

Hintergrund & Debatte

Völkerrecht als Feindbild

Wie konnte die Einstellung zum Völkerrecht zur politischen Konfliktlinie werden? Neben der Globalisierung spielt auch eine Ideologisierung der Menschenrechte eine Rolle. *Ein Essay von Oliver Diggelmann*

Die Spielräume für staatliche Politik sind kleiner geworden - und das Völkerrecht spielt dabei eine Rolle. Die Diagnose der Rechtsnationalen ist in diesem Punkt schon richtig. Wenn die Stadt Winterthur für 20 Millionen Franken ein neues Schulhaus bauen lassen und den Auftrag schweizerischen Unternehmern vorbehalten möchte, so ist dies mit dem Recht der Welthandelsorganisation WTO unvereinbar. Der Auftrag kann, korrekt ausgeschrieben, ohne weiteres nach Österreich gehen. Oder nehmen wir die Berufszulassung von Augenoptikern. Von einwandernden deutschen Optikern kann kein Bachelorabschluss einer Fachhochschule verlangt werden. Gemäss den bilateralen Verträgen genügt die deutsche Ausbildung, auch wenn diese keinen solchen Abschluss vorsieht. Im Asylbereich muss die Schweiz bei der Rückführung einer achtköpfigen afghanischen Familie nach Italien sicherstellen, dass diese nicht auseinandergerissen und familiengerecht untergebracht wird. Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) verlangt dies.

Die meisten Einbussen an Gestaltungsspielräumen sind Folgen der wirtschaftlichen Globalisierung und Europäisierung. Sie sind durch völkerrechtliche Verträge ins Werk gesetzt und werden durch internationale Mitspracherechte höchstens ansatzweise kompensiert. Der «Deal» lautet im Wesentlichen: Einschränkung der Autonomie gegen wirtschaftliche Integrationsverträge und damit verbundene Wohlstandschancen. Unsere Wirtschaft nutzt diese Chancen bekanntlich geschickt, vermag in vielen Branchen im internationalen Wettbewerb mithalten. Die Gewinne aber sind ungleich verteilt. Es gibt - wie bei jeder wirtschaftlichen Integration - Verlierer: Angestellte, die in der immer teureren Stadt Zürich für ihre Familie keine Wohnung finden, das Malerunternehmen, das unter der Konkurrenz aus Baden-Württemberg leidet.

Ob man diese Entwicklungen begrüsst oder ablehnt: Der Druck zur Teilnahme an globaler und regionaler wirtschaftlicher Integration ist gross, wenn der Wohlstand nicht gefährdet werden soll. So gehören der Welthandelsorganisation WTO mittlerweile 164 Staaten an, darunter sämtliche grossen und mittleren europäischen Volkswirtschaften. Die Teilnahme bedeutet aber eben auch die Unterwerfung unter ein riesiges Regelwerk.

Entwicklung der Menschenrechte

Der Verlust an Selbstbestimmung durch internationale Menschenrechtsgarantien hat andere Ursachen. Nach dem Zweiten Weltkrieg schrittweise entstanden, haben sich die Menschenrechte über die Jahrzehnte gewandelt. In der Schweiz führt vor allem die Handhabung der EMRK durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) immer wieder zu Diskussionen. Die EMRK sollte Brandmauer gegen Totalitarismus sein, Sicherheitsnetz für Demokratie und Rechtsstaat. Sie wurde allmählich aber ambitiöser verstanden. In dieser Entwicklung spiegelt sich eine generelle Zunahme der Sensibilität gegenüber grobem Unrecht in den europäischen Gesellschaften in den letzten 50 Jahren, die man nur begrüssen kann.

Keine Ungleichbehandlung ehelicher und unehelicher Kinder, keine Prügelstrafe für Schüler, keine Personalunion von Staatsanwalt und Richter. Insbesondere begann man all jene, die nicht der gesellschaftlichen Norm entsprachen, besser zu schützen. Homosexuelle etwa, deren Kriminalisierung und gesellschaftliche Ächtung immenses unnötiges Leid erzeugt hatten.

Zuweilen - mit der Zeit öfter - ging es allerdings eher um Fairness denn um grobes Unrecht. Manchmal sah der EGMR Konventionsverletzungen, wo der Bezug zu fundamentalem Unrecht fehlte. Er fand etwa, der Entzug des Wahlrechts von Strafgefangenen in Grossbritannien verletze die EMRK. Ebenso sah er in der Verpflichtung eines leicht behinderten Schweizers, Militärdienst-Ersatz zu bezahlen, einen Verstoss gegen die Konvention.

