

## **Jahrestagung der ICJ-CH in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Demokratie Aarau Aarau 25. Oktober 2024**

### **Synthese**

1. Die inter- und transdisziplinäre wissenschaftliche Tagung stand unter dem Titel «Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte: Wechselwirkungen und Spannungsverhältnisse». In Vorträgen und an Panels wurden Erfahrungen und Erkenntnisse aus ganz unterschiedlicher Perspektive ausgetauscht. Mehrere Referierende decken selbst verschiedene Rollen in Wissenschaft, an Gerichten und in Behörden sowie in der Zivilgesellschaft ab. Diese vielseitige Sichtweise erlaubte es, die breite Fragestellung mit gebührender Differenziertheit und Nuanciertheit zu behandeln.
2. Obwohl die drei Achsen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte gemäss Tagungskonzeption gleichwertig behandelt werden und die gegenseitigen Interdependenzen und Ambivalenzen alle drei Ebenen umfassen sollten, lag das Schwergewicht der Referate und Diskussionen bei der Demokratie und den Menschenrechten.
3. Die Planung der Tagung und die Festlegung ihres Themas erfolgte zeitlich einiges vor dem Entscheid des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall *KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse* vom 9. April 2024. Die thematische Auseinandersetzung mit dem Urteil, aber ebenso mit dessen Rezeption und den teils vehementen Reaktionen in den Medien und auf politischer Ebene drängte sich nicht nur der Aktualität wegen, sondern auch aufgrund der grundsätzlichen Bedeutung der Auseinandersetzung mit der Rolle des EGMR für unsere Demokratie und für unseren Rechtsstaat auf. Dabei trat die generelle Frage nach dem Verhältnis Rechtsstaat – Menschenrechte – Demokratie, die natürlich weit über den konkreten Gerichtsentscheid hinausgeht, in den Diskussionen in den Hintergrund.
4. Unter dem Aspekt der Demokratie stellt sich gewichtig die Frage, wer ihr zugehörig ist und wer jeweils ausgeschlossen bleibt. Wer also ist das «Volk», welche Gruppen von Menschen werden von welchen Entscheidungen ausgeschlossen? Oder, wie es *Christine Abbt* und *Maja Hertig Randall* auf den Punkt brachten, wer definiert jeweils, wer, ALLE oder «alle» sind bzw. wer «les autres»? Das Spannungsverhältnis zwischen «Allen» und der Mehrheit muss vermittelt werden; ohne diese Vermittlung geht die Legitimation der demokratischen Ordnung verloren. Dabei hat sich die Mehrheit stets in ein Verhältnis zu «Allen» zu setzen, um eine Willkür der Stärkeren zu vermeiden. Das bedeutet auch, dass die Definition des «Wir» nie abgeschlossen ist, sondern immer wieder mit allen Facetten ausgehandelt und ausdiskutiert werden muss. Nur so kann der «populisme d'exclusion» (*Cesla Amarelle*) vermieden werden.

Als roter Faden zog sich die Erkenntnis durch die Veranstaltung, wie wesentlich die «gemeinsame Wahrheitssuche» ist für die Entwicklung und Diskussion unterschiedlicher Meinungen. Dabei stellt sich sofort die Frage: Wer hat Zugang zu Wissen? Wer vermittelt es wem? Was gilt als relevant? Wem steht Wissen zu welchem Zeitpunkt zur Verfügung, und in welchem Zeitpunkt erfolgt der Einbezug?

Damit eng verbunden ist die jeweilige Verantwortlichkeit für diese Vermittlungstätigkeit. Den übergeordneten Interessen (v.a. Verwirklichung der Menschenrechte, Einhaltung der Demokratie, Garantie des Rechtsstaats, Wahrung des gesellschaftlichen Zusammenhalts) stehen häufig Partikularinteressen entgegen. *Flurina Wäspi* rief die besondere Bedeutung der Verhinderung eines weiteren gesellschaftlichen Auseinanderdriftens und die Wichtigkeit des gesellschaftlichen Zusammenhalts in Erinnerung.

Und schliesslich wurde immer wieder eine Gemeinsamkeit zwischen der Demokratie und den Menschenrechten deutlich: ihre Dynamik, ihre erforderliche und auch in der Praxis bewährte Weiterentwicklung.

