

Michele Galizia

Die Schweiz und die Menschenrechtsverträge

Beitrag erschienen in

Caritas Schweiz, Sozialalmanach 2000: „Sozialrechte und Chancengleichheit in der Schweiz“

Mit dem angehenden Jahrtausend tritt auch die neue Bundesverfassung in Kraft. Dabei handelt es sich, wie wohl bekannt ist, um keinen Jahrtausendwurf. Trotzdem geht die Übung über eine reine Neuordnung und Neuformulierung bereits bestehender Textstellen hinaus. In der neuen Bundesverfassung wurde neben Verwaltungs- und Gerichtspraxis vor allem auch zwingendes internationales Recht und internationales Gewohnheitsrecht eingearbeitet. Dieses ist zum grossen Teil Ausfluss der 1948 verabschiedeten Menschenrechtsdeklaration sowie ihrer Konkretisierung in völkerrechtlichen Verträgen. Eindrückliche Beispiele für Rechte, die in der Gerichtspraxis bereits verankert waren, in der alten Bundesverfassung aber fehlten, sind Art. 7 und 8 der neuen Bundesverfassung. Mit dem Gebot, die Würde des Menschen zu achten und zu schützen, stellt der zu Beginn des Kapitels „Grundrechte“ stehende Artikel 7 die Menschenwürde als Leitlinie vor alle anderen Rechte und Gebote. Artikel 8 konkretisiert diesen Anspruch indem er ausdrücklich besonders gefährdete Gruppen und Mitglieder der Gesellschaft nennt. Ein Absatz widmet sich den Frauen, ein weiterer Absatz den Behinderten. Weiter werden ausdrücklich Herkunft, Rasse, Alter, Sprache, soziale Stellung, Lebensform (womit insbesondere auch Homosexuelle gemeint sind), religiöse, weltanschauliche oder politische Überzeugung aufgelistet.¹ Diese Aufzählung wird explizit nicht als abschliessend verstanden: das Diskriminierungsverbot soll alle Gruppen, die in rechtlich fassbaren Belangen aus geschichtlicher oder sozialer Erfahrung besonders bedroht erscheint, schützen.

Im folgenden Beitrag geht es darum, die Entwicklung, die zu diesen grundlegenden Schritten geführt hat, nachzuzeichnen. Nach einem kurzen Überblick über die neuere Geschichte der Menschenrechte folgt ein Abriss der schweizerischen Menschenrechtspolitik. In einem längeren Teil werden die einzelnen Vertragswerke und Organisationen beschrieben, denen die Schweiz beigetreten ist oder an denen sie sich beteiligt, wobei dies immer unter dem Blickwinkel der Umsetzung der Menschenrechte im Inland erfolgt. Auch bei der anschliessenden Darstellung der Zuständigkeiten innerhalb der Bundesverwaltung und der in naher Zukunft anzugehenden Verbesserungen liegt das Hauptinteresse auf der konsequenten Anwendung internationaler Menschenrechtsverträge in der Schweiz.²

¹ Obwohl nicht namentlich erwähnt, sind auch die Fahrennden bzw. Jenischen aufgrund der Nennung der Lebensform und der Herkunft geschützt.

² Während ich mich bemüht habe, so viel Informationen so knapp wie möglich darzulegen, ist die Darstellung von meiner eigenen Wertung geprägt. Der Text stellt keine offizielle Stellungnahme irgendeiner Bundesstelle dar.

1. Zur Geschichte der Menschenrechte

„Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion.“³ Es brauchte die Schrecken des Zweiten Weltkrieges und der Shoa um die internationale Gemeinschaft dazu zu bewegen, diese so selbstverständlich erscheinende Forderung in der Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 zu verankern. Erstmals bezeichnete damit die Staatengemeinschaft die Achtung und die Verwirklichung der Menschenrechte als unabdingbare Voraussetzung für Stabilität und Wohlfahrt und für friedliche, freundschaftliche Beziehungen zwischen den Völkern.⁴ Um diese Einsicht zu konkretisieren wurde 1946 die *Menschenrechtskommission*⁵ mit der Aufgabe betraut, eine *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* zu erarbeiten. Diese wurde am 10. Dezember 1948 von der UNO-Vollversammlung verabschiedet.

Die Deklaration bezieht sich auf die so genannten klassischen Menschenrechte, die sich vor allem gegen die verschiedenen möglichen Eingriffe des Staates in die Privatsphäre des Individuums wenden. Sechs Artikel behandeln soziale, wirtschaftliche und kulturelle Bereiche: das Recht auf soziale Sicherheit, das Recht auf Arbeit, Erholung, Wohlfahrt und Bildung sowie das Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben. Das erstmals in einem internationalen Vertrag verankerte Diskriminierungsverbot aufgrund der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion trug, obwohl auch heute noch lange nicht verwirklicht, wesentlich zum Entkolonisierungsprozess, zum Emanzipationsprozess der Schwarzen in den USA und zur Überwindung der Apartheid bei.

Weder die menschenrechtlichen Aussagen der Charta der Vereinten Nationen noch die Menschenrechtserklärung begründen subjektive Rechte für Einzelne oder Gruppen, sie beziehen sich einzig auf die Pflicht der Mitgliedstaaten, die Menschenrechte zu fördern und zu achten. Im Lauf der Jahre ist die Deklaration allerdings zum Völkergewohnheitsrecht geworden. Mit ihr begann ein Prozess, der die Respektierung der Menschenrechte immer mehr aus dem Bereich der ausschliesslich eigenen Zuständigkeit eines Staates herauslöste und zum berechtigten Gegenstand des internationalen Interesses machte.

Mit einer Vielzahl von Deklarationen und Empfehlungen wurden die Menschenrechte konkretisiert und die Kodifizierung in bindende völkerrechtliche Verträge⁶ auf universeller und regionaler Ebene verwirklicht. Der Beitritt zu einem derartigen Vertrag verpflichtet den Staat, die darin festgeschriebenen Rechte zu schützen, zu fördern und Rechenschaft über das Einhalten dieser Prinzipien vor der Staatengemeinschaft abzulegen. Die Einmischung zur Verteidigung der Grundrechte ist heute nicht bloss als ein Recht der internationalen Staatengemeinschaft, sondern vielmehr als Pflicht anzusehen.

Die „Krönung der Anstrengungen der Vereinten Nationen“⁷ bilden die beiden nach jahrelangen Verhandlungen am 16. Dezember 1966 verabschiedeten Pakte: der *Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*, der insbesondere das Recht auf Bildung, auf Arbeit, auf Gesundheit, auf Mutterschutz, auf soziale Sicherheit und einen angemessenen Lebensstandard sowie die Gründung von Gewerkschaften umfasst und der *Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte*, der die klassischen

³ Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945, Art. 1.3.

⁴ Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945, Art. 55.

⁵ *Commission on Human Rights* (CHR).

⁶ Je nach Fall handelt es sich dabei um „Pakte“, „Übereinkommen“, „Konventionen“ oder „Protokolle“.

⁷ Bericht vom Bundesrat über die schweizerische Menschenrechtspolitik, BBl 1982 II 739ff.

Menschenrechte und die Justizgrundrechte garantiert sowie das Diskriminierungsverbot und den Minderheitenschutz enthält.

Dass die Menschenrechte in zwei und nicht in einem umfassenden Pakt festgehalten werden mussten, geht auf das angespannte Klima des Kalten Krieges und der Entkolonisierung zurück, reflektiert aber auch die historische Entwicklung der Menschenrechtsidee.

Die westlichen Nationen, die ihre Ausgestaltung der bürgerlichen Bewegung des 19. Jahrhunderts verdanken, legen das Hauptgewicht auf die bürgerlichen und politischen Rechte zur Begrenzung der Macht des Staates und seiner Repräsentanten. Diese so genannte erste Generation der Menschenrechte, deren erste Verbriefung auf die *Magna Charta* von 1215 in England zurückgeführt wird, wurden in der *Bill of Rights* von 1689 (England), der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung von 1776 (*Virginia Bill of Rights*) und der amerikanischen Verfassung von 1791 konkretisiert. Erste umfassende Ausformung und eigentlicher Bezugstext bleibt aber die in der Französischen Revolution erlassene *Menschen- und Bürgerrechtserklärung* von 1789, die festhält, dass „alle Menschen frei und gleich an Würde und Rechten geboren“ sind.⁸ Diese europazentrierte Abstammungsgeschichte dient vielfach als Begründung, um die universelle Geltung der Menschenrechte in Frage zu stellen. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Menschenrechtserklärung von 1948 nicht Abschluss, sondern Beginn eines alle Bereiche der Menschenrechte umfassenden Prozesses der Festlegung von weltweit verbindlichen Normen ist. Die Widerstände, auf die die Anwendung der Menschenrechtsverträge in der Schweiz stösst, belegen, wie sich überall Egoismus und Partikularismus gegen die Durchsetzung der universalen Menschenrechtsidee stemmen.

Die Bedeutung, die den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten in den Staaten der Zweiten und Dritten Welt als Voraussetzung für die Ausübung politischer Rechte zugesprochen wird, widerspiegelt die historische Verankerung ihres Staatsbildungsprozesses in sozial-revolutionären Bewegungen des zwanzigsten Jahrhundert und in sozialen Normen und Pflichten, die auf dem Islam, auf afrikanischen und asiatischen Wertesystemen gründen. Die Ende des 19. Jahrhunderts zum Schutz vor den schlimmsten Auswüchsen der Industrialisierung und des Imperialismus erstmals geforderten „Sozialrechte“ werden als zweite Generation der Menschenrechte bezeichnet.

