

zug bedeutet. Beim relativ grossen Ausländeranteil in der Schweiz haben wir auch eine recht grosse Anzahl in der Schweiz inhaftierte ausländische Staatsangehörige. 1985 waren von den rund 10 000 inhaftierten Personen 23 Prozent Ausländer, die sich hierzulande in Haft befanden. Bedeutend kleiner ist natürlich die Anzahl der in ausländischen Gefängnissen einsitzenden schweizerischen Staatsangehörigen – nicht, weil wir Schweizer besser sind, sondern weil unser Land kleiner ist.

Besonders stossend ist nun nach geltendem Recht die Ungleichbehandlung von Schweizern und Ausländern in der Vollstreckung von im Ausland verhängten freiheitsbeschränkenden Sanktionen. Ist der Straftäter Schweizer, kann das ausländische Strafurteil in der Schweiz häufig nicht vollstreckt werden. Er muss im Ausland einsitzen. Besser ist der in der Schweiz ansässige Ausländer dran, der im Ausland verurteilt worden ist; er kann seine Strafe weit häufiger in der Schweiz absitzen. Solche Ungleichheiten zu beseitigen oder wenigstens die Möglichkeiten zu ihrer Beseitigung zu schaffen, ist ein wesentlicher Zweck dieses Abkommens.

Das Uebereinkommen beruht allerdings auf dem Prinzip der Freizügigkeit; das heisst, der Verurteilte darf nur überstellt werden, wenn er der Ueberstellung in die Heimat zugestimmt hat; er hat aber darauf keinen Rechtsanspruch. Die Vertragsstaaten andererseits sind nicht verpflichtet, einem Ersuchen um Ueberstellung stattzugeben. Für das Verfahren verweise ich auf die bundesrätliche Botschaft und den Text des Uebereinkommens.

Die schweizerischen Strafvollzugsbehörden, so auch die Konferenz der kantonalen Polizei- und Justizdirektoren und die an der Resozialisierung der Strafgefangenen interessierten privaten Organisationen begrüessen dieses Uebereinkommen und seine Ratifikation durch die Schweiz, ebenso die grosse Mehrheit der Kantone. Der Widerstand einiger kleiner Kantone gründet vorwiegend in finanziellen und administrativen Bedenken.

Unsere Kommission glaubt aber, dass wir hier nicht abseits stehen dürfen, auch wenn durch die Ratifizierung dieses Abkommens vielleicht gewisse neue Aufgaben und damit verbundene Kosten auf die Strafvollzugsbehörden zukommen.

Schliesslich noch zur auch hier durchaus denkbaren Unterstellung des Uebereinkommens unter das fakultative Staatsvertragsreferendum: Zur Erleichterung von Frau Bundesrätin Kopp können wir bei diesem Abkommen ankündigen, dass wir der bundesrätlichen Auffassung folgen und von einer Unterstellung absehen wollen, vor allem auch, weil hier nicht gesagt werden kann, dass die Bestimmung des Staatsvertrages innerstaatliches Recht ersetze.

**Bundesrätin Kopp:** Der Präsident der auswärtigen Kommission hat Ihnen den Inhalt dieses Uebereinkommens dargelegt. Ich möchte meinerseits meiner Freude darüber Ausdruck geben, dass die Kommission Ihnen einstimmig ihren Antrag auf Genehmigung unterbreitet. Sie haben gehört, dass das Abkommen zweierlei bezweckt: einerseits sollen die in der Schweiz verurteilten Ausländer, die hier eine Freiheitsstrafe verbüssen, die Strafe in ihrem Heimatland, in ihrer angestammten Umgebung absolvieren können, und andererseits sollen die im Ausland verurteilten Schweizer die Möglichkeit haben, ihre Strafe in der Schweiz abzusetzen. Ich habe den Ausführungen des Kommissionspräsidenten nichts beizufügen und möchte Sie bitten, dem einstimmigen Antrag der Kommission zu folgen.

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

*Gesamtberatung – Traitement global du projet*

**Titel und Ingress, Art. 1 und 2  
Titre et préambule, art. 1 et 2**

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlussentwurfes 34 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

86.020

**Europäische Menschenrechtskonvention.  
Protokolle 6–8**

**Convention des droits de l'homme.  
Protocoles 6 à 8**

Botschaft und Beschlussentwürfe vom 7. Mai 1986 (BBI II, 589)  
Message et projets d'arrêtés du 7 mai 1986 (FF II, 605)

Beschluss des Nationalrates vom 30. September 1986  
Décision du Conseil national du 30 septembre 1986

*Antrag der Kommission  
Eintreten*

*Antrag Hefti  
Protokolle 6 und 7: Nichteintreten*

*Proposition de la commission  
Entrer en matière*

*Proposition Hefti  
Protocoles additionnels 6 et 7: Ne pas entrer en matière*

**Affolter, Berichterstatter:** Die Ihnen in dieser bundesrätlichen Botschaft vorgelegten Protokolle stellen einen Bestandteil der schweizerischen Menschenrechtspolitik dar, wie sie vom Bundesrat in seinem Bericht von 1982 einlässlich skizziert worden ist. Das bundesrätliche Programm in dieser Hinsicht ist weitausgreifend und umfasst nicht nur die europäische Ebene, sondern auch die Bemühungen im Rahmen der KSZE (Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) – eine ellenlange Folge von Tagungen mit eher bescheidenen Resultaten – und schliesslich die universelle Ebene, mit den von der Uno initiierten Uebereinkommen humanitärer Natur, die zum grössten Teil noch der Ratifikation harren.

Hier sind wir auf europäischem Boden; es geht um den Weiterausbau der Europäischen Menschenrechtskonvention. Mit diesem Geflecht von internationalen Uebereinkommen und Protokollen soll der schweizerischen Menschenrechtspolitik Gestalt und Wirkung verliehen werden. Die Schweiz war übrigens an der Ausarbeitung der vorliegenden Protokolle auf parlamentarischer Ebene, im Rahmen des Europarates und auch auf Regierungsebene beteiligt.

Ich muss hier allerdings etwas einfügen: Unser Parlament hat in diesen Fragen stets eine kritische Sonde angelegt und ist dem Bundesrat auf seiner Marschroute nicht immer gefolgt. Ich erinnere an die Schwierigkeiten, auf die die Genehmigung der Europäischen Sozialcharta in beiden Räten gestossen ist bzw. immer noch stösst.

Die parlamentarische Zurückhaltung gegenüber diesen internationalen Uebereinkommen hat ihren Grund. Es ist vielleicht angezeigt, wenn wir das hier wieder einmal ausführen. Wir werden stets im Auge behalten müssen, dass durch die Fülle solcher Konventionen, die meist in sehr komplizierter Rechtssprache abgefasst sind, gelegentlich

und wohl auch immer mehr eine gewisse Unsicherheit und Verwirrung nicht nur in den innerstaatlichen Rechtsbereich, sondern auch in die Rechtsanwendung hineingetragen wird. Von dort stammt wohl auch die deutlich kritischere Haltung im Parlament. Beim Bundesrat fanden wir hier nie besonders grosses Verständnis. Von dort her stammt wohl auch die deutliche Neigung im Parlament, im Zweifelsfall die Unterstellung solcher Abkommen unter das fakultative Staatsvertragsreferendum zu beschliessen.

Wenn ich das sage, meine ich, der Bundesrat tue jedenfalls auch in Zukunft gut daran, sehr selektiv an die Unterzeichnung der vielen im Raum stehenden internationalen Ueber-einkünfte, Konventionen, Protokolle, Zusatzprotokolle, Pakte, Charten usw. heranzugehen.

Ein Letztes: Menschenrechtspolitik muss international glaubwürdig bleiben. Wenn ich das sage, meine ich, sie dürfe weder von Grossmächten noch von Staaten mit anderen ordnungs- oder gesellschaftspolitischen Verhältnissen und Vorstellungen mit Füßen getreten werden, sofern sich diese Staaten – und das ist auch der Fall – ebenfalls zu den Unterzeichnern von Menschenrechtskonventionen irgendwelcher Art und auf irgendwelcher Ebene zählen. Es darf in Fragen des Menschenrechts beispielsweise nicht mit einer östlichen und mit einer westlichen Elle gemessen werden. Ich möchte – obschon das vielleicht eine Frage der Detailberatung ist, aber doch für alle drei Protokolle zutrifft – noch etwas sagen zur Frage der Unterstellung unter das fakultative Staatsvertragsreferendum. Diese Frage gab fast mehr zu reden als die Zusatzprotokolle selbst. Wir hatten uns damit schon im Zusammenhang mit den Seeschiffahrtsabkommen auseinandersetzen, deren Ratifizierung wir letztes Jahr beschlossen haben.

