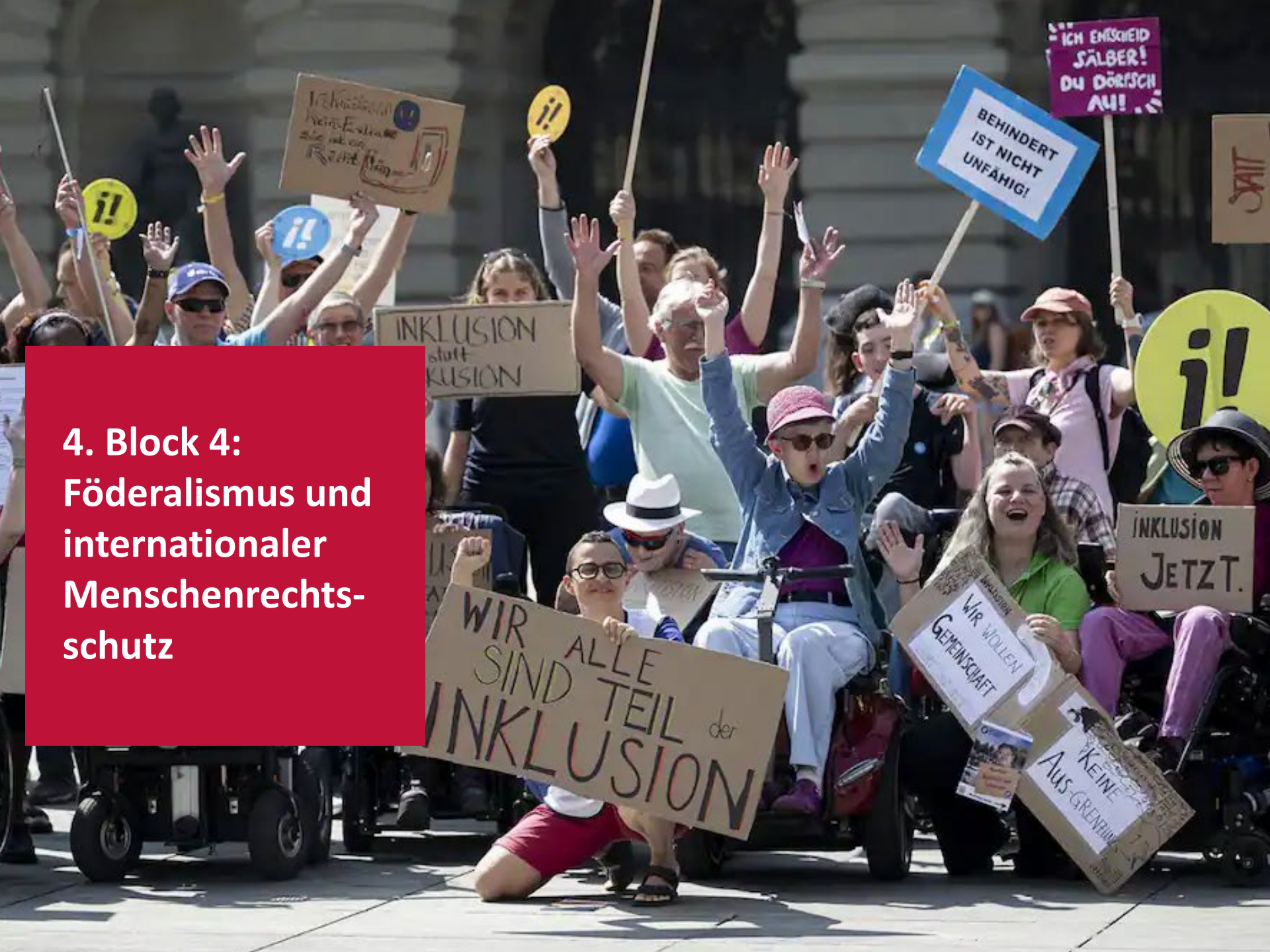


#### 4. Block 4: Föderalismus und internationaler Menschenrechts- schutz



# Wer bestimmt das Kindeswohl?

## UN-Kinderrechtsausschuss vs. Kantonale Behörden

- 2022 verfügte die Gesamtschulleitung einer Kreisschule den Eintritt einer 10-jährigen Schülerin, die an einer tetraspastischer Cerebralparese leidet, in eine Sonderschule.
- Das Bundesgericht (BGer 2C\_409/2024 vom 21.08.2025) bestätigt den Entscheid in letzter Instanz.
- UNO-Kinderrechtsausschuss ordnet im März 2026 vorsorglich den Verbleib in der Regelschule an.
- Kanton Aargau widersetzt sich diesem Entscheid.

