

04./05.12.2023

Können internationale Organe die Menschenrechte wirksam schützen?

Markus Schefer, Prof. Dr.

Zusammenfassung

Der internationale Menschenrechtsschutz wurde im Gefolge des Absturzes der Welt in Barbarei und Genozid nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelt. Er folgte der Einsicht, dass die Staaten im Umgang mit ihrer Bevölkerung in ihrer Souveränität beschränkt sind; sie müssen gewisse minimale Garantien gewährleisten. Auf globaler Ebene entwickelte sich der Menschenrechtsschutz im Rahmen der Vereinten Nationen, auf regionaler Ebene in Europa vorwiegend im Europarat.

Heute gelten im Rahmen der Vereinten Nationen neun grosse Menschenrechtsverträge, von denen die Schweiz acht ratifiziert hat; im Europarat ist für die Schweiz insbesondere die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) von hervorragender Bedeutung. Bei jedem Vertrag der Vereinten Nationen wacht ein Ausschuss aus unabhängigen Expertinnen und Experten über die Einhaltung durch die Mitgliedstaaten, bei der EMRK der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR).

Die UNO-Ausschüsse erlassen keine rechtlich umfassend verbindlichen Entscheide, sondern geben Empfehlungen ab, mit denen sich die Staaten auseinandersetzen müssen. Sie tun dies insbesondere im Rahmen der Staatenberichtsverfahren, individueller Beschwerden und etwa Untersuchungsverfahren. Diese und weitere Verfahren stellen sicher, dass sich Parlament, Regierung, Verwaltung und Gerichte kontinuierlich mit zentralen Fragen des Menschenrechtsschutzes auseinandersetzen müssen; sie stellen zudem den zivilgesellschaftlichen Organisationen und einer breiteren Öffentlichkeit zuverlässige Grundlagen für ihre politischen und rechtlichen Aktivitäten zur Verfügung.

Die Ausschüsse der Vereinten Nationen setzen damit die Verpflichtungen der Staaten aus den menschenrechtlichen Verträgen im Rahmen eines vielfältigen und kontinuierlichen Dialogs mit den Staatsorganen und der Zivilgesellschaft um, nicht mit verbindlichen Anordnungen. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass verschiedene menschenrechtliche Verträge – wie etwa das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau oder das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-BRK) – teilweise weittragende Veränderungen von tief verankerten gesellschaftlichen Gewohnheiten verlangen, was Zeit in Anspruch nimmt und einer entsprechenden Willensbildung in Gesellschaft und Politik bedarf.

Während dieses Vorgehen mit Bezug auf die Diskriminierung wegen des Geschlechts in der Schweiz bislang recht erfolgreich war, sieht sich die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen nach wie vor erheblichen Widerständen ausgesetzt. So kommen die gesetzgeberischen Bemühungen auf Bundesebene, den Zugang zum Arbeitsmarkt und zur Bildung zu verbessern und das Recht auf selbstbestimmtes Wohnen zu gewährleisten, nur sehr harzig voran. In den Kantonen zeigt sich demgegenüber eine zunehmende Bereitschaft, die erforderlichen gesetzlichen Veränderungen voranzutreiben. Bei den Gerichten zeigt insbesondere das Bundesgericht kaum eine Bereitschaft, zur Umsetzung der Rechtspflichten aus der UNO-BRK der Schweiz beizutragen.

Im Gegensatz zu diesen eher «weichen» Verfahren der Vertragsorgane der Vereinten Nationen erlässt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) gestützt auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) Urteile, die für die Mitgliedstaaten – und damit auch für die Schweiz – verbindlich sind. Dies erscheint in diesem Kontext angemessen, weil die Rechte der EMRK vorwiegend darauf zielen, den Staat an Eingriffen zu hindern und in bedeutend geringerem Masse Veränderungen gesellschaftlicher Verhaltensweisen erfordern. Mit seiner geographischen Beschränkung auf Europa erscheint der kulturelle Hintergrund zudem homogener, als dies im Rahmen der Vereinten Nationen der Fall ist.

Die EMRK und ihre Anwendung durch den EGMR sind in der Schweiz bis heute von erheblichem Erfolg gekennzeichnet. So hat dieser Mechanismus wesentlich dazu beigetragen, dass unsere Richterinnen und Richter unabhängig und unparteilich urteilen, dass Freiheitsentzüge stets gerichtlicher Überprüfung zugänglich sind, dass sich öffentliche Meinungsäusserungen nicht an eine gesellschaftliche Orthodoxie halten müssen, oder dass niemand in ein Land ausgeschafft werden darf, in welchem er dem Risiko der Folter ausgesetzt ist.

Mit diesen und weiteren Umsetzungsmechanismen kompensiert der internationale Menschenrechtsschutz in gewissem Masse den in vielen Bereichen nur schwach ausgeprägten Schutz durch nationale Organe der Schweiz. So besteht insbesondere gegenüber Bundesgesetzen kein wirksamer Schutz der Menschenrechte durch nationale Gerichte. Eine gewisse institutionelle Stärkung haben die Menschenrechte in der Schweiz neuestens durch die Schaffung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution erfahren. Erst höchst prekär mit Mitteln ausgestattet, ist zu hoffen, dass sie inskünftig die internationalen Organe in ihren Bemühungen wirkungsvoll zu ergänzen vermöge.

Literatur und Internetlinks

Walter Kälin/Jörg Künzli, *Universeller Menschenrechtsschutz*, 4. Aufl. Baden-Baden 2019

Olivier de Schutter, *International Human Rights Law*, 3rd ed. Cambridge 2019

<https://www.ohchr.org>

<https://www.coe.int>

Kontakt

Prof. Dr. Markus Schefer
Peter Merian-Weg 8, Postfach
4002 Basel

Ltschefer-ius@unibas.ch

061 207 25 63