

# «Konflikte werden diplomatisch geregelt»

**Völkerrecht** Die Völkerrechtlerin ist Mitglied im UNO-Menschenrechtsausschuss

VON CHRISTOPH BOPP

**Frau Professor Keller, ist das Völkerrecht eigentlich undemokratisch?**

**Helen Keller:** Das ist ein Vorwurf, den man oft hört, der aber nur auf den ersten Blick überzeugt. Man sagt auch nicht, der Bundesrat sei eine undemokratische Behörde, nur weil er nicht vom Volk gewählt wird. So ist auch nicht jeder völkerrechtliche Vertrag durch einen Volksentscheid bestätigt worden, sondern durch die Regierung oder durch das Parlament, und die sind demokratisch legitimiert. Es wäre schlicht unmöglich, alle internationalen Verträge durchs Volk absegnen zu lassen.

**Dann besteht das Völkerrecht aus einer Vielzahl von internationalen Verträgen?**

In der Regel, ja.

**Von welchen Grössenordnungen sprechen wir da?**

Das sind Tausende von Verträgen.

**Dann gibt es gewissermassen keinen Kodex, an den man sich halten muss?**

Es gibt eine Publikation aller völkerrechtlichen Verträge, welche die Schweiz abgeschlossen hat. Das stellt für die Schweiz den massgebenden Kodex dar. Daneben gibt es eine kleine Völkerrechtsmasse, das *ius cogens*, das zwingende Völkerrecht, das nicht kodifiziert ist.

**Wer entscheidet, was zum zwingenden Völkerrecht gehört?**

Vor allem internationale Gerichte und Völkerrechtsprofessoren. Sie benennen ganz wichtige Normen, die für die Staatengemeinschaft unerlässlich sind. Sie gelten dann auch ohne Zustimmung durch die Staaten.

**Was gehört dazu?**

Das Folterverbot, das Verbot der Sklaverei oder etwa das Non-refoulement-Prinzip, wonach niemand in ein Land überstellt werden darf, wo ihm Gefährdung an Leib und Leben droht – dieses Prinzip ist wichtig bei der Umsetzung der Ausschaffungsinitiative. Es sind aber nur ganz wenige völkerrechtliche Normen, die zum *ius cogens* gehören. Der Rest des Völkerrechts beruht auf der Zustimmung der Staaten.



Helen Keller, die Zürcher Völkerrechtsprofessorin.

KEY

**Was passiert, wenn ein Entscheid des Stimmbürgers mit einem völkerrechtlich gültigen Vertrag kollidiert? Zwingt das dazu, den betreffenden Vertrag zu kündigen?**

Grundsätzlich überlässt das Völkerrecht es dem jeweiligen Land, wie es die völkerrechtliche Verpflichtung erfüllen will. Da gibt es verschiedene Möglichkeiten. Wenn ein Land auf demokratischem Weg zur Überzeugung kommt, dass eine völkerrechtliche Verpflichtung nicht eingehalten werden kann, dann muss man den Vertrag in der Tat abändern oder kündigen. Geht das nicht, tritt als *Ultima Ratio* der Fall ein, dass die Schweiz völkerrechtlich verantwortlich wird. Dann können die anderen Staaten die Schweiz vor ein internationales Gericht bringen. Oft hat eine solche Kollision aber auch keine Konsequenzen: wo kein Kläger, da kein Richter.

**Kommt das häufig vor?**

Ja, ziemlich häufig. In der internationalen Gemeinschaft geht man nicht

gleich vor Gericht, sondern man versucht, den Konflikt diplomatisch zu regeln. Der Verhandlungsweg ist oft schneller und flexibler und erlaubt, dass die Partner das Gesicht wahren können.

**Welchen juristischen Wert haben die Menschenrechte, wenn sie allenfalls von demokratischen Entscheiden tangiert werden?**

Die Menschenrechte haben einen hohen Stellenwert, weil sie in unserer Verfassung geschützt sind. Darüber hinaus sind sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert, und das ist einer der wenigen Verträge, der mit einem eigenen Gericht in Strassburg abgesichert ist.

**Das heisst, die Schweiz muss vorsichtig sein mit Initiativen, die menschenrechtswidrig sein könnten?**

Ja, denn hier könnte ein Individuum, welches von einer solchen Bestimmung betroffen wäre, nach Strassburg gehen, nachdem sich alle

Schweizer Instanzen dazu geäussert haben. Das möchte man natürlich verhindern.

**Das Minarettverbot war ja schon in Strassburg ...**

Ja, aber der Gerichtshof ist nicht darauf eingetreten, weil die Beschwerdeführer nicht direkt betroffen waren. Es braucht einen konkreten Anwendungsfall, es müssen Personen sein, die ein Minarett bauen wollten und dann einen abschlägigen Entscheid in der Schweiz bekommen haben. Einen rein theoretischen Entscheid wollte Strassburg nicht fällen. Die Schweiz sollte so die Gelegenheit bekommen, den Fall selber zu regeln.

**Würden Sie für eine vorgängige Prüfung von Initiativtexten plädieren, allenfalls mit der Konsequenz, dass nicht abgestimmt wird?**

Ja. Für die Rechtssicherheit aller Beteiligten sollte man früh wissen: Kann man eine Initiative zur Abstimmung zulassen, ist es am Schluss ein politisches Problem, ob man einen Vertrag künden will oder nicht? Oder ist die Umsetzung der Initiative eindeutig nicht machbar, weil wir in eine aussenpolitische oder wirtschaftliche Krise hineinlaufen würden?

**Was halten Sie von den von der SVP geäusserten Befürchtungen, Völkerrechtsprofessoren würden uns dreinreden?**

Nicht sehr viel. Man soll das Völkerrecht nicht verteufeln. Es ist eine sehr flexible Rechtsmasse, häufig flexibler als das Landesrecht. Beim nationalen Recht haben wir das Bundesgericht als letzte Instanz, im Völkerrecht fehlt in sehr vielen Bereichen ein solches Gericht, dafür besteht viel Interpretations- und Verhandlungsspielraum.

**Wo liegen die Grenzen der Macht des Stimmbürgers?**

Auch in «perfekten» Demokratien gibt es rechtsstaatliche Schranken. Lynchjustiz muss ausgeschlossen sein, selbst wenn 98 Prozent der Bevölkerung dafür wären. Menschenrechte sind ja primär zum Schutz der Bürger vor dem Staat eingerichtet worden, nicht um ihn einzuschränken.