

## Schweiz

# «Die Beschwerdeführer werden dämonisiert»

Nach Ansicht von Helen Keller, Schweizer Richterin am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, wird das Initiativrecht von mächtigen Parteien instrumentalisiert - und die Urteile des Gerichtshofs verunglimpft.

Mit Helen Keller sprach Felix Schindler  
Strassburg

**Die SVP befürchtet, dass fremde Richter die Schweiz entmachten. Was halten ihre Richterkollegen in Strassburg davon, ein Feindbild der Schweizer Politik zu sein?**

Versuchen Sie mal, «fremde Richter» auf französisch oder englisch zu übersetzen. Hier versteht das niemand so, wie es in der Schweiz verstanden wird. Dass die Schweiz darüber nachdenkt, die Europäische Menschenrechtskonvention zu kündigen, wird hingegen schon thematisiert. Dann schauen mich meine Kollegen ungläubig an. Für viele hier ist die Schweiz ein Staat, der seit Jahren die Menschenrechte und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte fördert. Der EGMR hat der Schweiz viel zu verdanken. Bisher hatten meine Kollegen dieses Bild der Schweiz.

**Die Selbstbestimmungsinitiative möchte das Schweizer Recht als höchste Rechtsquelle festlegen. Welche Folgen hätte das ihrer Meinung nach?**

Ich bin nur Richterin, keine Prophetin. Sollte sie angenommen werden, was ich nicht hoffe, müsste sich die Schweiz überlegen, wie sie auf internationaler Ebene ein verlässlicher Partner bleiben will. Die Verträge, die die Schweiz mit internationalen Partnern ratifiziert hat, füllen zwei Regale, genauso viel wie das Schweizerische Recht. Die Schweiz müsste ihren Vertragspartnern sagen: «Natürlich halten wir uns an unsere Verträge. Aber wenn Volk und Stände die Verfassung ändern, dann müssen wir halt schauen.» Unsere Verfassung wird schnell und häufig geändert.

**Die Kritik zielt darauf ab, dass der EGMR das Völkerrecht anders auslegt als damals, als wir es ratifiziert haben. Trifft das im Grundsatz zu?**

Es trifft zu, dass sich die Auslegung einiger Artikel mit der Zeit verändert. Das ist etwa beim Verbot auf Folter geschehen, beim Recht auf ein faires Verfahren oder beim Recht auf Leben. Moderne medizinische Errungenschaften bringen neue Menschenrechtsprobleme mit sich. Diese Änderungen muss der Gerichtshof berücksichtigen. Nehmen wir den Fall des Franzosen Vincent Lambert. Der Mann überlebte dank den Fortschritten in der Medizin einen schweren Verkehrsunfall und wurde während sieben Jahren mit lebenserhaltenden Massnahmen im Wachkoma gehalten. Der EGMR musste sich mit der Frage auseinandersetzen, ob seine künstliche Ernährung eingestellt werden darf. Solche Fragen haben sich früher einfach nicht gestellt.

**Die Urteile des EGMR stossen in der Schweiz oft auf heftige Kritik. Warum glauben Sie, dass das so ist?**

In den letzten Jahren hat die politische Rechte mehrere Urteile verunglimpft. Das hatte einen negativen Einfluss auf das Bild des Gerichtshofs. Die Medien reduzieren unsere Entscheide häufig auf einen Entscheid gegen die Schweiz, auf das Individuum gehen sie kaum ein. Was bedeutet es für einen Menschen, nach 17 Jahren aus der Schweiz ausgeschafft zu werden? Es wäre eine Aufgabe der Medien, auch diese Seite zu zeigen. Stattdessen werden die Beschwerdeführer häufig dämonisiert.

**Das Bundesgericht hiess die Ausschaffung eines nigerianischen Drogenhändlers gut, der EGMR kehrte das Urteil um. Das ist nicht vermittelbar.**

Der Mann hatte zwei Delikte begangen, eines in Österreich, das er vollständig verbüsst, ein zweites in Deutschland. Dort wurde er wegen vorzüglicher Führung vorzeitig entlassen. Zudem vergisst man beim Fall Udeh, dass nicht nur der Mann, sondern auch seine Kinder Beschwerdeführer waren. Sie haben geklagt, dass durch die Ausschaffung ihres Vaters ihr Recht auf Familienleben verletzt wird. Für ein Kind ist der Kontakt zu seinen Eltern absolut zentral, es hat ein Recht darauf. Wir mussten abwägen, ob



Helen Keller, Schweizer Richterin am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, hier im Rechtswissenschaftlichen Institut der Universität Zürich. Foto: Gerry Amstutz

das Interesse der Schweiz, den Mann auszuschieben, grösser ist, als das Recht der Kinder, Kontakt zu ihrem Vater zu haben.

