

# Ein Kampf um Landesrecht, Völkerrecht und Menschenrechte

Autor(en): **Müller, Jürg**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Revue : die Zeitschrift für Auslandschweizer**

Band (Jahr): **45 (2018)**

Heft 5

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-909656>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.



## Ein Kampf um Landesrecht, Völkerrecht und Menschenrechte

Die SVP will den Vorrang des nationalen vor dem internationalen Recht in der Verfassung verankern: Ein Abstimmungskampf um ganz Grundsätzliches. Und ein Abstimmungskampf, der mit grosser Härte geführt wird.

JÜRIG MÜLLER

«Landesrecht vor Völkerrecht» und «Schweizer Recht statt fremde Richter»: Diese Forderungen passen perfekt in die Zeiten des global wieder erstarkenden Nationalismus. Es sind einfache Botschaften mit viel Schwarz und Weiss, – ganz ohne Grautöne. Diesem Muster folgt auch die sogenannte Selbstbestimmungsinitiative (SBI) der Schweizerischen Volkspartei (SVP), über die das Volk am 25. November 2018 zu befinden hat. Die Kernforderung lautet: «Die Bundesverfassung steht über dem Völkerrecht und geht ihm vor», ausser einigen zwingenden Bestimmungen, wie etwa dem Folterverbot. Völkerrechtliche Verträge, die der Verfassung widersprechen, müsste die Schweiz neu verhandeln und nötigenfalls kündigen. Für das Bundesgericht sollen zudem nur noch jene Verträge massgebend sein, die dem Referendum unterstanden.

Gemäss SVP sind Selbstbestimmung und Unabhängigkeit der Schweiz bedroht. Und zwar durch «Politiker, Beamte und Professoren», die wollten, «dass das Schweizer Volk nicht mehr das letzte Wort hat. Sie möchten die Volksrechte einschränken», heisst es im Argumentarium zur Initiative. Und sie stellten sich mehr und mehr auf den Standpunkt, «dass fremdes Recht, fremde Richter und Gerichte mehr zählen als das von Volk und Ständen bestimmte Schweizer Recht». Die Selbstbestimmungsinitiative Sorge dafür, «dass Schweizer Recht unsere oberste Rechtsquelle sein soll» und «dass Volksentscheide ohne Wenn und Aber umgesetzt werden und zwar egal, ob der Entscheid der «Elite» in Bundesbern passt oder nicht». Im Übrigen, so hält die SVP fest, Sorge ihre Initiative für «Rechtssicherheit und Stabilität, indem das Verhältnis zwischen Landesrecht und internationalem Recht geklärt wird».

### Gefahr für Stabilität und Verlässlichkeit

Das stimmt eben gerade nicht, finden die Gegner der SBI. Weil die Initiative verlange, dass die

Schweiz völkerrechtliche Verträge, die der Verfassung widersprechen, neu verhandelt und nötigenfalls kündigt, «stellt sie die internationalen Verpflichtungen der Schweiz in Frage und gefährdet so die Stabilität und Verlässlichkeit der Schweiz», hält der Bundesrat fest. Die SBI schade damit unter anderem dem Wirtschaftsstandort Schweiz. «Sie gefährdet Rechtssicherheit in den internationalen Handelsbeziehungen» und erschwere die Planung für Schweizer Unternehmen.

Mit starren Regeln für den Umgang mit allenfalls kollidierendem Verfassungs- und Völkerrecht schränke die Initiative den Handlungsspielraum von Bundesrat und Parlament ein: Die pragmatische Suche nach breit abgestützten Lösungen, die beiden Rechtsbereichen gerecht würden, wäre nicht mehr möglich. Die Schweiz hätte nur noch zwei Optionen: Anpassung, also Neuverhandlung eines Vertrags, oder Kündigung.

### Völkerrecht als Vertragsrecht

Der Gegensatz von Völkerrecht und Schweizer Recht ist ohnehin reichlich konstruiert, denn Völkerrecht ist nicht einfach fremdes Recht, das der Schweiz aufgezwungen wird: Völkerrecht ist zum grössten Teil Vertragsrecht, das zwei Staaten oder Staatengruppen ausgehandelt haben. Völkerrechtliche Verträge durchlaufen in der Schweiz ein demokratisches Verfahren, wie das auch beim Erlass von Landesrecht üblich ist. Heute unterstehen alle wichtigen völkerrechtlichen Verträge dem fakultativen oder sogar dem obligatorischen Referendum.

Als besonders heikel beurteilt die Gegnerschaft der SBI – also Bundesrat, Parlamentsmehrheit und praktisch alle Parteien ausser der SVP – die Vorgabe, dass nur jene völkerrechtlichen Verträge massgebend sein sollen, die einst dem Referendum unterstanden. Damit «hält die Initiative die Behörden an, sich über bestehende vertragliche Verpflichtungen hinwegzusetzen», hält die Landesregierung fest. Diese Aufforderung zum Vertragsbruch könnte die Schweiz massiv schwächen, weil sich dann die Vertragspartner auch nicht mehr an Verträge mit der Schweiz gebunden fühlten.

Kathrin Alder, Juristin und Bundesgerichtskorrespondentin der «Neuen Zürcher Zeitung», analysiert das «Referendumsproblem» vertieft. Denn die Diskussion um

den Konflikt Landesrecht versus Völkerrecht wurde nicht zuletzt durch ein Urteil des Bundesgerichts angefochten, das dem Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) gegenüber dem Bundesrecht den Vorrang gab: «Die Selbstbestimmungsinitiative soll nun dafür sorgen, dass solche Urteile künftig nicht mehr möglich sind, und verspricht auf den ersten Blick eine einfache Lösung. Doch schafft die Initiative weder die von der SVP ungeliebte Personenfreizügigkeit aus der Welt, noch schafft sie rechtliche Klarheit: Das FZA etwa unterstand im Rahmen der Bilateralen I dem Referendum und bleibt daher – dem Wortlaut der Selbstbestimmungsinitiative folgend – für das Bundesgericht massgebend. Im Konfliktfall entscheiden also doch die Lausanner Richter.»

