

Jahrestagung der ICJ-CH in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik Aarau 31. Oktober 2025

Synthese

Die reichhaltige und vielfältige Jahrestagung war dem Thema «Wahrnehmung und Bedeutung des Völkerrechts – Entwicklungen auf internationaler Ebene und in der Schweiz» gewidmet. Sie verband und konfrontierte wissenschaftliche Erkenntnisse mit Praxiserfahrungen, Verwaltungsfachwissen mit NGO-Expertise. Und dies jeweils auf internationaler Ebene als auch für die Schweizer Strukturen Bund, Kantone und Gemeinden. Nach der Auslegung des Themas aus grundsätzlicher Sicht erfolgte die Vertiefung der aktuellen Entwicklungen exemplarisch in zwei Bereichen: Völkerrecht und Föderalismus sowie Völkerrecht und soziale Rechte. Im Folgenden soll auf fünf Punkte aus den Referaten, den Panels und den Publikumsdiskussionen näher eingegangen werden.

1. In seinem Einführungsreferat zeigte *Philip Grant* die wichtige Arbeit der NGO für die *Umsetzung* des Völkerrechts auf. Am Beispiel der Tätigkeit zur Bekämpfung der Straflosigkeit bei internationalen Verbrechen und Unterstützung der Opfer bei ihrem Bedürfnis nach Gerechtigkeit zeigte er zum einen auf, was auch kleine Organisationen bewirken können, wenn sie mit Sachverstand, Konsequenz und Mut ihre Zielsetzung verfolgen. Zum andern wies er aber auch darauf hin, wie einschneidend die gegenwärtigen vielfachen Beschneidungen ihrer personellen und finanziellen Ressourcen und der Versuch der politischen Diskreditierung die Arbeit der NGO gefährden. Zivilgesellschaftliches Engagement gibt dem Völkerrecht die Wirkungskraft, bringt es zum effektiven Leben und fordert immer wieder die tatsächliche Anwendung des Völkerrechts. *Philip Grant* stellte fest, dass für die Stärkung des Völkerrechts seine tatsächliche Anwendung essentiell sei. Die Notwendigkeit einer effektiven, konsequenten und nachhaltigen Umsetzung der Menschenrechte und deren Wirkung zog sich wie ein roter Faden durch die Ausführungen und Debatten zum Tagungsprogramm.
2. In den Medien und öffentlichen Diskussionen werden Angriffe auf das Völkerrecht, die Abwehr neuer Verpflichtungen und die Relativierung der Beachtung von Menschenrechten häufig als schwerwiegenden Bruch zur früheren Tradition gewertet, auf internationaler Ebene, aber auch in der Schweiz. Sind die neueren parlamentarischen, immerhin gescheiterten, Versuche – namentlich der Versuch zur Kündigung der EMRK (Motion Graber, 2024) oder die Debatte um eine Einschränkung der Kompetenzen des EGMR –, menschenrechtliche Instrumente in Schranken zu weisen und damit zu schwächen, ein Beweis dafür? *Daniel Moeckli* verneinte diese These und wertete diese Bestrebungen nicht als Zeichen eines fundamentalen Wandels. Er zeigte in seinem Beitrag auf, dass die Entwicklung in der Schweiz keine kontinuierliche gewesen sei, die im Laufe der Zeit zu stets wachsenden internationalen Verpflichtungen geführt hätte. Die Entwicklung sei vielmehr seit je her ambivalent verlaufen. Die Schweiz habe sich je nachdem «offen und geschlossen» verhalten. Zudem stehe das Völkerrecht in unserem Land immer auch in einem Spannungsverhältnis zur Demokratie und zum Föderalismus. Und die Ablehnung der schwersten Angriffe (Kündigung der EMRK) sei gegenüber früheren Versuchen im Parlament weit deutlicher ausgefallen.

