

MENSCHENRECHTE – RASSISMUS – DEMOKRATIE
REDE VON PROF. RICCARDO JAGMETTI
ANLÄSSLICH DER VERLEIHUNG DES FISCHHOF-PREISES AM 5. MAI 1994

Menschenrechte

Wilhelm III und seiner Frau Maria II wurde ein Dokument zur Unterzeichnung vorgelegt und dazu auch gleich der Tarif erklärt: von der Anerkennung der Urkunde wurde die Krönung abhängig gemacht. Das war 1689 in England, und das Dokument war die Bill of Rights, die erste eigentliche Menschenrechtserklärung. So zufällig ist das nicht geschehen. Es war der Ausgang des Kampfes zwischen König und Parlament im 17. Jahrhundert. Eine Herausforderung hatte einer Antwort gerufen: der monarchische Absolutismus musste der Anerkennung von Wert und Eigenständigkeit des Individuums weichen, die Staatsmacht wurde begrenzt und an Regeln gebunden. Grundlage war die Wertordnung, die damals nicht völlig neu entwickelt wurde, sondern sich aus der kulturellen Tradition bis zurück zur griechischen Philosophie und aus den religiösen Grundlagen ergab.

Das Modell ist klassisch und gilt auch heute: die Rechtsordnung entwickelt sich nicht von selbst und auch nicht irgendwie. Sie hat Antworten auf die Herausforderungen der Gegenwart und der erkennbaren Zukunft zu geben; und diese Antworten haben sich nach der Wertordnung zu richten, auf der unsere Gesellschaft aufgebaut ist. Dabei muss nicht alles, was als richtig erkannt wird, in staatlichem Recht seinen Niederschlag finden. Der Gesetzgeber hat unter den Regeln, die in einer Gesellschaft gelten sollen, zu unterscheiden zwischen denen, die in die Rechtsordnung aufzunehmen sind und damit nötigenfalls zwangsweise durchgesetzt werden, und jenen, deren Beachtung er der Einsicht und Verantwortung des Einzelnen überlassen kann. Wenn es aber darum geht, die Staatsmacht zu begrenzen und zu binden, braucht es feste Regeln in der Rechtsordnung selbst. Die Beachtung der Menschenrechte gehört gewiss zur moralischen Ordnung; sie muss aber auch durch die Rechtsordnung verbindlich gewährleistet werden.

Das ist nach dem englischen Vorbild dann zunächst in Amerika geschehen mit der Virginia Bill of Rights 1776 und dann den Zusatzartikeln von 1791 zur Unionsverfassung. Die Sklaverei freilich ist in den Vereinigten Staaten erst durch den Verfassungszusatz von 1865 abgeschafft worden. - Auf dem europäischen Kontinent fanden die Menschenrechte erstmals ihren Niederschlag in der "Déclaration des droits de l'homme et du citoyen" von 1789, die in die späteren französischen Verfassungen integriert worden ist.

Die Schweiz hat sich dann angeschlossen. Unsere ersten nationalen und kantonalen Gewährleistungen waren allerdings wenig innovativ und zum Teil äusserst bescheiden ausgebildet. Der Durchbruch aus eigener Kraft wurde erst mit der Regeneration nach 1830 erzielt und fand in der Bundesverfassung von 1848 seinen noch unvollkommenen Ausdruck. Mit den Menschenrechten verhielt es sich wie mit der Gewaltenteilung und dem Föderalismus. Die Schweiz war nicht ihr Ursprungsland. Es scheint, dass unsere Stärke im staatspolitischen Bereich mehr in der Umsetzung von Ideen in die Wirklichkeit als in der Entwicklung von Neuerungen liegt. Erst bei der Darstellung der Demokratie wird ein helvetisches Ursprungszeugnis auszustellen sein.