**Wie gehen andere Staaten damit um, wenn sie vor dem EGMR verlieren?**

Die Schweizer Bevölkerung hat im internationalen Vergleich ein grosses Vertrauen in den Rechtsstaat. Deshalb fällt die Reaktion häufig so aus: «Die Schweiz hat vom EGMR eins aufs Dach gekriegt.» In Polen zum Beispiel ist die Bevölkerung gegenüber der eigenen Justiz viel misstrauischer. Wenn jemand beim EGMR Beschwerde einreicht und gewinnt, dann wird er gefeiert.

**«Die rein schweizerische Optik blendet die Bedeutung des Gerichtshofs für Europa völlig aus.»**

**Hat der EGMR bei umstrittenen Schweizer Fällen ein Problem mit der Kommunikation?**

Der Gerichtshof arbeitet sehr intensiv an der Kommunikation. Wir versuchen, die Urteile klar zu vermitteln. Aber dann ist es auch Aufgabe der Journalisten, die Urteile zu lesen. Aber offensichtlich tun das nicht mehr sehr viele.

**Warum übersetzt der EGMR die Schweizer Urteile nicht auf Deutsch, damit sie mehr Beachtung finden?**

Das ist eine reine Kostenfrage. Deutsch ist keine Verhandlungssprache am Gerichtshof. In den ganz wichtigen Fällen machen wir Pressemitteilungen auf Deutsch. Aber auch das ist eine Frage der Mittel. Unser Budget ist nicht einmal doppelt so gross wie das des Obergerichts des Kantons Zürich. Doch unser Einzugsgebiet zählt 820 Mal so viele Einwohner. Wir drehen jeden Euro um.

**Wie viel Spielraum hat der EGMR, um auf die Befindlichkeiten eines Staates Rücksicht zu nehmen?**

Das Verbot von Folter zum Beispiel gilt absolut. Hier gibt es keinen Spielraum. In anderen Bereichen schon. Das Recht auf Privat- und Familienleben kann un-

ter gewissen Bedingungen eingeschränkt werden. Es gibt nun Bereiche, in denen es keinen Konsens unter den Staaten gibt. Dort überlässt der Gerichtshof den Staaten einen gewissen Ermessensspielraum. Wir akzeptieren, dass die Iren ein anderes Verständnis vom werdenden Leben haben und die Abtreibung verbieten. Wir müssen aber auch akzeptieren, dass in Irland vermögende Frauen im Ausland eine Abtreibung durchführen können, mittellose Frauen aber nicht. Damit schafft man eine Zweiklassengesellschaft, die aus menschenrechtlicher Sicht ein Problem darstellt.

**In der Schweiz spielen Entscheide des Volks eine wichtigere Rolle als im Ausland. Nun wird es immer schwieriger, Initiativen umzusetzen.**

Das ist nicht das Problem des Völkerrechts, sondern jenes des Initiativrechts. Die Initiativen, die Sie ansprechen, haben in erster Linie ein Problem mit den Grundwerten, die in unserer Verfassung stehen. Die Ecopop-Vorlage zum Beispiel hätte nie zur Abstimmung gelangen dürfen. Sie hat ganz klar das Gebot der Einheit der Materie verletzt. Dieses klare Gebot hat das Parlament ignoriert.

**Immerhin konnte das Volk jetzt klar und deutlich sagen, dass es extreme Zuwanderungsbeschränkungen nicht will. Ist das nicht besser, als eine Abstimmung zu verhindern?**

Das ist eine gefährliche Argumentation. Die Spielregeln für die Behandlung sind in Gesetz und Verfassung geregelt. Die sollten nicht einfach nach Gutdünken politisch angewendet werden oder nicht, sozusagen nach dem Motto: «Das Volk wird's schon richten». Ein Rechtsstaat zeichnet sich gerade dadurch aus, dass das Recht angewendet wird.

**Was spricht dagegen, dem Volk zu vertrauen, dass es solche Fragen klug beantworten wird?**

Während sehr langer Zeit waren die Chancen, dass eine Initiative angenommen wird, extrem gering. Seit die SVP begonnen hat, das Initiativrecht zu instrumentalisieren, sind diese Chancen markant angestiegen. In den letzten Jahren ist die Initiative zum Werkzeug der grossen und mächtigen Parteien geworden, die mit viel Geld und einem riesi-

gen Apparat Abstimmungen durchbringen können. In der Schweiz ist es im Vergleich zum Ausland relativ einfach, die Verfassung zu ändern. Das ist ein urschweizerisches Problem und keines der Menschenrechte.

