

Schweizerische Menschenrechtsinstitution

info@isdh.ch
isdh.ch

Kantone als Labore für Menschenrechte

Eine Tour de Suisse kantonaler Grundrechte

Schweizerische Menschenrechtsinstitution

Freiburg, 10. September 2025
© ISDH und bei den Autor*innen
ISO 26324

Über die SMRI

Die SMRI ist die unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution der Schweiz. Sie hat den Auftrag, die Interessen aller Bevölkerungsgruppen zu vertreten und sich für deren Rechte einzusetzen.

isdh.ch

Zitiervorschlag

Namen der Autor*innen, in: Knöpfel et al., Kantone als Labore für Menschenrechte, Publikation der SMRI, Freiburg 2025

Lizenzierungen



Gesamte Studie



Ausschnitte

Dr. Laura Knöpfel, Advokatin (Hrsg.)
Leitung Forschung und Beratung

Dr. Stefan Schlegel
Direktor

Dr. Judith Kopp
Mitarbeiterin Forschung und Beratung

Rubina Lanfranchi
MLaw, Mitarbeiterin Forschung und Beratung

Nina Peier,
M.A., Mitarbeiterin Forschung und Beratung

Lucien Schönenberg
M.A., Mitarbeiter Forschung und Beratung

Vorwort	1
Auftakt	3
Recht auf familienergänzende Tagesbetreuung im Kanton Basel-Stadt	6
Recht auf Verwendung der italienischen Gebärdensprache im Kanton Tessin	8
Recht auf würdiges Sterben im Kanton Waadt	10
Recht auf gesunde Umwelt im Kanton Genf	12
Recht auf Mindestlohn im Kanton Tessin	14
Recht auf Wohnen im Kanton Basel-Stadt	16
Rechte älterer Menschen im Kanton Freiburg	18
Recht auf digitale Integrität im Kanton Neuenburg	20
Schlusswort	22
Literaturverzeichnis	27
Materialverzeichnis	28

Vorwort

Florence Nater, Regierungsrätin,
Vizepräsidentin der Konferenz der Kantonsregierungen

Wir wissen es: Das politische System der Schweiz ist in mehrfacher Hinsicht einzigartig und bietet vielfältige Handlungsspielräume. Die Kantone sind dabei nicht einfach Gliedstaaten – sie sind 26 eigenständige Republiken. Viele von ihnen heissen offiziell so, unter anderem mein Kanton, der offiziell «République et canton de Neuchâtel» heisst.

Der Begriff «Republik» steht nicht nur für Geschichte und Freiheit, sondern auch für ein bestimmtes Verständnis für die «gemeinsame Sache». Er beschreibt den Zusammenschluss einzelner Menschen, zum Wohle aller. Der zentrale Gedanke einer Republik ist, dass sie denjenigen zu dienen hat, die ihr anvertraut sind, nicht denjenigen, denen sie anvertraut ist. Mit anderen Worten: Die Kernaufgabe einer Republik besteht darin, ihre Einwohner*innen und somit deren Grundrechte zu schützen.

Im Alltag, in dem Kantone oft vor allem als regionale Verwaltungseinheiten wahrgenommen werden, geht diese Kernaufgabe manchmal etwas vergessen. Aber wer die Verfassung eines Kantons aufschlägt, stellt fest, dass diese in aller Regel einen vollständigen Grundrechtskatalog enthalten, wie sich das für eine ordentliche Republik gehört. Auch wenn die in diesen Katalogen aufgeführten Rechte als selbstverständlich erscheinen mögen, spiegeln sie ein politisches System wider, das den Menschen ins Zentrum stellt. Und in ihnen können wertvolle Schätze verborgen liegen.

Denn der Charakter der Kantone als eigene kleine Republiken bedeutet, dass sie souverän sind, soweit nicht ihre Souveränität durch den Bund eingeschränkt ist. Und das heisst nicht zuletzt, dass sie beim Schutz der Grundrechte weiter gehen können als die Bundesverfassung und so zu deren Stärkung beitragen können.

Der grundrechtliche Schutzstandard in der Schweiz ist daher – in einem positiven Sinne – uneben. Diese Unebenheit ist politisch sehr wichtig, denn sie erlaubt es unterschiedlichen Kantonen mit unterschiedlichen Eigenschaften, Geschichten und Sensibilitäten, Pionierleistungen in unterschiedlichen menschenrechtlichen Bereichen zu erbringen. Sie spiegelt die Vielfalt politischer Vorstellungen, die Anliegen der Bevölkerung und die unterschiedlichen Lebensrealitäten der Bewohner*innen wider. Ob klein oder gross – jede dieser 26 Republiken hat denselben Gestaltungsspielraum und dieselbe Freiheit, die Menschenrechte weiterzuentwickeln.

Oft sind diese Neuerungen wirkliche Pionierleistungen. Ein grosser Teil ihres Wertes besteht darin, auf den Diskurs einzuwirken, eine Rolle in der kollektiven

Bewusstseinsbildung zu spielen und die Beachtung aller Menschen zu stärken. Das gilt umso mehr, als diese Grundrechte alle das Resultat von Volksabstimmungen sind. Sie sind daher die Errungenschaft einer lokalen Bevölkerung und oft besonders engagierten Bürger*innen, wie aus den Testimonials in den nachfolgenden Texten hervorgeht. Indem sie den Kreis der Grundrechte stetig erweitern, zeigen sie die Bedürfnisse der Bevölkerung auf – und die Notwendigkeit, ihnen mit Antworten in ihren jeweiligen Verfassungen Nachachtung zu verschaffen.

Natürlich sind bei den Menschenrechten internationale Standards wichtig und wertvoll. Aber kantonale Grundrechte haben diese Besonderheit, das Resultat von lokalem Engagement zu sein. Sie sind nicht nur *für* die Bevölkerung, sie sind auch *von* der Bevölkerung. Das gibt ihnen eine Vitalität und eine besondere republikanische Qualität. Diese Vitalität ist ein wichtiger Faktor dafür, dass kantonale Grundrechte von einem Kanton in den anderen ausstrahlen und dort aufgegriffen werden. Dabei schärfen sie nach und nach die vielen Facetten der individuellen Integrität, auch jene, die sich aus dem gesellschaftlichen Wandel ergeben. So hat der Kanton Neuenburg im Jahr 2024 beschlossen, den Schutz der digitalen Integrität in seine Verfassung aufzunehmen – in Anlehnung an den Kanton Genf. Heute finden ähnliche Überlegungen in den Kantonen Waadt, Basel-Stadt, Zürich, Zug, Jura und Wallis statt. Eine schöne Illustration der Dynamik, die 26 Republiken unseres Landes entfalten!



Florence Nater, Regierungsrätin

Auftakt

Laura Knöpfel

Die Schweiz ist ein föderalistischer Staat – das zeigt sich nicht nur in ihrer politischen Organisation, sondern auch im Menschenrechtsschutz. Während die Bundesverfassung den Mindeststandard an Grundrechten definiert, bieten die Kantonsverfassungen Raum für weitergehende Garantien. Zahlreiche Kantone haben diesen Raum genutzt und Grundrechte geschaffen, die auf Bundesebene nicht oder nur eingeschränkt existieren.

In dieser Artikelserie zeigt die SMRI, wie lokale Initiativen, gesellschaftlicher Druck oder politische Visionen dazu führten, dass die kantonalen Stimmbevölkerungen neue Grundrechte in ihren Kantonsverfassungen verankert haben – und wie diese Grundrechte den Alltag der Menschen prägen.

Die Serie macht sichtbar, dass es in der Schweiz durchaus auf den Wohnkanton ankommt, wenn es um den Schutz und die Verwirklichung der Menschenrechte geht. Indem sie aufzeigt, wie der Föderalismus als Labor für Menschenrechte wirken kann, will die SMRI Denkanstösse geben, wie die Menschenrechte in der Schweiz weiterentwickelt und gestärkt werden können.

Kantonale Grundrechte – ihre Geschichte, Rolle und Bedeutung

Der Schutz der individuellen Freiheitsrechte wurde in der Schweiz zunächst auf kantonaler Ebene verankert, bevor entsprechende Garantien auf Bundesebene Einzug hielten. Inspiriert durch die europäischen Ideen des Liberalismus der Regenerationszeit fanden ab 1830 Freiheitsrechte wie die Pressefreiheit, die persönliche Freiheit, die Eigentumsgarantie und das Petitionsrecht, teilweise auch die Religionsfreiheit und die Handels- und Gewerbefreiheit, Eingang in zahlreiche neue Kantonsverfassungen. Die Idee der individuellen Grundrechte gegenüber dem Staat ist somit älter als die moderne Schweiz. Es waren die kantonalen Verfassungen, welche die Grundlage für das heutige grundrechtliche Selbstverständnis der Schweiz bildeten.