Der Nationalrat hat als Erstrat in der heutigen Vorlage die Frage der Unterstellung unter das Staatsvertragsreferendum ausgiebig diskutiert und beschlossen, die Beschlüsse über die Zusatzprotokolle dem fakultativen Staatsvertragsreferendum für multilaterale Rechtsvereinheitlichung im Sinne von Artikel 89 Absatz 3 Buchstabe c der Bundesverfassung zu unterstellen. Unsere Kommission war sich einig über die Unterstellung unter das Referendum. Die Meinungen gingen aber darüber auseinander, ob – wie der Nationalrat dies wollte – multilaterale Rechtsvereinheitlichungen angenommen werden sollen oder ob auf die Generalklausel – Sie kennen sie aus anderen Zusammenhängen – in Artikel 89 Absatz 4 der Bundesverfassung Bezug zu nehmen sei.

Interessanten Lösungen nie abhold – wie das im Ständerat die Regel ist –, haben wir vorerst beschlossen, die Protokolle dem Referendum zu unterstellen, aber auf die Angabe der entsprechenden Verfassungsbestimmung im Bundesbeschluss zu verzichten. Dies aus der Ueberlegung heraus, dass, ähnlich wie bei einem Gerichtsentscheid, das Dispositiv sich nicht über die Motive äussern müsse. Auch der Parlamentsbeschluss brauche keine Begründung und Abstützung zu enthalten, sonst müsste man ja bei jedem rechtsetzenden Erlass die Begründung in Klammern mitliefern.

So überlegt, so beschlossen! Wir haben aber die Rechnung ohne den Wirt, in diesem Fall ohne die findigen Köpfe in der Verwaltung, gemacht. Es ist nachträglich ein «Ukas» des Generalsekretariats aus dem Jahre 1979 ausgegraben worden, der sich mit der Formulierung der Referendumsklauseln befasst und für jeden denkbaren Fall eine pfaffenfertige Klausel liefert, überall aber unter ausdrücklicher Angabe der massgeblichen Verfassungsbestimmung. Dieser Ukas ist seinerzeit von allen Seiten, auch von unseren Redaktionskommissionen, abgesegnet worden. Selbstverständlich sind wir nicht gehalten, uns an diese Art von «Rechtsvereinheitlichung» zu halten respektive an diese redaktionelle Behandlung solcher Fragen. Aber es wäre unklug, es nicht zu tun, da dieser seinerzeitige Beschluss Ordnung in die Materie bringt und eine einheitliche Verweisung sicherstellt. Ich habe deshalb der Kommission auf dem Zirkularweg nachträglich Rückkommen auf den ursprünglichen Beschluss beantragt und vorgeschlagen, dem Nationalrat zu folgen, d. h. für die Protokolle 6 und 7 auf das

fakultative Staatsvertragsreferendum für multilaterale Rechtsvereinheitlichung ausdrücklich zu verweisen.

Die Kommission hat dies mit 10 zu 1 Stimme beschlossen, womit keine Differenz mehr zum Nationalrat besteht.

Ich möchte Sie bitten, die Fahne in diesem Sinn zu korrigieren. Ich werde Ihnen bei den einzelnen Protokollen dann noch den genauen Wortlaut unterbreiten.

Der Bundesrat vertritt in dieser Frage bekanntlich eine andere Meinung. Er ist allerdings in letzter Zeit verschiedentlich vom Parlament desavouiert worden, meines Erachtens zu Recht. Der Bundesrat möchte Artikel 89 Absatz 3 Litera c – eben diese Abstützung auf multilaterale Rechtsvereinheitlichung – restriktiv ausgelegt wissen. Wir haben uns darüber schon bei früheren Gelegenheiten ausgiebig unterhalten. Ich könnte darüber nochmals einen halbstündigen Vortrag halten, möchte Ihnen dies aber ersparen und einfach feststellen, dass es sehr gute Gründe dafür gibt, auch hier multilaterale Rechtsvereinheitlichung anzunehmen und nach Absatz 3 Litera c zu unterstellen.

Es lohnt sich meines Erachtens und auch nach Meinung der grossen Mehrheit in der Kommission nicht, hier einen *casus belli* zwischen beiden Räten zu schaffen und ein Differenzbereinigungsverfahren zu provozieren. Mit unseren Anträgen liegen wir also auf der Linie des Nationalrates.

Ich möchte Sie, Herr Präsident, bitten, nun auf die einzelnen Protokolle einzutreten. Ich werde jeweils dazu noch ein paar Ausführungen machen.

**Hefti:** Derartige Konventionen oder Ergänzungen zu Konventionen, wie sie in den Protokollen 6 bis 8 enthalten sind, stiessen im allgemeinen bis jetzt nicht auf ein besonderes Interesse. Ich glaube aber, wir werden diese Haltung etwas ändern müssen, denn je länger je mehr greifen diese Konventionen in Verhältnisse ein, die wir sonst in unserem eigenen Landesrecht regeln, wobei wir auch das Gefühl haben, es sei dort der richtige Ort. Ich begrüsse daher die etwas zurückhaltenden Ausführungen des Herrn Kommissionspräsidenten zu Beginn seines Referats.

Konventionsrecht wird für uns wie Landesrecht verbindlich. Die bundesrätlichen Botschaften beschränken sich zur Hauptsache auf einen Vergleich zwischen dem Konventions- und unserem Landesrecht. Wenn der Bundesrat glaubt, beides sei einigermaßen deckungsgleich, so empfiehlt er Zustimmung. Diese Betrachtungsweise übersieht meines Erachtens zwei wichtige Punkte:

Wünschen wir bei unserm Landesrecht eine Aenderung, so steht dem nichts entgegen. Beim Konventionsrecht dagegen sind wir blockiert. Gewiss, man kann die Konvention kündigen, aber da sind einmal Fristen einzuhalten. Sodann kann nur die gesamte Konvention gekündigt werden, auch wenn sie uns nur in einem Teil nicht mehr dient, und solche Gesamtkündigungen können, anders als beim Nichtbeitritt, einen ungünstigen Eindruck hervorrufen. Zudem ist es wohl bei den Konventionen 6 und 7 unklar, ob man überhaupt kündigen kann, ohne gleichzeitig auch die gesamte Menschenrechtskonvention zu kündigen. Die bundesrätliche Botschaft weist auf dieses Problem hin in Ziffer 23 (S. 6 unten), ohne aber eine schlüssige Antwort geben zu können.

Zum zweiten Punkt: Die selbständige Auslegung und Anwendung des Konventionsrechtes bleibt uns entzogen. Darüber entscheiden letzten Endes nicht mehr unsere eigenen Behörden, sondern europäische Instanzen, Menschenrechtskommission und Gerichtshof. Viele und besonders Nichtjuristen sind geneigt, das Eigengewicht zu unterschätzen, welches der Auslegung, der Interpretation, gegenüber dem Gesetzes-, bzw. Konventionsrecht zukommt. Wie man sich hier im Zeitpunkt der Zustimmung täuschen kann, musste auch schon der Bundesrat erfahren. Ich denke an die Menschenrechtskonvention. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft und im Plenum ausdrücklich erklärt, diese richte sich nur an den Staat, nicht an den Bürger, sei also nicht self-executing, wie man sagt, bilde nicht übernationales Recht. Wir wissen seit langem, dass genau das Gegenteil zutrifft. – Dann bezüglich des Militärbereiches: Der Bundes-

rat hat in Kommission und Rat und Botschaft erklärt, die Menschenrechtskonvention beziehe sich nicht auf den Militärbereich. Einige Jahre später haben die europäischen Instanzen anders entschieden, also ging auch dort der Bundesrat von einer unrichtigen Auffassung aus, und das kann sich ständig wiederholen.

Nun möchte ich zu den einzelnen Konventionen kommen. Ich beantrage Nichteintreten bei den Protokollen 6 und 7, Eintreten bei Protokoll 8. Protokoll 6 betrifft die Todesstrafe, Protokoll 7 einige bürgerliche Rechte namentlich bezüglich des Strafverfahrens. Ich bin heute keineswegs für die Einführung der Todesstrafe, aber das bedeutet nicht, dass man sich diese Möglichkeit verbarrikadieren soll. Ich könnte mir durchaus vorstellen, dass im Zusammenhang mit der Terrorbekämpfung die Todesstrafe einmal angezeigt sein könnte. Nun erlaubt uns diese Konvention nicht einmal, die Todesstrafe im Falle eines nationalen Notstandes einzuführen, eine Klausel, die sonst in der Menschenrechtskonvention üblich ist, sondern eine Ausnahme wird lediglich für Krieg und drohende Kriegsgefahr gemacht. Wenn man bei drohender Kriegsgefahr findet, man bedürfe der Todesstrafe, wird man rasch handeln müssen und sie gegebenenfalls auch rasch vollziehen müssen. Wenn nun aber aufgrund der Konvention ein Rekurs an die europäischen Instanzen gemacht wird und diese – wie wir wissen – einige Zeit brauchen, bis sie entscheiden können, ergibt sich daraus, dass der Vorbehalt der drohenden Kriegsgefahr praktisch weitgehend illusorisch sein wird und uns kaum helfen wird, im Sinne des Schutzes von Land und Volk zu handeln, wie wir es wünschen und auch an sich gegenüber unseren Bürgern verpflichtet sind.

