Im Würgegriff des Völkerrechts.

Völkerrecht bricht Völkerrecht. So der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in seinem jüngsten Urteil al-Dulimi gegen die Schweiz.

Worum geht es? Sanktionen, die der UNO-Sicherheitsrat ausspricht, sind für alle Staaten verbindlich. Nach der irakischen Invasion von Kuweit musste die Schweiz in Befolgung einer Resolution des Sicherheitsrates von 1990 Vermögenswerte (rund 200 Millionen Franken) von Al-Dulimi, ehemals Finanzchef des irakischen Geheimdienstes, einfrieren und an einen Entwicklungsfonds für den Irak überweisen. Al-Dulimi hatte keine Möglichkeit, sich dagegen in einem rechtsstaatlich korrekten Verfahren vor den Instanzen der UNO zu wehren.

Die Einziehung von Vermögenswerten erfolgt nach schweizerischem Recht üblicher Weise in einem Verfahren, in dem der Betroffene sich gegen den drohenden Vermögensverlust wehren kann, einem Verfahren, das insbesondere den Minimalanforderungen der EMRK entspricht. Muss dies auch dann gelten, wenn der Sicherheitsrat wie hier bereits verbindlich die Sanktion ausgesprochen hat? In seinem Urteil bejaht der EGMR diese Frage. Damit gerät die Schweiz wie alle anderen Europaratsstaaten in einen völkerrechtlichen Clinch. Nach Völkerrecht ist sie verpflichtet, UNO-Sanktionen ohne wenn und aber umzusetzen. Nach Völkerrecht ist sie ebenso verpflichtet, die Garantien der EMRK zu beachten und das Urteil aus Strassburg zu befolgen. Ein Normenkonflikt, der zu einer unerträglichen, formal nicht lösbaren Pflichtenkollision der betroffenen Staaten, hier vor allem der Schweiz führt.

Das zeigt nebenbei, dass es – entgegen einer verbreiteten Floskel – „das Völkerrecht“ nicht gibt. Völkerrecht ist vielmehr ein vielschichtiges Phänomen. Wenn wie hier zwei Völkerrechtssysteme – das System der UNO und das des Europarates - aufeinanderprallen, wird deutlich, dass das Völkerrecht keine befriedigende Handlungsanweisung geben kann, wie gerade das vorliegende Verfahren erweist. Die Frage war bereits in der kleinen Kammer umstritten (Verurteilung der Schweiz mit 4:3 Stimmen; Urteil vom 26. 11. 2013). Das Urteil der Grossen Kammer war im Ergebnis deutlicher (15:2); aber die grosse Zahl von Sondervoten, davon zwei dissenting opinions, illustriert zu welcher Aporie die vorliegende Normenkollision führt.

Zwei Mitglieder des Sicherheitsrates, England und Frankreich, vertraten im Verfahren die Auffassung, auf Grund von Art. 103 der UN-Charta beanspruche die Resolution des Sicherheitsrates absoluten Vorrang. Damit sind sie nicht durchgedrungen. Wird der Sicherheitsrat nun über die Bücher gehen? Oder wird er dies schon aus Gründen des Prestiges nicht tun? Muss man annehmen, dass Russland und China, zwei Vetomächte ohne Sinn für rechtsstaatliche Verfahren, kein Interesse an einer faktischen Unterwerfung der UNO unter den EGMR haben? Und dass die USA, gewohnt, anderen ihre Rechtsauffassung aufzunötigen, keinesfalls das Umgekehrte akzeptieren werden?

So bleibt für die Schweiz und alle anderen Europaratstaaten nur die Hoffnung, der Sicherheitsrat werde es zumindest dulden, dass sie in Beachtung des Urteils von Strassburg die Weisungen von New York nicht befolgen werden.

Soweit der EGMR auf Einhaltung rechtsstaatlicher Garantien bei der Durchsetzung von UNO-Sanktionen drängt, ist ihm zuzustimmen, nicht jedoch seiner Verurteilung der Schweiz, da diese, wie die deutsche Richterin Nussberger in ihrer dissenting opinion überzeugend darlegt, alles auf Grund der Umstände Zumutbare unternommen hat.

WW 29. 6. 2016 www.martinschubarth.ch