Verwirklicht aber wurde die Wertordnung dann durch Gewährleistung verfassungsmässiger Rechte, die nicht nur Programm sind und auch nicht allein den Gesetzgeber zum Handeln verpflichten, sondern dem Individuum einen durchsetzbaren Anspruch verschaffen. Der Berechtigte kann seine Rechte mit allen ordentlichen Rechtsmitteln geltend machen; gegen ihre Verletzung durch kantonale Verfügungen und Erlasse kann er die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht ergreifen, wenn kein anderer Weg mehr offen steht. Das ist nicht graue Theorie, sondern Praxis. 2102 staatsrechtliche Beschwerden wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte hat das Bundesgericht in unserem wohlgeordneten Staat letztes Jahr entschieden; zum Vergleich sei erwähnt dass die Zahl der Entscheide über Berufungen in Zivilsachen 618 (also weniger als ein Drittel) betrug. Heikle Abgrenzungen wechseln ab mit Fragen, bei denen man kaum an eine Menschenrechtsverletzung denken mag. Vom Dispens eines islamischen Mädchens vom Schwirnmunterricht unter dem Gesichtspunkt der Religionsfreiheit über verschiedene Eigentumsbeschränkungen bis zum Ausschluss der Öffentlichkeit vom Strafprozess gegen einen Journalisten, zum Briefverkehr eines Strafgefangenen, zur Abstufung von Jagdbühnen nach dem Wohnsitz und zu andern Fragen reicht die Palette veröffentlichter (also grundsätzlicher) letztjähriger Entscheide. Ein ausgebauter Schutz liegt demnach vor. Das bedeutet aber nicht Stillstand. Im innerstaatlichen Bereich wird empfohlen, den verfassungsmässigen Rechten auch Wirkung unter Privaten zu geben, was beispielsweise zur Ablösung des zivilrechtlichen Schutzes der Persönlichkeit durch

einen öffentlich-rechtlichen Schutz führen würde, wozu kein zwingender Grund besteht. Staatlichen Leistungen das Gewicht eines Grundrechts zu geben, ist ein weiteres Postulat. Ein verfassungsmässiges Recht auf soziale Sicherheit etwa liesse sich aber nicht durch Klage beim Richter durchsetzen, ohne dass der Gesetzgeber die Ansprüche zunächst umschrieben hätte. So ist das heutige System der verfassungsrechtlichen Gesetzgebungsaufträge ebenso sinnvoll und vermeidet, dass ein Recht gewährleistet wird, das doch kein Recht ist.

Die wesentlich wichtigere Tendenz ist jene der Internationalisierung des Schutzes der Menschenrechte. Man dachte nach der Phase des Übergangs zum verfassungsmässigen Rechtsstaat von der Mitte des letzten Jahrhunderts an mehr an den Ausbau der Staatstätigkeit als an deren Begrenzung. Die Neugestaltung des Schulwesens auf allen Stufen hatte mit der Regeneration eingesetzt; die Lage der Arbeitnehmer im frühen Zeitalter der Industrialisierung rief dringenden Schutzmassnahmen; der Ausbau des Sozialstaates wurde zum allgemeinen Anliegen; Infrastrukturen waren zu erstellen. Dann aber trat in den zwanziger und vor allem in den dreissiger Jahren unseres Jahrhunderts jenseits unserer Grenzen ein Wandel ein. Der Staat wurde als Machtinstrument in einer grauenhaften Weise übersteigert und missbraucht. Imposante Infrastrukturen hatten als Rechtfertigung zu dienen, konnten aber nicht über das Unrecht und das Leid hinwegtäuschen, das Menschen angetan wurde. Wenn wir heute zusammenkommen, ist es recht eigentlich im Gedenken an das, was damals geschah und sich dann weiter steigerte zum Völkermord und zu Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Den Missbrauch der Staatsmacht zu verhindern, wurde danüt zum internationalen Anliegen, und zwar nicht mehr blogs um Machtsphären gegeneinander abzugrenzen, sondern um die Ausübung der hoheitlichen Gewalt innerhalb des jeweiligen Staatsgebietes völkerrechtlich an Schranken zu binden.

