



Kilian Meyer, Adrian Riklin (Hrsg.)

Frau Huber geht nach Strassburg

Die Schweiz vor dem Gerichtshof
für Menschenrechte

Inhalt

- 5 Vorwort
- 13 **Was sind Menschenrechte?**
Eine kurze Einführung
Von Regina Kiener
- 25 **«Minelli contre Suisse»**
Es begann mit einem simplen Branchentelefonbuch
Von Adrian Riklin
- 41 **«Belilos contre Suisse»**
Wie eine Busse das Schweizer Justizsystem umkrempelte
Von Noëmi Landolt
- 57 **«Müller et autres contre Suisse»**
Der «Phall Fribourg» und die Frage der Moral
Von Etrit Hasler
- 73 **Der Weg der Schweiz zur EMRK**
Eine kleine Vorgeschichte
Von Christoph Good
- 89 **«Huber contre Suisse»**
«Die wollten mich regelrecht zu einer
Falschaussage zwingen»
Von Adrian Riklin
- 105 **«Amann contre Suisse»**
Der Anruf aus der Sowjetbotschaft
Von Kaspar Surber
- 121 **«Glor contre Suisse»**
«Wahrscheinlich war mein Bub im letzten Leben
ein Lastwagen»
Von Andreas Fagetti
- 137 **Lebendige Demokratie als Hüterin der Menschenrechte**
Die Schweiz vor einer wegweisenden Abstimmung
Von Kilian Meyer
- 153 **«Meier contre Suisse»**
In Haft gibt es noch immer kein Recht auf Ruhestand
Von Susan Boos
- 169 **«Howald Moor et autres contre Suisse»**
«Sie sollen ihre Fehler endlich zugeben
und dafür geradestehen»
Von Daniel Stern
- 185 **«Tarakhel contre Suisse»**
Verschwunden und verloren im Dublin-System
Von Anna Jikhareva
- 201 **Menschenrechte sind nicht in Stein gemeisselt**
Welche Folgen hätte eine Annahme der SVP-Initiative?
Von Andrea Huber
- 215 Impressum

Was sind Menschenrechte?

Worauf lässt sich die Anerkennung der Menschenrechte zurückführen, woran knüpfen sie an, worin besteht ihre Rechtsnatur? Und wie steht es um ihre Durchsetzung auf nationaler, regionaler und auf globaler Ebene?

Von Regina Kiener

Was sind Menschenrechte?

Regina Kiener ist ordentliche Professorin für Staats-, Verwaltungs- und Öffentliches Verfahrensrecht an der Universität Zürich.

Menschenrechte sind angeborene und unverlierbare Rechte, die jedem Menschen aufgrund seines Menschseins zukommen.¹ Sie widerspiegeln jene grundlegenden Aspekte des menschlichen Daseins, die sich in der historischen Erfahrung als besonders verletzlich und schutzbedürftig gegenüber staatlicher Macht erwiesen haben.² Aufgrund ihrer fundamentalen Bedeutung haben Menschenrechte nicht beliebige Inhalte; sie knüpfen an der Würde des Menschen an und sind deshalb an den grundlegenden Aspekten der menschlichen Persönlichkeit ausgerichtet.³

Menschenrechte sichern dem Einzelnen ein Mindestmass an individuellen Entfaltungsmöglichkeiten und sozialem Austausch; sie schützen ihn vor Ungleichbehandlung und Diskriminierung, garantieren eine menschenwürdige Existenz und ein Mindestmass an sozialen Leistungen; sie gewähren Ansprüche auf Teilnahme an der politischen Willensbildung und sichern die Durchführung fairer Justizverfahren.⁴

Ihren Ausgangspunkt haben die Menschenrechte im nationalen Verfassungsrecht. Historisch geht ihre Anerkennung auf die US-amerikanischen und französischen Revolutionsverfassungen zurück.⁵ Diese Deklarationen brachten erstmals den Gedanken zum Ausdruck, dass jeder Mensch angeborene und unveräusserliche Rechte hat.⁶ Damit bildeten sie das Vorbild für die liberalen, von den Ideen der Aufklärung beeinflussten Nationalstaaten des 19. und frühen 20. Jahrhunderts.

