

Notwendigkeit der Vorprüfung von Volksbegehren

Es gibt Raum für eine erweiterte Interpretation des zwingenden Völkerrechts. Von Chiara Piras und Stephan Breitenmoser

Eine inhaltliche Vorprüfung der Initiativen verhindert den Erlass unwirksamen Rechts. Dabei ist der zwingende Charakter des Völkerrechts weiter zu fassen, als bis jetzt oft angenommen wird.

Für die Ausübung der Volksrechte ist es von zentraler Bedeutung, dass die Volksinitiativen möglichst rasch und unverändert umgesetzt werden können. Verstossen diese gegen fundamentale und völkerrechtlich verankerte Grundwerte und Grundrechte, können sie aber wegen rechtlicher und faktischer Hindernisse nicht verwirklicht werden. Damit werden sie ihres Gehalts entleert. Volksbegehren sollten deshalb künftig vor ihrer Publikation im Bundesblatt und vor Beginn der Unterschriftensammlung auch auf inhaltliche Kriterien der Verfassungs- und Völkerrechtskonformität hin überprüft werden.

Zu verhindern sind insbesondere Begehren, die nicht nur gegen zwingendes Völkerrecht verstossen, sondern auch gegen fundamentale Verfassungs- und Völkerrechtsgrundsätze für das rechtsstaatliche Handeln wie die Verjährung und Verwirkung im Straf- und Zivilrecht, das Verbot der Rückwirkung, das Gebot von Treu und Glauben, Fragen des Ordre public oder grundlegende Verfahrensgarantien. Das heutige Prüfungsverfahren muss dazu revidiert und ergänzt werden. Im Vordergrund der zu führenden Debatte haben Fragen nach der Zuständigkeit von Bundesrat, Parlament, Bundesgericht und Bundeskanzlei zu stehen.

Beispiel Todesstrafe

Die nicht weiterverfolgte Initiative für die Wiedereinführung der Todesstrafe dient dabei als anschauliches Beispiel für die Notwendigkeit einer inhaltlichen Vorprüfung. Im Rahmen der Revision der Bundesverfassung gingen Bundesrat und Bundesversammlung davon aus, dass es sich bei zwingenden Normen des Völkerrechts um Rechtsnormen handle, welche für einen Rechtsstaat wie die Schweiz «von derart grundlegender Bedeutung sind, dass er sich den daraus fliessenden Verpflichtungen auf keine Weise entziehen kann».

Weder in den Materialien zur Verfassung noch in der Praxis der Behörden finden sich aber explizite Hinweise dafür, ob der Begriff des zwingenden Völkerrechts nur universelles oder auch regionales, insbesondere in Europa geltendes Völkerrecht umfasst. Diese Frage wurde damals nicht geklärt. Der Verfassungsgeber wollte den Begriff nicht genau festlegen, sondern dessen Definition und Entwicklung der Praxis überlassen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass ein eigenständiger autonomer Begriff des Verfassungsrechts vorliegt, der den Behörden einen Spielraum für Interpretationen lässt.

Während bei der Ausarbeitung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) nach dem Zweiten Weltkrieg

noch keine Einigkeit über die Abschaffung der Todesstrafe bestand, hat sich die Rechtslage in Europa seither grundlegend geändert. So wurde die Todesstrafe durch ein Zusatzprotokoll von 1983 in Friedenszeiten und durch ein Zusatzprotokoll von 2002 auch in Kriegszeiten abgeschafft. Mit Ausnahme von Russland, das Todesurteile seit 1996 aber nicht mehr vollstreckt, haben alle Mitgliedstaaten des Europarats die Todesstrafe in Friedenszeiten abgeschafft. Auch das Protokoll zur gänzlichen Abschaffung der Todesstrafe wurde von allen Mitgliedstaaten, ausser Russland und Aserbeidschan, unterzeichnet und mit Ausnahme von Armenien, Lettland und Polen bereits umgesetzt. Seit 1997 hat es in den 47 Mitgliedstaaten des Europarats keine einzige Hinrichtung mehr gegeben.

Regionales Völkerrecht

Die Abschaffung der Todesstrafe ist heute eine der wesentlichen Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft im Europarat und in der EU. Letztere hat diese Entwicklung durch die im Jahre 2000 verabschiedete und seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 verbindliche Grundrechtecharta bestätigt und verstärkt. Die Charta garantiert in Übereinstimmung mit der langjährigen Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Strassburg, dass eine Person durch Abschiebung, Ausweisung oder Auslieferung weder innerhalb noch ausserhalb Europas dem Risiko der Todesstrafe ausgesetzt wird.

Aufgrund dieser konstanten Praxis und Rechtsüberzeugung in sämtlichen europäischen Staaten ist dem Verbot der Todesstrafe in Europa zwingender Charakter zuzusprechen mit der Folge, dass das Verbot zum festen Kern der Menschenrechte gehört und keine Ausnahmen mehr zulässt.

Für die Schweiz und ihr humanitäres Erbe wäre es beschämend und für die Staatengemeinschaft kaum nachvollziehbar, wenn sie als einziger Staat Europas die gefestigte Praxis und Rechtsüberzeugung des Verbots der Todesstrafe durchbrechen und regional zwingendes Völkerrecht verletzen würde.

Stephan Breitenmoser ist Richter am Bundesverwaltungsgericht und Professor für Europarecht an der Universität Basel. **Chiara Piras** ist wissenschaftliche Assistentin am dortigen Lehrstuhl für Europarecht.