Man kann mit guten Gründen finden, dass solche Urteile die Gesellschaft gerechter machen. Es sind aber schwierige Fragen, und auch wer die Urteile begrüsst, muss wohl einräumen, dass respektable Gegenargumente existieren. Wer über Gemeingüter mitbestimmen will, kann man finden, muss Mitmenschen gegenüber einen elementaren Respekt zeigen. Der Bankräuber tut dies nicht. Oder beim Militärdienst-Ersatz: Die Idee der Lastengleichheit verlange beim obligatorischen Dienst



Gleichberechtigung von Homosexuellen, die dieser Gay-Pride-Marsch in Freiburg feiert, wurde erst in jüngerer Zeit durchgesetzt. Foto: Manuel Lopez (Keystone)

an der Gemeinschaft, dass auch der Dienstuntaugliche angemessen herangezogen wird. Vor allem aber: Selbst wenn man für ein Wahlrecht von Strafgefangenen und gegen Militärdienst-Ersatz für Dienstuntaugliche ist, kann man der Meinung sein, dass über diese Fragen im normalen demokratischen Prozess entschieden werden sollte - dass es hier keine durch die Menschenrechte errichteten internationalen Politikschranken braucht.

Was immer man zu diesen Fragen im Einzelnen findet, der Begriff der Menschenrechte büsst mit solchen Urteilen schleichend an Gewicht ein. Verstärkt wurde diese Entwicklung - und mit ihr auch



Oliver Diggelmann
Professor für Staats- und Völkerrecht
an der Universität Zürich

die Skepsis gegenüber dem Völkerrecht - durch eine Ideologisierung der Menschenrechte. In den 1970er-Jahren wurden sie zu einem Hoffnungsträger für viele progressive Kräfte. Es entstand eine internationale Bewegung aus Aktivisten, Organisationen und Wissenschaftlern mit zuweilen fließenden Grenzen, die sich am Vorbild des amerikanischen «Civil Rights Movement» der 1960er-Jahre orientierte. Dieses hatte seine politischen Forderungen erfolgreich als Rechtsansprüche formuliert. Es war wirkungsvoller gewesen, Bürgerrechte für Schwarze einzufordern, als für ihre blosse Besserstellung zu kämpfen.

Strategie und Selbstverständnis der Bürgerrechtsbewegung prägen bis heute die Menschenrechtsbewegung. Menschenrechte sind für Menschenrechtler zweierlei: scharfe Waffe im Kampf gegen Unterdrückung und Chiffre für eine bessere Welt. Im Menschenrechtsargument klingt immer an: Unterdrückung und Leid betrifft uns alle, als Menschen. Daher der heilige und manchmal rasch ins Selbstgerechte kippende Zorn, wenn ein Menschenrechtsargument übergangen wird.

Das Menschenrechtsargument ist aber kein harmloses. Es versetzt eine Saite in uns in Schwingung, die Bilder von Stacheldrahtzäunen, von Konzentrationslagern und von ausgemergelten Men-

schengestalten hervorruft. Es fordert Nachdenklichkeit, Zurückhaltung, Schweigen. Je mehr Menschenrechte vertraglich garantiert wurden, je mehr die Praxis sie ausdehnte, desto leichter kam das Menschenrechtsargument über die Lippen. Es vermittelte das Gefühl, sich auf moralisch sicherem Grund zu bewegen. Der Gegner konnte durch das Argument alleine ins Unrecht versetzt werden.

Wer Menschenrechte für einen Meilenstein der Menschheitsgeschichte hält, kann dies nicht gut finden, denn das Gewicht des Arguments wird verspielt. Zugespitzt formuliert: Wer gegen christliche Weihnachtslieder in der Schule mit dem Begriff der Menschenrechtsverletzung agiert und wer bei der Zerstörung von Kulturgütern «kultureller Genozid» und bei jeder Grenzschiessung schrill «Menschenrechtsverletzung» ruft, ungeachtet der Umstände, mag zwar Gutes wollen. Doch er arbeitet daran mit, dass das Argument zerfasert. Und er trägt auch dazu bei, dass sich die Konfliktlinie um das Völkerrecht vertieft, weil es in der öffentlichen Diskussion oft leichtfertig mit den Menschenrechten gleichgesetzt wird. So stehen die Vorwürfe der Menschenrechts- und der Völkerrechtsverletzung bei den Rechtsnationalen mittlerweile für Versuche, der Demokratie Substanz zu entziehen. Natürlich blendet dies dramatisch aus. Aber nicht nur.

