

Die Menschenrechte nicht schwächen

Von Susanne Leuzinger (Zürich), Dr. iur., alt Bundesrichterin

In der NZZ vom 19. Dezember 2017 wurde ein mögliches Gegenprojekt zur SVP-Initiative "Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)" vorgestellt. Angestrebt wird, dass das Verhältnis von Landesrecht und Völkerrecht vom Souverän und nicht mehr vom Bundesgericht geregelt werde. Auf den ersten Blick erscheint die Idee des Gegenprojekts klar, weil es - wenn auch mit einer wichtigen Ausnahme bezüglich der Stellung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), auf die nachstehend einzugehen ist - die Grundzüge der bundesgerichtlichen Rechtsprechung aufnimmt: Völkerrecht geht vor Landesrecht, es sei denn, der Verfassungs- oder der Bundesgesetzgeber habe dem Landesrecht den Vorrang einräumen wollen. Bei näherer Betrachtung zeigen sich aber Unklarheiten und Gefahren.

Verträge sind zu halten

Das Völkerrecht geht nicht nur nach der langjährigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung dem Landesrecht vor, sondern die Bundesversammlung hat 1989 dem Beitritt zum Wiener Vertragsrechtsübereinkommen zugestimmt. Danach haben die Staaten völkerrechtliche Verträge nach Treu und Glauben zu erfüllen und können sich nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen. Gegen den Genehmigungsbeschluss wurde das Referendum nicht ergriffen. Der Vorrang des Völkerrechts ist also auch durch die gesetzgebende Gewalt bestens abgestützt. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung, dass später geschaffenes Landesrecht dem Völkerrecht vorgeht, wenn der Bundesgesetzgeber einen Widerspruch bewusst in Kauf nahm, wurde im Urteil Schubert von 1973 begründet und führte seither nur in wenigen Fällen zur Anwendung von völkerrechtswidrigem Landesrecht. Das angedachte Gegenprojekt will durch Verfassungsänderung Volk und Ständen sowie dem Parlament die Möglichkeit einräumen, dem Landesrecht punktuell den Vorrang einzuräumen. Wenn die rechtsanwendenden Behörden in einem solchen Fall das völkerrechtswidrige Landesrecht anzuwenden hätten, würde sich die Schweiz in Widerspruch zur international akzeptierten Geltung des Völkerrechts setzen und völkerrechtlich verantwortlich machen. Diesen Konflikt würde das skizzierte Gegenprojekt nicht lösen.

Und die EMRK?

Seit dem Urteil PKK von 1999 und dann in einem Urteil vom Oktober 2012, das die SVP zum Anlass für die Lancierung ihrer Initiative nahm, hat das Bundesgericht entschieden, dass die EMRK vorgeht, auch wenn der Gesetz- oder Verfassungsgeber den Konflikt mit der EMRK in Kauf genommen hatte. Die EMRK hat damit immer Vorrang vor dem Landesrecht. Den Ausführungen über das Gegenprojekt lässt sich nicht entnehmen, dass auch dieser Grundsatz der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in die Verfassung aufgenommen werden soll. Der Vorrang der EMRK und der darin garantierten klassisch-liberalen Menschenrechte ist indessen unverzichtbar.

Menschenrechte gehen vor

Menschenrechte stehen allen Menschen zu. Sie dürfen nur bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen eingeschränkt werden, und ihr Kerngehalt ist - in der Formulierung der Bundesverfassung - unantastbar. Die EMRK und die Menschenrechtspakte der UNO garantieren den Menschen einen Mindeststandard von Rechten, den alle Mitgliedstaaten zu

respektieren haben. Die Menschenrechte gehen somit widersprechendem Landesrecht vor. Auch durch demokratisch legitimierte Mehrheitsentscheide kann ein Staat die Menschenrechte nur insoweit einschränken, als dies nach den Übereinkommen zulässig ist (etwa wenn die Einschränkung in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist). Das erwähnte Gegenprojekt, das sich diesbezüglich ausschweigt, verwässert diesen Grundsatz oder gefährdet ihn gar.

Den Grundrechtskatalog der Bundesverfassung nicht verletzen

Mit der neuen Bundesverfassung von 1999, der Volk und Stände zugestimmt haben, wurden die Garantien der EMRK in der schweizerischen Bundesverfassung verankert. Der Gesetzgeber ist wie die andern Staatsgewalten an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen. Das Gegenprojekt hält nicht fest, dass er auch nicht punktuell davon abweichen darf. Es schweigt sich auch darüber aus, wie der Gesetzgeber bei der Umsetzung einer EMRK-widrigen Verfassungsbestimmung die Grundrechte der Verfassung wahren müsste.

Das europäische Schutzsystem nicht schwächen

Auf Beschwerde von betroffenen Personen kann der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) feststellen, dass ein Mitgliedstaat die EMRK verletzt hat. Die jeweils zuständigen Behörden des betreffenden Staates sind alsdann verpflichtet, die Verletzung zu beheben (und sie müssen auch die gegen andere Staaten ergangene Rechtsprechung beachten). Der Ministerrat und weitere Organe des Europarates kontrollieren die innerstaatliche Umsetzung des Urteils und üben im Fall mangelhafter Umsetzung nachhaltigen Druck auf den betreffenden Staat aus. Falls es die Idee des Gegenprojekts wäre, dass die Schweiz die EGMR-Urteile nicht mehr vollziehen würde, wenn Verfassungs- oder Gesetzgeber vorgängig dem Landesrecht den Vorrang eingeräumt hätten, geriete die Schweiz erheblich unter Druck. Bisher kennt einzig Russland eine allgemeine Regelung über den Nichtvollzug von EGMR-Urteilen. Andere Staaten geben der EMRK zwar einen tieferen Rang als ihrer Verfassung, aber sie beachten die Rechtsprechung des EGMR. Ein Entscheid der Schweiz, EGMR-Urteile nur noch von Fall zu Fall zu vollziehen, würde nicht nur die EMRK verletzen, sondern wäre ein fatales Signal an Staaten mit tieferem Menschenrechtsstandard als die Schweiz. Dies würde sich auch schlecht mit dem Verfassungsgrundsatz vertragen, dass der Bund in auswärtigen Angelegenheiten die Menschenrechte achtet. Im Interesse des europäischen Schutzsystems für Menschenrechte ist es unverzichtbar, dass die Schweiz die wenigen EGMR-Urteile, in denen überhaupt eine Menschenrechtsverletzung der Schweiz festgestellt wird, umsetzt, und zwar auch dann, wenn ein Urteil Unmut hervorruft, weil es (zu) stark in den innerstaatlichen Beurteilungsspielraum eingreife. Aus etwas Distanz betrachtet hat die Rechtsprechung des EGMR die Menschenrechte in der Schweiz befruchtet. Der Vorrang der EMRK darf durch ein unklares Gegenprojekt nicht in Frage gestellt werden.

Die Schweiz fährt insgesamt gut mit der umsichtigen und differenzierten Rechtsprechung des Bundesgerichts zum komplexen Verhältnis von Landesrecht und Völkerrecht. Einen Gegenvorschlag zu lancieren, der inhaltliche Mängel aufweist und zudem die Meinungsbildung im Vorfeld der Abstimmung über die sogenannte Selbstbestimmungsinitiative noch unübersichtlicher macht, überzeugt nicht.