Im Mittelpunkt der verfassungsrechtlichen Garantien standen zunächst die bürgerlichen und politischen Rechte; als Reaktion auf die für weite Bevölkerungskreise elenden Lebens- und Arbeitsbedingungen wurden im Verlauf des 19. Jahrhunderts auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte anerkannt.⁷

Parallel zu diesen Entwicklungen setzte sich schrittweise die Erkenntnis durch, dass schwerste Verletzungen individueller Rechte nicht nur eine Angelegenheit der einzelnen Staaten sind, sondern sich auch auf die zwischenstaatlichen Beziehungen auswirken. Der Terror und die Leiden des Zweiten Weltkriegs führten endgültig zur Einsicht, dass die Würde des Menschen und das friedliche Zusammenleben unter den Völkern die Achtung elementarer Rechtspositionen des Einzelnen voraussetzen. Zu den wichtigsten Aufgaben der 1945 gegründeten Organisation der Vereinten Nationen gehört denn auch der Schutz der Menschenrechte.⁸ Den ersten Schritt zur Konkretisierung dieses Ziels stellte die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948 dar. Mit diesem – allerdings rechtlich nicht verbindlichen⁹ – Dokument einigte sich die Staatengemeinschaft erstmals darüber, welche zentralen Garantien jedem Menschen um seiner Würde willen zukommen.¹⁰

Verbindliche Vereinbarungen

Die Umsetzung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in verbindliche Individualrechte erwies sich vor dem Hintergrund des Kalten Kriegs als schwierig.¹¹ Erst 1966 verabschiedete die Uno-Generalversammlung zwei verbindliche Menschenrechtsvereinbarungen, die 1976 schliesslich in Kraft traten: den Uno-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Uno-Pakt I) und den Uno-Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Uno-Pakt II). Neben den beiden Uno-Menschenrechtspakten bestehen zahlreiche internationale Verträge, die einzelne Menschenrechte oder aber die Menschenrechte bestimmter Personengruppen zum Gegenstand haben. Als Beispiele genannt seien das Abkommen über die Rechtsstellung von Flüchtlingen (GFK, 1951), das Übereinkommen zur

Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD, 1965), das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW, 1979), das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT, 1982) sowie das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (KRK, 1989).

Das erste regionale System zum Schutz der Menschenrechte wurde 1950 durch den Europarat begründet.¹² Das Hauptinstrument des europäischen Menschenrechtsschutzes ist die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), die einen Katalog der wichtigsten Freiheitsrechte enthält. Sie wird ergänzt durch die Europäische Sozialcharta, die seit 1961 die in der EMRK nicht gewährleisteten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte garantiert. Die afrikanische Menschenrechtskonvention (Banjul-Charta, 1981) begründet bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Sie verbürgt darüber hinaus aber auch kollektive Rechte wie etwa das Selbstbestimmungsrecht der Völker oder ihr Verfügungsrecht über die eigenen Reichtümer und Bodenschätze. Die 1969 von elf Nationen unterzeichnete Amerikanische Menschenrechtskonvention garantiert im Wesentlichen bürgerliche und politische Rechte, ein Zusatzprotokoll gewährleistet auch Sozialrechte. Asien und der Nahe Osten kennen keine Menschenrechtskonventionen; eine Ausnahme bildet die von der Arabischen Liga verabschiedete Arabische Menschenrechtscharta (2008).¹³

Auf der Ebene der Nationalstaaten werden die Menschenrechte (auch als Grundrechte bezeichnet) durch die nationalen Verfassungen garantiert. So enthält die schweizerische Bundesverfassung (BV) neben einem Katalog von Grundrechten (Art. 7–34 BV) auch allgemeine Bestimmungen über

die Verwirklichung von Grundrechten (Art.35 BV) und über die Zulässigkeit von Einschränkungen (Art.36 BV). Auch die meisten Kantonsverfassungen verbürgen Grundrechte, die sich inhaltlich aber zumeist an jene der Bundesverfassung anlehnen.