Die Bundesverfassung von 1848 nahm diese kantonalen Entwicklungen auf und enthielt erstmals einzelne ausgewählte Freiheits- und Gleichheitsrechte. Mit der Totalrevision von 1874 wurde die Liste der Grundrechte in der Bundesverfassung erweitert und damit ein entscheidender Schritt in Richtung einer gesamtschweizerischen Verankerung getan.

Seit den 1960er Jahren hat das Bundesgericht den Grundrechtsschutz durch die Anerkennung ungeschriebenen Verfassungsrechts weiter ausgebaut. Diese grundrechtliche Rechtsprechung führte zwar zu einer Relativierung der kantonalen Bestimmungen, baute aber in vielen Fällen auf bereits bestehende Grundrechte in den Kantonen auf. Die Vorarbeiten zur Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 waren wiederum Anlass für gegenseitige Lern- und Rezeptionsprozesse zwischen Bund und Kantonen, sowie zwischen den Kantonen.

Auffallend ist, dass gerade im Bereich der sozialen Rechte zahlreiche Kantonsverfassungen von Anfang an weitergehende Garantien als die Bundesverfassung enthielten und bis heute in ihrem Schutz oft weiter gehen. Beispielsweise gewährte die St. Galler Verfassung von 1890 schon einen Anspruch auf Stipendien und Studiendarlehen, und die Verfassung des Kantons Jura von 1977 (aktuell gültig) verankerte das Recht auf Arbeit, das Recht auf Wohnung und das Recht auf Ausbildung. Das jüngste Beispiel ist das Recht auf Ernährungssicherheit, das die Genfer Kantonsverfassung seit dem Jahr 2023 garantiert.

Durchsetzung kantonaler Grundrechte

Die kantonalen Grundrechte entfalten nur dann eine rechtliche Wirkung, wenn sie auch tatsächlich durchgesetzt werden können.

Die erste Bundesverfassung legte zwar den Grundstein für die Einrichtung eines Bundesgerichts. Dessen Kompetenzen waren jedoch sehr beschränkt und betrafen nur das Privat- und Strafrecht. Eine Beschwerde wegen Verletzung der Grundrechte war grundsätzlich nur an den Bundesrat und dann an die Bundesversammlung möglich. Erst mit der Revision der Bundesverfassung von 1874 wurde das Bundesgericht zu einem ständigen Gericht und seine Kompetenzen wurden erweitert. Dazu gehörte unter anderem die Kompetenz des Bundesgerichts, neben den Grundrechten der Bundesverfassung auch die kantonalen Grundrechte auszulegen und mitzugestalten.

Bis heute ist das Bundesgericht nicht nur für die Durchsetzung der bundesrechtlich garantierten Rechte zuständig. Auch die kantonalen Grundrechte sind vor Bundesgericht einklagbar. Damit hat sich das Bundesgericht als zentrale Instanz in Fragen der Grundrechtsauslegung etabliert – unabhängig vom Ursprung der jeweiligen Garantie.

Inhalt der Serie «Kantone als Labore für Menschenrechte»

In dieser Artikelserie wirft die SMRI einen Blick auf kantonale Grundrechte, die über die bundesrechtlichen Mindeststandards hinausgehen – mal innovativ, mal visionär, aber immer das Ergebnis des föderalistischen, lokalen Gestaltungsspielraums.

Während acht Wochen beleuchtete die SMRI wöchentlich ein anderes kantonales Grundrecht: vom Recht auf eine gesunde Umwelt in Genf bis zur Anerkennung der italienischen Gebärdensprache und dem Mindestlohn im Tessin, von den Autonomie- und Persönlichkeitsrechten älterer Menschen in Freiburg bis zum Recht auf familienergänzende Kinderbetreuung und Recht auf Wohnen in Basel-Stadt, vom Recht auf digitale Integrität in Neuenburg bis zum Recht auf ein Sterben in Würde in der Waadt.

Diese Beispiele zeigen, dass trotz der mittlerweile umfassenden Verankerung der klassischen Grundrechte auf Bundesebene viele moderne Kantonsverfassungen nach wie vor eigene, weitergehende Grundrechte enthalten. Diese haben eine eigenständige Bedeutung und ihre Verletzung kann vor Bundesgericht geltend gemacht werden. Der Föderalismus wirkt hier als Labor der Menschenrechte. Er eröffnet jene Denk- und Handlungsräume, die es braucht, um den nationalen Grundrechtsschutz von unten nach oben weiterzuentwickeln und zu erneuern.

Quellen

- Brüschweiler Werner, «Bundesgericht», in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS) (Version vom 31.03.2016). Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/009631/2016-03-31/>, konsultiert am 24.03.2025.
- Edenharter Andrea, Der Schutz der Grundrechte in der Früh- und Konsolidierungsphase des schweizerischen Bundesstaates, in: Zeitschrift für neuere Rechtsgeschichte (ZNR) 40 (2018), S. 27–58.
- Häfelin Ulrich, Grundrechte in den Schweizer Kantonsverfassungen, in: Richard Novak, et al. (Hrsg.), Der Föderalismus und die Zukunft der Grundrechte, Hermann Böhlaus Nachfolger, Graz 1982, S. 27–49.
- Kley Andreas, «Menschenrechte», in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS) (Version vom 18.02.2021). Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/013979/2021-02-18/>, konsultiert am 22.04.2025.
- Müller Jörg Paul, Grundrechte, in: Walter Kälin und Urs Bolz (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Haupt Stämpfli, Bern 1995, S. 29–55.
- Nuspliger Kurt, Wechselwirkungen zwischen neueren Kantonsverfassungen und der Bundesverfassung, in: Ulrich Zimmerli (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung: Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Stämpfli, Bern 2000, S. 63–102.

Recht auf familienergänzende Tagesbetreuung im Kanton Basel-Stadt

Judith Kopp

Das Recht auf Tagesbetreuung stellt eine Unterstützung für Familien dar und fördert die Gleichstellung. Seit 2005 ist es als Grundrecht in der Kantonsverfassung von Basel-Stadt verankert.

Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 garantiert, «dass Eltern innert angemessener Frist zu finanziell tragbaren Bedingungen eine staatliche oder private familienergänzende Tagesbetreuungsmöglichkeit für ihre Kinder angeboten wird, die den Bedürfnissen der Kinder entspricht» (Art. 11 Abs. 2 lit. a KV-BS). Es handelt sich dabei um ein direkt durchsetzbares Leistungsrecht der Einzelnen.¹

Auch in von der Schweiz ratifizierten internationalen Abkommen ist die Förderung von geeigneten Betreuungseinrichtungen vorgesehen, so in der UNO-Frauenrechtskonvention (Art. 11 Abs. 2 lit. c) und der UNO-Kinderrechtskonvention (Art. 18 Abs. 2 und 3).

Geschichte des Grundrechts

Das gleichstellungspolitische Anliegen externer Tagesbetreuung erlebte 1996 einen ersten Durchbruch mit einer federführend vom Tagesmütterverein eingereichten Initiative zur Kinderbetreuung. Eine Kommission des Grossen Rates erarbeitete schliesslich das erste Tagesbetreuungsgesetz, das 2004 in Kraft trat. 2005 wurde im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung das Grundrecht in die Verfassung aufgenommen.

«Ich erinnere mich an eine emotionale Abstimmung im Verfassungsrat. Die Notwendigkeit von weitergehenden sozialen Grundrechten in der Kindertagesbetreuung und für Menschen mit einer Behinderung waren bereits in der Kommission sehr umstritten. Beim Grundrecht auf eine finanziell tragbare familienergänzende Tagesbetreuung debattierte man heftig um Fragen wie ‘Kindererziehung im traditionellen Familienrahmen versus Kita’, Gleichstellung sowie die Befürchtung von hohen Kosten für den Kanton.» Dies erläutert die Rechtsanwältin Monika Bitterli, Präsidentin der Kommission Grundrechte im Verfassungsrat und

¹ Schefer/Ziegler, 2008, Kommentierung zu Art. 11 Abs. 2 lit. a KV-BS, S. 119.

Geschäftsleiterin des Vereins familiea, der Betreuungsplätze im Raum Basel-Stadt, Basel-Landschaft und im Aargau anbietet.