Zum Protokoll Nummer 7 möchte ich vor allem auf Artikel 2 hinweisen. Dieser verlangt, dass, wer von einem Gericht wegen einer strafbaren Handlung verurteilt worden ist, das Recht hat, das Urteil von einem übergeordneten Gericht nachprüfen zu lassen. Die Ausübung dieses Rechtes einschliesslich der Gründe, aus denen es ausgeübt werden kann, richtet sich nach dem Gesetz. Hier besteht zum mindesten eine Unklarheit wegen des Rechts derjenigen Kantone, welche Straffälle einer einzigen Instanz überweisen, wie z. B. in Zürich dem Schwurgericht und in anderen Kantonen in schweren Fällen direkt dem Obergericht. Ein Weiterzug an das Bundesgericht ist ja nur wegen Rechtsverletzung möglich, also nicht z. B. zur Ueberprüfung des Tatbestandes. Man kann sich nun sehr fragen, ob diese beschränkte Ueberprüfung vor Artikel 2 standhält. Man kann die Bestimmung durchaus so auslegen, dass sie sich nur auf das Verfahrensrecht, aber nicht auf den Umfang der Ueberprüfung durch die Zweitinstanz bezieht. Ich würde mich überhaupt nicht wundern, wenn diese Bestimmung innert kürzester Zeit in diesem Sinne ausgelegt werden wird. Ich glaube, das würde aber einen zu tiefen Eingriff in unsere Strafprozessordnung, vor allem in das kantonale Recht, bedingen, wenn nun plötzlich zwei bezüglich der Ueberprüfung gleich kompetente Instanzen eingesetzt werden müssen, wobei dann immer noch als drittes die Rechtsüberprüfung durch das Bundesgericht bleibt. Ich bin der Auffassung, dass wir auch mit dieser Konvention und namentlich mit dieser Bestimmung zu weit gehen.

Bis hierher habe ich die beiden Protokolle im Hinblick auf unser Landesrecht betrachtet. Nun muss man sich aber auch die Frage stellen, ob sie notwendig sind im Interesse Europas. Das glaube ich nicht. Bei der Schaffung der Konventionen, namentlich der Menschenrechtskonvention und unserem Beitritt, ging man von den grossen humanitären Grundsätzen aus, die vor Verletzung zu schützen seien. Wo stehen wir heute? Mehr und mehr neigen Europarat, Menschenrechtskommission und Gerichtshof dazu, sich mit Details zu befassen, die vom Standpunkt der Menschenrechte aus betrachtet so oder anders geregelt werden können. Demzufolge ist es zum Schutze der Menschenrechte auch gar nicht nötig, diese durch Konvention oder mittels langwieriger Verfahren regeln zu wollen.

Was sind die Folgen eines solchen übertriebenen Konventionsrechtes? Was sind die Folgen dieses immer komplizier-

teren und schwerfälligeren Verfahrens vor den europäischen Instanzen? Es ist ein Anwachsen der Bürokratie, sowohl europäisch wie innerhalb des Landes, denn auch unsere Verwaltung muss sich ja mit diesen Fällen befassen. Das bedeutet Zunahme der Rechtsverzögerungen, Zunahme der Unsicherheit, Zunahme auch der Kosten. Unter diesem Gesichtspunkt bin ich der Auffassung, dass wir gerade auch vom europäischen Standpunkt aus ruhig diesen beiden Konventionen fernbleiben können und dass wir uns damit intern manche Umtriebe, manche Ungereimtheiten und Unsicherheiten ersparen können.

Das sind die Gründe, warum ich bei den Protokollen 6 und 7 Nichteintreten beantrage, im Gegensatz zu Protokoll 8.

**Frau Meier Josi:** Die Grösse unseres Rates erlaubt uns, noch miteinander zu sprechen. Deshalb möchte ich mich nun vor allem an Herrn Kollege Hefti direkt wenden und ihn bitten, seinen Antrag zurückzuziehen, mit dem er nicht auf die beiden Zusatzprotokolle 6 und 7 eintreten will.

Ich schlage ihm als Argumente für einen Rückzug nur vier von vielen möglichen Gründen vor:

- folgerichtige Aussenpolitik,
- völkerrechtliche Vertragstreue,
- kohärente freiheitliche Grundsatzpolitik und
- die Uebereinstimmung der Vorschläge mit dem internen Recht.

Zum ersten: Die folgerichtige Aussenpolitik: Im Einverständnis mit dem Parlament verfolgt der Bundesrat seit langem eine Menschenrechtspolitik, die sich nicht auf die Hochhaltung der Grundrechte im Landesinnern beschränkt. Es gehört zum Gedanken der zwischenstaatlichen Solidarität, dem Menschenrechtsschutz auch international zum Durchbruch zu verhelfen. Frieden und Sicherheit in der Staatengemeinschaft hängen nicht zuletzt davon ab, dass diese Grundrechte grenzüberschreitend, also in allen Staaten, die Würde des Menschen schützen.

Mit dieser Zielsetzung haben sich unsere Vertreter in der KSZE immer wieder für den «dritten Korb» gewehrt. Wer selbst ratifiziert, kann sich auch gegenüber Vertragspartnern, die gleiche oder ähnliche Instrumente unterzeichnet haben, auf diese Rechte berufen. Aus den gleichen Ueberlegungen empfahl der Bundesrat in seinen Menschenrechtsberichten Beitritte zu bilateralen und multilateralen Verträgen, die sich die Stärkung der Menschenrechte zum Ziel setzen. Die vorliegenden Protokolle stehen vorab im Dienste dieser konstanten, auch im eigenen Interesse liegenden Solidaritätspolitik und verdienen daher unsere ungeteilte Zustimmung.

Zum zweiten: Vertragstreue. Bei den Europäischen Gemeinschaften sind wir nicht Mitglied. Trotzdem kommen wir um eine Parallelentwicklung nicht herum. Wir können uns aber mit einer Parallelentwicklung begnügen. Anders beim Europarat. Da sind wir Mitglied. Deshalb genügt es hier nicht, etwa zu sagen: «Wir haben ja die betreffenden Einrichtungen» oder: «Wir haben ja die Todesstrafe abgeschafft, das reicht!» Da wir beim Europarat Mitglied sind, haben wir als Mitglied Pflichten. Die Vertragstreue fordert von uns, dass wir dessen Zielsetzungen direkt mittragen, dessen Instrumente mitgestalten und uns nach Treu und Glauben bemühen, die Konventionen und Protokolle zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Nichteintreten hat da jedenfalls keinen Platz. Erlaubt sind allerdings Vorbehalte und Erklärung eigener Interpretationen.

Zum dritten: Zur kohärenten freiheitlichen Grundsatzpolitik. Sie, Herr Hefti, sind wie ich ein Freund jener grossartigen Kämpfer im kommunistischen Osten, die sich für ihre persönlichen Freiheiten so tapfer wehren. Diese Dissidenten nennen sich Menschenrechtsgruppen, denen wir immer wieder unser «Niemals vergessen» zurufen. Wie können wir im Ernst lautstark für sie Menschenrechte fordern und gleichzeitig ablehnen, uns selbst ausdrücklich auf diese Menschenrechte zu verpflichten? Mir erscheint das arg widersprüchlich. Sollten wir nicht ohnehin in unserem Rat – neben der Gebietsfreiheit der Kantone und der Eidgenossenschaft – 140 Jahre nach 1848 endlich auch gleicherweise

die individuellen Freiheiten, bei denen dem Range nach das Recht auf Leben und die persönliche Unversehrtheit der Handels- und Gewerbefreiheit vorgehen, betonen?

Zum vierten: Zur Uebereinstimmung des internen mit dem Konventionsrecht: Die Protokolle 6 und 7 verlangen nichts von uns, das wir nicht schon in unserer Rechtsordnung verankert hätten. Wo nicht unsere eigene Ordnung zweifelsfrei bestätigt wird, werden Vorbehalte angebracht oder eigene Auffassungen erklärt. Nicht zuletzt sind das Abkommen und die Protokolle kündbar; nach unserer Rechtsauffassung sind die Protokolle übrigens gesondert kündbar. Der Bundesrat hat das in seiner Botschaft vertreten. Die Todesstrafe in Friedenszeiten – um wieder nur dieses, auch von Ihnen erwähnte Beispiel herauszunehmen – darf doch für uns nicht mehr zur Debatte stehen, wenn wir es mit dem Schutz des Lebens auch nur einigermaßen ernst meinen. Auch Terrorismus ist noch kein Anlass, die Todesstrafe neu zu überdenken. Am Verzicht festhalten gegenüber dem Terrorismus beweist ja eben erst den fundamentalen Unterschied zwischen einer bloss der Macht verpflichteten Diktatur und unserem Rechtsstaat, der stark genug ist, um selbst in einem Verbrecher oder in einem Terroristen einen Menschen zu sehen, über dessen Leben wir, im Gegensatz zu ihm, nicht verfügen wollen und nicht verfügen dürfen. Teilen Sie wirklich nicht die Ueberzeugung des liberalen Nationalrats Eggli-Genève, – ich persönlich teile sie zutiefst – der sagte: «Consacrer la valeur de la vie humaine au moment où celle-ci est à ce point maîtrisée par d'aucuns, ce n'est pas un mauvais paradoxe et le moment n'est pas si mauvais pour ratifier ce protocole»?