**Auf lange Sicht hat das Volk doch recht weise entschieden, nicht?**

Ob die Entscheide weise waren oder nicht, ist im Wesentlichen eine Frage der Wertung. Das Volk kann sehr weise, aber auch sehr emotional sein. Deshalb finde ich es gefährlich, das Volk als allmächtig und unfehlbar anzusehen.

**Die Souveränität des Landes ist für viele Schweizer unantastbar.**

Der einzige Ort in der Bundesverfassung, in dem der Begriff «souverän» vorkommt, ist der Artikel 3. Dort heisst es: «Die Kantone sind souverän». Vom Volk als Souverän wird nirgends gesprochen, genauso wenig wie von einer souveränen Schweiz. Dieses Konzept wird von der SVP hochstilisiert, genauso wie der Volksbegriff. Auch diesen gibt es so, wie ihn die SVP verwendet, nicht in der Bundesverfassung. In Artikel 1 heisst es, dass die Eidgenossenschaft aus dem Schweizervolk und den Kantonen gebildet wird. Und auch der angebliche Sonderweg der Schweiz ist bloss politische Rhetorik. Wir sind bei Schengen/Dublin dabei und übernehmen die meisten Erlasse der EU autonom. Die Schweiz ist keine Insel, sondern stark eingebettet in eine globalisierte Welt. Und das ist auch gut so, denn wir können globale Probleme nicht isoliert in der Schweiz lösen. Migrationsprobleme, Klimaerwärmung, nicht einmal das Bienensterben können wir alleine lösen.

**Helen Keller**

Schweizer Richterin am EGMR

Helen Keller (51) war von 2002 bis 2004 ordentliche Professorin für Öffentliches Recht an der Universität Luzern. Danach lehrte sie an der Universität Zürich bis 2011 Öffentliches Recht sowie Europa- und Völkerrecht. Von 2008 bis 2011 war sie Mitglied des Menschenrechtsausschusses der UNO. Seit 2011 ist sie die Schweizer Richterin am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. (fxs)

**97 Prozent der Beschwerden gegen die Schweiz werden vom EGMR als unbegründet abgewiesen. Zeigt das nicht, dass die Menschenrechte in der Schweiz genug verankert sind?**

Ich glaube nicht, dass unsere Menschenrechtskultur ohne EMRK so gut ausgebildet wäre. Das Bundesgericht berücksichtigt die EMRK so gut, weil es seine Urteile «EMRK-fest» machen will. Es will also nicht, dass sie nach Strassburg weitergezogen werden. Da hat die EMRK also auch einen präventiven Effekt. Wichtig ist zudem, welches Signal eine Kündigung der EMRK aussenden würde. In Ländern wie Russland, der Ukraine oder der Türkei ist die Menschenrechtssituation nicht gefestigt. Wie kann der Gerichtshof diese Länder auffordern, die Menschenrechte zu achten, wenn ein Land wie die Schweiz kommt und sagt: «Wir haben das alles gar nicht nötig.» Diese rein schweizerische Optik blendet die Bedeutung des Gerichtshofs für Europa völlig aus.

**Also geht es aus ihrer Sicht vielmehr um die Verantwortung gegenüber Europa als um die Autonomie der Schweiz?**

Nein, so kann man das nicht sagen. Die EMRK hat in der Schweiz einen grossen Einfluss auf die ganz Rechtsordnung gehabt, allen voran bei den Verfahrensrechten. Es ergehen immer noch die meisten Urteile gegen die Schweiz, weil das Recht auf ein faires Verfahren verletzt wurde. Mit dieser Rechtsprechung hat der Gerichtshof auch wichtige Vorarbeit für die eidgenössische Strafprozessordnung und die eidgenössische Zivilprozessordnung geleistet. Ohne EMRK hätten wir immer noch in jedem Kanton eine andere Verfahrensordnung.

**Zurück zur SVP-Initiative. Die Botschaft ist einfach und eingängig, die Gegner argumentieren abstrakt und staatspolitisch. Gibt es keine prägnanten Gegenargumente?**

Es ist in der Tat nicht einfach, mit prägnanten Botschaften zu argumentieren. Der Wert der Rechtsstaatlichkeit, der Wert der Gewaltentrennung, der Wert der Menschenrechte... Diese Werte sind nicht sehr gut in der Bevölkerung verankert und es braucht mehr als einen Satz, um diese Konzepte zu erklären.