Es ist heute weitgehend unbestritten, dass beide Rechtskategorien – bürgerliche und politische Rechte einerseits und Sozialrechte andererseits – als gleichrangig und einander wechselseitig bedingend anzusehen sind.⁹ Auf einzelne Rechte der zweiten Generation, wie das Recht auf Bildung, besteht ein unbestrittener Anspruch. Für die meisten Rechte aber, etwa das Recht auf Arbeit, ist der Staat lediglich verpflichtet, Massnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Massnahmen deren volle Verwirklichung zu erreichen.¹⁰ Obwohl also die Sozialrechte im Gegensatz zu den bürgerlichen und politischen Rechten in der Regel nicht direkt vom Einzelnen einklagbar sind, setzt sich in den letzten Jahren immer stärker die Überzeugung durch, dass auch sie Teilgehalte enthalten, die justiziabel sind.¹¹ Zur unmittelbaren Durchsetzung dieser Rechte muss aber noch viel Überzeugungsarbeit geleistet werden. So kritisierte die UN-

⁸ Keine Fussnote der Geschichte darf allerdings die Tatsache sein, dass Olympe de Gouges zur derselben Zeit geköpft wurde, weil sie gleiche (Menschen-)Rechte für Mann und Frau postulierte (in ihrer Schrift „Erklärung der Rechte der Frau und Bürgerin“ von 1791).

⁹ Die Schlussdeklaration der Menschenrechts-Weltkonferenz von Wien (14.-25. Juni 1993) – postuliert unmissverständlich die Einheit aller Menschenrechte (A/CONF.157/23).

¹⁰ Vgl. bezüglich des Sozialpaktes die Formulierung von Art. 2.

¹¹ Künzli, Jörg, Kälin, Walter 1997, S. 105-154.

Hochkommissarin für Menschenrechte Mary Robinson an einer Tagung im November 1999¹² die Doppelzüngigkeit der Industrienationen: Die entwickelten Länder würden sich extrem kritisch über Menschenrechtsverletzungen auf dem Feld der Politik und der Bürgerrechte äussern, seien aber kaum zu vernehmen, wenn es um ökonomische, soziale und kulturelle Rechte gehe. Tatsächlich lässt sich in letzter Zeit gerade auch in der Schweiz der Versuch beobachten, die Rechte der zweiten Generation zurückzubinden.

Die Debatte nach weiteren Rechten auf kollektive Güter (z.B. Recht auf Frieden und Sicherheit, auf eine unversehrte Umwelt, auf Verfügungsrecht über natürliche Reichtümer) wird oft unter dem Schlagwort dritte Generation der Menschenrechte vor allem auf Druck von Ländern des Südens geführt. Ihre Ausgestaltung und Realisierbarkeit muss noch genauer konkretisiert werden. Der Bundesrat hat bereits im Bericht von 1982 festgehalten, dass auf kollektive Forderungen abgestützte Rechte nicht dazu führen dürfen, die überragende Bedeutung der bürgerlichen und politischen, sowie der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu relativieren.¹³ Am weitesten sind die Diskussionen um ein Recht auf Entwicklung gediehen, das zuletzt in der Schlussdeklaration der Menschenrechts-Weltkonferenz von Wien (14.-25. Juni 1993) als integraler Bestandteil der Menschenrechte bekräftigt wurde.

2. Die schweizerische Menschenrechtspolitik¹⁴

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs galt die Wahrung strikter politischer Unabhängigkeit bei gleichzeitig grösstmöglicher Nutzung wirtschaftlicher Freiräume als zentrales Ziel der schweizerischen Aussenpolitik. So war die Schweiz 1960 Gründungsstaat der rein handelspolitisch ausgerichteten *Europäischen Freihandelsassoziation* (European Free Trade Association / EFTA). Dem Europarat aber trat sie erst 1963 also 14 Jahre nach dessen Gründung bei, als klar war, dass kein Versuch, den Europarat mit mehr Kompetenzen auszustatten, erfolgreich sein würde und dass die Dynamik zur Bildung einer supranationalen europäischen Organisation auf die 1957 gegründete Europäische Wirtschaftsgemeinschaft übergegangen war. Damit konnte der Beitritt eine europäische Mitarbeit garantieren, ohne Souveränität und integrale Neutralität aufgeben zu müssen. Ausser bei Übereinkommen zu unumstrittenen Einzelfragen (Flüchtlingskonvention, verschiedene ILO-Konventionen) hielt sich die Schweiz lange mit Beitritten zurück und trat erst 1974 der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950 und 1986 erstmals einem Menschenrechtsabkommen der UNO (Folterkonvention) bei.

Angesichts der zunehmenden internationalen Integration auf allen Gebieten war Ende der 70er-Jahre der Zeitpunkt für eine Neuausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik gekommen. Als Basis galten weiterhin die humanitäre Tradition der Schweiz, die Solidarität mit den Völkern und eine konsequente Politik der Unabhängigkeit. 1982 legte der Bundesrat im „Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik“¹⁵ erstmals und umfassend die Politik der Schweiz zugunsten der Menschenrechte dar. Dieser Bericht, der auch einen Abriss über die Entstehung der Menschenrechte beinhaltet, behält bis heute weitgehend seine

¹² „Weltachsen 2000“, Bonn, 14.-15. November 1999.

¹³ BBl 1982 II 738 (im Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik vom 2. Juni 1982).

¹⁴ Eine Darstellung der schweizerischen Menschenrechtspolitik durch das Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten befindet sich auf: <http://www.eda.admin.ch/site/g/aussenpolitik/menschenrechte.html>

¹⁵ Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik vom 2. Juni 1982 (BBl 1982 II 729ff.).

Gültigkeit. Damit die Schweiz einerseits ihren Prinzipien treu bleiben könne, andererseits aber über die notwendigen vertraglichen und institutionellen Grundlagen zur Verwirklichung der Menschenrechte verfüge, müsse sie, so der Bundesrat, die beiden Menschenrechtspakte von 1966 und die Europäische Sozialcharta ratifizieren sowie der UNO beitreten.

Die Ablehnung des UNO-Beitritts durch das Stimmvolk 1986 stellte einen schweren Rückschlag für diese neue bundesrätliche Politik dar, trotzdem hält der Bundesrat bis heute am UNO-Beitritt als strategischem Ziel fest. Solange der Beitritt aber nicht wieder spruchreif ist, liegt das Schwergewicht der Politik in der konsequenten und universellen Anwendung bestehender und neu zu schaffender Kontrollmechanismen.¹⁶ Die Beitritte zu den einzelnen Pakten sollen schrittweise erfolgen, nach gründlicher Vorarbeit und durch breite Vernehmlassungsverfahren abgestützt. Leider ist dazu zu bemerken, dass die konservative Grundstimmung im Parlament, der Widerstand einzelner Kantone, die um ihre Zuständigkeiten bangen, und vor allem einige referendumswütige Vereine und Kleinparteien die schweizerische Aussen- zu einer zähen Nachvollzugspolitik degradieren und eine mutige und kreative Politik im Dienste der Menschenrechte, der Demokratie und der Eigenständigkeit verhindern.

Angesichts der Tatsache, dass der Bundesrat jahrzehntlang eine quasi mystische Neutralität als einziges Ziel der schweizerischen Aussenpolitik vertrat, war die Ablehnung des UNO-Beitritts durch den Souverän allerdings nicht allzu erstaunlich. Die Tatsache dagegen, dass Unabhängigkeit am Ende des 20. Jahrhunderts enge internationale Zusammenarbeit und umfassende Mitwirkung in internationalen und supranationalen Organisationen erfordert und nicht mehr in der Abgrenzung gegen ein internationales Umfeld, sondern in der optimalen Mitwirkung bei der Gestaltung dieses Umfeldes erreicht wird, stand zwar im Bericht des Bundesrates von 1982, sie musste aber erst noch kommuniziert werden. 1993 stellte der Bundesrat der Öffentlichkeit erstmals eine ausformulierte Konzeption der schweizerischen Aussenpolitik vor.¹⁷ Darin löste er sich endgültig von der bisherigen Eindimensionalität und legte fünf Hauptzielen fest, an denen sich eine kohärente Aussenpolitik zu orientieren habe: Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit; Sicherheit und Frieden; Förderung der Wohlfahrt; Abbau sozialer Gegensätze; Schutz natürlicher Grundlagen.

Während so die Menschenrechte zu einem der zentralen Ziele der schweizerischen Aussenpolitik avancierten, wurden die innenpolitischen Konsequenzen eines Beitritts zu einem internationalen Vertrag lange heruntergespielt. So hielt der Bundesrat noch 1991 in der Botschaft zum Beitritt zu den beiden UNO-Menschenrechtspakten¹⁸ fest, dass die Wahrung der Menschenwürde eine Grundfeste des schweizerischen Staatsverständnisses bilde, relativierte dies aber mit dem Nebensatz, dass es nicht vorrangig darum gehe, den Schutz der Menschenrechte in der Schweiz auszubauen.

Erst in den Botschaften zur Kinderkonvention¹⁹ und zur Frauenkonvention²⁰ wurden auch Defizite im innerstaatlichen Bereich angesprochen. Diese vielerorts begrüßte neue Offenheit

¹⁶ Bericht des Bundesrates über das Verhältnis zwischen der Schweiz und der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) in Erfüllung des Postulates von Andreas Gross/NR (97.3320) vom 18. Juni 1997, vom 1. Juli 1998 (BB1 1998 5242ff.).

¹⁷ Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren vom 29. November 1993 (BB1 1994 I 153ff.).

