

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Dokumentationsdienst  
3003 Bern  
Tel. 031 322 97 44  
Fax 031 322 82 97  
doc@pd.admin.ch

---

## 91.004 Internationale Menschenrechtspakte. Beitritt der Schweiz

---



sicht immer wieder fest. Er kann die führungsmässige Verantwortung nur dann tragen, wenn er gleichzeitig auch über die personalpolitischen Kompetenzen und die personalrechtliche Flexibilität verfügt.

Mein Vorschlag ist übrigens keineswegs revolutionär und neu. Im neuen ETH-Gesetz hat dieser Rat vor kurzem unbestritten die Bestimmung aufgenommen, dass der ETH-Rat die Professoren öffentlich- oder privatrechtlich anstellen kann. Dort war offenbar die privatrechtliche Anstellung kein Dorn im Auge des Herrn Vollmer. Massgebend dabei sind dort die Bedürfnisse von Lehre und Forschung. Wir sollten dem Bundesrat die gleiche Flexibilität geben; für ihn muss die optimale Verwaltungsführung massgebend sein.

Ich habe meinen Vorstoss bewusst als allgemeine Anregung eingebracht. Es geht mir um die skizzierte Stossrichtung und nicht um Detailfragen. Detailfragen können, falls Sie der Initiative Folge geben, dann in der Kommission frei formuliert und ausgestaltet werden, solange sie sich im Rahmen der allgemeinen Stossrichtung meines Vorstosses bewegen. Selbst der Bundesrat wünscht, das Dienstrecht des obersten Kadern des Bundes flexibilisieren und besser den Marktverhältnissen anpassen zu können.

Geben wir doch dem Bundesrat diese Flexibilität! Geben Sie meiner Initiative Folge!

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	75 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	28 Stimmen

91.004

### Internationale Menschenrechtspakte. Beitritt der Schweiz

#### Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme. Adhésion de la Suisse

Botschaft, Gesetz- und Beschlussentwürfe vom 30. Januar 1991 (BBl I 1189)  
Message, projets de loi et d'arrêté du 30 janvier 1991 (FF I 1129)  
Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

Herr **Bundi** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Der internationale Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte («Pakt I») und der internationale Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte («Pakt II»), die am 16. Dezember 1966 durch einstimmigen Beschluss der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet wurden, sind – ratifiziert von mehr als 90 Staaten – 1976 in Kraft getreten. Der Beitritt zu diesen Pakten wird Ihnen nun mit Antrag auf Zustimmung unterbreitet.

Pakt I enthält einen Katalog wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, zu deren voller Verwirklichung sich jeder Vertragsstaat verpflichtet. Pakt II dagegen garantiert die klassischen Menschenrechte und Grundfreiheiten, wobei sich jeder Vertragsstaat verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass jede Person, die in diesen Rechten verletzt worden ist, das Recht hat, Beschwerde einzulegen. Die Unterschiede in bezug auf die jeweilige Rechtsnatur und die praktische Umsetzung der in diesen Pakten enthaltenen Rechte machen es notwendig, statt eines einzigen zwei Pakte auszuarbeiten; dies obschon beide Pakte eigentlich ein Ganzes bilden, in dem Masse nämlich, als nach dem Grundsatz der Unteilbarkeit der Menschenrechte die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Men-

schenrechte das unabdingbare Gegenstück der bürgerlichen und politischen Rechte sind. Die Aufteilung in zwei Pakte erscheint auch dadurch gerechtfertigt, dass die in Pakt I enthaltenen Rechte ein Programm darstellen, zu dessen Verwirklichung sich der Vertragsstaat verpflichtet, um das allgemeine Wohl in einer demokratischen Gemeinschaft zu fördern, während mit dem Beitritt zu Pakt II sich der Vertragsstaat zur Achtung der darin enthaltenen demokratischen Rechte verpflichtet.

Alle in Pakt I gewährleisteten Rechte entsprechen unserer Rechtsordnung und unseren Grundvorstellungen in der Sozialgesetzgebung und im Arbeitsrecht, so dass keine Vorbehalte in bezug auf die Ratifizierung dieses Paktes notwendig waren.

Demgegenüber sind nicht alle im Pakt II gewährleisteten Rechte mit unserer geltenden Rechtsordnung vereinbar, und es mussten Vorbehalte angebracht werden. Zu erwähnen sind beispielsweise:

- ein Vorbehalt in bezug auf die Tatsache, dass die in Artikel 10 Paragraph 2 Buchstabe b des Paktes II vorgesehene Trennung von jugendlichen Beschuldigten und Erwachsenen in unserem Land nicht ausnahmslos gewährleistet wird;

- ein Vorbehalt betreffend die fremdenpolizeiliche Bundesgesetzgebung, nach welcher Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen nur für das Gebiet des ausstellenden Kantons gültig sind;

- ein Vorbehalt im Bereich der Strafrechtspflege, namentlich in bezug auf die Unentgeltlichkeit des Beistandes eines amtlichen Verteidigers und eines Dolmetschers;

- Vorbehalte betreffend gewisse Bestimmungen des Strafrechts.

Von diesen Vorbehalten abgesehen, stellt sich die Frage nach der Anwendbarkeit der in den Pakten I und II enthaltenen Bestimmungen in der Schweiz. Wie alle internationalen Verträge sind diese Pakte direkt anwendbar, da sie gleich nach ihrem Inkrafttreten für unser Land einen integrierenden Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung bilden und – soweit sie Rechtsregeln enthalten – für die schweizerischen Behörden eine Verpflichtung des internationalen Rechts darstellen.

Die in Pakt I gewährten Rechte erzeugen grundsätzlich keine subjektiven und justiziablen Rechte. Einzelpersonen können sie vor schweizerischen Verwaltungs- und Gerichtsbehörden nicht direkt anrufen. Die Vorschriften des Paktes I richten sich an die Gesetzgeber der Vertragsstaaten; diese sind gehalten, die Vertragsbestimmungen als Richtlinien für die Gesetzgebung zu betrachten.

Dagegen erscheint die Anwendung der Bestimmungen im Pakt II wegen der Natur der in ihm enthaltenen Rechte nicht so selbstverständlich. Wenn gemäss Praxis des Bundesgerichts die aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) fließenden Rechte von Natur her verfassungsrechtlichen Inhalt haben, ist es im Interesse der Rechtssicherheit sehr wichtig, eine klare gesetzliche Grundlage für die prozessuale Gleichbehandlung von Beschwerden wegen Verletzung der Pakte und der EMRK und solchen wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte zu schaffen. Es rechtfertigt sich deshalb, Artikel 86 des BG über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG) mit einem neuen Absatz 4 in dem Sinne zu ergänzen, dass allgemeine Beschwerden wegen Verletzung direkt anwendbarer Bestimmungen multilateraler Staatsverträge zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten erst nach Erschöpfung des kantonalen Instanzenzugs zulässig sind.

Die Ratifizierung dieser zwei Verträge liegt auf der Linie der schweizerischen Aussenpolitik und des Einsatzes der Schweiz für die Menschenrechte, und zwar nicht mehr nur auf europäischer Ebene aufgrund unseres Beitritts zur EMRK, sondern ab heute auch noch weltweit. Man mag zwar bedauern, dass diese Ratifizierung nicht ohne Vorbehalte möglich ist, doch ist zu betonen, dass die Gründe für diese Vorbehalte in unserem geltenden Recht liegen, welches im Hinblick auf eine Übereinstimmung mit den beiden Verträgen nachträgliche Aenderungen zulässt; zudem erweisen sich die Vorbehalte als notwendig, da unser Land seinen internationalen Verpflichtungen unbedingt und gewissenhaft nachkommen will.

M. **Bundi** présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte II), dont l'adhésion vous est soumise pour approbation, ont été adoptés à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966 et sont entrés en vigueur en 1976, ratifiés par plus de 90 Etats.

Le Pacte I contient un catalogue de droits économiques, sociaux et culturels que chaque Etat partie s'engage à instituer progressivement tandis que le Pacte II garantit les droits de l'homme et les libertés fondamentales que chaque Etat partie s'engage à respecter et à faire respecter par l'octroi d'un droit de recours à la personne victime d'une violation de tels droits. Les différences relatives à la nature juridique et à la mise en oeuvre des droits contenus dans ces pactes ont nécessité une rédaction distincte de ceux-ci quand bien même ils forment un tout dans la mesure où les droits à caractère économique, social et culturel sont le complément indispensable des droits civils et politiques, conformément au principe de l'indivisibilité des droits de l'homme. Cette nécessaire distinction entre les deux pactes se justifie en outre par le fait que les droits inscrits dans le Pacte I constituent un programme que l'Etat partie s'engage à accomplir en vue de favoriser le bien-être général dans une société démocratique tandis qu'en adhérant au Pacte II l'Etat concerné s'engage au respect de ces droits démocratiques.

L'ensemble des droits reconnus par le Pacte I correspondant à notre ordre juridique et à nos conceptions en matière de législation sociale et de droit du travail, la formulation de réserves ne s'est pas avérée nécessaire pour la ratification de ce pacte.

En revanche, les droits prévus dans le Pacte II n'étant pas tous compatibles avec notre ordre juridique en l'état actuel, des réserves ont dû être formulées. On peut mentionner, par exemple:

- celle relative au fait que la séparation entre jeunes prévenus et adultes imposée par l'article 10, paragraphe 2, lettre b, du pacte n'est pas garantie sans exception dans notre pays;
- celle en faveur de la législation fédérale de police des étrangers selon laquelle les autorisations de séjour ou d'établissement ne sont valables que pour le canton qui les a délivrées;
- celles en matière de procédure pénale, notamment en ce qui concerne la gratuité des frais d'avocat d'office et d'interprète;
- celles relatives à certaines dispositions de droit pénal.

Hormis ces réserves, la question de l'applicabilité en droit suisse des droits inscrits dans les Pactes I et II se pose. A l'instar de tout traité international, ces pactes sont directement applicables du fait qu'ils feront partie intégrante de notre ordre juridique dès leur entrée en vigueur pour notre pays et constitueront une obligation de droit international à la charge des autorités suisses dans la mesure où ils contiennent des règles de droit.

En ce qui concerne les droits contenus dans le Pacte I, ils ne créent pas en principe de droits subjectifs et justiciables. Ils ne peuvent donc pas être directement invoqués par les particuliers devant les autorités administratives ou judiciaires suisses. L'application de ces prescriptions s'adressent aux législateurs des Etats contactants qui doivent dès lors considérer ces dispositions comme des lignes directrices pour leur activité législative.

Par contre, l'application des dispositions du Pacte II n'est pas aussi aisée du fait de la nature et du caractère des droits inscrits dans celui-ci. Si, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les droits découlant de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ont de par leur nature un contenu constitutionnel, il est important pour garantir la sécurité du droit de créer une base légale claire en matière d'égalité de traitement dans le domaine procédural, s'agissant des recours pour violation desdits pactes et de la CEDH et de ceux pour violation de droits constitutionnels. C'est pourquoi une modification de l'article 86 de la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ) s'impose dans le sens de compléter cet article par un nouvel alinéa disposant qu'en principe les recours pour violation de dispositions directement applicables de traités

internationaux multilatéraux en matière de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne seront recevables qu'après épuisement des moyens de droit cantonal. La ratification de ces deux traités s'inscrit dans le cadre de la politique extérieure de la Suisse et de son engagement en faveur des droits de l'homme, non seulement sur le plan européen en ayant adhéré à la CEDH, mais encore désormais à l'échelle mondiale. Si l'on peut regretter que cette ratification ne puisse intervenir sans la formulation de réserves, l'on doit relever cependant que leur raison d'être est due à l'état actuel de notre législation susceptible d'amendements ultérieurs en vue de la rendre conforme à ces deux traités; en outre, elles s'avèrent nécessaires du fait que notre pays tient à respecter scrupuleusement ses engagements internationaux.

#### *Antrag der Kommission*

Aufgrund dieser Ausführungen schlägt die Kommission Ihnen vor, der Ratifizierung dieser zwei Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen sowie der Aenderung von Artikel 86 OG zuzustimmen.

#### *Antrag Steffen*

Rückweisung an den Bundesrat mit dem Auftrag, das Geschäft zusammen mit einer allfälligen späteren Vorlage auf Beitritt zu den Vereinten Nationen zu traktandieren.

#### *Proposition de la commission*

Au vu de ce qui précède, la commission vous propose d'approuver la ratification de ces deux Pactes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme ainsi que la modification de l'article 86 OJ.

#### *Proposition Steffen*

Renvoi au Conseil fédéral en l'invitant à resoumettre le projet au Parlement en même temps qu'une adhésion éventuelle aux Nations Unies.

**Bundi**, Berichtstatter: Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrates hat die Vorlage über den Beitritt der Schweiz zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten von 1966 in ihrer Sitzung vom 29. Mai 1991 beraten und beantragt dem Nationalrat, den entsprechenden beiden Bundesbeschlüssen und der Aenderung des Gesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege zuzustimmen. Sie hat Ihnen einen allgemeinen schriftlichen Bericht unterbreitet, so dass ich mich hier auf ein paar punktuelle Äusserungen beschränken kann.

Seit 1966 haben 96 Staaten den ersten und 91 Staaten den zweiten Uno-Menschenrechtspakt ratifiziert, darunter fast alle westlichen Länder. Die Schweiz hat lange zugewartet. Die in den Pakten angesprochenen bürgerlichen und politischen sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte stellen einen Minimalstandard dar, den die Schweiz im grossen und ganzen verwirklicht hat. Mit der Ratifikation der Pakte wird insbesondere für unseren Staat die rechtliche Grundlage für Interventionen zugunsten der Menschenrechte in anderen Ländern verstärkt. Dem Bundesrat wird so ermöglicht, eine insistendere Menschenrechtspolitik zu führen.

In seinem Bericht über die Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz vom 29. Juni 1988 führte der Bundesrat unter anderem aus: «Im allgemeinen fördert unser Land die Bemühungen zur Entwicklung von Mechanismen, die die Kontrolle der Verpflichtungen, welche die Staaten zum Schutz der Menschenrechte eingegangen sind, garantieren.»