5. Ausschlüsse von einer politischen Teilhabe an der Demokratie kennen wir vor allem aufgrund des Geschlechts, der Minderjährigkeit, einer geistigen Beeinträchtigung sowie wegen der fehlenden Staatszugehörigkeit. Der Katalog ist natürlich nicht abschliessend. *Maya Hertig Randall* zeigte mögliche Massnahmen auf, diesen Benachteiligungen zu begegnen:

- Die Ausweitung der politischen Rechte, wie sie teils auf Gemeindeebene und in gewissen Kantonen vorgenommen worden ist.
- Kompensatorische Massnahmen
  - Verbandsklagerecht, strategische Prozessführung
  - Die Vertretung der Ausgeschlossenen in alternativen Gremien (z. B. Jugendparlamente, Bürger:innen-Räte, Runde Tische)

Für die Legitimation entsprechender Massnahmen kommt dem Diskriminierungsverbot in Art. 8 Abs. 2 Bundesverfassung hervorragende Bedeutung zu.

In diesem Zusammenhang ist der Hinweis von *Cesla Amarelle* interessant, bei uns herrsche häufig die Meinung vor, Menschenrechte würden ausschliesslich Minderheiten betreffen. Sie erklärt sich diesen Irrtum damit, dass die ökonomischen und sozialen Menschenrechte in der Schweiz zu wenig Beachtung finden würden und auch zu wenig bekannt seien. Menschenrechte betreffen jedoch alle Menschen, auch wenn sich zu wenig Personen von ihnen angesprochen fühlen. Paradoxerweise geht die Ignoranz noch weiter. Es gehört wohl zu den schweizerischen Eigenheiten, Menschenrechte nicht als (auch) nationales Thema wahrzunehmen und zu verstehen. Ihre Gültigkeit und Bedeutung betreffen «andere» Staaten. Dies ist sicherlich mit ein Grund, weshalb die gerichtliche Verurteilung der Schweiz wegen der Verletzung von Menschenrechten jeweils starke emotionale Reaktionen und Empörungen auszulösen vermag. *Helen Keller* und *Paul Rechsteiner* wiesen darauf hin, dass die Überzeugung, die Schweiz erfülle sämtliche Verpflichtungen und habe sich daher nicht belehren zu lassen, wesentlich für diese Haltung verantwortlich sei. Dies trägt aber auch dazu bei, dass auf den verschiedenen Ebenen in Politik, Behörden und Verwaltungen das Wissen und die Kenntnisse zu Menschenrechten oftmals bedenklich gering sind.

6. Bei den guten Beispielen für die Weiterentwicklung der Menschenrechte und der Demokratie nannten namentlich *Maya Hertig Randall* und *Caroline Hess-Klein* Massnahmen aus Kantonen und Städten (z. B. Stimmrecht für Ausländer:innen und Minderjährige sowie für Personen mit geistigen Behinderungen). Wir wissen um die Trägheit, Ambivalenzen und Schwierigkeiten unseres föderalistischen Systems gerade für die Durchsetzung rechtsstaatlicher und menschenrechtlicher Errungenschaften. Andererseits bietet dieses System auch nachhaltige Vorzüge, indem sowohl auf rechtlicher wie auch institutioneller Ebene Kantone und Städte häufig eine Vorreiterinnen- und Pionierinnen-Rolle einnehmen. Eine vertiefte Analyse zu den Chancen und Hindernissen des Föderalismus in diesen Fragen fand keinen Platz in den Tagungsreflexionen; sie sind es aber sicher Wert, bei anderer Gelegenheit vertieft zu werden.

7. Beim Einfluss der Wissenschaft auf politische Entscheide zeigte *Caspar Hirschi* eindrücklich die Ambivalenz auf, die in der Politik gegenüber wissenschaftlichen

Beratungsgremien besteht. Zum einen wünsche sich die Exekutive selbst in Krisenzeiten (z.B. Pandemie) einen möglichst lange aufrecht zu haltenden Normalablauf, andererseits erwartet sie von den eingesetzten wissenschaftlichen Gremien praktische Vorgehensempfehlungen und Rezepte. Statt einer entwickelten wissenschaftlichen Beratungskultur, auf der mit Vertrauen und praktischer Erfahrung aufgebaut werden könnte, herrsche ein «Adhocismus» vor. *Caspar Hirschi* plädierte dafür, dass von den wissenschaftlichen Gremien wissenschaftliche Erkenntnisse und Szenarien einzufordern seien, nicht aber Handlungsanweisungen und Vorgehensvorschläge.

