



Die Anti-Menschenrechtsinitiative

10 Gründe, warum die Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter» der Schweiz schadet

Ein Argumentarium von Schutzfaktor M

Redaktion:

Andrea Huber, Doris Angst und Mitglieder der Fachgruppe Hintergrund

Juni 2016

Dialog EMRK · Dialogue CEDH · Dialogo CEDU

3000 CH-Bern · Tel: 031 508 56 52 · E-Mail: info@schutzfaktor-m.ch
www.schutzfaktor-m.ch · www.facteurdeprotection-d.ch · www.fattorediprotezione-d.ch
PC 30-106-9 · IBAN: CH65 0079 0042 9281 1595 1

ZUSAMMENFASSUNG

Die am 10. März 2015 lancierte Volksinitiative „Schweizer Recht statt fremde Richter“, deren Sammelfrist am 10. September 2016 abläuft, zielt auf die Kündigung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ab. Sie ist keine „Selbstbestimmungsinitiative“, sondern eine Anti-Menschenrechtsinitiative. Nur weil die Initianten mit einigen wenigen, die Schweiz betreffenden Urteilen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) nicht einverstanden sind, setzen sie den Menschenrechtsschutz in der Schweiz und in Europa aufs Spiel. Die Initiative ist irreführend und voller Widersprüche. Sie ist viel mehr gegen unsere eigenen Bundesrichter_innen gerichtet als gegen sog. „fremde Richter“. Die verlangte Vorrangregelung würde zu undemokratischen Kündigungen von Verträgen oder zu institutionellem Vertragsbruch führen. Die Initiative gefährdet die sicherheitspolitischen und aussenpolitischen Interessen der Schweiz und setzt unser Land als glaubwürdige Handelspartnerin schachmatt. Weil die Initiative zwei unterschiedliche Gegenstände behandelt, sind die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe erschwert.

INHALT

Einleitung	3
- Was die Initiative verlangt	3
- Warum die Initiative lanciert wurde	3
- Warum die Initianten nun andere Motive anführen	3
- Warum die in sich widersprüchliche Initiative ihr Ziel nur langfristig erreicht (mit Ausführungen von a.Bundesgerichtspräsident Giuseppe Nay, Beirat von Schutzfaktor M)	3
Der Initiativtext	4
10 Gründe gegen die Anti-Menschenrechtsinitiative	5
1 Angriff auf unsere Menschenrechte!	5
2 Die EMRK schützt uns alle!	6
3 Die EMRK ist nicht fremdes Recht!	6
4 Die Initiative gefährdet den Frieden und die Sicherheit in Europa!	7
5 Völkerrecht ist Schweizer Recht	7
6 Die Schweiz ist souverän dank dem Völkerrecht	8
7 Die Initiative schwächt die direkte Demokratie	8
8 Verletzt die Initiative das Recht auf freie Willensäußerung?	9
9 Die Initiative macht die Schweiz nach Aussen handlungsunfähig	9
10 Der Vorrang von Landesrecht ist ein Bluff	10
Auswahl weiterführender Informationen	10

Dialog EMRK · Dialogue CEDH · Dialogo CEDU

EINLEITUNG

Was die Initiative verlangt

Die Initiative will der Bundesverfassung (BV) Vorrang vor Völkerrecht geben, allein unter Vorbehalt des zwingenden Völkerrechts. Im Falle eines Widerspruchs mit der BV müssten die völkerrechtlichen Verpflichtungen an die Vorgaben der Bundesverfassung angepasst werden, nötigenfalls durch Kündigung der betreffenden Verträge. Nur noch Verträge, deren Genehmigungsbeschluss dem Referendum unterstanden haben, sollen für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend sein. Mit den Übergangsbestimmungen wäre die Verfassungsänderung auf alle bestehenden und künftigen Bestimmungen der Bundesverfassung sowie des Bundes und der Kantone anwendbar.