# 4. Block 4: Föderalismus und internationaler Menschenrechtsschutz

- **Die internationale Kritik am Föderalismus – eine angespannte Beziehung** Eva Maria Belser
- **Konkordanz zwischen Menschenrechtsverwirklichung und Föderalismus – aus grundrechtsdogmatischer Perspektive** Nesa Zimmermann und Nicolò Alessi
- **L'engagement des parlements et des autorités cantonales en faveur des traités internationaux relatifs aux droits humains - Résultats d'un projet de recherche** Evelyne Schmid
- **Approche pratique de la mise en œuvre des droits de l'Homme dans la Suisse fédérale** Xavier-Baptiste Ruedin
- **Diskussions- und Fragerunde**





Institut für Föderalismus  
Institut du Fédéralisme  
Institute of Federalism

**SRF NEWS**

# Die internationale Kritik am Föderalismus – eine angespannte Beziehung

Prof. Dr. Eva Maria Belser  
3. Freiburger Föderalistentage  
4. September 2026



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT  
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

# Überblick

- Ein kurzer Rückblick auf die Frauenstimmrechtsfrage und die Bedingungen mehrstufiger Menschenrechtssysteme
- Föderalismus und Menschenrechte: Eine nicht erwiderte Zuneigung
- Der Mindeststandard – ein Instrument der Beziehungspflege mit beschränkter Tauglichkeit
- Der Umgang mit komplexen Menschenrechtsituationen
- Differenzierungsbedarf
- Flexible Hierarchien und die Wende zum Verfahren

SRF NEWS



# «Auch wir Appenzellerinnen!»

- 19. Jahrhundert: In den Parlamenten von Bund und Kantonen lehnen Männer verschiedene Vorstösse zur Einführung des Frauenstimmrechts ab
- 1918: Zwei Motionen auf Bundesebene erfolglos
- 1923: Beschwerde vor Bundesgericht erfolglos, Petitionen ergebnislos
- Verschiedenen Kantone lehnen das Frauenstimmrecht in “Volks”abstimmungen ab
- 1925 : weitere Beschwerde vor Bundesgericht erfolglos, weitere Petitionen ergebnislos
- 1934: „Die Unterlagen zum Frauenstimmrecht sind in der Schublade links.“
- 1958: Bundesrat und Bundesversammlung schlagen Einführung des Frauenstimmrechts vor
- 1959: Mehrheit der männlichen Stimmbevölkerung lehnt den Vorschlag ab





## **1957 stimmten im Dorf Unterbäch die ersten Schweizer Frauen ab – illegal, unter Protest der Männer, ihre Stimmen blieben unausgezählt**

1957 wurde auf nationaler Ebene über einen obligatorischen Zivildienst für Frauen abgestimmt. Allerdings durften sich die Frauen dazu nicht äussern.

Das fand Paul Zenhäusern, der damalige Gemeindepräsident von Unterbäch, nicht in Ordnung, schliesslich betraf die Vorlage die Frauen direkt. Und so erteilte er zusammen mit seinen Ratskollegen den Frauen kurzerhand ein einmaliges Stimmrecht – gegen den Willen der Landesregierung



# «Auch wir Appenzellerinnen!»

- Erste Kantone führen Frauenstimmrecht ein, andere Kantone folgen
- Bundesbehörden planen die Ratifizierung der EMKR mit einem Vorbehalt bezügl. Frauenstimmrechte, verbreitete (Frauen)Proteste
- 1971: Mehrheit der männlichen Stimmbevölkerung lehnt den Vorschlag ab
- 1974: Ratifikation der EMRK
- Sämtliche Kantone ausser AI haben das Frauenstimmrecht eingeführt

**«Wir befinden uns im Jahre 1990 n.Chr. Ganz Helvetien hat das Frauenstimmrecht eingefügt... ganz Helvetien? Nein! Ein von unbeugsamen Appenzellern bevölkerter Kanton hört nicht auf, dem Eindringling Widerstand zu leisten. Und das Leben ist nicht leicht für den Bund...»**

(frei nach Asterix)

# Erste Erkenntnisse: Föderale Systeme bieten Chancen für die Menschenrechte

- Kantone (und Vertragsstaaten) sind wichtige Triebkräfte für Verbesserungen im Bereich der Menschenrechte (**föderale Versuchslabore**)
- Kantonale (und nationale) Zuständigkeiten erlauben menschenrechtliche Verbesserungen, die auf nationaler (oder internationaler) Ebene nicht oder noch nicht möglich sind (**Vorreiterrolle**)
- Kantonale (und nationale) Handlungsspielräume erlauben bürgernahe und kontextangepasste Menschenrechtsentwicklungen (**demokratische Verankerung**).