Diese Aussage musste für ihn auch Anlass sein, sich mit der Unterzeichnung der Uno-Menschenrechtspakte zu befassen. Konkret wurde aufgrund eines breit abgestützten Vorstosses aus dem Parlament an diese Aufgabe herangegangen.

Leider müssen wir zur Kenntnis nehmen, dass die Schweiz diese beiden Pakte nicht ohne Vorbehalte annehmen kann. Die Liste der Ausnahmepunkte ist sogar recht lang. Es fällt schwer, manche dieser Vorbehalte zu verstehen, so insbesondere jenen zur getrennten Haftunterbringung von Jugendlichen und Erwachsenen. Diese ist weder rechtlich gewährlei-

stet – im Rahmen der kantonalen Strafprozessordnungen – noch sachlich, bei Untersuchungshaft von nur kurzer Dauer. Dieses Beispiel zeigt, wie notwendig es ist, den Prozess von inneren Reformen speditiv voranzutreiben.

Es ist andererseits aber sicher richtig, dass dort, wo eine Bestimmung des internationalen Rechts unserem Recht noch entgegensteht, ein Vorbehalt angebracht wird; denn die Schweiz möchte nach dem Grundsatz des *pacta sunt servanda* handeln.

Im Zusammenhang mit diesen Vorbehalten wurde nun festgestellt, dass der Text im Bundesbeschluss betreffend den internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe g sowie in Artikel 25 Pakt II hinsichtlich der französischen und deutschen Fassung nicht übereinstimmt und dass der Vorbehalt überdies zu eng gefasst sei. Tatsächlich betrifft der Vorbehalt gemäss bundesrätlichem Antrag in der Botschaft nur kantonale Befugnisse, nämlich die an Landsgemeinden nicht geheim, sondern offen – mit Handmehr – durchgeführten Regierungs- und Grossratswahlen. Die Gemeindeversammlungen, welche ebenfalls offene Wahlen durchführen, werden von diesem Vorbehalt nicht ausdrücklich erfasst. Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrates unterstützt die vom Bundesrat nachträglich beantragte allgemeinere Formulierung, welche die offene Stimmabgabe auf kantonaler wie auf kommunaler Ebene vorbehält und damit den direkten demokratischen Traditionen unseres Landes auf kantonaler wie auf kommunaler Ebene Rechnung trägt. Sie haben diesen Antrag des Bundesrates schriftlich ausgeteilt bekommen.

Nun ist daran zu erinnern, dass wir mit der Annahme der beiden Uno-Menschenrechtspakte noch nicht den ganzen, sondern eigentlich nur einen halben Schritt getan haben. Es verbleibt uns noch ein erhebliches Defizit, bis wir dort sind, wo die meisten europäischen Staaten stehen.

Was ansteht, sei hier noch kurz aufgeführt: Einmal will der Bundesrat im Moment mit dem Beitritt zum Fakultativprotokoll zu Pakt II, welches insbesondere das freiwillige Individualbeschwerdeverfahren regelt, noch zuwarten. Er weist auf die mögliche Konkurrenz mit dem Verfahren gemäss der Europäischen Menschenrechtskonvention hin und möchte zunächst die Erfahrungen des Ausschusses der Uno mit Individualmitteilungen studieren. Dazu ist zu sagen, dass zahlreiche Erfahrungen aus der Praxis der über 50 diesem Protokoll beigetretenen Staaten vorliegen. Diese zeigen, dass von der Individualbeschwerde recht rege Gebrauch gemacht wird. Von 382 bis Ende 1989 eingereichten Beschwerden wurden bei 85 eine oder mehrere Verletzungen des Paktes festgestellt. Die Erfolgsquote von 40 Prozent ist beeindruckend; bei den Strassburger Instanzen liegt sie bei nur fünf Prozent.

Natürlich stammen weitaus die meisten Beschwerden aus Ländern der Dritten Welt, aber immerhin auch je eine aus Frankreich und Finnland. Nachdem die Schweiz neben Griechenland, Liechtenstein, Malta und der Türkei zu den letzten der 23 westeuropäischen Länder gehört, die die Uno-Menschenrechtspakte noch nicht angenommen haben, und darüber hinaus nur Belgien, Deutschland, Grossbritannien und Zypern das Fakultativprotokoll der Individualbeschwerde nicht ratifiziert haben, stände es der Schweiz wohl an, mit diesem zweiten Anliegen – der Ratifizierung dieses Protokolls – vorwärtszumachen.

Ferner hat die Uno im Dezember 1989 ein zweites Fakultativprotokoll zum Pakt II über die Abschaffung der Todesstrafe verabschiedet. Dieses ist auch bereits – mehrheitlich von europäischen Staaten – unterzeichnet und von drei Staaten ratifiziert worden. Seine Inkraftsetzung steht bevor. Der Bundesrat gedenkt, dieses Protokoll der Bundesversammlung zu unterbreiten, sobald die Frage der Abschaffung der Todesstrafe, also der Gesetzesänderung in der Militärjustiz, in der Volksabstimmung entschieden ist.

Schliesslich ist auch die Ratifizierung eines Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention pendent. Dieses enthält Bestimmungen, welche die Schweiz mit einer Ratifikation der Uno-Menschenrechtspakte anerkennt. Mit dessen Ratifizierung können die menschenrechtlichen Garantien auf europäischer und weltweiter Ebene inhaltlich in Übereinstim-

mung gebracht werden. Die schweizerische Parlamentarierdelegation beim Europarat hat denn auch mit einem Postulat – vorgetragen durch unseren Kollegen Columberg – den Bundesrat zum Handeln angeregt. Es ist das Postulat, das nachfolgend behandelt werden soll.

Wenn ich mit diesen drei Hinweisen auf einen Nachholbedarf aufmerksam gemacht habe, so möchte ich andererseits anerkennen, dass der Bundesrat in einem Punkte Pionierarbeit leisten will. Mit der Absicht nämlich, vom Mittel des Staatenbeschwerdeverfahrens Gebrauch machen zu wollen, betritt die Schweiz Neuland. In Artikel 2 des Bundesbeschlusses betreffend den internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte lässt sich der Bundesrat ermächtigen, die in Artikel 41 des Paktes II vorgesehene Erklärung abzugeben. Danach anerkennt er für den Zeitraum von fünf Jahren die Zuständigkeit des Ausschusses für Menschenrechte, Mitteilungen entgegenzunehmen und zu prüfen, in denen ein Vertragsstaat geltend macht, ein anderer Vertragsstaat komme seinen Verpflichtungen nicht nach. Der Bundesrat kann diesen Zeitraum von fünf Jahren auch verlängern.

Der Bundesrat betrachtet dieses Mittel als eine Möglichkeit der Guten Dienste, das zu einem Ad-hoc-Vergleich zwischen den beiden Staaten führen kann. Es bleibt allerdings abzuwarten, wie effektiv dieses Prozedere sein wird, nachdem die Uno-Generalversammlung die entsprechenden Kompetenzen des Menschenrechtsausschusses und der Ad-hoc-Vergleichskommission stark beschnitten hat.

Zum Schluss noch eine Bemerkung im Sinne einer Schlussfolgerung aus der hier zu behandelnden Vorlage, im Zusammenhang also mit internationalen Abkommen und internationalem Recht. Insgesamt acht Vorbehalte müssten wir anbringen, um die beiden Menschenrechtspakte ratifizieren zu können. Recht viele Vorbehalte bilden auch Gegenstand europäischer Konventionen, die wir angenommen haben. Im Hinblick auf künftige Abkommen wird es nicht viel anders sein.

Wäre es da nicht an der Zeit, eine Auslegeordnung zu machen und eine Bilanz zu ziehen, in welchen Punkten wir nicht nur in der Vergangenheit, sondern sehr wahrscheinlich auch in der nahen Zukunft Rechtszustände oder sachliche Hindernisse haben, die vom europäischen oder weltweiten Recht abweichen? Es wäre dann denkbar auszuscheiden, was auf Verfassungsstufe und was auf dem Gesetzeswege zu ändern wäre. Die wünschbaren Gesetzesänderungen liessen sich alsdann in einem Gesamtpaket behandeln und verabschieden.

Das alles, was ich hier angepeilt habe, würde natürlich in den Gesamtzusammenhang der inneren Reformen gehören, die sich bei uns aufdrängen. Ich möchte jedenfalls dem Bundesrat empfehlen, eine solche Untersuchung in die Wege zu leiten.

Im übrigen empfiehlt Ihnen die Kommission für auswärtige Angelegenheiten einstimmig, auf die drei Vorlagen einzutreten und den beiden Bundesbeschlüssen sowie dem entsprechenden Bundesgesetz zuzustimmen, und zwar mit der vorgeschlagenen Neufassung in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe g Pakt II.

Ebenfalls möchte ich empfehlen, den Rückweisungsantrag von Herrn Steffen abzulehnen.

**M. Revaclier**, rapporteur: La Commission des affaires étrangères du Conseil national vous a présenté un rapport écrit sur cet objet daté du 29 mai 1991. A l'unanimité, elle vous fait les trois propositions suivantes.

1. Approuver l'arrêté fédéral sur l'adhésion de la Suisse au Pacte international des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ce pacte, dit Pacte No 1, ne pose aucun problème à notre pays.

2. Approuver l'arrêté fédéral concernant l'adhésion de la Suisse au Pacte international dit Pacte No 2 relatif aux droits civils et politiques avec une série de réserves énumérées dans le message et le rapport écrit. Ces réserves tiennent compte des particularités de notre ordre juridique et de nos institutions. Les principales réserves exprimées sont: celles relatives au fait que la séparation entre jeunes prévenus et adultes imposées par l'article 10, paragraphe 2, lettre b, du Pacte No 2 n'est pas garantie sans exception dans notre pays; celles en

faveur de la législation fédérale sur la police des étrangers, selon laquelle des autorisations de séjour ou d'établissement ne sont valables que pour le canton qui les a délivrées; celles en matière de procédure pénale, notamment en ce qui concerne la gratuité des frais d'avocat d'office et d'interprète; enfin, celles relatives à certaines dispositions de droit pénal.

3. Approuver une modification de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire relative à l'application du Pacte No 2. Consulté, le Tribunal fédéral s'est exprimé positivement sur cette modification. Il s'agit d'assurer une base légale claire en matière d'égalité de traitement dans le domaine procédural.

Le 4 septembre 1991, la Commission des affaires étrangères du Conseil des Etats a examiné le message et estimé que la rédaction de la réserve sur l'article 25, lettre b, du Pacte No 2 devait être précisée. Cette réserve concerne les dispositions cantonales qui stipulent que des assemblées communales peuvent délibérer, élire leurs autorités exécutives, sans avoir recours au bulletin secret, à l'image de la Landsgemeinde des cantons. Le Conseil fédéral a proposé une nouvelle rédaction de cette réserve qui figure à la page 25 du message dans la version française, soit: «La présente disposition sera appliquée sans préjudice des dispositions du droit cantonal et communal qui prévoient ou admettent que les élections au sein des assemblées ne se déroulent pas au bulletin secret.» Ainsi, en approuvant l'adhésion de la Suisse aux deux Pactes internationaux qui nous sont proposés, notre pays fera un pas nouveau. Il en reste d'autres à accomplir en vue du renforcement universel de la protection des droits de l'homme.

Les événements internationaux qui se déroulent depuis deux ans, et singulièrement les aspirations démocratiques des pays de l'Europe de l'Est, font que les Etats du monde placent dorénavant au premier rang de leurs préoccupations et exigences le respect des droits de l'homme. En adhérant enfin aux deux pactes internationaux des Nations Unies de 1966, la Suisse s'associera plus activement à cette croisade mondiale, de plus en plus synonyme de paix et de liberté. Il ne convient pas d'interpréter ces deux pactes de manière littérale. Il s'agit plutôt d'adhérer à un programme pour une meilleure harmonie entre les pays, qui laisse malgré tout une importante liberté d'appréciation aux adhérents. Le respect des droits de l'homme progresse aujourd'hui dans le monde, et l'on ne peut que s'en réjouir, même s'il reste beaucoup à faire pour atteindre l'universalité espérée par les Nations Unies. Notre pays ne peut rester plus longtemps à l'écart de ce mouvement. A ce jour, nonante-six pays ont ratifié le Pacte No 1 et nonante et un le Pacte No 2, et pratiquement tous les pays occidentaux les ont ratifiés. C'est une raison supplémentaire pour que la Commission des affaires étrangères unanime vous engage à approuver les deux arrêtés et la modification de la loi proposée par le Conseil fédéral et à rejeter la proposition de renvoi demandée par M. Steffen.

**Steffen:** Aus der Botschaft ist zu erfahren, dass sich der Beitritt der Schweiz zu den internationalen Menschenrechtspakten auf Artikel 8 der Bundesverfassung stützt, welcher dem Bund das Recht einräumt, Staatsverträge mit dem Ausland einzugehen. Was mir hier auffällt, ist die Tatsache, dass eine Kündigungsklausel fehlt. Der Bundesrat argumentiert dahingehend, dass die hier enthaltenen Rechte grundsätzlichen und universellen Charakter hätten, die es zu schützen gelte. Als weiteren Grund erwähnt der Bundesrat die wachsende Bedeutung der Menschenrechte. Er begründet die Unkündbarkeit dieser Verträge mit der Tatsache, dass sie aus der Charta der Vereinten Nationen direkt ableitbare Pflichten konkretisieren.

Ich will nicht wiederholen, was ich gestern im Zusammenhang mit dem Beitritt zu den Institutionen von Bretton Woods ausführte, aber ich muss doch darauf hinweisen, dass das Schweizer Volk, der Souverän, vor wenigen Jahren einen Uno-Beitritt abgelehnt hat. Jetzt sollen wir hier zwei internationale Pakte genehmigen, die nichts anderes beinhalten als direkt aus der Charta der Vereinten Nationen ableitbare Pflichten und dies ohne Mitgliedschaft in der Uno. Artikel 8 der Bundesverfassung billigt dem Bund das Recht zu, Bündnisse und Staatsverträge, namentlich Zoll- und Handelsverträge mit dem Ausland, einzugehen.