¹⁸ Botschaft betreffend den Beitritt der Schweiz zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten von 1966, 30. Januar 1991 (BB1 1991 I 1190ff.).

¹⁹ BB1 1994 V 1ff.

²⁰ BB1 1995 IV 901ff.

mag die innenpolitische Akzeptanz internationaler Vertragswerke in gewissen Kreisen erschwert haben. Der dadurch nötig gewordene Überzeugungsprozess ist aber zu begrüßen, denn er trägt wesentlich zum besseren Verständnis und zur nachhaltigen Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen bei.

3. Die Schweiz und die internationalen Verträge

Das folgende Kapitel gibt einen kurzen Überblick über die Beteiligung der Schweiz bei internationalen Organisationen mit einer spezifischen Menschenrechtsoptik und über die Geltung der wichtigsten internationalen Instrumente, die dem Schutz der Menschenrechte dienen.²¹

3.1 Europarat

Die Schweiz ist seit dem 6. Mai 1963 Mitglied des Europarates. Dieser wurde 1949 als Organisation für zwischenstaatliche und – besonders hervorzuheben – interparlamentarische Zusammenarbeit gegründet. Als Hauptziele gelten der Schutz der Menschenrechte und der Demokratie, sowie die Förderung des Bewusstseins für eine gemeinsame kulturelle Identität der Europäer. Im Rahmen des Europarats werden auch Lösungen für aktuelle gesellschaftliche Probleme gesucht: Minderheiten, Migration, Fremdenhass, Intoleranz, Umweltschutzproblematik, AIDS, Drogen. Der Europarat verfügt über ein starkes rechtliches und institutionelles Fundament und schafft rechtlich bindende Instrumente, Standards und Überprüfungsprozeduren.²²

Das bedeutendste dieser Instrumente ist zweifellos die *Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention / EMRK)* vom 4. November 1950. Sie umfasst einen Katalog der wichtigsten Menschenrechte, die der Staat allen Menschen zu garantieren hat. 1974, nachdem der Souverän den Frauen 1971 das Stimm- und Wahlrecht zugestanden hatte, konnte auch die Schweiz beitreten.

3.1.1 Protokolle

Im Laufe der Jahre wurde der Katalog der in der EMRK festgehaltenen Rechte über spezielle Zusatzverträge (sog. Protokolle) erweitert, etwa dem mit einem Protokoll eingeführtem individuellen Beschwerderecht, dem die Konvention ihre grosse Wirkung verdankt. Die Urteile des *Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte*²³, das aus je einem unabhängigen Richter oder einer Richterin jedes Vertragsstaates besteht (zur Zeit 41), sind für die Staaten bindend. Die Schweiz hat sowohl die obligatorische Gerichtsbarkeit wie das individuelle Beschwerderecht anerkannt.²⁴

²¹ Einen laufend aktualisierten Überblick über die einzelnen UNO-Menschenrechtsabkommen, welche von der Schweiz ratifiziert wurden, mit Hinweisen zum Stand der offiziellen Berichterstattung, zu Schattenberichten und Aktivitäten von NRO befindet sich auf: <http://www.humanrights.ch/>

²² Die Website des Europarates (<http://www.dhdirhr.coe.fr/>) enthält Informationen über die EMRK, die Europäische Sozialcharta, den Menschenrechtsgerichtshof in Strassbourg und viel anders mehr.

²³ Eine Dokumentation der Entscheidungen des Gerichtshofes und Informationen über laufende Verfahren finden sich auf: <http://www.dhcour.coe.fr/>

²⁴ Zusatzprotokoll Nr. 9 der Konvention, am 1. November 1998 abgelöst durch Protokoll Nr. 11.

Die Erweiterung des Europarats und die Zunahme der Klagen²⁵ veranlasste die Schweiz, die Initiative für die Zusammenlegung des *Gerichtshofes* und der *Kommission für Menschenrechte* zu einem *ständigen Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte* zu ergreifen. Der Zusammenschluss wurde am 11. Mai 1994 beschlossen und trat am 1. November 1998 in Kraft. Mit der Aufnahmen der Arbeiten 1999 konnte die Kommission für Menschenrechte aufgelöst werden.²⁶

Zwei wichtige Zusatzprotokolle sind von der Schweiz noch nicht anerkannt worden:

- Das *1. Zusatzprotokoll* vom 20. März 1952 wurde, obwohl es formell als integrierender Bestandteil der EMRK anerkannt ist, 1976 lediglich unterzeichnet. Während das darin verbrieftete Recht auf Eigentum und die Verpflichtung, freie und geheime Wahlen in angemessenen Zeitabständen abzuhalten, wenig Probleme machen²⁷, stiess das in Artikel 2 festgehaltene Recht auf Bildung bei der grossen Mehrheit der Kantone auf Ablehnung, weil sie um Ihre Zuständigkeit in diesem Bereich fürchteten.²⁸
- Die Ratifizierung des *4. Zusatzprotokolls* vom 16. September 1963, das unter anderem den Status der Ausländer betrifft und das – mit dem geltenden schweizerischem Recht nicht kompatibel – Recht den Wohnsitz frei zu wählen sowie das Verbot von Kollektivausweisungen beinhaltet, konnte nicht wie vorgesehen ratifiziert werden, weil der Souverän 1982 das neue liberalere Ausländerrecht abgelehnt hat. Der Bundesrat hat weiterhin die Absicht, den Räten die Ratifizierung vorzuschlagen.²⁹

Zurzeit befindet sich ein weiteres Protokoll in Arbeit, das weit reichende Folgen auf die Einklagbarkeit von Fällen von Diskriminierung haben kann. Protokoll Nr. 12 soll Diskriminierung auf Grund von Geschlecht, Rasse, Farbe, Sprache, Religion, politischer und anderer Meinung, nationalem oder sozialem Ursprung, Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, Besitz, Geburt oder anderen Status verbieten. Die Ratifikation eines solchen Protokolls würde bedeuten, dass Diskriminierung vor dem Europäischen Gerichtshof einklagbar wäre und dass sich ein Staat, der das Protokoll ratifiziert, den Beschlüssen beugen müsste, selbst wenn er, wie im Falle der Schweiz, selber keine umfassende Diskriminierungsgesetzgebung kennt.

3.1.2 Weitere Instrumente des Europarats, an denen sich die Schweiz beteiligt

Die Schweiz war treibende Kraft bei der Verabschiedung des *Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe* vom 26. November 1987.³⁰ Mit dem Übereinkommen erlauben die Vertragsstaaten einem Komitee unabhängiger Experten/-innen, jederzeit jeglichen Ort aufzusuchen, wo Menschen durch eine öffentliche Behörde festgehalten werden (z.B. Gefängnisse, Polizeiwachen,

²⁵ 1997: ca. 12'000 Klagen; 1998: 16'345 Klagen, 6000 davon wurden zugelassen.

²⁶ Protokoll Nr. 11 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Umgestaltung des durch die Konvention eingeführten Kontrollmechanismus vom 11. Mai 1994, in Kraft seit dem 1. November 1998.

²⁷ Einzig die Stimmabgabe an Landsgemeinden kann nicht unbedingt als geheim bezeichnet werden.

²⁸ Der Bundesrat hat sich 1998 bereit erklärt, die Motion Baumberger/NR (98.3396) entgegenzunehmen, die mit Blick auf die neue Bundesverfassung feststellt, dass die Ratifizierung dringend angebracht wäre, da keine Unvereinbarkeiten mehr bestünden.

²⁹ BBI 1994 I 182.

³⁰ Das Protokoll trat im Februar 1989 in Kraft. Die Initiative wurde ursprünglich von einer schweizerischen NRO ergriffen, dem *Comité Suisse contre la torture* (heute: *Association pour la prévention de la torture*).

psychiatrische Anstalten oder Asylbewerberheime). Dies verleiht dem Übereinkommen seine grosse Durchschlagskraft. Nach seiner Inspektion übergibt das Komitee dem betroffenen Staat einen vertraulichen Bericht, der Empfehlungen zur Verbesserung der Situation in den Anstalten enthält und präventive Massnahmen vorschlägt. Derartige Vorschläge hat denn auch die Schweiz bereits entgegennehmen müssen.

Die *European Commission against Racism and Intolerance* (ECRI) wurde auf dem Europarats-Gipfel von 1993 in Wien gleichzeitig mit der Lancierung der europaweiten Jugendkampagne gegen Rassismus gegründet.³¹ Die Experten des ECRI sind zwar von einem Land mandatiert – die Schweiz stellt zurzeit deren Vizepräsident – doch völlig unabhängig. Eine ihrer Haupttätigkeiten ist das Verfassen von Berichten zu jedem einzelnen Mitgliedland. Während die ersten Berichte auf Grund von schriftlichen Material zusammengestellt wurden, das die Regierungen einsandten, werden für die in Arbeit stehenden zweiten Berichte die Informationen auch vor Ort gesammelt. Dabei sind insbesondere auch die Nichtregierungsorganisationen (NRO) gefragt, ihre Sicht der Lage darzulegen. Eine weitere wichtige Tätigkeit des ECRI ist das Erlassen von Empfehlungen zu spezifischen Problemen, so zur Diskriminierung von Roma bzw. Zigeunern, zur Islamophobie oder zur Dringlichkeit, in jedem Land spezialisierte Institutionen für den Kampf gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz einzusetzen.