Dennoch fallen natürlich die Versuche der Einschränkungen auf, die nicht nur debattiert werden, sondern auch zu einer praktischen Zurückhaltung bei der Übernahme neuer Verpflichtungen führen: Die Diskussion um die «fremden Richter», das teils positive Echo auf den Brief der neun Staaten des Europarats zur Einschränkung des EGMR (namentlich im Migrationsbereich), die Weigerung der Ratifikation von Zusatzprotokollen zur EMRK und von Fakultativprotokollen zu bestehenden UNO-Menschenrechtspakten mit individuellen Beschwerdemöglichkeiten, die Ablehnung des Beitritts zum UNO-Migrationspakt, aber auch die Kürzung der Beiträge an verschiedene NGO und die Vorwürfe, diese würden sich teils «zu politisch» verhalten, zeugen gegenwärtig von einem größeren Misstrauen gegenüber völkerrechtlichen Verpflichtungen und deren Durchsetzung. Es stimmt, dass Generalangriffe wenig Chancen auf Erfolg haben und eine «reaktive, zurückhaltende Völkerrechtspolitik» (*Daniel Moeckli*) schweizerische Tradition darstellt. Dennoch fallen die Versuche auf, mit der Berufung auf die Anforderungen der Demokratie oder Stärkung des Parlaments völker- und menschenrechtliche Instrumente und deren Umsetzungsmechanismen anzuzweifeln, sie als unzulässig starke Eingriffe zu werten, als mit unserem Rechtssystem nicht kompatibel zu behandeln. Ihre Anwendung soll in Schranken gewiesen werden. Als Beispiel eines neuesten erfolgsversprechenden Vorstosses ist die Initiative von SR-Präsident *Andrea Caroni* zu nennen, der künftig den Vorschlag der Schweizer Richterinnen und Richter für den EGMR durch das Parlament anstelle des Bundesrats wünscht (24.427). Die kleineren, subtileren Äusserungen des Zweifels und der Unzufriedenheit mit einer offensiven Völkerrechtspolitik sind nicht zu unterschätzen. Sie zeigen zumindest stimmungsmässig und symbolisch Erfolg, weil die Durchsetzung des Völkerrechts dadurch in die *Defensive* gerät. Verstärkt wird dieser Trend durch die internationale Entwicklung, die ihrerseits schwere Verletzungen des Völkerrechts erfährt und Angriffe auf die Durchsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen zulässt. (Hier mag eine nicht zu unterschätzende Differenz zu früheren Bremsversuchen in der Schweiz liegen, die vor allem die internationale Weiterentwicklung stoppen und sich gegen sie zur Wehr setzen wollte.) Statt an der Weiterentwicklung und konsequenten Umsetzung der Menschenrechte arbeiten zu können, gilt es heute, sich gegen Diffamierungen, Kritik und Angriffe zu wehren. Teile der Politik, der Verwaltung und vor allem die NGO und weitere Kreise der Zivilgesellschaft sind damit beschäftigt, die diversen Abbau-Angriffe abzuwehren. Ihnen bleiben kaum Zeit, Raum und Ressourcen, sich mit der konstruktiven und kreativen Fortentwicklung und Umsetzung, was ihr eigentlicher Auftrag wäre, zu befassen. Ein Beispiel dafür ist die weiterhin geltende Verweigerung, die Europäische Sozialcharta zu ratifizieren, *Daniel Moeckli* hat sie erwähnt. Während in den 1990er Jahren im Bundesrat und im Parlament über die Möglichkeit einer Ratifizierung debattiert wurde, scheint das Thema gegenwärtig nicht einmal mehr diskussionswürdig, sondern aus der Zeit gefallen zu sein.