# Erste Erkenntnisse: Föderale Systeme bergen Gefahren für die Menschenrechte

- Kantone (und Vertragsstaaten) können hinter gemeinsamen Standards der höheren staatlichen Ebene zurückbleiben (**föderale «Hinterhöfe»**)
- Die menschenrechtliche Situation ist nicht im ganzen Land/in allen Vertragsstaaten die gleiche (**Ungleichheit bei der Verwirklichung der Menschenrechte**)
- Kantone und Vertragsstaaten können undemokratische Entscheidungen fällen (**demokratische Defizite**)



# Föderalismus und internationale Menschenrechte – eine angespannte Beziehung

- Internationale Akteure (Gerichte, Vertragsorgane, zivilgesellschaftliche Akteure) stehen dem Föderalismus meist **skeptisch** gegenüber
- Stein des Anstosses: **ungleiche Verwirklichung** (nicht Verletzung)

# Kategorisierung internationaler Empfehlungen

(Eva Maria Belser, Why the Affection of Federalism for Human Rights Is Unrequited and How the Relationship Could Be Improved, 2021)

## Föderalismusblind

Pflichten gelten im gesamten Staatsgebiet, unabhängig von der inneren Organisation.

**Verantwortung des Staates**

## Föderismuskritisch

Föderalismus gilt als besondere Umsetzungserschwerernis; gefordert werden Koordination, Aktionspläne und Harmonisierung.

**Nationale Steuerung**

## Föderalismusfeindlich

Kantonale Zuständigkeiten und daraus entstehende Unterschiede werden als Problem behandelt; gefordert werden einheitliche Regeln

**Vereinheitlichung als Ziel**

# Föderalismuskritische Empfehlung

## ■ CRC/C/CHE/C/5-6 (2021)

«8. Dem Ausschuss ist bewusst, dass die Kinderpolitik vorwiegend in der Zuständigkeit der Kantone liegt, er ist jedoch der Ansicht, dass eine **umfassende Kinderrechtspolitik und -strategie auf Bundesebene** als Grundlage für kantonale Vorhaben und Strategien dienen könnte. [...]

9. [...] Der Ausschuss verweist auf seine früheren Empfehlungen und empfiehlt dem Vertragsstaat:

(a) auf **Bundesebene eine Kinderrechtsstelle einzusetzen mit einem klaren Auftrag und genügend Befugnissen, um alle Aktivitäten im Zusammenhang mit der Umsetzung der Konvention auf bereichsübergreifender, nationaler und kantonaler Ebene zu koordinieren und die obengenannte umfassende Kinderrechtspolitik und -strategie umzusetzen.**»

# Föderalismusfeindliche Empfehlungen

## ■ CEDAW/CO/CHE/CO/6 (2022)

«11. Der Ausschuss begrüsst die vom Vertragsstaat ergriffenen Massnahmen zur Stärkung der Umsetzung und Sichtbarkeit des Übereinkommens auf Bundesebene [...] Er nimmt die auf lokaler Ebene unternommenen Anstrengungen zur Stärkung der Sichtbarkeit des Übereinkommens zur Kenntnis [...]. Der Ausschuss erkennt zwar die Unabhängigkeit der Schweizer Kantone gegenüber dem Bund an, **stellt jedoch mit Besorgnis fest, dass bei der Umsetzung des Übereinkommens grosse Unterschiede zwischen den Kantonen bestehen.**

12. Unter Berücksichtigung der rechtlichen Verantwortung und der Führungsrolle des Bundes **empfiehlt** der Ausschuss dem Vertragsstaat, **die wirksame Koordination seiner Strukturen auf allen Ebenen zu verstärken, um eine einheitliche Umsetzung des Übereinkommens sicherzustellen.»**

# Die Theorie des Mindeststandards als Instrument der Beziehungspflege

- Es gibt einen Mindeststandard (eine «**Untergrenze**») an Menschenrechtsschutz, der in allen Vertragsstaaten/in allen Kantonen gewährleistet sein muss.
- Jedem Staat, jedem Kanton steht es frei, über den Mindeststandard hinauszugehen (meist verpflichten (progressive) Verwirklichungspflichten sie sogar dazu).
- **Ungleichheiten** (ungleiche Standards, ungleiche Tempi, etc.) **sind zu tolerieren (bzw. zu begrüßen), wenn sie den Mindeststandard überschreiten.**

Unterschiede zwischen den Kantonen sind völkerrechtlich irrelevant, soweit und solange kein Kanton den völkerrechtlichen Minimalstandards unterschreitet.



