

82.043

B e r i c h t

über die schweizerische Menschenrechtspolitik

vom 2. Juni 1982

Frau Präsidentin, Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik und beantragen Ihnen, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im weiteren beantragen wir, die folgenden Postulate abzuschreiben:

1977 P 77.433 Europäische Menschenrechtskonvention.
Landesrecht (S 29.11.77, Dobler)

1979 P 78.508 Menschenrechte.
Bericht (N 22.3.79, Nanchen)

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

2. Juni 1982 Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Honegger
Der Bundeskanzler: Buser



Uebersicht

Frau Nationalrat Nanchen äussert in dem vom Bundesrat entgegengenommenen Postulat die Ansicht, dass die Schweiz sich im Rahmen ihrer Aussenpolitik zwar heute schon für die Verwirklichung und den Schutz der Menschenrechte einsetze, dass sie aber mehr dafür tun könnte. Der Bundesrat teilt diese Auffassung.

Nachdem der Bundesrat schon bei der Behandlung anderer parlamentarischer Geschäfte auf einzelne Punkte des Postulats hat eintreten können, behandelt er im vorliegenden Bericht das Postulat in seiner Gesamtheit. Zusätzlich berichtet er - wie es das Postulat Oehler angeregt hat - über die Respektierung der Menschenrechte im Rahmen der Europäischen Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Als Fortführung des Berichtes über den Abschluss eines internationalen Uebereinkommens zum Schutz politischer Häftlinge, den er als Antwort auf die Motion Schmid vorgelegt hat, unterrichtet der Bundesrat über weitere Arbeiten zum Schutze von Personen, denen die Freiheit entzogen ist. Schliesslich behandelt der Bericht die im Postulat Dobler aufgeworfenen Fragen zur Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Aus Gründen, die Konstanten schweizerischer Aussenpolitik entsprechen, kommt der Bundesrat zum Schluss, dass die Ratifikation der beiden Internationalen Pakte von 1966 über die Menschenrechte und die Ratifikation der Europäischen Sozialcharta zusammen mit dem Ihnen bereits beantragten Beitritt der Schweiz zur UNO für die Verwirklichung der geforderten Menschenrechtspolitik von entscheidender Bedeutung sind. Erst damit wird die Schweiz über die notwendigen vertraglichen und institutionellen Grundlagen verfügen.

Der Bundesrat ist der Meinung, dass es sich die Schweiz, die sich ihrer humanitären Rolle verpflichtet weiss, nicht zuletzt aus Solidarität mit anderen Völkern schuldig ist, eine globale und kohärente internationale Menschenrechtspolitik zu führen.

B e r i c h t

1 EINLEITUNG11 Postulat Nanchen

Am 2. Oktober 1978 reichte Frau Nanchen im Nationalrat ein Postulat mit folgendem Wortlaut ein:

Der Bundesrat wird aufgefordert, der Bundesversammlung einen Bericht darüber abzugeben, welche Möglichkeiten für ihn bestehen, seinen Einsatz zum Schutz der Menschenrechte zu verstärken und zwar

- im Rahmen der bestehenden Instrumente (Genfer Konvention zum Schutze der Menschenrechte; Europäische Menschenrechtskonvention; Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa),
- innerhalb der verschiedenen Organisationen, die sich für die Menschenrechte einsetzen (Internationales Komitee vom Roten Kreuz, "Amnesty International", Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe usw.), oder
- durch den Beitritt zu internationalen Vereinbarungen der Vereinten Nationen über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und die zivilen und politischen Rechte.

Der Bericht müsste untersuchen, inwieweit ähnliche humanitäre Kriterien, wie sie im Gesetz über die Kriegsmaterialausfuhr aufgeführt sind, auch für die Anwendung der Gesetze über die Exportrisikogarantie und die Investitionsrisikogarantie in Betracht kommen könnten.

Der Bundesrat wird ferner aufgefordert, in diesem Bericht Auskunft zu geben über den Stand der Vorarbeiten zum Abschluss eines internationalen Abkommens über den Schutz politischer Gefangener, das von der Motion Werner Schmid verlangt wurde.

Dieses Postulat wurde im Nationalrat, zusammen mit der Motion Oehler vom 27. September 1978 über die Menschenrechte im Rahmen der Europäischen Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), am 22. März 1979 behandelt. Dabei

erklärte sich der Vorsteher des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten im Namen des Bundesrates bereit, das Postulat Nanchen entgegenzunehmen (Amtl. Bull. N 1979 395). Bezüglich der am gleichen Tag als Postulat angenommenen Motion Oehler versicherte Bundesrat Aubert, dass er dem Parlament über die Folgen der KSZE berichten und dabei die Konsequenzen darstellen werde, die sich für die schweizerische Aussenpolitik ergeben (Amtl. Bull. N 1979 395).

Seither hatte der Bundesrat verschiedentlich Gelegenheit, seine Ansicht zu einzelnen Punkten des Postulats Nanchen darzulegen, namentlich in seiner Botschaft vom 18. Februar 1981 über die Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen (BB1 1981 I 953) sowie in seiner Antwort vom 26. August 1981 auf die Interpellation Crevoisier vom 2. Juni 1981, die sich mit den Menschenrechten und insbesondere mit den internationalen Verträgen auf diesem Gebiet befasste (Amtl. Bull. N 1981 1341).

12 Der Ursprung des Menschenrechtsschutzes auf internationaler Ebene

Der Begriff "Menschenrechte" ist das Ergebnis einer langen philosophischen, politischen, sozialen und religiösen Entwicklung, welche nach der Magna Charta des Königs Johannes ohne Land vom 12. Juni 1215 und der "Petition of Rights" vom 7. Juni 1628 in England einen ersten Abschluss in den Vereinigten Staaten von Amerika fand. Am 4. Juli 1776 erklärte der Kongress, "... dass alle Menschen gleich geboren sind; dass sie von ihrem Schöpfer mit gewissen unveräusserlichen Rechten ausgestattet sind; dass zu diesen Leben, Freiheit und das Streben nach Glückseligkeit gehören". Zu Beginn waren demnach die Menschenrechte in erster Linie eine Sache der nationalen Zuständigkeit. Erst nach der Französischen Revolution kam die internationale Dimension hinzu. In dieser Hinsicht war die "Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte"

vom 26. August 1789 von grossem Einfluss. Trotz dieser Fortschritte gab es aber damals für die Menschenrechte keinen Schutz auf internationaler Ebene.¹⁾

Noch in jüngerer Vergangenheit bestand allgemein die Ansicht, dass es ausschliesslich Sache des einzelnen Staates sei, wie er seine Bürger behandle; lediglich wenn ein Staat auf seinem Territorium die Anwesenheit von Ausländern zulies, war er gemäss dem Völkergewohnheitsrecht verpflichtet, ihnen ein Mindestmass an Rechtsschutz zu gewähren (Regel des sogenannten Minimumstandards). Dieser Verpflichtung, deren Existenz auch heute noch allgemein anerkannt ist, entsprach - und entspricht weiterhin - das Recht eines jeden Staates, den diplomatischen Schutz für seinen Staatsangehörigen im Ausland auszuüben, wenn gewisse Voraussetzungen erfüllt sind. Nach dem Zweiten Weltkrieg entstand mit der Internationalisierung der Grundrechte ein neues Konzept: Die legitimen Interessen des Individuums sollen geschützt sein, ungeachtet der Staatsangehörigkeit.²⁾

Sicherlich ist die internationale Anerkennung der Grundrechte eines der bedeutendsten Ereignisse der Nachkriegszeit. In der Präambel der Charta der Vereinten Nationen haben die "Völker der Vereinten Nationen" ihren Glauben an die Grundrechte verkündet. Artikel 1 der Charta bestimmt, dass eines der Ziele

- 1) Vgl. aber die Entwicklung des Rechtes der Genfer Rotkreuzabkommen, die mit der Annahme des ersten Genfer Abkommens von 1864 zur Verbesserung des Loses der verwundeten Soldaten der Armeen im Felde einsetzte (Botschaft des Bundesrates vom 18. Feb. 1981 über die Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen; BB1 1981 I 959).
- 2) Das vom Völkerbund errichtete System des internationalen Schutzes der Rechte der Minderheiten bestand nur zugunsten von Angehörigen ethnischer, religiöser oder sprachlicher Minderheiten in Europa. Vgl. im weiteren die im Rahmen des Völkerbundes angenommenen internationalen Übereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei (SR O.311.37) und zur Unterdrückung des Frauen- und Kinderhandels (SR O.311.33 und O.311.34).

der Vereinten Nationen ist, "internationale Zusammenarbeit zu erzielen, um ... die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für jedermann ohne Unterschied von Rasse, Geschlecht, Sprache oder Religion zu fördern und zu festigen". Mit dieser Bestimmung antworteten die an der Konferenz von San Francisco (1945) vertretenen Staaten auf die Greuel des Krieges, und sie wollten damit den Zusammenhang unterstreichen, der zwischen der Achtung der Menschenrechte, der Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit besteht.

Die Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die Generalversammlung am 10. Dezember 1948 war eine entscheidende Etappe auf dem Wege der Internationalisierung des Menschenrechtsschutzes.¹⁾ Seither hat die Allgemeine Erklärung einen weitreichenden Einfluss ausgeübt. Als Quelle und Leitbild für die nationale und internationale Gesetzgebung bildet sie die Grundlage für Verträge zum Schutze der Menschenrechte, wie sie auf universeller Ebene, namentlich die beiden Internationalen Pakte der UNO von 1966 über die Menschenrechte, und auf regionaler Ebene, zum Beispiel die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950 (SR O.1), abgeschlossen worden sind.

¹⁾ Der Text der Erklärung ist im Anhang zu diesem Bericht veröffentlicht. Vgl. hiezu auch die Botschaft des Bundesrates vom 21. Dezember 1981 über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO), Anhang 3; BBl 1982 I 671 (im folgenden zitiert als UNO-Botschaft).

Der Schutz der Menschenrechte, wie er im positiven Recht verankert ist, widerspiegelt eine bestimmte Auffassung vom Verhältnis zwischen dem Einzelnen und der Gesellschaft; er ist Ausdruck der grundsätzlichen, vorherrschenden Ideen in diesem Bereich. Als die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte verkündet wurde, war sie - sowohl hinsichtlich der herkömmlichen individuellen Freiheit als auch hinsichtlich der sozialen und wirtschaftlichen Rechte - Ausdruck einer gemeinsamen Auffassung, welche für die überwiegende Mehrheit der damals bestehenden Staaten annehmbar war. In der Tat stimmten die Staaten darin überein, dass "die Anerkennung der allen Mitgliedern der menschlichen Familie innewohnenden Würde und ihrer gleichen und unveräußerlichen Rechte die Grundlage der Freiheit, der Gerechtigkeit und des Friedens in der Welt bildet", wie es in der Präambel der Erklärung heisst.

Diese liberale und individualistische Interpretation¹⁾ der Menschenrechte, wie sie durch die Allgemeine Erklärung bekräftigt wurde, fand sich in der Folge bald einmal mit neuen Konzeptionen konfrontiert; diese beruhen auf anderen Ideologien, die zum Teil mit dem Phänomen der Entkolonialisierung, welches die sechziger Jahre prägte, in Zusammenhang gebracht werden müssen.

Die von den kommunistischen Staaten vertretene Konzeption leitet die Menschenrechte nicht aus der Natur der Menschen ab, sondern aus der Stellung des Einzelnen im sozialen Produktionsprozess. Den sozialen und wirtschaftlichen Rechten kommt dabei auf Kosten der klassischen Individualrechte

1) Diese Konzeption findet sich auch in der interamerikanischen Menschenrechtskonvention, welche am 22. November 1969 in San José (Costa Rica) durch die Organisation der amerikanischen Staaten angenommen worden ist.

überragendes Gewicht zu. Die Verfassungen dieser Staaten garantieren ihren Bürgern die individuellen Freiheiten nur, soweit es "den Interessen des Volkes entspricht und um sozialistische Systeme zu festigen und zu fördern" (s. zum Beispiel die Artikel 50 und 51 der Verfassung der Sowjetunion vom 7. Okt. 1977). Die Unterordnung der Menschenrechte unter die Forderungen der Gesellschaft und des Staates bringt es mit sich, dass internationale Abkommen über den Schutz der Menschenrechte in der internen Rechtsordnung dieser Staaten nur insoweit Anwendung finden, als sie sich mit dem sozialen, wirtschaftlichen und politischen System vereinbaren lassen.

Für zahlreiche Staaten, die in den vergangenen dreissig Jahren unabhängig wurden, sind die Menschenrechte in fester Verbindung mit den Rechten der Völker gesehen. Diese in erster Linie soziale Betrachtungsweise verneint aber keineswegs den individualistischen Charakterzug der Menschenrechte, das heisst, dass diese Rechte zugunsten der Individuen bestehen. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker seinerseits wird als mit der wirtschaftlichen Entwicklung verknüpft betrachtet, was zur Statuierung eines allgemeinen Rechts auf wirtschaftliche Entwicklung geführt hat. Wieweit die Menschenrechte und Grundfreiheiten ausgeübt werden können, hängt stark vom Fortschritt der nationalen und internationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik ab. Diese Konzeption hat ihren Niederschlag in der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker gefunden¹⁾, die von der Organisation der Afrikanischen Einheit im Jahre 1981 angenommen worden ist. Die Charta unterstreicht nicht nur die Bedeutung der Individualrechte und der Rechte der Völker, sondern hebt auch den Gedanken hervor, dass diesen Rechten Pflichten gegenüber Familie und Gesellschaft entsprechen.

1) In ihrer Resolution 36/154 vom 29. Januar 1982 hat die Generalversammlung die Bedeutung von regionalen Instrumenten zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte anerkannt.

Ihren Ausdruck haben diese neuen Konzeptionen auch in verschiedenen Texten der Vereinten Nationen gefunden, namentlich der Resolution 32/130 der Generalversammlung vom 16. Dezember 1977¹⁾, die erklärt, dass die Menschenrechte und Grundfreiheiten unteilbar und untrennbar sind und dass der volle Genuss der bürgerlichen und politischen Rechte nur bei gleichzeitiger Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte möglich ist. Nach dieser Resolution muss im weiteren vorab dort nach Lösungen gesucht werden, wo die Menschenrechte der Völker und des Einzelnen massiv und offenkundig verletzt, d.h. durch Apartheid, andere Formen von Rassendiskriminierung, Kolonialismus, Fremdherrschaft oder fremde Besetzung unterdrückt werden. Schliesslich erklärt die Resolution, dass die Verwirklichung einer neuen Weltwirtschaftsordnung eine wesentliche Bedingung für die wirksame Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten ist. Später hat die Generalversammlung zu wiederholten Malen erklärt, dass das Recht auf Entwicklung ein unveräusserliches Menschenrecht ist; Frieden und internationale Sicherheit seien wesentliche Elemente für die volle Verwirklichung dieses Rechtes (Resolution 36/133 vom 14. Dez. 1981).

132

Wir sind der Auffassung, die Tendenz, die neuen, nicht untrennbar mit der menschlichen Person verbundenen, sondern auf kollektiven Forderungen abgestützten Rechten (vgl. oben Ziff. 131 am Schluss) die Anerkennung verschaffen will, dürfe nicht dazu führen, dass die überragende Bedeutung der bürgerlichen und politischen sowie, der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte relativiert wird.

1) Die Resolution trägt den Titel "Andere Methoden und Mittel, die sich im Rahmen der Vereinten Nationen anbieten, um eine wirksamere Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu ermöglichen". Vgl. auch die UNO-Botschaft (BB1 1982 I 674).

In Ihrer Empfehlung 829 (1978) vom 27. Januar 1978 über die Menschenrechte in der Welt hat die Beratende Versammlung des Europarates namentlich erklärt, dass die Menschenrechte mehr und mehr zu den Faktoren der täglichen internationalen Beziehungen zu zählen sind. In den zwischenstaatlichen Beziehungen spielen denn auch nunmehr die Menschenrechte eine bedeutende Rolle. Die Respektierung der Menschenrechte und Grundfreiheiten ist heute als völkerrechtliche Verpflichtung aufzufassen. So kann sich gemäss der Praxis der Vereinten Nationen ein Staat nicht hinter dem Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten verschanzen, um zu verhindern, dass die Situation der Menschenrechte in seinem Hoheitsbereich zum Beispiel in einem internationalen Gremium diskutiert oder von anderen Staaten zum Anlass für Demarchen genommen wird. Das Inkrafttreten der Internationalen Pakte über die Menschenrechte (1976) stellte die Krönung der Anstrengungen der Vereinten Nationen dar, eine eigentliche Charta der Menschenrechte zu errichten. Diese Pakte und das in der Schlussakte von Helsinki vom 1. August 1975 (BBl 1975 II 924) enthaltene Prinzip Nr.VII über die gegenseitigen Beziehungen der KSZE-Teilnehmerstaaten (vgl. Ziff. 223) haben in weitem Masse dazu beigetragen, die Respektierung der Menschenrechte aus dem Bereich der ausschliesslich eigenen Zuständigkeit der Staaten herauszulösen und zum Gegenstand des internationalen Interesses zu machen.