3. Die Vertreterinnen der Praxis auf dem Panel I stellten einen massiven Druck fest, den sie in den letzten 10 bis 15 Jahren bei der Durchsetzung der Grund- und Menschenrechte erfahren haben. Sie verwiesen dabei auch auf die Auswirkungen des festgestellten internationalen Drucks und auch auf die erlebte «Emotionalisierung der Debatte» (*Fanny de Weck*) hin. Auch für *Karolina Frischkopf* hat sich eine Änderung des Diskurses ergeben. Während sich früher die Debatten in verschiedenen Goutönen abspielten, ginge es heute vielfach um die Grundsatzfrage generell, ob Völkerrecht zur Anwendung kommen müsse. Es habe eine entsprechende Relativierung stattgefunden. Dabei sei die Schweiz als kleines Land besonders auf das Völkerrecht angewiesen, da dieses die Souveränität der Staaten schütze, also eben keine Bedrohung für sie darstelle. Sie legte Wert auf die Stärkung der demokratischen Verantwortung und Förderung der Transparenz des Völkerrechts.

Fanny de Weck hob die institutionellen Defizite in der Schweiz hervor, die dazu führten, dass das Völkerrecht häufig als einzige Argumentationshilfe angerufen werde, dies sowohl auf politischer Ebene als auch bei der Rechtsanwendung. Besonders stark erfahre sie dies im Migrationsbereich, bei den Rechten für Minderheiten und weiteren Menschenrechten. Selbst – und gerade – auf kantonaler und kommunaler Ebene werde das

Völkerrecht häufig beigezogen und als einzige Referenz genannt, obwohl sowohl die Bundesverfassung als auch die kantonalen Verfassungen die angerufenen Grund- und Menschenrechte beinhaltet. Sie sprach sich dafür aus, die völkerrechtlichen Verpflichtungen nur dort explizit zu nennen, wo dies auch tatsächlich erforderlich sei.

Dieses Postulat mag auf den ersten Blick erstaunen. Dahinter stehen jedoch die Erkenntnis und Erfahrung, dass ein Manko an Kenntnissen des inländischen Rechts und die damit verknüpfte Anrufung des internationalen Rechts das Völkerrecht als Lückenbüsserin und Lückenfüllerin, das mit unserem Rechtssystem eigentlich nichts zu tun hat, erscheinen lässt. Die Gefahr ist dann tatsächlich gross, Völkerrecht als «etwas anderes», uns «von aussen Auferlegtes» zu verstehen. Stattdessen ginge es doch gerade umgekehrt darum, das Gemeinsame herauszustreichen, die Entwicklung sowie die Einheit unserer Rechtsordnung. Auf diesem Hintergrund steht die Feststellung von *Karolina Frischkopf* in keinem Widerspruch dazu, wenn sie betonte, dass das Völkerrecht ein starkes Instrument für die Durchsetzung der Grund- und Menschenrechte sei.

