung der Menschenrechte, wenn sie unter bestimmten Voraussetzungen aufgrund der Verfassung illegal wird?

Es wäre daher besonders wünschenswert, die Staaten dahin zu bringen, diesen Rückgriff auf Ausnahmegesetze aufzuheben oder mindestens einzuschränken, denn die Wirkungen solcher Gesetze können der Achtung der Menschenrechte nur zuwiderlaufen, und ausserdem «*schaffen*» sie *politische Häftlinge*.

Dies ist selbstverständlich eine langfristige Aufgabe, die nur dann gelöst werden kann, wenn in dem betreffenden Staat wirklich das Gefühl entsteht, dass das «Nebeneinander» von sich widersprechenden Bestimmungen im selben Text weder logisch noch moralisch ist, auch wenn dieses Nebeneinander politisch gerechtfertigt wird.

Neben diesen drei unmittelbaren Wirkungsmöglichkeiten durch bestehende Mittel müssen neue Mittel geschaffen werden, wie beispielsweise ein Übereinkommen zum Schutz der politischen Häftlinge.

B. Was für ein Übereinkommen?

Die V. Tagung der Vereinten Nationen über die Verbrechensverhütung und die Behandlung von Straffälligen, die vom 1. bis 12. September 1975 in Genf stattfand, hat einmal mehr gezeigt, dass die Staaten unfähig sind, sich über eine einheitliche Behandlung der Häftlinge zu einigen. Die an der Tagung geprüfte Erklärung über die Folter ist so abgefasst, dass man sich allenfalls auf sie berufen kann, um zu rechtfertigen, dass man zu solchen Praktiken Zuflucht genommen hat.

Ein Resolutionsentwurf über die Amnestie für politische Häftlinge ist der letzten Generalversammlung der UNO von den Vereinigten Staaten von Amerika unterbreitet worden¹⁾, die jedoch am Schluss den Entwurf wegen der grossen Zahl von Abänderungsanträgen (15) zurückzogen, welche die Resolution, wie ein Vertreter der USA sagte, «zu einer bedeutungslosen Geste oder schlimmer als das» gemacht hätte²⁾. Angesichts dieser Ausgangslage drängen sich zwei Schlussfolgerungen auf:

1. Ein Text, der ausschliesslich die politischen Häftlinge betrifft, hat keinerlei Chancen, angenommen zu werden: *der Schutz muss alle Häftlinge umfassen.*
2. Im Hinblick auf die Tatsache, dass die Staaten sich nicht einmal über eine Erklärung ohne verpflichtenden Charakter einigen können, *dürfte ein universelles Übereinkommen wohl keine Chancen haben, zustande zu kommen.*

¹⁾ Siehe UNO, Generalversammlung, Dreissigste Session, Kommission 3, Punkt 12 der Tagesordnung. Dok. A/C.3/L.2175, 11. November 1975.

²⁾ «into a meaningless gesture or worse.»

Zu diesen beiden Punkten ist im einzelnen folgendes zu sagen:

Wenn sich den Autoren dieser Untersuchung angesichts der Ergebnisse der V. Tagung der UNO über die Verbrechensverhütung und die Behandlung von Straffälligen eine Feststellung aufgedrängt hat, so die, dass ein Übereinkommen, das speziell die politischen Häftlinge betrifft, alle Chancen hat, wirkungslos zu bleiben, auch dann, wenn es, was wenig wahrscheinlich ist, angenommen würde. Die Staaten neigen in der Tat immer dazu, die politische Natur eines Delikts zu bestreiten; selbst wenn sie sich ganz um die erforderliche Aufrichtigkeit bemühen, bleibt die Unsicherheitsspanne doch erheblich. Wie könnten sie übrigens auch zugeben, dass es bei ihnen politische Häftlinge gibt, wenn doch kein Gesetz irgendeines Staates den Begriff «politischer Häftling» kennt?

In bezug auf den Begriff «politisches Delikt» haben wir festgestellt, dass selbst das Schweizerische Bundesgericht, das doch an der Spitze der Entwicklung in bezug auf die Beurteilung von «politischen» Delinquenten steht, darauf verzichtet hat, diesen Begriff zu definieren. Hinzu kommt die Tatsache, dass in unserer Zeit im Gegensatz zum vergangenen Jahrhundert im allgemeinen die politischen Häftlinge schlechter behandelt werden als die Häftlinge des gemeinen Rechts und sie also eine Gleichstellung mit diesen vorziehen würden.

Die Schlussfolgerung drängt sich von selbst auf: Nur ein Übereinkommen, das alle Häftlinge betrifft, gestattet einen wirksamen Schutz der politischen Häftlinge.