Wenn auch die Menschenrechte ein wichtiges Element der internationalen Beziehungen geworden sind, so stösst doch die Internationalisierung des Schutzes der Menschenrechte immer noch auf grosse Hindernisse. Viele Staaten, die eine strikte Auffassung von der Souveränität vertreten, rufen weiterhin das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten an, um allgemeine oder auch gegen sie selbst gerichtete Kritik wegen Missachtung der Menschenrechte abzuwehren. Im weiteren bestehen immer noch grosse Meinungsverschiedenheiten über die Natur und den Inhalt der Menschenrechte, wobei

zwar das Prinzip ihres Schutzes als Regel des heute geltenden Völkerrechtes anerkannt ist. Damit besteht ein Widerspruch zwischen dem bisher erreichten Fortschritt im Bemühen, den Menschenrechtsschutz durch internationale Regeln zu verstärken, und der tatsächlichen Respektierung dieser Rechte in der Welt.

Darüberhinaus bestehen noch ernsthafte Meinungsverschiedenheiten über die Schaffung und den späteren Ausbau von Mitteln und Methoden, die eine internationale Kontrolle über die von den Staaten eingegangenen Verpflichtungen zum Schutze der Menschenrechte des Einzelnen ermöglichen sollen. Der Schutzmechanismus ist aber ein entscheidendes Element jeder Politik, die auf einen besseren Schutz der Menschenrechte auf internationaler Ebene abzielt; wir werden noch auf diesen Punkt zurückkommen. Hier beschränken wir uns vorläufig auf die Feststellung, dass die internationalen Schutzmechanismen erst rudimentär ausgebildet sind, ausgenommen das von der Europäischen Menschenrechtskonvention errichtete System (vgl. unten Ziff. 222).

2 DIE SCHWEIZ UND DIE MENSCHENRECHTE

21 Der Schutz der Menschenrechte auf bilateraler Ebene

211 Die Interventionen des Bundesrates für die Achtung der Menschenrechte in Friedenszeiten

Der Bundesrat hat in den letzten Jahren wiederholt ausgeführt, dass er jede Verletzung der Menschenrechte verurteilt, unter welchem politischen Regime auch immer sie sich ereignet. Diese Grundhaltung, die mit unserem Neutralitätsstatus vollkommen vereinbar ist, fand ihren Ausdruck zum Beispiel im Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention sowie in der Unterstützung der Initiativen, die im Rahmen der KSZE, deren Schlussakte im Jahre 1975 in Helsinki unterzeichnet wurde,

zum Schutz der Menschenrechte ergriffen worden sind. Auf der Grundlage dieser internationalen Instrumente kann der Bundesrat, wenn seiner Ansicht nach eine Menschenrechtsverletzung eine Demarche erfordert, bei anderen Staaten direkt vorstellig werden. In Berücksichtigung der Tatsache, dass der Schutz der Menschenrechte einen Bestandteil der internationalen Beziehungen bildet (vgl. oben Ziff. 14), verurteilt der Bundesrat, wenn er es für angebracht erachtet, immer wieder jede schwere und wiederholte Menschenrechtsverletzung, insbesondere die Folter und das Verschwindenlassen von Personen.

Die Politik des Bundesrates im Bereich der humanitären Interventionen muss, um glaubwürdig zu bleiben, kohärent sein und auf objektiven Kriterien beruhen. Seine Interventionen entsprechen im wesentlichen humanitären Erwägungen und den Forderungen der internationalen Solidarität. Sie konzentrieren sich nicht auf bestimmte Weltregionen, und der Bundesrat unternimmt seine Vorstösse ungeachtet des politischen Regimes der betreffenden Regierungen. Dabei kommt dem Kriterium der Wirksamkeit besondere Bedeutung zu. So hat eine Demarche grössere Erfolgsaussichten, wenn sie bei einer Regierung unternommen wird, mit der die Schweiz enge Beziehungen unterhält und mit der sie gegenseitige Interessen verbindet. Zudem können die allgemeinen schweizerischen Interessen nicht ausser Acht gelassen werden, und in bestimmten Fällen ist es angebracht, die Empfindsamkeit der öffentlichen Meinung in der Schweiz mit in Betracht zu ziehen.

Ein anderes wichtiges Kriterium ist die Art der Menschenrechtsverletzung. Es gilt, zwischen dem Einzelfall und den Situationen massiver und offenkundiger Menschenrechtsverletzungen zu unterscheiden. In den Einzelfällen verfolgt die Intervention hauptsächlich das Ziel, das Los der Opfer zu verbessern. Diese sind oft Personen, die eine Bindung zu unserem Land haben (Schweizerbürgerrecht, Familien- oder Geschäftsbeziehungen, Einreiseerlaubnis in die Schweiz usw.). In Situationen massiver und offenkundiger Menschenrechtsverletzungen, die

sich gegen einen Teil der Bevölkerung eines Staates richten, zielt die Intervention darauf ab, einer systematischen Politik der Regierung ein Ende zu setzen. Auch in diesen Fällen ist sorgfältig abzuschätzen, welches Ergebnis man vernünftigerweise von einer Intervention erwarten kann.

Jede Demarche muss auf objektiven und sicheren Informationen beruhen. Dabei können die humanitären Organisationen, gouvernementale und nicht-gouvernementale, aufgrund ihrer Tätigkeit eine wichtige Informationsquelle sein, ohne die es oft schwierig wäre, in geeigneter Weise zu intervenieren. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten unterhält denn auch enge Beziehungen insbesondere mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz und der Liga der nationalen Rotkreuzgesellschaften. Es pflegt ferner Kontakte mit nicht-gouvernementalen Organisationen wie der Internationalen Juristenkommission und Amnesty International. Diese Organisationen spielen eine wichtige Rolle, indem sie die nationale und internationale öffentliche Meinung auf Menschenrechtsverletzungen aufmerksam machen.

Die Form der Intervention hängt vor allem vom Ergebnis ab, das es zu erreichen gilt, und kann je nach den Umständen sehr unterschiedlich sein. Es kann sich um eine diskrete Intervention bei den Behörden des betreffenden Landes handeln, oder auch um eine offizielle Demarche auf höchster Ebene, begleitet von einer öffentlichen Erklärung, in der eine bestimmte Politik missbilligt wird. In seiner Botschaft vom 21. Dezember 1981 über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen betont der Bundesrat, dass er im Falle des UNO-Beitritts unseres Landes sich im konkreten Fall weiterhin mit den Mitteln der traditionellen Diplomatie für die Achtung der Menschenrechte einsetzen und es im Rahmen des Möglichen vermeiden wird, sich an öffentlichen Verurteilungen gewisser Staaten zu beteiligen (BBl 1982 I 561).

212 Die Interventionen des Bundesrates für die
Achtung des in bewaffneten Konflikten
anwendbaren humanitären Völkerrechts

Die Schweiz spielt seit der Gründung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) im Jahre 1863 eine wichtige Rolle bei der Ausarbeitung des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts.¹⁾ Sie ist, wie beinahe alle Staaten der Welt, Vertragspartei der Genfer Abkommen zum Schutze der Kriegsgesopfer. Die Vertragsstaaten sind nicht nur verpflichtet, die Abkommen einzuhalten, sondern auch deren Einhaltung unter allen Umständen durchzusetzen. So hat der Bundesrat verschiedentlich Staaten, die in bewaffnete Konflikte verwickelt waren, an ihre Pflicht erinnert, das in bewaffneten Konflikten anwendbare Völkerrecht zu achten. Den Grundsatz der Verpflichtung, die Genfer Abkommen einzuhalten und deren Einhaltung durchzusetzen, hat die XXIV. Internationale Rotkreuzkonferenz in Manila im Jahre 1981 mit ihrer Resolution Nr. VI feierlich in Erinnerung gerufen. Die Schweiz war einer der Haupturheber dieser Resolution.

22 Der Schutz der Menschenrechte auf regionaler Ebene

221 Der Schutz der Menschenrechte im Rahmen
des Europarates

221.1

Gemäss Artikel 1 seiner Satzung (SR 0.192.030) hat der Europarat das Ziel, "eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern zum Schutze und zur Förderung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, herzustellen und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern". Dieses

¹⁾ Vgl. Botschaft vom 18. Februar 1981 über die Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen zum Schutze der Kriegsgesopfer (BB1 1981 I 961).

Ziel soll insbesondere "durch den Schutz und die Fortentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten" verfolgt werden. Jeder Staat, der Mitglied des Europarates wird, "erkennt den Grundsatz der Vorherrschaft des Rechts und den Grundsatz an, dass jeder, der seiner Hoheitsgewalt unterliegt, der Menschenrechte und Grundfreiheiten teilhaftig werden soll"; er verpflichtet sich, bei der Erfüllung des vorgängig definierten Ziels aufrichtig und tatkräftig mitzuarbeiten (Art. 3 der Satzung).

Diese Bestimmungen der Satzung des Europarates sind, bezogen auf die bürgerlichen und politischen Rechte und die Grundfreiheiten, in der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention) vom 4. November 1950 und ihren Zusatzprotokollen näher ausgeführt. Diese Konvention, die zurzeit mit einer Ausnahme alle Mitgliedstaaten des Europarates bindet, bringt eine den demokratischen Staaten Westeuropas gemeinsame Auffassung von den Menschenrechten zum Ausdruck. Zudem schuf sie ein eigenes System der Kollektivgarantie der Menschenrechte, indem sie eine Europäische Kommission und einen Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte errichtete und beauftragte, die Einhaltung der Verpflichtungen, welche die Vertragsstaaten übernommen haben, sicherzustellen.

Im Bereich der sozialen und wirtschaftlichen Rechte bildet die Europäische Sozialcharta, die am 18. Oktober 1961 in Turin unterzeichnet wurde, das Gegenstück zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Sie wurde bisher von 13 Mitgliedstaaten des Europarates ratifiziert. Die Charta definiert die Ziele der sozialen Gesetzgebungen der Vertragsstaaten. Sie sieht ein Kontrollsystem vor, das auf der Vorlage periodischer Berichte beruht. Die von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) ausgearbeiteten Bestimmungen und Mechanismen dienen dabei in weitem Masse als Vorlage.

Am 27. April 1978 genehmigten die Aussenminister der Mitgliedstaaten des Europarates im Ministerkomitee eine Erklärung zu den Menschenrechten, in der sie die Bedeutung der Europäischen

Menschenrechtskonvention bekräftigten und bestimmten, dass der Ueberprüfung der Möglichkeiten, die Liste der Individualrechte, insbesondere im sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Bereich, zu erweitern, Vorrang einzuräumen sei. Die Europaratsstaaten haben sich ebenfalls verpflichtet, am Schutz und an der Fortentwicklung der Menschenrechte mit dem Ziel tatkräftig mitzuwirken, um den Frieden und die Sicherheit in der Welt sowie die internationale Zusammenarbeit zu stärken und zum wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt aller Völker beizutragen.

Die mit dieser Erklärung bestimmten Ziele und eingegangenen Verpflichtungen werden im zweiten, mittelfristigen Plan der intergouvernementalen Tätigkeit des Europarats für den Zeitraum 1981 bis 1986 näher ausgeführt. Dieser Plan legt das Schwergewicht auf die Notwendigkeit, den Schutz des Einzelnen zu verstärken, indem die durch die Menschenrechtskonvention gebotenen Garantien konsolidiert und neue Initiativen im Bereich der Individualrechte auf sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Ebene ergriffen werden.

Auf dem Gebiet der auswärtigen Beziehungen hat das Ministerkomitee, insbesondere in Beantwortung von Interventionen von Mitgliedern der Beratenden Versammlung, in den letzten Jahren wiederholt die Sorge der Mitgliedstaaten angesichts der zahlreichen Menschenrechtsverletzungen in verschiedenen Weltregionen zum Ausdruck gebracht. Es erinnerte daran, dass der Schutz der Menschenrechte im Staat und die Stärkung von Gerechtigkeit und Frieden in der Welt zusammengehören.

Verschiedene Male bekräftigte das Ministerkomitee unzweideutig, dass die Bekämpfung des Terrorismus in all seinen Formen für den Erhalt der demokratischen Einrichtungen in den Mitgliedstaaten des Europarates unbedingt notwendig ist.¹⁾ Es

1) Am 15. Januar 1982 verabschiedete das Ministerkomitee eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten (R (82) 1) über die internationale Zusammenarbeit zur Verfolgung und Unterdrückung von Terrorakten.

verabschiedete zudem am 14. Mai 1981 die "Erklärung über die Intoleranz - eine Bedrohung für die Demokratie", die ausdrücklich alle Formen der Intoleranz verurteilt, welches auch immer deren Ursprung, Beweggründe oder Ziele sind. Schliesslich nahm das Ministerkomitee am 29. April 1982 eine Erklärung über die Meinungsäusserungs- und Informationsfreiheit an, in der es namentlich die Verpflichtung der Mitgliedstaaten auf die für jede demokratische und pluralistische Gesellschaft grundlegenden Prinzipien der Meinungsäusserungs- und Informationsfreiheit unterstrich.

221.2

Mit ihrem Beitritt zum Europarat am 6. Mai 1963 verpflichtete sich die Schweiz, aufrichtig und tatkräftig an der Erfüllung der satzungsgemässen Aufgaben dieser Organisation mitzuarbeiten. Im Bereich des Schutzes der Menschenrechte waren unsere Bemühungen zuallererst auf die Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention ausgerichtet, welche am 28. November 1974 erfolgte. Wir beabsichtigen, Ihnen eine Botschaft über die Genehmigung des 1. Zusatzprotokolls zur Konvention und des Protokolls Nr. 4 zu unterbreiten. Das Zusatzprotokoll hat die Schweiz bereits am 19. Mai 1976 unterzeichnet; das Protokoll Nr. 4 anerkennt verschiedene zusätzliche Rechte und Freiheiten.

Entsprechend der Politik, die wir in unserem Bericht vom 16. November 1977 über die Schweiz und die Konventionen des Europarates (BBl 1977 III 870) wie auch in unserem Bericht vom 18. Januar 1980 über die Richtlinien der Regierungspolitik in der laufenden Legislaturperiode (BBl 1980 I 620) festgelegt haben, beabsichtigen wir, Ihnen noch vor Ende der Legislaturperiode eine Botschaft über die Ratifikation der Europäischen Sozialcharta zu unterbreiten.

Die Ratifizierung wird uns erlauben, unsere Solidarität mit den Mitgliedstaaten des Europarates zu bekräftigen; ausserdem bezeugen wir damit unser Interesse für die Bemühungen dieser

Organisation, den Schutz der Rechte des Einzelnen nicht nur bezogen auf die Grundfreiheiten, sondern auch im sozialen und wirtschaftlichen Bereich zu verstärken.

Im Rahmen der intergouvernementalen Tätigkeiten des Europarates spielt die Schweiz eine aktive Rolle bei den Arbeiten im Bereich I "Schutz und Fortentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten". Für besonders bedeutsam erachten wir die Erhaltung und Verbesserung der Wirksamkeit des durch die Europäische Menschenrechtskonvention geschaffenen Kontrollmechanismus wie auch die Förderung der Erziehung und Information im Bereiche der Menschenrechte. Wir betonen auch die Nützlichkeit des Meinungsaustausches über die Tätigkeit anderer internationaler Organisationen, insbesondere der Vereinten Nationen; er findet regelmässig statt und betrifft Themen wie zum Beispiel die Ausarbeitung eines Uebereinkommensentwurfs gegen die Folter (vgl. unten Ziff. 3).

222 Schweizerische Erfahrungen bei der Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention

In seiner Motion vom 26. September 1977, die am 29. November 1977 als Postulat überwiesen wurde, verlangte Ständerat Dobler Auskunft darüber, in welchem Masse durch Entscheide der Organe der Europäischen Menschenrechtskonvention Eingriffe in unser Recht auf Verfassungsebene oder Beeinträchtigungen unseres Gesetzesrechts erfolgt sind. Er stellte weiter die Frage, "ob durch die Entwicklung nicht insbesondere unsere Staatsstrukturen (bestimmte Grund- und Volksrechte) Gefahr laufen, illusorisch zu werden". Wir möchten mit den folgenden Ausführungen diesen Bedenken entgegentreten und werden Ihnen die Abschreibung des Postulates empfehlen.