Bedenken wegen der Tragweite des Begriffes «unmittelbare Kriegsgefahr» sind, wie die Botschaft das richtig ausführt, angesichts der bisherigen schweizerischen Praxis verfehlt. Die Frage nämlich, ob wir uns in einer solchen Gefahr befänden, müssen wir gegebenenfalls selbst beurteilen. Unsere Interpretation des Gefahrenbegriffes muss nach Treu und Glauben auch vom Europarat als akzeptiert gelten, wenn unser Beitritt trotz der entsprechenden Erklärungen nicht zurückgewiesen wird.

Zum Schluss komme ich zur Ihrer Darstellung, der Bundesrat habe sich bei der Menschenrechtskonvention sehr geirrt und sei von einer falschen Auffassung ausgegangen. Ich meine, dass diese Behauptung durch die Wiederholung einfach nicht wahr wird. Der Bundesrat hat damals schon in seinen Kommentaren gesagt, dass er ohnehin im Begriff sei, die entsprechenden Bestimmungen in unserem Militärrecht zu ändern. Er war deshalb der Auffassung, ein entsprechender Vorbehalt sei deshalb nicht notwendig. Man hat uns also gesagt, dass diese Aenderungen bevorstünden und im Lichte der Konvention nötig würden.

Im Grunde haben Sie offenbar zutiefst Angst vor der Individualbeschwerde. Dort kommt direkt zur Auswirkung, was in den Konventionen steht. Dazu möchte ich Ihnen doch den letzten Satz in Erinnerung rufen aus dem 3. Bericht über die Schweiz und die Konventionen des Europarates. Dort steht – und auch diese Meinung dürfen wir sicher teilen –: «Der Bundesrat ist nach wie vor der Ueberzeugung, dass die Individualbeschwerde ein sehr wertvolles Instrument ist, und er teilt die Auffassung, dass das Selbstvertrauen eines Staates, der sich dieser Individualbeschwerde öffnet, weit höher zu veranschlagen ist als das eines Staates, der sich dieser Einrichtung verschliesst. Gerade die Praxis der Individualbeschwerde zeigt, dass wir mit unserer bundesgerichtlichen Praxis Bestand haben und uns nicht zu scheuen brauchen.»

Ich glaube deshalb, dass diese Angst abgelegt werden darf und dass wir somit Gründe genug haben, um auf diese Vorlage in ihrer Gesamtheit, also auf alle drei Protokolle, einzutreten und ihr zuzustimmen.

**Muheim:** Die Aeusserungen unseres Kollegen Hefti widerspiegeln die heute noch gültige Meinung weiter Kreise unseres Volkes. Es ist daher richtig, dass die Ratifikation dieser Protokolle zum Anlass genommen wird, um wieder einmal

die Position unseres Rates in Sachen Menschenrechtspolitik festzulegen.

Die Menschenrechtsentwicklung muss ohne Euphorie verfolgt und gefördert werden. Das ist eine ganz natürliche, politisch notwendige und von mir unterstützte Entwicklung, soweit sie im Rahmen der europäischen Kulturtradition erfolgt. Die Europäische Menschenrechtskonvention und die damit verbundenen Protokolle beruhen auf einer Geisteshaltung, die uns Schweizern und unserer europäisch-abendländischen Entwicklung voll entspricht. Daher ist es grundsätzlich richtig, dass wir diese Entwicklung mitmachen. Das soll uns jedoch nicht davon abhalten, jene Individualbeschwerden, die eher von Aussenseitern und Querulanten nach Strassburg «getragen» werden, kritisch und ablehnend zu betrachten. Es gibt aber auch Fälle, in denen ich als Schweizer erklären muss: Die vom Strassburger Gerichtshof geäusserte Ansicht war richtig, obwohl sie uns auf den ersten Anblick keineswegs passte.

Ich bin mit Herrn Hefti in einem Punkt einverstanden: In der Armeefrage herrschte, als die Menschenrechtskonvention zur Debatte stand, in diesem Rat zu wenig Klarheit. Das ist nun aber vorbei; wir haben inzwischen das Militärstrafgesetz angepasst, ob unter etwas Druck oder nicht, ist nun heute belanglos. Die neue Disziplinarordnung war notwendig; ob sie heute dem Soldaten wirklich dient, darüber kann man geteilter Meinung sein.

Es ist daran zu erinnern, dass in diesem Saal seither schon mehrfach folgende Frage eingehend beraten wurde: Liegt es in unserem Interesse und entspricht es unserer politischen Grundanschauung über Menschenrechte, dass unser Land bei der Weiterentwicklung der EMRK mitwirkt und dass unser Land akzeptiert, dass der EMRK-Gerichtshof in Strassburg Entscheidungen bei Individualbeschwerden trifft? Ich erinnere Sie u. a. an das Postulat unseres heutigen Ständeratspräsidenten Dobler von 1977. Er wollte damals vom Bundesrat wissen, ob wir durch die Praxis der Strassburger Instanzen nicht übermässige Souveränitätseinbusen erfahren. Die Ausführungen des Bundesrates und die damaligen Debatten haben gezeigt: Es ist ein Souveränitätsverlust in dem Sinne, als wir die richterliche Hoheit des EMRK-Gerichtshofes anerkennen, dies aber nur in einem Bereich – und nur unter den einengenden Bedingungen der Individualbeschwerde –, wo wir ja im Grunde genommen unsere eigene nationale Haltung und unsere Grundüberzeugungen von «Menschenrechten» bestätigt sehen.

Wenn die Debatte ganz grundsätzlich geführt wird, ist doch daran zu erinnern, dass wir heute drei Protokolle mit ganz konkreten Inhalten beraten; es kann schon gar nicht darum gehen, Fragen einer Kündigung zu diskutieren. Im 6. Zusatzprotokoll – im Bereich der Todesstrafe – ist zu beachten, dass in Kriegs- und ähnlichen Situationen der Verzicht auf die Todesstrafe ausser Kraft gesetzt werden kann. Ich bitte die Vertreterin des Bundesrates, mir in diesem Zusammenhang zu erklären, ob meine Ansicht richtig sei, wonach die Ausnahme in Artikel 2 des 6. Zusatzprotokolls – eben die Möglichkeit, in Kriegsfällen die Todesstrafe einzuführen – einen Sonderfall der allgemeinen Vorbehalts- oder Notstandsklausel des Artikels 15 Absatz 3 der Menschenrechtskonvention darstellt. Dort haben wir für Notstandssituationen ganz allgemein die Möglichkeit, bestimmte Menschenrechte ausser Kraft zu setzen, wenn es die allgemeine Notlage des Landes erfordert.

Auch bei sehr differenzierter Betrachtung und unter Miteinbezug der «Stimmung im Volk» ist das Eintreten auf diese drei Protokolle gerechtfertigt und erscheint notwendig, da wir damit in drei konkret erkennbaren Schritten unsere allgemeine Menschenrechtspolitik bestätigen und ergänzen.

**Schmid:** Ich unterstütze den Antrag des Herrn Kollegen Hefti und bin mit dessen Grundanliegen einverstanden. Selbstverständlich kann es sich heute nicht darum handeln, wie Herr Muheim ausgeführt hat, den Ausstieg aus der EMRK zu diskutieren. Es läge an sich in der Logik der Dinge, diese

drei Protokolle ohne weitere Diskussion zu genehmigen. Aber ich glaube doch, es gibt Gründe, das nicht zu tun. Im Rahmen der EMRK standen und stehen wir zum Teil heute noch auf eindeutig schwankendem Boden, schwankend insoweit, als trotz aller Ueberredungskünste nicht wegdiskutiert werden kann, dass wir bezüglich der Rechtsnatur der EMRK brandschwarz angelogen worden sind. Ich verweise darauf, dass in der Botschaft des Bundesrates zur EMRK seinerzeit tatsächlich davon gesprochen wurde, dass die EMRK nicht self-executing sei. Es ist richtig, was Herr Hefti gesagt hat: Es wurde uns und dem Schweizer Volk dargelegt – an sich sicher in guten Treuen, aber im Nachhinein hat es sich als falsch erwiesen –, dass mit einer Zustimmung zur EMRK kein direkt anwendbares Recht geschaffen werde.

