

Wer hat Angst vor dem Völkerrecht? Wer vor den Volksrechten?

Keine unlösbaren Widersprüche, sondern gegenseitige Stärkung

Das Verhältnis des Völkerrechts zum Landesrecht hat Bundesrat Christoph Blocher vor kurzem zum Gegenstand von Alltagsgesprächen gemacht. Der Autor, der auch Mitglied des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz ist, analysiert im Folgenden die Rolle des Völkerrechts.

Von Daniel Thürer*

Die gegenwärtige Infragestellung des Völkerrechts ist für den Fachmann erstaunlich, weil für ihn der Umgang damit so selbstverständlich ist wie derjenige mit dem Obligationenrecht für den Anwalt. Ich halte, wie so viele Menschen rund um die Welt, das Völkerrecht für ein vernünftiges, ja sogar faszinierendes normatives System. Warum? Es sind zwei Dinge. Es ist zunächst eine schlichte Notwendigkeit, dass die Staaten kooperieren und Ordnungsprinzipien sowie Institutionen konzipieren, um Ziele gemeinsam zu erreichen, etwa um Kriege zu verhüten oder den Waffenhandel zu begrenzen, um den Welthandel fair zu regeln, um Massnahmen gegen einen für die Menschheit schädlichen Klimawandel zu ergreifen und vor allem auch um Basiswerte der Sicherung menschlicher Existenz, Freiheit und Gerechtigkeit zu definieren, auf die sich alle Menschen überall kraft ihres Menschseins berufen können.

Völkerrecht fusst auf den Staaten

Zu den bestehenden Strukturen des Völkerrechts gibt es zurzeit grundsätzlich keine Alternative. Ein Austritt aus den von den Staaten bisher akzeptierten grossen Vertragswerken und internationalen Organisationen wäre gewiss keine gute Idee und wird selbst von eifrigen Völkerrechtsskeptikern – obwohl logische Folgerung ihrer Rhetorik – wohl nicht im Ernste gefordert.

Über den Aspekt der Notwendigkeit hinaus inspiriert das dem Völkerrecht zugrunde liegende Ethos ferner aber auch die Staaten und Menschen immer wieder, über die Grenzen der nationalen Rechtssysteme und über die Horizonte ihrer Traditionen und Machtapparate hinauszudenken und eigene Ideale (im Falle der Schweiz etwa das humanitäre Völkerrecht) in die Welt hinauszutragen. Denn wir wissen: Eine Welt aus Staaten-Inseln gibt es nicht, und Menschen, welche die Zivilisation voranbrachten und an deren Namen wir uns erinnern, waren – wie Henri Dunant, Heinrich Pestalozzi, Albert Schweitzer, Mahatma Gandhi, Martin Luther King oder Nelson Mandela – immer Pioniere, die Grenzen überschritten, anstatt sie aufzurichten.

Dabei sei aber mit Nachdruck vermerkt: Die eigentlichen operativen Zentren der Gestaltung und Umsetzung des Völkerrechts sind nach wie vor die Staaten, und sie werden es noch lange bleiben. Weltstaats-Ideen sind Luftschlösser und werden mit gutem Grund von kaum einem Völkerrechtler ernsthaft vertreten. Schreckgespenster von «Völkerrechtsimperialismus» oder «Diktatur des Völkerrechts» sind Widersprüche in sich und, angesichts der realen Machtverhältnisse, purer Unsinn. Tatsache ist, dass es sich beim Völkerrecht um eine notwendige, aber fragile Normenordnung handelt, die auf der Zustimmung der Staaten beruht und in den Staaten vielfältig verankert sein muss, um Halt zu gewinnen und gedeihen zu können, und die auch der ständigen Erneuerung durch Anstösse aus den Staaten heraus bedarf. Wir brauchen gewiss keine Angst zu haben vor dem Völkerrecht.

Zwingendes Völkerrecht als Schranke

Auch ist es so, dass völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Normen der Schweiz über weiteste Strecken konvergieren. Für den seltenen Fall von Kollisionen sieht unsere (von Volk und Ständen angenommene) Verfassung unter anderem vor, dass Volksinitiativen, die zwingendes Völkerrecht verletzen, von der Bundesversammlung für ganz oder teilweise ungültig erklärt werden (Art. 139 Abs. 3 BV). Diese Verfassungsnorm könnte etwa angesichts der Volksinitiative für ein absolutes Verbot von Minaretten in der ganzen Schweiz Bedeutung gewinnen. Um Missverständnissen vorzubeugen, sei Folgendes bemerkt:

Zwingenden Normen des Völkerrechts – und nur solchen – wird ein Vorrang selbst vor dem schweizerischen Recht als Ganzem zuerkannt, während übrige völkerrechtliche Normen in der Regel nur dem Gesetz, nicht aber der Verfassung vorgehen. Beim zwingenden Völkerrecht handelt es sich um eine ganz dünne, minimale Schicht von Basis-Standards des internationalen Rechts. Dazu zählen nach herrschender Auffassung etwa: das Sklavereiverbot, das Verbot des Aggressionskrieges, das Verbot von Genozid sowie Rassendiskriminierung, das Folterverbot oder der Schutz elementarer Gebote des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte. Es geht hier ganz einfach um Lehren, welche die Menschen aus der neueren Geschichte gezogen haben, nämlich dem Kolonialismus, den schockierenden Verbrechen von Krieg, Völkermord und Apartheid oder – im Falle des Folterverbotes – aus der Erfahrung, wie leicht Menschen in Situationen empfundener Bedrohung die elementarsten Hemmungen des Gewissens verlieren. Es fragt sich, ob der Begriff «zwingende Normen des Völkerrechts», wie ihn die Bundesverfassung zur Umschreibung einer Schranke der Verfassungsrevision verwendet, ein konstitutionelles oder ein internationales Konzept zum Inhalt hat. Wird also nur auf den jeweiligen Bestand des Völkerrechts verwiesen, oder kann die Schweiz einen höheren Standard entwickeln?