Die Besonderheit des durch die Konvention errichteten kollektiven Schutzes der Menschenrechte liegt in den Interventionen der unabhängigen internationalen Organe, die mit der Sicherung

der von den Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen be-
traut sind. Das Individualbeschwerderecht, das von der Schweiz
am 28. November 1974 zugelassen wurde und das heute von 16
Mitgliedstaaten des Europarates anerkannt ist (AS 1982 285),
bildet unbestrittenermassen den Eckstein dieses Systems, des-
sen Besonderheit der Bundesrat wiederholt unterstrichen hat.
Seit acht Jahren ist es möglich, gemäss diesem Verfahren Be-
schwerden gegen die Schweiz einzureichen; dabei fällt die
Bilanz der Ueberprüfungen, welche die Europäische Menschen-
rechtskommission, der Europäische Gerichtshof für Menschen-
rechte sowie das Ministerkomitee des Europarates vorgenommen
haben, durchwegs positiv aus. Bis Ende 1981 waren 238 gegen
die Schweiz gerichtete Beschwerden durch die Kommission re-
gistriert worden; davon wurden 176 Beschwerden von der Kom-
mission als unzulässig und 19 als zulässig, d.h. als nicht
offensichtlich unbegründet, erklärt. Acht Beschwerden waren
aus dem Verzeichnis gestrichen worden (nachdem eine davon als
zulässig erklärt worden war); die restlichen 54 Beschwerden
befanden sich noch in Prüfung. Ein einziges Verfahren auf die
19 als zulässig erklärten Beschwerden endete mit einem Urteil
des Gerichtshofes, der feststellte, die Schweiz habe die Kon-
vention nicht verletzt (Urteil im Fall Schiesser aus dem Jahr
1979). Vier weitere Beschwerden fanden ihren Abschluss in
Entscheiden des Ministerkomitees, ohne dass es zu einer aus-
drücklichen Feststellung einer Konventionsverletzung gekom-
men ist. In zwei anderen Fällen hat man sich auf eine gütliche
Regelung gemäss Verfahren nach der Konvention geeinigt. Von
den hängigen Fällen werden gegenwärtig drei vom Europäischen
Gerichtshof für Menschenrechte, sechs weitere (in einem Ver-
fahren zusammengelegt) vom Ministerkomitee behandelt.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass das Kontrollverfahren
der Konvention unsere interne Rechtsordnung nicht beeinträch-
tigt. Denn einerseits sind in Strassburg eingereichte Be-
schwerden nur zulässig, wenn die innerstaatlichen Rechts-
mittel ausgeschöpft worden sind. Andererseits wird durch

die Einreichung einer Beschwerde bei der Kommission der Vollzug des letztinstanzlichen innerstaatlichen Entscheids weder aufgeschoben noch aufgehoben. Des weiteren hat das Bundesgericht selber die Auffassung vertreten, dass für die Verwirklichung der geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsrechte die entsprechenden Garantien der Konvention einzubeziehen sind, "wobei im besonderen auch die Rechtsprechung der Konventionsorgane zu berücksichtigen sei" (BGE 106 Ia 404, 406; s. auch BGE 102 Ia 381 und 105 Ia 186, Erw. Ic - nicht veröffentlicht).

Auch im Bereich der Rechtsetzung hat die Konvention keine Beeinträchtigungen zur Folge gehabt.¹⁾ Ohne Zweifel spielte sie zu wiederholten Malen bei der Inangriffnahme einer Gesetzesrevision eine wichtige Rolle.²⁾ Diese Revisionen erfolgten aber ohne jeden äusseren Druck; sie wurden im normalen gesetzgeberischen Verfahren durchgeführt und entsprachen Bedürfnissen, die von den Räten anerkannt worden waren. Gestützt auf einen vom Parlament bereits 1969 geäusserten Wunsch (BBl 1977 III 57) konnte der Bundesrat letztthin, mit Wirkung auf den 1. Januar 1982 (AS 1982 292), den Vorbehalt zurückziehen, den er 1974 zu Artikel 5 der Konvention angebracht hatte.

Hatten die verbindlichen Entscheide der Strassburger Organe (Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte oder Entscheide des Ministerkomitees des Europarates) für die Schweiz ungünstige Auswirkungen? Es kann nicht ganz ausgeschlossen werden, dass der Gerichtshof oder das Ministerkomitee

1) In diesem Zusammenhang ist interessant festzustellen, dass im Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen, das am 1. Januar 1983 in Kraft treten wird, Artikel 2 ausdrücklich vorsieht, dass einem Ersuchen um Zusammenarbeit in Strafsachen nicht stattgegeben wird, wenn das Verfahren im Ausland den Verfahrensgrundsätzen der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht entspricht (BBl 1981 I 791).

2) Vgl. dazu die am 6. Oktober 1978 erfolgte Revision der Bestimmungen des schweizerischen Zivilgesetzbuches über die fürsorgliche Freiheitsentziehung (Art. 397a - 397f ZGB) und die Ausführungen in der Botschaft des Bundesrates vom 17. August 1977 (BBl 1977 III 1).

in einem Einzelfall zur Feststellung gelangen werden, die Schweiz habe die Konvention verletzt. Alle demokratischen Staaten Westeuropas, die sich dieser internationalen Kontrolle subsidiären Charakters unterstellt haben, tragen dieses Risiko gemeinsam. Dieses allein kann niemals Rechtfertigung für Rückschritte der Schweiz im Bereich der Menschenrechte sein. In Anbetracht all dieser Umstände hat der Bundesrat die Anerkennung der Individualbeschwerde im Sinne von Artikel 25 der Konvention ein drittes Mal für drei Jahre, mit Wirkung ab 28. November 1980, erneuert (AS 1982 290).

223 Der Schutz der Menschenrechte im Rahmen der KSZE

Es darf als eines der grossen Verdienste der KSZE betrachtet werden, dass sie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschliesslich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Ueberzeugungsfreiheit, zu einem Prinzip erklärt hat, das die gegenseitigen Beziehungen der Teilnehmerstaaten leiten soll (BBl 1975 II 917). Es figuriert im ersten Kapitel der Schlussakte von Helsinki (BBl 1975 II 930) als Prinzip Nr. VII unter den zehn Prinzipien, welche bei der Gestaltung der Beziehungen der 35 Teilnehmerstaaten der KSZE anzuwenden sind. Es steht damit auf derselben Stufe wie die neun anderen, erklärt doch die Schlussakte: "Alle ... aufgeführten Prinzipien ... sind von grundlegender Bedeutung und werden folglich gleichermassen und vorbehaltlos angewendet, wobei ein jedes von ihnen unter Beachtung der anderen ausgelegt wird". Die Wichtigkeit des Prinzips der Menschenrechte wird überdies durch die Existenz des sogenannten "Dritten Korbes" der Schlussakte unterstrichen, der Regeln über die menschlichen Kontakte (wie Familienzusammenführung und Eheschliessungen), Information, Kultur und Bildung enthält, und den man oft als "Vollzugsreglement" des Prinzips Nr. VII auffasst. Im Dritten Korb findet sich eine Anzahl von Verhaltensregeln, welche sich aus den klassischen Menschenrechten ergeben, wie etwa das Recht, jedes Land, einschliesslich das

eigene, zu verlassen, oder das Recht auf Information. Ziel der KSZE war demnach, einen Zusammenhang zwischen dem Verhalten eines Staates nach innen und dem Verhalten nach außen herzustellen. Dieser Leitgedanke ist im zentralen Satz des Prinzips Nr. VII enthalten: "Die Teilnehmerstaaten anerkennen die universelle Bedeutung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, deren Achtung ein wesentlicher Faktor für den Frieden, die Gerechtigkeit und das Wohlergehen ist, die ihrerseits erforderlich sind, um die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen ihnen sowie zwischen allen Staaten zu gewährleisten."

An den KSZE-Folgetreffen von Belgrad (1977 - 1978) und Madrid (seit 1980) wurde man gewahr, dass die Aufnahme dieses Prinzips in die Schlussakte wichtige Auswirkungen zeitigte. Sie erlaubte eine vertiefte Diskussion des Verhaltens bestimmter Staaten in diesem Bereich, ohne dass diese Staaten mit der Einrede der Verletzung des Prinzips Nr. VI (Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines souveränen Staates), eine solche Debatte hätten verhindern können. Es muss allerdings festgestellt werden, dass kaum je ein eigentlicher Dialog geführt werden konnte. In Belgrad blieb man im Stadium der gegenseitigen Anklagen und der Propagandareden stecken. Dies darf, angesichts der seit 1977 in diesem Bereich herrschenden Spannungen, die durch die Auswirkungen der Dissidentenbewegungen im Osten einerseits und der von Präsident Carter geführten Menschenrechtskampagne andererseits hervorgerufen wurden, nicht verwundern. In Madrid legten die neutralen und bündnisfreien Staaten im Dezember 1981 den Entwurf eines Schlussdokuments vor, welches auf dem Gebiet der Menschenrechte neue Ideen enthält und dessen Annahme einen Fortschritt gegenüber der Schlussakte von Helsinki bedeuten würde.

Die am 13. Dezember 1981 in Polen eingetretene Situation hat jedoch die Ost-West-Beziehungen dermassen verschlechtert, dass, wie die Phase von Februar/März 1982 deutlich machte,

die Aushandlung neuer Texte in Madrid gänzlich blockiert wurde. Die fünf Wochen konnte man lediglich dazu benützen, die Verletzung der Menschenrechte in Polen anzuprangern. Der einzig mögliche Beschluss bestand in der Vertagung des Madrider-Treffens für acht Monate. Obwohl die Debatten in Belgrad und Madrid zu keinen greifbaren Resultaten führten, gestatteten sie immerhin die Schaffung eines Forums, in dem in regelmässigen Abständen das Verhalten aller Staaten frei diskutiert werden kann. Dies ist von grösster Bedeutung. Da nämlich das Verhalten eines Staates nach aussen nun nicht mehr isoliert von seiner Haltung nach innen gewürdigt werden kann, ist die Hoffnung berechtigt, dass im Laufe der Jahre bescheidene Fortschritte in bezug auf den Dritten Korb und das Prinzip Nr. VII erzielt werden. Der bis heute zu registrierende relative Misserfolg von Belgrad und Madrid vermag daran nichts zu ändern. Er hat überdies deutlich die Wichtigkeit des herrschenden politischen Klimas für jeden Fortschritt in diesem Bereich aufgezeigt.

Die Schweiz beteiligte sich während der KSZE-Folgetreffen aktiv, aber ohne polemische Ausfälle, an den Debatten über die Einhaltung der Schlussakte im Gebiet der Menschenrechte. Sie machte dabei deutlich, dass die Anwendung des Prinzips Nr. VII eine unabdingbare Voraussetzung für die Entspannung und die Sicherheit sowie ein wichtiges Element der Aussenpolitik sei. Die Debatte über den Dritten Korb gab der Schweiz die Gelegenheit darzulegen, dass sie die KSZE nicht lediglich als eine blossе Regierungskonferenz auffasst, sondern dass es vielmehr darum geht, die Ergebnisse der grösstmöglichen Anzahl von Bürgern der Teilnehmerstaaten zugutekommen zu lassen. Die direkten Vorteile der KSZE ergeben sich schliesslich für die Bewohner der Teilnehmerstaaten der KSZE aus den persönlichen Kontakten, den Reisemöglichkeiten, den Besuchen, den Familienzusammenführungen, den gemischten Ehen usw. Kleine Fortschritte in der Praxis sind für den Einzelnen von grösserer Wichtigkeit als die blossе Beschwörung bedeutungsvoller Prinzipien. Unter diesem Gesichtspunkt hat die Schweiz denn auch die KSZE-Verhandlungen dazu benützt,

sich hinter den Kulissen bei praktisch allen Oststaaten für die Begehren um Familienzusammenführungen oder um Bewilligungen für gemischte Ehen zu verwenden.

Die Staaten antworten üblicherweise direkt auf bilateraler Ebene, in welchen Fällen eine befriedigende Lösung gefunden worden war. Die Schweiz intervenierte überdies direkt bei einer Reihe von Delegationen aus Oststaaten, wenn ein humanitäres Anliegen von besonderer Tragweite dies erforderte. Sie tat es auch dann, wenn die betroffenen Personen keine direkte Beziehung zur Schweiz hatten. In vielen Fällen erschwerte das Fehlen einer direkten Beziehung zur Schweiz die Aufgabe zusätzlich, so dass man sich im allgemeinen kein klares Bild über die Ergebnisse der Intervention machen konnte.

Generell ist festzuhalten, dass die Schlussakte auf humanitärem Gebiet nicht ohne Einfluss auf unsere bilateralen Beziehungen zu den Oststaaten geblieben ist. Seit der Konferenz von Helsinki im Jahre 1975 hat sich die Situation global gesehen, namentlich im Bereich der Eheschliessung zwischen Bürgern verschiedener Staaten und der Familienzusammenführungen, verbessert, auch wenn das Gesamtbild von einigen Schatten getrübt wird. Die Schlussakte erweist sich jedoch in allen Fällen als eine vorzügliche Grundlage, auf die sich unsere Vertretungen in den entsprechenden Staaten stützen können, wenn es darum geht, in humanitären Fällen die Lösung voranzubringen. Listen solcher Fälle wurden überdies wie an der KSZE bei offiziellen Besuchen in diesen Staaten übergeben. Heute kann kein Land mehr die Entgegennahme solcher Listen verweigern, ohne sich in Widerspruch zu seinen an der KSZE abgegebenen Versprechen zu setzen.

Die KSZE-Schlussakte, die Folgekonferenzen sowie weitere Kontakte im Rahmen der KSZE erlaubten es der Schweiz, ihre Stimme für eine Sache zu erheben, die in der öffentlichen Meinung zu Recht grossen Widerhall findet. Die Schweiz hat alles Interesse daran, auch weiterhin aktiv an der west-

östlichen Diskussion im Bereich der Menschenrechte teilzunehmen, gehen diese Fragen doch Staaten an, welche uns durch ihre geographische Lage, ihre Geschichte und Kultur nahestehen und bei denen wir grosse Glaubwürdigkeit besitzen. Wir werden die Opportunität neuer Initiativen in diesem Bereich abzuwägen haben, wobei wir uns vor Augen halten müssen, dass es schwierig sein wird, entscheidende Fortschritte zu realisieren, solange sich die Ost-West-Beziehungen weiterhin verschlechtern.

Die Schlussakte bietet uns, wie wir gesehen haben, einen ganzen Fächer von bilateralen Interventionsmöglichkeiten im humanitären Bereich; solche Vorstösse können nun nicht mehr als Eingriff in die Souveränitätsrechte eines betreffenden Staates qualifiziert werden. Wir haben alles Interesse daran, unser Engagement auch auf diesem Gebiet aufrecht zu erhalten.

23 Der Schutz der Menschenrechte auf universaler Ebene

Die Grundlagen zu einem System für den internationalen Schutz der Menschenrechte wurden, vor allem mit der Verkündung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 durch die Vereinten Nationen, zuerst auf universaler Ebene geschaffen. Die UNO verstand dieses System, dessen Inhalt und Strukturen im Jahre 1966 durch die Annahme der beiden Pakte der Vereinten Nationen über die Menschenrechte konkretisiert wurden, jedoch nie als allein gültig. Die Ausarbeitung von Formen regionaler Zusammenarbeit - soweit und solange sie denselben Zwecken dienen - erachtet sie denn auch seit jeher als zulässig. So haben sich inzwischen regionale Schutzmechanismen in den drei Kontinenten Afrika, Amerika und Europa entwickelt. Dabei ist klar geworden, dass die Annahme eines wirksamen Schutzmechanismus auf regionaler Ebene leichter fällt als auf universaler Ebene.

Die zahlreichen Staaten, welche weltumspannende Uebereinkommen auf dem Gebiete der Menschenrechte ratifiziert haben, messen ihnen, aus verschiedenen Gründen, nicht immer dieselbe Bedeutung zu.

Viele Staaten meinen, dass eine Verwirklichung aller Menschenrechte noch nicht möglich ist; für sie stellen die in diesen Verträgen statuierten Rechte, insoweit sie nicht ganz fundamental sind wie zum Beispiel das Recht auf Leben und das Verbot der Folter, vor allem Ziele dar, die es nach und nach zu erreichen gilt. Die Errichtung eines wirksamen Kontrollmechanismus, der diese Rechte auf internationaler Ebene garantieren soll, ist demnach für diese Staaten nicht das Wesentliche.

