

«Das Thema wird politisch hochstilisiert»

Helen Keller, die Schweizer Richterin am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, warnt davor, Landesrecht bedingungslos vor Völkerrecht zu stellen. Sie kritisiert aber auch die Pläne des Bundesrates zur Einschränkung des Initiativrechts

NZZ am Sonntag: *In der Schweiz wird derzeit heftig diskutiert, welches Recht Vorrang hat: Völkerrecht oder Landesrecht. Wie sehen Sie das?*

Helen Keller: Als Richterin ist für mich der Fall klar: Solange die Schweiz die Europäische Menschenrechtskonvention nicht kündigt, wendet der Gerichtshof deren Recht an. Und zwar unabhängig davon, welche Rangordnung in der Schweiz gilt.

Und was sagen Sie als Expertin dazu?

Als Völkerrechtlerin glaube ich nicht, dass wir eine strikte Rangordnung brauchen. Das Bundesgericht wendet heute Völkerrecht an. Es ist aber auch bereit, Landesrecht zu bevorzugen, wenn das Parlament bewusst anderes Recht gesetzt hat. Mit dieser Regel sind wir bisher gut gefahren. Sie signalisiert, dass die Schweiz ein eminentes Interesse am Völkerrecht hat, und ist im Notfall flexibel.

Das Bundesgericht geht aber noch weiter: Es hat jüngst klar festgehalten, dass Völkerrecht Vorrang haben soll.

Ja, für den Bereich der Menschenrechte anerkennt das Bundesgericht den Vorrang des Völkerrechts. Ich kann dieses Urteil nur begrüssen. Das Bundesgericht verhindert damit, dass es zwischen ihm und dem Menschenrechtsgerichtshof zu einem systematischen Konflikt kommt. Ein solcher würde zu Rechtsunsicherheit führen. Daran hat niemand ein Interesse.

Trotzdem will die SVP die Vorzeichen umkehren: Landesrecht soll vor Völkerrecht kommen. Ist das umsetzbar?

Das kommt auf den genauen Wortlaut der Vorschläge an. Wenn die SVP das Landesrecht sogar vor das zwin-

gende Völkerrecht stellen will, dann müsste man eine entsprechende Initiative als ungültig erklären. Im Übrigen ist zu beachten, dass die Schweiz ungeachtet ihrer Rechtsordnung ihre internationalen Verpflichtungen einhalten muss. *Pacta sunt servanda*. Tut sie es nicht, muss sie die Konsequenzen tragen. Das können Gegenmassnahmen, Sanktionen oder eine Kündigung sein.

Also würde eine solche Hierarchie am gültigen Recht gar nicht viel ändern?

Nein. Aber was noch fragwürdiger ist: Mit einem solchen Vorrang würde die Schweiz signalisieren, dass Verträge für sie letztlich Ansichtssache sind. Das wäre für unsere Aussenpolitik sicher nicht förderlich. Ich jedenfalls möchte unter solchen Voraussetzungen nicht Unterhändlerin sein. Schliesslich stellt sich noch die Frage, ob dieser Vorrang auch rückwirkend für bestehende Verträge gelten soll. Das wäre rechtlich kaum zulässig und in der Praxis ein enormes Problem.

Ist denn die ganze Diskussion aus Ihrer Sicht gar nicht nötig?

Ich finde, das Thema wird politisch hochstilisiert. In 98 Prozent aller Fälle gibt es keinen Konflikt zwischen Landesrecht und Völkerrecht. Zudem ist das Völkerrecht die Grundlage für sämtliche politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Staaten. Es kann nicht im Interesse der SVP sein, diese Rechtsordnung so fundamental infrage zu stellen.

Trotzdem: Es häufen sich Begehren wie die Ausschaffungsinitiative, die dem Völkerrecht widersprechen.

Dieses Problem hat die Politik wohl

tatsächlich unterschätzt. Der Bundesrat hätte hier dem Parlament und den Stimmberechtigten früher signalisieren müssen, dass ein Problem besteht. Auch Volksinitiativen sind völkerrechtskonform umzusetzen.

Nun will der Bundesrat Initiativen, die Völkerrecht verletzen, schon vor der Sammlung als völkerrechtswidrig kennzeichnen. Was halten Sie davon?

Nicht viel. Ich fürchte, dass die rechtliche Situation häufig zu komplex ist für eine einfache Deklaration. Man kann ja auch nicht auf die Zigarettenschachtel schreiben: Rauchen könnte in bestimmten Fällen und unter gewissen Umständen vereinzelt gesundheitliche Schäden verursachen. Das bringt nichts. Ich bezweifle auch, dass eine generelle Warnung wirklich aufzeigt, worin das Risiko bei einer Annahme besteht.