Meine erste Frage an den Bundesrat: Ist ein Pakt nun ein Bündnis oder ein Staatsvertrag? Nehmen Sie es mir nicht übel, wenn ich als Nichtjurist eine solche Frage stelle. Ich glaube, dass Bündnisse und Staatsverträge zwischen der Schweiz einerseits und einem oder mehreren Staaten andererseits stets Resultate von Verhandlungen sind, wo beide Partner sich auf einen Konsens einigen müssen. Insbesondere müssen Aenderungen in Verträgen von beiden Vertragspartnern genehmigt werden.

Was geschieht hier in diesen Pakten? Wir sollen zwei Pakten beitreten, die uns völkerrechtliche Verpflichtungen mit programmatischem Charakter übertragen. Wir werden verpflichtet, diese schrittweise unter Ausschöpfung aller uns zur Verfügung stehenden Möglichkeiten und Mittel, vor allem durch gesetzgeberische Massnahmen, zu verwirklichen. Wären wir eine parlamentarische Demokratie, sähe ich keine Probleme; wir sind aber eine direkte Demokratie mit Initiativ- und Referendumsrecht, organisiert in 23 souveränen Kantonen.

Werden wir konkret: Ich gehe davon aus, wir seien dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte beigetreten. Der Bundesbeschluss enthält in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe f einen etwas seltsam formulierten Vorbehalt zu Artikel 20, der besagt: «Die Schweiz behält sich vor, anlässlich ihres bevorstehenden Beitritts zum Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung eine strafrechtliche Bestimmung einzuführen, die den Erfordernissen von Artikel 20 Paragraph 2 Rechnung trägt.»

Nun nehmen wir einmal an, es werde das Referendum gegen das Rassismusgesetz ergriffen und das Volk lehne diese neue Strafnorm ab. Das könnte durchaus möglich sein.

Nun meine zweite Frage an den Bundesrat: Schildern Sie mir doch bitte das Vorgehen zur Erfüllung unserer Pflichten gegenüber dem Wortlaut des Paktes an diesem oder an einem anderen Beispiel.

Jetzt muss ich nochmals auf die Frage der Aenderungen des Paktes zurückkommen: Wenn wir den beiden Pakten beitreten sollten und das Volk durch Nichtergreifen des Referendums auch zugestimmt hat, dann würde der Ist-Zustand des Paktes genehmigt. Nun enthalten aber beide Pakte Artikel, die jedem Vertragsstaat ein Vorschlagsrecht für Aenderungen einräumen sowie das Verfahren für die Einführung neuer Bestimmungen festlegen. Aenderungen treten in Kraft, wenn sie von der Generalversammlung der Vereinten Nationen – einer Organisation, bei der wir dann kein Stimmrecht haben, weil wir nicht Mitglied sind – genehmigt und von einer Zweidrittelmehrheit der Vertragsstaaten nach Massgabe der in ihrer Fassung vorgesehenen Verfahren angenommen worden sind. Für diese Staaten sind sie verbindlich.

Nun die dritte Frage an den Bundesrat: Nach welchen Verfahren sollen bei uns Aenderungen der Pakte beschlossen werden, und unterstehen diese einem Referendum?

Ich will mich kurz halten. Aus meinen Ausführungen werden Sie gespürt haben, dass mich mein Schwur, den ich in diesem Rate abgelegt habe, daran hindert, einfach widerspruchslos Souveränitätsrechte an eine Organisation abzugeben, bei der wir nicht einmal Mitglied sind. Mit diesen Pakten kaufen wir – um es ein bisschen burschikos auszudrücken – eine Katze im Sack, die uns unter Umständen in den Hintern beißen wird, ohne dass wir uns dagegen wehren dürfen oder können. Ich denke da zum Beispiel an Aenderungen, die auf eine direkte Anwendung von Uno-Recht hinzielen könnten.

Ich stelle Ihnen also den Antrag, den redlichen Weg zu gehen, der da ist, erstens: Ausräumen der Vorbehalte durch Anpassung unseres Rechts an die Pakte unter Berücksichtigung unserer Volksrechte; zweitens: Ins-Auge-Fassen eines späteren Uno-Beitritts. Das sage ich Ihnen, obwohl ich zu den Uno-Gegnern gehöre.

Ich bitte Sie, Herr Bundesrat Felber, meine Fragen zu beantworten, und Sie, meine Damen und Herren, bitte ich, den ehrlichen Weg einzuhalten und meinem Antrag zuzustimmen.

**Frau Bäuml:** Was lange währt, kommt endlich gut. Seit anderthalb Jahren ist der Bundesrat gegenüber einem Beitritt zu den Uno-Menschenrechtspakten positiv eingestellt. Dreimal war er bereits in den Regierungsrichtlinien enthalten, zweimal

wurde er anderen Beitritten, die nicht geglückt sind, leider hintangestellt, denjenigen zur Uno und denjenigen zur Europäischen Sozialcharta. Jetzt aber hat dieser Beitritt sogar Priorität vor dem Beitritt zum Antirassismuspakt, zur Konvention der Rechte der Kinder und zu derjenigen gegen die Diskriminierung der Frau.

Uns von der SP soll es recht sein, dass jetzt das Umfeld zu stimmen scheint und mit einer konzertierten Beitrittswelle die Menschenrechtspolitik unseres Staates ausgebaut und vorangetrieben werden soll.

Der Völkerrechtler Walter Kälin – Bundesrat Felber hat in der Kommission auf seine guten Expertendienste hingewiesen – hat unser heutiges Vorhaben folgendermassen zusammengefasst: «Die Ratifizierung der Pakte, welche für viele Staaten Lateinamerikas, Afrikas und Asiens verbindlich sind, würde eine klare völkerrechtliche Basis für effektive Vorstösse der Schweiz zum Schutze der Menschenrechte in allen Teilen der Welt schaffen und wäre somit geeignet, die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Menschenrechtspolitik zu stärken. Die vertraglichen Bindungen würden über West- und Osteuropa hinaus universell erweitert und die Paktgarantien gäben einen objektiven rechtlichen Massstab ab, um weltweit gegen Menschenrechtsverletzungen einzutreten.»

Mit ihm sind wir völlig der gleichen Meinung, dass das auch im Eigeninteresse der Schweiz liegt, und zwar gerade und ganz besonders in den gegenwärtigen Zeiten des Umbruchs der alten Weltordnung und ihrer Sanktionsmuster. Dass eine «Neue Weltordnung» à la Golfkriegsintervention in der schweizerischen Aussenpolitik Sinn und Schule machen könnte, glaubt hoffentlich niemand mehr in diesem Saal und überhaupt in der Schweiz.

Menschenrechtspolitik ist die Politik der Zukunft. Die Schweiz hat mit ihrem Einsatz in der KSZE damit einen guten Anfang gemacht und bereits wertvolle Erfahrungen auf diesem Gebiet gesammelt. Aber ebenso sicher ist, dass sie dabei nicht stehenbleiben darf, was mit anderen Worten heisst, dass sie endlich die Uno-Menschenrechtspakte ratifizieren soll.

Professor Kälin wies bereits vor drei Jahren darauf hin, dass neben der Mitarbeit im Vertrags- und Konventionsbereich und damit vermittels Ratifizierungen und Interventionen zugunsten von Menschenrechtsopfern auch die Unterstützung von internationalen Organisationen, die sich für Menschenrechte einsetzen, sehr wichtig wäre: «Es zeigt sich zunehmend, dass die heutigen Menschenrechtsinstrumente unter anderem darum nicht so effizient sind, wie sie sein könnten, weil schlicht das Geld fehlt.»

Deswegen wird die SP-Fraktion mit einer Motion verlangen, einen Rahmenkredit für die Unterstützung solcher Anstrengungen von staatlichen und nichtstaatlichen internationalen Organisationen ins Budget aufzunehmen, ähnlich demjenigen für die humanitäre und die Entwicklungshilfe. Damit möchten wir anregen, die sonst anerkennenswert einflussliche Botschaft des Bundesrates unter Ziffer 6, «Finanzielle und personelle Auswirkungen», noch ein wenig zu erweitern. Es leuchtet uns ein, dass vermittels finanzieller Unterstützung der ganz konkreten Arbeit an der Front – wie zum Beispiel von Klagen bei der Uno-Menschenrechtskommission – den Menschenrechten bis an die Basis zum Durchbruch verholfen werden kann und soll.

Finnische Jugendliche haben beim Abschlusstreffen des internationalen Camps Spiert Aviert in Samedan, das einige Mitglieder der AAK besucht haben, auf die Klage einiger Sami wegen Verletzung der Uno-Menschenrechtspakte durch die Holzindustrie aufmerksam gemacht und berichtet, dass die Uno-Kommission die finnische Regierung angewiesen habe, vorläufig alle irreversiblen Aktivitäten in den Urwäldern der Samis zu unterlassen.

Solchen Schutz der Lebensgrundlagen und der von ihnen abhängigen Minderheiten gilt es weltweit noch mehrfach durchzusetzen. Sie wissen das; die Forderung steht jeder menschenrechtsgestützten Aussenpolitik – auch der schweizerischen – wohl an. An konkreten weiteren Problembeispielen mangelt es, wie gesagt, nicht: Frauenhandel aus der Karibik, Generalkrieg in Kroatien, weltweite Vertreibung traditioneller Landwirte durch Saatgutmonopole der Agrochemie.

Unser Fraktionsmitglied Paul Rechsteiner hat mit seiner Motion die Botschaft des Bundesrates und die heutige Beschlussfassung ausgelöst. Ich möchte ihm, dem Juristen, die andere Hälfte unseres Fraktionsvotums für seine Ueberlegungen zur Verfügung stellen.

**Rechsteiner:** Der Bundesrat verdient zunächst Anerkennung dafür, dass die Botschaft zur Ratifikation der allerdings auch nicht mehr so jungen Pakte nun recht schnell nach Ueberweisung des Vorstosses vorgelegt worden ist. Die Ratifikation der Uno-Menschenrechtspakte könnte sich auf längere Sicht als der vielleicht wichtigste gesetzgeberische Beschluss des Jahres 1991 oder – anders gesehen – als der langfristig wirksamste und positivste Beitrag des Parlaments zur 700-Jahr-Feier erweisen. Trotzdem noch ein paar kurze Bemerkungen:

1. Die schweizerische Menschenrechtspolitik ist mit der EMRK, aber auch mit der Menschenrechtspolitik im Rahmen der KSZE wenigstens hinsichtlich der rechtlich verbindlichen Instrumente bis heute im wesentlichen auf Europa ausgerichtet. Mit der Ratifikation der Uno-Menschenrechtspakte kann diese eurozentristische Beschränkung überwunden werden. Die Notwendigkeit einer universell ausgerichteten Menschenrechtspolitik lässt sich heute nicht mehr ernsthaft bestreiten. Auch wenn die grossen historischen Menschenrechtserklärungen in der abendländischen Tradition Frauen und Kolonisierte, Schwarze und Indianer ausgeschlossen haben – was wir nie vergessen dürfen – und die grossen Greuel der letzten Jahrhunderte auf das Konto des weissen Mannes gehen, sind die Menschenrechte heute – wie die Demokratie – zu universellen Grundwerten überhaupt geworden.

2. Die Uno-Menschenrechtspakte, insbesondere der Pakt I über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Grundrechte, erinnern uns daran, dass alle bürgerlichen und politischen Rechte minimale soziale Existenzbedingungen zur Voraussetzung haben. Im nackten Elend, bedrängt von Hunger und elementarster Not, werden die Freiheitsrechte praktisch weitgehend obsolet. Die parallele Geltung der beiden Menschenrechtspakte bringt zum Ausdruck, dass sowohl die Freiheitsrechte wie auch die Sozialrechte für eine menschenwürdige Existenz und die Entfaltung der Persönlichkeit nötig sind. Gerade die Sozialrechte erinnern uns an die Verantwortung für die elementaren, sozialen Lebensbedingungen, auch in den Ländern der Dritten Welt. Der Schutz der Menschenrechte, auch der sozialen Grundrechte, ist ein universelles Anliegen und muss eine Aufgabe der gesamten Menschheit sein.

3. Der Bundesrat sieht mit der vorliegenden Botschaft davon ab, das Fakultativprotokoll über die Individualbeschwerde zur Ratifikation vorzulegen. Das kann höchstens insoweit gerechtfertigt werden, als das Verhältnis zum europäischen Menschenrechtsschutz im Hinblick auf eine optimale Gestaltung des Rechtsmittelweges noch eingehend geklärt werden soll. Es darf jedoch kein Zweifel darüber offengelassen werden, dass die Schweiz so rasch wie möglich auch dieses Fakultativprotokoll unterzeichnen und ratifizieren muss. Der schweizerische Menschenrechtsschutz bliebe unglaubwürdig, wenn er selber die Individualbeschwerde nicht zulassen würde, während die Individualbeschwerde erfahrungsgemäss gerade in Staaten mit notorischen Menschenrechtsverletzungen das wirksamste Mittel ist. Die Schweiz kann bei Staaten mit schweren Menschenrechtsverletzungen nicht auf die Individualbeschwerde pochen, wenn sie selber die Individualbeschwerde nicht anerkennt.

Schliesslich wäre es auch richtig, dafür zu sorgen, dass einige Vorbehalte im Rahmen von Gesetzgebungsarbeiten im Laufe der Zeit beseitigt werden könnten. Insbesondere denke ich an den Vorbehalt zu Artikel 10 Paragraph 2 Buchstabe b (Pakt II), wo es um die Trennung zwischen jugendlichen Beschuldigten und Erwachsenen im Strafvollzug geht, an den Vorbehalt zu Artikel 14 Paragraph 3 Buchstaben d und f betreffend Unentgeltlichkeit der Uebersetzungen sowie an den Vorbehalt zu Artikel 20. Es würde auch der Schweiz gut anstehen, ein Verbot der Kriegspropaganda vorzusehen – das ist aber etwas, was in der Zukunft geschehen kann und geschehen muss.