Hier gilt es auch zu wiederholen, dass die kommunistischen Staaten eine noch negativere Haltung gegenüber den von den Verträgen garantierten Rechten einnehmen, da sie von einer "kollektivistischen" Konzeption der Menschenrechte ausgehen, die den Grad der sozialen Entwicklung der Gesellschaft in einem bestimmten Zeitpunkt widerspiegelt. Solche Staaten relativieren daher den individuellen Gehalt der Grundfreiheiten und sprechen sich regelmässig gegen einen internationalen Mechanismus aus, der die Entscheidungsfreiheit der staatlichen Behörden nicht vorbehalten würde.

Die Diktaturen jeglicher Prägung schliesslich lehnen ebenfalls jeden internationalen Kontrollmechanismus ab und treten, wenn sie dazu aufgerufen sind, auch nicht für die Achtung der Menschenrechte ein, da sie befürchten, dass ein solcher Vorstoss sich einmal gegen sie selber wenden könnte.

Diese Ueberlegungen sollen, für die nun folgenden Betrachtungen über verschiedene Uebereinkommen der Vereinten Nationen auf dem Gebiete der Menschenrechte, daran erinnern, dass jede Initiative zur Verbesserung des Schutzes der Rechte auf universaler Ebene heute auf sehr grosse Schwierigkeiten stossen wird.

231 Die Organisation der Vereinten Nationen231.1 Die sogenannte Internationale Charta
der Menschenrechte

Laut Artikel 1 der Charta der Vereinten Nationen ist es ein Ziel der internationalen Zusammenarbeit¹⁾, die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle, ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechtes, der Sprache und der Religion zu fördern und zu festigen. Nach der Gründung der Vereinten Nationen im Jahr 1945 beschlossen deren Wirtschafts- und Sozialrat und seine Menschenrechtskommission, eine internationale Charta der Menschenrechte auszuarbeiten, die aus einer Erklärung über die Prinzipien, aus einem für die Staaten, die es ratifizieren verbindlichen Uebereinkommen sowie aus Anwendungsbestimmungen bestehen sollte. Am 10. Dezember 1948 verkündete die Generalversammlung die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte als gemeinsam zu verwirklichendes Ideal für alle Völker und alle Nationen. Der Einfluss dieser Erklärung auf juristischem und politischem Gebiet ist beachtlich. Nach langen Diskussionen in der Menschenrechtskommission und der für die sozialen und humanitären Fragen zuständigen Dritten Kommission der Generalversammlung nahm die Generalversammlung am 16. Dezember 1966 den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie den Internationalen Pakt und ein Fakultativprotokoll über bürgerliche und politische Rechte an. Der erste Pakt trat am 3. Januar 1976 in Kraft, der zweite Pakt mit dem Fakultativprotokoll am 23. März 1976.²⁾

1) Vgl. UNO-Botschaft, Anhang 3 (BB1 1982 I 670).

2) Für eine Beschreibung der von den Pakten garantierten Rechte und der Verfahrensbestimmung, UNO-Botschaft, Anhang 3 (BB1 1982 I 671).

Heute, sechs Jahre nach dem Inkrafttreten der Pakte, kann man feststellen, dass die Bilanz der Tätigkeiten der Organe, die gemäss den Pakten mit den Kontrollfunktionen beauftragt sind, positiv ausfällt. Besonders das durch den Pakt über bürgerliche und politische Rechte eingesetzte Menschenrechtskomitee leistete einen bedeutsamen Beitrag zur weltweiten Respektierung und Förderung der Menschenrechte.

Der Bundesrat nimmt gegenüber den internationalen Menschenrechtspakten eine positive Haltung ein¹⁾; die Pakte enthalten auf universaler Ebene einen Katalog von Rechten, welcher demjenigen der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Europäischen Sozialcharta sehr ähnlich ist. In seiner Antwort auf die Interpellation Crevoisier vom 2. Juni 1981 hat der Bundesrat erklärt, im Zuge der Bemühungen, die Beziehungen der Schweiz mit den Vereinten Nationen zu normalisieren, erwäge er, den Räten den Beitritt der Schweiz zu den beiden Internationalen Pakten über die Menschenrechte vorzuschlagen (Amtl. Bull. N 1981 1341).

Wir sind der Auffassung, dass eine aktive schweizerische Menschenrechtspolitik den Beitritt der Schweiz zu den Pakten der Vereinten Nationen verlangt. Dass internationale Uebereinkommen über Menschenrechte, besonders wenn sie einen Kontrollmechanismus für ihre Anwendung aufweisen, von möglichst vielen Staaten unterzeichnet werden, ist eine der grundlegenden Vorbedingungen für die Verstärkung des Schutzes der Menschenrechte in der Welt. Neben der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sind die beiden Pakte der UNO nicht nur auf universaler Ebene, sondern gerade auch für die Teilnehmerstaaten der Europäischen Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa wichtige Massstäbe. Gerade der Pakt über bürgerliche und politische Rechte kann nicht nur für Interventionen wegen der Verletzung von Menschenrechten der Staatsangehörigen des

1) Vgl. den Bericht vom 29. Juni 1977 über das Verhältnis der Schweiz zur UNO und ihren Spezialorganisationen (BB1 1977 II 813, 885 f.).

intervenierenden Staates als Grundlage dienen, sondern auch, im allgemeineren Sinne, für Interventionen wegen Verletzungen von Menschenrechten irgendeiner Person, die sich auf dem Territorium des beklagten Staates befindet und seiner Gerichtshoheit untersteht. Wir beabsichtigen daher, diese Pakte in naher Zukunft zu unterzeichnen und Ihnen zur Genehmigung zu unterbreiten.

231.2 Andere internationale Instrumente über einzelne Aspekte der Menschenrechte

Die Organisation der Vereinten Nationen hat eine Anzahl Uebereinkommen über einzelne Aspekte der Menschenrechte ausgearbeitet.¹⁾ Dazu gehören vor allem das Uebereinkommen vom 9. Dezember 1949 über die Unterdrückung und Bestrafung des Verbrechens des Völkermordes (Genozid), das Uebereinkommen vom 21. Dezember 1965 über die Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung und das von der Generalversammlung im "Jahrzehnt der Frau" am 18. Dezember 1979 angenommene Uebereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau.²⁾

Die Schweiz hat das Uebereinkommen über das Genozidverbot nicht ratifiziert, da unsere Strafgesetzgebung, die für die Bestrafung allfälliger Akte des Völkermordes zwar ausreicht, in wichtigen Punkten geändert werden müsste. Wir denken, dass auch weiterhin ein Beitritt unseres Landes zu diesem Uebereinkommen nicht ins Auge gefasst werden soll, um so mehr als das neue Bundesgesetz vom 21. März 1981 über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (BB1 1981 I 791, vgl. Art. 3 Abs.2, Bst. a) einigen Vertragsbestimmungen Rechnung trägt, gleich

1) Vgl. UNO-Botschaft, Anhang 3 (BB1 1982 I 672).

2) Zum materiellen Inhalt dieser letzten beiden Uebereinkommen und zum Kontrollmechanismus vgl. Anhang 3 der UNO-Botschaft (BB1 1982 I 672 f.).

wie das jüngst hinsichtlich der Unverjährbarkeit der Verbrechen gegen die Menschlichkeit revidierte Straf- und Militärstrafgesetz (BBl 1977 II 1254).

Dem Übereinkommen über die Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung kommt unter den UNO-Kodifikationen über die Menschenrechte besondere Bedeutung zu. Von über 110 Staaten ratifiziert, konkretisiert dieses Übereinkommen grundlegende Verpflichtungen, welche die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen aufgrund der Charta eingegangen sind und - gemeinsam und jeder für sich (Art. 56 der Charta) -, erfüllen, um die Ziele der Vereinten Nationen zu erreichen. Eines dieser Ziele besteht darin, die Achtung der Menschenrechte aller Personen ohne Unterschied der Rasse zu fördern und zu verbessern. Der Internationale Gerichtshof Im Haag betrachtet das Verbot der Rassendiskriminierung, wie auch zum Beispiel die Achtung von Akten der Aggression und des Völkermordes, als eine Verpflichtung des Einzelstaates gegenüber der gesamten Staatengemeinschaft. Kürzlich hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen erneut ihre Überzeugung geäußert, dass für die Verwirklichung der Zielsetzung des "Jahrzehntes des Kampfes gegen den Rassismus und die Rassendiskriminierung" die weltweite Ratifikation dieses Übereinkommens absolut notwendig ist (Resolution 36/II vom 28. Okt. 1981). Im vorigen Jahr verabschiedete sie zudem die wichtige Erklärung über die Beseitigung aller Formen von Intoleranz und Diskriminierung aufgrund der Religion oder der Überzeugung (Resolution 36/55 vom 25. Nov. 1981).

In seinem Bericht vom 29. Juni 1977 über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und ihren Spezialorganisationen für die Jahre 1972 - 1976 hat der Bundesrat festgestellt, dass für das schweizerische Recht die Hindernisse, die einem Beitritt zum Übereinkommen über die Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung entgegenstehen, nicht unüberwindbar sind (BBl 1977 II 885). In unserer Antwort auf die Interpellation Crevoisier vom 2. Juni 1981 (Amtl. Bull.

N 1981 1341) stellten wir klar, dass die Notwendigkeit, für die vor Ende dieser Legislaturperiode zu behandelnden Geschäfte Prioritäten zu setzen, uns veranlasst hat, die Unterbreitung der entsprechenden Botschaft auf die nächste Legislaturperiode zu verschieben. Wir nehmen uns vor, in der Zwischenzeit die Vorarbeiten zur Ratifikation dieses Uebereinkommens voranzutreiben. Dabei werden wir uns im besonderen auf vergleichende Studien stützen können, die im Europarat in bezug auf die nationalen Gesetzgebungen zur Bekämpfung des Rassismus und der Rassendiskriminierung unternommen worden sind.

Wir haben hingegen nicht die Absicht, Ihnen den Beitritt der Schweiz zum internationalen Uebereinkommen zur Beseitigung und Unterdrückung des Verbrechens der Apartheid vorzuschlagen, das von der Generalversammlung am 30. November 1973 angenommen worden war. Keiner der westlichen Staaten hat dieses Uebereinkommen ratifiziert, das namentlich in juristischer Hinsicht Unvollkommenheiten und bedeutende Lücken aufweist. Zu verschiedenen Malen hatte der Bundesrat Gelegenheit zu erklären, dass die Schweiz ohne Vorbehalt die Apartheidpolitik verurteilt, weil sie sowohl unseren Traditionen und Idealen als auch den von der Internationalen Gemeinschaft anerkannten Menschenrechtsprinzipien widerspricht. Ausserdem würde die Schweiz mit ihrem Beitritt zum obengenannten internationalen Uebereinkommen über die Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung, auch dessen Artikel 3 annehmen, der festhält, dass "die Vertragsstaaten ... insbesondere die Rassensegregation und die Apartheid" verurteilen und sich verpflichten, "alle derartigen Praktiken in ihren Hoheitsgebieten zu verhindern, zu verbieten und auszumerzen".

An den Arbeiten der Weltkonferenz der Vereinten Nationen im Rahmen des "Jahrzehntes für die Frauen", die in Kopenhagen vom 14. bis zum 30. Juli 1981 stattfand, nahm die Schweiz regen Anteil. Die Leiterin der schweizerischen Delegation erwähnte die in der Schweiz, namentlich in der Gesetzgebung, unternommenen Anstrengungen, die Gleichberechtigung von Mann und

Frau herbeizuführen. Die im Gange befindlichen und künftigen Gesetzesrevisionen, die sich auf den von Volk und Ständen am 14. Juni 1981 beschlossenen neuen Absatz 2 des Artikels 4 der Bundesverfassung abstützen, werden es der Schweiz ermöglichen, das Uebereinkommen über die Beseitigung aller Formen von Diskriminierung gegenüber der Frau zu ratifizieren.

231.3 Der Menschenrechtsschutz im Rahmen des
Wirtschafts- und Sozialrates der UNO (ECOSOC)

Für einen Staat, der nicht der UNO angehört, ist es nicht immer leicht, die Anstrengungen, welche der Wirtschafts- und Sozialrat der UNO und seine Menschenrechtskommission ¹⁾ zum Schutze der Menschenrechte unternehmen, richtig einzuschätzen.

231.31

Ein Verfahren, das in letzter Zeit stark an Bedeutung gewonnen hat, ist das Verfahren gemäss der Resolution 1503 (XLVIII) vom 27. Mai 1970. Es gestattete der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen, in den letzten Jahren Tausende von Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen zu behandeln ²⁾.

231.32

Seit mehreren Jahren widmet sich der ECOSOC der Ausgestaltung der Rechte des Kindes. Er hat die Menschenrechtskommission beauftragt, einen Entwurf für ein Uebereinkommen über die Rechte des Kindes auszuarbeiten. Die Schweiz, welche alle Anstrengungen auf internationaler Ebene zur Verbesserung des Schutzes der Kinder unterstützt, nimmt an diesen Arbeiten als Beobachter teil.

1) Für die Beschreibung der Tätigkeit dieser Kommission vgl. die UNO-Botschaft, Anhang 3 (BB1 1982 I 675).

2) Für weitere Angaben vgl. BB1 1982 I 675.

231.33

Eine der gegenwärtig schwersten Verletzungen der Menschenrechte überhaupt ist die von Diktaturstaaten häufig gehandhabte Praxis, Personen verschwinden zu lassen. Einem Regime nicht genehme oder unliebsame Personen werden zu Tausenden von Organen der Regierung oder mit deren Komplizenschaft oder Duldung entführt, dann gefoltert und umgebracht oder unter unmenschlichen Bedingungen an geheimen Orten festgehalten.

Die Schweiz hat diese Praxis zu wiederholten Malen öffentlich verurteilt, so auch dieses Jahr in der Menschenrechtskommission, wo sie als Beobachter teilnimmt, und schon früher an internationalen Konferenzen, zum Beispiel 1980 in Kopenhagen, an der Konferenz zum Jahrzehnt der Frau, oder an der XXIV. Internationalen Rotkreuzkonferenz von 1981 in Manila.

Des weiteren setzt sich die Schweiz, wenn es die Umstände gestatten, in bestimmten Fällen dafür ein, das Schicksal von vermissten Personen in Erfahrung zu bringen.

231.34

Die Schweiz nimmt als Beobachter an den Sitzungen der Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission teil, die mit der Ausarbeitung eines Entwurfes für ein internationales Uebereinkommen gegen die Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Strafe und Behandlung beauftragt ist (siehe unten Ziff. 321).

232 Die Spezialorganisationen der UNO232.1 Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO)

Am 10. Mai 1944 nahm die Allgemeine Konferenz der Internationalen Arbeitskonferenz (ILO) in Philadelphia eine "Erklärung über die Ziele und Zwecke der Internationalen Arbeitsorganisation" an (AS 1948 942). Nach dieser Erklärung bestehen die grundlegenden Zwecke der Organisation im Kampf gegen die Bedürftigkeit und in der Verwirklichung von Bedingungen, welche es allen Menschen ermöglichen, in Frieden und Würde, wirtschaftlicher Sicherheit und bei gleichen Chancen an ihrem materiellen Fortschritt und ihrer geistigen Entwicklung zu arbeiten. Seit ihrer Gründung im Jahre 1919 als autonome, dem Völkerbund assoziierte Institution, sieht die ILO ihre Aufgabe in der Formulierung und Durchsetzung internationaler Normen. Die ILO ist überdies einzig in ihrer Art wegen ihrer Dreigliedrigkeit: Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer sind auf nationaler Ebene gleichrangig an allen Tätigkeiten der Organisation beteiligt. Die Internationale Arbeitskonferenz, die sich jedes Jahr in Genf versammelt, hat eine grosse Zahl von Uebereinkommen und Empfehlungen ausgearbeitet, von denen mehrere direkt mit dem Schutz der Menschenrechte zu tun haben: Gewerkschaftsfreiheit, Kollektivverhandlungen, Abschaffung der Zwangsarbeit, Beseitigung der Diskriminierung bei der Anstellung und im Beruf, gleiche Bezahlung von Mann und Frau für gleichwertige Arbeit, Regelung der Kinderarbeit - soweit sie noch zugelassen ist -, Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, soziale Sicherheit usw.

Um die Einhaltung der von ihr aufgestellten Normen sicherstellen zu können, verfügt die ILO über ein System der periodischen Kontrolle; dieses steht darin, dass eine Kommission unabhängiger Experten ¹⁾ die Berichte prüft, welche die

1) Eine schweizerische Persönlichkeit war während 20 Jahren Mitglied dieser Kommission.

