

Bern, 1.9.2018

Positionspapier

## **Ja zu den Menschenrechten: Nein zur Selbstbestimmungsinitiative!**

### **1. Überblick**

Im Herbst 2016 reichte die Schweizerische Volkspartei (SVP) die Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter» (Selbstbestimmungsinitiative, SBI) ein. Die Initiative kommt im November zur Abstimmung. Ihr Ziel ist der Vorrang des Verfassungsrechts gegenüber dem Völkerrecht. Die Initiant/innen wollen die Behörden verpflichten, völkerrechtliche Verträge, die der Verfassung widersprechen, anzupassen und nötigenfalls zu kündigen. Ausserdem sollen völkerrechtliche Verträge, die nicht dem Referendum unterstanden, für das Bundesgericht und andere Behörden nicht mehr massgebend sein.

Der Bundesrat, das Parlament und alle Parteien mit Ausnahme der SVP lehnen die Initiative klar ab. Wie auch der Bundesrat betont, würde die SBI zu Rechtsunsicherheit führen, der Schweizer Wirtschaft schaden und beträchtliche negative aussenpolitische Auswirkungen zeitigen. Vor allem aber droht mit der Initiative eine Schwächung der international gültigen Menschenrechte in der Schweiz, namentlich der Garantien der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Zahlreiche Menschenrechts-, Entwicklungs- und andere zivilgesellschaftliche Organisationen engagieren sich deshalb dezidiert für ein Nein gegen die hochproblematische Vorlage.

### **2. Was will die Initiative?**

#### **2.1. Aktuelle Rechtslage**

Ein völkerrechtlicher Vertrag, der von der Bundesversammlung genehmigt oder vom Bundesrat abgeschlossen worden ist, wird in der Schweiz zurzeit unmittelbar Teil der eigenen Rechtsordnung. Die Bundesverfassung erklärt das Völkerrecht neben dem Bundesrecht für massgebend und hält fest, dass Bund und Kantone völkerrechtliche Bestimmungen zu beachten haben. Das Bundesgericht und die Behörden müssen deshalb völkerrechtliche Vorgaben auch dann anwenden, wenn sie zu gewissen verfassungsrechtlichen Regelungen im Widerspruch stehen. Private können sich vor Gericht in vielen Fällen direkt auf völkerrechtliche Normen berufen.

Das Verhältnis zwischen völkerrechtlichen Verträgen und widersprechenden Verfassungsnormen ist allerdings nicht ganz eindeutig geklärt. So verpflichtet zwar die Bundesverfassung zur Beachtung des Völkerrechts, enthält aber keine klare Vorrangregel. In der Praxis geht das Bundesgericht von folgender Formel aus: «Völkerrecht geht dem Bundesgesetz prinzipiell vor (Grundsatz); hat aber die Bundesversammlung einen Verstoß gegen das Völkerrecht bewusst in Kauf genommen, so geht das

entsprechende (spätere) Bundesgesetz vor (Ausnahme). Allerdings gehen internationale Menschenrechtsgarantien, wie sie beispielsweise die EMRK verankert, widersprechenden Bundesgesetzen immer vor (Gegenausnahme).» (Bundesamt für Justiz: Stichwort «Völkerrecht»)

Volksinitiativen können mit dem Völkerrecht kollidieren. Wenn eine Initiative gegen die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts verstösst, erklärt die Bundesversammlung sie für ungültig; verstösst die Initiative gegen nicht zwingendes Völkerrecht, muss die Bevölkerung darüber abstimmen. Wird die Initiative angenommen, liegt es an der Bundesversammlung, den neuen Verfassungstext völkerrechtskonform umzusetzen und gleichzeitig den Willen des Volkes so gut wie möglich zu berücksichtigen. Allseits befriedigende Lösungen sind hier aber nicht immer möglich. Die Bemühungen des Parlaments, einmal angenommene Volksinitiativen in menschenrechtskonforme Gesetze umzugliessen, wurden von der SVP denn auch immer wieder heftig kritisiert. Die Volkspartei startete im März 2015 mit der Unterschriftensammlung für die SBI in den Wahlkampf für die Parlamentswahlen.

## **2.2. Inhalt der Initiative**

Die Initiative wurde am 12. August 2016 mit rund 116'000 gültigen Unterschriften eingereicht. Sowohl der Bundesrat wie das Parlament empfehlen die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung. Mit der Initiative soll der Vorrang der Bundesverfassung gegenüber dem Völkerrecht eingeführt werden. Konkret wollen die Initiant/innen die Bundesverfassung dahingehend ergänzen, dass diese die «oberste Rechtsquelle» darstellt, über dem Völkerrecht steht und ihm vorgeht. Ausgenommen von dieser Bestimmung ist lediglich das zwingende Völkerrecht. Zweitens sollen Bund und Kantone keine völkerrechtlichen Verpflichtungen eingehen dürfen, die der Bundesverfassung widersprechen. Liegt ein solcher Widerspruch vor, muss eine entsprechende «Anpassung der völkerrechtlichen Verpflichtungen an die Bundesverfassung» vorgenommen werden, «nötigenfalls durch Kündigung der betreffenden völkerrechtlichen Verträge.» Auch hier sind die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts vorbehalten.

Die vermeintlich klare Vorrangregelung wird im dritten Teil der Initiative allerdings entscheidend relativiert. Hier wird nämlich gefordert, dass zukünftig nebst Bundesgesetzen nur noch völkerrechtliche Verträge, «deren Genehmigungsbeschluss dem Referendum unterstanden hat», für das Bundesgericht und andere rechtsanwendende Behörden «massgebend» sein sollen. Das bedeutet, dass der vorab postulierte Vorrang der Bundesverfassung vor einem völkerrechtlichen Vertrag für das Bundesgericht nicht gilt, wenn die Möglichkeit bestanden hat, gegen den Vertrag das Referendum zu ergreifen.