4. Es muss daran erinnert werden, dass der schweizerische Menschenrechtsschutz – universell verstanden, wie umschrie-

ben – auch nach der Ratifikation der Uno-Menschenrechtspakte noch erhebliche Lücken aufweist. Nicht verständlich ist nach wie vor die Verzögerung der Ratifikation des Abkommens über Rassendiskriminierung. Diesbezüglich möchte ich Herrn Bundesrat Felber fragen, ob die Ratifikation des Abkommens über die Rassendiskriminierung Ende Jahr endlich vorgelegt wird. Ohne weiteren Verzug ratifiziert werden sollte auch die Uno-Konvention über die Rechte der Frauen und Kinder – schliesslich darf die Europäische Sozialcharta nicht vergessen werden. Hier liegt aber der Ball nicht beim Bundesrat, sondern beim Parlament. Wir werden diese Frage mit einer parlamentarischen Initiative wieder aufnehmen, und der Rat wird Gelegenheit haben, sich zu dieser Frage neu auszusprechen.

Zum Schluss noch einmal zum Positiven, zur nunmehr anstehenden Ratifikation der Uno-Menschenrechtspakte. Es spricht vieles dafür, dass diese Ratifikation ein ebenso bedeutender Schritt in der schweizerischen Menschenrechtspolitik wird wie die Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention 1974.

Ich möchte Sie deshalb bitten, der Ratifikation zuzustimmen und den Rückweisungsantrag von Herrn Steffen abzulehnen.

**Frau Grendelmeier:** Dass die Rechte des Menschen, oder eben die Menschenrechte, keine Selbstverständlichkeit sind und einen besonderen Schutz und auch Förderung brauchen, war vor allem die bittere Erkenntnis nach dem Holocaust und den anderen Schrecknissen des Zweiten Weltkrieges. Aber auch die Gegenwart und das, was sich zurzeit in diesem Europa, in dieser Welt abspielt, geben zu keinem übertriebenen Optimismus Anlass: Die Menschenrechte müssen geschützt werden.

Es war wohl kein Zufall, dass sich der Europarat als erstes internationales Gremium dieses Problem zum Kernstück seiner gesamten Aufgaben gemacht hat; so wie denn überhaupt der Europarat als Antwort auf die Katastrophe in Europa zwischen 1939 und 1945 zu verstehen ist. Er nimmt eine Pionierrolle auf dem Gebiet der Menschenrechte ein: 1950 verabschiedete er die Europäische Menschenrechtskonvention, in der Folge wurden ausserhalb unseres alten Kontinentes ähnlich lautende Menschenrechtskonventionen beschlossen, wie zum Beispiel 1969 die Interamerikanische Menschenrechtskonvention, 1981 die Afrikanische Charta der Rechte der Menschen und Völker.

Die Vereinten Nationen versuchten bereits 1948, den Begriff der Menschenrechte in der sogenannten Allgemeinen Erklärung zu umreissen und damit mindestens den Grundstein für die beiden Menschenrechtspakte, über die wir heute in diesem Raume diskutieren, zu legen. Aber bis zur Annahme als völkerrechtlich verbindliche Menschenrechtskonvention, das heisst bis zur Internationalen Charta der Menschenrechte, dauerte es immerhin bis 1966. Das mag lange erscheinen; wenn man aber bedenkt, dass sie universellen Charakter haben sollte, dann ist das eine kurze Zeit, vor allem auch, wenn wir die Zeitrechnung in unserem gemüthlichen Land damit vergleichen. Diese universelle Charta musste für alle Uno-Mitgliedstaaten gelten. Wir wissen ja, dass die Auffassungen von individuellem Menschenrecht an sich – so vor allem von seinem Schutz gegenüber dem Staat in den verschiedenen Ländern, verschiedenen geographischen Zonen und verschiedenen kulturellen Zonen – ausserordentlich weit auseinanderklaffen. Vergessen wir auch nicht, dass jene Jahre, also 1948 bis 1966, vom kalten Krieg, also vom Ost-West-Konflikt, geprägt waren, aber auch vom Konflikt zwischen Nord und Süd, der in dieser Zeit erst in aller Schärfe aufzubrechen begann. Dazu kommt, dass die Uno zwangsläufig eine viel heterogenere Gemeinschaft ist, als das der Europarat mit seinem gemeinsamen kulturellen Hintergrund, mit seinem gemeinsamen kulturellen Erbe sein kann.

So wundert es nicht, dass der letzte Schritt, das heisst das Inkrafttreten der Pakte, noch einmal zehn Jahre dauerte; es wundert auch nicht, dass die beiden vorliegenden Pakte einen «kleineren» gemeinsamen Nenner haben als die Europäische Menschenrechtskonvention.

Ich wundere mich hingegen über die unerträglich lange Zeit, welche die Schweiz sich nimmt, um einem internationalen Abkommen von dieser Tragweite, aber auch von dieser Selbstverständlichkeit beizutreten. Ganze fünf Jahre nach Inkrafttreten brachte der Bundesrat «seine Absicht zum Ausdruck, ... einen Beitritt der Schweiz ... vorzuschlagen». Ein Jahr später, 1982, «wiederholte der Bundesrat sein Vorhaben, die Pakte 'in naher Zukunft' zu unterzeichnen ...» Nachfolgend kündigte der Bundesrat dreimal in seinen Richtlinien der Regierungspolitik (1980–1983, 1984–1987, 1988–1991) an, dass den Räten «eine Botschaft betreffend die Genehmigung der Pakte noch 'während der laufenden Legislaturperiode' unterbreitet würde» – also während dreier Perioden bzw. während nun nahezu zwölf Jahren: So jagt denn ein Scherz den andern!

Lesen Sie weiter auf Seite 3 der Botschaft, sie liest sich wie eine lückenlose Folge von bundesrätlichen Ausreden, wie z. B. die Uno-Abstimmung, die dann 1986 dazukam, oder eben das Warten auf die Europäische Sozialcharta usw. Nun sind wir am Ende der dritten Legislaturperiode, und ich bitte Sie eindringlich, dem Bundesrat nicht noch eine weitere Gelegenheit zu geben, diesen Dauerbrenner in die vierte Richtlinienauflage hinüberzuretten.

Will die Schweiz glaubwürdig bleiben, kann sie hier nicht mehr abseits stehen. Die Uno-Menschenrechtspakte sind eine universelle Grundlage, um Menschen, deren Rechte verletzt werden – und sie werden verletzt, sie werden mit Füßen getreten –, zu verteidigen. Diese Pakte sind, wie in der Botschaft immer wieder zu Recht betont wird, ein aussenpolitisches Instrument der Schweiz. Dass wir dabei eine sehr grosse Anzahl von Vorbehalten anmelden müssen, ist kein Ruhmesblatt – es wurde bereits vorhin ausführlich beschrieben –, es ist aber ein Hinweis dafür, wie dringlich es ist, dass wir unsere einzelnen Gesetze in den Kantonen und in den Gemeinden vereinheitlichen und uns dem internationalen Recht und Standard anpassen.

Der Bundesrat führt auf Seite 11 zu den Vorbehalten selber aus: «Der Bundesrat beabsichtigt, die tatsächlichen und rechtlichen Situationen, die den Grund für diese Vorbehalte abgeben, zu beseitigen, sobald dies möglich sein wird.» Was der Bundesrat unter «bald» versteht, das lesen wir auf Seite 3. Die Vorbehalte dürfen keine Ausrede dafür sein, unseren Beitritt zu den Menschenrechtspakten noch einmal hinauszuzögern.

Die LdU/EVP-Fraktion beantragt Ihnen, dem Beitritt der Schweiz zu den internationalen Menschenrechtspakten zuzustimmen und den Antrag von Herrn Steffen abzulehnen.

**Präsident:** Die liberale Fraktion teilt mit, dass sie für Eintreten stimmen wird und der Vorlage zustimmt.

**Frau Bär:** Die erste Woche unserer Herbstsession könnte zur Woche der Menschenrechte werden. Wenn wir heute beschliessen, den beiden Menschenrechtspakten beizutreten, anschliessend die Europäische Sozialcharta zu ratifizieren, den Uno-Beitritt in die Wege zu leiten und das Uno-Uebereinkommen über die Rechte des Kindes zu unterzeichnen, dann hätten wir einen wichtigen Schritt der Solidarität mit der Völkergemeinschaft vollzogen. Das wäre ein würdiger und zukunftsweisender Abschluss unserer Legislatur.

Dieses Gesamtpaket unterstreicht zudem die Aussage, wonach die Menschenrechte unteilbare Rechte sind. Dies kann nicht genug betont werden, denn heute ist es alles andere als eine Selbstverständlichkeit. Wir Grünen treten ein für alle Menschenrechte, politische und wirtschaftliche, soziale und kulturelle. Zu einem menschlichen Leben gehören alle Menschenrechte. Menschenrechte sind unteilbare Rechte jedes einzelnen Menschen, egal, ob er weiss oder schwarz, Frau oder Mann, Kind oder alter Mensch ist, ob in Asien oder in Lateinamerika geboren.

Tausende von Menschen wurden in den letzten Jahren von staatlichen Killerkommandos ermordet, verschwanden in Gefängnissen, ohne dass ihre Familien davon erfuhren, wo sie geblieben sind und was mit ihnen geschehen ist. In rund hundert Ländern der Welt wird in den Gefängnissen gefoltert, in mehr als hundert Ländern gibt es nach wie vor die Todesstrafe

– auch in demokratischen Rechtsstaaten. In vielen Ländern der Welt werden Menschen, die für demokratische Rechte kämpfen, zum Schweigen gebracht.

Aber es sind nicht «nur» Verstösse gegen die demokratischen Rechte, unter denen die Menschen leiden. Verletzung der Menschenrechte bedeutet auch: Hunderttausende sterben in der Sahelzone, in Äthiopien, in ganz Afrika einen qualvollen Hungertod. Millionen von Menschen leben als Analphabeten und haben keinen Zugang zu einer elementaren Gesundheitsversorgung. In vielen Ländern werden den Frauen elementare politische und soziale Rechte vorenthalten; Witwen werden verbrannt, weibliche Säuglinge ertränkt und junge Mädchen verstümmelt, um männliche Vorherrschaft zu erhalten. In hochzivilisierten und demokratischen Staaten wie Australien und den USA wird eingeborenen Völkern das Recht auf ein Leben in ihren angestammten Gebieten und in ihren Traditionen verweigert.

Dies alles ist auch über vierzig Jahre nach dem Erlassen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bittere Realität. Genau diese Realität verlangt von uns einen verstärkten Einsatz im Kampf um die Verwirklichung der gemeinsamen Ziele. Der Beitritt zu den beiden Pakten ist ein Beitrag dazu. «Zum erstenmal in der Geschichte hat sich die Weltgemeinschaft zu einem gemeinsamen Menschenrechtskatalog bekannt, dessen Achtung und Verwirklichung für die Vertragsstaaten völkerrechtlich verbindlich ist und von internationalen Organen überwacht wird», hält der Völkerrechtler Professor Manfred Nowak zu den beiden Menschenrechtspakten fest – und die Schweiz ist allzu lange abseits gestanden, muss die grüne Fraktion anfügen.

Mit dem Unterzeichnen der beiden Pakte erhöhe sich weltweit die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Menschenrechtspolitik, unterstreicht der Bundesrat in seiner Botschaft, und gleichzeitig hält er fest, dass der Beitritt nicht das vorrangige Ziel habe, den Schutz der Menschenrechte in der Schweiz auszubauen. Die grüne Fraktion ist der Meinung, dass das Unterzeichnen von völkerrechtlichen Übereinkommen auch die eigene Grundrechtspolitik tangiert. Menschenrechte sind das Herzstück der Rechtsstaatlichkeit. Wir bedauern es deshalb, dass der Beitritt zum Pakt II durch zahlreiche Vorbehalte relativiert wird.

Wir bitten Sie, Herr Bundesrat Felber, uns heute zu sagen, in welchem Zeitraum Sie gedenken, die Hindernisse im schweizerischen Recht zu beheben, damit die Vorbehalte raschmöglichst ausgeräumt werden können. Namentlich die getrennte Haftunterbringung von Jugendlichen und Erwachsenen sollte einer Sonderanstrengung wert sein; hier erscheint unser Strafvollzug in einem bedenkliehen Licht, denn – ich zitiere – «mit der Ratifizierung verpflichten sich die Vertragsstaaten zur innerstaatlichen Verwirklichung der in den Pakten garantierten Menschenrechte». So heisst es in den völkerrechtlichen Erläuterungen.

Langfristig wirkende Menschenrechtspolitik heisst für die grüne Fraktion: die Ursachen der Menschenrechtsverletzungen bekämpfen. Oftmals sind wir Menschen in den Industriestaaten die Ursache von Menschenrechtsverletzungen in der Dritten Welt. Deshalb müssen wir uns auch mit dem gegenwärtigen Weltwirtschaftssystem auseinandersetzen, das der Gewährung umfassender Menschenrechte vielerorts entgegensteht. Ich denke an die Rüstungsausfuhr, an die Atomexporte, an den Abbau von Uran und Kohle, weswegen Menschen aus ihrer Heimat zwangsumgesiedelt werden.

Wenn es um Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Aufträgen geht – um Rüstungsexporte oder eben um die Rohstoffindustrie –, werden Menschenrechtsverletzungen häufig verharmlost und beschönigt, auch in diesem Saal. Ich denke an die Diskussionen über die Menschenrechtssituation in der Türkei und unsere Waffenausfuhrpolitik. Glaubwürdige Menschenrechtspolitik heisst: die Verletzung der Menschenrechte anprangern, wo auch immer, durch wen auch immer und an wem auch immer sie begangen werden. Die Achtung der Menschenrechte anderer ist elementarer Bestandteil unserer eigenen Menschenwürde. Wir Schweizerinnen und Schweizer dürfen in der heutigen Weltlage keine Anstrengung unterlassen, die mithelfen kann, die

Menschenrechtssituation zu verbessern. Menschenrechtspolitik ist Friedenspolitik.

Ich bitte Sie, den Pakten beizutreten und den Antrag Steffen abzulehnen.

**Frey Walter:** Ich kann mich sehr kurz fassen.

Es darf nicht vergessen werden, dass – nach dem Muster der Allgemeinen Erklärung – diese Pakte, über die wir diskutieren, im wesentlichen unsere schweizerische Auffassung einer freiheitlichen und individuellen Menschenrechtssituation wiedergeben. Sie haben vor allem, das ist uns klar, politische Bedeutung.