Im *Leitungsausschuss für Menschenrechte des Europarats* in dem sowohl das EDA wie das EJPD vertreten sind, hat sich die Schweiz für die Ausarbeitung des *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* eingesetzt, das am 1. Februar 1995 verabschiedet werden konnte. Am 21. Oktober 1998 ist das Übereinkommen ratifiziert worden und seit dem 1. Februar 1999 ist es in Kraft. Unter den Schutz dieses Übereinkommens fallen in der Schweiz nationale sprachliche Minderheiten, sowie „auch andere schweizerische Bevölkerungsgruppen, wie die Mitglieder der jüdischen Gemeinschaft oder die Fahrenden.“³² Die Arbeiten an einem *Zusatzprotokoll über die kulturellen Rechte*, für das sich die Schweiz auch eingesetzt hat, wird zurzeit aus mangelndem Interesse der anderen Mitgliedstaaten nicht weiterverfolgt.

Zwei weitere wichtige Menschenrechtsverträge des Europarats sind von der Schweiz noch nicht ratifiziert worden:

- Die bereits von einer Vielzahl von Staaten unterzeichnete *Konvention über Staatsangehörigkeit* vom 6. November 1997 verlangt, dass beim Einbürgerungsverfahren jede Form der Diskriminierung aufgrund der nationalen Herkunft zu unterbinden ist und dass mindestens in dieser Beziehung eine Beschwerdemöglichkeit gegen negative Entscheide bestehen muss. Da gemäss dem Einbürgerungsverfahren der allermeisten Kantone und Gemeinden gegen die Entscheide der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger grundsätzlich keine Beschwerdemöglichkeit besteht, könnte die Schweiz dieser Konvention nur nach einer grundlegenden Gesetzesrevision beitreten.
- Die *Europäische Sozialcharta* von 1961 ist das Pendant zur Europäischen Menschenrechtskonvention im Bereich der sozialen Menschenrechte. Die Charta soll soziale Grundrechte schützen wie das Recht auf Arbeit, das Streikrecht, das Recht auf

³¹ Die Kampagne hat unter Anderem aufgezeigt, welches Potential gewonnen werden kann, wenn die Möglichkeit besteht, Eigeninitiative selbst mit kleinen Beiträgen zu fördern.

³² Botschaft über das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten vom 19. November 1997 (BBl 1998 1310ff.).

Sozialversicherung und den Schutz von Müttern und Kindern gewährleisten. Ein Protokoll aus dem Jahre 1988 verbrieft weitere Rechte (darunter die Gleichstellung von Mann und Frau im Berufsleben, das Recht der Arbeitgeber auf Information, das Recht älterer Menschen auf sozialen Schutz). Ein Expertenkomitee prüft die Berichte, welche die Vertragsstaaten alle zwei Jahre einreichen müssen. Die Schweiz kommt zwar ihren sozialen Verpflichtungen weitgehend nach, die Bundes- und neuere Kantonsverfassungen enthalten wesentliche Garantien in diesem Bereich, doch hat Parlament bereits zweimal den Beitritt der Schweiz abgelehnt³³ und auch der Bundesrat hält sich mit neuen Vorstößen zurück.

3.2 OSZE

Im Rahmen der Entspannungspolitik der frühen 70er-Jahre trafen sich 1975 35 Staaten Europas, die USA und Kanada in Helsinki zur ersten *Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* (KSZE). Im Rahmen der Schlussakte wurden erstmals Menschenrechte und Grundrechte als Basis für die europäische Sicherheit anerkannt und den Nichtregierungsorganisationen eine zentrale Rolle bei Verbreitung und Einklage der Rechte zugesprochen. Die Umwälzungen von 1989 sind ohne diesen Schritt nicht vorstellbar. Konsequenterweise wurde die KSZE 1994 zur *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* (OSZE) mit einer ständigen Struktur umgebildet. Die OSZE arbeitet im Vergleich zum Europarat auf institutionell schwächerer Basis mit vor allem politisch aber nicht rechtlich bindenden Prinzipien und Verpflichtungen. Als Instrument zur Frühwarnung von Konflikten hat sich die OSZE bewährt. Dagegen sind ihre vorwiegend vor Ort stattfindenden politischen Aktivitäten der Konfliktverhütung, des Krisenmanagements und der Normalisierung der Lage nach Konflikten wertvolle, doch noch weiter auszubauende Ansätze.

Die Schweiz hat sich von Beginn weg aktiv in der KSZE engagiert, war 1995-98 Mitglied der Führungstroika der OSZE und hielt 1996 die Präsidentschaft der Organisation inne. Der Schwerpunkt ihrer Arbeit liegt im Bereich der so genannten *menschlichen Dimension*, d.h. dem Schutz von Menschenrechten und Grundfreiheiten, von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Das *Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte*, die wichtigste Institution in diesem Bereich, wird seit April 1997 von einem Schweizer geleitet. Die Schweiz verfolgt vor allem das Ziel, wirksamere Mechanismen für die Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen und für den Minderheitenschutz zu erarbeiten und die präventivdiplomatischen Instrumente zu verbessern. So spielte sie eine zentrale Rolle bei der 1992 erfolgten Bildung des *Hochkommissariats für nationale Minderheiten*. Dies ist ein Instrument zur Konfliktverhütung zum frühestmöglichen Zeitpunkt und sorgt gegebenenfalls für „Frühmassnahmen“ bei Spannungen bezüglich Fragen nationaler Minderheiten.

3.3 UNO

Beginnend mit der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* von 1948 hat die UNO rund ein Dutzend Instrumente zum Schutz der Menschenrechte erarbeitet. Viele dieser Bestimmungen sind bereits in das internationale Gewohnheitsrecht übergegangen und wurden von der Schweiz bei der Nachführung der Bundesverfassung berücksichtigt. Seit 1997 gelten

³³ Am 7. März 1984 lehnte es der Ständerat und am 2. Dezember 1987 der Nationalrat ab.

alle sechs Konventionen, die unter dem Dach des *Hochkommissariats für Menschenrechte*³⁴ zusammengefasst sind, auch für die Schweiz.

Nach langwierigen innenpolitischen Auseinandersetzungen ist die Schweiz am 18. Juni 1992 den beiden zentralen Pakten vom 16. Dezember 1966 beigetreten: dem *Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und Kulturelle Rechte* (Pakt I bzw. Sozialpakt) und dem *Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte* (Pakt II bzw. Zivilpakt). Beide Pakte traten am 18. September desselben Jahres in Kraft.

Im Gegensatz zu den im Zivilpakt enthaltenen Bestimmungen ist der Bundesrat der Meinung, die im *Sozialpakt* enthaltenen Rechte seien hauptsächlich programmatischer Natur, die fortlaufend via interne gesetzgeberische Massnahmen umgesetzt werden sollen. In seiner Botschaft³⁵ hält er fest: „Daraus ergibt sich eindeutig, dass sich die Vorschriften des Paktes I nicht an Individuen, sondern an die Gesetzgeber der Vertragsparteien richten. Diese sind gehalten, die Vertragsbestimmungen als Richtlinien für die Gesetzgebung zu betrachten.“³⁶ Da im Prinzip keine subjektiven Rechte für Individuen begründet werden, auf welche sich Individuen vor den Behörden oder Gerichten berufen könnten, folge, dass der eidgenössische oder kantonale Gesetzgeber bei der Wahl der Massnahmen zur Realisierung der im Pakt I festgelegten Ziele, über einen ziemlich grossen Manövrierspielraum verfüge.³⁷

Dem *zweiten Fakultativprotokoll zum Zivilpakt* vom 28. April 1983, das die Abschaffung der Todesstrafe fordert, konnte 1994 nach Abänderung des Militärstrafrechts am 1. September 1992 beigetreten werden.³⁸ Dagegen wurde das *erste Fakultativprotokoll zum Zivilpakt*, das ein Individualbeschwerdeverfahren vorsieht, von der Schweiz noch nicht ratifiziert. Erst seien Erfahrungen mit dem Komitee für Menschenrechte zu sammeln. 1994 hat der Bundesrat jedoch die Absicht geäussert, die Ratifizierung baldmöglichst zu vollziehen.³⁹

Die Vertragsstaaten der beiden Pakte verpflichten sich, in regelmässigen Abständen Berichte über Fortschritte, aber auch über Schwierigkeiten, bei der innerstaatlichen Umsetzung der Garantien der Verträge abzuliefern. Zuständig für die Beurteilung der Berichte zum Sozialpakt ist der *Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*⁴⁰, der vom *Wirtschafts- und Sozialrat*⁴¹ eingesetzt ist. Die Berichte zum Zivilpakt prüft der *Menschenrechtsausschuss*⁴², eine unabhängige durch den Pakt selber (Art. 28) geschaffene Institution. Die Prüfung erfolgt jeweils in einer öffentlichen Verhandlung, die Vorschläge für Verbesserungen werden in einem öffentlichen Bericht zusammengefasst.⁴³ Obwohl dessen

³⁴ Auf der umfangreichen Website des Hochkommissariats für Menschenrechte sind relevante Informationen über alle Menschenrechtskonventionen abzurufen: <http://www.unhchr.ch/>

³⁵ Botschaft betreffend dem Beitritt der Schweiz zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten von 1966, 30. Januar 1991 (BB1 1991 I 1189ff.).

³⁶ BB1 1991 I 1202.

³⁷ Aus der Antwort des Bundesrates auf die Einfache Anfrage Grendelmeier/NR (96.1063) „Verletzung des UNO-Pakts I durch Schulgelder“, in dem er die Verletzung verneint.

³⁸ Botschaft über den Beitritt der Schweiz zum zweiten Fakultativprotokoll zum Zivilpakt, 3. Februar 1993 (BB1 1993 I 995ff.).

³⁹ BB1 1994 I 182.

⁴⁰ *Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (CESCR).

⁴¹ *Economic and Social Council* (ECOSOC).