Wir haben im Laufe der Zeit nun tatsächlich erfahren müssen – das mir letzte bekannte Bundesgerichtsurteil ist das Urteil 111 1a 239 ff –, dass ausdrücklich davon ausgegangen wird, dass das EMRK-Recht self-executing sei. Mit anderen Worten: Wir haben durch den Beitritt zur EMRK ganz klar – entgegen dem, was wir glaubten – Recht geschaffen, das innerstaatlich praktisch Verfassungsrang hat und direkt anwendbar ist. Wir haben das übrigens seinerzeit ohne irgendeinen Referendumsvorbehalt geschaffen. Wenn dem nun so ist, dann muss ich einfach sagen – anknüpfend an die Diskussion von gestern in Sachen Gewaltentrennung –: Wir haben hier eine Gewaltentrennung in *optima forma*. Der Bundesrat sagt, es ist nicht self-executing, das Bundesgericht sagt, es ist self-executing. Das letzte Wort hat in der Schweiz bekanntlich das Bundesgericht. Daher bin ich der Auffassung: Wir sollten im Rahmen der EMRK überhaupt keine Weiterungen zulassen, mit denen wir auf Vertragsweg neues eidgenössisches Verfassungsrecht schaffen. Das ist abzulehnen. Wo es nötig ist, das zu tun – da bin ich wieder mit Herrn Muheim einverstanden –, wo wir materiell mit den Zielsetzungen der EMRK übereinstimmen, wo wir in den Grundsätzen mit den Menschenrechtsgedanken einverstanden sind, sollten wir dies dadurch tun, dass wir eigenständig internes Recht schaffen, aber nicht auf dem Vertragsweg. Ich glaube, sehr viel der Brisanz, die diesen Dingen anhängt, könnte aufgehoben werden, wenn wir uns dazu verstehen könnten, in Zukunft diese direkte Transformation, oder eben diese self-executing-Theorie, aufzugeben und Verträge so abzuschliessen, dass sie erst in Kraft treten, wenn wir sie intern zu schweizerischem Recht gemacht haben. Ich möchte in diesem Zusammenhang allerdings dem Nationalrat und unserer Kommission einen Kranz winden, dass sie auf die Idee gekommen sind, diese Abkommen überhaupt dem Staatsvertragsreferendum zu unterstellen. Damit hat man immerhin die Möglichkeit, dass sich das Volk noch äussern kann. Das ist bereits ein Vorteil.

Weil aber trotzdem nach wie vor ein grosses Unbehagen bleibt, weil immer wieder die Erfahrung gemacht wird, dass auf dem Wege der Aussenpolitik die innerstaatliche Kompetenzordnung aus den Angeln gehoben wird, habe ich die Auffassung, dass wir ein Zeichen setzen und keine weiteren Schritte auf diesem Wege tun sollten.

Ich unterstütze daher den Antrag Hefti und bitte Sie, ein gleiches zu tun.

**Jagmetti:** Im Gegensatz zu meinem Vorredner möchte ich Ihnen beantragen, auf alle drei Konventionen einzutreten und diesen Protokollen beizutreten.

Dass die Europäische Menschenrechtskonvention self-executing ist, darüber besteht heute kein Zweifel mehr. Ich muss Ihnen sagen, dass ich eigentlich etwas erstaunt bin, dass ursprünglich ein Zweifel bestand. Ebenso klar ist hingegen, dass die Sozialcharta, die wir ja nicht genehmigen wollten, nicht self-executing ist und dass hier entscheidende Unterschiede bestehen.

Mit der Referendums Klausel stimme ich daher den Konventionen zu. Ich finde es nachträglich auch erstaunlich, dass wir die Europäische Menschenrechtskonvention ohne Referendums Klausel angenommen haben. Aber die Rechtslage war damals eben anders. Wir haben ja nicht zuletzt deswe-

gen das Staatsvertragsreferendum neu gestaltet. Ich bin deshalb auch froh, dass diese Zusätze jetzt im normalen Rechtssetzungsverfahren – wenn man das so bezeichnen kann – genehmigt werden.

Nun zur Konvention 6: Todesstrafe. Mit den Wertmassstäben, denen ich mich verpflichtet fühle, ist die Todesstrafe ausserhalb von Krieg und Kriegsgefahr nicht zu vereinbaren. Deshalb kann ich dem Inhalt der Konvention mit Ueberzeugung zustimmen. Sie entspricht meinen Wertüberzeugungen und den Massstäben, die ich selbst an die Gesetzgebung anlegen würde. So habe ich hier nicht nur keine Schwelle, sondern ich begrüsse den Beitritt der Schweiz zu dieser Konvention sehr.

Herr Hefti hat gesagt, der nationale Notstand könnte uns zwingen, die Todesstrafe einzuführen. Wir sind uns aber doch bewusst, dass wir das nur auf dem Wege der Rechtssetzung tun könnten, dass diese Rechtssetzung auch eine gewisse Zeit beanspruchen würde und dass die Möglichkeit der Kündigung der Protokolle vorhanden ist. Allerdings ist das für uns nicht das Entscheidende. Ich kann mir schwerlich vorstellen, dass wir in einem nationalen Notstand die Todesstrafe einführen würden, wenn weder Krieg noch Kriegsgefahr bestehen. Wir werden doch einen nationalen Notstand mit der Einführung der Todesstrafe, mit der Verurteilung zum Tode und mit der Vollstreckung einer Todesstrafe nicht bewältigen. Deshalb bitte ich Sie aus Ueberzeugung, diesem Verbot der Todesstrafe ausserhalb von Krieg und Kriegsgefahr zuzustimmen.

Was die Konvention 7 betrifft, teile ich die Vorbehalte von Herrn Hefti deshalb nicht, weil bei der Lektüre von Artikel 2 Ziffer 1 Satz 1 die Bedenken, die er geäussert hat, meines Erachtens ausgeräumt werden. Die Ausübung dieses Rechts, also das Beschreiten des Rechtsmittelweges, einschliesslich der Gründe, die dabei geltend gemacht werden können, richtet sich nach dem Gesetz. Die Ueberprüfungsbefugnis würde sich also nach dem nationalen Recht richten. Deshalb habe ich die Bedenken, für die ich *prima vista* Verständnis habe, hier nicht.

Herr Hefti hat die Notwendigkeit dieser Konventionen in Frage gestellt. Es geht aber nicht darum, ob wir heute solche Konventionen für ausarbeitungsbedürftig halten oder nicht. Sie sind ausgearbeitet worden. Die Frage für uns ist die, ob wir uns den Wertmassstäben anschliessen wollen, die darin zum Ausdruck kommen, und für diese Wertmassstäbe bitte ich Sie zu optieren.

**Bundesrätin Kopp:** Mit Botschaft vom 7. Mai 1986 hat der Bundesrat den Räten drei Protokolle zur Europäischen Menschenrechtskonvention unterbreitet. Der Bundesrat beabsichtigt, diese drei Europaratsinstrumente zu ratifizieren, und er beantragt Ihnen deren Genehmigung.

Der Kommissionspräsident hat sich zu den einzelnen Konventionen noch nicht ausgesprochen, aber ich nehme an, dass er das noch tun wird. Deshalb werde ich mich zu den einzelnen Konventionen später äussern und mich vorläufig mit dem Nichteintretensantrag von Herrn Hefti befassen.

Ich glaube, Frau Meier hat Ihnen die wesentlichen Gründe bereits geliefert. Menschenrechtspolitik ist unteilbar. Als Mitglied des Europarates ist die Schweiz gehalten, diejenigen Verträge, die dem innerstaatlichen Recht und ihrer Rechtsauffassung entsprechen, ebenfalls zu ratifizieren. Ich glaube auch nicht, dass die Bedenken, die Herr Hefti den Protokollen gegenüber umschrieben hat, gerechtfertigt sind. Herr Jagmetti hat Sie auf den Text von Artikel 2 aufmerksam gemacht. Der Begleitbericht zu diesem Artikel zeigt, dass die Bedenken nicht begründet sind. Hier steht wörtlich: «L'examen par une juridiction supérieure est réglé différemment dans les divers Etats membres du Conseil de l'Europe. Dans certains pays, cet examen peut se limiter, selon les cas, à l'application de la loi, tel le recours en cassation. D'autres pays connaissent l'appel, qui permet de porter devant une juridiction supérieure aussi bien les faits que les points de droit. Cet article laisse à la législation interne le soin de déterminer les modalités de l'exercice de

ce droit, y compris les motifs pour lesquels il peut être exercé (§ 18).»

Sie sehen also, dass hier das Landesrecht zum Zug kommt. Die drei Protokolle, die wir hier unterbreiten, entsprechen vollumfänglich dem schweizerischen Recht. Wir nehmen keine Verpflichtung auf uns, die nicht bereits Inhalt innerstaatlichen Rechts wäre.

Deshalb beantrage ich Ihnen, den Nichteintretensantrag von Herrn Ständerat Hefti, unterstützt von Herrn Schmid, abzulehnen.

