

Factsheet Studie SKMR: Das Wichtigste in Kürze

Schweizer Recht bricht Völkerrecht? Szenarien eines Konfliktes mit dem Europarat im Falle eines beanspruchten Vorranges des Landesrechts vor der EMRK, von Walter Kälin und Stefan Schlegel

Grundlegendes und Ausgangslage:

- Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) ist eine Konvention des Europarates (nicht der EU). Sie garantiert die klassischen Freiheitsrechte (wie das Recht auf Leben und die Religionsfreiheit) und Verfahrensrechte (wie das Recht auf ein gesetzlich vorgesehenes, unabhängiges Gericht). Die Schweiz gehört dem Europarat seit 1963 und der EMRK seit 1974 an.
- Zur Überwachung der EMRK haben die Mitgliedsstaaten des Europarates den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Strassburg errichtet. Er wird oft verwechselt mit dem EuGH, dem Europäischen Gerichtshof der EU, das seinen Sitz in Luxemburg hat.
- Bestandteil der EMRK sind die Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten, Individuen das Recht zuzugestehen, beim EGMR eine Individualbeschwerde einzureichen (Art. 34 EMRK) und die Verbindlichkeit aller Urteile, in denen sie Partei sind, anzuerkennen (Art. 46 EMRK).
- Die vorliegende Studie befasst sich mit der Frage, was passieren würde, wenn die Schweiz ihre Rechtsordnung so abändern würde, dass sie die Fälle, in denen sie vom EGMR verurteilt wird, nicht mehr oder nur noch teilweise umsetzen könnte und folglich gegen den genannten Art. 46 EMRK verstossen würde.
- Die Aktualität dieser Frage ergibt sich aus einer Häufung parlamentarischer Vorstösse, die den Vorrang des Völkerrechts vor schweizerischem Landesrecht aufheben oder die künftige Verbindlichkeit der EMRK für die Schweiz in Frage stellen.

Ergebnisse der Studie:

- Eine Einstufung der EMRK unterhalb der Verfassung würde zwar der Schweiz weiterhin erlauben, in den vielen Fällen, in welchen das schweizerische Recht nicht in einem Konflikt mit der EMRK steht, dieses Vertragswerk einzuhalten und allfällige negative Urteile aus Strassburg voll umzusetzen. Dies wäre aber dort nicht mehr möglich, wo schweizerisches Recht der EMRK widerspricht.
- Auch wenn in anderen Mitgliedsstaaten des Europarates die EMRK unterhalb der Verfassung steht, hätte eine solche Einstufung durch die Schweiz besonders ernsthafte Konsequenzen. Weil die Schweiz im Gegensatz zu den meisten Mitgliedstaaten des Europarates keine Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen kennt, welche in anderen Ländern erlaubt, mit dem Argument der Verfassungswidrigkeit EMRK-widrige Gesetze aufzuheben, und weil mittels Volksinitiativen jederzeit EMRK-widriges Recht in der Bundesverfassung verankert werden kann, wären Konflikte mit dem Europarat und seinen Institutionen häufiger als in anderen Staaten zu erwarten.
- Der Europarat müsste sehr entschieden reagieren auf Versuche der Schweiz, die Verbindlichkeit der EMRK in Frage zu stellen. Er würde befürchten, dass das Verhalten der Schweiz in Staaten mit systembedingten Defiziten oder einem in Regierungskreisen verbreiteten Unbehagen gegenüber der EMRK eine Kettenreaktion auslösen und die

Wirksamkeit des europäischen Systems zum Schutz der Menschenrechte dadurch grundsätzlich in Frage gestellt werden könnte. Entsprechend gross ist die Verantwortung der Schweiz.

- Im Europarat ist grundsätzlich das Ministerkomitee zuständig für die Überwachung der Umsetzung der Urteile des EGMR (Art. 46 EMRK). In den vergangenen Jahren haben auch weitere Institutionen des Europarates – besonders der Gerichtshof selber und die Parlamentarische Versammlung des Europarates – wichtige Aufgaben in der Überwachung der Durchsetzung übernommen. Der Druck auf die Schweiz würde daher von verschiedenen Institutionen des Europarates ausgehen.
- Namentlich müsste die Schweiz mit einem sogenannten Pilot-Urteils-Verfahren rechnen, das der EGMR seit einigen Jahren anwendet. Bei diesem wird ein Staat an Hand eines konkreten Einzelfalles für eine ganze Gruppe von Fällen, in denen er die Menschenrechte aus systembedingten Gründen verletzt, verurteilt und erhält vom Gerichtshof detaillierte Vorgaben, wie und bis wann die EMRK-widrige Situation behoben werden muss. Im Ergebnis würde die Schweiz durch eine Nichtbeachtung der Konvention also keine Gestaltungsfreiheit gewinnen, sondern wäre im Gegenteil mit detaillierten Vorgaben des Gerichtshofs konfrontiert.
- Unwahrscheinlich ist demgegenüber, dass die Schweiz aus dem Europarat ausgeschlossen würde. Fälle, wo mit einem Ausschluss gedroht worden ist, haben bisher interne bewaffnete Konflikte oder tiefgreifende rechtsstaatliche Defizite betroffen.
- Das Risiko eines Ausschlusses wäre aber deutlich höher, wenn die Schweiz die EMRK kündigen würde, da heute nur noch Vertragsparteien dieser Konvention Mitglieder des Europarates sein können.
- Zwischen der vollen Verbindlichkeit der EMRK und deren vollständigen Aufkündigung – und damit dem wahrscheinlichen Ausscheiden aus dem Europarat – gibt es keine Zwischenlösungen. Insbesondere die Idee, die EMRK zu kündigen und ihr mit einem Vorbehalt wieder beizutreten, wäre sinnlos. Ein solches Vorgehen wäre eine Verletzung des Prinzips von Treu und Glauben, welches nicht nur dem Landesrecht, sondern auch dem Völkerrecht zu Grunde liegt. Der EGMR würde einen solchen Vorbehalt für ungültig erklären, sobald sich die Schweiz erstmals darauf beruft.
- Zusammenfassend lässt sich daher sagen: Der Verlauf eines Konfliktes zwischen der Schweiz und dem Europarat wegen einer mangelhaften Einhaltung der EMRK kann nicht genau vorausgesagt werden. Sicher ist nur, dass der Konflikt nicht einfach gärt oder vergessen geht. Dies schliessen die Überwachungsmechanismen des Europarates aus. Die Nicht-Umsetzung von Urteilen des EGMR führt zu einem konstanten und steigenden Druck verschiedener Institutionen des Europarates.
- Wenn auch der Verlauf des Konfliktes unklar ist, so ist doch sein Resultat absehbar: Entweder die Schweiz stellt die volle Verbindlichkeit der EMRK wieder her oder sie scheidet über kurz oder lang ganz aus dem Europarat aus. Zwischenlösungen gibt es nicht.
- Klar ist auch, dass jeder Versuch der Schweiz, die Verbindlichkeit der EMRK in Frage zu stellen einen langen, fruchtlosen Machtkampf nach sich ziehen würde, der nicht nur dem Ansehen der Schweiz schaden würde, sondern auch dem Schutz der Menschenrechte in Europa.

Die komplette Studie als pdf (47 S., 565 KB) kann angefordert werden unter:

andrea.huber@humanrights.ch