Warum die Initiative lanciert wurde

Die Initianten wollen die Kündigung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) erreichen, ohne dass darüber abgestimmt wird. Denn eine Initiative zur Kündigung der EMRK hätte einen schweren Stand. Stattdessen entschieden sich die Initianten für einen Rundumschlag gegen das Völkerrecht. Die EMRK ist den Initianten schon lange ein Dorn im Auge. Das Bundesgericht hatte 2012 in einem Urteil über die Wegweisung eines Ausländers bekräftigt, in der Beurteilung von Ausschaffungsfällen auch trotz Annahme der „Ausschaffungsinitiative“ an die EMRK und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) gebunden zu sein. Nun wollen die Initianten dem Bundesgericht in Sachen EMRK einen Riegel schieben. Darum verlangt die Initiative, dass für das Bundesgericht nur noch Verträge massgebend sind, welche dem Referendum unterstanden haben. Die Ratifizierung der EMRK 1974 unterstand nicht dem Referendum (siehe dazu Grund Nr. 3). Die Initiative richtet sich nicht primär gegen „fremde Richter“, sondern gegen unsere eigenen Richter.

Warum die Initianten nun andere Motive anführen

Die Initianten stiessen bei der Lancierung ihrer Initiative auf erbitterten Widerstand aller anderen Parteien und vor allem auch von der Zivilgesellschaft, welche die Initiative als „Anti-Menschenrechtsinitiative“ verurteilten. In Folge war vermehrt zu hören, es ginge gar nicht so sehr um die EMRK, sondern „um die Verteidigung der Unabhängigkeit des Landes gegen ein institutionelles Abkommen mit der EU mit einer automatischen Rechtsübernahme und dem EU-Gerichtshof als Schlichtungsbehörde“, so SVP-Präsident Albert Rösti (Interview in der NZZ vom 7.4.2016). Es ist einfacher, die Initiative als Bollwerk gegen die übermächtige EU zu bewerben, als gegen den Europarat und die EMRK – auch wenn die Initiative in dem genannten Bereich gar nichts regelt.

Warum die in sich widersprüchliche Initiative ihr Ziel nur langfristig erreicht

So einfach, wie sich das die Initianten vorstellen, werden sie die EMRK nicht los. Diese gilt genau so lange für die Schweiz, bis sie gekündigt wird. Was heisst das nun für das Bundesgericht? Giuseppe Naya, a.Bundesgerichtspräsident, zu den Widersprüchen im Initiativtext: *„Nach Annahme der Initiative würde die EMRK im Anwendungsfall durch die Gerichte zwar keinen Vorrang mehr gegenüber Bundesgesetzen haben. Im Übrigen würde die EMRK hingegen nach wie vor gelten und wäre durch das Bundesgericht anzuwenden; sprich gegenüber Verfügungen, die keine Grundlage in einem Bundesgesetz haben, sondern nur in einer Verordnung. Das Bundesgericht würde jedoch gemäss seiner langen Rechtsprechung zu Art. 190 BV nach wie vor prüfen, ob ein Bundesgesetz der EMRK widerspricht und dies entsprechend im Urteil feststellen. Es müsste aber im konkreten Fall eine Bestimmung eines Bundesgesetzes trotz EMRK-Widrigkeit anwenden. Die betroffene Person könnte dann jedoch gegen die Verletzung einer Menschenrechtsgarantie der EMRK Beschwerde beim EGMR in Strassburg einreichen. Stellt der EGMR eine Vertragsverletzung fest, könnte die Klägerin oder der Kläger beim Bundesgericht die Revision des Urteils verlangen. Denn so sieht es Art. 122 des Bundesgerichtsgesetzes vor, welcher von der Initiative nicht angetastet wird. Dem stünde der Vorrang der Bundesverfassung vor dem Völkerrecht, den die Ergänzung in Art. 5 Abs. 4 BV mit der Initiative vorsieht, nicht entgegen. Denn diese Vorrangregel führte in aller Regel zu keinem Widerspruch mit der Bundesverfassung, da die in ihr garantierten Grundrechte weitestgehend mit den Menschenrechten der EMRK übereinstimmen. Die Initiative will Völkerrecht aber nach ihrem massgebenden Wortlaut ausdrücklich nur nicht mehr gelten lassen, wenn dieses der Bundesverfassung widerspricht.“*