Den Anfang machten die Vereinten Nationen in ihrer Charta von 1945 und in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948. Die Charta ist freilich eine rein programmatische Festlegung; um einen von den Staaten zu ratifizierenden völkerrechtlichen Vertrag handelt es sich nicht. So wurde auch nicht gegen die Sowjetunion eingeschritten. Bindende Internationale Pakte sind im Schosse der UNO 1966 abgeschlossen worden, über bürgerliche und politische Rechte der eine, über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der andere. Die Schweiz ist ihnen beigetreten, wie sie auch das UNO-Abkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung ratifiziert hat. Am 9. März 1993 hat der Ständerat als Zweitrat das Internationale Übereinkommen vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung einstimmig genehmigt, dessen Ratifikation aber bis zum Vorliegen des Abstimmungsergebnisses über die entsprechende Revision des Strafgesetzbuches aufgeschoben worden ist. Sowohl der Pakt über bürgerliche und politische Rechte als auch jener gegen die Rassendiskriminierung sehen vor, dass die Staaten die Kompetenz der in beiden internationalen Abkommen vorgesehenen Ausschüsse zur Entgegennahme und Erörterung individueller Mitteilungen anerkennen können. Von dieser Möglichkeit hat die Schweiz einstweilen keinen Gebrauch gemacht, weil zunächst Erfahrungen gesammelt werden, sollen. Selbstverständlich aber sind die Vertragsstaaten auch ohne die Möglichkeit der Intervention des Individuums vor einem internationalen Gremium an die Abkommen gebunden.

Konsequenter ist die Durchführung der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950. Sie ist zusammen mit den Genfer Rotkreuz-Konventionen von 1949 und dem Flüchtlingsabkommen von 1951 darauf ausgerichtet, dass nie mehr geschehen darf, was vor und während des zweiten Weltkrieges geschehen ist. Die EMRK ist aber nicht nur Antwort auf diese erschütternde Erfahrung, sondern wurde als Ausdruck der gemeinsamen Wertordnung Kernstück des im Jahr zuvor geschaffenen Europarates. Die Schweiz hat sich Zeit genommen: dem Europarat ist sie 1963 beigetreten, der EMRK 1974. Die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet das Recht, eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz einzulegen. Darüberhinaus sind die Europäische Kommission für Menschenrechte und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte als internationale Instanzen eingesetzt worden. Wer in seinen Rechten verletzt ist, kann sich nach Erschöpfung des nationalen Instanzenzuges an die Kommission wenden; stellt diese eine Menschenrechtsverletzung fest, kann der Fall - vereinfacht ausgedrückt - durch die Kommission oder den betroffenen Staat an den Gerichtshof weitergezogen werden.

Global und kontinental waren es gemeinsame Wertvorstellungen, die zur Entwicklung des internationalen Schutzes der Menschenrechte geführt haben. Dass die Durchführung auf der europäischen Ebene weiter entwickelt ist als im weltweiten Rahmen, ist nicht erstaunlich, weil die Gemeinsamkeiten im engern Bereich grösser sind als im weiteren. Aber eines zeigt sich klar: ein Mindestmass ist nicht Ausdruck einer kulturellen Tradition oder der Verankerung in einem bestimmten Glaubensbekenntnis, sondern schlicht Ausdruck der Menschlichkeit. Wir

haben aufbegehrt als auf dem Tiananmen-Platz Menschen von Panzern buchstäblich niedergewalzt worden sind, nicht weil wir unsere Vorstellungen auf andere übertrugen, sondern weil wir darin die Verletzung der Grundordnung sahen, die für alle Menschen gelten muss. - Wir pflegen uns als Schweizer eingehend zu besinnen, bevor wir uns verpflichten. Das ist klug; aber wir dürfen deswegen nicht vergessen, dass uns die Werte mit andern verbinden, dass die Auffassung über die Menschlichkeit an unsern Grenzen nicht halt macht, dass wir Gemeinsames nicht nur feststellen dürfen, sondern uns dazu auch bekennen sollten. Unserer Konzeption der internationalen Gewährleistung entspricht es, bei der Ahndung schwerwiegender Verstösse nicht abseits zu stehen. So hat der Bundesrat am 2. Februar 1994 beschlossen, die autonome Anwendung der Resolution 827 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und der Statuten des ad hoc-Tribunals für Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien vorzubereiten. Weil darin eine wesentliche religiös-rassistische Komponente liegt, leitet diese Feststellung über zum zweiten Gesichtspunkt.