## Menschenrechtsfrage im Zentrum

Nicht mehr massgebend für das Bundesgericht wäre bei einer Annahme der Initiative gemäss Kathrin Alder dagegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK): «Denn als sie ratifiziert wurde, unterstanden wichtige völkerrechtliche Verträge noch nicht dem Referendum. Ihr widersprechendes Verfassungsrecht ginge also künftig vor, mit unklaren rechtlichen Folgen.» Die «NZZ»-Autorin schreibt, dass die Initianten «den Sack schlagen, aber den Esel meinen: Noch lästiger als die «fremden» Richter in Strassburg sind den Initianten nämlich die «eigenen» Richter in Lausanne. Schliesslich wurde vom Bundesgericht entschieden, dass EMRK und FZA dem Bundesrecht vorgehen. Die SVP gibt vor, mit der Selbstbestimmungsinitiative die direkte Demokratie stärken zu wollen. In Wahrheit will sie die Judikative schwächen, namentlich das Bundesgericht. Die Initiative schafft keine schlüssige Hierarchie zwischen Landesrecht und Völkerrecht, sondern vor allem Rechtsunsicherheit.»

Die Menschenrechtsfrage dürfte im Abstimmungskampf eine zentrale Rolle spielen. Der Bundesrat warnt bei Annahme der Initiative vor einer «Schwächung des internationalen Menschenrechtsschutzes, namentlich der Garantien der EMRK.» Es könnte dazu führen, dass die Schweiz Bestimmungen der EMRK nicht mehr anwenden kann. «Auf lange Sicht wäre sogar ein Ausschluss der Schweiz aus dem Europarat nicht ausgeschlossen, was einer Kündigung der EMRK gleichkäme.» Europarat und EMRK seien jedoch für die Stabilisierung von Rechtsstaat, Demokratie, Sicherheit und Frieden in ganz Europa für die Schweiz von «existenziellem Interesse».

Auch im Parlament warfen die SBI-Gegner den Initianten vor, sie wollten die Grundrechte ausser Kraft setzen. Damit drohe eine Willkürherrschaft der Mehrheit. Ein Ja zur Initiative hätte die Kündigung der EMRK zur Folge, hiess es. Diese aber gebe den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, sich notfalls gegen den Staat zu wehren.

Für Hans-Ueli Vogt, Rechtsprofessor in Zürich, SVP-Nationalrat und geistiger Vater der SBI, spielt das alles keine Rolle. In einem Interview mit der Weltwoche sagte er auf die Frage, ob er an den Menschenrechten säge: «Nein. Der Schutz der Menschenrechte in der Schweiz hängt nicht von einem ausländischen Gericht ab. Die Menschenrechte sind in unserer Verfassung bereits geschützt.»

Die Organisation «Schutzfaktor M» (M für Menschenrechte) dagegen hält fest: Wir brauchen die EMRK auch dann, wenn die Grundrechte in unserer Verfassung garantiert sind. Denn diese Grundrechte sind «nicht in Stein gemeisselt. Eine Mehrheit von Stimmvolk und Ständen kann die Verfassung ändern. Auf diese Weise können die in der Verfassung garantierten Grundrechte, zum Beispiel aufgrund einer Volksinitiative, geändert und sogar abgeschafft werden.» «Schutzfaktor M» kämpft seit Jahren gegen die SVP-Initiative, zusammen mit über 100 anderen Schweizer Organisationen.

Dieser Abstimmungskampf wird mit grosser Härte geführt werden. Einen Vorgeschmack darauf bot die Parlamentsdebatte. SVP-Fraktionschef Thomas Aeschi sprach von einem «Staatsstreich» der Initiativgegner, die dem Volk die Selbstbestimmung entziehen wollten. Noch einen Zacken zu legte SVP-Nationalrat Roger Köppel: «Was hier stattfindet, ist die kalte Entmachtung des Volkes. Es ist die Machtergreifung, eine Art Staatsputsch, durch eine abgehobene politische Klasse, die weder willens noch fähig ist, die Volksrechte zu schützen, auf die sie einen feierlichen Eid geleistet hat.» Die «politische Elite im Vollrausch der Macht ist wild entschlossen, die Volkssouveränität an sich zu reißen.» Köppel bezeichnete seine politischen Gegner im Nationalrat rundweg als «Undemokraten, die sich zu Unrecht Volksvertreter nennen, denn das Ausland ist ihnen näher als die Schweiz».

## Gehören Kuhhörner in die Verfassung?

Am 25. November 2018 stimmt die Schweiz auch über die «Hornkuhinitiative» ab. Sie will den landwirtschaftlichen Nutztieren ihre Würde zurückgeben und per Verfassung festschreiben, dass horntragende Kühe und Ziegen zwingend finanziell unterstützt werden müssen. Im Zentrum des Initiativkomitees steht der Bergbauer Armin Capaul. Die Gegner der Initiative argumentieren, den Tieren würden die Hörner entfernt, um Unfälle zu vermeiden. Zudem sei es ein unternehmerischer Entscheid, ob man Nutztiere mit oder ohne Hörner halten wolle. Die Initianten und eine links-grüne Minderheit im Parlament fanden dagegen, das Ausbrennen von Hörnern sei für die Tiere mit Qualen und Schmerz verbunden und widerspreche dem Tierschutzgesetz. Bundesrat und Parlamentsmehrheit lehnen die Initiative ab.

(JM)