**Affolter, Berichterstatter:** Ich möchte Sie ebenfalls bitten, den Antrag von Herrn Hefti abzulehnen, bin allerdings froh über die heute stattfindende Diskussion. Wir werden dieses Jahr mit einer Reihe von weiteren internationalen Übereinkommen dieser oder jener Art konfrontiert. Für die Arbeit der Kommission für auswärtige Angelegenheiten ist es wichtig, auch einmal die Meinung des Rates aus grundsätzlicher Sicht zu erfahren. Deshalb hat der Antrag von Herrn Hefti tatsächlich zu dieser wertvollen Auseinandersetzung mit diesen Fragen geführt. Vielleicht wurde aus den Demarchen von Herrn Schmid und von Herrn Hefti erkennbar, worauf ich schon eingangs hinwies, nämlich dass ein gewisses Misstrauen in unserem Lande gegenüber diesen Übereinkommen besteht. Wir können nicht einfach darüber hinweggehen.

Ich glaube, dass nun aber gerade bei den Zusatzprotokollen, die hier in Frage gestellt werden, diese Bedenken nicht gerechtfertigt sind. Ich wiederhole nicht mehr, was von meinen Kommissionskolleginnen und -kollegen gesagt worden ist. Ich möchte nur beifügen: Die Schweiz ist der Europäischen Menschenrechtskonvention vor 13 Jahren beigetreten. Sie hat damit eine Aufgabe übernommen, die auch dem Artikel 1 der Aufgaben des Europarates entspricht, auf dessen Arbeiten diese Konvention zurückgeht und wo es heisst: «Diese Aufgabe wird von den Organen des Rates erfüllt durch Beratung von Fragen von gemeinsamen Interesse .... durch den Abschluss von Abkommen und durch gemeinschaftliches Vorgehen auf wirtschaftlichem, sozialem, kulturellem und wissenschaftlichem Gebiet und auf den Gebieten des Rechts und der Verwaltung sowie durch den Schutz und die Fortentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.» Das ist eine Programmatik, der wir in diesem Lande bis jetzt gefolgt sind und die auch die Grundlage für die Ratifikation der heute zur Diskussion stehenden Protokolle abgibt.

Ich muss aber hier die Aussagen von Frau Meier etwas relativieren: Wir haben damit keineswegs die rechtliche Verpflichtung übernommen, alles, was uns von den Mitgliedstaaten des Europarates vorgesetzt wird, zu übernehmen und auch späteren Erweiterungen der Menschenrechtskonvention zuzustimmen. Es ist uns vollkommen freigestellt, jedes dieser Übereinkommen nach allen Seiten genau zu überprüfen; wir sind auch vollkommen frei zu beschliessen, dass wir nicht eintreten.

Auf der anderen Seite haben Bundesrat und Parlament bis jetzt dem Ausbau des Schutzes der Menschenrechte jeweils dann ihre Gefolgschaft nicht verweigert, wenn mit Rücksicht auf unsere innerstaatlichen Rechtsverhältnisse solches verantwortlich, wenn es damit vereinbar erschien. Das ist wohl das massgebende Kriterium; und gerade bei diesen hier behandelten Protokollen scheinen mir solche Bedenken kaum am Platz.

Auf Detailfragen, wie sie Herr Hefti aufgeworfen hat, werden wir bei der Behandlung der einzelnen Protokolle vielleicht noch zurückkommen. Wenn wir aber grundsätzlich nicht auf diese Protokolle eintreten würden, bedeutete das, Herr Schmid, tatsächlich bereits den Beginn des Ausstiegs aus der Menschenrechtspolitik unseres Landes. Wahrscheinlich möchten wir das alle nicht. Dieser Zug ist abgefahren, wir sind eingestiegen; ob damals mit oder ohne Referendum, ist heute nicht mehr von Bedeutung. Ich glaube, wir können immer noch dazu stehen.

**M. Aubert:** Si je prends la parole, de manière un peu inusitée, après le chef du département et le président de la commission, c'est parce que mon excellent collègue M. Schmid m'a beaucoup étonné tout à l'heure, du moins si j'ai bien compris ses propos.

M. Schmid disait que c'était sous l'empire d'une erreur qu'en 1974 certains membres de ce Parlement avaient approuvé la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, pensant qu'il s'agissait d'une convention qui n'était qu'obligationnelle et non d'application directe. M. Schmid voudra bien m'excuser si j'ai mal compris sa démonstration. Quand je l'ai entendue, je me suis dit: je vais courir à la bibliothèque pour voir ce que disait le Conseil fédéral dans les messages qui ont précédé l'approbation de la convention par l'Assemblée fédérale.

Je crois qu'il y a un malentendu, ou plutôt que, si M. Schmid pense qu'il y a un malentendu, c'est lui qui entend mal. Le message du Conseil fédéral du 4 mars 1974 est très clair. Il dit très clairement que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme sera d'application directe, à l'égal d'une disposition constitutionnelle ou d'une disposition législative. Quant au niveau exact, si c'est du droit constitutionnel ou du droit législatif, vous savez qu'il y a encore dispute sur ce point dans la doctrine et la jurisprudence.

Je vais maintenant vous lire ce que je trouve dans la *Feuille fédérale*. J'aurais dû le faire plus vite, seulement, à mon âge je descends lentement l'escalier et je le remonte encore plus lentement. Je suis arrivé après que Mme Kopp avait déjà pris la parole. Je vais vous lire les deux phrases qui me paraissent importantes. Elles se trouvent dans la *Feuille fédérale* 1974, volume I, page 1043. C'est naturellement la version française que j'ai sous les yeux. «Pour notre part», disait le Conseil fédéral, «nous estimons que la Convention européenne des droits de l'homme, une fois ratifiée par la Suisse, prendra place dans notre ordre juridique interne en tant que droit conventionnel international, ayant au moins le rang d'une loi fédérale». Au bas de la page: «Seuls les droits et libertés qui peuvent être considérés comme directement applicables – et là on trouve les termes anglais consacrés, self-executing – pourront faire l'objet d'un recours de droit public au Tribunal fédéral». «Nous avons admis», poursuit le Conseil fédéral, «dans notre premier rapport, du 9 décembre 1968, que la plupart des droits garantis par la convention se prêtent à une application immédiate par les autorités nationales».

Je ne vois vraiment pas en quoi l'Assemblée fédérale a été induite en erreur par le Conseil fédéral. On peut regretter l'adhésion, certains d'ailleurs ont voté non. On peut aussi regretter qu'il n'y ait pas eu de référendum, je l'ai regretté pour ma part, j'ai voté la clause du référendum facultatif, avec M. Schwarzenbach, de l'autre côté de cette maison. Mais il faut bien se rappeler qu'à ce moment-là on était encore sous l'empire de l'ancien article 89, alinéa 4, qui, interprété strictement, ne donnait peut-être pas ouverture à cette clause. Je l'ai regretté, mais c'était un autre droit constitutionnel que nous avions en 1974.

Bref, j'ai le sentiment que nous savions ce que nous faisons. Et puis, depuis douze ans, depuis le mois de novembre 1974, ce système fonctionne. Le Tribunal fédéral a rendu des milliers d'arrêts en appliquant directement la convention; on pouvait prévoir qu'il le ferait, il l'a fait.

Je ne veux pas revenir sur des points qui ont déjà été abordés dans cette discussion, mais j'aimerais répéter que, face aux autorités supranationales, nous ne nous en sommes pas mal tirés du tout. C'est à peine si la commission nous a donné tort une douzaine de fois et la Cour européenne nous a donné tort trois fois en douze ans. C'est là un palmarès qu'on peut montrer.

#### *Bundesbeschluss A – Arrêté fédéral A*

##### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission (Eintreten)	27 Stimmen
Für den Antrag Hefti (Nichteintreten)	8 Stimmen

*Bundesbeschluss B – Arrêté fédéral B**Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission (Eintreten)	27 Stimmen
Für den Antrag Hefti (Nichteintreten)	7 Stimmen

*Bundesbeschluss C – Arrêté fédéral C*

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

**A**

**Bundesbeschluss betreffend das 6. Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention vom 28. April 1983 über die Abschaffung der Todesstrafe**

**Arrêté fédéral relatif au Protocole additionnel no 6 à la Convention européenne des droits de l'homme, du 28 avril 1983, concernant l'abolition de la peine de mort**

*Detailberatung – Discussion par articles***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  
*Proposition de la commission*  
 Adhérer à la décision du Conseil national

**Affolter**, Berichterstatter: Ich habe Ihnen noch einige Ausführungen zu jedem Zusatzprotokoll in Aussicht gestellt. Ich werde das kurz machen.