Regierungen über die Anwendung der von ihnen ratifizierten Konventionen erstatten. Darüberhinaus kontrolliert jedes Jahr, im Rahmen der Internationalen Arbeitskonferenz, eine dreigliedrige Kommission ¹⁾ die Anwendung der Uebereinkommen und Empfehlungen. Zudem kann nach den Satzungen der ILO jedes ihrer Mitglieder beim Internationalen Arbeitsamt (IAA) gegen ein anderes Mitglied klagen, wenn dieses die vertraglichen Verpflichtungen nicht einhält. Für die Prüfung von Klagen auf Verletzung der Gewerkschaftsfreiheit besteht ein besonderes Verfahren: Die Klagen werden zuerst dem Komitee für Gewerkschaftsfreiheit des Verwaltungsrates des IAA unterbreitet, das sich aus Vertretern der Regierungen, der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zusammensetzt, und anschliessend einer Untersuchungs- und Vermittlungskommission für Fragen der Gewerkschaftsfreiheit überwiesen, deren Mitglieder unabhängige Experten sind.

Der Bundesrat rief in seinem Bericht vom 16. April 1969 über die 52. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (BB1 1969 I 713) in Erinnerung, dass die Schweiz in der Bewegung, aus der dann die ILO hervorging, eine wesentliche Rolle gespielt hatte. In diesem Bericht unterstrichen wir die Bedeutung, welche wir der normativen Tätigkeit dieser Organisation beimessen, und legten unsere Politik in bezug auf die Ratifikation der internationalen Arbeitsübereinkommen dar, welche uns gestatten sollte, wieder an die Pionierleistungen der Schweiz in der Entstehungszeit der internationalen Bewegung zum Schutz der Arbeiter anzuknüpfen (BB1 1969 I 717). Diese Haltung wurde seither mehrmals bestätigt, zum Beispiel in der Botschaft vom 8. Mai 1974 zu zwei internationalen Arbeitsübereinkommen (BB1 1974 I 1633), namentlich zum Uebereinkommen Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts. Die eidgenössischen Räte haben ihr zugestimmt. Wir gedenken, diese Politik weiterzuverfolgen; sie

1) Ein schweizerischer Vertreter präsiidierte diese Kommission im Jahre 1981.

entspricht der positiven Haltung, die wir gegenüber den Bemühungen der ILO, dem arbeitenden Menschen seine Grundrechte wirksam zu garantieren, immer eingenommen haben.

232.2 Die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO)

Nach Artikel 1 der Verfassung der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) vom 15. November 1945 besteht der Zweck der Organisation darin, "einen Beitrag zum Frieden und zur Sicherheit zu leisten, und zwar durch die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Völkern auf dem Wege der Erziehung, der Wissenschaft und Kultur, um auf diese Weise in der ganzen Welt die Beachtung der Gerechtigkeit, des Gesetzes, der Menschenrechte und der grundlegenden Freiheiten für alle zu sichern, ohne Rücksicht auf Rasse, Geschlecht, Sprache oder Religion, wie dies die Satzung der Vereinten Nationen für alle Völker vorsieht" (SR 0.401). Im Sinne dieser Zielsetzung hat die Generalkonferenz der UNESCO durch die Verabschiedung von Empfehlungen und Uebereinkommen in ihren Tätigkeitsbereichen zahlreiche Aktivitäten zugunsten der Menschenrechte entfaltet, namentlich in den Bereichen Erziehung und Information. Ein System periodischer Berichterstattung erlaubt es zu kontrollieren, was die Mitgliedstaaten in Ausführung der angenommenen Empfehlungen und Uebereinkommen vorgekehrt haben. Eines dieser Abkommen, nämlich das Uebereinkommen vom 14. Dezember 1960 über den Kampf gegen die Diskriminierung auf dem Gebiete des Unterrichtes, sieht ebenfalls ein System periodischer Berichterstattung vor; Mitgliedstaaten müssen über Massnahmen berichten, die sie in Ausführung der Bestimmungen über ihre vertraglichen Pflichten erlassen haben. Zum Uebereinkommen gehört ein am 10. Dezember 1962 angenommenes Fakultativprotokoll, aufgrund dessen eine Kommission der Vermittlung und der Guten Dienste geschaffen worden ist, mit dem Auftrag, Lösungen für Streitigkeiten zu finden, die zwischen Vertragsstaaten entstehen können.

Auf dem Gebiete der Menschenrechte, die in den Zuständigkeitsbereich der UNESCO fallen, nahm der Exekutivrat der Organisation am 2. April 1978 eine Neuordnung der Verfahrensregeln für die Beurteilung von Fällen und Fragen an, mit denen die UNESCO betraut werden kann. Gemäss diesem Verfahren untersucht ein Organ des Exekutivrats, nämlich das Komitee für Uebereinkommen und Empfehlungen (CRE) ¹⁾, Mitteilungen über Einzelfälle von Menschenrechtsverletzungen sowie über massive, systematische oder flagrante Verletzungen von Menschenrechten und Grundfreiheiten. Die Mitteilungen stammen aus allen Regionen der Welt. Obgleich das Verfahren des Komitees keinen gerichtlichen Charakter aufweist, veranlasst es die betroffenen Staaten, zum Gegenstand der Mitteilung Stellung zu nehmen. Oft hat das Verfahren zu befriedigenden Lösungen geführt.

In den letzten Jahren haben die Information und die Kommunikation in den Tätigkeitsprogrammen der UNESCO immer mehr Bedeutung erhalten. 1978 verabschiedete die XX. Generalkonferenz die Erklärung über die Grundprinzipien des Beitrages der Informationsorgane zur Stärkung des Friedens und der internationalen Verständigung, zur Förderung der Menschenrechte und zum Kampf gegen Rassismus, Apartheid und Kriegshetze. Diese Erklärung enthält zum Grundsatz der Informationsfreiheit einige Erwägungen, die der vom Bundesrat vertretenen Politik auf diesem Gebiet entsprechen.

Die Schweiz ist im allgemeinen der Meinung, die Tätigkeiten der UNESCO auf dem Gebiet der Menschenrechte sollten vor allem auf die Unterrichtung über diese Rechte und auf ihre Verbreitung gerichtet sein. Dabei ist der Akzent auf den Schutz derjenigen Rechte zu legen, die sich aus der Würde des Menschen ableiten, wie die Meinungs- und Meinungsäusserungsfreiheit und das Recht auf Erziehung.

1) Ein schweizerischer Delegierter war während vier Jahren Mitglied des CRE.

233 Der Schutz der Menschenrechte im Rahmen der
Interparlamentarischen Union (UIP)

Die Schweizer Gruppe der Interparlamentarischen Union führt eine aktive Politik zugunsten der Menschenrechte. Sie ergreift oder unterstützt Initiativen, die den Schutz der Menschenrechte verbessern sollen, und stimmt für entsprechende Resolutionen, wie sie jedes Jahr von der Interparlamentarischen Konferenz angenommen werden.

234 Der Schutz der Menschenrechte in Zeiten
bewaffneter Konflikte

Wir haben oben (Ziff. 212) aufgezeigt, welche Möglichkeiten die Vertragsstaaten der Genfer Rotkreuzabkommen von 1949 und ihren beiden Zusatzprotokolle von 1977 haben, von einem anderen Vertragsstaat die Einhaltung der Konventionen in bestimmten Fällen zu fordern.

Im folgenden wird erläutert, inwieweit diese Abkommen selber die Menschenrechte in Zeiten bewaffneter Konflikte schützen.

Die neuen Arten bewaffneter Konflikte und das Wiederaufflakern politischer Doktrinen, welche, wie zum Beispiel das Konzept des gerechten Krieges, diskriminierende Elemente enthalten, machten es unumgänglich, bei der jüngsten Revision der Genfer Rotkreuzabkommen aus dem Jahre 1949 und des in weiten Teilen veralteten, aus der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg stammenden Rechts über die Kriegführung für einen verbesserten Schutz der Menschenrechte ohne Diskriminierung zu sorgen. Flüchtlinge und Staatenlose zum Beispiel waren bisher nicht unbedingt zu den von den Genfer Abkommen aufgestellten Kategorien geschützter Personen zu zählen; überdies galt es, ohne jedes Ansehen der Person einen ausnahmslos überall und für den Schutz jeder Person geltenden klaren Mindeststandard festzulegen.

Die Initiative zu dieser Regelung ging an der zwischen 1974 und 1977 auf Einladung des Bundesrates in Genf abgehaltenen diplomatischen Konferenz namentlich von Belgien, den Niederlanden und der Schweiz aus; die Annahme der Regelung war vor allem dank der Unterstützung der Staaten der Dritten Welt möglich¹⁾.

235 Der Schutz der Flüchtlinge

Die Schweiz setzt sich seit jeher - und namentlich in Kriegszeiten (siehe oben 234) - für eine Verbesserung des Loses der Flüchtlinge ein. So gehört sie sicher zu den aktivsten Mitgliedern des UNO-Hochkommissariats für die Flüchtlinge (HCR)²⁾.

Sie hat in den letzten Jahren an der UNO-Konferenz über das territoriale Asyl (Genf, 1977) sowie an den beiden Konferenzen über die Flüchtlinge in Südostasien (Genf, 1979) und in Afrika (Genf, 1981) teilgenommen. An der Internationalen Rotkreuzkonferenz (Manila, 1981) gehörte sie zur Staatengruppe, welche für die zwischen dem IKRK und dem HCR abgeschlossene Verständigung zugunsten einer besseren Betreuung der Flüchtlinge eintrat. Anfang dieses Jahres hat der Delegierte des Bundesrates für Katastrophenhilfe im Ausland mit dem HCR einen Briefwechsel abgeschlossen, der zur besseren Hilfe an die Flüchtlinge eine noch engere Zusammenarbeit zwischen den beiden Institutionen gestatten wird.

1) Artikel 73 und 75 des Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I) vom 8. Juni 1977 (BB1 1981 I 1088) und Artikel 4 - 6 des Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II) vom 8. Juni 1977 (BB1 1981 I 1120). Diese beiden Protokolle sind von der Schweiz am 17. Februar 1982 ratifiziert worden.

2) Vgl. Anhang 2 der UNO-Botschaft (BB1 1982 I 645).

In seiner Botschaft vom 31. August 1977 zu einem Asylgesetz (BB1 1977 III 105) erinnerte der Bundesrat daran, dass die Schweiz zu den europäischen Staaten gehört, die als Asyl-länder bekannt sind. Das seit dem 1. Januar 1981 in Kraft stehende Asylgesetz vom 5. Oktober 1979 hat die Lage der Flüchtlinge in unserem Land wesentlich verbessert. Mit dem von der Schweiz im Jahre 1955 ratifizierten Uebereinkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR O.142.30) gibt dieses Gesetz dem Bund die Möglichkeit zu einer liberalen Politik gegenüber Personen, die in unserem Lande Asyl suchen.¹⁾

24 Menschenrechtspolitik und Wirtschaftsbeziehungen

Das Postulat Nanchen ersucht den Bundesrat zu prüfen, inwie weit ähnliche humanitäre Kriterien, wie sie im Gesetz über die Kriegsmaterialausfuhr aufgeführt sind, auch bei der Anwendung der Gesetze über die Exportrisikogarantie und die Investitionsrisikogarantie in Betracht kommen könnten. Diese beiden spezifischen Probleme sind mit der Antwort auf die Frage verknüpft, ob die Einhaltung der Menschenrechte ein Kriterium darstelle, welches die Wirtschaftsbeziehungen der Schweiz, namentlich den Waren- und Kapitalexport sowie die Auslandsinvestitionen, beeinflussen solle.

Der Bundesrat hatte kürzlich die Gelegenheit, generell daran zu erinnern ²⁾, dass die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz wie ihre Aussenpolitik dem Grundsatz der Universalität ver-

1) Diese Politik entspricht im besonderen dem Buchstaben und Geist der Resolution (67) 14 über die Asylgewährung an verfolgte Personen, die das Ministerkomitee des Europarates am 29. Juni 1977 angenommen hat, sowie der Erklärung des Ministerkomitees vom 18. November 1977 über das territoriale Asyl.

2) Vgl. die Antwort des Bundesrates auf die Einfache Anfrage Hubacher vom 3. Dezember 1981.

pflichtet ist. Die Befolgung dieses Grundsatzes führt zur Aufnahme und Aufrechterhaltung offizieller Beziehungen mit Regierungen verschiedenster politischer Observanz. Die Pflege weltweiter Handelsbeziehungen ist ebensowohl Ausdruck dieser aussenpolitischen Maxime wie unserer grundlegenden ausenwirtschaftlichen Zielsetzung. Sie ist in einem immer schärfer geführten internationalen Wettbewerb um Marktanteile eine unerlässliche Voraussetzung für die Erhaltung und Sicherung von Arbeitsplätzen in der Schweiz. Sieht man vom Kriegsmaterial (siehe unten Ziff. 241) ab, so hat die Schweiz die Beachtung bzw. Missachtung der Menschenrechte durch ein Land nie zu einem Kriterium für den Güterexport gemacht.¹⁾ Diese politische Grundhaltung hindert jedoch den Bundesrat in keiner Weise, wenn er es für angebracht hält, mit den angemessenen Mitteln zugunsten der Einhaltung der Menschenrechte in einem Land vorstellig zu werden.

Zum Kapitalexport hat der Bundesrat in seiner Antwort auf die Einfache Anfrage Carobbio vom 1. Dezember 1977 hervorgehoben, dass die Aufzählung der Bewilligungsgründe in Artikel 8 des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen vom 8. November 1934 (SR 952.0) erschöpfend ist. Diese Bestimmung räumt der Nationalbank die Befugnis ein, "mit Rücksicht auf die Landeswährung, die Gestaltung des Zinsfusses auf dem Geld- und Kapitalmarkt oder die wirtschaftlichen Landesinteressen gegen solche Geschäfte Einsprache zu erheben oder an ihre Ausführung Bedingungen zu knüpfen". Der Rückgriff auf weitere Kriterien, wie etwa die Einhaltung der Menschenrechte im Schuldnerstaat, ist nicht vorgesehen. Der Bundesrat erklärte, es erscheine ihm nicht angebracht, das erwähnte Gesetz in diesem Punkt zu ändern. Im übrigen wies er darauf hin, dass es die beiden Räte anlässlich der am 1. Juli 1971 in Kraft getretenen Revision

1) Vgl. Antwort des Bundesrates auf die Einfache Anfrage Carobbio vom 2. Oktober 1979 betreffend Atom-Industrie, Exporte nach Argentinien (Amtl. Bull. N 1979 II 1724).

des Bankengesetzes (AS 1971 808; BBl 1971 I 1144) abgelehnt hatten, den im erwähnten Artikel 8 figurierenden Begriff der "wirtschaftlichen Landesinteressen" durch den umfassenderen der "Gesamtinteressen des Landes" zu ersetzen.

241 Kriegsmaterialausfuhr

Artikel 11 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 30. Juni 1972 über das Kriegsmaterial (SR 514.51) hält fest, dass keine Ausfuhrbewilligung erteilt wird: "a. nach Gebieten, in denen ein bewaffneter Konflikt herrscht, ein solcher auszubrechen droht oder sonstwie gefährliche Spannungen bestehen;" und "b. wenn Grund zur Annahme besteht, dass Kriegsmateriallieferungen in ein bestimmtes Land die von der Schweiz im internationalen Zusammenleben verfolgten Bestrebungen, insbesondere zur Achtung der Menschenwürde, sowie im Bereich der humanitären Hilfe oder der Entwicklungshilfe beeinträchtigen".

In der Praxis wurde bislang noch nie allein gestützt auf Buchstabe b der zitierten Bestimmung die Ausfuhr von Kriegsmaterial verboten; die dort aufgeführten Kriterien wurden immer in Verbindung mit denjenigen nach Buchstabe a angewendet. Der Begriff der "gefährlichen Spannungen" wird extensiv ausgelegt und erfasst damit politische, wirtschaftliche wie soziale Spannungen. Wendet man diesen Begriff zusammen mit dem Kriterium der Achtung der Menschenwürde an, so ist - nach dem Willen des Gesetzgebers - die Lieferung von Kriegsmaterial zu verbieten, wenn in einem Staat die Menschenrechte schwerwiegend und systematisch verletzt werden. Damit sind insbesondere Situationen gemeint, in denen, zum Beispiel durch Rassendiskriminierung, einem Teil der Bevölkerung offenkundig ihm zukommende Rechte verwehrt werden.