Auswirkungen des Grundrechts im Alltag

Das Grundrecht auf familienergänzende Tagesbetreuung hat den Alltag vieler Familien in Basel-Stadt erleichtert und die Gleichstellung verbessert. Monika Bitterli hält fest: «Das neuartige Grundrecht dient bis heute als wichtige Legitimation für die staatliche Aufgabe im Kitabereich. Der Kanton Basel-Stadt hat in den letzten Jahren schweizweit eine einzigartige Vorreiterrolle übernommen. So sind die Betreuungsbeiträge an die Eltern kontinuierlich gestiegen und die Kitas können seit der letzten Gesetzesrevision im August 2024 die Löhne und den Anteil an Fachpersonal erhöhen. Dies stärkt die Qualität der Betreuung, fördert Integration und die frühkindliche Entwicklung.»

Nationale und transkantonale Wirkung

Bis heute ist der Kanton Basel-Stadt der einzige Kanton, der das Grundrecht auf familienexterne Tagesbetreuung in seiner Verfassung verankert hat. Die eidgenössische Volksinitiative «Für eine gute und bezahlbare familienergänzende Kinderbetreuung für alle» (Kita-Initiative), die im Juli 2023 zustande kam, brachte schliesslich das Anliegen auch auf Bundesebene vor. Der Bundesrat sprach sich Ende September 2023 gegen die Initiative aus. Dennoch zeigten die Verbesserungen im Kitabereich im Kanton Basel-Stadt eine «erhebliche Signalwirkung auf die umliegenden Kantone», zeigt sich Monika Bitterli zuversichtlich.

Recht auf Verwendung der italienischen Gebärdensprache im Kanton Tessin

Rubina Lanfranchi

Der Kanton Tessin hat in seiner Verfassung das Recht gehörloser und hörbehinderter Menschen, die italienische Gebärdensprache (LIS) innerhalb öffentlicher Institutionen zu verwenden, verankert. Ziel dieser Massnahme ist die Förderung von Zugänglichkeit und sprachlicher Vielfalt.

Die kantonale Verfassung garantiert Personen mit Hörbehinderung, Taubblindheit oder Sprachstörungen das Recht, in der Kommunikation mit Behörden und öffentlichen Einrichtungen LIS zu verwenden (Art. 13a Abs. 4 und 5 KV-TI).

Diese Bestimmung setzt Prinzipien internationaler Menschenrechtsübereinkommen um, insbesondere der UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK), die die Vertragsstaaten zur Förderung der Gebärdensprache in öffentlicher Kommunikation, Bildung und Teilhabe am öffentlichen Leben verpflichtet.

Geschichte

Die offizielle Anerkennung der LIS geht wesentlich auf das Engagement des Schweizerischen Gehörlosenbundes (SGB) zurück, der die LIS sowohl als Instrument der Zugänglichkeit als auch als Förderung einer sprachlichen Minderheit versteht.

Die entsprechende parlamentarische Initiative wurde vom Grossen Rat einstimmig angenommen, und 86 % der Tessiner Wählenden stimmten der anschliessenden Verfassungsänderung im Oktober 2022 zu. Anfang 2023 trat sie in Kraft. Nach Zürich (DSGS, deutsch) und Genf (LSF, französisch) ist der Tessin der dritte Kanton, mit einem in der Verfassung verankerten Recht auf Gebärdensprache.

Auswirkungen im Alltag

Die Vertreterin der italienischen Schweiz im SGB, Laura Sciuchetti-Sadikovic, erklärt: «Nach der Anerkennung der Gebärdensprache hat der Tessin einige konkrete Massnahmen umgesetzt, darunter die Bereitstellung von Informationen zu kantonalen Abstimmungen in italienischer Gebärdensprache, um die

Zugänglichkeit zu verbessern. Abgesehen von dieser wichtigen Initiative ist die Benutzbarkeit der Gebärdensprache in zentralen Bereichen wie Spitälern und Schulen weiterhin sehr begrenzt.»

Die Aufnahme der LIS in die kantonale Verfassung schafft eine konkrete Grundlage zur Rechtsdurchsetzung. Öffentliche Einrichtungen im Tessin sind nun verpflichtet, barrierefreie Kommunikation sicherzustellen, etwa durch den Einsatz von LIS-Dolmetscher*innen. Sciuchetti-Sadikovic betont, dass im schulischen Bereich ein Anspruch auf angemessene Ausgleichsmassnahmen besteht, wenn bei Prüfungen keine Dolmetscher*in anwesend ist. Auch im Kultur- und Medienbereich wird verstärkt an besserer Zugänglichkeit gearbeitet.

Nationale und transkantonale Wirkung

Mit der Anerkennung der LIS hat der Kanton Tessin einen Schritt hin zu einer inklusiveren Gesellschaft und zur Förderung sprachlicher Vielfalt getan. Gleichzeitig zeigt sich der Bedarf nach einer klaren gesetzlichen Regelung auf Bundesebene, etwa durch eine Motion für ein Gesetz zur Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen.

Auch andere Kantone wie Basel-Stadt und Zürich engagieren sich für die bessere Eingliederung von Menschen mit Behinderungen, etwa mit dem Recht auf barrierefreien Zugang zu öffentlichen Gebäuden. Diese Beispiele zeigen, dass Inklusion eine kantonsübergreifende Verantwortung ist.

Recht auf würdiges Sterben im Kanton Waadt

Lucien Schönenberg

Waadt ist der einzige Kanton in der Schweiz, der das Recht, in Würde zu sterben, in der Kantonsverfassung verankert hat. Er ist zudem der erste Kanton, der die Sterbehilfe in Pflegeeinrichtungen und Spitälern gesetzlich geregelt hat.

Die Kantonsverfassung Waadt garantiert das Recht, in Würde zu sterben (Art. 34 Abs. 2 KV-VD). Dieses verankert die Idee, dass jeder Mensch - soweit möglich - selbstbestimmt entscheiden darf, wo, wann und auf welche Weise er stirbt.

Ein Aspekt dieser Idee ist die Suizidhilfe, die in der Schweiz straflos ist. Zwar ergibt sich dieser Grundsatz auf der Bundesebene aus dem Recht auf persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) und sofern eine Person nicht aus «selbstsüchtigen Beweggründen jemanden zum Selbstmorde verleitet» (Art. 115 StGB), es gibt aber gerade für Sterbehilfeorganisationen oft lückenhafte Rechtsgrundlagen.

Geschichte

Die revidierte Waadtländer Kantonsverfassung wurde im September 2002 von der Stimmbevölkerung angenommen, trat 2003 in Kraft und enthält seither das Grundrecht auf würdiges Sterben. Laut dem Co-Präsident von Exit ADMD Suisse romande, Jean-Jacques Bise, verleiht die Bestimmung «den Menschen im Kanton Waadt zwar kein zusätzliches Recht [gegenüber der Bundesverfassung Art. 7 und Art. 10], sie ist jedoch wichtig, um die Legitimität des Rechts auf Suizidassistenten zu bestätigen.»

Diese Anerkennung des Rechts auf ein würdiges Sterben hat die Grundlage geschaffen für eine Konkretisierung im Gesetz, die den assistierten Suizid reglementiert.²

Auswirkungen im Alltag

Der Kanton Waadt ist der erste Kanton, der den begleiteten Suizid in öffentlichen Pflegeeinrichtungen und Spitälern legalisiert hat. Jean-Jacques Bise beschreibt

2 Galetti, 2021, S. 48.

diese Entwicklung so: «Nachdem einige Alters- und Pflegeheime im Kanton Waadt die Durchführung des assistierten Suizids verweigert hatten, reichte die Vereinigung EXIT ADMD Suisse romande im Februar 2009 die Initiative ‘Assistance au suicide en EMS’ ein.

Am 17. Juni 2012 nahmen die Bürger*innen des Kantons Waadt den Gegenvorschlag des Staatsrates zu dieser Initiative an, nämlich Artikel 27d des Gesetzes über das öffentliche Gesundheitswesen. Dieser besagt, dass anerkannte Gesundheitseinrichtungen von öffentlichem Interesse eine von Patient*innen oder Bewohner*innen verlangten Suizidassistenz nicht verweigern dürfen, sofern bestimmte Bedingungen³ erfüllt sind.»

