

Braucht die Schweiz als direkte Demokratie und Rechtsstaat eine unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution?

RUEDI TOBLER

Inhaltsübersicht

- I. Vorbemerkung
- II. Direkte Demokratie und Menschenrechtsinstitution
 - 1. Wer hat die politischen Rechte?
 - 2. Welches Stimmrechtsalter?
 - 3. Loslösung von der Staatsbürgerschaft?
 - 4. Unterprivilegierte sind ausgeschlossen
- III. Rechtsstaat und Menschenrechtsinstitution
 - 1. Keine Paralleljustiz
 - 2. Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte
 - 3. Beispiel Sozialrechte
- IV. Schlussbemerkung

I. Vorbemerkung

Eine umfassende Behandlung der Fragen rund um die Schaffung einer unabhängigen schweizerischen Menschenrechtsinstitution ist im Rahmen der Diskussionsrunde am 1. Internationalen Menschenrechtsforum in Luzern nicht möglich. Ich beschränke mich deshalb auf die Auseinandersetzung mit zwei häufig gehörten Einwänden, dank direkter Demokratie und ausgebautem Rechtsstaat sei eine solche Institution in der Schweiz überflüssig.

II. Direkte Demokratie und Menschenrechtsinstitution

In der Demokratie, insbesondere in der direkten Demokratie kann sich doch jeder und jede für seine und ihre Rechte selber wehren. Erübrigt sich da nicht zum vornherein eine Menschenrechtsinstitution?

Auf den ersten Blick mag das plausibel erscheinen, aber bei genauerem Hinsehen erledigt sich die Frage nicht von selbst, denn sie unterstellt, dass die Demokratie entweder automatisch die Menschenrechte verwirkliche oder eine Form der gesellschaftlichen Organisation darstelle, die den Schutz der menschlichen Würde mindestens gleichwertig wie die Menschenrechte schütze. Beides ist nicht der Fall.

In einer Demokratie wird nicht gewählt, wer sich stärker für die Menschenrechte einsetzt, sondern wer mehr Stimmen erhält¹. Und in Volksabstimmungen sind die Stimmberechtigten nicht verpflichtet, sich an die Menschenrechte zu halten. Vielerorts sind deshalb Schutzmechanismen für Minderheiten in das demokratische System eingebaut, wie beispielsweise das Ständemehr für Verfassungsänderungen in der Schweiz.

1. Wer hat die politischen Rechte?

Demokratie macht die Beteiligten zu Handelnden oder gibt ihnen mindestens die Möglichkeit dazu. Das ist eine ihrer grössten Qualitäten. Aber keine Demokratie schliesst alle ein. Die Schweiz ist ein sprechendes Beispiel dafür. Der Personenkreis mit Stimm- und Wahlrecht hat sich im Verlauf der Geschichte des Bundesstaates stark verändert:² Vom Stimmrecht ausgeschlossen ist, wer «wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche» entmündigt ist (Art. 136 BV).

¹ Bei Proporzahlen ist dies insofern relativiert, als für die Sitzverteilung nicht auf die individuellen Stimmen, sondern jene der gesamten Liste abgestellt wird.

² Wir beschränken uns hier auf die bundesstaatliche Ebene, der Einbezug der Kantone und Gemeinden wäre sehr kompliziert, ohne wesentlichen zusätzlichen Erkenntnisgewinn. Mit der Verfassung von 1848 galt es nur für die Männer mit

2. Welches Stimmrechtsalter?

Ein politischer «Dauerbrenner» ist die Frage des Stimmrechtsalters; aktuell liegt es bei 18 Jahren. Neben der Frage einer weiteren graduellen Senkung, z.B. auf 16 Jahre, sind auch andere Modelle in Diskussion, so ein Kinder- oder Familienstimmrecht, bei dem die Eltern oder speziell die Mütter das Stimmrecht für ihre Kinder ausüben könnten. Derzeit führt die Kinderlobby Schweiz eine Kampagne für das Stimmrechtsalter 0 durch (www.stimmrechtsalter0.ch). Da sind über kurz oder lang Veränderungen zu erwarten.