4. *Evelyne Schmid* wählte in ihrem Referat als Ausgangspunkt die zwei vorherrschenden landläufigen Ansätze, wonach das Völkerrecht für die Kantone entweder eine Fessel darstelle, die sie in ihrem Wirkungsfeld stark einschränke, oder aber von den Kantonen ignoriert werde und daher ohne nennenswerten Einfluss bliebe. Aufgrund ihrer Forschungstätigkeit widerlegte sie diese Annahmen und zeichnete ein weit differenzierteres, vielschichtigeres Bild. Es treffe zu, dass die Umsetzung von Menschenrechtskonventionen gerade in den Kantonen langwierig, prozesshaft, aufwändig und teils auch unbestimmt erfolge. Häufig sei der jeweilige Kontext entscheidend. Die Dynamiken entwickelten sich unterschiedlich – unterschiedlich schnell und unterschiedlich konsequent. Sie brauchte dafür das Bild des Flickenteppichs. Ihr Fazit: Es dauere einerseits häufig sehr lange, bis die Umsetzung in den Kantonen konkretisiert werde. Entsprechend seien immer wieder Verspätungen wahrzunehmen. Andererseits werde das Völkerrecht von diversen Kantonen punktuell und in konkreten Fällen auch als Gelegenheit genutzt, um spezifische Massnahmen zu treffen und Politikfelder wirkungsvoll zu öffnen. Kantonale Akteurinnen und Akteure nutzen es also als Quelle und Instrument für die Durchsetzung menschenrechtlichen Engagements. Die beiden Kantonsvertreterinnen, Regierungsrätin *Marina Carobbio Guscelli* (TI) und Regierungsrätin *Florence Nater* (NE), bestätigten in den Panels II und III, dass der Bezug zum Völkerrecht und damit zu den bestehenden Menschenrechtsverpflichtungen wichtige Unterstützung biete, eine Argumentationshilfe und Legitimation kantonaler Massnahmen darstelle und gar ein Instrument für kantonale Aktionen sein könne. *Andreas Stöckli* sprach denn auch vom «erheblichen Einfluss» des Völkerrechts auf die Kantone. Und dies nicht nur im Menschenrechtsbereich, sondern ebenso u.a. im Wirtschaftsrecht, bei der Entwicklung verschiedener Verfahren oder auch bei der Mitwirkung der Kantone. Verschiedene Panelteilnehmende erinnerten daran, dass die Kantone bezüglich der Anwendung des Völkerrechts nicht nur defensiv und bremsend wirken, sondern teils gar eine Vorreiterinnenrolle einnehmen. Dies gilt namentlich für den Sozialbereich. *Laura Knöpfel* hob die grosse Bedeutung der Kantone für die Umsetzung der Menschenrechte hervor – und dies sowohl für den rechtsetzenden als auch den rechtsanwendenden Bereich. Einerseits gehöre es zur täglichen Arbeit und den Kompetenzen der Kantone zu Themen zu legiferieren, die *auch* menschenrechtlich geschützt seien, andererseits würden sie dies auch explizit *wegen* entsprechenden völkerrechtlichen Verpflichtungen tun. Sie nahm die universelle Bedeutung der Menschenrechte auf, betonte aber gleichzeitig, dass sie für die Umsetzung auf eine regionale und lokale Anwendung angewiesen seien. Und dies gelte nicht ausschliesslich für föderalistisch strukturierte Staaten, sondern ebenso für zentralistisch organisierte Länder. Der häufig geäusserte Hinweis auf die Erschwernis des Föderalismus für die Umsetzung der Menschenrechte und die Beachtung des Völkerrechts ist also auch unter diesem Gesichtspunkt nur zum Teil richtig. Allerdings gibt es einen grossen Handlungsbedarf, was die verbesserte Koordination, die gegenseitigen Absprachen wie auch die

Zusammenarbeit anbelangt, wie dies *Evelyne Schmid* forderte und auf widerspruchslose Zustimmung der Panel-Teilnehmenden stiess: dies sowohl horizontal zwischen den Kantonen bzw. Gemeinden als auch vertikal zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden.