⁴² *Human Rights Committee* (HRC), auch Menschenrechtskomitee genannt.

⁴³ Am einfachsten – aber nicht auf Deutsch – sind die Berichte über die Homepage der UNO einzusehen: <http://www.unhchr.ch>

Entscheidungen nicht verbindlich sind, werden die Vorschläge von den betroffenen Staaten in der Regel befolgt.

Den ersten Bericht zum Sozialpakt lieferte die Schweiz im Mai 1996 ab.⁴⁴ Dieses Dokument wurde in einer breiten Vernehmlassung den Kantonen, Sozialpartnern, Nichtregierungsorganisationen und weiteren interessierten Kreisen unterbreitet. Es wurde in der Schweiz weit gestreut und ist auch als Dokument der Vereinten Nationen publiziert. Der Ausschuss behandelte den Bericht in der Session vom November 1998. Die Schlussfolgerungen sind als Dokument der Vereinten Nationen publiziert worden, nicht aber in der Schweiz selber. Die Nachfolgeberichte sollten alle zwei Jahre folgen.

Schweizerische NRO haben dem offiziellen Bericht einen eigenen „Schattenbericht“ folgen lassen.⁴⁵ Eine derartige Kontrollfunktion der NRO gegenüber staatlicher Tätigkeit ist sehr zu begrüßen. Der noch etwas schmal ausgefallene erste Versuch lässt noch viel Raum für eine verbesserte und konsequentere Umsetzung.

Den ersten Bericht zum Zivilpakt lieferte die Schweiz im Februar 1995 ab.⁴⁶ Der Menschenrechtsausschuss behandelte den Bericht im Oktober 1996 und veröffentlichte eine 31 Punkte umfassende Schlussbemerkung. Der zweite Bericht wurde im September 1998⁴⁷ abgegeben und kommt 2000 vor den Ausschuss.

3.3.1 Weitere UNO-Pakte

Als erstes UNO-Menschenrechtsabkommen überhaupt ist die Schweiz 1986 dem *Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe* vom 10. Dezember 1984 beigetreten.⁴⁸ Die Vertragsstaaten verpflichten sich, alle Folterhandlungen überall und jederzeit zu unterlassen, insbesondere sind Polizeikräfte und Gefängnispersonal entsprechend auszubilden und zu überwachen. Bei hinreichendem Verdacht auf Folterungen verpflichten sich die Staaten zur Durchführung einer unabhängigen Untersuchung. Opfer von Folterungen sind angemessen finanziell zu entschädigen. Die Schweiz hat bereits drei Berichte abgeliefert, die jeweils vom *Ausschuss gegen Folter*⁴⁹ geprüft werden. Die Schweiz wurde auch bereits mehrmals gerügt, gegen das

⁴⁴ „Erster Bericht der Schweiz zur Umsetzung des internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ Mai 1996. Herausgegeben vom Internationalen Dienst des Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit.

⁴⁵ Baumann, Markus, Muriel Beck Kadima, Matthias Drilling, Anni Lanz, Joanna Pfaff-Czarnecka, Ruedi Tobler: Erster Kommentar schweizerischer Nichtregierungsorganisationen zum „Ersten Bericht der Schweiz zur Umsetzung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“. Basel: AMR, BODS, SEK, SFR, VPOD, GSP, 1998.

⁴⁶ Erster Bericht der schweizerischen Regierung an den UNO Menschenrechtsausschuss gemäss Art. 40 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politischen Rechte. Februar 1995. Herausgegeben von der Direktion für Völkerrecht / EDA.

⁴⁷ Zweiter Bericht der schweizerischen Regierung an den UNO Menschenrechtsausschuss 17. Sept. 1998 Herausgegeben von der Abt. für internationale Angelegenheiten / EJPD.

⁴⁸ Botschaft betreffend das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984, 30. Oktober (BBl 1985 III 285ff.).

⁴⁹ *Committee against Torture (CAT)*.

Verbot zu verstossen, Personen in einen Staat auszuweisen, in dem sie Opfer einer Folterhandlung werden könnten.⁵⁰

Das *Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung* vom 21. Dezember 1965 richtet sich an den nationalen Gesetzgeber mit der Verpflichtung, Ungleichbehandlungen und Rassendiskriminierungen „mit allen geeigneten Mitteln einschliesslich der durch die Umstände erforderlichen Rechtsvorschriften“ zu verhindern. Nachdem der Souverän 1994 mit 54,7% die Antirassismus-Strafnorm (Art. 261^{bis} StGB) angenommen hat, konnte die Schweiz am 29. Dezember desselben Jahres dem Übereinkommen beitreten.⁵¹ Der Beitritt erfolgte unter zwei Vorbehalten: Der Vorbehalt zu Art. 4 (Verbot rassistischer Propaganda und von Organisationen, die solche betreiben) soll die Vereinsfreiheit schützen. Das hat zur Folge, dass die Mitgliedschaft in einem deklariertem rassistischen Verein nicht geahndet werden kann. Mit dem Vorbehalt zu Art. 2.1.a will sich die Schweiz Handlungsfreiheit in der Gesetzgebung über die Zulassung von Ausländern/-innen vorbehalten. Der Bundesrat ist auf der anderen Seite ermächtigt, dem Ausschuss die Kompetenz zu übertragen, Mitteilungen von Individuen und Gruppen zu behandeln (Art. 14). Er hat versprochen, dies, sobald erste Erfahrungen mit dem Kontrollausschuss gesammelt wurden, auch zu tun.

Das Übereinkommen fordert weiter, aktiv und systematisch präventive Massnahmen zum Aufbau einer diskriminierungsfreien Gesellschaft zu ergreifen. Zu diesem Zweck hat der Bundesrat 1995 die ausserparlamentarische *Eidg. Kommission gegen Rassismus* EKR eingesetzt, die aus Vertretern/-innen von Minderheiten, Religionsgemeinschaften, engagierten NRO, der Schul- und Polizeidirektorenkonferenz, Sozialpartner sowie Experten/innen zusammengesetzt ist.⁵² Die vielen Aktivitäten dieser Kommission und der breite sowohl positive wie kritische Widerhall, den ihre Verlautbarungen finden, zeigt, wie wichtig derartige spezifische Institutionen zur Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen sind.⁵³

Für die Verfassung und Präsentation der Berichte vor dem *Ausschuss zur Beseitigung der Rassendiskriminierung*⁵⁴ ist die Direktion für Völkerrecht im EDA zuständig. Den ersten Bericht lieferte die Schweiz im Oktober 1996 ab.⁵⁵ Der von den NRO nachgelieferte Zusatzbericht⁵⁶ wurde vom Ausschuss sehr begrüsst und diente als Leitfaden für die Befragung der Schweizer Delegation anlässlich der ersten Anhörung im März 1998. Entsprechend den Empfehlungen wurde der offizielle Bericht und die Kommentare des

⁵⁰ Artikel 3. Auch Artikel 33 des UNO-*Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* von 1951 verbietet, Flüchtlinge in den Herkunftsstaat zurückzuschicken. Die Schweiz hat dieses Abkommen am 21. Januar 1955 ratifiziert (BB1 1954 II 69ff., SR 0.142.30).

⁵¹ Botschaft über den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision. 2. März 1992 (BB1 1992 III 269ff.).

⁵² Beschluss des Bundesrates vom 23. August 1995.

⁵³ Über die Aktivitäten der EKR informiert das jeweils ein Dossier zu einem Schwerpunktthema enthaltende und halbjährlich erscheinende Bulletin TANGRAM.

⁵⁴ *Committee on the Elimination of Racial Discrimination* (CERD).

⁵⁵ Erster Bericht der schweizerischen Regierung an den UNO-Menschenrechtsausschuss zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung. Oktober 1996. Herausgegeben von der Direktion für Völkerrecht.

⁵⁶ „Die Schweiz und ihr Rassismus“, 1. NRO-Bericht an die UNO. Februar 1998. Erstellt vom Forum gegen Rassismus.

Ausschusses veröffentlicht.⁵⁷ Da der mündlich gehaltene Zusatzbericht der Schweizer Delegation wesentliche zusätzliche Informationen lieferte, wird der zweite Bericht zusammen mit dem dritten erst 2000 herausgegeben werden.

Im 26. März 1997 ist das *Übereinkommen über die Rechte des Kindes* vom 20. November 1989 für die Schweiz in Kraft getreten.⁵⁸ Das Abkommen garantiert dem Kind über die klassischen Menschenrechte und die sozialen Grundrechte (Bildung, Gesundheit, Sozialfürsorge) hinaus eine eigenständige Rechtsstellung, insbesondere auch als Flüchtling und im Fall einer Adoption. Unter Achtung der dem Alter entsprechenden familiären Bindungen schützt es die ungestörte Entwicklung des Kindes. Auf Drängen konservativer Kreise musste in diesem Zusammenhang zu Artikel 5 ein Vorbehalt angebracht werden, der der schweizerischen Gesetzgebung der elterlichen Sorge den Vorrang einräumt, obwohl diese dem Übereinkommen in keiner Weise widerspricht.⁵⁹

Für die im Übereinkommen ausdrücklich geforderten Aufklärungs- und Sensibilisierungsmassnahmen und für die Koordination der innenpolitischen Umsetzungsarbeiten ist das Eidg. Departement des Inneren (EDI) verantwortlich. Die Direktion für Völkerrecht im EDA ist dagegen für das Berichtsverfahren vor dem *Ausschuss für die Rechte des Kindes*⁶⁰ zuständig und erarbeitet zurzeit den ersten Bericht. Die Arbeiten werden von einer interdepartementalen Arbeitsgruppe begleitet und sollen 2000 abgeschlossen sein.