## **3. Gegenargumente**

Die Argumente gegen die Selbstbestimmungsinitiative sind vielfältig und gewichtig. Die Initiative bedroht insbesondere den Menschenrechtsschutz und die Rechtssicherheit in der Schweiz. Sie richtet sich aber nicht nur gegen die Menschenrechte, sondern gegen das Völkerrecht als Ganzes. Damit gefährdet sie auch wirtschaftliche und sicherheitspolitische Interessen der Schweiz.

Ein grundsätzliches Gegenargument in erstaunlich deutlichem Klartext findet sich auf der Website des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartments EJPD: «Die Initiative ist in zentralen Punkten unklar formuliert. Sie führt mit ihren schwammigen Formulierungen zu einem endlosen Hickhack und wirft eine Reihe von Auslegungsfragen auf, was die Rechtssicherheit nicht stärken, sondern schwä-

chen würde.» Zudem betont der Bundesrat in seiner Medienmitteilung, die Initiative würde zu internationalen Rechtsbrüchen führen und den Status der Schweiz als verlässliche internationale Partnerin untergraben:

«Mit der Vorgabe, dass nur jene völkerrechtlichen Verträge massgebend sein sollen, die dem Referendum unterstanden haben, hält die Selbstbestimmungsinitiative Gerichte und Behörden zum Vertragsbruch an. Das widerspricht unserer Rechtskultur und schwächt die Position der Schweiz: Zum einen setzt sie sich so der Gefahr aus, für die Nichterfüllung eines Vertrags zur Verantwortung gezogen zu werden. Es drohen Gegenmassnahmen der Vertragspartner. Zum andern wird es für die Schweiz künftig schwierig sein, von ihren Partnern eine Vertragserfüllung einzufordern, wenn sie selbst sich in ihrer Verfassung vorbehält, von bestimmten Verträgen abzuweichen.»

Zur Disposition gestellt wäre insbesondere die Gewährleistung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Da die EMRK bei der Ratifizierung 1974 noch nicht dem Referendum unterstand, wären ihre Menschenrechtsgarantien für die schweizerischen Behörden und Gerichte im Falle eines Konflikts mit inländischem Recht nicht mehr massgebend. Entsprechende Rügen durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) müssten unbeachtet bleiben. Die EMRK würde nur noch von Fall zu Fall angewandt, und es bestünde die Gefahr, dass die Schweiz letztlich aus der EMRK und dem Europarat austreten müsste.

## 4. Entwicklungspolitische Aspekte

Die Initiative richtet sich dem Sinn nach vor allem gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), relativiert aber letztlich die Menschenrechte schlechthin. Eine Annahme der Initiative würde auch solchen Initiativen moralischen Vorschub leisten, die im Widerspruch zu den UNO-Menschenrechtspakten und anderen internationalen Menschenrechtskonventionen stehen. Die Menschenrechte sind aber ein wesentlicher Pfeiler und eine wichtige Legitimationsgrundlage der staatlichen und privaten Entwicklungszusammenarbeit. Sie bilden auch den Kern der Konzernverantwortungsinitiative, für die sich zahlreiche Schweizer Entwicklungsorganisationen einsetzen.

Die Annahme der Initiative würde nicht zuletzt die Forderung nach einer entwicklungspolitisch kohärenten Schweizer Politik untergraben. Die Schweiz könnte sich in ihren internationalen Beziehungen, namentlich in ihrer Entwicklungszusammenarbeit, aber auch in internationalen Gremien wie der UNO nicht mehr glaubhaft für die Menschenrechte einsetzen. Schweizer Forderungen, den Schutz der Menschenrechte in irgendeiner Form auch in Handelsabkommen oder Investitionsschutzverträge einzubringen, würden bei den Partnerländern nur noch ein müdes Lächeln hervorrufen.

## 6. Fazit

Die Selbstbestimmungsinitiative der SVP ist ein weiterer Angriff auf die Menschenrechte. Sie will nur noch zwingendes Völkerrecht vor Widersprüchen mit nationalen Normen schützen. Zum zwingenden Völkerrecht gehören aber nur ganz bestimmte Teile der Menschenrechte, etwa das Recht auf Leben, das Verbot der Folter oder das Verbot der Sklaverei und der Leibeigenschaft. Sie bilden die sogenannten «notstandsfesten Garantien» der EMRK bzw. des UNO-Paktes über bürgerliche und politische Rechte (siehe [humanrights.ch](http://humanrights.ch)). Zahlreiche andere Bestimmungen der EMRK und der UNO-Menschenrechtspakte – etwa die Rechte auf Freiheit und Sicherheit, auf Freiheit der Meinungsäusserung oder auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit – gehören nicht dazu und sollen zur Disposition gestellt werden.

Für die Entwicklungsorganisationen der Schweiz bilden die Menschenrechte einen wesentlichen Grundpfeiler ihrer Arbeit und ihrer Forderung nach einer kohärenten Schweizer Politik im Sinne der globalen nachhaltigen Entwicklung. Sie setzen sich für eine Schweiz ein, die im eigenen Land und international die Menschenrechte schützt und ihre Gewährleistung aktiv vorantreibt. Die Selbstbestimmungsinitiative widerspricht diesem Anliegen radikal und ist deshalb abzulehnen.