242 Die Exportrisikogarantie

Das Bundesgesetz vom 26. September 1958 über die Exportrisikogarantie (SR 946.11) nennt als Zweck der Garantie die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsgelegenheiten und die Förderung des Aussenhandels (Art. 1 Abs. 1). 1980 wurde ergänzend angefügt, dass bei Exporten nach ärmeren Entwicklungsländern die Grundsätze der schweizerischen Entwicklungspolitik mitzubehütenden seien (Art. 1 Abs. 2). Das Gesetz entspricht somit den oben (Ziff.24) dargelegten Grundsätzen.

243 Die Investitionsrisikogarantie

Nach Artikel 1 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 20. März 1970 über die Investitionsrisikogarantie (SR 977.0) kann der Bund Investitionen im Ausland durch Garantien gegen besondere Risiken erleichtern. Nach Absatz 2 sollen solche Garantien grundsätzlich nur für Investitionen in Entwicklungsländern gewährt werden. Die Investitionen haben ferner zur Förderung der Wirtschaft dieser Länder beizutragen und in enger Beziehung zur schweizerischen Wirtschaft zu stehen. Zudem dürfen sie dem Gesamtinteresse der Schweiz nicht zuwiderlaufen.

Die Förderung der Wirtschaft ist somit eine wichtige Bedingung der Garantiegewährung. Die Erwägungen, die für die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit im Zusammenhang mit Menschenrechten massgeblich sind (vgl. unten Ziff. 25) gelten deshalb auch für die Investitionsrisikogarantie.

25 Menschenrechtspolitik und Entwicklungszusammenarbeit

Das Postulat Nanchen spricht nicht von der Bedeutung, die dem Schutz der Menschenrechte in der schweizerischen Politik zugunsten der Entwicklungsländer beizumessen ist. Als die Botschaft vom 12. März 1979 betreffend die Beteiligung der

Schweiz an der Erhöhung des Kapitals internationaler Entwicklungsbanken (BBl 1979 I 873) in Ihren Räten beraten wurde, hat der Vorsteher des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten namens des Bundesrates jedoch erklärt, die Verteidigung der Menschenrechte sei ein allgemeines Problem, dem der Bundesrat eine grosse Bedeutung zunesse und das im vorliegenden Bericht eingehend geprüft werde (Amtl. Bull. S 1979 417).

Eine Aussenpolitik, welche die Achtung der Menschenrechte zu fördern sucht, ist nur glaubwürdig, wenn sie unterschiedslos gegenüber allen Staaten angewandt wird, ohne Rücksicht auf deren wirtschaftliches und politisches System und auf deren Entwicklungsstand. Jedoch ist es wichtig zu erkennen, dass die Menschenrechte nur dann voll zum Tragen kommen, wenn Gesellschaft und Wirtschaft so ausgestaltet sind, dass die gesamte Bevölkerung ihre hauptsächlichsten Bedürfnisse befriedigen kann. Die Anstrengungen der Entwicklungsländer, ihre Wirtschaft zu entwickeln und zu ordnen, und damit auch unser Beitrag zu diesen Anstrengungen, spielen also eine wichtige Rolle im Bereich des Schutzes der Menschenrechte. Auch zielt der Schutz der Menschenrechte, wie die Entwicklungszusammenarbeit, darauf ab, die Entfaltung des Menschen zu fördern und ihm die Möglichkeit zu eröffnen, sich aktiv an der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung der Gesellschaft, der er angehört, zu beteiligen.

In seiner Botschaft vom 9. Juli 1980 über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern (BBl 1980 II 1309) führte der Bundesrat aus, dass die flagrante Verletzung der Menschenrechte in einem Empfängerland die Fortführung eines Entwicklungszusammenarbeitsprogramms in Frage stellen kann, was übrigens seither wiederholt vorgekommen ist. Die Situation müsse aber von Fall zu Fall untersucht werden, und die Probleme seien differenziert anzugehen. Im weiteren fügte der Bundesrat bei, dass breite Bevölkerungsschichten der Länder, in denen Verletzungen

der Menschenrechte vorkommen, oft in sehr schwierigen Verhältnissen lebten. Es sei daher angezeigt - ausser in extremen Situationen -, unsere Zusammenarbeitsanstrengungen zugunsten der Aermsten nicht aufzugeben: "Wegen der Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage, einer verminderten Nahrungsmittelproduktion, der Schliessung der Spitäler und Pflegestationen, der Unmöglichkeit, weiterhin wesentliche Güter einzuführen, und weil ein bedeutender Teil der Bevölkerung keine Beschäftigung mehr hat, können Leben in Gefahr sein. Unter solchen Umständen können die Projekte der technischen Zusammenarbeit und Finanzhilfe, die direkt den am meisten benachteiligten Bevölkerungsgruppen zugute kommen, zwar nicht die Achtung aller Rechte der menschlichen Person gewährleisten, aber doch wenigstens zum Ueberleben von Leuten beitragen, die für das Verhalten ihrer Behörden nicht verantwortlich, aber dessen Opfer sind" (BB1 1980 II 1336).

In seiner Antwort auf eine Interpellation der Fraktion PdA/PSA/POCH vom 2. Juni 1981 betreffend die Gewährung eines Kredits an Marokko ¹⁾ bekräftigt der Bundesrat seine diesbezügliche Haltung. Er erinnert daran, dass er sich der Bedeutung bewusst ist, die man der Beachtung der Menschenrechte in einem Land zumessen muss, das als Empfänger schweizerischer Entwicklungshilfe in Frage kommt.

Der Bundesrat sieht keinen Anlass, von dieser Politik, die mit den im Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0) festgelegten Zielen übereinstimmt, abzuweichen.

1) Amtl. Bull. N 1981 III 1386; vgl. auch ein Postulat Ziegler-Genf, vom 5. März 1981.

31 Arbeiten auf schweizerischer Ebene

Wegen der wachsenden Zahl politischer Häftlinge und des ungenügenden Schutzes, den ihnen das geltende Völkerrecht gewährt, hat Nationalrat Werner Schmid am 17. Dezember 1970 mit einer Motion (Nr. 10.791) den Bundesrat eingeladen, "den Abschluss einer internationalen Konvention zum Schutze politischer Häftlinge in die Wege zu leiten". Diese Motion wurde am 11. März 1971 vom Nationalrat und am 17. Juni 1971 vom Ständerat angenommen und an den Bundesrat überwiesen, der seinerseits das Institut Henry Dunant in Genf mit einer Studie über die Lage der politischen Häftlinge beauftragte. Auf der Grundlage dieser Studie wurde in der Folge der Bericht über den Abschluss einer internationalen Konvention zum Schutze politischer Häftlinge vom 29. Juni 1977 verfasst (BBl 1977 II 1093 ff.).

Die vom Institut Henry Dunant erarbeitete Studie hat unter verschiedenen Massnahmen, welche das Los politischer Häftlinge verbessern könnten, den Abschluss eines Musterabkommens mit präzisen Vorschriften, eine Art Standardvertrag, vorgeschlagen. Diesem Vertrag sollte zunächst eine beschränkte Anzahl Staaten beitreten, denen sich später weitere Staaten anschliessen. Nach der Studie müsste vor allem der Kontrolle der Rechtsanwendung ein besonderes Gewicht verliehen werden. Zu diesem Zweck schlugen die Autoren vor, nach dem Vorbild des IKRK Kommissionen zu schaffen, die befugt sind, ohne Voranmeldung jeden beliebigen Haftort, eingeschlossen Polizeiposten oder Verhörzentren, zu besuchen.

Die Sorge um die Realisierbarkeit und Wirksamkeit - den beiden unumgänglichen Voraussetzungen für den Erfolg jedes humanitären Unterfangens - hat den Bundesrat veranlasst im Parlament vorzuschlagen, vorerst mit anderen Regierungen, welche seine Besorgnis auf diesem Gebiet teilen, Beratungen aufzunehmen, um mit ihnen die wirkungsvollsten Mittel zur Ver-

besserung des Schutzes politischer Häftlinge festzustellen.¹⁾ Diese Gespräche, welche 1978 mit zahlreichen westlichen und Dritt-Welt-Ländern geführt wurden, zeitigten im wesentlichen folgende Resultate: Im allgemeinen waren die Experten der Ansicht, neben den zahlreichen von den Vereinten Nationen lancierten Initiativen sei kein Platz für eine separate Initiative der Schweiz. Jedenfalls äusserten sie schwerwiegende Zweifel daran, dass der Abschluss eines weltweit gültigen Abkommens, das einzig die politischen Häftlinge schützt, gelingen werde. Die meisten machten geltend, es müsste vorzüglich versucht werden, bessere Haftbedingungen für alle ihrer Freiheit beraubten Personen zu schaffen, ohne Unterschiede zu machen. Die Idee einer Konvention, welche vorerst nur einige Staaten verpflichtet, denen sich später die übrigen Mitglieder der internationalen Gemeinschaft anschliessen, wurde häufig als wirklichkeitsfremd beurteilt. Die wenigen Mitgliedstaaten der Konvention würden isoliert bleiben; angesichts des vorgesehenen strengen Kontrollmechanismus bezüglich der Anwendung sei ein "Schneeballeffekt" höchst unwahrscheinlich. Im Lichte der Erfahrungen, welche die Schweiz vor allem an der Diplomatischen Konferenz über die Neubestätigung und Weiterentwicklung des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts (1974 - 1977) gemacht hat, erscheinen die von unseren Gesprächspartnern geäusserten Bedenken als wohl begründet.

Gleichzeitig verfolgte das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten aufmerksam die Arbeiten einer Gruppe schweizerischer und ausländischer Juristen in Genf, welche es sich zum Ziel gesetzt hatte, auf der Grundlage der im Bericht des Instituts Henry Dunant enthaltenen Vorschläge ein Abkommen über die Behandlung von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, zu entwerfen.²⁾ Im Juni 1978 haben

1) Vgl. Bericht zur Motion Schmid (BB1 1977 II 1104).

2) Vgl. Antwort auf Einfache Anfrage Blum vom 19. Juni 1978 (Amtl. Bull. N 1978 II 1932).

die Urheber des Entwurfs im Rahmen eines Kolloquiums an der Hochschule St. Gallen angekündigt, dass sie den Text, der ursprünglich die Grundlage für ein unabhängiges internationales Abkommen bilden sollte, in ein fakultatives Zusatzprotokoll zum künftigen Uebereinkommen gegen die Folter, welches gegenwärtig von der Menschenrechtskommission der UNO erarbeitet wird, umwandeln wollten. Dieser Entwurf wurde am 11. Juli 1978 vom Generalsekretär der Internationalen Juristenkommission offiziell dem Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departements vorgelegt.

Aus einer gründlichen Analyse der Ergebnisse unserer Demarchen ging klar hervor, dass, zumindest in einer ersten Phase, die unmittelbar wirksamsten Schritte der Schweiz zur Verbesserung des Loses der politischen Häftlinge in einer Verstärkung unseres Beitrags an die Arbeiten der Vereinten Nationen bestehen (vgl. unten Ziff. 321). Dieser Standpunkt wurde noch erhärtet durch den Beschluss der Genfer Juristengruppe, sich künftig an den Arbeiten der Menschenrechtskommission zu beteiligen.

32 Arbeiten im Rahmen der Organisation der Vereinten Nationen und des Europarates

Die verschiedenen Anstrengungen, die die Organisation der Vereinten Nationen und der Europarat unternommen haben, um das Schicksal inhaftierter Personen zu erleichtern, konzentrieren sich auf eine Verstärkung des Folterverbots¹⁾ und des Verbots anderer grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Strafe oder Behandlung, auf den Schutz gegen Schnelljustiz und Willkürakte wie auch auf die Verbesserung der Haftbedingungen.

1) Neben den Bemühungen der Vereinten Nationen, das Verbot der Folter zu verstärken, ist auch die Resolution 36/151 der Generalversammlung vom 16. Dezember 1982 erwähnenswert, welche den Fonds der Vereinten Nationen für Chile in einen Fonds für die Opfer von Folterungen umwandelt.

321 Entwurf zu einem internationalen Uebereinkommen
gegen die Folter und andere grausame, unmenschliche
und erniedrigende Strafe oder Behandlung

Am 9. Dezember 1975 hat die 30. Generalversammlung der Vereinten Nationen die Erklärung über den Schutz aller Menschen vor Folterung und anderer grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Strafe oder Behandlung verabschiedet, welche in Genf vom fünften Kongress für Verbrechensverhütung und die Behandlung der Straftäter erarbeitet worden war. Am 8. Dezember 1977 hat die Generalversammlung mit Resolution 32/62 die Menschenrechtskommission aufgefordert, den Entwurf eines Uebereinkommens gegen die Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Strafe oder Behandlung zu erarbeiten und dabei die Prinzipien der Erklärung von 1975 zu berücksichtigen. Während ihrer 34. Session im Jahre 1978 schuf die Menschenrechtskommission mit Zustimmung des Wirtschafts- und Sozialrats eine Arbeitsgruppe, die allen Mitgliedern der Kommission offensteht und einen Uebereinkommensentwurf erstellen soll. Die Arbeitsgruppe stützte sich auf einen von der schwedischen Regierung vorbereiteten Entwurf zu einem internationalen Uebereinkommen gegen die Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Strafe oder Behandlung sowie auf den Entwurf zu einem Uebereinkommen über die Verhinderung und Abschaffung der Folter, der von der Internationalen Vereinigung für Strafrecht vorgelegt worden war. Die Schweiz zeigte viel Interesse an diesen Arbeiten, die sich in die bereits unternommenen Bemühungen für eine Verbesserung des Loses der politischen Häftlinge einfügten und eine direkte Fortsetzung der Arbeiten der Diplomatischen Konferenz über die Neubestätigung und Weiterentwicklung des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts darstellten. Sie erreichte, dass sie als Beobachter an den Verhandlungen der Arbeitsgruppe teilnehmen konnte.

Es sei hier daran erinnert, dass Folterungen ebenso wie grausame, unmenschliche und erniedrigende Strafe oder Behandlung nach geltendem Völkerrecht sowohl im Frieden ¹⁾ wie auch in Kriegszeiten ²⁾ bedingungslos verboten sind. Der Entwurf des Uebereinkommens gegen die Folter dient daher der Verstärkung bestehender Verbote, indem er die Mitgliedstaaten verpflichtet, mit allen Massnahmen, vor allem der Ergänzung des Strafrechts, sicherzustellen, dass Folterungen verhindert und allfällige Opfer entschädigt werden. Für die Verhandlungen hat sich der Bundesrat die vier folgenden Hauptziele gesetzt: Erhaltung des gegenwärtig geltenden Rechtszustands, denn das bisher Erreichte soll nicht durch die neue Regelung abgeschwächt werden; eine möglichst umfassende Definition des Begriffs der Folter, so dass keine inhumane Behandlung dem Wirkungsbereich der Konvention entzogen ist; die Unterstellung der vom Abkommen bezeichneten Akte unter eine quasi-universelle Gerichtsbarkeit; schliesslich eine Verstärkung des Kontrollsystems der Rechtsanwendung, um die Wirksamkeit des künftigen Uebereinkommens sicherzustellen.

In bezug auf die Kontrolle der Rechtsanwendung hat sich die Gruppe internationaler Juristen, angeregt von der Internationalen Juristenkommission und dem Schweizerischen Komitee gegen die Folter, welches seinerseits einen Entwurf für ein Zusatzprotokoll zur Konvention gegen die Folter entworfen hatte, bemüht, für ihren Entwurf die Unterstützung von Staaten aus allen Teilen der Welt zu gewinnen. Der Entwurf sieht die

- 1) Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, Art. 7; auf europäischer Ebene: Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, Art. 3 (SR O.101).
- 2) Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Kriegsoffer (SR O.518.12) und die zwei Zusatzprotokolle vom 8. Juni 1977 (BBl 1981 I 953); Art. 44 und 46 des Haager Abkommens vom 18. Oktober 1907 über die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs (SR O.515.112).