Mit dem Thema vertraute NRO haben sich früh mit den Umsetzungsarbeiten zu diesem Übereinkommen auseinandergesetzt und 1998 ein Netzwerk gebildet, das einen unabhängigen Bericht erarbeitet.

Am 26. April 1997 ist in der Schweiz das *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau* vom 18. Dezember 1979 in Kraft getreten.⁶¹ Dieses Instrument verpflichtet die Vertragsstaaten, rechtliche Vorschriften, aber auch Gepflogenheiten, welche Frauen diskriminieren, zu ändern oder aufzuheben. Zusätzlich ist jede Diskriminierung auf Grund des Geschlechts gesetzlich zu verbieten und im Falle von solchen Diskriminierungen ist den Opfern der Zugang zu einem Gericht zu ermöglichen. Der Staat ist verpflichtet Massnahmen gegen Frauenhandel und Ausbeutung der Prostitution aber auch gegen diskriminierende Rollenverteilungen zwischen Mann und Frau zu ergreifen. Neben diesen besonderen Verpflichtungen enthält das Abkommen auch eine ausführliche Liste von

⁵⁷ Präsentation des ersten Berichts der Schweiz vor dem UNO-Ausschuss zur Beseitigung der Rassendiskriminierung, März 1998. Herausgegeben von der Direktion für Völkerrecht und der Eidg. Kommission gegen Rassismus.

⁵⁸ Botschaft betreffend den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen von 1989 über die Rechte des Kindes, 29. Juni 1994 (BBl 1994 V 1ff.).

⁵⁹ Weitere Vorbehalte betreffen: Art. 7, da in der Schweiz kein Anspruch auf Staatsangehörigkeit existiert; Art. 10.1: da Saisoniers der Familiennachzug nicht erlaubt ist; Art. 37.c: weil nicht garantiert werden kann, dass in Gefangenschaft Jugendliche von Erwachsenen getrennt werden; Art. 40: weil das Jugendstrafverfahren keinen bedingungslosen Anspruch auf Beistand und keine Trennung zwischen untersuchenden und urteilenden Behörden garantiert, darüber hinaus wollte man sich vorbehalten, bei der Zurverfügungstellung eines Dolmetschers, die Kosten wieder einfordern zu können.

⁶⁰ *Committee on the Rights of the Child* (CRC).

⁶¹ Botschaft betreffend das Übereinkommen von 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (BBl 1995 IV 901ff.)

allgemeinen Menschenrechten, deren Ausübung durch Frauen als besonders gefährdet erscheint. Dazu gehören z.B. gleiche Ansprüche bei der Besetzung öffentlicher Ämter, gleiche Rechte im Rahmen der Begründung und der Auflösung der Ehe, die Garantie von gleichem Lohn für gleichwertige Arbeit, sowie das Recht auf gleichen Zugang zu allen Bildungseinrichtungen.

Koordination und Kontrolle der Umsetzung und Federführung der Berichterstattung sowie eine Ombudsfunktion wurden dem *Büro für Gleichstellung von Frau und Mann* (EBG) übertragen. Dieses verfügt dank dem Gleichstellungsgesetz⁶² über eine starke gesetzliche Basis um Fördermassnahmen zu ergreifen und etwa Beiträge (jährlich etwa 12 Millionen) an wegweisende Projekte von Privaten und NRO zu vergeben.⁶³ Der erste Bericht wird vom EBG verfasst, die Arbeiten werden von einer interdepartementalen Arbeitsgruppe begleitet, der Bericht soll Ende 2000 dem *Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau*⁶⁴ vorgelegt werden.

Um sich selber und die interessierte Öffentlichkeit besser über die eingegangenen Verpflichtungen zu informieren, hat das EBG eine Studie zum Einfluss der Menschenrechte auf die Gleichstellung von Frau und Mann in der Schweiz in Auftrag gegeben. Darin wird die Umsetzungsproblematik der Frauenkonvention, des Zivilpakts, des Sozialpakts und der EMRK sowie spezifischer Aspekte weiterer Pakte behandelt.⁶⁵

Der Bundesrat hat 1999 dem Beitritt der Schweiz zum *Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes* vom 11. Dezember 1948 zugestimmt.⁶⁶ Nach der vorbehaltlosen Zustimmung des Parlaments in der Wintersession 1999 tritt dieser Vertrag 2000 in Kraft.

Noch nicht beigetreten ist die Schweiz dem *Internationalen Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen* vom 18. Dezember 1990. Dieses sichert ihnen den Schutz ihrer Menschenrechte zu und garantiert ihnen Gleichbehandlung im Arbeits- und Sozialrecht und bei der Gewährung staatlicher Leistungen, insbesondere im Bildungs- und Gesundheitswesen.

3.3.2 Weitere Institutionen der UNO

Im Rahmen des komplexen Systems der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschenrechte beschäftigen sich neben den Überwachungsorganen der einzelnen Menschenrechtsverträge auch die politischen Organe der UNO mit deren Durchsetzung. Eine zentrale Stellung hat die *Menschenrechtskommission*, die sich jedes Jahr während sechs Wochen in Genf trifft und aus Regierungsvertretern von 53 Mitgliedstaaten der UNO besteht. Sie spielt eine Schlüsselrolle beim Schutz der Menschenrechte, sie verfasst Empfehlungen und Berichte, bereitet

⁶² Gleichstellungsgesetz vom 24. März 1995, in Kraft seit dem 1. Juli 1996.

⁶³ Über konkrete Förderungsprojekte und über Gerichtsurteile nach dem Gleichstellungsgesetz informiert die neu erscheinende Jahreszeitung „Paso Doble“ des EBG.

⁶⁴ *Committee on the Elimination of Discrimination Against Women* (CEDAW).

⁶⁵ Hausammann, Christina: Der Einfluss der internationalen Menschenrechtsbewegung auf den Gleichstellungsprozess in der Schweiz. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann 1999.

⁶⁶ Botschaft betreffend das Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes sowie die entsprechende Revision des Strafrechts, 31. März 1999 (BBl 1999 5327ff.).

Deklarationen, Übereinkommen und Pakte vor und überprüft deren Durchsetzung. Die Schweiz spielt in dieser Kommission, trotz ihres Beobachterstatus, eine sehr aktive Rolle. So hat sie sich für die Ausarbeitung eines Instrumentariums zur Prävention der Folter und für die Abschaffung der Todesstrafe eingesetzt. Die Kommission kann auch Klagen entgegennehmen, von den Staaten Berichte über bestimmte Probleme einfordern⁶⁷ und bei massiven Verletzungen der Menschenrechte die Menschenrechtssituation in einem Land untersuchen. Zu diesem Zweck hat die Kommission Sonderberichterstatter – auch Schweizer⁶⁸ – für die Situation der Menschenrechte in bestimmten Ländern sowie für bestimmte Menschenrechtsprobleme eingesetzt (z.B. willkürliche Hinrichtungen, Folter, Söldner, Kinderhandel, Gewalt an Frauen, Rassismus, Verschwindenlassen von Personen, willkürliche Verhaftungen). Ausführendes Organ der meisten Beschlüsse der Kommission ist das *Hochkommissariat für Menschenrechte*.

3.4 UNESCO

Als Mitglied der UNESCO unterstützt die Schweiz deren Bemühungen zur Erziehung der Menschenrechte, zur Verteidigung der Meinungsfreiheit und zur Durchsetzung des Rechts auf Erziehung. Sie ist bereits zweimal (1987-1991, 1994-1997) im *Exekutivrat* vertreten gewesen und war drei mal Mitglied des *Komitee über Konventionen, Empfehlungen und Erklärungen*.⁶⁹

3.5 ILO

Die *Internationale Arbeitsorganisation*⁷⁰ mit Sitz in Genf wurde 1919 nach dem Ende des Ersten Weltkrieges gegründet. Die Arbeiter sollten vor Ausbeutung und Unterdrückung geschützt werden. Dies nicht allein aus humanitären, sondern vorwiegend aus politischen und ökonomischen Überlegungen: man wollte sozialer Unrast vorbeugen und zerstörerische Konkurrenz durch extreme Ausbeutungsverhältnisse verhindern. Auch sah man nach dem Weltkrieg – zumindest für eine Weile – ein, dass Friede nur aufgrund sozialer Gerechtigkeit basieren kann.⁷¹

Als Mitglied des ehemaligen Völkerbundes wurde die Schweiz seit Beginn auch Mitglied der ILO⁷² und ratifizierte eine Vielzahl der von dieser erlassenen Konventionen. Sie beteiligt sich an der Erarbeitung von durch Kontrollmechanismen durchsetzbarer Normen, insbesondere im Bereich der Gewerkschaftsfreiheit, der Abschaffung der Zwangsarbeit und dem Schutz vor Diskriminierungen am Arbeitsplatz.

⁶⁷ Das Hochkommissariat verschickte z.B. 1999 einen ausführlichen Fragekatalog an alle Mitgliedsländer, um zur Vorbereitung der auf 2001 geplanten Weltkonferenz gegen Rassismus, den Stand des Kampfes gegen Rassismus, Xenophobie und Intoleranz vergleichend festzustellen.

⁶⁸ Prof. W. Kälin war Sonderberichterstatter im besetzten Kuwait und alt Bundesrat R. Felber ist Sonderberichterstatter für die von Israel besetzten Gebiete.

⁶⁹ Die Nationale Schweizerische UNESCO-Kommission verfügt noch über keine Homepage, das Sekretariat ist zu erreichen unter: Tel. 031-324 10 67, Fax 031-324 10 70. Die Homepage der UNESCO selber ist gut ausgebaut: <http://www.unesco.org/>

⁷⁰ *International Labour Organization* (ILO).