Der zweite am Anfang dieses Abschnitts erwähnte Punkt betraf die Frage: Kommt ein *universelles* Übereinkommen über die Häftlinge in Betracht? Dazu ist folgendes zu sagen:

Untersucht man die internationale Praxis im Bereich der Haft, insbesondere diejenige der Vereinten Nationen, und betrachtet man die Ergebnisse der V. Tagung der UNO über die Verbrechensverhütung und die Behandlung von Straffälligen, so scheint es durchaus angebracht, die Möglichkeit der Einberufung einer grossen diplomatischen Konferenz für den Abschluss eines universellen Abkommens über den Schutz der Häftlinge auszuschliessen.

Sicher sind die weltweiten Bemühungen zugunsten der Menschenrechte nicht nutzlos gewesen. Wenn sie auch kein wirkliches Völkerrecht geschaffen haben, so haben sie sicher dazu beigetragen, eine internationale Ethik zu fördern. So zeigt schon allein das Beispiel der Folter, was vor allem die politischen Häftlinge betrifft, dass es nicht so bedeutungslos ist, zu wissen, dass alle Staaten die Folter verurteilen. Leider – und daran wird auch die letzte UNO-Tagung trotz der Annahme der verurteilenden Erklärung über die Folter nichts ändern – lässt sich nicht leugnen, dass auch in den 27 Jahren seit der Unterzeichnung der Allgemeinen Menschenrechtserklärung, welche die Folter ausdrücklich verbietet, diese in zahlreichen Staaten in grossem Ausmass angewandt wird und dass sie sogar aus den erheblichen «Fortschritten» der Technik «Vorteile» gezogen hat.

Tatsächlich sind die internationalen Rechtsnormen zum Schutz der Menschenrechte trotz ihrer Existenz meist toter Buchstabe geblieben, was hauptsächlich auf das Fehlen von Kontroll- und Sanktionsinstrumentarien zurückzuführen ist. Man kann sich ausserdem fragen, ob die Förderer der Menschenrechte nicht dem Gedanken der Universalität erlegen sind und vergassen, dass, je mehr Parteien an einem Vertrag beteiligt sind, der Vertrag um so mehr ausgehöhlt wird.

Der Schlusstext der Erklärung über die Folter, welcher kürzlich an der UNO-Tagung über die Verbrechensverhütung und die Behandlung von Straffälligen angenommen wurde, ist ein gutes Beispiel für eine solche Aushöhlung, denn in seiner letzten, von den Staaten abgeänderten Fassung lautet er so, dass man sich, wie gesagt, praktisch darauf berufen kann, um allen Ernstes zu beweisen, dass die schlimmsten Martern nicht unter die Definition des Wortes Folter nach Artikel 1 der Erklärung fallen. Der in Artikel 8 und 9 geregelte Anwendungsmechanismus läuft darauf hinaus, dass die «zuständige Behörde des betreffenden Staates», das heisst im Klartext: die Folterer, «von Amtes wegen und unverzüglich eine unparteiische Untersuchung (*sic!*) einleiten, wenn vernünftige Gründe für den Verdacht sprechen, dass gefoltert wurde».

Ist das aber nicht eine «normale» Formulierung?

Staaten, welche die Folter praktizieren, einzuladen, ein Übereinkommen gegen die Folter auszuarbeiten, kann schon an der möglichen Wirksamkeit eines solchen Abkommens Zweifel aufkommen lassen, selbst wenn diese Staaten es ratifizieren. Deshalb gibt es auch, wie wir gesehen haben, in den internationalen Übereinkommen und selbst in Texten ohne rechtliche Verbindlichkeit eine ganze Reihe von Einschränkungen und Vorbehalten, die diese Texte unwirksam, in gewisser Weise zu Abkommen-«Skeletten» machen sollen. So fehlt etwa jedes Kontrollinstrumentarium, was unter dem fadenscheinigen Vorwand erzwungen wurde, die nationale Souveränität werde beschnitten, obwohl doch jedes zwischenstaatliche Abkommen gerade eine freiwillige Beschränkung eines Teils der Souveränität der Unterzeichnerstaaten darstellt.

Wenn die Verteidiger der Menschenrechte, die leider selten bei internationalen Konferenzen Sitz und Stimme haben – vor allem wenn sie von nichtgouvernementalen Organisationen kommen –, sich mit solchen Vorbehalten in der Hoffnung abgefunden haben, dass das Übereinkommen in der Zukunft verbessert werden könnte, so haben sie schlicht und einfach vergessen, dass ein Abkommen, das so viele Unterschriften aufweist, selten später in irgendeiner Form geändert werden kann.

Nach all diesen enttäuschenden Erfahrungen scheint daher der Augenblick gekommen zu sein, das Problem von einer andern Seite her anzupacken, *das heisst, an die Stelle des Gedankens von einem wirkungslosen und universellen Übereinkom-*

men denjenigen eines präzisen, anspruchsvollen Musterabkommens zu setzen, das anfangs von einer beschränkten Anzahl von Staaten ausgearbeitet wird und dem sich andere Staaten später anschliessen können.