Versuche der Gegensteuerung

Was ist von Versuchen zu halten, den Autonomieeinbussen durch Zurückdrängung des Völkerrechts gegenzusteuern? Bis zu einem gewissen Grad sind die Versuche als Reaktion auf die Übernutzung des Menschenrechtsarguments zu sehen. Die sensiblesten «Verteidiger» der Menschenrechte haben das gemerkt. Sie stellen sich nicht mehr hinter jedes Urteil aus Strassburg, bloss weil es von der Gegenseite als Einmischung kritisiert wird. Und es gibt gewisse Spielräume für «Rückeroberungen» - mit einem Preis aber, den es deutlich zu benennen gilt.

Wirtschaftliche Integrationsverträge wie die Bilateralen mit der EU kann man kündigen. Die Folgen für die exportlastige Schweiz wären, folgt man Wirtschaftsexperten, spätestens nach einigen Jahren an allen Ecken und Enden zu spüren, etwa bei Bildung, Infrastruktur und Sozialwerken.

Auch die EMRK kann man kündigen. Die Schweiz bliebe ein Rechtsstaat und eine Demokratie, mit etwas mehr blinden Flecken allerdings. Man müsste vor allem aber damit leben, derjenige Staat zu sein, der ein gemeinschaftliches Zivilisationsprojekt be-

schädigt hat, dessen Bedeutung für die jungen und instabilen Demokratien im Osten und Südosten Europas kaum zu überschätzen ist - für Europa insgesamt. Der Preis wäre auf jeden Fall hoch.

Keine gute Idee ist auch, das Völkerrecht mit einer rigiden Fixierung des Verhältnisses zum nationalen Recht zurückzudrängen. Die SVP-Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter» möchte dies. Ihr zweiter Name «Selbstbestimmungsinitiative» bringt die Hoffnung zum Ausdruck. Vielleicht würden bei Annahme tatsächlich einige Spielräume zurückgewonnen, für eine Weile zumindest. Dem permanenten Druck zum Abschluss neuer Staatsverträge würde aber nicht entgegenwirken.

Dritttrangige Anliegen mit Vorrang

Das Hauptproblem der Initiative ist vor allem: Das Völkerrecht besteht - wie nationales Recht auch - aus fundamentalen, wichtigen und weniger wichtigen Normen. Das «Verschrauben» der beiden Rechtsordnungen ist daher eine schwierige Aufgabe. Sie braucht neben Sachverstand Spielräume für die rechtsanwendenden Behörden. Dazu kommt, dass man mittels Volksinitiative auch dritttrangige Anliegen in die Verfassung schreiben und mit Vorrang ausstatten kann. Wertungswidersprüche, unauflösbare Normkollisionen, Blockierungen der Politik wären die Folgen. Gutes Verfassungshandwerk sieht anders aus.

Letztlich ist das Problem aber viel grundsätzlicher. Die Autonomieeinbussen von Nationalstaaten wie der Schweiz sind Symptome eines «Megatrends»: Migration, Klima, Internetregulation, Verbrechensbekämpfung, Koordination von Verkehr und Kommunikation - das sind nur ein paar Stichworte für Probleme, die ganze Kontinente, ja die ganze Welt betreffen und von einem Nationalstaat allein nicht gelöst werden können. Die Folge: weniger reine Selbstbestimmung. In der Schweiz, wo die Teilnahme am Politischen auch auf die Frage antwortet, wer wir sind, wird ein solcher Verlust heftig empfunden. Das ist verständlich.

Die zentrale Frage aber ist, wie die Schweiz ihre Spielräume im 21. Jahrhundert optimal nutzen kann. Darüber sollten wir mehr nachdenken. Teil dieser Frage ist, wie die Schweizer Demokratie dem 21. Jahrhundert mit seinen - im Vergleich zum vorherigen - stark veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden sollte. Denn die Schweiz wird die Welt nicht ihrer Demokratie anpassen können.