⁷¹ Die Homepage der ILO gibt einen guten Überblick über internationale Standards im Bereich der Arbeit: <http://www.ilo.org/>

⁷² BBI 1919 IV 541ff., 1920 I 334ff.

4. Zuständigkeit der Bundesverwaltung

Die Verteilung der Zuständigkeiten innerhalb der Bundesverwaltung widerspiegelt die lange Zeit vorwiegend aussenpolitisch begründete Auseinandersetzung mit den Menschenrechten.

Zuständig für die Menschenrechtspolitik ist die *Politischen Abteilung IV - Menschenrechts- und humanitäre Politik* (PA IV) im *Departement für Auswärtige Angelegenheiten* (EDA). Diese verfolgt die Situation der Menschenrechte in allen Ländern der Welt, schlägt Massnahmen vor und führt diese durch. Die PA IV pflegt den Kontakt mit internationalen Organisationen und einen regen Austausch mit Nichtregierungsorganisationen im Ausland und in der Schweiz. Mit einem Budget von etwa 1 Million Franken pro Jahr kann sie Spezialprogramme internationaler Organisationen, sowie Aktionen und Projekte der NRO (vorwiegend Schweizer oder solcher, die ihren Sitz in Genf haben) unterstützen. Damit unterstützt sie auch Tätigkeiten im Inland, sofern diese eine aussenpolitische Dimension aufweisen.

Die Juristen der *Abteilung Völkerrecht, Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht* in der *Direktion für Völkerrecht/EDA* beteiligen sich an der Erarbeitung von Verträgen und an der Abfassung der entsprechenden Botschaft des Bundesrates, falls sie diese nicht selber verfassen. Sie sind zuständig für die juristische Umsetzung der Verträge in der Schweiz, insbesondere wenn es um Fragen der Kompatibilität mit dem schweizerischen Recht geht. Bei der Abfassung und Präsentation vieler Berichte sind sie federführend, bei allen liefern sie wesentliche, in ihren Zuständigkeitsbereich fallende Elemente.

Die *Abteilung für internationale Angelegenheiten* des *Bundesamts für Justiz* im Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) vertritt die Schweiz gegenüber dem Europarat und vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Aufgrund ihrer Kenntnisse und Kontakte ist sie daher auch für die EMRK und die weiteren vom Europarat getragenen Menschenrechtsverträge zuständig.

Im Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD) ist der *Internationale Dienst* des *Seco* (früher BIGA) federführend für die Berichterstattung zum UNO-Sozialpakt.

Die Zuständigkeit für die Umsetzungsarbeit eines Vertrages kann meistens nicht einer bestimmten Stelle zugeordnet werden, das wäre auch wenig sinnvoll. Hauptziel muss ja sein, die geforderten Rechte in den Alltag der Verwaltungsarbeit derart einfließen zu lassen, dass jede und jeder sich bewusst ist, wo er oder sie zur Durchsetzung einzelner Rechte beitragen und vor allem auch wo die eigene Tätigkeiten, Rechte beeinträchtigen kann.

Für das Berichtsverfahren ist jeweils eine Verwaltungsstelle federführend – allerdings kann dies von Bericht zu Bericht ändern. Für die Verfassung der Berichte fordert diese von den zuständigen Stellen die relevanten Informationen, wobei unterschiedliche Prozeduren zum Zuge kommen: der Text wird von der federführenden Stelle verfasst, die Bemerkungen der Ämterkonsultation eingearbeitet (z.B. der erste Bericht zur Rassismuskonvention); oder der Text wird aufgrund der Beiträge verfasst, die mittels eines Fragebogens gesammelt wurden (z.B. der zweite Bericht zur Rassismuskonvention); oder aber es wird eine interdepartementale Arbeitsgruppe unter Federführung der verantwortlichen Stelle einberufen (z.B. die ersten Berichte zur Kinder- und zur Frauenkonvention).

Die Verantwortung für die Umsetzung der Auflagen ist auf die Ämter verteilt, die sich konkret mit dem entsprechenden Aspekt zu befassen haben. Erst seit wenigen Jahren ist die Einsicht gewachsen, dass die Umsetzung im Inland von einer Stelle koordiniert werden sollte, und dass diese Stelle sinnvollerweise bei einem Departement anzusiedeln ist, dass sich

unmittelbar mit Innenpolitik befasst. Während die *Eidg. Kommission gegen Rassismus* nur die Umsetzung bestimmter Aspekte der Rassismuskonvention zu überwachen hat, ist dem *Eidg. Büro für Gleichstellung von Frau und Mann* die gesamte Verantwortung für die Umsetzung der Frauenkonvention übertragen worden. Für die Kinderkonvention sind die Verantwortlichkeiten zwischen einer neu geschaffenen Stelle im *Bundesamt für Sozialversicherung/ EDI* und der *Direktion für Völkerrecht/EDA* aufgeteilt worden.

Auch andere Departemente bzw. Ämter befassen sich mit in ihrem Aufgabenbereich liegenden Aspekten der Menschenrechtsverträge und beteiligen sich an der Erstellung der entsprechenden Berichte. Zu erwähnen sind insbesondere die *Bundesämter für Flüchtlinge* und *für Ausländerfragen* sowie die *Ausländer-* und die *Flüchtlingskommission* im EJPD sowie die *Kommission für Jugendfragen* und die *Koordinationskommission für Familienfragen* im EDI.

Diese komplexe Verteilung der Verantwortlichkeiten wird von den NRO zu Recht als verwirrend empfunden. Sie klagen über unklare Zuständigkeit und das schwer nachvollziehbare Zustandekommen der einzelnen Berichte. Zudem seien diese oft schwer zugänglich, Berichte und Empfehlungen zu den ILO-Übereinkommen würden im Bundesblatt veröffentlicht, alle anderen jedoch nicht, nicht einmal ihre Publikation werde einheitlich bekannt gegeben.⁷³

Die konsequente Respektierung der Menschenrechte im Inland ist keine abstrakte Verpflichtung, sondern ein zentraler Auftrag mit sehr konkreten Konsequenzen für die tägliche Arbeit der Bundesverwaltung. Tatsächlich ist aber auch in der Bundesverwaltung oft nicht allen klar, bei welchen Rechten es sich um Menschenrechte handelt und welche Tätigkeiten der einzelnen Dienststellen explizite oder implizite Auswirkungen auf die Durchsetzung bzw. Respektierung der Menschenrechte haben. Einige Beispiele für grundlegende Rechte, die durch staatliche Organe geschützt und gefördert oder aber eingeschränkt werden können sind Gleichstellung und Chancengleichheit, die Achtung der physischen und psychischen Integrität, das Recht auf Arbeit und auf Bildung, auf Schutz vor Arbeitslosigkeit, auf soziale Sicherheit. Unter diesen Umständen ist es nachvollziehbar, dass für die NRO, die sich um die Umsetzung der Menschenrechtsverträge kümmern, und die Privatpersonen, die Hilfe bei Problemen suchen, nicht leicht erkenntlich ist, wer ihr Ansprechpartner in der Verwaltung sein kann.

4.1 Ziele

Um einen einheitlichen Zugang zu gewährleisten und die konsequente Umsetzung der Menschenrechte zu garantieren, wurde von verschiedener Seite die Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution vorgeschlagen. Als Schnittstelle zwischen den Departementen solle diese: Querschnittsaufgaben zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft bei Durchsetzung und Überprüfung der Umsetzung übernehmen; für die nötige Kohärenz zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Aussenwirtschaftspolitik sorgen; durch Veranstaltungen, Publikationen, Lehrgängen die noch mangelnde Menschenrechtsbildung in der Schweiz fördern; die Zukunft der Menschenrechte mitgestalten; sowie Ombuds- und Mediationsfunktionen wahrnehmen.⁷⁴

⁷³ Vgl. Tobler, Ruedi: Wo bleibt die Lobby für die Menschenrechte in der Schweiz? In: VPOD Magazin 1998, Nr. 107, S. 13-15.

⁷⁴ So z.B. die Umschreibung im Brief vom 10. Mai 1999 an die Leiterin der Pol. Abteilung IV im EDA, Frau Botschafterin Heidi Tagliavini, unterzeichnet von rund 50 Organisationen.

Um derart umfassende Aufgaben erfüllen zu können, müsste die Institution als kleines Amt fungieren oder als Kommission ein gut dotiertes Sekretariat zur Seite haben. Sie müsste über genügend Finanzen verfügen, um sowohl eigene Aktivitäten durchführen zu können, wie solche von NRO zu unterstützen. Sie müsste schliesslich mit genügend Autorität ausgestattet sein, um sich die erforderlichen Informationen zu beschaffen und die nötigen Massnahmen durchsetzen zu können. In der heutigen politischen Lage muss ein derartig ambitioniertes Ziel vorerst als Wunschvorstellung betrachtet werden.⁷⁵ Den schweizerischen Gepflogenheiten entsprechend, wird wohl ein schrittweises, doch breit abgestütztes Vorgehen mehr Aussichten auf Erfolg haben. Insbesondere da noch viele Fragen grundsätzlicher zu klären sind. So führt die föderalistische Struktur der Schweiz dazu, dass ein Grossteil der Umsetzungsarbeiten auf kantonaler und Gemeindeebene anfallen. Die genaue Verteilung der Kompetenzen auf Kantons- und Gemeindeebene muss für jeden Vertrag einzeln ausgehandelt werden. Schliesslich sind für die meisten Verträge Fragen der rechtlichen Kompetenzen und der Verbindlichkeit gegenüber Privaten noch weitgehend unbeantwortet.