Mit dem Zusatzprotokoll Nr. 6 werden die Vertragsparteien verpflichtet, die Todesstrafe in Friedenszeiten abzuschaffen bzw. nicht wieder einzuführen. Der Bundesrat und Ihre vorberatende Kommission glauben, dass man dies für die Schweiz verantworten könne, da der Verzicht auf die Todesstrafe in Friedenszeiten eine in unserem Rechtsempfinden fest verankerte Regelung sei.

Wir werden anlässlich der Ratifizierung von der Schweiz aus in einer Erklärung an den Generalsekretär des Europarates unsere Rechtsgrundlagen für die Anwendung der Todesstrafe in Kriegszeiten oder bei unmittelbar drohender Kriegsgefahr zur Kenntnis bringen. Davon war vorhin schon die Rede. Gleichzeitig wird der Bundesrat den Generalsekretär auf den Umstand hinweisen, dass die Wiedereinführung der Todesstrafe in der Schweiz auch durch Notrecht erfolgen und unser Land bei unmittelbarer Kriegsgefahr im Sinne der Konvention auch in Zukunft die Todesstrafe mittels Notrecht einführen könne. Es wäre vielleicht gut, wenn Frau Bundesrätin Kopp noch auf die Frage, die in der Diskussion aufgeworfen wurde, eingehen würde, ob in Fällen eines nationalen Notstandes unter Umständen auch die Notrechtsklausel angerufen werden könnte.

**Bundesrätin Kopp**: Die Meinungen über die Todesstrafe gehen seit jeher weit auseinander. Tatsache ist aber, dass seit Inkrafttreten des Strafgesetzbuches im Jahre 1942 die Todesstrafe in Friedenszeiten in der Schweiz abgeschafft ist.

Neu am 6. Zusatzprotokoll ist, dass sich die Staaten vertraglich verpflichten, die Todesstrafe in Friedenszeiten abzuschaffen bzw. nicht wieder einzuführen. Sie engen demnach ihren Handlungsspielraum ein. Wir glauben, dies für die Schweiz verantworten zu können, ist doch der Verzicht auf

die Todesstrafe in Friedenszeiten eine in unserem Rechtsempfinden fest verankerte Regelung.

Die Frage, die aufgeworfen wurde, nämlich ob bei einem nationalen Notstand die Todesstrafe eingeführt werden könnte, ist mit einem Nein zu beantworten. Protokoll Nr. 6 geht nicht soweit, dass die Todesstrafe bei inneren Unruhen wieder eingeführt werden könnte, sondern nur bei Krieg oder bei unmittelbarer Kriegsgefahr.

Im übrigen hat Ihnen der Kommissionspräsident bereits mitgeteilt, wie es sich im Falle eines Krieges verhalten würde, so dass ich hier auf weitere Ausführungen verzichten kann.

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

Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Staatsvertragsreferendum für multilaterale Rechtsvereinheitlichungen (Art. 89 Abs. 3 Bst. c BV).

**Art. 2***Proposition de la commission*

Le présent arrêté est sujet au référendum facultatif sur les traités internationaux entraînant une unification multilatérale du droit (art. 89, 3e al., let. c, cst.).

**Affolter**, Berichterstatter: Im Gegensatz zu dem, was auf der Fahne steht, lautet der Vorschlag der Kommission nunmehr für das Protokoll Nr. 6: «Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Staatsvertragsreferendum für multilaterale Rechtsvereinheitlichungen (Art. 89 Abs. 3 Bst. c BV).» Für die Begründung dieser Unterstellung verweise ich auf das, was ich beim Eintreten ausgeführt habe.

**Muheim**: Es ist hier in aller Form nochmals zu bestätigen, was unser Kommissionspräsident bereits sagte: Nur um eine Differenzbereinigung zu vermeiden, stimmen wir dieser Lösung zu.

Wir behalten uns aber für die zukünftigen Texte völlige Freiheit vor, ob überhaupt und wie weit diese «Regelung» nicht doch wieder aus Abschied und Traktanden fallen solle. Denken Sie an die juristischen Konsequenzen, wenn Sie bei jeder Rechtssetzung in Klammern oder im Text anzugeben hätten, nach welcher Regelung der Verfassung oder des Gesetzes ein Erlass gefasst wird!

Ich möchte in diesem Sinne das Votum unseres Präsidenten Affolter nochmals zu Protokoll bestätigen.

**Frau Meier Josi**: Ich unterstreiche, was Kollege Muheim eben gesagt hat, und füge seiner Bemerkung noch eine weitere hinzu.

Persönlich halte ich es für falsch, multilaterale Rechtsvereinheitlichung anzunehmen, wenn wie im Protokoll 6 die Abschaffung der Todesstrafe in Friedenszeiten in unserem Recht schon besteht und durch ein Referendum bestätigt wurde. Diese Bestimmung über die multilaterale Rechtsvereinheitlichung wollte doch eigentlich verhindern, dass auf internationalem Weg ohne Referendum eine Bestimmung neu eingeführt wird. Aber da über die Unterstellung unter das Referendum an sich Konsens besteht und es sich nicht lohnt, im Differenzverfahren über die beiden Absätze von Artikel 89 BV noch lange zu debattieren, habe ich keinen Antrag gestellt.

**M. Aubert**: Je comprends très bien ce qu'a dit M. Muheim. Nous restons libres à l'avenir de formuler la clause référendaire comme bon nous semble et de ne pas viser l'article ou l'alinéa de la constitution qui nous paraît servir de base au référendum. Je voudrais toutefois émettre un avis personnel: la pratique actuelle est sage et je souhaite que le Conseil la poursuive.

Ce n'est pas comme un référendum législatif, pour lequel on sait bien que c'est l'alinéa 2 de l'article 89 qui s'applique. Pour le référendum en matière de traités, on a diverses

catégories, et des catégories très différentes les unes des autres. Je voudrais bien, en particulier, qu'on sente que les catégories de l'alinéa 3 sont exclusives de la catégorie de l'alinéa 4 et que la catégorie de l'alinéa 4 est exclusive des catégories de l'alinéa 3. Si un arrêté d'approbation est soumis au référendum à cause de l'alinéa 3, il n'y a plus de pouvoir discrétionnaire pour l'Assemblée fédérale sur l'alinéa 4. Et le pouvoir discrétionnaire de l'Assemblée fédérale sur l'alinéa 4 existe dès lors que l'arrêté d'approbation ne tombe pas sous le coup de l'alinéa 3. Il y a donc quelque chose de juste dans la pratique actuelle. Alors ne créons pas de divergences avec le Conseil national. C'est d'abord une remarque de sagesse pragmatique. Mais essayons aussi de voir ce qu'il y a de bon dans la pratique que nous suivons depuis quelques années.

**Bundesrätin Kopp:** Ich habe durchaus Verständnis für das Problem, das Ständerat Muheim aufgeworfen hat. Sie haben sich jetzt in dem Sinne geäußert, dass Sie, um keine Differenz zum Nationalrat zu schaffen, das Staatsvertragsreferendum gemäss Artikel 89 Absatz 3 Buchstabe c beschliessen wollen. In Zukunft werden Sie sich doch überlegen müssen, ob das der richtige Weg ist, da man – wie dies Frau Ständerätin Meier bereits gesagt hat – hier beim besten Willen nicht von einer multilateralen Rechtsvereinheitlichung sprechen kann.

Sollte es aber Ihrem politischen Wunsch entsprechen, dass vermehrt das fakultative Referendum angerufen werden kann, dann wäre es in der Zukunft – ich spreche ausdrücklich von der Zukunft – wohl richtiger, das Staatsvertragsreferendum gemäss Artikel 89 Absatz 4 anzurufen. Aber ich teile die Auffassung Ihrer Kommission, dass es sich im konkreten Fall kaum lohnt, eine Differenz zum Nationalrat zu schaffen.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission  
Adopté selon la proposition de la commission*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlusentwurfes	25 Stimmen
Dagegen	4 Stimmen

#### **Bundesbeschluss betreffend das 7. Zusatzprotokoll vom 22. November 1984 über eine Ergänzung der Europäischen Menschenrechtskonvention**

**Arrêté fédéral relatif au Protocole additionnel no 7, du 22 novembre 1984, complétant la Convention européenne des droits de l'homme**

##### **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  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Affolter, Berichterstatter:** Ganz kurz noch zum Inhalt des Zusatzprotokolls Nr. 7. Wie schon in der Eintretensdebatte erwähnt, wird mit diesem Protokoll die EMRK im Bereich der bürgerlichen und politischen Rechte weiter ausgebaut. Wesentlich sind in diesem Zusammenhang die Vorbehalte, die angebracht werden. Der eine Vorbehalt wird im Zusammenhang mit Artikel 1 (politische Ausweisungsfälle) gemacht, wo der Vollzug keinen Aufschub erleiden kann. In

solchen Fällen muss der betroffenen Person nach dem Vollzug die Wahrnehmung der Parteirechte eingeräumt werden. Herr Hefti hat schon darauf hingewiesen. Wenn der Bundesrat nach einer gründlichen Prüfung des Sachverhaltes die Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit verbindlich feststellt, erübrigt sich aber eine Anhörung nach vollzogener Ausweisung.