Nach den notwendigen schweizerischen Vorbehalten, insbesondere dem Vorbehalt zu Artikel 25 Buchstabe b (Pakt II), welcher auch in Zukunft einer Gemeinde erlaubt, offene Abstimmungen durchzuführen, ist die geschlossene SVP-Fraktion für Eintreten und nimmt diese Pakte an.

Wir hoffen, dass die darin enthaltenen Menschenrechte in der realen Welt nicht nur Papier bleiben.

**Mühlemann:** Die FDP-Fraktion stimmt der Ratifikation der beiden Menschenrechtspakte aus dem Jahre 1966 zu. Wir sind überzeugt, dass die Schweiz gar nichts anderes tun kann und tun darf.

In den Menschenrechtspakten sind die persönliche und die politische Freiheit – geistige Errungenschaften des 18. Jahrhunderts – verankert. Umgesetzt vorerst mit dem Blut der Französischen Revolution, haben wir als eines der ersten Länder in Europa – tatsächlich zuerst in den Kantonen 1830 und später 1848 im Bund – die erste Glasnost- und Perestroika-Politik durchgezogen. Wir können also nicht anders, als dazu zu stehen, denn wir haben hier eine lange Menschenrechtstradition, die in Fleisch und Blut übergegangen ist.

Wir haben aber noch einen anderen Grund, um dazu zu stehen. Wir sind nämlich der Staat in der Welt, der das Mitwirkungsmodell am weitesten vorangetrieben hat. Wir haben mit dem Stimmrecht, dem Initiativ- und dem Referendumsrecht ganz klar gezeigt, wie weit die Mitwirkung des Volkes bei der Gestaltung des Staates gehen kann.

Es ist selbstverständlich, dass wir deshalb hier unterschreiben können, wobei diese Menschenrechtspakte nichts zu tun haben, Herr Steffen, mit einem Uno-Beitritt. Wir können das, was bei der Uno heraustritt, auch übernehmen, ohne Uno-Mitglied zu sein. Es hat auch nichts, Herr Rechsteiner, mit der Sozialcharta zu tun. Die Sozialcharta ist wieder etwas anderes, und ich würde sie nicht mit den Menschenrechtspakten koppeln.

Entscheidend ist natürlich nicht die Unterzeichnung dieser Menschenrechtspakte, sondern wichtiger ist die Umsetzung in der Praxis, wobei ich nicht einmal glaube, Herr Steffen, dass es primär darum geht, jedes Komma und jeden Strichpunkt darauf zu überprüfen, ob irgendwo eine innenpolitische Veränderung möglich sein könnte. Das ist keine Konvention, die schweizerisches Recht bestimmt. Wir haben immer noch die Chance, unsere besonderen, speziellen staatsbürgerlichen Eigenheiten zu bewahren. Entscheidender scheint mir zu sein, dass wir aufgrund der Menschenrechtspakte tatsächlich handeln. Handeln bedeutet mehr Aktivität im diplomatischen Bereich, wenn es um Konfliktsituationen geht.

Ich verstehe nicht, dass man sich im Jugoslawien-Konflikt nach dem Hilferuf von Herrn Mock nicht mit den Oesterreichern zusammengesetzt hat, um mindestens die beiden Republiken Slowenien und Kroatien in ihrem Freiheitskampf gegen alte Stalinisten geistig zu unterstützen. Was jetzt geschieht, ist das Recht des Stärkeren, das über den Schwächeren siegt. Es ist unsere Aufgabe, für den Schwächeren, für die Minderheit Stellung zu beziehen und uns einzusetzen.

Ich bin auch der Meinung, Herr Rechsteiner, dass es richtig ist sich im Vorhof Europas zu engagieren. Wir müssen auch unsere Entwicklungsarbeit letztlich in den Dienst einer politischen Zielsetzung stellen. Dort, wo unsere Entwicklungszusammenarbeit einsetzt, kann sie Menschenrechtspolitik sein wenn sie die demokratischen Kräfte stützt. Sehr oft ist jetzt in der Ostpolitik diese Möglichkeit gegeben. Im Augenblick haben die Putschisten verloren. Aber wenn die Lebensmittelfer

sorgung in den Grossstädten der Sowjetunion zusammenbricht oder wenn in Bulgarien und in Rumänien ähnliches geschieht, könnten die Köpfe der Lernäischen Schlange wieder neu emporkommen. Solche Hilfe im Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit ist dann eben präventiv, um die Demokratie endgültig voranzutreiben.

In diesem Sinne, Herr Bundesrat, würde ich Sie ermutigen, mit der Annahme der Menschenrechtspakte auch in der Aussenpolitik etwas mutiger zu sein, etwas weniger den Sonderfall zu pflegen, mehr voranzugehen, auch wenn wir manchmal, ohne Macht im Hintergrund, etwas nur geistig deklarieren können. Das Geistige hat auch seinen Einfluss.

Es kann sich heute, im Zeitalter der Medienvielfalt, keine Regierung mehr erlauben, sich gegen eine Weltmeinung zu stellen und die Menschenrechte mit Füssen zu treten.

**Portmann:** Die CVP-Fraktion ist für Eintreten, und sie stimmt auch den beiden Menschenrechtspakten zu. Sie befürwortet ferner den Entwurf für die Aenderung des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege. Sie bekräftigt damit unsere gelebte Haltung zu den Menschenrechten, wie das Herr Walter Frey vorhin dargestellt hat.

Eine Anmerkung sei der CVP-Fraktion erlaubt: Es ist für uns kaum verständlich, dass wir gezwungen sind, einen Vorbehalt zur Forderung anzubringen, wonach alle Wahlen und Abstimmungen «geheim» durchzuführen sind. Wir haben diesen Vorbehalt für unsere «offenen» Wahlen und Abstimmungen in den Kantonen und Gemeinden, Herr Walter Frey, anzubringen.

Wir finden es überzogen, dass die Schweiz als alte Demokratie gezwungen ist, einen solchen Vorbehalt überhaupt machen zu müssen. Denn für eine direkte Demokratie sind offene Wahlen und Abstimmungen in der Gemeinde, an unseren Kreis-Landsgemeinden im Kanton Graubünden und an den kantonalen Landsgemeinden eine urdemokratische Einrichtung. Und diese Einrichtung bedroht die Menschenrechte zu allerletzt.

Die Demokratie war und ist stärkster Garant der Menschenrechte. An ihrer direkten Form aus Gründen der Menschenrechte Korrekturen anbringen zu wollen oder zu müssen, ist gekünstelt. Unser Vorbehalt ist gerechtfertigt, aber er bräuchte nicht zu sein. Hier ist die universelle Sicht der Menschenrechte zu eng. Hier scheint auch unsere Diplomatie nicht genügend Aufklärungsarbeit geleistet zu haben.

Die CVP-Fraktion trat und tritt für die Reform unseres Staates ein, für die Liquidierung unhaltbarer, unwürdiger Einrichtungen, auch im Bereich der Menschenrechte. Sie ist damit einverstanden, dass die Sicht der Menschenrechte universeller wird und nicht auf die europäisch-abendländische Sicht fokussiert bleibt. Einverstanden: In einem einzigen Bundesgesetz soll – wie das der Präsident vorgeschlagen hat – zusammengefasst werden, was an Gesetzesänderungen nötig wird, um den universellen völkerrechtlichen Anforderungen an die Menschenrechte Genüge zu tun.

Den Rückweisungsantrag von Herrn Steffen lehnt die CVP-Fraktion ab.

**Bundi, Berichterstatter:** Nur einige kurze Bemerkungen zum Rückweisungsantrag Steffen: Herr Steffen möchte mit dem Beitritt zu diesen beiden Pakten zuwarten bis zu einem allfälligen Beitritt der Schweiz zur Uno. Dieser Antrag entbehrt nicht einer gewissen Ironie, weil er nämlich von einer Partei kommt, die den Uno-Beitritt der Schweiz sehr stark bekämpft hat, und weil er den Uno-Beitritt persönlich ja auch bekämpft. Es wäre konsequenter und glaubwürdiger gewesen, in diesem Falle gerade einen Nichteintretensantrag zu stellen.

Der Haupteinwand von Herrn Steffen gilt dem Faktum, dass die Verträge nicht kündbar sind. Sie sind nicht kündbar, weil die Verpflichtung zur Einhaltung der Menschenrechte immer mehr zu einer universellen, alle Völker einschliessenden Verpflichtung wird. Wenn das Anliegen wirklich überall durchgesetzt werden soll, kann es sich die Uno nicht leisten, dass Mitglieder der Pakte nach Belieben ein- und austreten. Dann könnte das Ziel nie erreicht werden.

Handelt es sich wirklich um einen Souveränitätsverlust, wie Herr Steffen meint? Das Stimmvolk würde die Gelegenheit ha-

ben, dazu Stellung zu nehmen. Das fakultative Referendum bleibt ja vorbehalten.

Wie ich in der Einleitung gesagt habe, ist die Schweiz neben Griechenland, Liechtenstein, Malta und der Türkei in der Gruppe der 23 westeuropäischen Staaten der einzige Staat, der noch nicht dabei ist. Wie lange wollen wir denn noch mit der Türkei in einer Gruppe bleiben, einem Staat, der ausserordentliche Mühe mit der Durchsetzung der Menschenrechte im eigenen Land bekundet?

Der Beitritt der Schweiz zu diesen Menschenrechtspakten gibt unserem Land die Möglichkeit, intensiver zu protestieren, überall dort mit Nachdruck zu intervenieren, wo die Menschenrechte verletzt werden. Gerade das vorgesehene Staatenbeschwerdeverfahren kann für die ausserpolitischen Möglichkeiten eines neutralen Staates – also für die Schweiz – ein gutes Instrument sein, um unsere aktive Aussenpolitik vor allem im humanitären Bereich durchzusetzen.

Aus diesen Gründen ersuchen wir Sie, diesen Rückweisungsantrag abzulehnen.

**M. Revaclier, rapporteur:** Je serai extrêmement bref. Vous me permettez tout de même quelques remarques à l'égard de M. Steffen. M. Steffen met en cause la constitutionnalité des projets. Si vous vous référez à la page 19 du message en français, vous constaterez que le Conseil fédéral justifie cette constitutionnalité. Il dit: «L'impossibilité de dénoncer les actes tient à leur nature, à savoir le caractère fondamental et universel des droits qu'il protège, au fait qu'il codifie, en les concrétisant, les obligations qui découlent directement de la Charte des Nations Unies et – ceci est important – à l'importance que la Communauté internationale attribue de plus en plus à la protection des droits de l'homme». Depuis le refus du peuple suisse à l'adhésion de notre pays à l'ONU en 1986, la situation internationale a fondamentalement changé. L'autorité politique et morale de l'Organisation des Nations Unies s'est renforcée; l'universalité des Nations Unies s'est affirmée. Hier, les pays baltes ont été admis à l'organisation, un événement encore impensable il y a six mois. Cent soixante-six pays sont maintenant membres de cette organisation. Un nouvel ordre mondial s'établit, basé sur la sécurité collective, sous l'égide des Nations Unies. L'isolement maintenant de notre pays en matière de défense des droits de l'homme est insoutenable. Si le totalitarisme recule dans le monde, c'est aussi dû à la fermeté des Etats démocratiques et des Nations Unies en matière de défense des droits de l'homme. La réunion de la CSCE la semaine dernière à Moscou, consacrée au respect des droits de l'homme, relevait il y a encore dix-huit mois de l'utopie. Cette réunion a eu lieu quelques semaines après le putsch manqué des tenants du totalitarisme. Les images saisissantes que nous avons tous vues à la télévision, de ce peuple défendant son Parlement, doivent nous faire réfléchir. Aujourd'hui, Monsieur Steffen, l'histoire s'accélère dans le sens du respect des droits de l'homme et c'est tant mieux.

**M. Felber, conseiller fédéral:** Permettez-moi tout d'abord de vous remercier, au nom du Conseil fédéral, de vos débats. J'essaierai d'abrégier ma réponse, me contentant de répondre d'abord aux questions plus précises qui ont été posées.

Je voudrais souligner cependant que l'adhésion de la Suisse à ces Pactes n'est pas la signature d'un accord qui précise des règles d'équilibre entre ce que nous recevons et ce que nous donnons. C'est la consécration de règles morales que nous reconnaissons et que nous souhaitons voir appliquées dans l'ensemble des pays du monde. Au lendemain de la votation de 1986, nous avons intensifié, aux Nations Unies, notre engagement au sein de la Commission des Droits de l'homme. Deux experts suisses indépendants sont à la disposition de cette commission: le professeur Voyame, ancien Directeur de l'Office fédéral de la justice, qui depuis deux ans s'occupe des problèmes des droits de l'homme en Roumanie, et le professeur Kálin, qui a été nommé il y a quelques mois rapporteur spécial sur le Koweït occupé. Nous sommes donc un pays engagé dans la défense des droits de l'homme. Il apparaît aujourd'hui indispensable que nous puissions enfin adhérer aux Pactes de 1966.

La ratification par la Suisse de traités de protection des droits de l'homme, en particulier ceux qui prévoient un mécanisme efficace destiné à garantir leur mise en oeuvre, contribue à renforcer la protection internationale de ces droits. Plusieurs d'entre vous ont d'ailleurs souligné que la ratification par notre pays de ces deux pactes internationaux protégeant les droits de l'homme équivaut, pour nous, à la possibilité d'intervenir de manière plus crédible dans les régions du monde où les droits de l'homme sont bafoués.

En ce qui concerne la suite des instruments que nous devons encore ratifier, nous nous acheminons vers la fin de la préparation du message relatif à l'adhésion de la Convention de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Cela implique toute une série de modifications du Code pénal, travail qui sera bientôt achevé.

Nous vous soumettrons, dès l'année prochaine probablement, un message relatif à la Convention sur les droits de l'enfant que le Conseil fédéral a signée, un message relatif au protocole à la Convention européenne des droits de l'homme qui accorde à l'individu le droit de saisir la Cour européenne sous certaines conditions. Il y aura encore le deuxième protocole facultatif au Pacte sur les droits civils et politiques, qui concerne l'abolition de la peine de mort, dont vous avez parlé, M. Reichsteiner, et qui sera soumis dès le moment où les discussions en cours au Parlement – qui ont déjà eu lieu au Conseil national – seront achevées et que la peine de mort sera bel et bien abolie dans notre pays. Lorsque le programme législatif sur l'égalité des droits entre hommes et femmes aura été réalisé en grande partie, le Conseil fédéral vous soumettra un message relatif à l'adhésion à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. C'est un programme que nous ne voulons pas accélérer davantage que les travaux parlementaires. Si notre législation nous permet d'adhérer à ces pactes ou à ces conventions, nous le ferons. Pour le moment, c'est au Parlement de choisir les modifications qu'il désire.