3. Loslösung von der Staatsbürgerschaft?

Eng verknüpft mit dem Stimm- ist das Bürgerrecht, das sich international in zwei Hauptgruppen teilt. In der einen ist es grundsätzlich vom Geburtsort («ius soli»), in der andern von der Abstammung («ius sanguinis») abhängig, wobei auch Mischformen vorkommen. Unterschiedlich sind die gesellschaftlichen Auswirkungen bei internationaler Migration. So lange die politischen Rechte an das Bürgerrecht gebunden sind, vergrössert Migration den Anteil der Wohnbevölkerung ohne politische Rechte. Das «ius sanguinis» verschärft diese Entwicklung, indem auch Nachkommen von den politischen Rechten ausgeschlossen bleiben. Dies unterhöhlt die demokratische Grundidee, dass jene, die einem Rechtssystem unterstellt sind, auch an seiner Ausgestaltung beteiligt sein sollten.

Auf europäischer Ebene ist deshalb ein Trend zur Ablösung der politischen Rechte vom Bürgerrecht und hin zum «Wohnsitzprinzip» feststellbar.³ Nicht so in der Schweiz, zumindest auf Bundesebene.⁴ Hier ist das Stimmrecht strikt an das Bürgerrecht (nach dem Grundsatz der Abstammung) gebunden.⁵ Mit der Ausweitung auf die «Auslandschweizer» wurde gar ein Schritt in die gegenteilige Richtung getan.

4. Unterprivilegierte sind ausgeschlossen

Mehr als ein Drittel der Wohnbevölkerung ist von den politischen Rechten ausgeschlossen und selbst gemessen an der Wohnbevölkerung mit Schweizer Bürgerrecht sind es praktisch zwanzig Prozent.⁶ Es kann also keine Rede davon sein, dass in der direkten Schweizer Demokratie jeder und jede mitreden kann.

schweizerischer Nationalität, ganz ohne Einschränkung nur für jene christlichen Glaubens, die nicht «armengenössig» waren (Alfred Kölz: Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlagen vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848. Stämpfli, Bern 1992, Seite 568 und 584f). 1866 wurden die Einschränkungen für die nicht-christlichen Männer aufgehoben, übrigens auf Grund von internationalem Druck (Jacques Picard: Die Schweiz und die Juden 1933–1945. Schweizerischer Antisemitismus, jüdische Abwehr und internationale Migrations- und Flüchtlingspolitik. Chronos, Zürich 1994, Seite 34ff). Erst 1971 wurde die Beschränkung auf die Männer aufgehoben. Im gleichen Jahr wurden auch die Bestimmungen im Strafrecht über die Einstellung in der bürgerlichen Ehrenfähigkeit aufgehoben: Art. 52 «Einstellung in der bürgerlichen Ehrenfähigkeit», Art. 76 «Wiedereinsetzung in die bürgerliche Ehrenfähigkeit», Art. 171 «Ehrenfolgen bei Konkurs- und Betreibungsverbrechen oder –vergehen» und Art. 284 «Einstellung in der bürgerlichen Ehrenfähigkeit» (Revision des Strafgesetzbuches von 1971, AS 1971 777). 1977 wurde das Stimmrecht auf die «Auslandschweizer» ausgedehnt (161.5 Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 19. Dezember 1975). 1991 wurde das Stimmrechtsalter auf 18 Jahre gesenkt.

³ Siehe dazu Adrian Gerber: «Citizenship» und Multinationalitäten; in: terra cognita, Nr. 4/04, Seite 70 (herausgegeben von der Eidgenössischen Ausländerkommission)

⁴ Auf Kantons- und Gemeindeebene ist dies teilweise «aufgeweicht», indem Personen ohne Schweizer Pass nach einer gewissen Aufenthaltsdauer und mit entsprechendem Status die Stimmberechtigung erhalten (können). Unglücklicherweise wird dafür der weit herum negativ besetzte Begriff «Ausländerstimmrecht» und nicht «Territorialitäts-» oder «Wohnsitzprinzip» verwendet.

⁵ Bei der Abstimmungsvorlage vom 26. September 04 zum «Bürgerrechtserwerb von Ausländerinnen und Ausländern der dritten Generation» geht es um einen expliziten Wechsel zum «ius soli».

⁶ Stand Ende 2002, eigene Berechnung:

Wohnbevölkerung Ende 2002: 7'440'722 (aus: Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz. Bericht 2003. Bundesamt für Statistik, 2003, Seite 62)

Stimmberechtigte in der Schweiz: 4'667'140 (24.11.02), bzw. 4'673'173 (9.2.03; Zahlen von der homepage des Bundes zu den Ergebnissen der eidgenössischen Abstimmungen: www.admin.ch/ch/d/pore/va/index.html)

24.11.02: 4'749'962 Stimmberechtigte abzüglich 82'822 Auslandschweizer, ergibt 4'667'140 Stimmberechtigte in der Schweiz, das sind knapp 63 % der Wohnbevölkerung von Ende 2002.