Bei Artikel 5 haben Sie eine Einfügung, die im Nationalrat angebracht worden ist. Aufgrund eines Antrages von Herrn Fischer-Sursee wurde diese Bestimmung (Regelung betreffend Familiennamen und Bürgerrechtserwerb) auf bestimmte Uebergangsvorschriften des Ehegüterrechtes ausgeweitet. Sie finden diesen Vorbehalt in Artikel 1 Absatz 1 Alinea 2 des Bundesbeschlusses.

**Bundesrätin Kopp:** Der Kommissionspräsident hat den wesentlichen Inhalt kurz zusammengefasst. Ich teile Ihnen nur mit, dass sich der Bundesrat dem Vorbehalt des Nationalrates ebenfalls anschliessen kann.

*Angenommen – Adopté*

##### **Art. 2**

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

*Angenommen – Adopté*

##### **Art. 3**

*Antrag der Kommission*  
Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Staatsvertragsreferendum für multilaterale Rechtsvereinheitlichungen (Art. 89 Abs. 3 Bst. c BV).

##### **Art. 3**

*Proposition de la commission*  
Le présent arrêté est sujet au référendum facultatif sur les traités internationaux entraînant une unification multilatérale du droit (art. 89, 3e al., let. c, cst.).

**Affolter, Berichterstatter:** Artikel 3 lautet nach der Vorstellung der Kommission gleich wie Artikel 2 im Protokoll Nr. 6, nämlich: «Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Staatsvertragsreferendum für multilaterale Rechtsvereinheitlichungen (Art. 89 Abs. 3 Bst. c BV).»

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission  
Adopté selon la proposition de la commission*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlusentwurfes	26 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

##### **C**

**Bundesbeschluss betreffend das 8. Protokoll vom 19. März 1985 über eine Aenderung der Europäischen Menschenrechtskonvention, die namentlich zur Beschleunigung der Verfahren vor der Menschenrechtskonvention führen soll**

**Arrêté fédéral relatif au Protocole no 8, du 19 mars 1985, modifiant la Convention européenne des droits de l'homme, en vue notamment d'accélérer la procédure devant la Commission européenne des droits de l'homme**

##### **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

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Affolter**, Berichterstatter: Hier kann ich mich sehr kurz fassen. Das Zusatzprotokoll Nr. 8 trägt der oft allzulangen Dauer des Verfahrens vor den Organen der Europäischen Menschenrechtskonvention (Menschenrechtskommission) Rechnung. Man betrachtete den bisherigen Zustand als unhaltbar, weil die Wirkung der durch die Konvention geschützten Menschenrechte so in Frage gestellt wurde. Die Neuerungen möchte ich Ihnen hier nicht im einzelnen schildern.

Wir können nicht ausschliessen – das würde dann in Richtung dessen gehen, was Herr Hefti ausgeführt hat –, dass sich dieses erste Massnahmenpaket, das in Richtung Erleichterung des Verfahrens geht, als ungenügend erweisen wird und dass wir dann vielleicht später noch auf tiefgreifendere Reformen eintreten müssen, um die Wirkung der durch die Konvention geschützten Menschenrechte wirklich sicherzustellen.

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

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Affolter**, Berichterstatter: Hier haben wir keine Unterstellung unter das Staatsvertragsreferendum. Es bleibt beim Vorschlag, wie er auf der Fahne steht.

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*Für Annahme des Beschlussentwurfes 30 Stimmen  
(Einstimmigkeit)*An den Nationalrat – Au Conseil national*

86.049

**Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Aenderung****Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers. Modification**Botschaft und Gesetzentwurf vom 17. September 1986 (BBl III, 249)  
Message et projet de loi du 17 septembre 1986 (FF III, 233)*Antrag der Kommission*

Eintreten

*Proposition de la commission*

Entrer en matière

**Matossi**, Berichterstatter: Im Jahre 1984 haben beide Kammern eine Motion des Nationalrates überwiesen, in welcher der Bundesrat aufgefordert wurde, im dritten Abschnitt des

geltenden ANAG, also des Gesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, in Artikel 23 und 24 die Strafbestimmungen zu ändern mit dem Ziel, die Schwarzarbeit von Ausländern gezielter und wirkungsvoller zu bekämpfen. Unser Rat überwies diese Motion relativ knapp mit 22 zu 15 Stimmen.

Am Anfang meines Eintretensreferates möchte ich ausdrücklich festhalten, dass wir mit dieser Aenderung nicht die Gesamtproblematik der Schwarzarbeit, welche von Schweizern und Ausländern geleistet wird, erfassen können und wollen. Es geht vielmehr um einen Teilbereich, nämlich um die von Ausländern geleistete Schwarzarbeit. Damit ist gesagt, dass wir die zur Diskussion stehende Revision der Strafbestimmungen des ANAG im Zusammenhang mit der von unserem Land verfolgten Ausländerpolitik und mit unserer Asylpolitik sehen müssen. Unsere Ausländerpolitik hat zum Ziel, einerseits die Zulassung neuerreisender Ausländer zu begrenzen und andererseits die Eingliederung der Ausländer, welche sich hier langfristig aufhalten, zu fördern. Durch Schwarzarbeit werden diese Ziele unterlaufen, ganz abgesehen davon, dass die qualitative Verbesserung der Arbeitsmarktstruktur und der Arbeitsmarktbedingungen auch für Schweizer Arbeiter beeinträchtigt wird, wenn sich ein Teil der in der Schweiz beschäftigten Ausländer der behördlichen Kontrolle entzieht.

Zweitens liegt die Bekämpfung der Schwarzarbeit im Interesse der im Asylbereich getroffenen und vorgesehenen Massnahmen, weil immer wieder versucht wird, den Aufenthalt von Schwarzarbeitern in der Schweiz mit einem Asylgesuch zu verlängern. Gerade dieser letztgenannte Umstand unterstreicht die Notwendigkeit und auch die Dringlichkeit der vom Bundesrat vorgeschlagenen Gesetzesänderung. Leider reichen die bis jetzt getroffenen Massnahmen nicht aus, um zu verhindern, dass weiterhin Ausländer ohne Bewilligung zur Arbeitsaufnahme einreisen. Ich zähle diese bisherigen Massnahmen ganz summarisch auf: internationale Zusammenarbeit – also internationale Arbeitsorganisation und zwischenstaatliche Komitees zur Auswanderung, Ausdehnung der Visumpflicht, Erschwerung der Voraussetzungen für die Visumserteilung, Verschärfung der Vorschriften über die Grenzkontrolle und personelle Verstärkung der Grenzkontrollorgane.

Ich komme kurz zur Vernehmlassung. Ich schicke voraus, dass die im Ausländergesetz, welches im Jahre 1982 vom Volk verworfen wurde, enthaltenen Strafbestimmungen über die Beschäftigung von Ausländern ohne Bewilligung im Abstimmungskampf kaum bestritten waren. Diese Annahme wird in der Vernehmlassung bestätigt. Sämtliche Kantone sprachen sich für eine Ergänzung der Strafbestimmungen im ANAG zur Bekämpfung von Schwarzarbeit von Ausländern aus. In unserem Falle erhält also die Stimme der Kantone ein entscheidendes Gewicht, sind diese doch gemäss Artikel 15 des Gesetzes für den Vollzug verantwortlich. Es heisst dort: «Die Kantone erlassen die zur Durchführung dieses Gesetzes auf ihrem Gebiet erforderlichen Vorschriften, sie bezeichnen die zuständigen Behörden und bestimmen deren Befugnisse und Obliegenheiten. Die kantonalen Ausführungsbestimmungen bedürfen der Genehmigung durch den Bundesrat.» So viel zur Tätigkeit der Kantone.

Das Resultat des Vernehmlassungsverfahrens widerspiegelt sich im vorliegenden Gesetzentwurf vom 17. September. Es sind vor allem drei Punkte:

1. Die Bestimmung über die Anwendung des neuen Rechts auf hängige Strafverfahren wurde ersatzlos gestrichen.
2. Dem Begehren nach einem besonderen Straftatbestand für Schlepper und professionelle Schlepperorganisationen wurde entsprochen.
3. In bezug auf die Strafordrohung beziehungsweise dem Strafmass bei Beschäftigung der Ausländer ohne Bewilligung wurde eine mittlere Lösung zwischen den zu weit gehenden und den weniger weit gehenden Anträgen der Kantone gewählt.

Zur Arbeit der Kommission. In der Eintretensdebatte im letzten Herbst zeigte sich bald, dass die Vorlage nicht ganz

## Europäische Menschenrechtskonvention. Protokolle 6-8

### Convention des droits de l'homme. Protocoles 6 à 8

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	86.020
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.03.1987 - 08:00
Date	
Data	
Seite	24-32
Page	
Pagina	
Ref. No	20 015 354

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.