Ein wichtiges Überprüfungsinstrument für die Anwendung der völkerrechtlichen Verpflichtungen stellt das Berichtsverfahren dar, das viele Konventionen und Verträge vorsehen. Die Mitgliedstaaten haben alle paar Jahre einen ausführlichen Rapport einzureichen über ihre Tätigkeit in der vergangenen Periode sowie zur Umsetzung der Empfehlungen der jeweiligen internationalen Expertengremien. Dieses mehrstufige Verfahren ist für alle Beteiligten anspruchsvoll, aufwändig und – wie die Diskussionen auch an der Tagung eindrücklich zeigten – häufig mit Irritationen und Frustrationen verbunden: Zum einen machen Verwaltungs- und Regierungsvertreterinnen und -vertreter aller drei Ebenen die Erfahrung, immer wieder die gleichen Fragen beantworten zu müssen, und beklagen den Mangel einer echten Koordination sowohl auf Bundesebene als auch auf horizontaler Ebene zwischen den Kantonen und Städten. Zum andern werden die von den Überprüfungscommissionen gestellten Fragen nicht nur als ausufernd und teils mit unserem System wenig kompatibel wahrgenommen, sondern eine effektive Beantwortung mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen oft als nicht leistbar. Es wurden denn auch verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten sowohl auf interkantonaler Ebene als auch zwischen Bund und den Kantonen diskutiert, die die «Berichterstatterei» (*Evelyne Schmid*) einfacher und effizienter gestalten sollten. Symptomatisch war, dass das Thema Erstellen der Länderberichte auch an der Tagung so viel Raum und Zeit einnahm, dass die Folgeschritte nicht mehr zu Wort kamen. Denn mit der Berichterstattung selbst beginnt der Überprüfungsprozess erst richtig: Ihm folgen die in der Regel sehr ausführlichen und zahlreichen Empfehlungen der Fachausschüsse an die Regierungen mit vorgegebener Frist für die entsprechende Rückmeldung, wie die entsprechenden Vorschläge auch umgesetzt werden sollen. Diese bilden dann zusammen mit den Antworten der Regierungen wieder die Basis für die nächste Überprüfung. Ein besorgniserregendes Beispiel, wie nonchalant Regierungen mit dieser Pflicht zur Stellungnahme umgehen können, zeigte *Pascal Coullery* in seinem Referat auf: Der Schweiz wurde vom zuständigen Ausschuss empfohlen, im Rahmen der Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention vier Massnahmen zur Bekämpfung der Kinderarmut zu treffen (Oktober 2021, Schlussbericht zum 5. und 6. Staatenbericht, Empfehlung 38). Praktisch zur gleichen Zeit, in der das Bundesamt für Statistik die neuesten, erschreckenden Zahlen zur Armutverteilung in der Schweiz und damit zur Kinder- und Jugendarmut in unserem Land publiziert hatte (31. März 2025), führt die Antwort des Bundesrats statt geplanter Umsetzungsschritte einzig das Faktum an, dass der Ausschuss «mehrere Einzelempfehlungen» formuliert habe (14. März 2025). Er geht nicht nur materiell mit keinem Wort auf die Empfehlung zur Bekämpfung der Kinderarmut ein, geschweige kündigt er Konkretisierungsmassnahmen an; die Empfehlung ist ihm nicht einmal eine konkrete Nennung wert.

Je weiter fortgeschritten der Überprüfungsprozess ist und je konkreter die Massnahmen – aber auch die entsprechenden Lücken – sichtbar werden, desto weniger erfährt die breitere Öffentlichkeit von diesen Arbeiten. Medien interessieren sich mässig dafür, verstehen häufig auch zu wenig von der Materie. Parlamentarische Auseinandersetzungen mit den Empfehlungen und deren Umsetzung erfolgen nicht konsequent. Kostbares Wissen, wertvolle Anregungen und Quellen der Inspiration für eine verbesserte Umsetzung bleiben weitgehend ungenutzt. Es ist in erster Linie den spezialisierten NGO zu verdanken, dass sie sich in der Regel nicht nur mit eigenen Lageberichten einbringen, sondern anschliessend auch die Empfehlungen und deren staatliche (Nicht)Beachtung genau verfolgen und immer wieder an den entsprechenden Handlungsbedarf erinnern. Dass ihnen deswegen vorgeworfen wird, sich primär «politisch» zu betätigen und dies als Vorwand für die Kürzung der finanziellen Unterstützung dient, ist bedenkliche Realität.

5. Ausgangspunkt des Referats von *Pascal Coullery* bildete die Feststellung, die Schweiz sei dazu verpflichtet, das Recht auf ein soziales Existenzminimum in wichtigen Lebens-

bereichen (Existenzsicherung, Gesundheit, Kultur) umzusetzen und somit zu einer sozialintegrativen Gesellschaft beizutragen. Diese Verpflichtung gilt zum einen für den Bund, die Kantone und die Gemeinden. Letztere gehen bei der Prüfung der menschen- und völkerrechtlichen Konkretisierung oftmals vergessen, obwohl gerade sie für die Realisierung der Sozialrechte häufig unmittelbar und gegenüber der Bevölkerung besonders spürbar tätig sind bzw. sein sollten. Zum andern sind auf institutioneller Ebene sowohl die Parlamente, Regierungen und Verwaltungen als auch die Gerichte zu ihrer Einhaltung und Umsetzung angehalten. Im Gegensatz dazu steht die häufig fehlende völkerrechtliche Schulung und Ausbildung von Richterinnen und Richtern sowie von Anwältinnen und Anwälten, wie dies *Thomas Cottier* in der Publikumsdiskussion hervorhob. Oder auch die teils an Verweigerung grenzende Ignoranz zu völkerrechtlichen Bestimmungen, besonders in Verwaltungen und Gerichten, wie *Marisa Beyer* dies am Beispiel des UNO-Pakts I und dem darin enthaltenen Recht auf angemessene Unterkunft eindrücklich ausführte.