Rassismus

Rassismus wurde nach 1933 im damaligen Deutschland zum Staatskult mit seinen schrecklichen Folgen. Aber auch ohne totale Menschenverachtung dieser Art sind staatliche Ausgrenzungen nach Rasse, Hautfarbe, Abstammung, nationalem Ursprung oder Volkstum (nach den Kategorien des Übereinkommens) mit unserer Wertordnung nicht zu vereinbaren, weil sie der Rechtsgleichheit als einem der Grundprinzipien unseres Gesellschaftsverständnisses widersprechen. Das ist in der Schweiz bei der Bildung des Bundesstaates ' bekanntlich noch nicht konsequent anerkannt worden. Wohl bestimmte Art. 4 der Bundesverfassung schon 1848 im zweiten Satz: "Es gibt in der Schweiz keine Untertanenverhältnisse, keine Vorrechte des Orts, der Geburt, der Familien oder Personen". Aber nach Art. 41 gewährleistete der Bund "allen Schweizern, welche einer der christlichen Konfessionen angehören, das Recht der freien Niederlassung im ganzen Urnfange der Eidgenossenschaft". So ganz gleich waren die Schweizer also nicht, bis Frankreich beim Abschluss des Niederlassungsvertrages auf der Gleichheit beharrte und die Schweiz durch Verfassungsänderung von 1866 die Niederlassungsfreiheit ohne religiöse Einschränkung gewähren musste. Etwas anderer Art waren die konfessionellen Artikel, die Ausdruck des Kulturkampfes gewesen waren und erst 1973 aus dem Verfassungstext verschwanden. Staatliche Atisgrenzungen dieser Art lassen sich durch die Gewährleistung von Menschenrechten auf nationaler und internationaler Ebene bekämpfen. Der Gleichheitsartikel 4 unserer Bundesverfassung trägt diesem Anliegen voll Rechnung, denn er gilt nicht nur für Schweizerbürger, sondern für jedermann, soweit nicht das Aufenthalts- und das Berufsrecht im zulässigen Rahmen Schranken setzen. Die Religionsfreiheit hat das Bundesgericht in verschiedenen neueren Entscheiden veranlasst die Grenze zwischen gesellschaftlicher Integration und individueller Haltung nach dem Glaubensbekenntnis zu ziehen. Dass wir uns auch international an diese Regeln halten wollen, hat die Schweiz dadurch bekundet, dass sie sich entsprechenden Abkommen angeschlossen hat. Konsequenterweise hat die Bundesversammlung 1992/93 das schon erwähnte Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung genehmigt.

Schwieriger zu erfassen sind rassistische Vorgänge dort wo Menschen durch ihr Verhalten andere Menschen aus Motiven der Rasse, der Ethnie oder der Religion in ihrer Persönlichkeit und Würde schwer treffen. Schlimm sind vor allem kollektive Handlungen dieser Art, wie die internationale Erfahrung lehrt. Hier greift der Persönlichkeitsschutz von Art. 28 ZGB. Doch ist die Bestimmung höchst abstrakt formuliert und erlaubt das Einschreiten nur gegen die einzelnen Beteiligten mit entsprechender Beweislast und unter Anrufung des Zivilrichters in jedem einzelnen Fall. Auch die Grundsätze des Vertragsrechts nach Art. 19 und 20 OR vermögen den Sachverhalt nicht voll zu erfassen. So musste ein strafrechtlicher Schutz geschaffen werden, der durch Ergreifen des Referendums bekämpft worden ist und nun in der öffentlichen Diskussion bekämpft wird. Die Bundesversammlung hat Art. 261bis StGB am 18. Juni 1993 zugestimmt, mit 114:13 Stimmen im Nationalrat mit 34:0 Stimmen im Ständerat. Die Bestimmung ist in der parlamentarischen Beratung umgestaltet worden, um den Bedenken Rechnung zu tragen, dass eine kleinliche Handhabung die Meinungsäusserungsfreiheit einschränken könnte. Ich frage Sie nun aber, wo noch von einer solchen Gefahr die Rede sein kann, wenn - vereinfachend ausgedrückt - mit Strafe bedroht werden:

- der öffentliche Aufruf zu Hass oder Diskriminierung;
- die öffentliche Verbreitung von Ideologien zur systematischen Herabsetzung oder Verleumdung von Angehörigen einer Rasse, Ethnie oder Religion sowie die

- Organisation oder Förderung entsprechender Propagandaaktionen oder die Teilnahme an solchen;
- die öffentliche Herabsetzung oder Diskriminierung von Personen oder Gruppen in einer gegen die Menschenwürde verstossenden Weise;
- die Verleugnung oder gröbliche Verharmlosung von Völkermord oder von andern Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie der Versuch, solches zu rechtfertigen;
- die Verweigerung einer der Allgemeinheit angebotenen Leistung auf Grund von Rasse, Ethnie oder Religion.

Nochmals: Die Rechtsordnung hat Antworten auf die Herausforderungen der Gegenwart und der erkennbaren Zukunft zu geben, und der Gesetzgeber hat sie aus der Wertordnung heraus zu entwickeln. Der Wertordnung ist die Bundesversammlung gefolgt und sie hat nicht "Vorschriften auf Vorrat" aufgestellt und auch keine Verwaltungstätigkeit organisiert, sondern hat einfach Strafbestimmungen erlassen. Wenn diese nie zur Anwendung kommen müssen, können wir nur sagen: umso besser.

Auf diesem Weg werden Individuum und Gruppe geschützt, damit sie nicht den erwähnten schwerwiegenden Beeinträchtigungen wegen Rasse, Ethnie oder Religion ausgesetzt sind. Vom gesellschaftspolitischen Standpunkt aus, ist damit das Ziel in meiner Sicht noch nicht erreicht, denn die demokratische Gesellschaft ist ein Ganzes. Das führt mich zum dritten und letzten Stichwort.

Demokratie

Demokratie ist unsere Staatsform, es ist die Gestalt, in der wir unsere Gemeinwesen aller Stufen organisieren. Wir haben sie in der Schweiz nach eigenen Vorstellungen geschaffen, denn hier gab es kaum Vorbilder. Abgesehen von genossenschaftlichen Strukturen im ländlichen Raum und von den Landsgemeinden ist die direkte Demokratie in der Schweiz aber nicht so früh verwirklicht worden, wie wir es im Rückblick gern sähen, sondern erst im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts, und zwar durch Umgestaltung der Zürcher Gemeinden zu Verbänden aller Einwohner 1865/66, durch die Annahme der geltenden demokratischen Kantonsverfassung 1869 und durch Einführung von Referendum und Initiative auf Bundesebene 1874/1891. Voll realisiert aber war das demokratische Prinzip erst mit der vollen Anerkennung des Stimm- und Wahlrechts der Bürgerinnen 1970/71.

Auch das demokratische Prinzip, ja dieses in besonderem Mass, ist Ausdruck der Wertordnung. Der Mensch ist in die kollektive Ordnung einbezogen und untersteht ihr; ohne sie lässt sich das menschliche Zusammenleben in der organisierten Gesellschaft nicht sinnvoll gestalten.

Demokratie bedeutet nun, dass der Einzelne der Ordnung nicht nur untersteht sondern dass er sie auch selbst mitgestaltet. Wenn die Menschenrechte die Staatstätigkeit begrenzen und binden, legt die demokratische Ordnung fest, dass die Staatstätigkeit von den Bürgern bestimmt wird.