Dieser Vorschlag hat übrigens nichts Revolutionäres. Erinnert sei nur an die Genfer Abkommen, die ihre erstaunliche Wirksamkeit zum Teil der Tatsache verdanken, dass sie ursprünglich nur von elf Staaten beschlossen wurden, was nicht hinderte, dass sie später eine universelle Erweiterung erfuhren.

Die materiellen Rechtsvorschriften eines solchen Abkommens wären relativ leicht abzufassen. Möglicherweise würde es genügen, dass die Unterzeichnerstaaten sich verpflichten, die Mindestregeln der Vereinten Nationen auf die Behandlung von Häftlingen anzuwenden, wobei präzisiert werden könnte, dass diese Vorschriften, was heute noch nicht der Fall ist, auf alle inhaftierten Personen vom Augenblick ihrer Verhaftung an anwendbar sein sollen. Andere Vorschriften, namentlich solche über das Recht auf Verteidigung, könnten aus dem Pakt von 1966 über die bürgerlichen und politischen Rechte übernommen werden.

Hingegen wird die Redaktion der Vorschriften über die *Kontrolle*, ein noch wenig beschrittenes Gebiet, erheblich mehr Fantasie und juristischen Scharfsinn erfordern; denn ist das Abkommen erst einmal in Kraft und von zahlreichen Staaten unterschrieben, so ist es nur äusserst schwierig abzuändern. Insbesondere wird man auf die Klausel¹⁾ verzichten müssen, wonach nur der Häftling – der im allgemeinen dazu selbst ausserstande ist – oder seine Angehörigen – die allzu oft terrorisiert werden – eine Untersuchung auslösen können. Ebenso sollte man auf die Einschränkung verzichten, wonach zuerst die innerstaatlichen Rechtsmittel ausgeschöpft sein müssen. Dagegen sollten Kommissionen gebildet werden, die von Land zu Land reisen und *unangemeldet* jedes Gefängnis oder jeden Polizeiposten und vielleicht sogar psychiatrische Anstalten besuchen können.

Das Internationale Rote Kreuz, insbesondere das IKRK, könnte unter Umständen zusammen mit den nationalen Rotkreuzgesellschaften der besuchten Länder eine wichtige Rolle bei der Durchführung eines solchen Abkommens übernehmen, vor allem weil das Rote Kreuz bei den Staaten ein gutes «Markenimage» hat. Verfolgt man diese Idee noch weiter, so kann man sich angesichts der oft völligen Machtlosigkeit der UNO im Bereich der Haft fragen, *ob letztlich das Internationale Rote Kreuz nicht die einzige Institution der Welt ist, die in diesem Bereich wirksam handeln kann.* Dies wäre selbstverständlich nur möglich, wenn es seine Tätigkeit zugunsten der Häftlinge ausdehnen würde – nötigenfalls auf der Grundlage von Rahmenvereinbarungen mit den Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens.

¹⁾ Die noch in der Erklärung über die Folter enthalten ist, welche an der letzten Tagung der UNO über die Verbrechensverhütung und die Behandlung von Straffälligen angenommen wurde.

Um einem solchen Abkommen zur vollen Wirksamkeit zu verhelfen, könnte man selbstverständlich die Schaffung eines *internationalen Gerichtshofes* ins Auge fassen, der berechtigt wäre, Urteile zu fällen verbunden mit Sanktionen wie zum Beispiel Schadenersatz, Aufhebung von irregulären Urteilen, Bestrafung von Beamten, die Misshandlungen begangen haben, oder aber Überführung von Gefangenen – mit deren Zustimmung – in Gefängnisse eines anderen Unterzeichnerstaates. Da sich jedoch alle Versuche in dieser Richtung bisher als unrealisierbar erwiesen haben, dürfte diese Möglichkeit nur für die ferne Zukunft in Betracht kommen.

Wie man sieht, handelt es sich um ein ehrgeiziges Programm, das vielleicht wie seinerzeit die Pläne von Henry Dunant als utopisch abgetan wird. Die Kritiker werden nicht versäumen, zu erklären, dass ein Abkommen, welches das Los der Häftlinge verbessern soll und gerade die Staaten verpflichtet, die die Gefangenen gut behandeln, nicht von Interesse ist. Doch wer so argumentiert, vergisst, dass die Verankerung eines sozialen Fortschritts in Gesetzen oder Abkommen immer in den Kreisen erfolgte, die den Fortschritt zuerst wenigstens teilweise verwirklicht hatten. So entstanden die ersten Arbeitszeitgesetze in sozial fortgeschrittenen Ländern, die ersten Kollektivverträge wurden in den am besten organisierten Industriezweigen abgeschlossen, und die internationalen Übereinkommen über das Arbeitsrecht wurden zuerst von den Staaten unterzeichnet, in denen dieses Recht sich schon entwickelt hatte.