Schaffung eines internationalen Untersuchungskomitees vor, das ermächtigt werden soll, auf eigene Initiative und ohne Voranmeldung Besuche in allen von den Mitgliedstaaten kontrollierten Haftanstalten durchzuführen; er stiess auf ein gewisses Interesse und erhielt vor allem von Schweden, Oesterreich, Italien und unserem Land ¹⁾ grundsätzliche Unterstützung, unter der Bedingung allerdings, dass durch die Behandlung dieses Protokolls die Arbeiten am Uebereinkommen gegen die Folter nicht verzögert würden. Der Protokollentwurf wurde anfangs 1980 von Costa Rica übernommen und formell der Menschenrechtskommission übermittelt, der er nach Annahme des Uebereinkommens als Grundlage für ihre Arbeiten dienen soll. Ausserdem verabschiedete die Beratende Versammlung des Europarats, auf Anregung schweizerischer Parlamentarier, am 26. Januar 1981 die Empfehlung 909 (1981). Diese fordert die Regierungen der Europaratsstaaten auf, darauf hinzuwirken, dass die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen zur Verstärkung der Anwendung des künftigen Uebereinkommens den Entwurf als Fakultativprotokoll mit besonderer Aufmerksamkeit behandelt, wenn einmal der Text des Uebereinkommens dem Wirtschafts- und Sozialrat zugeleitet worden ist. Das Ministerkomitee hat in seiner Antwort auf diese Empfehlung seinen Wunsch ausgedrückt, dass zumindest einige Grundregeln über den Kontrollmechanismus ins Abkommen selber aufgenommen werden. Ein verfeinerter Kontrollmechanismus könne sodann in einem Fakultativprotokoll, welches nach Annahme des Uebereinkommens ausgehandelt würde, verwirklicht werden. ²⁾

- 1) Diese Unterstützung war vor allem möglich geworden durch die im Jahre 1980 bekundete positive Einstellung der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren sowie der Direktoren der schweizerischen Strafanstalten zu diesem Vorschlag.
- 2) In diesem Zusammenhang gilt es zu erwähnen, dass die schweizerische Delegation am 6. Kongress der Vereinten Nationen für die Verbrechensverhütung und die Behandlung der Straftäter, der 1980 in Caracas getagt hatte, die Idee der Ausarbeitung eines Zusatzprotokolls zum künftigen Uebereinkommen gegen die Folter unterstützte.

Die schweizerische Delegation nahm als Beobachter aktiv an den Sitzungen der Arbeitsgruppe der Menschenrechtskommission während der 35. (1979), 36. (1980), 37. (1981) und 38. (1982) Session teil. Die Arbeiten, die sich seit Beginn auf den schwedischen Uebereinkommensentwurf konzentrierten, schritten in der 35. und 36. Session befriedigend voran, so dass ein gewichtiger Teil unter Dach gebracht werden konnte. Hingegen konnte auch im Verlauf der beiden letzten Sessions über zwei Komplexe grundlegender Bestimmungen kein Konsens erzielt werden.

So widersetzte sich, trotz zahlreicher Kompromissversuche, eine Minderheit von Staaten dem Prinzip der quasi-universellen Gerichtsbarkeit und dem damit verbundenen Grundsatz "aut dedere, aut iudicare" (ausliefern oder beurteilen)¹⁾, welcher jeden Vertragsstaat verpflichtet, den mutmasslichen Urheber einer Folterung, welcher Staatsangehörigkeit er auch sei und wo immer das Verbrechen begangen wurde, strafrechtlich zu verfolgen und allenfalls zu verurteilen, wenn dieser sich auf seinem Territorium befindet und nicht ausgeliefert wird. Ein Abkommen gegen die Folter, das diesen Grundsatz nicht enthält, wäre kein wesentlicher Fortschritt gegenüber dem bestehenden Völkerrecht.

Ein anderes Hindernis, das die Arbeiten stocken lässt, ist die Aufnahme von Bestimmungen über die wirksame Anwendung des Abkommens; verschiedene Staaten sind nicht bereit, ein verpflichtendes Kontrollsystem anzunehmen. Die Schweiz ihrerseits unterstützt den Mechanismus, welcher im Entwurf der schwedischen Regierung enthalten ist, und zwar weil er zwei eher gegensätzliche wesentliche Erfordernisse verbindet:

1) Vgl. Entwurf zu Art. bis 6 des Strafgesetzbuchs in der Botschaft des Bundesrats vom 24. März 1982 betreffend das europäische Uebereinkommen zur Unterdrückung des Terrorismus und die Aenderung des schweizerischen Strafgesetzbuchs (BB1 1982 II 12).

einerseits das Gebot einer wirksamen Kontrolle, andererseits die Notwendigkeit, für eine möglichst grosse Anzahl von Staaten akzeptabel zu sein. Die Diskussionen um den Kontrollmechanismus haben jedoch gezeigt, dass es sehr schwierig ist, diese beiden Erfordernisse unter einen Hut zu bringen.

Trotz diesen Schwierigkeiten hofft der Bundesrat, dass es möglich sein wird, Lösungen zu finden, welche für die Mehrzahl der Staaten annehmbar sind. In diesem Sinn hat der schweizerische Beobachter bei der Menschenrechtskommission deren Resolution 44 (XXXVIII) vom 11. März 1982 vorbehaltlos unterstützt; die Kommission schlägt dem Wirtschafts- und Sozialrat nämlich vor, das Mandat der Arbeitsgruppe, welche mit der Ausarbeitung des Entwurfs für ein Uebereinkommen gegen die Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Strafe oder Behandlung betraut ist, 1983 zu verlängern.

322 Schutz gegen Schnelljustiz, Willkürakte und
Misshandlung; Haftbedingungen von Personen,
denen die Freiheit entzogen ist

Die Menschenrechte sind unlösbar mit der menschlichen Person verbunden. Daher muss dem Einzelnen selbst in bewaffneten Konflikten, obgleich vielleicht in kleinerem Masse, der Schutz durch diese Rechte gewährt werden. Das gleiche gilt für Menschen, denen die Freiheit entzogen ist, auch wenn der gewährte Schutz für Kriegs- und Friedenszeiten unterschiedlich geregelt sein mag.

In Zeiten bewaffneter Konflikte geniessen Personen, die sich im Zwangsaufenthalt befinden oder interniert sind, den Schutz des Genfer Abkommens vom 12. August 1949 über den Schutz von Zivilpersonen, welches die Schweiz am 31. März 1950 ratifiziert hat ¹⁾, und der beiden Zusatzprotokolle zu den Genfer

¹⁾ Vgl. die Botschaft des Bundesrates vom 5. Dezember 1949 (BB1 1949 II 1181).

Abkommen, die von der Schweiz am 8. Juni 1977 angenommen und am 17. Februar 1982 ratifiziert worden sind ¹⁾.

Für Friedenszeiten finden sich Normen im Internationalen Pakt der Vereinten Nationen über die bürgerlichen und politischen Rechte vom 16. Dezember 1966, der Bestimmungen über eine unparteiische und gerechte Justizverwaltung und den Schutz der inhaftierten Personen vor Willkürakten und Misshandlung enthält, und in der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950.

Weiterhin gibt es internationale Instrumente, welche keine zwingenden Bestimmungen enthalten. So sind Haftbedingungen in den Mindestregeln der Vereinten Nationen über die Behandlung von Inhaftierten von 1955 ²⁾ festgelegt, aber auch in den Mindestregeln über die Behandlung von Häftlingen im Anhang der Resolution (73) 5 des Ministerkomitees des Europarats. Die europäischen Mindestregeln werden vom "Comité européen pour les problèmes criminels" im Hinblick auf eine Totalrevision überprüft. Die 6. Kommission der Generalversammlung der Vereinten Nationen befasst sich gegenwärtig mit einem umfassenden Entwurf über die Grundsätze zum Schutz aller Personen, welche irgendeiner Form von Haft oder Gefangennahme unterworfen sind. Gegenstand sind ebenso der Schutz vor Schnelljustiz, Willkürakten und Misshandlung, sowie die Haftbedingungen der Personen, denen die Freiheit entzogen ist. Der Bundesrat hatte Gelegenheit, dem Sekretariat der Vereinten Nationen Kenntnis zu geben von der Bedeutung, welche er jeder Initiative zur Verbesserung des Loses von Inhaftierten beimisst, und dabei sein Interesse für diesen Entwurf zu dokumentieren.

1) Vgl. die Botschaft des Bundesrates vom 18. Februar 1981 (BBl 1981 I 961).

2) Diese sind zur Zeit Gegenstand von Reformbestrebungen, welche am 7. Kongress der Vereinten Nationen für die Verbrechensverhütung und die Behandlung von Straftätern von 1985 zur Sprache kommen werden.

In diesem Zusammenhang soll auch der Verhaltenskodex für rechtsanwendende Organe, welcher von der Generalversammlung am 19. Dezember 1979 angenommen wurde, nicht unerwähnt bleiben. Mit diesem Kodex soll der Schutz aller Rechte und Interessen der Bürger gegenüber der Justiz gesichert werden. Die Generalversammlung hat den Regierungen empfohlen, diesen Kodex im Rahmen der nationalen Gesetzgebung wohlwollend als Gesamtdarstellung der Grundsätze zu berücksichtigen, welche die für die Rechtsanwendung Verantwortlichen zu beachten haben. Schliesslich sei der Entwurf zu einem Kodex über medizinische Ethik erwähnt, welcher von der Generalversammlung der Vereinten Nationen geprüft wird. Er befasst sich mit der Rolle, die dem Personal des Gesundheitswesens beim Schutz des Einzelnen vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Strafe oder Behandlung zukommt.¹⁾

Dem Bundesrat liegt daran, die grosse Bedeutung in Erinnerung zu rufen, welche er dem Schicksal aller inhaftierten Personen beimisst. Welches auch immer die Umstände sind, unter denen jemandem die Freiheit entzogen wird, welches auch immer die Motive der Verhaftung sind, der Verhaftete ist immer ein Mensch, dessen fundamentale Rechte geachtet werden müssen; geschützt vor der Willkür der Behörden, denen er ausgeliefert ist, muss der Einzelne von der Verhaftung bis zur Freilassung, menschlich behandelt werden. Er hat Anspruch auf ein gerechtes Verfahren vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht, auf Haftbedingungen, die weder seine physische, noch seine psychische Gesundheit gefährden, und auf regelmässige Kontakte mit der Aussenwelt, insbesondere seinen Angehörigen. Deshalb müssen unsere Bemühungen hinsichtlich der auf diesem Gebiet bestehenden Abkommen dahin zielen, die Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention zu fördern und dem Internationalen Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte von 1966 beizutreten (vgl. unten Ziff. 4).

1) Diese Arbeiten beruhen auf einem Entwurf über Prinzipien der medizinischen Ethik, welche im Januar 1979 vom Exekutivrat der Weltgesundheitsorganisation (WHO) gutgeheissen worden sind.

In bezug auf die anderen genannten Instrumente sei erwähnt, dass deren Bedeutung trotz ihrer Unverbindlichkeit nicht unterschätzt werden darf. Die Mindestregeln der Vereinten Nationen sind von einer grossen Zahl von Staaten akzeptiert worden und bilden eine äusserst nützliche Grundlage, auf die sich das IKRK bei seinen Aktionen zugunsten von politischen Häftlingen stützen kann. Die vom Europarat verabschiedeten Mindestregeln über die Behandlung von Häftlingen ihrerseits haben einen Einfluss auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts, das diese Normen, gleich wie diejenigen der Europäischen Menschenrechtskonvention, als Ausdruck der Rechtsüberzeugung der im Europarat vertretenen Staaten auffasst (BGE 106 Ia 281 f.).

In der Hoffnung, auf diesem Gebiet entstehe eine Art internationale Gepflogenheit, arbeitet die Schweiz darauf hin, dass die verschiedenen Bestimmungen von der gesamten internationalen Staatengemeinschaft anerkannt werden und auf alle Inhaftierten gleich angewendet werden. Desgleichen unterstützt unser Land, in seiner Stellung als Beobachter, jede Initiative der Vereinten Nationen, welche darauf abzielt, das Los von Personen, denen die Freiheit entzogen ist, zu verbessern, während es als Vollmitglied im Europarat eine noch bedeutend aktivere Rolle spielen kann.

33. Schlussfolgerungen hinsichtlich des Schutzes von Personen, denen die Freiheit entzogen wurde

Heute mehr denn je, ist der Bundesrat besorgt über das Schicksal inhaftierter Personen, ganz besonders über das der politischen Häftlinge. Er beabsichtigt daher, an den Arbeiten der Vereinten Nationen - soweit der Beobachterstatus dies zulässt -, aktiv teilzunehmen; dies gilt auch für die Bemühungen des Europarates um das Verbot der Folter, den Schutz vor Schnelljustiz, Willkürakten und Misshandlung und die Verbesserung der Haftbedingungen von Personen, denen die Freiheit entzogen ist.

Durch die Arbeit, die er auf diesem Gebiet in den letzten Jahren geleistet hat und weiter leisten wird, glaubt der Bundesrat, dem Wunsch des Parlaments gefolgt und in weitem Masse der Besorgnis, welche in der Motion Schmid zum Ausdruck kam, gerecht geworden zu sein. Er wird eine neue Bewertung der erzielten Fortschritte vornehmen, wenn einmal die Verhandlungen über die Ausarbeitung des Entwurfs zu einem Ueber-einkommen gegen die Folter abgeschlossen sind. Bei dieser Gelegenheit wird er auch untersuchen, ob andere Möglichkeiten bestehen, inhaftierten Personen zu helfen. Wir gedenken, Sie künftig im Geschäftsbericht des Bundesrats über den Stand der Arbeiten auf diesem Gebiet auf dem laufenden zu halten.

4

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Behauptung der Unabhängigkeit des Landes ist das wichtigste Ziel der schweizerischen Aussenpolitik, wie es in Artikel 2 der Bundesverfassung niedergelegt ist. Die ständige und bewaffnete Neutralität ist eines der Hauptinstrumente dieser Politik. Dasselbe Ziel verfolgt die Schweiz auch mit ihrer Politik der Solidarität, und sie beteiligt sich deshalb an der internationalen Zusammenarbeit auf verschiedenste Art und Weise. Die Entwicklung und der Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten dienen nach dem Willen der Staatengemeinschaft gerade der Verstärkung der Zusammenarbeit. In ihrem eigenen Interesse kann sich die Schweiz dieser Aufgabe nicht entziehen; sie muss mithelfen, die Grundbedingungen zu schaffen, die es den Völkern erlauben, in Frieden zu leben. Der Bundesrat hat in seinem Bericht vom 16. Januar 1980 über die Richtlinien der Regierungspolitik für die gegenwärtige Legislaturperiode dargelegt, dass man heute nicht mehr die enge Verbindung verkennen darf, die zwischen der Respektierung der Menschenrechte und der Aufrechterhaltung des Friedens und der Sicherheit in der Welt besteht. Damit alle Menschen tatsächlich in den Genuss dieser Rechte kommen, müssen die Staaten

gemeinsam den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt aller Völker fördern. Zu einer kohärenten schweizerischen Aussenpolitik gehört daher der Einsatz zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Welt.

Auf welchen Gebieten kann nun, wie dies das Postulat Nanchen fordert, die Schweiz ihren Einsatz verstärken?

Angesichts der zahlreichen und schweren Verletzungen der Menschenrechte muss man sich der Grenzen unserer Einflussnahme bewusst sein. Die Schweiz kann nicht überall intervenieren. Das Kriterium der Wirksamkeit muss bestimmend bleiben; es gilt sorgfältig zu prüfen, welche Ergebnisse erreicht werden können. Oft ist eine diskrete Intervention im Sinne der herkömmlichen Diplomatie der öffentlichen Verurteilung vorzuziehen. Jede Situation muss als besonderer Fall unter Berücksichtigung der Verträge, welche die betroffenen Staaten binden, und insbesondere der allgemeinen Interessen unseres Landes behandelt werden. Ohne die Gefühle der Öffentlichkeit missachten zu wollen, werden wir uns hüten müssen, der Versuchung des Verbalismus zu verfallen. Im übrigen wäre unsere Menschenrechtspolitik noch glaubwürdiger, wenn wir in der Schweiz, was die Achtung der Grundrechte aller Menschen und vor allem der Ausländer betrifft, eine kohärente Politik führten.

Realitätssinn und die Sorge um die Wirksamkeit unseres Handelns müssen weiterhin unsere Politik zum Schutz der Menschenrechte leiten, sei es bei humanitären Demarchen des Bundesrats oder in unserer allgemeinen Haltung gegenüber Initiativen, die von der Staatengemeinschaft zur Förderung der Achtung der Menschenrechte ergriffen werden. Gewiss würde uns der Beitritt zu den Vereinten Nationen, wie wir es in unserer Botschaft vom 21. Dezember 1981 hervorgehoben haben, zusätzliche Handlungsmöglichkeiten verschaffen. Inzwischen müssen wir diejenigen internationalen Organisationen, zum Beispiel das Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge

(HCR), und private Vereinigungen, die auf dem humanitären Gebiet tätig sind, stärker unterstützen. Dieser Politik entspricht zum Beispiel die Erhöhung der finanziellen Beiträge an das IKRK, der Sie letztes Jahr zugestimmt haben. In den internationalen Organisationen und an internationalen Konferenzen, an denen die Schweiz teilnimmt, gedenken wir uns weiterhin besonders für diejenigen Menschen einzusetzen, die oft am wenigsten geschützt sind, also für die Frauen, Kinder und Flüchtlinge. Im weiteren anerkennen wir gerade bei Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe die engen Zusammenhänge, welche zwischen der Achtung der Menschenrechte und der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung der Völker bestehen. Die Steigerung unseres Beitrags an Aktionen in diesem Bereich sind auch eine Möglichkeit, die Ziele des Postulats Nanchen zu verwirklichen.