Erstes Ziel, das in den nächsten Jahren angegangen werden muss, ist eine effizientere Vernetzung und Koordination im Bereich des Menschenrechtsschutzes innerhalb der Bundesverwaltung. Eine grössere Transparenz muss auch den NRO und den Privaten zugute kommen, die für diese Arbeit verantwortliche Person oder Stelle muss daher auch als Ansprechsstelle fungieren.

Das föderalistische System der Schweiz bedingt, dass für zentrale Aspekte der Menschenrechte Kantone und Gemeinden zuständig sind. Zweites Ziel ist daher, Koordination und Informationsaustausch mit den Kantonen zu verbessern, mit dem Ziel, Einigkeit über die Verteilung der Zuständigkeiten und Kompetenzen zu erreichen.

Voraussetzung für Umsetzung und wirksame Präventionsarbeit ist eine starke, bewusste und informierte Zivilgesellschaft. Als Verbindungsglied zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft spielen die NRO eine herausragende Rolle. Gleich wie in der Bundesverwaltung ist auch den NRO oft nicht bewusst, welche Bedeutung die Menschenrechte und die einzelnen Verträge mit ihren Kontrollmechanismen und Berichtsverfahren für ihre Arbeit haben können und wieweit ihre Aktivitäten, die traditionellerweise unter ganz anderen Vorzeichen laufen, klassische Menschenrechte betreffen. Forderungen nach vermehrter – auch finanzieller – Unterstützung der nötigen Strukturen, damit die NRO überwachend, beratend und beistehend wirken können, sind berechtigt. Daher muss als drittes Ziel geprüft werden, wie neben intensiverem Informationsfluss und verbesserter Koordination eine Hilfeleistung bei der Finanzierung von Aktivitäten ermöglicht werden kann. Allenfalls wären dazu die notwendigen bis anhin fehlenden gesetzlichen Grundlagen zu schaffen. Auf der Gegenseite ist von den NRO zu erwarten, dass sie sich intensiver mit der Umsetzungsarbeit und der Nutzung internationaler Kontrollmechanismen befassen, ihren Beitrag an die Berichtsverfahren liefern und ihre Aktivitäten untereinander koordinieren. Eine breite Unterstützung für ein Netzwerk, wie es der Verein Menschenrechte Schweiz aufzubauen versucht, könnte einen ersten Schritt bilden.

Die letzte Forderung wird durch Erfahrungen auf internationaler und nationaler Ebene gestützt, die auf die Bedeutung von Stellen hinweisen, die Ombuds- oder Vermittlungsfunktionen übernehmen oder anwaltschaftlich Menschen beistehen können,

⁷⁵ Ich vertrete hier wie im ganzen Artikel meine persönlichen Ansichten. Der Bundesrat wird seine Einschätzung der Lage gegebenenfalls in Antwort auf die Parlamentarische Initiative von A. Fankhauser zur Schaffung einer eidgenössischen Ombudsstelle (98.445) erläutern, die am 4. Oktober 1999 vom Nationalrat gutgeheissen wurde.

deren Menschenrechte verletzt wurden.⁷⁶ Bereits gibt es in der Schweiz sechs Ombudsstellen, die auf kantonaler und städtischer Ebene bei Konflikten zwischen Einzelpersonen und Behörden vermitteln und damit konkrete Menschenrechtsarbeit leisten.⁷⁷ Viertes Ziel muss es sein, vermehrt Ombudsstellen auf allen Verwaltungsebenen einzurichten, die mit den nötigen Vollmachten und Kapazitäten ausgerüstet sind, um einerseits Menschen bei der Durchsetzung ihrer Rechte beizustehen und andererseits bei den Tätern die Einsicht über die Bedeutung und Konsequenzen ihrer Taten zu fördern.

5. Wie weiter?

Die Tradition der Neutralität; die Einschätzung der eigenen Rolle bei der Begründung des humanitären Völkerrechts⁷⁸; die traditionell verankerte Delegation sozialer Verantwortlichkeit auf die nächstuntere administrative Ebene; der relative Reichtum, der die Illusion nährt, soziale Probleme durch zunehmenden Wohlstand entschärfen zu können; die Sozialpartnerschaft, die den Kampf für soziale Rechte als unschweizerisch erscheinen lassen; die mythisch abgestützte Angst vor fremden Richtern ... Die Gründe für die noch verbreitete Zurückhaltung gegenüber in internationalen Übereinkommen verankerten Menschenrechten sind vielfach. Tatsache bleibt, dass den Menschenrechten grundsätzlich eine gewisse „Subversivität“ inne wohnt. Der Schluss einer Studie für die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), muss auch in der Schweiz Anlass zu Selbstreflexion sein: „Ansprüche, die sich auf Menschenrechte stützen, sind immer ‚politisch‘, sei es nun auf der Ebene der Freiheitsrechte oder auf der Ebene von Wirtschafts- und Sozialrechten, die die Verteilung des Reichtums in Frage stellen. Wer sich auf nationaler Ebene auf Menschenrechte beruft und berufen muss, gehört in der Regel nicht zu den machtausübenden Schichten, für welche die menschenrechtlich geschützten Freiräume tatsächlich eine Selbstverständlichkeit sind.“⁷⁹

Die bürgerlichen und politischen Menschenrechte der ersten Generation sind selbstverständlicher Teil der Grundrechtslehre geworden und haben ihren Eingang in die neue Bundesverfassung gefunden. Gegenüber den Sozialrechten besteht dagegen noch weit verbreiteter Argwohn, entsprechend konnten viele davon lediglich als Sozialziele in der Bundesverfassung verankert werden. Wirtschaftliche und soziale Probleme werden immer noch nicht oder aber nicht mehr in Kategorien der Menschenrechte gesehen und ihre Geltung

⁷⁶ Erste parlamentarische Vorstösse für die Einrichtung einer Ombudsstelle wurden in den 70er Jahren eingereicht, seitdem haben immer wieder Vorstösse eine solche Stelle gefordert und nach dem Stand der Arbeiten gefragt. Der Bundesrat hat die mehrmals angekündigte umfassende Botschaft zur Frage noch nicht verabschiedet.

Auf internationaler Ebene ist die Forderung Thema einer Empfehlung des ECRI und von hochkarätigen Tagungen, so 1998: *Human OSZE/ Europarat/UNDP: Dimension Seminar on Ombudsman and National Human Rights Protection Institutions* (Warschau, 25.-28. Mai) und EKR/EDA/Europarat/Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung: *Die Rolle nationaler Institutionen im Kampf gegen Rassismus* (Lausanne, 22.-24. Oktober)

⁷⁷ Ombudsstellen existieren in den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Land und Zürich sowie in den Städten Zürich, Bern und Winterthur.

⁷⁸ „Das humanitäre Völkerrecht, (...) besitzt im – staatlichen und privaten – Handeln der Schweiz auf internationaler Ebene schon seit langem einen besonderen Stellenwert. Oft wird es, in der Schweiz wie im Ausland, als integraler Teil der «schweizerischen Identität» aufgefasst.“ (Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999 (99.056), Abs. 664.

⁷⁹ Erika Schläppi, Walter Kälin, Menschenrechte und Entwicklung. Studie im Auftrag der Ressortforschung DEZA. Bern, April 1996, S. 19 (zitiert in Hausammann 1996, S. 12).

für Minderheiten und marginalisierte Gruppen der schweizerischen Bevölkerung – ob Langzeitarbeitslose oder Jenische, Behinderte oder Flüchtlinge, Alte oder Kinder – ist immer noch wenig reflektiert. Die Bundesbehörden haben noch viel Arbeit vor sich, um die Information und Akzeptanz der Menschenrechte zu fördern und ihre Umsetzung zu gewährleisten.

Michele Galizia, Dr. Phil., ist Ethnologe und stellvertretender Leiter des Sekretariats der Eidg. Kommission gegen Rassismus im Generalsekretariat des Eidg. Departement des Inneren.

Verwendete Literatur (ausser der in den Fussnoten angegebenen)

Hausammann, Christina 1996

Zum Bedarf einer Akademie der Menschenrechte aus juristischer Sicht. Studie im Auftrag des Vereins zum Aufbau einer Akademie der Menschenrechte.

Kälin, Walter, Martina Caroni 1998

Diskriminierungsverbot und Familiennachzug. Eine Studie zur Frage der Diskriminierung von Ausländerinnen und Ausländern im schweizerischen Recht. Bern: Eidgenössische Kommission gegen Rassismus.

Krafft, Mathias-Charles, Jean-Daniel Vigny 1992

La politique Suisse à l'égard des droits de l'homme. In: Riklin, Alois, H. Haug, R. Probst, Nouveau manuel de la politique extérieure suisse. Berne: Haupt, pp. 223-245.

Künzli, Jörg, Walter Kälin 1997

Die Bedeutung des UNO-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte für das schweizerische Recht. In: Kälin, Walter, Giorgio Malinverni, Manfred Nowak: Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte. Basel, Frankfurt aM: Helbing & Lichtenhahn, S. 105-154.

Mock, Hanspeter 2000

Aperçu de la politique suisse des droits de l'homme à l'aube du 21e siècle. In: Mélanges en hommage à Pierre Lambert. Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire. Bruxelles: Bruylant.

Vigny, Jean-Daniel 1992

La Suisse et la politique des Nations Unies à l'égard des droits de l'homme. In: Riklin, Alois, H. Haug, R. Probst, Nouveau manuel de la politique extérieure suisse. Berne: Haupt, pp.265-275