Soll man solche Initiativen schneller für ungültig erklären, zum Beispiel schon dann, wenn sie den Kerngehalt der Grundrechte verletzen?

Auch da habe ich meine Zweifel. Ich bin stolz, dass ich als Schweizerin aktiv an der Gestaltung der Verfassung teilhaben kann. Eine Einschränkung dieses Rechts sollten wir nur zulassen, wenn sie auch Sinn ergibt. Bei vielen Grundrechten wissen wir aber nicht, was genau zum Kerngehalt gehört. Zudem räumt der Bundesrat ein, dass diese Lösung bisher nur in einem Fall zu einer Ungültigkeitserklärung geführt hätte: bei der Wiedereinführung der Todesstrafe. Für alle anderen problematischen Initiativen hätte sie keine Lösung offeriert.

Wie lässt sich der Konflikt denn lösen?

Man müsste den juristischen Sachverstand besser in die Diskussion einbinden. Denn Politiker entscheiden letztlich immer nach aktuellen politischen Gesichtspunkten. Ich plädiere dafür, dass eine Expertenkommission oder besser das Bundesgericht prüft, ob und inwiefern eine Initiative Völkerrecht verletzt. Das Parlament könnte das Begehren danach immer noch dem Volk vorlegen, bei problematischen Initiativen aber nur mit einer qualifizierten Mehrheit. So liessen sich politische und sachliche Argumente besser austarieren. Und das Bundesgericht wüsste dann auch besser, ob wirklich bewusst Völkerrecht gebrochen werden soll.

Auslöser für die Debatte ist auch Ihr Gerichtshof. Er steht in der Kritik, sich zu stark in Landesrecht einzumischen.

Diese Kritik ist unverhältnismässig, wozu leider auch die Medien beitragen. Sie berichten meist nur, wenn ihr Land unterliegt. Die vielen Fälle, in denen wir das Vorgehen der Landesbehörden schützen, sind meist kein Thema. Es sieht so aus, als ob der Gerichtshof praktisch jeden ausländerechtlichen Entscheid der Schweiz, der nach Strassburg gelangt, umstürzen würde. Das trifft nicht zu.

Fakt ist, dass die Schweiz oft unterliegt.

Auch das ist ein verzerrtes Bild. Im letzten Jahr behandelte der Gerichtshof 349 Beschwerden aus der Schweiz. Davon waren 341 unzulässig, offensichtlich unbegründet oder wurden gestrichen. Bei 97 Prozent der Beschwerden sah der Gerichtshof also gar keinen Grund, die Sache genauer zu prüfen. Bei den allermeisten Fällen wollte er nicht urteilen, weil er nicht einfach eine weitere Appellationsinstanz ist. Und bei den acht Fällen, auf die er eintrat, stellte er nur dreimal eine Rechtsverletzung fest.

Sie bezeichnen den Gerichtshof selber als Motor für die Entwicklung der Menschenrechte. Wäre es nicht vielmehr seine Rolle, einfach das geschriebene Recht anzuwenden?

Jedes Gericht nimmt seine Aufgabe ernst. Auch das Bundesgericht ist ein Motor für die Rechtsentwicklung, ohne seine Entscheide hätten wir vielleicht noch heute nicht überall das Frauenstimmrecht. Dasselbe tut der Menschenrechtsgerichtshof. Er schaut bei neuen Bedrohungsformen genau hin und legt die Menschenrechte so aus, dass sie die Menschen auch effektiv schützen. Damit ebnet er den Weg für die Weiterentwicklung des Rechts. Es kann ja nicht sein, dass wir einen Streitfall nicht beurteilen, nur weil die Gründer im Jahr 1950 an diese Frage noch nicht gedacht haben. Das wäre absurd.

Aber so verliert die Rechtsprechung ihre demokratische Legitimation.

Recht ist nicht nur das, was vom

Volk angenommen worden ist. Zum Recht gehört auch die Rechtsprechung. Den Staaten steht es aber frei, wie sie Entscheide des Gerichtshofes umsetzen wollen. Oftmals reagiert der Gesetzgeber auf die Urteile und konkretisiert die Umsetzung. Es geht also nicht darum, dass der Gerichtshof das letzte Wort hat, sondern dass die Menschenrechte geschützt werden.

Interview: Daniel Friedli