Es versteht sich von selbst, dass das Hauptinteresse eines solchen Abkommens, zu dem die Schweiz die Initiative ergreifen könnte, in der Hoffnung liegt, dass es einen «Schneeballeffekt» haben wird, dass andere Staaten sich ihm anschliessen werden. Wir glauben nicht, dass wir damit einen übertriebenen Optimismus zum Ausdruck bringen. Die öffentliche Meinung ist für diese Probleme mehr und mehr offen, und zwar einmal wegen der gegenwärtigen Entwicklung im Bereich der Folter, die geradezu eine Geißel unserer Epoche zu sein scheint, und zum zweiten wegen der Vorstösse zahlreicher *gouvernementaler* und *nichtgouvernementaler* Organisationen zugunsten einer Verwirklichung der Menschenrechte. Wir denken hierbei vor allem an die intensive Öffentlichkeitsarbeit von Organisationen wie Amnesty International, an die beachtliche Arbeit des Roten Kreuzes, die noch viele Entwicklungsmöglichkeiten in sich birgt, an die tiefe Bewegung in den Kirchen und an die Versuche der UNO in dieser Richtung, auch wenn letztere aus den genannten Gründen nicht immer von Erfolg gekrönt sind. Die Initiativen in diesem Bereich werden meistens von dem Gefühl der Ohnmacht derjenigen gelähmt, die die Lage der Häftlinge verbessern wollen. Doch wie schon die Tatsache allein, dass eine echte Bewegung vorhanden ist, so wird sicherlich auch die Existenz eines wirksamen Abkommens für alle Leute guten Willens eine Ermutigung sein. Der Beitritt zum Abkommen dürfte für gewisse europäische Staaten, die schon heute die Verteidigung der Menschenrechte sehr ernst nehmen, kaum Probleme bieten. Ein günstiges Echo ist wohl ebenfalls von den entwickelten demokratischen Ländern in andern Teilen der Erde zu erwarten. Im übrigen

ist es wichtig, dass auch einige Staaten aus der Dritten Welt von Anfang an an der Ausarbeitung eines solchen Abkommens teilnehmen und dass durch das Abkommen selbst ein gewisses Verhältnis zwischen der materiellen Lage der Gefangenen (Unterbringung, Nahrung usw.) und derjenigen der in Freiheit Lebenden desselben Landes umschrieben wird.

Ergänzend sei noch bemerkt, dass der häufige und durchaus normale politische Wechsel in gewissen Entwicklungsländern eher ein günstiger Faktor für das Abkommen ist. Man darf in der Tat hoffen, dass der Sturz eines diktatorischen oder Polizeiregimes für die Nachfolger ein Grund ist, um institutionelle Hindernisse gegen Auswüchse zu errichten, unter denen die eigenen Anhänger gelitten haben oder unter denen sie bei einer Rückkehr zu den früheren Verhältnissen wieder leiden könnten. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Erfolgchancen durchaus wirklich zu sein scheinen und in jedem Fall weniger illusorisch sind als die Hoffnung, dass eines Tages ein universelles Übereinkommen wirksam wird.

Selbst wenn ein Abkommen im beschriebenen Sinn nicht alle erwünschten Unterschriften erhalten sollte, so wird doch seine Existenz allein zweifellos ein Beispiel, ein Zeichen, eine Ermutigung für diejenigen sein, die für die Menschenrechte kämpfen. Wenn, wie wir annehmen, der Schlüssel für den tatsächlichen Erfolg in diesem Bereich in der Schaffung einer internationalen Kontrolle liegt, so wird das Abkommen beweisen, dass eine solche möglich ist. Die Erfahrungen von Kontrollkommissionen und die Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs werden wertvolles Material für die Ausbildung eines neuen Rechts bieten. Das Argument, dass eine internationale Kontrolle eine Einschränkung der nationalen Souveränität sei, wird sein Gewicht verlieren, wenn Staaten wie die Schweiz, wo die Tradition der Unabhängigkeit so stark ist, bereit sind, eine solche Kontrolle zuzulassen.

Niemand kann sagen, ob es sich dabei um einen entscheidenden Schritt zur Verbesserung des traurigen Loses der politischen Häftlinge handeln wird oder um einen dieser «kleinen Schritte», die durch die Verhandlungen der letzten Zeit so in Mode gekommen sind. Wie dem auch sei: Die Schweiz, traditioneller Zufluchtsort für Verfolgte, Wiege des Roten Kreuzes und so vieler anderer humanitärer Organisationen, hat immer beschränkte, aber konkrete Lösungen den grossartigen und verschwommenen Erklärungen vorgezogen und scheint deshalb dafür bestimmt zu sein, den Weg in die neue Richtung zu weisen.