Warum sollen es denn nur die Bürger und nicht alle sein? Der Grund ist einfach: zur Gemeinschaft gehört wer mit ihr verbunden ist, nicht einfach, wer zufällig anwesend ist. Die Zugehörigkeit bekundet, wer als Zuwanderer das Bürgerrecht annimmt. Wer das nicht will, bleibt Gast. Der Weg zum Einbezug in die Mitverantwortung führt meines Erachtens daher über die Vereinfachung der Einbürgerung, nicht aber über die Verleihung des Stimm- und Wahlrechts an jene, die vorübergehend da sind, aber sich nicht zur Gemeinschaft gehörig fühlen.

Da aber zeigt sich ein besonders aktuelles Problem unserer Gesellschaft, das auch mit der Herkunft sowie der Zugehörigkeit zu einer Ethnie zu tun hat. Wir erleben heute, wie viele Menschen bei uns in ihrer Gruppe bleiben und den Weg zur grösseren Gemeinschaft nicht finden; sie bleiben Fremde in unserm Land. Wir wollen sie nicht vereinnahmen und ihre Eigenständigkeit nicht geringschätzen; der Respekt vor dem andern muss auch hier gelten. Der multikulturellen Gesellschaft in diesem Sinne können wir ohne weiteres zustimmen; die Religionsfreiheit und die Gleichbehandlung aller schliessen die Anerkennung des Andersseins ein. Wenn aber der Bezug zum Gemeinwesen fehlt und dieses nur noch Dienstleistungsstelle ist, geht ein entscheidendes Element verloren, denn dann sind Bund, Kantone und Gemeinden nicht mehr die Organisationen der Gemeinschaft; dann kann auch die demokratische Staatsstruktur ihre Wirkung nicht mehr entfalten. Die Integration der Gemeinschaft wird damit zum aktuellen Anliegen besonderer Art.

Das gilt aber nicht nur für Gruppen, sondern auch für Individuen. Die Maschen im sozialen Netz, also im gesellschaftlichen Beziehungsgefüge halten nicht mehr so gut. Menschen suchen sich selbst, das ist höchst legitim und freut den Liberalen. Wenn sich dabei aber die Bezüge zur Gesellschaft lockern oder die Brücken gar abgebrochen werden, wird die Sache ernst. Dann vereinsamen Menschen mitten in der Grosstadt, dann verlieren sie den Halt, im Extremfall gleiten sie - leider nicht so selten - ins Drogenelend ab. Wer die Selbstverwirklichung als abschliessendes Ziel lobt und das Gemeinschaftsbewusstsein gering schätzt fördert diese Entwicklung nicht einfach zu sich selbst, sondern weg von der Gemeinschaft.

Der Einbezug in die Gemeinschaft ist Voraussetzung für die Beteiligung am Gemeinschaftlichen und für die Mitverantwortung im Staat. Das mag nach dem Bekenntnis eines alten Demokraten tönen, und es ist auch durchaus so gemeint. Aber es ist nicht ein nostalgischer Blick zurück in eine Zeit, in der man auch in unserm Land den Gemeinschaftssinn etwas übersteigert haben mag; es ist die Beurteilung des Politikers, der sich wünscht, dass die Gemeinschaft auch in Zukunft von den Menschen getragen wird, die sie bilden. Keiner darf ausgeschlossen und ausgegrenzt werden. Aber über den Schutz gegen rassistische Handlungen und andere Missbräuche hinaus wünsche ich mir eine Gesellschaft, in die der Einzelne nicht nur kraft hoheitlicher Ordnung einbezogen ist, sondern in die er sich einbezogen fühlt und die er mitträgt. Wir werden die Zukunft nicht durch Verhinderung des Bösen allein bewältigen; unerlässlich ist die Gestaltung des Guten in der gemeinsamen, demokratischen Verantwortung.