9.2.03: 4'758'285 - 85'112 = 4'673'173, das sind ebenfalls knapp 63 % der Wohnbevölkerung von Ende 2002.

Die Ausgeschlossenen gehören nicht zu den gesellschaftlich privilegierten Gruppen, im Gegenteil. «Geistes- kranke und Geistesschwache», Kinder und Jugendliche sowie AusländerInnen benötigen besonders Schutz durch die Menschenrechte.⁷ Von daher ist eine unabhängige schweizerische Menschenrechtsinstitution keines- wegs überflüssig, sondern eine sinnvolle und nötige Ergänzung der demokratischen Ordnung.

III. Rechtsstaat und Menschenrechtsinstitution

Aber die Schweiz ist doch ein ausgebauter Rechtsstaat, in dem auch Minderheiten und Schwache zu ihrem Recht kommen? Und wer in seinen Menschenrechten verletzt worden ist, kann dagegen sogar beim Europäischen Menschenrechtsgerichtshof in Strassburg klagen.⁸ Ist da eine nationale Menschenrechtsinstitution nicht überflüssig?

Auch das schweizerische Rechtssystem ist noch verbesserungsfähig und eine Klagemöglichkeiten in Strassburg besteht nur dann, wenn die Verletzung einer in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) oder in einem von der Schweiz ratifizierten Zusatzprotokoll aufgeführten Bestimmung geltend gemacht werden kann.⁹ Da besteht also noch Handlungsbedarf. Aber allein deswegen eine schweizerische Menschenrechtsinstitution einzurichten, wäre kaum angemessen.

1. Keine Paralleljustiz

Die Justiz kann in der Regel erst dann einschreiten, wenn ein Verstoß gegen das Recht erfolgt ist und diesen sanktionieren. So wichtig es ist, dass dies auch bei Verstößen gegen die Menschenrechte passiert,¹⁰ so verhäng- nisvoll wäre es, die Verwirklichung der Menschenrechte vor allem auf diesem Weg erreichen zu wollen.

Bei der Schaffung einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution geht es nicht um die Einrichtung einer «Paral- leljustiz». Bei ihrer Ausgestaltung wird zu prüfen sein, welche Aufgaben ihr im Zusammenhang mit dem Rechtswesen übertragen werden sollen; z.B. Beratung bei der Rechtsentwicklung sowie Aus- und Weiterbil- dung der im Rechtswesen Tätigen.¹¹

2. Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte

Aber die Hauptaufgaben einer schweizerischen Menschenrechtsinstitution müssten auf anderen Gebieten liegen. Bezüglich Menschenrechte besteht in vielen Fragen in der Schweiz ein Nachholbedarf, da sie nach dem Ende des 2. Weltkrieges den Anschluss an die internationale Entwicklung verpasste, auch in der Menschenrechtspoli- tik.¹² Bei deren Gründung ist die Schweiz sowohl dem Europarat (1949) wie der UNO (1945) fern geblieben – für Europa die zentralen internationalen Organisationen zum Schutz der Menschenrechte – und hat dies erst mit erheblicher Verspätung nachgeholt, 1963 beim Europarat, 2002 bei der UNO.

⁷ Gemäss internationaler Menschenrechtsterminologie handelt es sich um «vulnerable groups».

⁸ Im Zusammenhang mit Urteilen des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes ist hie und da noch der Vorwurf der «fremden Richter» zu hören. Nach dem Gehalt dieses Klischeebildes wird kaum gefragt; «fremd» unterstellt weit weg und nicht mit der Sache vertraut. Der reale Gehalt kommt aber durch die Frage zum Vorschein, nach welchen Attributen nicht gefragt wird: z.B. unabhängig, unbestechlich, unparteilich, kompetent. Wem diese Anforderungen nicht zentral sind und gegen den «fremden» Richter ins Felde zieht, will einen Richter, der unter seinem Einfluss steht!

⁹ So hat die Schweiz das 1. Zusatzprotokoll von 1952 noch nicht ratifiziert, das u.a. das Recht auf Bildung garantiert. Die Ratifikation ist in den 80er Jahren am Widerstand der Kantone gescheitert, findet sich aber in der aktuellen Legislaturpla- nung des Bundesrates. Auch das 4. Zusatzprotokoll von 1963 hat sie nicht ratifiziert (es hätte Auswirkungen auf die Aus- länderpolitik).