# **Die Theorie des Mindeststandards ist den meisten Menschenrechtssituationen nicht gewachsen**

- Es gibt **verschiedene Arten von Menschenrechten**
- Es gibt **verschiedene Arten von Menschenrechtsverpflichtungen:**

**Die meisten Menschenrechtssituationen sind komplex:  
Sie betreffen verschiedene Menschenrechte und  
Menschenrechtsverpflichtungen**

# Einige Illustrationen

- **Verbot der Burka (Verbot des Kopftuchs an Schulen)**
  - + überschreitet den Minimalstandard Geschlechtergleichstellung
  - unterschreitet den Minimalstandard Religionsfreiheit
- **Schutz vor häuslicher Gewalt**
  - + überschreitet den Minimalstandard Rechts auf Integrität und auf Leben
  - unterschreitet den Minimalstandard Rechts auf Privatsphäre
- **Verbot/Einschränkung des Schwangerschaftsabbruchs**
  - + überschreitet den Minimalstandard des Rechts auf Schutz des Lebens (des ungeborenen Menschen)
  - unterschreitet den Minimalstandard des Rechts auf persönliche Freiheit der schwangeren Person

# Einige Illustrationen

- **Verbot rassistischer Rede**

- + überschreitet den Minimalstandard des Rechts auf Schutz vor Diskriminierung und Gewalt
- unterschreitet den Minimalstandard Meinungsäusserungsfreiheit

- **Geschlechter- und andere Quoten**

- + überschreitet den Minimalstandard Gleichstellung (und gleichberechtigte Mitwirkung)
- unterschreitet den Minimalstandard Gleichstellung (und politische Rechte)

- **MieterInnenschutz und Arbeitnehmendenschutz**

- + überschreitet den Mindeststandard Rechts auf Wohnung, Recht auf Arbeit zu angemessenen Bedingungen
- unterschreitet den Mindeststandard Wirtschaftsfreiheit und Eigentumsgarantie

# Wer hat in komplexen Menschenrechtssituationen das letzte Wort?

- **Praxis des EGMR: Unterschiedliche Prüfungsmassstäbe / unterschiedlicher Spielraum für nationale Ermessensausübung, abhängig von:**
  - dem betroffenen **Recht** (z. B. strenge Prüfung beim Diskriminierungsverbot; grosser Ermessensspielraum in familienrechtlichen Fällen bzw. bei der Religionsfreiheit)
  - Achtung **tiefgreifender Vielfalt**
  - Vorhandensein oder Fehlen eines **europäischen Konsenses**
  - Qualität des nationalen Entscheidungsprozesses (**«verfahrensrechtliche Wende»**):
    - Hat eine bewusste und differenzierte Abwägung der verschiedenen betroffenen Menschenrechtsinteressen stattgefunden?
    - Wurden die Interessen und Standpunkte besonders betroffener und schutzbedürftiger Gruppen gebührend berücksichtigt?

# Ein Blick in die Zukunft: Flexible Hierarchien und eine Wende hin zum Verfahren

In einfachen Menschenrechtssituationen können – und sollen – lokale, kantonale und nationale Akteure über die von kantonalen, nationalen und internationalen Akteuren festgelegten Mindeststandards hinausgehen.

Ungleichheiten («nach oben»), die sich daraus ergeben, sind rechtlich unbedenklich (bzw. geboten).

# Ein Blick in die Zukunft: Flexible Hierarchien und eine Wende hin zum Verfahren

- Keine staatliche Ebene und kein Akteur verdient blindes Vertrauen.
- Normative Hierarchien sollten nicht starr, sondern flexibel sein.
- Die Frage, wer das letzte Wort hat, hängt davon ab, wer was sagt.
- Massgebend sind:
- **Verfahrensrechtliche Legitimität:** Qualität der (demokratischen) Entscheidungsfindung, Einbezug betroffener, schutzbedürftiger und marginalisierter Gruppen, etc.
- **Substantive Legitimität:** Auswirkungen auf die Menschenrechte schutzbedürftiger und marginalisierter Personen und Gruppen, kontextspezifische Abwägung, etc.