Transkantonale Wirkung

Nach dem Vorbild von Waadt haben Neuenburg (2015), Genf (2018) und der Kanton Wallis (2023) Gesetze zur Suizidassistenz in Pflegeeinrichtungen und Spitälern erlassen.⁴ Auch im Kanton Nidwalden soll die begleitete Sterbehilfe in Pflegeeinrichtungen bald im Gesundheitsgesetz aufgenommen werden. Im Kanton Zürich wurde eine Volksinitiative eingereicht auf die der Regierungsrat kürzlich mit einem Gegenvorschlag reagiert hat. Das Recht, in Würde zu sterben, im Kanton Waadt und das darauf gestützte Sterbehilfegesetz in Bezug auf kantonale Pflegeeinrichtungen hat somit andere Kantone inspiriert.

Auch international – zum Beispiel in Frankreich – hat das Recht in Würde zu sterben eine Debatte angeregt, etwa als der schweizerische-französische Filmemacher Jean-Luc Godard sich 2022 entschied, im Kanton Waadt Suizidassistenz in Anspruch zu nehmen.

3 Diese Bedingungen beziehen sich auf die Richtlinien der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW).

4 Eine gute Übersicht bietet Hürlimann, 2022, S. 358 ff.

Recht auf gesunde Umwelt im Kanton Genf

Judith Kopp

Das Recht auf eine gesunde Umwelt ist in der Schweiz bisher nur in der Genfer Kantonsverfassung von 2012 verankert. Es wird international auch auf UNO- und Europaratsebene laufend weiter konkretisiert.

Die Verfassung der Republik und des Kantons Genf garantiert das Recht auf eine gesunde Umwelt (Art. 19 KV-GE). Da es sich um ein justiziables Recht handelt, können Grundrechtsträger*innen damit gerichtlich gegen die Untätigkeit des Gesetzgebers im Bereich des Umweltschutzes vorgehen. Im Rahmen der Vereinten Nationen wurde 2022 das Menschenrecht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt in einer Resolution der Generalversammlung anerkannt.

Geschichte

Am 1. Juni 2013 trat die neue Kantonsverfassung in Kraft, die die alte Genfer Verfassung von 1847 ersetzte und die den Menschenrechtsschutz deutlich verbesserte. Ein wichtiger Bezugspunkt für die Verankerung des Rechts auf eine gesunde Umwelt in der kantonalen Verfassung war die bereits fortgeschrittene Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Zusammenhang zwischen Menschenrechten und Umwelt. Diese hält fest, dass die Schutzpflichten, die sich aus der Europäischen Menschenrechtskonvention ergeben, von den Staaten den Schutz ihrer Bewohner*innen vor Umweltgefahren verlangen.

Auswirkungen im Alltag

Auf der Verfassungsgrundlage wurde mit «Umwelt 2030» ein kantonales Umweltschutzkonzept entwickelt. Die Bilanz der Zivilgesellschaft in Bezug auf das Recht auf eine gesunde Umwelt fällt ambivalent aus.

Yves Lador, Mitglied des Netzwerks Réseau d'information de Genève sur les activités relatives aux droits et libertés (REGARD), hält fest: «Die Luftqualität in Genf bleibt ein problematisches Thema. Zwar ist die Schadstoffbelastung der städtischen Gebiete laut staatlichen Statistiken zwischen 2003 und 2022 von 'sehr hoch' auf 'signifikant' gesunken, doch die Verringerung der Schadstoffe im Allgemeinen bleibt eine grosse Herausforderung. Einige Anstrengungen tragen also Früchte, aber Spitzenbelastungen lösen immer noch keine besonderen

Schutzmassnahmen aus. Die Verbände des Kantons fordern daher, dass das Recht auf eine gesunde Umwelt die Grundlage für den Dialog mit der Bevölkerung über diese Belastungen bildet.»

Nationale und transkantonale Wirkung

Die Einführung des Rechts auf eine gesunde Umwelt im Kanton Genf stellt bis heute eine Pionierleistung in der Schweiz dar. Anfang der 2020er Jahre wurde die Debatte um die Verankerung eines entsprechenden Grundrechts auf Bundesebene mit einer parlamentarischen Initiative angestossen. 2022 gab der Nationalrat der Initiative keine Folge.

Auf kantonaler Ebene wird die Forderung nach einem Grundrecht auf eine gesunde Umwelt jedoch auch in anderen Kantonen wie in der Waadt in der politischen Debatte laut.

Recht auf Mindestlohn im Kanton Tessin

Rubina Lanfranchi

Der Kanton Tessin ist einer der wenigen Kantone in der Schweiz, die das Recht auf einen Mindestlohn in ihre Verfassung aufgenommen haben. Diese Bestimmung zielt darauf ab, Lohndumping zu bekämpfen, Personen in einem Arbeitsverhältnis zu schützen und ihnen ein «würdiges Leben» zu ermöglichen.

Die Garantie eines Mindestlohns ist seit 2021 in Kraft und soll ein Einkommen gewährleisten, das ein «würdiges Leben» sichert (Art. 13 Abs. 3 KV-TI). Er kommt dort zur Anwendung, wo kein Gesamtarbeitsvertrag (GAV) bereits einen Mindestlohn vorsieht, wobei dessen Höhe entsprechend der ausgeübten Tätigkeit und dem betroffenen Wirtschaftsbereich angepasst wird. Ab 2025 liegt er in einer Bandbreite zwischen 20 und 20.50 Franken pro Stunde.

Diese Regelung orientiert sich an den Grundsätzen der international garantierten sozialen Menschenrechte, insbesondere am UNO-Pakt I über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, den die Schweiz ratifiziert hat. Darin wird das Recht auf eine Entlohnung anerkannt, die einen angemessenen Lebensunterhalt sichert. Der Kanton Tessin konkretisiert dieses Recht auf kantonaler Ebene und trägt so zur Stärkung des Schutzes berufstätiger Personen bei.

Geschichte

Im Jahr 2015 nahm die Stimmbevölkerung die Volksinitiative «Rettet die Arbeit im Tessin» an und verankerte damit das Recht auf Mindestlohn in der kantonalen Verfassung. Zwei Jahre später anerkannte das Bundesgericht, dass die Kantone die Kompetenz haben, Mindestlöhne einzuführen. Es betonte, dass dieses sozialpolitische Instrument in erster Linie das Ziel verfolgt, Erwerbsarmut zu bekämpfen und die menschliche Würde zu achten (BGE 143 I 403, E. 7.5.3).

Zum Zeitpunkt der Volksinitiative waren im Kanton Tessin ein Viertel der Arbeitsplätze Tieflohnstellen (zum Vergleich: landesweit lag der Anteil bei 10 %).

Auswirkungen im Alltag

Giangiorgio Gargantini, Regionalsekretär der UNIA, betont: «Der Mindestlohn hat dazu beigetragen, eine Art 'würdebezogene Lohnuntergrenze' zu etablieren, die sehr wichtig ist, auch wenn das Niveau von 20 Franken immer noch zu tief ist, um

tatsächlich und spürbar positive Effekte auf den Tessiner Arbeitsmarkt zu erzielen.»

Laut dem Bericht des Istituto di ricerche economiche dell'Università della Svizzera italiana hat die Einführung des Mindestlohns zu einem deutlichen Anstieg der Löhne im Tieflohnsektor geführt.⁵ Auch Gargantini weist darauf hin, dass Arbeitsplätze in bestimmten Berufszweigen, die durch die neuen Mindestlöhne an Attraktivität gewonnen haben, zunehmend wieder von ortsansässigen Arbeitskräften besetzt werden. Zudem ist ein leichter Lohnanstieg auch in Berufsgruppen zu beobachten, deren Einkommen bereits über dem Mindestlohn liegt.

Nationale und transkantonale Wirkung

Neben dem Tessin haben auch die Kantone Neuenburg, Jura, Genf und Basel-Stadt Mindestlöhne eingeführt, mit Beträgen zwischen 20 und über 24 Franken pro Stunde. Trotz mehrerer Beschwerden wurde der Mindestlohn im Tessin vom Bundesgericht bestätigt – auch in Fällen, in denen Unternehmen kurz vor Inkrafttreten des Gesetzes GAVs mit tiefen Löhnen abgeschlossen hatten. Das Gericht hielt fest, dass der Mindestlohn die Wirtschaftsfreiheit nicht unverhältnismässig einschränke (BGer. 2C_302/2020, E. 8.7).

5 Istituto di ricerche economiche, 2024, S. 52.

Recht auf Wohnen im Kanton Basel-Stadt

Nina Peier

Das Recht auf Wohnen wurde 2018 mittels einer Volksinitiative in die Verfassung des Kantons Basel-Stadt aufgenommen. Durch konkrete Umsetzungsmassnahmen wird neuer, preisgünstiger Wohnraum geschaffen.

Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt gewährleistet seit 2020 das Recht auf Wohnen. Ebenfalls in der Verfassung verankert ist die Verpflichtung des Kantons, notwendige Massnahmen zur Sicherung des Rechts zu treffen (Art. 11 Abs. 2 lit. c KV-BS).

Damit setzt Basel-Stadt konkret das Recht auf Wohnen aus dem UNO-Pakt I über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Art. 11 Abs. 1) um, das in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 des UNO-Ausschusses für Sozialrechte konkretisiert ist.

Geschichte des Grundrechts

Aufgrund der steigenden Zahl von wohnungslosen Personen und der stetig steigenden Mietpreise forderte der Verein «Schwarzer Peter» 2014 mit einer Petition wirksame Massnahmen gegen die Wohnungsnot im Kanton Basel-Stadt.

2016 lancierte dann der Verein «Recht auf Wohnen» die gleichnamige kantonale Volksinitiative, die 2018 vom Stimmvolk angenommen wurde. Damit wurde das Recht auf Wohnen samt Verpflichtung zu Umsetzungsmassnahmen in der Kantonsverfassung verankert.

Auswirkungen im Alltag

Zur Umsetzung der Initiative «Recht auf Wohnen» präsentierte der Regierungsrat 2020 ein Massnahmenpaket. Der Anteil an Genossenschaftswohnungen, günstigen Wohnungen der öffentlichen Hand und Wohnungen der Stiftung Wohnraum Basel sollte bis 2050 von 13.5 auf 25 % erhöht werden. Unter anderem sollen dafür durch ein gross angelegtes Wohnbauprogramm, 1000 preisgünstige kommunale Wohnungen entstehen.

Gemäss der Staatskanzlei Basel-Stadt vermietet die neu gegründete Stiftung Wohnraum Basel heute über 130 preisgünstige Wohnungen. 90 der 1000

Wohnungen des Wohnbauprogramms konnten Stand heute gebaut werden. Das Angebot an genossenschaftlichem Wohnraum wurde durch 500 neue Genossenschaftswohnungen ausgeweitet. Gemeinsam mit der Heilsarmee wurde das Projekt «Housing First» umgesetzt. Wohnungslosen Personen wird dabei eine unbefristete Mietwohnung als Basis zur nachhaltigen Überwindung von Notlagen angeboten. Rund 30 Personen konnten bisher davon profitieren. Trotz dieser Entwicklungen bezeichnet die Staatskanzlei die Erreichung der Zielwerte bis 2050 als «ambitioniert».

Manuela Jeker und Lyn Huber, Gassenarbeiterinnen und Co-Geschäftsleiterinnen des Vereins für Gassenarbeit «Schwarzer Peter», blicken differenziert auf die Entwicklungen. Anhand der zahlreichen Personen, die noch immer die Meldeadressen des Vereins nutzen, stellen sie «nach wie vor einen Mangel an bezahlbarem und zugänglichem Wohnraum» fest.⁶ Dennoch anerkennen sie die Bemühungen des Kantons, insbesondere das Projekt «Housing First».

Ihr Fazit sieben Jahre nach der Annahme der Verfassungsinitiative zum Recht auf Wohnen: «Es lohnt sich, für ein solches Grundrecht zu kämpfen, um sich fortlaufend darauf beziehen zu können, den anhaltenden Missstand aufzuzeigen und unsere Forderung immer wieder zu verdeutlichen».

Transkantonale Wirkung

Neben Basel-Stadt kennen auch Basel-Land, Genf und Jura das Recht auf Wohnen. Das umfangreiche Massnahmenpaket von Basel-Stadt ist jedoch einzigartig in Umfang und Tragweite und könnte Impulse für weitere kantonale oder nationale Entwicklungen setzen.

⁶ Menschen, die über keine eigene Wohnadresse verfügen, können eine der Meldeadressen des Vereins Schwarzer Peter verwenden.

Rechte älterer Menschen im Kanton Freiburg

Nina Peier

Im Kanton Freiburg haben ältere Menschen einen verfassungsrechtlich verankerten Anspruch auf Mitwirkung, Autonomie, Lebensqualität und Achtung ihrer Persönlichkeit. Auf dieser Grundlage werden verschiedene Projekte umgesetzt.

Die Kantonsverfassung (Art. 35 KV-FR) sichert älteren Menschen diese Ansprüche als Teil der Sozialrechte zu. Ergänzend verpflichtet Artikel 62 Staat und Gemeinden dazu, das Verständnis und die Solidarität zwischen den Generationen zu fördern.

Geschichte des Grundrechts

Mit der Totalrevision der Kantonsverfassung im Jahr 2004 wurden die Rechte älterer Menschen erstmals explizit in den Grundrechtskatalog aufgenommen. Dies schuf die Basis, um gesellschaftliche Herausforderungen wie Altersdiskriminierung (Ageismus), Altersarmut, den Verlust von Autonomie und Vereinsamung im Alter gezielt anzugehen.

Zur Umsetzung dieser Verfassungsartikel genehmigte der Staatsrat 2009 das Projekt Senior+. Das dazugehörige Konzept erschien 2015 und definierte zentrale Handlungsfelder. Ziel von Senior+ ist es, die Teilnahme der Senior*innen am Gemeinschaftsleben und den Austausch zwischen den Generationen zu fördern. Sie sollen nicht auf mögliche Gebrechlichkeit reduziert, sondern als aktive Mitglieder der Gesellschaft anerkannt werden. 2016 wurde auch ein Massnahmenplan verabschiedet, der auf die Erreichung dieses Ziels hinwirken soll. Ein neuer Massnahmenplan läuft voraussichtlich 2026 an.

Auswirkungen im Alltag

Im Rahmen von Senior+ wurden bereits diverse Massnahmen umgesetzt – etwa in den Bereichen Arbeit, Gesundheit und Betreuung, Wohnen sowie im Vereins- und Gemeinschaftsleben. So entstanden beispielsweise die Broschüre «Eine Wohnung für sich ändernde Bedürfnisse» oder eine Hotline für pflegende Angehörige. Der Kanton unterstützt zudem gemeinnützige Projekte zur Förderung des Zusammenlebens verschiedener Generationen.

Der voraussichtlich 2026 anlaufende Massnahmenplan legt einen besonderen Fokus auf die Integration von Senior*innen in die Gesellschaft, auf die Anerkennung ihrer Bedürfnisse und Kompetenzen sowie die Aufrechterhaltung ihrer Autonomie. Die geplanten Interventionen betreffen unter anderem die Bereiche Arbeit, persönliche Entwicklung, Gemeinschaftsleben, Infrastruktur und Dienstleistungen sowie Pflege und Betreuung von besonders verletzlichen Personen.

Transkantonaler, nationaler und internationaler Vergleich

Mit der ausdrücklichen Aufnahme der Rechte älterer Menschen in die Kantonsverfassung nimmt Freiburg schweizweit eine Vorreiterrolle ein – keine andere kantonale oder nationale Rechtsgrundlage geht so weit.

Eine Vorreiterrolle spielt der Kanton Freiburg hier sogar im internationalen Vergleich. Zwar haben die UNO und der Europarat mit verschiedenen Empfehlungen, Aktionsplänen und allgemeinen Bemerkungen Impulse gegeben – etwa mit den UNO-Prinzipien für ältere Menschen, der Allgemeinen Bemerkung Nr. 6 des UNO-Ausschusses für Sozialrechte, der Allgemeinen Empfehlung Nr. 27 des UNO-Frauenrechtsausschusses oder der Europäischen Charta der Rechte und Pflichten älterer hilfe- und pflegebedürftigen Menschen.

Ein verbindlicher menschenrechtlicher Rahmen fehlt aber bislang. Deshalb wird auf UNO-Ebene an einer eigenen Konvention zum Schutz älterer Menschen gearbeitet. Bereits im Jahr 2010 hatte die UNO-Generalversammlung eine Arbeitsgruppe (OEWG-A) eingesetzt, um Lücken im Schutz der Menschenrechte älterer Menschen zu identifizieren. Der UNO-Menschenrechtsrat hat kürzlich mit der Resolution A/HRC/58/L.24/Rev.1 eine neue Arbeitsgruppe geschaffen, die mit der Ausarbeitung eines rechtlich bindenden Instruments zum Schutz der Rechte älterer Menschen beauftragt wurde.