Je réponds également aux questions de M. Steffen. Je le répète, à travers ces Pactes, il s'agit de nous engager en faveur de règles morales que notre pays applique très généralement. Il n'est donc pas question d'imaginer que nous puissions dénoncer ces règles, à moins que nous ne devenions un Etat tout à fait particulier, dictatorial ou avec des règles d'urgence tout à fait spéciales. L'article 4, qui figure à la page 40 du texte français, contient pourtant une clause de dérogation pour des situations de caractère exceptionnel – et nous vous assurons que ce n'est pas la seule convention non dénonçable que la Suisse a signée. Voilà pour la première question.

J'en viens aux modifications de ce Pacte. En principe, les pactes sont modifiés par l'Assemblée générale des Nations Unies, dans le cas particulier, avec une majorité qualifiée. Il s'agit ou bien d'établir des protocoles additionnels, qui viennent simplement compléter le Pacte, ou de faire des amendements spéciaux qui doivent être adoptés séparément par chaque pays adhérent du Pacte en question. Cela signifie que si un Etat – même la Suisse – ne voulait pas appliquer ou accepter une modification ou un amendement à ce Pacte, il ne serait pas contraint de l'appliquer. Il faudrait que formellement nous passions de nouveau devant le Parlement et vous devriez décider de la ratification de cette modification. Il n'y a donc aucune obligation imposée par une organisation à laquelle nous n'appartiendrions pas.

Ce sont les deux réserves les plus importantes que vous avez faites, Monsieur Steffen, et je crois que nous avons ainsi répondu à vos deux questions de principe.

Nous aimerions rappeler encore la nécessité pour la Suisse d'être dotée de ces instruments pour pouvoir répondre aussi à vos nombreuses sollicitations dans le domaine des droits de l'homme. Nous croyons que notre politique doit pouvoir s'appuyer sur des instruments que nous avons choisi d'adopter et d'appliquer en même temps que les autres pays. Nous lèverons les réserves que nous avons émises, mais parce que nous voulons respecter notre droit actuel et nos principes constitutionnels nous ne les lèverons qu'au fur et à mesure que notre constitution et notre législation auront été modifiées et adaptées en conséquence. Nous souhaitons que cela se

fasse rapidement, mais ce n'est pas toujours facile, selon les dispositions que nous devons vous soumettre et que nous vous soumettrons. Vous pourrez les discuter, les adopter ou les rejeter, les soumettre au peuple – s'il s'agit de réformes constitutionnelles naturellement – à travers un référendum obligatoire.

Je voudrais aussi souligner que ce n'est pas la seule ratification des pactes des Nations Unies sur les Droits de l'homme qui va permettre à la Suisse de résoudre seule tous les problèmes du monde. J'aimerais que M. Mühlmann prenne aussi conscience qu'il ne suffit pas de rappeler tous les jours que nous aurions dû prendre contact avec l'Autriche; nous n'avons pas attendu aujourd'hui pour prendre contact avec ce pays dans le problème de la Yougoslavie. S'il n'y a pas eu d'action commune entre l'Autriche et la Suisse c'est parce qu'elle n'était pas possible et c'est parce que nous ne pouvons pas toujours exposer les raisons de ces impossibilités qui concernent l'autre Etat et non pas la Suisse. Je vous prie donc de cesser de toujours souhaiter ce qui a été tenté et qui a été rejeté.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*

*Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

*Abstimmung – Vote*

Für den Rückweisungsantrag Steffen Minderheit  
Dagegen offensichtliche Mehrheit

*Detailberatung – Discussion par articles*

#### **A. Bundesbeschluss betreffend den internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte**

#### **A. Arrêté fédéral concernant le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels**

**Titel und Ingress, Art. 1, 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Titre et préambule, art. 1, 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfs

107 Stimmen

Dagegen

2 Stimmen

#### **B. Bundesbeschluss betreffend den internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte**

#### **B. Arrêté fédéral concernant le Pacte international relatif aux droits civils et politiques**

**Titel und Ingress**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Titre et préambule**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 1**

*Abs. 1 Einleitung, Bst. a–f, h; Abs. 2, 3*

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 1 Bst. g**Neuer Antrag des Bundesrates*

g. Vorbehalt zu Artikel 25 Buchstabe b:

Diese Vorschrift findet Anwendung unter Vorbehalt von Vorschriften kantonalen und kommunalen Rechts, welche vorsehen oder zulassen, dass Wahlen an Versammlungen nicht geheim durchgeführt werden.

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum neuen Antrag des Bundesrates

**Art. 1***Al. 1 introduction, let. a–f, h; al. 2, 3**Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 1 let. g**Nouvelle proposition du Conseil fédéral*

g. Réserve portant sur l'article 25, lettre b:

La présente disposition sera appliquée sans préjudice des dispositions du droit cantonal et communal qui prévoient ou admettent que les élections au sein des assemblées ne se déroulent pas au scrutin secret.

*Proposition de la commission*

Adhérer à la nouvelle proposition du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 2, 3***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

113 Stimmen

Dagegen

2 Stimmen

**C. Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege****C. Loi fédérale d'organisation judiciaire****Titel und Ingress, Ziff. I, II***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Titre et préambule, ch. I, II***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

107 Stimmen

Dagegen

1 Stimme

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

91.3195

**Postulat Columberg****Verpflichtungen der Schweiz im Bereich der Menschenrechte****Droits de l'homme.****Obligations de la Suisse***Wortlaut des Postulates vom 19. Juni 1991*

Wenn die Schweiz die Uno-Menschenrechtspakte ratifiziert, stellt sich die Frage der inhaltlichen Übereinstimmung der menschenrechtlichen Garantien auf europäischer und weltweiter Ebene. Das erste Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention enthält Elemente, welche die Schweiz mit einer Ratifikation der Uno-Menschenrechtspakte anerkennt. Auf europäischer Ebene ist die Ratifikation dieses Protokolls noch nicht erfolgt, obwohl es von weitaus den meisten Mitgliedstaaten des Europarates ratifiziert worden ist. Der Bundesrat wird deshalb ersucht, Bericht zu erstatten über das erste Zusatzprotokoll der Europäischen Menschenrechtskonvention und die Gründe darzulegen, die für oder gegen eine Ratifizierung dieses Protokolls sprechen.

*Texte du postulat du 19 juin 1991*

Si la Suisse devait ratifier les pactes de l'ONU sur les droits de l'homme, il faudrait alors étudier leur harmonisation avec les accords européens et mondiaux. Le premier protocole additionnel de la Convention européenne des droits de l'homme contient des éléments que la Suisse reconnaîtrait en ratifiant les pactes de l'ONU. Notre pays n'a pas encore ratifié ce protocole, bien que la plus grande majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe ait déjà procédé à cette formalité. C'est pourquoi le Conseil fédéral est invité à élaborer un rapport sur le premier protocole additionnel de la Convention européenne des droits de l'homme et sur les avantages et les inconvénients de sa ratification par la Suisse.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Berger, Caccia, Grendelmeier, Haller, Petitpierre, Pini, Ruffy (7)

*Schriftliche Begründung – Développement par écrit*

Der Urheber verzichtet auf eine Begründung und wünscht eine schriftliche Antwort.

*Schriftliche Erklärung des Bundesrates**vom 21. August 1991**Déclaration écrite du Conseil fédéral**du 21 août 1991*

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

*Ueberwiesen – Transmis*

**Wahl des Vizepräsidenten des Ständerates  
Election du vice-président du Conseil des Etats**

<i>Ergebnis der Wahl – Résultat du scrutin</i>	
Ausgeteilte Wahlzettel – Bulletins délivrés	44
eingelangt – rentrés	44
leer – blancs	2
ungültig – nuls	0
gültig – valables	42
absolutes Mehr – Majorité absolue	22

Es wird gewählt – Est élu  
Herr Otto Piller mit 41 Stimmen

Ferner hat Stimmen erhalten – A en outre obtenu des voix  
Frau Monika Weber 1

**Präsidentin:** Ich werte das als ein Zeichen des Aufbruches.  
(*Heiterkeit*)

Ich gratuliere Herrn Piller zu seiner ehrenvollen Wahl und freue mich sehr auf unsere Zusammenarbeit. (*Beifall*)

**Wahl des ersten Stimmzählers  
Election du premier scrutateur**

<i>Ergebnis der Wahl – Résultat du scrutin</i>	
Ausgeteilte Wahlzettel – Bulletins délivrés	44
eingelangt – rentrés	43
leer – blancs	3
ungültig – nuls	0
gültig – valables	40
absolutes Mehr – Majorité absolue	21

Es wird gewählt – Est élu  
Herr Riccardo Jagmetti mit 39 Stimmen

Ferner haben Stimmen erhalten – Ont en outre obtenu des voix  
Verschiedene – Divers 1

**Wahl des zweiten Stimmzählers  
Election du deuxième scrutateur**

<i>Ergebnis der Wahl – Résultat du scrutin</i>	
Ausgeteilte Wahlzettel – Bulletins délivrés	44
eingelangt – rentrés	44
leer – blancs	2
ungültig – nuls	0
gültig – valables	42
absolutes Mehr – Majorité absolue	22

Es wird gewählt – Est élu  
Herr Carlo Schmid mit 42 Stimmen

**Wahl des Ersatzstimmzählers  
Election du scrutateur suppléant**

<i>Ergebnis der Wahl – Résultat du scrutin</i>	
Ausgeteilte Wahlzettel – Bulletins délivrés	44
eingelangt – rentrés	44
leer – blancs	1
ungültig – nuls	0
gültig – valables	43
absolutes Mehr – Majorité absolue	22

Es wird gewählt – Est élu  
M. Thierry Béguin mit 42 Stimmen

Ferner haben Stimmen erhalten – Ont en outre obtenu des voix  
Verschiedene – Divers 1

**Präsidentin:** Ich gratuliere allen gewählten Stimmzählern zu ihrem guten Resultat. Ich bin überzeugt, dass wir im Büro mit einer guten Equipe arbeiten können. (*Beifall*)

91.004

**Internationale Menschenrechtspakte.  
Beitritt der Schweiz**
**Pactes internationaux relatifs  
aux droits de l'homme.  
Adhésion de la Suisse**

Botschaft, Gesetz- und Beschlussentwürfe vom 30. Januar 1991  
(BBl I 1189)

Message, projets de loi et d'arrêté du 30 janvier 1991 (FF I 1129)

Beschluss des Nationalrates vom 18. September 1991

Décision du Conseil national du 18 septembre 1991

**Antrag der Kommission**

Eintreten

*Proposition de la commission*

Entrer en matière

**Schoch, Berichterstatter:** Es ist mir eine grosse Ehre und eine grosse Freude zugleich, als erster Vertreter des ständerätlichen Fussvolkes in dieser neuen Legislaturperiode das Wort ergreifen zu dürfen. Diese Ehre fällt mir anstelle des aus unserem Rat ausgeschiedenen Präsidenten der Kommission für auswärtige Angelegenheiten zu, Ständerat Masoni.

Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten hat sich an zwei Sitzungen mit der Frage des Beitritts der Schweiz zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten befasst, zwei Pakte, die bereits am 16. Dezember 1966 durch einstimmigen Beschluss der Generalversammlung der Uno verabschiedet wurden. Anschliessend an diese Verabschiedung folgte die Ratifikation der beiden Pakte durch mehr als 90 Staaten, 91 im einen und 96 im anderen Falle. In der Folge sind die beiden Pakte 1976 in Kraft getreten. Was beinhalten diese beiden Pakte?

Pakt I enthält zunächst einen Katalog wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte; er stellt sozusagen ein Programm dar, zu dessen Verwirklichung sich der jeweilige Vertragsstaat verpflichtet. Demgegenüber lassen sich aus Pakt I keine subjektiven und justiziablen Rechte ableiten. Die Bürger der Vertragsstaaten hätten also keine Möglichkeit, sich in einem Verfahren auf konkrete Bestimmungen des Paktes I zu berufen.

Pakt II enthält die Garantie der klassischen Menschenrechte und Grundfreiheiten. Die Vertragsstaaten verpflichten sich darin, dafür Sorge zu tragen, dass jede Person, die in ihren vertraglich garantierten Grundrechten verletzt worden ist oder verletzt sein könnte, ein Recht auf Beschwerde hat.

Die beiden Pakte ergänzen sich, setzen sich aber zugleich gegenseitig voraus und stehen damit in einem engen Verhältnis zueinander und in einer intensiven gegenseitigen Wechselwirkung.

Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten hat sich zunächst eingehend mit der Frage auseinandergesetzt, ob es überhaupt Sinn macht, solchen internationalen Pakten beizutreten. Im Zuge der Kommissionsberatungen war zunächst die Meinung geäussert worden, der Beitritt bringe zu wenig konkrete, greifbare Normen, Pakt II sei der EMRK darüber hinaus sehr ähnlich und es seien mit Bezug auf Pakt II auch zu viele Vorbehalte notwendig. Aus diesen Überlegungen heraus ist die Meinung vertreten worden, es sei nicht notwendig, auf die beiden Pakte einzutreten und ihnen zuzustimmen.

Im Zuge ihrer Beratungen hat die Kommission dann aber festgestellt, dass beide Pakte ganz klar auf der Linie der durch den Gesamtbundesrat getragenen Aussenpolitik liegen und dass die Ratifikation beider Pakte daher offenkundig zwingend und unausweichlich ist, dies um so mehr, als der Inhalt beider Pakte in unserem Land weitestgehend realisiert ist.