Rechtsnatur von Menschenrechten

Menschenrechte garantieren rechtliche Ansprüche gegenüber dem Staat.¹⁴ Diese Ansprüche stehen allen Menschen und zum Teil auch juristischen Personen (wie Vereinen oder Unternehmen) zu. Sie können grundsätzlich nur gegenüber dem Staat geltend gemacht werden, nicht auch gegenüber privaten Dritten.¹⁵

Den Ansprüchen des Einzelnen stehen entsprechende Pflichten des Staats gegenüber; dabei werden grundsätzlich drei Verpflichtungsarten unterschieden:¹⁶ Zunächst besteht eine Pflicht des Staates zur Achtung der Menschenrechte, die entsprechende Unterlassungspflichten nach sich zieht. So muss der Staat ungerechtfertigte Eingriffe in die körperliche Integrität eines Menschen oder in seine Privatsphäre unterlassen. Weiter werden die Staaten verpflichtet, die Menschenrechte vor Gefahren, namentlich durch Übergriffe Dritter, zu schützen; aus den Menschenrechten erwachsen dem Staat unter Umständen also auch Schutzpflichten. So muss der Staat mit allen zumutbaren Mitteln dafür sorgen, dass der Einzelne nicht Opfer privater Gewalt und dadurch in seinem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit verletzt wird. Drittens ergeben sich aus den Menschenrechten staatliche Gewährleistungspflichten. Dies bedeutet, dass der Staat alle Massnahmen treffen muss, die für die volle Realisierung der einzelnen Menschenrechte erforderlich sind. So kann sich das Recht auf Justizzugang nur verwirklichen, wenn Gerichte und Verfahren zur Verfügung stehen und bedürftige

Menschenrechte knüpfen an der Würde des Menschen an und sind deshalb an den grundlegenden Aspekten der menschlichen Persönlichkeit ausgerichtet.

Personen nicht vom Rechtsschutz ausgeschlossen werden, was wiederum ein System staatlicher Prozesskostenhilfe voraussetzt.

Durchsetzung der Menschenrechte

Die Schutzfunktion der Menschenrechte läuft ins Leere, wenn sich der Einzelne gegen Beeinträchtigungen und Verletzungen nicht zur Wehr setzen kann und menschenrechtswidrige Hoheitsakte nicht für ungültig erklärt werden können. Zur Geltung der Menschenrechte gehört deshalb immer auch der verfahrensrechtliche Schutz durch innerstaatliche Justizbehörden.¹⁷ Die Staaten sind damit nicht nur verpflichtet, die Menschenrechte auf ihrem Hoheitsgebiet umzusetzen, sie müssen bei Verletzungen auch ein wirksames Rechtsmittel zur Verfügung stellen. Jedenfalls besteht bei einer möglichen Beeinträchtigung fundamentaler Garantien – wie des Rechts auf Leben, des Folterverbots oder des Sklavereiverbots – über den blossen Rechtsschutz hinaus auch eine staatliche Untersuchungs- und Bestrafungspflicht: Die Vertragsstaaten müssen bei Verdacht auf eine entsprechende Menschenrechtsverletzung (zum Beispiel bei einem Todesfall infolge polizeilicher Zwangsanwendung oder bei Verdacht auf Menschenhandel) eine effektive Untersuchung durchführen und die dafür Verantwortlichen nach Massgabe des nationalen Strafrechts sanktionieren. Bei einer festgestellten Verletzung besteht überdies eine Wiedergutmachungspflicht, insbesondere durch Zuerkennung einer Entschädigung.¹⁸

Kommt ein Staat seinen Verpflichtungen zur Durchsetzung der Menschenrechte nicht nach, finden allenfalls überstaatliche Durchsetzungsmechanismen Anwendung. Die meisten Menschenrechtsverträge richten Durchsetzungsorgane ein, die die Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen überprüfen.¹⁹ Beispielsweise wachen die aus unabhängigen