Recht auf digitale Integrität im Kanton Neuenburg

Lucien Schönenberg

Big Data, E-Government, Künstliche Intelligenz: Damit die Digitalisierung allen zugutekommt, braucht es Regeln und Schutzmechanismen. Neuenburg gehört zu den ersten Kantonen, die das Recht auf digitale Integrität in der Kantonsverfassung verankert haben.

Die Kantonsverfassung des Kantons Neuenburg vom 24. September 2000 garantiert das Recht auf digitale Integrität und somit das Recht auf Schutz vor Missbrauch von Daten, das Recht auf Sicherheit im digitalen Raum, das Recht auf ein Offline-Leben, und das Recht auf Vergessenwerden. Damit sollen nicht nur persönliche Daten besser geschützt, sondern auch die digitale Inklusion gefördert und die Bevölkerung für die Herausforderungen der Digitalisierung sensibilisiert werden (Art. 10a KV-NE). Diese Neuerungen betreffen nur die Beziehung zwischen Kanton und Bürger*innen und gelten nicht für private Unternehmen und Privatpersonen.

Zwar schützen auch internationale Garantien Rechte im digitalen Zeitalter, wie beispielsweise das Recht auf Datenschutz (Art. 8 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), Art. 17 UNO-Pakt II über bürgerliche und politische Rechte) oder die Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 10 EMRK, Art. 19 UNO-Pakt II), aber das Neuenburger Recht auf digitale Integrität ist darüber hinaus ein klares Bekenntnis für einen starken Grund- und Menschenrechtsschutz im digitalen Raum.

Geschichte

Das Recht auf digitale Integrität wurde 2024 in der Kantonsverfassung von Neuenburg verankert. Zuvor hatte die Sozialdemokratische Partei (SP) Neuenburg am 12. Januar 2023 eine Vorlage («décret») eingereicht, um das Grundrecht auf körperliche, geistige und psychische Unversehrtheit um das Recht auf digitale Unversehrtheit zu erweitern. Das Gesetzesprojekt wurde vom Grossen Rat angenommen und am 24. November 2024 auch von der Stimmbevölkerung gut geheissen.

Auswirkungen im Alltag

Laut Anne Bramaud de Boucheron, SP-Grossrätin von Neuenburg und Erstunterzeichnende der Vorlage, wurde mit dem Recht auf digitale Integrität ein gesellschaftliches Ziel festgelegt: «Aus politischer Sicht ermöglicht ein solches Grundrecht unterschiedliche Elemente zu thematisieren: Das Recht auf ein Offline-Leben, womit der Zugang zu analogen Dienstleistungen von Behörden gewährleistet wird; die nachvollziehbare Datenverarbeitung und -speicherung durch den Staat; die Aus- und Weiterbildung zur Bekämpfung der digitalen Kluft sowie die Transparenz bei algorithmisch gestützten Entscheidungen. Auch wenn die Auswirkungen heute für die Bevölkerung kaum spürbar sind, ermöglicht das politische Bewusstsein die Identifizierung jener Stolpersteine, über die die Gesellschaft künftig straucheln könnte – und deren Beseitigung.»

Nationale und transkantonale Wirkung

Neuenburg hat als zweiter Kanton das Recht auf digitale Integrität in seiner Kantonsverfassung verankert. Genf tat dies bereits 2023. In den Kantonen Jura, Waadt und Zürich wurden ähnlich Vorstösse eingereicht. Auf der Bundesebene hat der Nationalrat die parlamentarische Initiative von Samuel Bendahan (SP), das Recht auf digitale Unversehrtheit in der Bundesverfassung in Artikel 10 Absatz 2 zu verankern, in der Wintersession 2023 verworfen.

Diese verschiedenen Initiativen zeigen, dass das Recht auf digitale Integrität die Debatte über den Schutz der Grundrechte in einer vernetzten und automatisierten Welt befeuert.

Schlusswort

Rubina Lanfranchi und Stefan Schlegel

«Bund und Kantone beachten das Völkerrecht», so heisst es in unserer Bundesverfassung (Art. 5 Abs. 4 BV). Schon in diesem kurzen Satz ist die Idee angelegt, dass der Bund zwar eine wichtige, aber nicht die alleinige Verantwortung trägt für die Einhaltung des Völkerrechts. Besonders mit Bezug auf die Menschenrechte gilt, dass deren tatsächliche Umsetzung sich auf unterschiedliche staatliche Ebenen verteilt.

Die Kantone übernehmen dabei eine zentrale Rolle: ausgestattet mit eigenen Verfassungen, Parlamenten, Verwaltungen und Gerichten handeln sie weitgehend autonom. Dennoch sind sie verpflichtet, internationales Recht zu beachten und aktiv umsetzen. Aufgrund dieser föderalen Vielfalt kommt es zu unterschiedlichen Umsetzungspraktiken internationaler Menschenrechtsverpflichtungen auf kantonaler Ebene.⁷

Kantonsautonomie als Chance

In unserer Artikelserie haben wir acht kantonale Grundrechte porträtiert, die aufzeigen, wie Kantone neue Rechte definieren, innovative rechtliche Konzepte erproben und internationale Normen übernehmen. Die Kantone agieren damit als Umsetzer und Mitgestalter internationaler Standards.⁸ Ziel der Serie war es, das Potenzial der Kantone und ihrer Autonomie in der Entwicklung von Grundrechten sichtbar zu machen.

Die kantonale Autonomie erlaubt es, gezielt auf lokale gesellschaftliche Herausforderungen zu reagieren. So können beispielsweise Kantone mit besonders hoher Erwerbsarmut mit der Einführung eines Mindestlohns im Sinne eines sozialen Grundrechts gegen prekäre Arbeitsbedingungen vorgehen und arbeitende Personen besser schützen.

Dass dies nicht nur politisch, sondern auch rechtlich Wirkung entfalten kann, zeigt der in unserer Serie behandelte Fall des Tessiner Mindestlohns. In einem Entscheid bestätigte das Bundesgericht die gerichtliche Durchsetzbarkeit eines solchen kantonalen Grundrechts (BGer, 2C_302/2020, E. 8.7). Obschon der Mindestlohn die Wirtschaftsfreiheit der Arbeitgeber*innen einschränkt, qualifizierte das Gericht die Massnahme als gerechtfertigt, verhältnismässig und im öffentlichen Interesse – insbesondere zur Bekämpfung der Erwerbsarmut. Damit

⁷ Schmid/Niederhauser/Miaz/Maggetti/Kaempfer, 2024, S. 19 f.

⁸ Schmid/Niederhauser/Miaz/Maggetti/Kaempfer, 2024, S. 20.

bekräftigt die Rechtsprechung die Durchsetzbarkeit kantonaler Grundrechte selbst da, wo sie in einem Spannungsfeld stehen zu Grundrechten auf Bundesebene (zur politischen Reaktion, auf Bundesebene kommen wir am Ende des Textes).

Justiziabilität als Herausforderung

Dennoch ist die rechtliche Durchsetzbarkeit im Einzelfall, die Justiziabilität, eine der zentralen Herausforderungen kantonaler Grundrechte. So sind etwa grundlegende Elemente der Sozialstaatlichkeit zwar in Artikel 41 der Bundesverfassung verankert, doch es handelt sich dabei nicht um unmittelbar einklagbare Rechte, sondern primär um sozialpolitische Zielvorgaben.⁹ Selbst wenn Kantone nun weitergehende Grundrechte schaffen, entfalten diese nicht automatisch praktische Wirkung.

Viele solcher Rechte bleiben deklaratorischer Natur oder sind – gerade im Bereich der sozialen Rechte – rechtlich nicht einklagbar. Ob ein kantonales Grundrecht justiziabel ist, hängt von seiner rechtlichen Ausgestaltung ab: Nur jene Rechte, die über das Bundesrecht hinausgehen und eine ausreichende normative Dichte aufweisen, können eigenständig justiziabel sein. Ob diese Kriterien erfüllt sind, entscheidet letztlich das Bundesgericht.¹⁰

Über die Justiziabilität hinaus: Kantone als Impulsgeber

Die Justiziabilität entscheidet darüber, ob ein Recht einklagbar und gerichtlich durchsetzbar ist. Sie ist jedoch nicht das einzige Kriterium, das die Wirkung kantonaler Grundrechte bestimmt. Kantonale Grundrechte entfalten ihren Wert nicht nur in Gerichtssälen, sondern auch als politische Impulsgeber.