Die in beiden Pakten festgeschriebenen Grundrechte stellen effektiv für jeden Schweizer heute praktisch eine Selbstverständlichkeit dar, ja, mehr noch: die Schweiz ist ohne Zweifel derjenige Staat, der die Mitwirkungsrechte seiner Bürger am

weitestgehenden ausgebaut und realisiert hat. Bei dieser Sachlage wäre es wohl widersinnig, jetzt plötzlich zurückzubuchstabieren oder auch nur die Bremse zu ziehen und einen Denkhalt einschalten zu wollen.

Die Kommission gelangte deshalb zur Auffassung, dass es richtig und notwendig ist, dem bundesrätlichen Antrag zu folgen und die beiden Pakte zu genehmigen. Die Kommission stellte dabei fest, dass die in beiden Pakten formulierten Voraussetzungen in unserem Lande weitgehend oder sogar weitestgehend erfüllt sind. Dennoch müssen Vorbehalte zu Pakt II formuliert werden. Welches diese Vorbehalte sind, ist im einzelnen aus der Botschaft ersichtlich.

Der Bundesrat hat Litera g von Artikel 1 Absatz 1 der Vorbehalte noch dadurch ergänzt, dass er den Vorbehalt auch auf die Gemeindeebene ausgedehnt hat. Eigentlich bin ich davon ausgegangen, der Bundesrat hätte uns für die heutige Sitzung eine Formulierung des ergänzten Vorbehaltes gemäss Litera g auf die Pulte austeilten lassen. Sie lässt sich jedoch auch in den Unterlagen aus der nationalrätlichen Behandlung nachlesen. Diese Ergänzung bringt keine effektive materielle Aenderung; sie schliesst nur noch die Gemeindeversammlungen in den Vorbehalt, der wegen der Landsgemeinden gemacht wurde, ein.

Nach Auffassung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten sind die Vorbehalte nicht alarmierend; sie erklären sich zu einem schönen Teil aus unseren rechtlichen Ueberlieferungen. Sie sind aus unseren rechtlichen Verhältnissen gewachsen, beispielsweise aus der Situation im Zusammenhang mit Stimmgeheimnis und Landsgemeinde oder Gemeindeversammlung. Andere Vorbehalte, die vielleicht ein bisschen weniger selbstverständlich sind, müssen allerdings nach Möglichkeit in nächster Zukunft beseitigt werden.

Im grossen und ganzen war die Kommission jedoch der Auffassung, alarmierende Anzeichen ergäben sich aus diesen Vorbehalten nicht.

Der Bundesrat schlägt in Ergänzung zur Genehmigung der beiden Pakte auch eine Ergänzung von Artikel 86 Absatz 4 OG vor. Dazu ist eine erläuternde Bemerkung vonnöten.

Die Pakte lösen, wie alle internationalen Verträge, sofort Wirkung aus und sind im Landesrecht der Schweiz sofort direkt anwendbar. Sie werden also einen integrierenden Bestandteil unserer Rechtsordnung bilden. Um mit Bezug auf die Anrufung einzelner Bestimmungen aus den Pakten klare Voraussetzungen zu schaffen, musste Artikel 86 OG durch einen Absatz 4 ergänzt werden, wie das der Bundesrat in seiner Botschaft vorschlägt. Ich kann es mir ersparen, Ihnen den Text der bundesrätlichen Vorlage zu verlesen. Ich weise darauf hin, dass die Ergänzung in der Botschaft mit dem neuen OG, dem wir zugestimmt haben, sowieso kommen wird. Weil aber auch jetzt noch theoretisch die Möglichkeit eines Referendums gegen das neue OG besteht, war die Kommission der Meinung, es sei richtig und notwendig, auch in der Vorlage, über die wir jetzt beraten, die Ergänzung von Artikel 86 Absatz 4 OG einzubauen, damit in diesem Bereich jedenfalls nichts passieren kann, selbst dann nicht, wenn das Referendum wider alles Erwarten noch ergriffen würde.

Die Kommission empfiehlt Ihnen einstimmig, den Anträgen des Bundesrats bzw. dem Beschluss des Nationalrats zuzustimmen.

**Huber:** Als Mitglied der bisherigen Kommission für auswärtige Angelegenheiten äussere ich mich zur Frage der Ratifikation der beiden Menschenrechtspakte: I (wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) und II (bürgerliche und politische Rechte).

Es ist rechtlich, sachlich und vor allem auch politisch richtig, dass die Schweiz diese Pakte, denen über 90 Staaten in der Welt beigetreten sind, ratifiziert. Ich halte es auch für richtig und gut, dass wir das ganz am Anfang einer Legislaturperiode tun, weil wir das Subjekt und das Objekt jeder Politik, den Menschen, ins Zentrum stellen. Wir sollten uns dann öfters während der Legislatur daran erinnern, womit wir begonnen haben; das täte der Politik in diesem Land, wo Fremdenhass und Auspuff thematisiert werden, nur gut. Im übrigen erfüllen wir eine Schuld aus der Legislaturplanung 1987 bis 1991.

Wenn die Schweiz jetzt die Pakte ratifiziert, so sollten wir bedenken, dass die schweizerischen, europäischen und weltweiten Bemühungen um die Respektierung und Durchsetzung der Menschenrechte – wir nennen sie intern Grundrechte – zum Besten der Politik gehören und eine sehr lange philosophische und politische Geschichte haben. Hier stehen Gedanken und Tendenzen aus der griechisch-römisch-christlichen Menschenrechtsphilosophie zur Diskussion, die davon ausgehen – wie es heute das Bonner Grundgesetz in Artikel 1 bekennt –, dass Menschenrechte einen vorstaatlichen Ursprung haben, die der Staat nicht verleiht, wohl aber bekennt und schützt.

Wir erinnern uns an die Magna Carta Libertatum von 1215 in England, an die Habeaskorpusakte von 1679, an die Werke von John Locke. Aus den USA kommt die berühmte «Bill of Rights of Virginia» und die von Jefferson im gleichen Jahr, 1776, redigierte Unabhängigkeitserklärung. Ein Höhepunkt der Menschenrechtsbewegung war die Menschenrechtserklärung der Französischen Revolution vom 26. August 1789 mit dem Satz: «Der Endzweck aller politischen Vereinigungen ist die Erhaltung der natürlichen und unabdingbaren Menschenrechte.» Gerade die Französische Revolution hat in kürzester Zeit, gerafft, klagemacht, dass zwischen den Deklarationen und den Taten Abgründe klaffen.

Auch heute gehören Diktatoren, Potentaten und Menschenrechtsverletzer zu den Unterzeichnern der Pakte. Das ist kein Argument dagegen, sondern ein Argument für die Stärkung der Phalanx der Staaten, denen die Menschenrechte politisch zentrale Werte sind.

Menschenrechtsverletzungen sind heute von China über die Türkei bis nach Jugoslawien an der Tagesordnung. Unsere Antwort als neutraler Kleinstaat ist eine relativ kohärente Menschenrechtspolitik, die in den letzten Jahren an Konturen gewonnen hat. Wir engagieren uns – ich habe das im Europarat erlebt – bei der Ausarbeitung von Vertragswerken und Erklärungen zur Förderung der Menschenrechte. Wir setzen bei Menschenrechtsverletzungen – meist sehr zurückhaltend – politische Massnahmen ein, um das Fundament der Gerechtigkeit wieder herzustellen. Wir wollen die Ausdehnung der Wirksamkeit der Menschenrechte durch die Ratifikation von Menschenrechtspakten fördern. Und hier stehen wir jetzt.

Schon 1982 hat der Bundesrat diese Politik in seinem Bericht über den Schutz der Menschenrechte skizziert. 1989 schrieb er in seinem Bericht über Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz: «Im allgemeinen fördert unser Land die Bemühungen zur Entwicklung von Mechanismen, die die Kontrolle der Verpflichtungen, welche die Staaten zum Schutz der Menschenrechte eingegangen sind, garantieren.»

Im kürzlich hier behandelten Bericht 90 zur Sicherheitspolitik legt der Bundesrat dar: «Die Menschenrechtspolitik ist eine wichtige Grundlage der nationalen und internationalen Sicherheit. Ohne ihre Einhaltung und Gewährleistung ist ein dauerhafter, auf Stabilität basierender Friede nicht möglich. Ein Beitritt zu den beiden Menschenrechtspakten ... verschafft dem Bundesrat eine solide rechtliche Basis für Interventionen zugunsten der Menschenrechte.» In den gleichen Zusammenhang gehört unsere Mitarbeit bei der EMRK und bei der KSZE, die heute kein Vakuum im Osten Europas entstehen lassen dürfen.

Es ist nicht zu übersehen, dass wir jetzt mit den Uno-Pakten die europäischen Grenzen überschreiten und bereit sind, globale Verantwortung zu übernehmen. Das ist fraglos richtig, weil Menschenrechtsverletzungen in den verschiedensten Formen die eigentliche Ursache der weltweiten Instabilitäten sind, die wiederum zu Migration und zur Asylproblematik beitragen. Wenn die Menschenrechte im Rahmen dieser Pakte in allen Ländern geachtet und respektiert werden, dann gäbe es nur Safe countries und kein Asylproblem der industrialisierten Länder des Nordens.

Ueber den Inhalt der Pakte und die beim Pakt I notwendigen Vorbehalte hat mein Vorredner soeben Darlegungen gemacht, und die Botschaft gibt erschöpfend Auskunft. Beiden Dokumenten kann ein gewisser deklaratorischer, ja politisch-didaktischer Charakter nicht abgesprochen werden. Das braucht uns nicht überheblich zu machen: Die Schweiz lebt

bekanntlich mit mehr ungeschriebenen als geschriebenen Grundrechten.

Weit bedeutender scheint es mir zu sein, hier kurz auf die unterschiedliche Rechtsnatur der beiden Pakte hinzuweisen. Der Pakt I mit dem Katalog wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte richtet sich nicht an Individuen, sondern an die Gesetzgeber der Vertragsstaaten. Für sie werden hier Leitplanken ihrer Tätigkeit enumeriert. Wir können daher – und das war ein Punkt, der mich speziell interessiert hat – den Pakt I ratifizieren und gleichzeitig die Sozialcharta des Europarates unratifiziert lassen, weil am einen Ort – nämlich hier – Programme, Staatsziele dargestellt werden, am anderen Ort – bei der Sozialcharta – aber Sozialrechte begründet werden, die unserem Recht noch fremd sind.

Anders liegen die Dinge beim Pakt II, der über bürgerliche und politische Rechte legiferiert. Zwar hat er nicht die Bestimmtheit der EMRK und damit nicht durchwegs individuelle Anwendbarkeit. Diese ist aber nicht ausgeschlossen und bedingt daher zweierlei: einerseits Vorbehalte, wo Landesrecht und Paktrecht nicht übereinstimmen, andererseits die Revision von Artikel 86 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege, wie dargelegt wurde.

Ich habe einleitend darauf hingewiesen, dass unser Land mit dem ihm innewohnenden Sinn für politische Realitäten auf den Einbau funktionierender Kontrollmechanismen gegenüber Menschenrechtsverletzungen politisch drängt. Nun ist bekannt, dass die staatliche Souveränität dort, wo keine Verträge bestehen, eine mehr als politisch-verbale Intervention verbietet, es sei denn, der betroffene Staat akzeptiere ein Eingreifen etwa im Rahmen der kollektiven Sicherheit.

Beide Pakte kennen als Kontrollmechanismen das Berichtssystem. Ihm muss die Absicht eines ratifizierenden Staates vorgelagert sein, die Pakte auch in Landesrecht umzusetzen und anzuwenden. Es ist unbestritten, dass hier schwere Lücken bestehen. Die Kontrollberichte sind dem Menschenrechtsausschuss in Genf einzureichen, der keine richterliche, aber eine politische Funktion hat. Daneben gibt es für Staaten, wie der Bundesrat das für die Schweiz vorschlägt (Art. 2 Bundesbeschluss zu Pakt II), ein Klageverfahren des einen Staates gegen einen anderen, dem vorgeworfen wird, den Pakt wohl ratifiziert, aber nicht umgesetzt zu haben. Schliesslich gibt es bei Pakt II die Individualbeschwerde, die aber innerstaatlich erledigt wird, also nicht wie bei der EMRK in Strassburg.

Es ist nicht zu übersehen, dass der Kontrollmechanismus bescheiden ist. Das gehört zur Natur des Völkerrechtes, das mehr überzeugende Rechtsphilosophie und Rechtsethik ist als stringente Norm.

Wenn ich Ihnen dennoch und illusionslos die Ratifizierung empfehle, so tue ich es aufgrund des Respektes für Menschenrechte, die jede Unterstützung verdienen, weil sie dem Menschen, dem Geschöpf mit seinem einzigartigen Wert, dient.

Ich teile die Auffassung der Botschaft, wonach der Beitritt den Prioritäten unserer Aussenpolitik entspräche.

M. Felber, conseiller fédéral: Je vous remercie, au nom du Conseil fédéral, de bien vouloir entrer en matière sur nos propositions d'adopter les deux pactes des Nations Unies concernant les droits de l'homme. Je remercie le rapporteur de la commission et M. Huber, conseiller aux Etats, d'avoir défini l'ensemble des problèmes qui se sont posés à notre commission au moment où nous traitons de ces questions.

J'ajoute simplement les quelques éléments de politique générale suivants: un Etat dans lequel les droits de l'homme sont respectés, où règne la justice, où les revenus et les richesses sont répartis le plus équitablement possible entre les divers groupes et couches de la société, devient un pays stable, en paix avec lui-même et ses institutions et, par conséquent, avec ses voisins. C'est ce que la Suisse souhaite en soutenant constamment dans sa politique étrangère les droits de l'homme et en demandant à tous les Etats avec lesquels nous entretenons des contacts le respect des droits de l'homme.