Mit der Ratifikation der Zusatzprotokolle zu den Genfer Rotkreuzabkommen hat die Schweiz erneut die Bedeutung unterstrichen, die sie der Kodifizierung und der Weiterentwicklung des humanitären Kriegsvölkerrechts beimisst. Wir beabsichtigen, weiterhin unser Möglichstes zu tun, um die Beachtung der Regeln, die zum Schutze der Opfer bewaffneter Konflikte aufgestellt worden sind, zu fördern. Auf diese Weise wollen wir dem neuen feierlichen Aufruf folgen, den die XXIV. Internationale Rotkreuzkonferenz in Manila im Jahre 1981 mit ihrer Resolution Nr. VI über die Beachtung des humanitären Kriegsvölkerrechts und der humanitären Prinzipien erlassen hat.

Bei der Ausarbeitung und Anwendung des Kriegsvölkerrechts hat die Schweiz immer eine aktive Rolle gespielt; gegenüber den internationalen Abkommen zum Schutz der Menschenrechte hat sie sich bisher aber zurückhaltender gezeigt. Auf diesem Gebiet hat sie deshalb einen gewissen Rückstand aufzuholen. Gerade die Ratifikation derartiger Konventionen, besonders wenn sie noch einen Kontrollmechanismus für ihre Anwendung vorsehen, trägt zu einem besseren internationalen Schutz der Menschenrechte in der Welt bei.

In unserer Antwort auf die Interpellation Crevoisier vom 2. Juni 1981 (siehe oben Ziff. 231.1) haben wir unsere Absicht kundgetan, Ihnen vor dem Ende der gegenwärtigen Legislaturperiode eine Botschaft über die Genehmigung der beiden Internationalen Pakte über die Menschenrechte zuzuleiten. Die Ratifikation dieser internationalen Instrumente durch die Schweiz erscheint uns sehr wichtig: Wie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte entsprechen sie unserer Konzeption der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die von der Würde des Menschen ausgeht. Hat die Schweiz die Pakte ratifiziert, so kann sie sich gegenüber den Vertragsstaaten, welche Bestimmungen dieser Verträge nicht einhalten, darauf berufen. Zur Normalisierung unserer Beziehungen mit den Vereinten Nationen wollen wir auch das internationale Übereinkommen zur Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung, dem schon über 110 Staaten angehören, unterzeichnen und Ihnen zur Genehmigung vorlegen. Die Vorarbeiten zur Ratifikation sollen verstärkt werden.

Auf europäischer Ebene haben sich unsere Anstrengungen auf die Ratifikation der Europäischen Sozialcharta zu konzentrieren, die auf dem Gebiet der sozialen und wirtschaftlichen Rechte die Verpflichtungen konkretisiert, welche die europäischen Staaten mit ihrer Mitgliedschaft beim Europarat eingegangen sind. Aber auch die Zusatzprotokolle 1 und 4 zur Europäischen Menschenrechtskonvention sind zu ratifizieren. Die entsprechenden Botschaften sollen Ihnen noch in der gegenwärtigen Legislaturperiode zugeleitet werden. Schliesslich messen wir den im Ministerkomitee des Europarates noch andauernden Arbeiten zur Erhaltung und Verbesserung des Kontrollmechanismus der Menschenrechtskonvention grosse Bedeutung zu.

Gewiss werden diese verschiedenen Vorschläge nur teilweise die Erwartungen erfüllen, die dem Postulat Nanchen zugrundeliegen. Die Verwirklichung der Schlussfolgerungen dieses

Berichts bedeutet jedoch eine weitere wichtige Etappe auf dem Weg zu einer globalen und kohärenten Menschenrechtspolitik. Dabei kommt der Ratifikation der beiden Internationalen Pakte über die Menschenrechte und der Europäischen Sozialcharta sowie dem Beitritt zur Organisation der Vereinten Nationen eine besondere Bedeutung zu. Dannzumal wird unser Land über die notwendigen vertraglichen und institutionellen Grundlagen verfügen, um auf internationaler Ebene eine bessere Menschenrechtspolitik zu führen.

8554

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Von der Generalversammlung der Vereinten Nationen durch Resolution 217 A (III) vom 10. Dezember 1948 angenommen und proklamiert

Präambel

Da die Anerkennung der allen Mitgliedern der menschlichen Familie innewohnenden Würde und ihrer gleichen und unveräusserlichen Rechte die Grundlage der Freiheit, der Gerechtigkeit und des Friedens in der Welt bildet,

da Verkenntung und Missachtung der Menschenrechte zu Akten der Barbarei führten, die das Gewissen der Menschheit tief verletzt haben, und da die Schaffung einer Welt, in der den Menschen, frei von Furcht und Not, Rede- und Glaubensfreiheit zuteil wird, als das höchste Bestreben der Menschheit verkündet worden ist,

da es wesentlich ist, die Menschenrechte durch die Herrschaft des Rechtes zu schützen, damit der Mensch nicht zum Aufstand gegen Tyrannei und Unterdrückung als letztem Mittel gezwungen wird,

da es wesentlich ist, die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Nationen zu fördern,

da die Völker der Vereinten Nationen in der Satzung ihren Glauben an die grundlegenden Menschenrechte, an die Würde und den Wert der menschlichen Person und an die Gleichberechtigung von Mann und Frau erneut bekräftigt und beschlossen haben, den sozialen Fortschritt und bessere Lebensbedingungen bei grösserer Freiheit zu fördern,

da die Mitgliedstaaten sich verpflichtet haben, in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durchzusetzen,

da eine gemeinsame Auffassung über diese Rechte und Freiheiten von grösster Wichtigkeit für die volle Erfüllung dieser Verpflichtung ist,

proklamiert die Generalversammlung

diese Allgemeine Erklärung der Menschenrechte als das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal, damit jeder einzelne und alle Organe der Gesellschaft sich diese Erklärung stets gegenwärtig halten und sich bemühen, durch Unterricht und Erziehung die Achtung dieser Rechte und Freiheiten zu fördern und durch fortschreitende Massnahmen im nationalen und internationalen Bereiche ihre allgemeine und tatsächliche Anerkennung und Verwirklichung bei der Bevölkerung sowohl der Mitgliedstaaten wie der ihrer Oberhoheit unterstehenden Gebiete zu gewährleisten.

Artikel 1

Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen.

Artikel 2

(1) Jedermann hat Anspruch auf die in dieser Erklärung proklamierten Rechte und Freiheiten ohne irgendeine Unterscheidung, wie etwa nach Rasse, Farbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, nach Vermögen, Geburt oder sonstigem Status.

(2) Weiter darf keine Unterscheidung gemacht werden auf Grund der politischen, rechtlichen oder internationalen Stellung des Landes oder Gebietes, dem eine Person angehört, ohne Rücksicht darauf, ob es unabhängig ist, unter Treuhandschaft steht, keine Selbstregierung besitzt oder irgendeiner anderen Beschränkung seiner Souveränität unterworfen ist.

Artikel 3

Jedermann hat das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person.

Artikel 4

Niemand darf in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten werden; Sklaverei und Sklavenhandel sind in allen ihren Formen verboten.

Artikel 5

Niemand darf der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden.

Artikel 6

Jedermann hat das Recht, überall als rechtsfähig anerkannt zu werden.

Artikel 7

Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich und haben ohne Diskriminierung Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz. Alle haben Anspruch auf gleichen Schutz gegen jede Diskriminierung, welche die vorliegende Erklärung verletzen würde, und gegen jede Aufreizung zu einer derartigen Diskriminierung.

Artikel 8

Jedermann hat Anspruch auf einen wirksamen Rechtsbehelf bei den zuständigen innerstaatlichen Gerichten gegen Handlungen, die seine ihm nach der Verfassung oder nach dem Gesetz zustehenden Grundrechte verletzen.

Artikel 9

Niemand darf willkürlich festgenommen, in Haft gehalten oder des Landes verwiesen werden.

Artikel 10

Jedermann hat in voller Gleichberechtigung Anspruch darauf, dass über seine Ansprüche und Verpflichtungen und über jede gegen ihn erhobene strafrechtliche Anklage durch ein unabhängiges und unparteiisches Gericht in billiger Weise und öffentlich verhandelt wird.

Artikel 11

(1) Jeder wegen einer strafbaren Handlung Angeklagte hat Anspruch darauf, als unschuldig zu gelten, bis seine Schuld in einem öffentlichen Verfahren, in dem er alle für seine Verteidigung notwendigen Garantien gehabt hat, gemäss dem Gesetz nachgewiesen ist.

(2) Niemand darf wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach inländischem oder nach internationalem Recht nicht strafbar war. Ebenso darf keine schwerere Strafe als die im Zeitpunkt der Begehung der strafbaren Handlung angedrohte Strafe verhängt werden.

Artikel 12

Niemand darf willkürlichen Eingriffen in sein Privatleben, seine Familie, seine Wohnung und seinen Schriftverkehr oder rechtswidrigen Beeinträchtigungen seiner Ehre und seines Rufes ausgesetzt werden. Jedermann hat Anspruch auf rechtlichen Schutz gegen solche Eingriffe oder Beeinträchtigungen.

Artikel 13

(1) Jedermann hat das Recht, sich innerhalb eines Staates frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen.

(2) Jedermann hat das Recht, jedes Land einschliesslich seines eigenen zu verlassen und in sein Land zurückzukehren.

Artikel 14

(1) Jedermann hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu geniessen.

(2) Dieses Recht kann im Fall einer Verfolgung wegen echter nichtpolitischer Verbrechen oder wegen Handlungen, die gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen verstossen, nicht in Anspruch genommen werden.

Artikel 15

- (1) Jedermann hat Anspruch auf eine Staatsangehörigkeit.
- (2) Niemandem darf seine Staatsangehörigkeit willkürlich entzogen noch ihm das Recht versagt werden, seine Staatsangehörigkeit zu wechseln.

Artikel 16

- (1) Männer und Frauen im heiratsfähigen Alter haben ohne Beschränkung auf Grund der Rasse, der Staatsangehörigkeit oder der Religion das Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen. Sie haben gleiche Rechte bei der Eheschliessung, während der Ehe und bei Auflösung der Ehe.
- (2) Eine Ehe darf nur im freien und vollen Einverständnis der künftigen Ehegatten geschlossen werden.
- (3) Die Familie ist die natürliche und grundlegende Einheit der Gesellschaft und hat Anspruch auf Schutz durch Gesellschaft und Staat.

Artikel 17

- (1) Jedermann hat das Recht, allein oder in Gemeinschaft mit anderen Eigentum zu haben.
- (2) Niemand darf willkürlich seines Eigentums beraubt werden.

Artikel 18

Jedermann hat das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit; dieses Recht umfasst die Freiheit, seine Religion oder seine Weltanschauung zu wechseln, sowie die Freiheit, seine Religion oder seine Weltanschauung allein oder in Gemeinschaft mit anderen, öffentlich oder privat durch Unterricht, Ausübung, Gottesdienst und Beachtung religiöser Bräuche zu bekunden.

Artikel 19

Jedermann hat das Recht auf Freiheit der Meinung und der Meinungsäusserung; dieses Recht umfasst die unbehinderte Meinungsfreiheit und die Freiheit, ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen Informationen und Gedankengut durch Mittel jeder Art sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben.

Artikel 20

- (1) Jedermann hat das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit zu friedlichen Zwecken.
- (2) Niemand darf gezwungen werden, einer Vereinigung anzugehören.

Artikel 21

- (1) Jedermann hat das Recht, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten seines Landes unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen.
- (2) Jedermann hat unter gleichen Bedingungen das Recht auf Zugang zu öffentlichen Ämtern in seinem Lande.
- (3) Der Wille des Volkes bildet die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt; dieser Wille muss durch wiederkehrende, echte, allgemeine und gleiche Wahlen zum Ausdruck kommen, die mit geheimer Stimmabgabe oder mit einem gleichwertigen freien Wahlverfahren stattfinden.

Artikel 22

Jedermann hat als Mitglied der Gesellschaft Recht auf soziale Sicherheit und hat Anspruch darauf, durch innerstaatliche Massnahmen und internationale Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der Organisation und der Hilfsmittel jedes Staates in den Genuss der für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen.

Artikel 23

- (1) Jedermann hat das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf angemessene und befriedigende Arbeitsbedingungen sowie auf Schutz gegen Arbeitslosigkeit.
- (2) Alle Menschen haben ohne jede Diskriminierung das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit.
- (3) Jedermann, der arbeitet, hat das Recht auf gerechte und günstige Entlohnung, die ihm und seiner Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert und die, wenn nötig, durch andere soziale Schutzmassnahmen zu ergänzen ist.
- (4) Jedermann hat das Recht, zum Schutze seiner Interessen Gewerkschaften zu bilden und solchen beizutreten.

Artikel 24

Jedermann hat Recht auf Arbeitspausen und Freizeit einschliesslich einer angemessenen Begrenzung der Arbeitszeit sowie auf regelmässigen bezahlten Urlaub.

Artikel 25

- (1) Jedermann hat das Recht auf einen für die Gesundheit und das Wohlergehen von sich und seiner Familie angemessenen Lebensstandard, einschliesslich ausreichender Ernährung, Bekleidung, Wohnung, ärztlicher Versorgung und notwendiger sozialer Leistungen, sowie ferner das Recht auf Sicherheit im Falle

von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Verwitmung, Alter oder von anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.

(2) Mütter und Kinder haben Anspruch auf besondere Hilfe und Unterstützung. Alle Kinder, eheliche und aussereliche, geniessen den gleichen sozialen Schutz.

Artikel 26

(1) Jedermann hat das Recht auf Bildung. Der Unterricht muss zum mindesten in der Elementar- und Grundstufe unentgeltlich sein. Der Elementarunterricht ist obligatorisch. Fach- und Berufsschulunterricht müssen allgemein verfügbar sein, und der Hochschulunterricht muss nach Massgabe ihrer Fähigkeiten allen in gleicher Weise offenstehen.

(2) Die Bildung muss auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und auf die Stärkung der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten gerichtet sein. Sie muss Verständnis, Toleranz und Freundschaft zwischen allen Völkern und allen rassischen oder religiösen Gruppen fördern und die Tätigkeit der Vereinten Nationen zur Aufrechterhaltung des Friedens unterstützen.

(3) Die Eltern haben ein vorrangiges Recht, die Art der Bildung zu wählen, die ihren Kindern zuteil werden soll.

Artikel 27

(1) Jedermann hat das Recht, am kulturellen Leben der Gemeinschaft frei teilzunehmen, sich an den Künsten zu erfreuen und am wissenschaftlichen Fortschritt und dessen Errungenschaften teilzuhaben.

(2) Jedermann hat das Recht auf Schutz der geistigen und materiellen Interessen, die sich für ihn als Urheber von Werken der Wissenschaft, Literatur oder Kunst ergeben.

Artikel 28

Jedermann hat Recht auf eine soziale und internationale Ordnung, in der die in dieser Erklärung ausgesprochenen Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können.

Artikel 29

(1) Jedermann hat Pflichten gegenüber der Gemeinschaft, in der allein die freie und volle Entwicklung seiner Persönlichkeit möglich ist.

(2) Jedermann ist bei der Ausübung seiner Rechte und Freiheiten nur den Beschränkungen unterworfen, die das Gesetz ausschliesslich zu dem Zweck vorsieht, die Anerkennung und Achtung der Rechte und Freiheiten anderer zu si-

chern und den gerechten Anforderungen der Moral, der öffentlichen Ordnung und des allgemeinen Wohles in einer demokratischen Gesellschaft zu genügen.

(3) Diese Rechte und Freiheiten dürfen in keinem Fall im Widerspruch zu den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen ausgeübt werden.

Artikel 30

Nichts in dieser Erklärung darf dahin ausgelegt werden, dass es für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person das Recht begründet, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung zu begehen, die auf die Abschaffung der in dieser Erklärung ausgesprochenen Rechte und Freiheiten hinzielt.

8554