

Volksinitiative „Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)“

1. Die Selbstbestimmungsinitiative zielt auf die Europäische Menschenrechtskonvention

Die Initiative gibt vor, sich gegen „fremde“ Richter zu richten. Tatsächlich richtet sie sich gegen unsere Richter und gegen die Menschenrechte. Das zeigt ihre Entstehungsgeschichte: Als sich abzeichnete, dass die mit der Ausschaffungsinitiative anvisierte automatische und damit menschenrechtswidrige Ausschaffung strafrechtlich verurteilter Ausländer gesetzlich nicht ohne weiteres umzusetzen war, lancierte die SVP zunächst die Durchsetzungsinitiative, um einen Automatismus in der Bundesverfassung festzuschreiben und das Parlament unter Druck zu setzen. Nachdem das Bundesgericht dem Parlament signalisiert hatte, dass ein Automatismus ohne Prüfung des Einzelfalles weder mit andern Grundsätzen der Bundesverfassung noch mit der EMRK vereinbar ist, lancierte Nationalrat Hans-Ueli Vogt als Reaktion darauf mit einem Brief an alt Bundesrat Blocher die Idee der sog. Selbstbestimmungsinitiative. Laut dieser müsste bei einem Widerspruch zwischen Schweizer Recht (z.B. automatische Ausschaffung) und einem Staatsvertrag (Achtung des Privat- und Familienlebens) dieser „nötigenfalls“ gekündigt werden. Das Parlament liess sich weder von der Durchsetzungsinitiative noch der angekündigten Selbstbestimmungsinitiative unter Druck setzen und nahm in das Gesetz zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative eine Härtefallklausel auf. Daraufhin reichte die SVP die Selbstbestimmungsinitiative ein.

Das macht zweierlei deutlich: Zum einen sollen Schweizer Richter, die dem menschenrechtswidrigen Automatismus widersprechen, zurückgebunden werden. Zum andern sollen Staatsverträge, die wie die EMRK eine Schranke gegen menschenrechtswidrige Initiativen bilden, „nötigenfalls“ gekündigt werden. In der denkwürdigen Abstimmung vom 28. Februar 2016 erteilten Volk und Stände der menschenrechtswidrigen Durchsetzungsinitiative eine klare Absage und sanktionierten damit indirekt die Härtefallklausel. Es ist nur konsequent, die noch fatalere Selbstbestimmungsinitiative zu verwerfen.

2. Die Selbstbestimmungsinitiative als Quelle von Rechtsunsicherheit

Der Initiativtext erweckt den Anschein, eine klare Regelung des Verhältnisses von Landesrecht und Völkerrecht zu schaffen. Das Gegenteil ist der Fall. Die Initiative spiegelt vor,

völkerrechtlichen Verträgen, die wie die EMRK nicht dem Referendum unterliegen, den Vorrang vor dem Landesrecht abzuerkennen. Mit dem Beitritt zum unkündbaren Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge hat sich die Schweiz indessen verpflichtet, völkerrechtliche Verträge zu erfüllen, ob sie dem Referendum unterstehen oder nicht. Die Verbindlichkeit solcher Verträge, namentlich der EMRK, ist fester Bestandteil unserer Rechtsordnung. Im Übrigen ergibt sich die Verbindlichkeit völkerrechtlicher Verträgen aus dem Völkerrecht selber: Verträge sind zu halten und können nicht einseitig, auch nicht durch nationales Verfassungsrecht, geändert werden. Wer sich an der Verbindlichkeit von Verträgen stösst, darf keine schliessen. Die Initiative beruht auf einem fundamentalen Irrtum. Ihre Annahme würde hinsichtlich des heute weitgehend geklärten Verhältnisses zwischen Völkerrecht und Landesrecht bloss Verwirrung stiften.

3. Die Initiative zündelt mit den Menschenrechten

Die EMRK beruht auf der Allgemeinen Menschenrechtserklärung vom Jahre 1948, einer Reaktion der Völker auf die Katastrophe des Zweiten Weltkriegs. Es wäre nicht nur engstirnig, sondern geradezu unmoralisch, wenn just die Schweiz als eines der wenigen im Zweiten Weltkrieg verschonten Länder sich anheischig machte, eine erste Bresche in die Europäische Menschenrechtskonvention zu schlagen. In der EMRK sind Zivilisationswerte erster Ordnung verbrieft: Das Recht auf Leben, das Recht auf Freiheit und Sicherheit, das Recht auf ein faires Verfahren, das Recht auf Meinungs-, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit.

Die EMRK trug und trägt zur Rechtsentwicklung in den einzelnen Staaten bei, auch in der Schweiz. So wurde die berüchtigte „administrative Versorgung“ 1981 infolge der EMRK aufgegeben. Die in der EMRK enthaltenen Verfahrensgarantien (Recht auf gerichtliche Überprüfung, Recht auf einen Anwalt in der Untersuchungshaft, Recht auf ein faires Verfahren) haben unser Prozessrecht stark beeinflusst und die Rechte des Einzelnen gestärkt. Eine Reihe von Bestimmungen der Bundesverfassung, aber auch deren Tragweite sind dem Einfluss der EMRK zuzuschreiben: Verfahrensgarantien, das Diskriminierungsverbot, die Pressefreiheit (Quellenschutz), die Meinungs- und Informationsfreiheit; alles heute auch in der Schweiz selbstverständliche Garantien. Die EMRK ist zu unser aller Vorteil.

4. Die Initiative schwächt die Volksrechte und die Handlungsfähigkeit der Schweiz

Die Initiative würde den Bund ermächtigen - gemäss Art. 184 BV wäre es der Bundesrat -, Staatsverträge «nötigenfalls» ohne expliziten direktdemokratischen Auftrag, d.h. ohne Konsultation des Volkes zu kündigen, sobald sich ein Widerspruch zum Landesrecht ergibt. Damit würde die Initiative just die Volksrechte schwächen.

Die Initiative würde aber auch die Souveränität, Handlungsfähigkeit und Verhandlungsmacht der Eidgenossenschaft als internationaler Vertragspartner schwächen. Da die Verbindlichkeit völkerrechtlicher Verträge nicht einseitig ausser Kraft gesetzt werden kann, erweist sich die Initiative als institutionalisierter Vertragsbruch. Vertragspartner der Schweiz könnten nicht mehr auf Vertragstreue zählen, sondern müssten mit Vertragsbruch rechnen. Die Schweiz verlöre ihren Ruf als verlässlicher Vertragspartner. Die Folgen wären unabsehbar, nicht nur für die Stellung der Schweiz im internationalen Kontext, sondern auch hinsichtlich allfälliger Gegenmassnahmen. Für den Kleinstaat Schweiz, dessen Volkswirtschaft in die Weltwirtschaft integriert ist, ist die Verbindlichkeit des Völkerrechts lebenswichtig. Die Selbstbestimmungsinitiative setzt die Grundlagen des schweizerischen Wohlstands aufs Spiel. Die wirtschaftlichen Konsequenzen könnten verheerend sein.

im Oktober 2017

Niccolò Raselli