So etwa im Kanton Waadt, wo die Verfassungsbestimmung zum Recht, in Würde zu sterben zwar keinen über das Bundesrecht hinausgehenden Rechtsanspruch begründet – insbesondere nicht über die Menschenwürde (Art. 7 BV) und das Recht auf Leben (Art. 10 BV) hinaus – jedoch einen wichtigen Beitrag zur gesellschaftlichen und institutionellen Legitimation der Suizidassistenz leistet. Ein weiteres Beispiel, das in unserer Serie dargestellt ist, ist der Kanton Basel-Stadt, der mit der Einführung eines Grundrechts auf familienergänzende Tagesbetreuung die Gleichstellung gestärkt hat (Art. 11 Abs. 2 lit. a KV-BS). Zwar besteht Konsens, dass es sich hierbei um ein justiziables Recht handelt,¹¹ aber rund um seine individuelle Einklagbarkeit ranken sich zahlreiche praktische Fragen. Dennoch hat es als normative Grundlage konkrete Wirkung entfaltet, wie unser Portrait dieses Grundrechtes zeigt: Betreuungsbeiträge an die Eltern sind gestiegen, der Lohn

9 Zimmermann, 2023, S. 172.

10 Zimmermann, 2023, S. 194 f.

11 Schefer/Ziegler, 2008, Kommentierung zu Art. 11 Abs. 2 lit. a KV-BS, S. 119.

des Betreuungspersonals wurde erhöht und die Qualität der Betreuung hat sich verbessert.

Das sind nur einige der Beispiele, die zeigen, wie kantonale Grundrechte nicht nur über Gerichte, sondern auch als Stärkung von gesellschaftlichen Bedürfnissen und Forderungen dienen können. Der Schutz der Menschenrechte entsteht somit auch auf lokaler Ebene, indem Kantone als Labore fungieren – durch politische Initiativen, kantonale Verfassungsreformen und zivilgesellschaftliches Engagement.

Im föderalen Mehrebenensystem agieren die Kantone nicht isoliert, sondern können Impulse setzen, die Wirkung auf andere Kantone und sogar auf Bundesebene erzeugen.¹² Wichtig hierfür ist der sogenannte «mécanisme de type tambourin». Dieser «Tamburin-Mechanismus» beschreibt den Prozess, der kantonale Verfassungsgeber*innen und Behörden dazu bewegt, über die bundesrechtlichen Mindestverpflichtungen hinaus zu gehen. Fortschritte erfolgen nicht durch Zwang oder Sanktionen, sondern durch das Vorbild anderer Kantone. Diese Vorbilder verschieben über die Verbreitung von Informationen, bewährte Praktiken und neue Verfassungsnormen den Diskurs. Das erzeugt einen sanften Druck auf andere, sich weiter zu entwickeln. Allein die Existenz eines kantonalen Grundrechts kann somit das Verhalten prägen, das Bewusstsein schärfen und politische Prozesse in Gang setzen.¹³

Ein anschauliches Beispiel bietet die Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK). Diese fordert u.a. die gleichberechtigte politische Teilhabe von Menschen mit Behinderungen – umgesetzt wird sie aber durch kantonale Verfassungsgeber*innen. Verschiedene kantonale Initiativen zur Ausweitung des Stimmrechts auf Menschen mit geistiger Behinderung zeigen, wie dieser Mechanismus in der Praxis wirkt: So hat der Kanton Genf (Art. 48 KV-GE) als erster gänzlich auf eine Einschränkung des Stimmrechts für dauerhaft urteilsunfähige Personen verzichtet (2020). Dies erfolgte ausdrücklich im Sinne der Umsetzung der BRK. Appenzell Innerrhoden zog mit einem Landsgemeinde-Entscheid im Jahr 2024 nach (Art. 9 KV-AI, in Kraft ab 2027). In weiteren sechs Kantonen wurden ähnliche Vorstösse eingereicht, mit dem Ziel der Aufhebung oder zumindest der Erschwerung des Stimmrechtsausschlusses.¹⁴

Man kann beobachten, wie sich Good Practices von einem ersten Kanton aus auf weitere ausbreiten. Besonders markant zeigt sich die Funktion der Kantone als Labore, wenn ein Grundrecht schliesslich sogar auf Bundesebene übernommen wird. Das kommt hin und wieder vor: In der Frühlingssession 2025 hat der Nationalrat die Motion «Politische Rechte für Menschen mit Behinderungen» angenommen.¹⁵ Sie sieht vor, dass auch Personen unter umfassender Beistandschaft das Stimmrecht erhalten. Konkret fordert die Motion eine Änderung von Artikel 136 Bundesverfassung, der noch eine «Entmündigung wegen Geisteskrankheit

12 Kaempfer, 2023, S. 78 ff.

13 Kaempfer, 2023, S. 78 ff.

14 OK-Wyss, Art. 136 BV, N. 23.

15 Beim Abschluss dieses Textes befand sich die Motion in der zuständigen Kommission des Ständerats.

und Geistesschwäche» vorsieht. Die aktuelle verfassungsrechtliche Verankerung steht im Widerspruch zu völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz.¹⁶ Was als kantonale Initiative begann, entwickelt sich zum nationalen Impuls. Kantonale Grundrechte können den Anstoss zu grundlegenden Anpassungen in der Bundesverfassung geben.

Gelebter Föderalismus: Verflechtung des Mehrebenensystems

Statt wie üblich «von oben» – also von internationalen Gremien oder dem Bund – auf den Menschenrechtsschutz zu blicken, hat die SMRI in dieser Artikelserie eine Perspektive «von unten» eingenommen. Denn Kantone sind nicht nur Adressaten internationaler Normen, sondern zugleich aktive Träger, Gestalter und Umsetzer von Menschenrechten. Internationale Verpflichtungen stellen dabei nicht unbedingt eine Bedrohung lokaler Autonomie und Selbstbestimmung dar, sondern können als Verstärker wirken: Sie verleihen lokalen Initiativen rechtliche Hebel, schaffen politische Räume und unterstützen gesellschaftlichen Wandel. Internationale Menschenrechtsverträge können von subnationalen Akteuren gezielt genutzt werden, um ihre Forderungen zu befördern – etwa wenn kantonale Parlamentarier*innen ihre Forderungen mit konkreten Artikeln aus internationalen Konventionen untermauern oder wenn zivilgesellschaftliche Organisationen auf Missstände hinweisen und dafür auf völkerrechtliche Verpflichtungen Bezug nehmen.¹⁷

Natürlich gibt es auch die gegenteilige Dynamik, in der auf Bundesebene nicht nur kantonale Grundrechte zurückgerollt werden, sondern der föderalistische Gestaltungsspielraum überhaupt. Ein aktuelles Beispiel für diese Dynamik ist das kantonale Recht auf Mindestlöhne: In der Sommersession 2025 hat sich der Nationalrat mehrheitlich dafür ausgesprochen, dass Gesamtarbeitsverträge (GAVs) gegenüber kantonalen Mindestlöhnen vorgehen sollen. Wo ein kantonales Grundrecht auf einen Mindestlohn also einen höheren Lohn garantiert als ein GAV, soll sich der GAV durchsetzen. Derzeit bestehen in fünf Kantonen gesetzlich verankerte Mindestlöhne: Neben dem Kanton Tessin, den wir in unserer Serie vorgestellt haben, zählen dazu auch die Kantone Genf, Neuenburg, Jura und Basel-Stadt. In Genf und in Neuenburg ist keine Ausnahmeregelung zugunsten von GAVs vorgesehen. Arbeitnehmer*innen in diesen beiden Kantonen wären daher besonders von einer faktischen Aushebelung der kantonalen Mindestlöhne betroffen und müssten mit realen Lohnsenkungen rechnen. Diese Entwicklung zeigt, dass kantonale Grundrechte nicht nur als Impulsgeber «von unten» wirken können, sondern auch Gegenreaktionen auf Bundesebene auslösen können.¹⁸

Die Kantone als Labore für Menschenrechte stehen für einen gelebten Föderalismus. Diese Realität ist vielstimmig, manchmal widersprüchlich, aber eben

¹⁶ OK-Wyss, Art. 136 BV, N. 23.

¹⁷ Miaz et al., 2024, S. 76.

¹⁸ Beim Abschluss dieses Textes war der Entscheid des Ständerats noch ausstehend.

auch dynamisch. Menschenrechte entfalten dort Wirkung, wo sie politisch diskutiert, rechtlich verankert und konkret umgesetzt werden. Es lohnt sich, genau hinzusehen: auf die Beispiele, in denen Kantone als Labore für Menschenrechte fungieren, Impulse auslösen, aber auch auf jene Fälle, in denen sie den Anlass bieten, kantonale Autonomie einzuschränken.