Experten zusammengesetzten Ausschüsse über die Einhaltung der Uno-Menschenrechtspakte. Zu diesem Zweck sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, regelmässig Bericht über die Menschenrechtssituation in ihrem Land zu erstatten (obligatorisches Staatenberichtsverfahren). Auch aufgrund von Konventionen des Europarats sind die Staaten verpflichtet, regelmässig Rechenschaftsberichte vorzulegen, zum Beispiel aufgrund der Konvention gegen Menschenhandel. Darüber hinaus sehen zahlreiche Vertragswerke Individualbeschwerdeverfahren²⁰ an die Überwachungsorgane vor. Solche Verfahren sind aber nur dann möglich, wenn der Staat eine entsprechende Erklärung abgibt oder das fragliche Zusatzprotokoll ratifiziert hat.

Gerichte in der Form von Menschenrechtsgerichtshöfen finden sich vorab auf der Ebene des regionalen Menschenrechtsschutzes. So hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Strassburg aufgrund des zwingenden Individualbeschwerdeverfahrens grosse Bedeutung erlangt. Zunehmendes Gewicht gewinnen internationale Strafgerichtshöfe; ihre Aufgabe besteht darin, die für schwerste Menschenrechtsverletzungen Verantwortlichen strafrechtlich zur Rechenschaft zu ziehen, insbesondere bei Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Neben dem Internationalen Strafgerichtshof (ICC) in Den Haag wurden in letzter Zeit verschiedene Ad-hoc-Tribunale²¹ eingesetzt, so etwa der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien.

Neben diesen rechtlichen Organen sind auch politische Organe mit der Durchsetzung der Menschenrechte befasst. Besondere Bedeutung als weltweites Forum für die Förderung und den Schutz von Menschenrechten hat der 2006 gegründete und 47 Mitglieder umfassende Uno-Menschenrechtsrat mit Sitz in Genf. Wichtigstes Instrument

des Menschenrechtsrats ist die Universelle Periodische Überprüfung (UPR), mit dem sich die Staaten gegenseitig durch unabhängige GutachterInnen (im Sinne einer Peer Review) in der Einhaltung und Förderung der Menschenrechte kontrollieren.

Ein Blick in die Zukunft

Heute wird der einzelne Mensch durch ein dichtes Geflecht von völkervertragsrechtlichen Normen geschützt, die in einer Vielzahl von Menschenrechtsverträgen kodifiziert sind und durch ein System von Überwachungs- und Rechtsschutzmechanismen abgesichert werden.²²

Die Realität jedoch sieht für viele Menschen anders aus: Trotz der weltweiten wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung und der Reduktion von Armut haben nicht alle Menschen in gleichem Mass an Wohlstand, Wachstum und Fortschritt teil. Millionen von Menschen sind von Armut betroffen, haben keinen Zugang zu einer ausreichenden Gesundheitsvorsorge oder zu genügender Schulbildung; bei Verletzungen ihrer Menschenrechte bleibt ihnen der Rechtsschutz durch unabhängige Gerichte versagt. Weltweit bringen bewaffnete Konflikte, Terrorismus und Gewalttätigkeiten gegenüber Minderheiten teils massivste Menschenrechtsverletzungen mit sich. Der Zusammenbruch stabiler rechtsstaatlicher Verhältnisse und der dazu notwendigen Institutionen verhindert nicht nur die Durchsetzung der Menschenrechte; im rechtsstaatlichen Leerraum gedeihen Willkür und Gewalt, Korruption und Straflosigkeit, die wiederum Menschenrechtsverletzungen möglich machen.

Mit den Menschenrechten stehen aber zumindest rechtlich verbindliche Massstäbe bereit, an denen solche Vorgänge gemessen werden können, und es gibt Überwachungsorgane, die Menschenrechtsverletzungen feststellen und die dafür Ver-

antwortlichen benennen können. Dieser Aufgabe haben sich die Staaten und die internationalen Organisationen, aber auch die Zivilgesellschaft weiterhin zu stellen.