Bei der Minarett-Initiative liegt der spezifische Unrechtsgehalt nun darin, dass die angestrebte Verfassungsnorm gegen das Diskriminierungsverbot verstösst und einen absoluten Charakter hat, also keine Spielräume zur Differenzierung etwa zwischen militant-islamistischen und toleranten Muslimen, nach Massgabe von planungs- und baurechtlichen Gegebenheiten, föderalistischen

Erwägungen usw. offenlässt. In der Verfassungspraxis wird zu entscheiden sein, ob der Standard des (national oder international definierten) «ius cogens» angelegt wird und das Parlament mit einem Nichtzulassungsentscheid das letzte Wort beansprucht oder ob es das letzte Wort dem Volk und den Ständen überlässt. Es handelt sich hier also primär um eine Frage des nationalen Verfassungsrechts bzw. von dessen Auslegung.

Legitimität durch die direkte Demokratie

Die Schweiz hat in einer langen Geschichte eine reiche Vielfalt direktdemokratischer Institutionen geschaffen. Sie hat hierin – zählt man die Geschichte der Kantone und jene des Bundes zusammen – Erfahrungen über mehrere tausend Jahre gesammelt. Sie weiss, dass Volkssouveränität nie absolut sein darf, denn die Ideologie einer Verabsolutierung der Demokratie hat – sei dies etwa in ihrer jakobinischen, faschistischen oder sozialistischen Variante – in der Welt immer wieder verheerende Folgen gezeitigt. In der Verfassungsordnung der Schweiz ist Demokratie föderalistisch vervielfältigt, und sie bedarf, um nicht zu einem rein statistischen Abfragen von (vorgefassten) Meinungen zu verkommen, der auf Freiheitsrechte gestützten Debatte im Volke. Demokratie bedeutet nicht einfach Mehrheitsentscheidung, sondern impliziert auch Gebote der Menschenrechte und der sachlichen Kommunikation und des Schutzes von Minderheiten.

Die direkte Demokratie hat sich in der Schweiz bewährt. Die Einführung des Proporzsystems für die Wahl des Nationalrates 1919, die Rückkehr zur Demokratie nach dem Vollmachtenregime im Zweiten Weltkrieg oder der Beitritt zur Uno 2002 sind Beispiele. Das Volk ist auch, in einem in der Welt einmaligen Masse, am Verfahren zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge beteiligt. Das obligatorische und fakultative Staatsvertragsreferendum hat völkerrechtlich die Bereitschaft zu strikter Vertragstreue zur Folge; die Chance völkerrechtlicher Verträge, innerstaatlich respektiert und implementiert zu werden, ist umso grösser, je stärker die Legitimität ihrer Annahme ist.

Freilich ist dabei in einem Staatswesen, in dem eine Gruppe von Initianten selbst unverrückbares, grundsätzlich auch dem Völkerrecht vorgehendes Verfassungsrecht schreiben kann, die Verantwortung der Bürger sehr gross. Denn sie partizipieren, in auf der Welt einmaliger Weise, an Staatsakten, deren Wirkungen weit über das Land hinausgehen können. Sie dürfen ihre Anliegen nicht chaotisch, ohne Kenntnis des Ganzen formulieren. Auch ist es wichtig, dass die Schweiz ihre politische Identität und Kultur ins internationale Leben einbringt. Sie kann dabei, mit andern zusammen oder allein, auch ihre eigenen Wege gehen: sei dies dadurch, dass sie Initiativen einbringt und Signale setzt oder dass sie sich, im Sinne des ernst genommenen Subsidiaritätsprinzips, gegen übermässige oder übereifrige Eingriffe von aussen wehrt. Im Ganzen besteht angesichts langer historischer, empirischer Erfahrungen aller Grund für Vertrauen in die Urteilskraft der Stimmbürger. Auch als Völkerrechtler plagt mich keine Angst vor den Volksrechten, die mich vielmehr mit Stolz erfüllen. Völkerrecht ist umso stärker, je stärker seine Verankerung im Willen der Völker ist.

Diesen Artikel finden Sie auf NZZ Online unter:

http://www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/aktuell/wer_hat_angst_vor_dem_voelkerrecht_wer_vor_den_volksrechten_1.5420

Copyright © Neue Zürcher Zeitung AG

Alle Rechte vorbehalten. Vervielfältigung oder Wiederveröffentlichung zu gewerblichen oder anderen Zwecken ohne vorherige ausdrückliche Erlaubnis von NZZ Online ist nicht gestattet.