Damit liegt die Frage nach dem Verhältnis von Politik/Verwaltung und Wissenschaft auf dem Tisch. Die bestehende grosse Ambivalenz geht sicherlich auf unterschiedliche Faktoren zurück: Zu nennen sind ein gewisses Misstrauen, das je unterschiedliche Verständnis des anderen Bereiches, das unterschiedliche Rollenverständnis und die oft ungeklärten Rollenzuschreibungen, die gegenseitigen Abhängigkeiten und befürchteten Beeinflussungen. Schliesslich muss auch kritisch hinterfragt werden, ob eine klare Abgrenzung zwischen einer reinen – angeblich interessenunabhängigen – wertfreien wissenschaftlichen Erkenntnisvermittlung und handlungsorientierter Beratung überhaupt möglich ist und ob die Politik nicht sinnvollerweise von Gremien und Fachleuten, die sie beauftragt, Ergebnisse erhalten kann, die sie befähigt, sachlich begründete Entscheide zu fällen.

*Walter Leimgruber* hob hervor, dass es oftmals an «Scharnierstellen» fehle, welche die Aufgabe der Vermittlung übernehmen, die Erkenntnisse der Wissenschaft in der Praxis auch umzusetzen. «Umsetzer:innen» sind also gefragt; sowohl in der Zivilgesellschaft als auch in den Verwaltungen. Dies verlangt allerdings entsprechende personelle und finanzielle Ressourcen, die für diese Prozesse eingesetzt werden dürfen und können.

8. *Odile Ammann* setzte sich mit den politischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft in der schweizerischen Milizgesellschaft auseinander. Sie sah vor allem in der Petition ein nicht nur niederschwelliges, sondern auch wirksames Instrument. Während dies in der Diskussion teils in Zweifel gezogen wurde, bestand Ammanns These die Probe aufs Exempel: Am Konferenztag stimmte die zuständige nationalrätliche Kommission (SPK-N) nämlich, wenn auch denkbar knapp, dem auf eine Petition der Behindertenkonferenz 2023 zurückgehenden Vorschlag zu, den in der Bundesverfassung (Art. 136 BV) verankerten Stimm- und Wahlrechtsausschluss für Personen mit geistigen Behinderungen zu streichen.

Als positives Beispiel für eine breite und wirkungsvolle Partizipationsmöglichkeit auf institutioneller Ebene wurde erstaunlich häufig das Instrument der ausserparlamentarischen Kommissionen genannt, in denen Wissenschaft und Praxis, Verbandsvertretungen und NGO, Fachpersonen aus unterschiedlichen Bereichen vertreten sind. Ihnen gelinge es vielfach, Themen vertieft zu bearbeiten, entsprechende Handlungsoptionen zu entwerfen und dank gezielter Öffentlichkeitsarbeit die Ergebnisse in die Politik und Verwaltung einzuspeisen.

Interessant dabei ist, dass diese Kommissionen gemäss ihrem Mandat den Bundesrat beraten sollten. Da konkrete Auftragserteilungen seitens der Exekutive tatsächlich aber nur in geringen Ausnahmen vorkommen, mandatieren sich die Kommission selbst und bestimmen ihre inhaltliche Arbeit.

9. *Helen Keller* zeichnete ein präzises Bild des EGMR und seiner Arbeitsweise und nahm u.a. eine erhellende statistische Auswertung seiner Urteile vor. Dabei leuchtete sie die Spannungsfelder aus, mit denen sich der Gerichtshof auseinandersetzen muss. Sie kam zum Schluss, dass der EGMR in Fällen zu modernen gesellschaftlichen Fragen (kombiniert mit Diskriminierungsaspekten) im Vergleich zu anderen internationalen

Menschenrechtsorganen oder -gerichten als «eher zurückhaltend einzustufen» sei. Diese Feststellung ist wichtig, auch ernüchternd, und rückt ihrerseits die teils wenig begründete und populistische, laute Kritik am EGMR ins richtige Licht. Denn es besteht die Gefahr, in die Defensive gedrängt zu werden. Als Gegenstrategie bietet sich eine konsequente Wissensvermittlung, wie sie auch *Helen Keller* einforderte, und präzise Informationen, eine Auseinandersetzung mit der Praxis über Einzelentscheide hinaus, eine Kontextualisierung sowie eine offene, kritische Analyse aus menschenrechtlicher Sicht an.

10. Zur Stärkung und Motivation sei auf den scheidenden amerikanischen Präsidenten *Joe Biden* verwiesen, der bei seinem Abschiedsbesuch in Berlin Mitte Oktober meinte: Die Geschichte lehre, dass die Dinge besser werden könnten – allerdings nicht müssten. Aber: «Unterschätzen Sie nie die Kraft der Demokratie».

Claudia Kaufmann

22. November 2024