¹⁰ Darum haben sich die Menschenrechtsorganisationen vehement für die Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofs eingesetzt und 1994 in der Schweiz für die Antirassismus-Strafnorm (Art. 261 bis StGB).

¹¹ Die «Pariser Prinzipien» von 1993, in denen von der UNO «Grundsätze betreffend die Stellung nationaler Institution» festgelegt sind, umschreiben diese Aufgaben in Punkt 3.

¹² Siehe dazu: Jon A. Fanzun: Schweizerische Menschenrechtspolitik seit dem Zweiten Weltkrieg: Vom Sonder- zum Normalfall. Beiträge der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen, ETH, Nr. 35, Zürich, April 2002

In der schweizerischen Aussenpolitik gehören die Menschenrechte seit längerer Zeit zu den Schwerpunkten und im internationalen Rahmen setzt sich die Schweiz auch stark für die Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte ein.¹³ Bei ihrer innenpolitischen Umsetzung hapert es jedoch.

3. Beispiel Sozialrechte

Besonders stark ist dies bei den «wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten» zu spüren.¹⁴ Die Ratifikation der Europäischen Sozialcharta wird seit bald dreissig Jahren verschleppt und der UNO-Sozialrechtspakt wurde von den Eidgenössischen Räten wohl nur deshalb angenommen und ist 1992 ohne Referendum in Kraft getreten, weil der Bundesrat in der Botschaft zu den zwei Menschenrechtspakten versichert hatte: «Der Beitritt zu den Pakten hätte deshalb nicht das vorrangige Ziel, den Schutz der Menschenrechte in der Schweiz auszubauen, sondern würde vor allem ein wichtiges Anliegen unserer Aussenpolitik im universellen Rahmen verwirklichen.»¹⁵ In die neue Bundesverfassung von 1999 sind die Sozialrechte nur in der abgeschwächten Form von Sozialzielen aufgenommen worden (Art. 41 BV). Damit bestehen teilweise Diskrepanzen zwischen wenig verbindlichen Zielen in der Bundesverfassung und Verpflichtungen aus dem UNO-Sozialrechtspakt.

Für viele dieser Fragen ist nicht in erster Linie der Bund zuständig, sondern sind es die Kantone und teilweise sogar die Gemeinden. Die Entwicklung von sachgerechten und menschenrechtskonformen Lösungen ist keine leichte Aufgabe. Ein Bundesdiktat würden die Kantone nie akzeptieren. Deshalb drängt sich die Schaffung einer unabhängigen schweizerischen Menschenrechtsinstitution auf, in deren Trägerschaft sowohl der Bund wie die Kantone und Gemeinden eingebunden sein sollten.

IV. Schlussbemerkung

Ich hoffe, es ist mir gelungen aufzuzeigen, dass auch in einer direkten Demokratie und einem ausgebauten Rechtsstaat eine nationale Menschenrechtsinstitution ihre Berechtigung hat. Am Beispiel der Sozialrechte habe ich exemplarisch darzustellen versucht, welches in diesem Bereich ihr Aufgabenfeld sein könnte.

Es war nicht die Aufgabe dieses Textes, ein Strukturmodell und einen vollständigen Aufgabenkatalog für eine schweizerische Menschenrechtsinstitution vorzustellen. Sinnvollerweise ist beides unter Einbezug aller möglichen interessierten Kreise zu entwickeln. Ich bin sicher, dass in einer ersten Phase die Menschenrechtsbildung den Arbeitsschwerpunkt einer schweizerischen Menschenrechtsinstitution bilden wird.

Informationen und Unterlagen zu den Bestrebungen für die Schaffung einer schweizerischen Menschenrechtsinstitution sind auf der Website von MERS (Menschenrechte Schweiz) zu finden: www.humanrights.ch («Fokus Schweiz», dort: «Nationale MR-Institution»).

Einen internationalen Überblick über unabhängige nationale Menschenrechtsinstitutionen gibt die Website des entsprechenden vom UNO-Menschenrechtszentrum in Genf unterstützten Forums: www.nhri.net.

¹³ Siehe z.B.: 93.098 Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren, vom 29. November 1993, BBl 1994 I 179

¹⁴ Siehe dazu: Sozialrechte und Chancengleichheit in der Schweiz. Sozialalmanach 2000, Caritas, Luzern, 2000

¹⁵ 91.004 Botschaft betreffend den Beitritt der Schweiz zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten von 1966 und zu einer Änderung des Bundesrechtspflegegesetzes, vom 30. Januar 1991, Seite 2