Literaturverzeichnis

- Galetti Benedetta S., «L'assistance au suicide dans les institutions sanitaires publiques et privées», in: Ex/Ante 2021 (1), S. 45–61. Open access: <https://www.ex-ante.ch/index.php/exante/article/view/139/86>, konsultiert am 15.07.2025.
- Hürlimann Daniel, «Recht und Medizin am Lebensende: Menschenrechtliche Anforderungen und Regulierungsvorschläge», 1. Auflage, Nomos, Helbing Lichtenhahn Verlag, Baden-Baden, Basel 2022.
- Kaempfer Constance, «Les mécanismes de mise en œuvre du droit international par les cantons suisses», sui generis, Zürich 2023. Open access: https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/75785/oa_pdf-040-1689689157.pdf?sequence=1&isAllowed=y, konsultiert am 06.07.2025.
- Miaz Jonathan / Schmid Evelyne / Niederhauser Matthieu / Kaempfer Constance / Maggetti Martino, «Engaging with Human Rights, How Subnational Actors use Human Rights Treaties in Policy Processes», Lausanne 2024. Open access: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-53518-5>, konsultiert am 06.07.2025.
- Schefer Markus / Ziegler Andrea, Die Grundrechte der Kantonsverfassung Basel-Stadt, in: Denise Buser (Hrsg.), «Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt», Basel 2008, S. 57–126.
- Schmid Evelyne / Niederhauser Matthieu / Miaz Jonathan / Maggetti Martino / Kaempfer Constance, «Les cantons face au droit international», Lausanne 2024. Open access: https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_309B9753CF9C.P001/REF, konsultiert am 06.07.2025.
- Wyss Karl-Marc, «Kommentierung zu Art. 136 BV», in: Stefan Schlegel / Odile Ammann (Hrsg.), Onlinekommentar zur Bundesverfassung (Version vom 10.02.2024). Online: <https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bv136>, konsultiert am 05.06.2025.
- Zimmermann Nesa, «Entre innovations et résistances : la garantie des droits humains dans l'Etat fédéral», in: Revue de droit suisse, 142/2, 2023, S. 151–249.

Materialverzeichnis

Bundesamt für Statistik (BFS), Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2016, Tiefelöhne in der Schweiz. Online:

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken.assetdetail.9066125.html>, konsultiert am 27.05.2025.

Europarat, Protecting the Environment Using Human Rights Law 2022: New factsheet on the execution of ECHR judgments concerning environment. Online: https://www.coe.int/en/web/portal/human-rights-environment/-/asset_publisher/0jOOQraiccGk/content/new-factsheet-on-the-execution-of-echr-judgments-concerning-environme-1, konsultiert am 16.04.2025.

Direktion für Gesundheit und Soziales des Kantons Freiburg, Konzept 2015, Konzept Senior+. Online: <https://www.fr.ch/sites/default/files/2024-03/konzept-senior%2B.pdf>, konsultiert am 26.06.2025.

Direktion für Gesundheit und Soziales des Kantons Freiburg, Massnahmenplan 2016, Senior+ Massnahmenplan 2016-2020 (verlängert bis 2023). Online: <https://www.fr.ch/sites/default/files/2024-03/senior%2Bmassnahmenplan-20162020.pdf>, konsultiert am 26.06.2025.

Direktion für Gesundheit und Soziales des Kantons Freiburg, Broschüre 2021, Eine Wohnung für sich ändernde Bedürfnisse. Online: <http://fr.ch/sites/default/files/2021-11/senior%2B-eine-wohnung-fur-sich-andernde-bedurfnisse-druckversion.pdf>, konsultiert am 09.07.2025.

Direktion für Gesundheit und Soziales des Kantons Freiburg, Webartikel 2024, Senior+: zwölf unterstützte Projekte im Jahr 2023. Online: <https://www.fr.ch/de/gsd/news/senior-zwoelf-unterstuetzte-projekte-im-jahr-2023>, konsultiert am 09.07.2025.

Direktion für Gesundheit und Soziales des Kantons Freiburg, Medienmitteilung 2025, Kanton Freiburg startet neuen Aufruf für generationsübergreifende Projekte. Online: <https://www.fr.ch/de/gsd/news/kanton-freiburg-startet-neuen-aufruf-fuer-generationsuebergreifende-projekte-4>, konsultiert am 09.07.2025.

Generalversammlung der Vereinten Nationen, The human right to a clean, healthy and sustainable environment, Resolution A/RES/76/300 von 2022. Online: <https://digitallibrary.un.org/record/3983329?v=pdf>, konsultiert am 08.07.2025.

Grosser Rat des Kantons Tessin, Botschaft Nr. 7452 vom 08.11.2017. Online: https://www4.ti.ch/user_librerie/php/GC/allegato.php?allid=120075, konsultiert am 27.05.2025.

Grosser Rat des Kantons Tessin, Botschaft Nr. 8047 vom 25.08.2021. Online: https://www4.ti.ch/user_librerie/php/GC/allegato.php?allid=139558, konsultiert am 05.05.2025.

Istituto di ricerche economiche (IRE), Università della Svizzera italiana, Rapporto sugli impatti del salario minimo in Ticino, 2024. Online: <https://www.ire.usi.ch/storage/app/media/IRE%20salario%20minimo.pdf>, konsultiert am 27.05.2025.

- Kanton Basel-Stadt, Publikation 2018: Schlussresultat der kantonalen Abstimmung vom 10. Juni 2018. Online: https://media.bs.ch/original_file/878408424b7c86dcb7c85eb595c0b33f1cd305e0/w-a-2018-06-10-schlussresultat-kantonal.pdf, konsultiert am 26.06.2025.
- Kanton Basel-Stadt, Webseite 2025: Engagement für preisgünstigen Wohnraum. Online: <https://www.bs.ch/fd/ibs/preisguenstiger-wohnraum#wohnbauprogramm-1000>, konsultiert am 09.07.2025.
- Schweizer Parlament, Geschäft des Bundesrates 24.096, Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen. Änderung (Allgemeinverbindlicherklärung von Mindestlöhnen, die unter kantonalen Mindestlöhnen liegen). Online: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20240096>, konsultiert am 07.07.2025.
- Schweizer Parlament, Motion 22.3373, Anerkennung der Gebärdensprache durch ein Gebärdensprachengesetz. Online: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223373>, konsultiert am 05.05.2025.
- Schweizer Parlament, Motion 24.4266, Politische Rechte für Menschen mit Behinderungen. Online: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20244266>, konsultiert am 07.07.2025.
- SRF, «Neuenburg schreibt Recht auf digitale Unversehrtheit fest» (Version vom 24.11.2024). Online: <https://www.srf.ch/news/schweiz/abstimmungen-24-november-2024/abstimmung-kanton-neuenburg-neuenburg-schreibt-recht-auf-digitale-unversehrtheit-fest>, konsultiert am 02.06.2025.
- Pflegende Angehörige Freiburg, Webseite 2025. Online: <https://www.paf.ch/de/an-gehor-ige>, konsultiert am 09.07.2025.
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, Medienmitteilung 2020, Umsetzung der Verfassungsinitiative «Recht auf Wohnen». Online: <https://www.bs.ch/medienmitteilungen/2020-umsetzung-der-verfassungsinitiative-recht-auf-wohnen>, konsultiert am 26.06.2025.
- Schwarzer Peter – Verein für Gassenarbeit, Petition 2014: Petition für Massnahmen gegen die Wohnungsnot. Online: <https://grosserrat.bs.ch/dokumente/100379/0000000379289.pdf>, konsultiert am 09.07.2025.
- Sozialvorsorgeamt des Kantons Freiburg, Webartikel 2025: Die kantonale Politik zugunsten der Seniorinnen und Senioren. Online: <https://www.fr.ch/de/alltag/lebensverlauf/politik-zugunsten-der-seniorinnen-und-senioren/die-kantonale-politik-zugunsten-der-seniorinnen-und-senioren>, konsultiert am 09.07.2025.
- Vereinten Nationen Hauptabteilung für Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (UN DESA), Webseite 2024, Open-ended Working Group on Ageing for the purpose of strengthening the protection of the human rights of older persons. Online: <https://social.un.org/ageing-working-group/>, konsultiert am 09.07.2025.
- Wohnraum Basel, Webseite 2025. Online: <https://www.wohnraum-basel.ch/home.html>, konsultiert am 09.07.2025.