Am Beispiel des Rechts auf Existenzsicherung machte *Pascal Coullery* die grosse Diskrepanz zwischen der engherzigen Praxis des Bundesgerichts zum Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV) und der eigentlichen Bedeutung und ihrer konkreten Folgen des in mehreren Konventionen und Verträgen gewährten Rechts auf ein soziales Existenzminimum deutlich und konkretisierte beispielhaft die grosse Kluft zwischen dem völkerrechtlichen Anspruch auf sozialrechtliche Verpflichtungen und der gelebten Wirklichkeit. Denn das Recht auf Existenzsicherung umfasst nicht bloss die Gewährung biologisch-physischer Bedürfnisse, sondern berücksichtigt ebenso das soziale, gesellschaftliche Umfeld einer Person. Es enthält u.a. das Recht auf Teilnahme und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben und leistet damit einen Beitrag zu einer sozialintegrativen Gesellschaft.

Damit die verschiedenen Akteurinnen und Akteure das Völkerrecht vermehrt beachten und ihm Rechnung tragen, fordert *Pascal Coullery* entsprechende «Transferleistungen» namentlich für die Felder Ausbildung, Praxis und Politik. Eine nicht zu unterschätzende Aufgabe, aber auch die konkrete Möglichkeit, fällt dabei den Verwaltungen zu, die gerade in der Sozialpolitik mit ihren zahlreichen Ermessensentscheiden den Alltag der betroffenen Menschen nachhaltig beeinflussen.

In die gleiche Richtung zielt *Daniel Moecklis* Hinweis, dass es für die fruchtbare und zielführende innenpolitische Auseinandersetzung mit dem Völkerrecht in erster Linie Wissen, Erkenntnisvermittlung und Sensibilisierung brauche. Dazu gehört auch die Einbettung des nationalen Rechts und die Auseinandersetzung mit ihm im völkerrechtlichen Kontext (*Fanny de Weck*). *Laura Knöpfel* unterstrich ihrerseits die Bedeutung der entsprechenden Forschung sowie die dringliche Verbesserung der Datenlage.

Die verschiedenen Tagungsbeiträge – Referate, Paneldiskussionen und Publikumsvoten – setzten die einzelnen Fragestellungen nicht nur erkenntnisreich in einen Zusammenhang und vertieften differenziert Orientierungsstützen und Handlungsbedarf bei der Umsetzung des Völkerrechts auf nationaler Ebene. Deutlich wurde dabei auch, wie folgenscher ein gegenseitiges Auspielen des nationalen Rechts mit seinen Institutionen und des Völkerrechts ist und welche nachhaltige Schwächung der Grundrechte und Menschenrechte damit einhergeht. Es gibt nur *eine* Rechtsordnung; sie beinhaltet das Recht von Bund, Kantonen und Gemeinden wie auch das Völkerrecht. Und wir tun gut daran, diese *Einheit* jeweils vor Augen zu haben, zu berücksichtigen und zu verteidigen. Dann haben wir auch eher die Chance, die Feststellung und gleichzeitige Aufforderung von *Philip Grant* zu Beginn der Tagung, die Schweiz könnte Meisterin für eine *glaubwürdige* Berücksichtigung des Völkerrechts werden, sie hätte die verschiedenen Voraussetzungen dafür, in den Indikativ zu setzen: Machen wir uns dazu gemeinsam und je an unseren Orten auf den Weg.