Aux Nations Unies, nous avons, le lendemain de la votation du 16 mars 1986, intensifié notre engagement au sein de la Com-

mission des droits de l'homme. Je vous en donne quelques exemples. Nous avons mis des experts indépendants suisses à la disposition de la Commission des Nations Unies pour les droits de l'homme. Le professeur Joseph Voyame, ancien directeur de l'Office fédéral de la justice, est, depuis deux ans, chargé pour les Nations Unies de rapporter sur le respect des droits de l'homme en Roumanie et sur la situation générale dans ce pays. Nous avons également obtenu pour le professeur Walter Kaelin une invitation à titre de rapporteur spécial sur le Koweït occupé. Il soumettra prochainement un rapport sur la situation des droits de l'homme dans ce pays. C'est donc dire que notre pays, par quelques-uns de ses éminents représentants, est engagé dans la politique en faveur des droits de l'homme. Un autre exemple est celui du Comité suisse contre la torture, à l'origine de la décision prise par la commission de mettre à l'ordre du jour de sa session de l'année prochaine un projet de protocole facultatif à la convention des Nations Unies. Ce projet est ambitieux car il vise à prévenir la torture par des visites dans les prisons où sont retenues des personnes privées de liberté par leurs autorités, que pourraient effectuer sans avis préalable et dans n'importe quel lieu des Etats qui ont signé ce pacte des Nations Unies. Ce sont autant d'exemples qui montrent que notre pays s'engage dans cette direction-là et il est aussi important pour nous que, à l'égard de nombre de pays qui ne respectent pas les droits de l'homme, mais qui ont signé et adopté ces conventions, nous puissions affirmer que nous, qui les respectons traditionnellement, pouvons exiger davantage de respect pour ce type de convention.

Enfin, le problème posé est celui de la juridiction. Il n'y a pas de juridiction spéciale en ce qui concerne ces deux pactes: pas de cour spéciale, pas de recours possible à une juridiction particulière. Tout se passe à l'intérieur de notre pays. Et comme l'a répété M. Schoch, en ce qui concerne l'alinéa 4 de l'article 86 de la loi sur l'organisation judiciaire, nous avons placé cela avant que ladite loi ait été modifiée. Il est évident que le jour où cette loi entrera en vigueur, après la période référendaire, l'article 86 modifié deviendra caduc. Tout est réglé dans la nouvelle loi sur l'organisation judiciaire.

*Entreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*

*Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

*Detailberatung – Discussion par articles*

#### **A. Bundesbeschluss betreffend den internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte**

#### **A. Arrêté fédéral concernant le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels**

##### **Titel und Ingress, Art. 1, 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### **Titre et préambule, art. 1, 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

*Gesamt Abstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

38 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

#### **B. Bundesbeschluss betreffend den internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte**

#### **B. Arrêté fédéral concernant le Pacte international relatif aux droits civils et politiques**

##### **Titel und Ingress**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Titre et préambule***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 1***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 1***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Abs. 1 Einleitung, Bst. a–f**Al. 1 introduction, let. a–f**Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission

39 Stimmen  
(Einstimmigkeit)*Abs. 1 Bst. g – Al. 1 let. g***Schoch**, Berichterstatter: Vielleicht ist es notwendig, den Wortlaut dieser Litera g gemäss Antrag Bundesrat zu verlesen. Die Kommission hat dessen Wortlaut übernommen:

«Diese Vorschrift findet Anwendung unter Vorbehalt von Vorschriften kantonalen und kommunalen Rechts, welche vorsehen oder zulassen, dass Wahlen an Versammlungen nicht geheim durchgeführt werden.»

**M. Felber**, conseiller fédéral: Il est important d'apporter cette précision qui a été adoptée au Conseil national.*Angenommen – Adopté**Abs. 1 Bst. h, 2, 3 – Al. 1 let. h, 2, 3**Angenommen – Adopté***Art. 2, 3***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

38 Stimmen  
(Einstimmigkeit)**C. Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege****C. Loi fédérale d'organisation judiciaire***Detailberatung – Discussion par articles***Titel und Ingress, Ziff. I, II***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Titre et préambule, ch. I, II***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

39 Stimmen  
(Einstimmigkeit)*An den Nationalrat – Au Conseil national*

91.033

**Europäische Trägerrakete Ariane. Produktion****Lanceurs européens ARIANE. Production**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 8. Mai 1991 (BBl II 1437)

Message et projet d'arrêté du 8 mai 1991 (FF II 1397)

Beschluss des Nationalrates vom 18. September 1991

Décision du Conseil national du 18 septembre 1991

*Antrag der Kommission*

Eintreten

*Proposition de la commission*

Entrer en matière

**Schoch**, Berichterstatter: Ich bin auch hier anstelle von Herrn Masoni zum Berichterstatter der Kommission für auswärtige Angelegenheiten bestimmt worden. Ich freue mich darüber, denn ich habe das Privileg, Ihnen über eine ganz gefreute, positive Sache berichten zu dürfen, über eine Sache, die erst noch keine finanziellen Konsequenzen für unser Land hat, die uns also nichts kostet. Das ist ja immerhin auch etwas wert in diesen Zeiten!

Das Thema, über das ich zu referieren habe, betrifft die Erklärung europäischer Regierungen über die Produktionsphase der Ariane-Träger. Um Ihnen diese Thema-Umschreibung, diesen etwas komplizierten Titel, ein bisschen verständlicher zu machen, muss ich ein wenig Anlauf nehmen, denn Sie haben ja wohl Anspruch darauf zu wissen, wozu Sie sich hier und heute äussern sollen.

Europa hat sich vor längerer Zeit – es sind jetzt 17 Jahre her – für die Entwicklung einer eigenen, selbständigen, autonomen europäischen Weltraumpolitik entschieden und hat sich zu diesem Zweck in der Europäischen Weltraumorganisation – oder auf Englisch, unsere zeitgemässe Umgangssprache: European Space Agency (Esa) – zusammengeschlossen.

Die Schweiz ist Gründungsmitglied dieser Esa, die, wie gesagt, 1975 ins Leben gerufen worden ist.

Die Esa hat mit Geldern der Mitgliedstaaten – damit also mit öffentlichen Mitteln, mit Steuergeldern aus ihren Mitgliedländern – ein Raketenprogramm entwickelt, das Ariane-Programm, und die Esa ist auch heute noch Eigentümerin der Startanlagen, die für diese Raketen in Kourou in Französisch-Guayana, gebaut wurden.

Nachdem die Entwicklung der Ariane-Rakete im Rahmen der Esa abgeschlossen war, musste das Produkt naturgemäss in irgendeiner Art und Weise genutzt, musste dieses Produkt verwertet werden. Das war auch der erklärte Wille der Esa-Staaten schon im Zeitpunkt der Gründung der Europäischen Weltraumorganisation. Es war auch deswegen sinnvoll, diese Entwicklung, die Ariane-Rakete, zu nutzen, weil mit der Ariane-Rakete Europa zur dritten Weltraummacht emporgestiegen war, nach den USA und nach der Sowjetunion, aber z. B. noch vor Japan und anderen namhaften Industriestaaten.

Für die Verwertung, für die kommerzielle Nutzung der Ariane-Rakete, die im Rahmen von Esa entwickelt worden war, sind aber die Finanzierungs- und die Entscheidungsstruktur einer zwischenstaatlichen Organisation völlig ungeeignet. Das leuchtet eigentlich schon auf den ersten Blick ein. Eine zwischenstaatliche Organisation kann nicht die Organisation sein, die etwas kommerziell nutzt und verwertet. Die Esa-Staaten haben sich deshalb dazu entschlossen, für die kommerzielle Nutzung des Ariane-Programms eine Aktiengesellschaft zu gründen. Die Gründung dieser Aktiengesellschaft – nach französischem Recht übrigens – ist im Jahre 1980 erfolgt. Die Gesellschaft nennt sich Arianespace. Die Esa hat der Arianespace, also dieser 1980 gegründeten Aktiengesellschaft, das Recht zur Serienproduktion der Ariane-Raketen übertragen. Die Grundlage für die Uebertragung dieser Rechte bildet die

M. **Leuba**: Je peux rassurer entièrement Mme Grendelmeier. Le Bureau a pris une décision de principe, selon laquelle toutes les initiatives parlementaires, au stade de l'examen préliminaire mentionné par M. Hess Peter, seraient dorénavant classées en catégorie IV. Il n'y a donc rien de dirigé contre un type d'initiative, parlementaire ou autre. C'est à mon avis la seule manière d'éviter ce que vous dénoncez, c'est-à-dire que l'on classe dans l'une ou l'autre catégorie selon l'objet politique. C'est une décision de principe pour un examen préliminaire et je vous prie de vous en tenir à cette règle.

*Abstimmung – Vote*

Für den Ordnungsantrag der SP-Fraktion	59 Stimmen
Dagegen	84 Stimmen

91.408

**Parlamentarische Initiative  
(Kommission 89.245)****Zivildienst****Initiative parlementaire  
(Commission 89.245)  
Service civil**

Siehe Seite 1438 hiervor – Voir page 1438 ci-devant  
Beschluss des Ständerates vom 27. November 1991  
Décision du Conseil des Etats du 27 novembre 1991

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Entwurfes	121 Stimmen
Dagegen	21 Stimmen

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

89.243

**Parlamentarische Initiative  
(Puk 89.006)****Geschäftsprüfungskommission.  
Bildung einer Delegation****Initiative parlementaire  
(CEP 89.006)****Commission de gestion.  
Constitution d'une délégation**

Siehe Seite 2383 hiervor – Voir page 2383 ci-devant  
Beschluss des Ständerates vom 13. Dezember 1991  
Décision du Conseil des Etats du 13 décembre 1991

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Entwurfes	140 Stimmen (Einstimmigkeit)
---------------------------	---------------------------------

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

91.004

**Internationale Menschenrechtspakte.  
Beitritt der Schweiz****Pactes internationaux relatifs  
aux droits de l'homme.****Adhésion de la Suisse**

Siehe Seite 1494 hiervor – Voir page 1494 ci-devant  
Beschluss des Ständerates vom 25. November 1991  
Décision du Conseil des Etats du 25 novembre 1991

**A. Bundesbeschluss betreffend den internationalen Pakt  
über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte****A. Arrêté fédéral concernant le Pacte international relatif  
aux droits économiques, sociaux et culturels***Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Entwurfes	135 Stimmen
Dagegen	6 Stimmen

**B. Bundesbeschluss betreffend den internationalen Pakt  
über bürgerliche und politische Rechte****B. Arrêté fédéral concernant le Pacte international relatif  
aux droits civils et politiques***Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Entwurfes	130 Stimmen
Dagegen	5 Stimmen

**C. Bundesgesetz über die Organisation der Bundes-  
rechtspflege. Aenderung****C. Loi fédérale d'organisation judiciaire. Modification***Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Entwurfes	138 Stimmen
Dagegen	4 Stimmen

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

90.082

**AHV/IV und Unfallversicherung.  
Bundesgesetze. Aenderung****AVS/AI et assurance-accidents.  
Lois. Modification**

Siehe Seite 1530 hiervor – Voir page 1530 ci-devant  
Beschluss des Ständerates vom 10. Dezember 1991  
Décision du Conseil des Etats du 10 décembre 1991

**A. Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenver-  
sicherung (AHVG). Aenderung****A. Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants  
(LAVS). Modification***Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Entwurfes	172 Stimmen (Einstimmigkeit)
---------------------------	---------------------------------

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag der Kommission 26 Stimmen  
Dagegen 12 Stimmen

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*  
*Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

*Detailberatung – Discussion par articles*

**Huber**, Berichterstatter: Nachdem die Kommission gleich wie Sie jetzt die Aufhebung der Rückweisung beschlossen hatte, führte sie die Detailberatung des Bundesbeschlusses B über befristete Massnahmen gegen die Kostensteigerung in der Krankenversicherung durch. Sie hat am Ende der Detailberatung dem Beschluss B mit 8 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen zugestimmt. Als Präsident der Kommission empfehle ich gemäss Kommissionsmehrheit Zustimmung zum Bundesbeschluss B, wie er jetzt vorliegt.

**Titel und Ingress, Art. 1–3**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Titre et préambule, art. 1–3**  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 4**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

*Abs. 1, 3, 4 – Al. 1, 3, 4*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*  
*Verschoben – Renvoyé*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*  
Für Annahme des Entwurfes 24 Stimmen  
Dagegen 11 Stimmen

**Präsidentin:** Man könnte sich nun – sehr theoretisch – auf den Standpunkt stellen, das Geschäft müsse nun vor der Abstimmung über die Dringlichkeitsklausel (Absatz 2 von Artikel 4) noch einmal an den Nationalrat zurück. Da wir keine gerichtliche Instanz über uns haben, müssen wir hier nach meiner Meinung einen politischen Sofortentscheid fällen; es geht um Dringlichkeitsrecht.

*Dringlichkeitsklausel – Clause d'urgence*

*Abstimmung – Vote*  
Für Annahme der Dringlichkeitsklausel 28 Stimmen  
Dagegen 10 Stimmen

*Das qualifizierte Mehr ist erreicht*  
*La majorité qualifiée est acquise*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

91.408

**Parlamentarische Initiative  
(Kommission des Nationalrates)  
Zivildienst  
Initiative parlementaire  
(commission du Conseil national)  
Service civil**

Siehe Seite 962 hiervoor – Voir page 962 ci-devant  
Beschluss des Nationalrates vom 13. Dezember 1991  
Décision du Conseil national du 13 décembre 1991

*Schlussabstimmung – Vote final*  
Für Annahme des Entwurfes 33 Stimmen  
Dagegen 4 Stimmen

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

89.243

**Parlamentarische Initiative  
(Puk 89.006)  
Geschäftsprüfungskommission.  
Bildung einer Delegation  
Initiative parlementaire  
(CEP 89.006)  
Commission de gestion.  
Constitution d'une délégation**

Siehe Seite 1069 hiervoor – Voir page 1069 ci-devant  
Beschluss des Nationalrates vom 12. Dezember 1991  
Décision du Conseil national du 12 décembre 1991

*Schlussabstimmung – Vote final*  
Für Annahme des Entwurfes 34 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

91.004

**Internationale Menschenrechtspakte.  
Beitritt der Schweiz  
Pactes internationaux relatifs  
aux droits de l'homme.  
Adhésion de la Suisse**

Siehe Seite 930 hiervoor – Voir page 930 ci-devant  
Beschluss des Nationalrates vom 13. Dezember 1991  
Décision du Conseil national du 13 décembre 1991

**A. Bundesbeschluss betreffend den internationalen Pakt  
über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte  
A. Arrêté fédéral concernant le Pacte international relatif  
aux droits économiques, sociaux et culturels**

*Schlussabstimmung – Vote final*  
Für Annahme des Entwurfes 36 Stimmen  
(Einstimmigkeit)