Anmerkungen

- 1 Statt anderer: Thomas Buergenthal/Daniel Thürer, «Menschenrechte. Ideale, Instrumente, Institutionen», Zürich/St. Gallen 2010, Seite 1; Karl Peter Fritzsche, «Menschenrechte. Eine Einführung mit Dokumenten», 3. Auflage, Paderborn 2016, Seite 18 ff.; Walter Kälin/Lars Müller/Judith Wyttenbach, «Das Bild der Menschenrechte», 2. Auflage, Baden 2008, Seite 8. Eine umfassende Darstellung der Menschenrechte findet sich auf der Informationsplattform humanrights.ch.
- 2 Jörg Paul Müller, «§ 39. Allgemeine Bemerkungen zu den Grundrechten», in: Daniel Thürer/Jean François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), «Verfassungsrecht der Schweiz», Zürich 2001, Randziffer 6.
- 3 Regina Kiener/Walter Kälin/Judith Wyttenbach, «Grundrechte», 3. Auflage, Bern 2018, § 1 Randziffer 26.
- 4 Kiener/Kälin/Wyttenbach (Fussnote 3), § 1 Randziffer 23, 26.
- 5 Zum Folgenden Walter Kälin/Jörg Künzli, «Universeller Menschenrechtsschutz. Der Schutz des Individuums auf globaler und regionaler Ebene», 3. Auflage, Basel 2013, Randziffer 3 ff.; Kiener/Kälin/Wyttenbach (Fussnote 3), § 1 Randziffer 1.
- 6 Vgl. Art. 1 der Virginia Bill of Rights (1776): «Alle Menschen sind von Natur aus in gleicher Weise frei und unabhängig, und sie besitzen bestimmte angeborene Rechte (...)»
- 7 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA): «ABC der Menschenrechte», 2. Auflage, Bern 2016 (www.eda.admin.ch/publikationen), Seite 5; Kälin/Künzli (Fussnote 5), Randziffer 84; Kälin/Müller/Wyttenbach (Fussnote 1), Seite 23.
- 8 Kälin/Künzli (Fussnote 5), Randziffer 102 ff.; Kälin/Müller/Wyttenbach (Fussnote 1), Seite 17.
- 9 Kälin/Künzli (Fussnote 5), Randziffer 33; Kälin/Müller/Wyttenbach (Fussnote 1), Seite 17.
- 10 Zum Ganzen vgl. Kiener/Kälin/Wyttenbach (Fussnote 3), § 1 Randziffer 16 ff.
- 11 Kälin/Künzli (Fussnote 5), Randziffer 33.
- 12 Fritzsche (Fussnote 1), Seite 86; Kälin/Künzli (Fussnote 5), Randziffer 129.
- 13 Vgl. zum Ganzen EDA (Fussnote 7), Seite 8 f.
- 14 Kälin/Künzli (Fussnote 5), Randziffer 82.
- 15 Kälin/Künzli (Fussnote 5), Randziffern 82, 211 ff.
- 16 Kälin/Künzli (Fussnote 5), Randziffer 261 ff.
- 17 Insbesondere Art. 13 und Art. 6 Abs. 1 EMRK, Art. 2 Abs. 3 und Art. 14 Uno-Pakt II.
- 18 Kälin/Künzli (Fussnote 5), Randziffern 547 ff., 555 ff.
- 19 Zum Folgenden Kälin/Künzli (Fussnote 5), Randziffer 608 ff.; Kälin/Müller/Wyttenbach (Fussnote 1), Seite 30 ff.
- 20 Fritzsche (Fussnote 1), Seite 81 ff.
- 21 Kälin/Müller/Wyttenbach (Fussnote 1), Seite 33.
- 22 Vgl. Buergenthal/Thürer (Fussnote 1), Seite 411; Kälin/Müller/Wyttenbach (Fussnote 1), Seite 37.