Dialog EMRK · Dialogue CEDH · Dialogo CEDU

Die unmittelbare Wirkung der sog. «Selbstbestimmungsinitiative» ist, dass unsere Bundesrichter_innen sowohl die EMRK als auch die Bundesverfassung nicht mehr gegen grundrechtswidrige Bundesgesetze anwenden dürften. Die sog. „fremden“ Richter in Strassburg könnten und würden dies aber weiterhin tun und den richterlichen Grundrechtsschutz gewähren. Eine starke Beeinträchtigung des Schutzes des Einzelnen vor Eingriffen des Staates in den Menschenrechtsschutz würde aber sofort eintreten. Denn bis zu einem Urteilspruch des EGMR kann es mehrere Jahre dauern.

Systematische Konventionsverletzungen würden längerfristig zur Kündigung der EMRK führen, womit die Initianten über Umwege Jahre später ihr Ziel erreichen würden. Bis es soweit ist, ist mit einem langwierigen politischen Machtkampf zu rechnen, wie und ob die EMRK zur Anwendung kommt. Die EMRK selber und das Bundesgerichtsgesetz sehen deren Verbindlichkeit weiterhin vor, die Verfassung (vor der das Bundesgerichtsgesetz Vorrang hat, wegen Art. 190 BV) sähe aber dann das Gegenteil vor. Je nachdem, wie das Bundesgericht entscheiden würde, bliebe die Initiative mit Bezug auf die EMRK wirkungslos oder die EMRK müsste regelmässig und automatisch verletzt werden.

DER INITIATIVTEXT

Die durch die Initiative vorgesehenen Änderungen sind kursiv und unterstrichen.

Art. 5 Abs. 1 und 4

1 Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht. *Die Bundesverfassung ist die oberste Rechtsquelle der Schweizerischen Eidgenossenschaft.*

4 Bund und Kantone beachten das Völkerrecht. *Die Bundesverfassung steht über dem Völkerrecht und geht ihm vor, unter Vorbehalt der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts.*

Art. 56a Völkerrechtliche Verpflichtungen

1 *Bund und Kantone gehen keine völkerrechtlichen Verpflichtungen ein, die der Bundesverfassung widersprechen.*

2 *Im Fall eines Widerspruchs sorgen sie für eine Anpassung der völkerrechtlichen Verpflichtungen an die Vorgaben der Bundesverfassung, nötigenfalls durch Kündigung der betreffenden völkerrechtlichen Verträge.*

3 *Vorbehalten sind die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts.*

Art. 190 Massgebendes Recht

Bundesgesetze und völkerrechtliche *Verträge, deren Genehmigungsbeschluss dem Referendum unterstanden hat*, sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.

Art. 197 Ziff. 121

12. Übergangsbestimmung zu Art. 5 Abs. 1 und 4 (Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns), Art. 56a (Völkerrechtliche Verpflichtungen) und Art. 190 (Massgebendes Recht)

Mit ihrer Annahme durch Volk und Stände werden die Artikel 5 Absätze 1 und 4, 56a und 190 auf alle bestehenden und künftigen Bestimmungen der Bundesverfassung und auf alle bestehenden und künftigen völkerrechtlichen Verpflichtungen des Bundes und der Kantone anwendbar.

Dialog EMRK · Dialogue CEDH · Dialogo CEDU

10 GRÜNDE GEGEN DIE ANTI-MENSCHENRECHTSINITIATIVE

1 Angriff auf unsere Menschenrechte!

Die Initiative „Schweizer Recht statt fremde Richter“ richtet sich in erster Linie gegen die Rechtsprechung von Schweizer Richter_innen, nämlich gegen das Bundesgericht. Dessen konsequente Anwendung der EMRK ist den Initianten ein Dorn im Auge, wie auch die Rechtsprechung des für die Einhaltung der Konvention zuständigen Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR). Die Annahme der Initiative liefe langfristig auf eine Kündigung der EMRK hinaus. Ohne EMRK fehlte der Schweiz die wichtigste internationale Garantie für Grundrechtsschutz und den richterlichen Schutz gegen Eingriffe durch Bundesgesetze in unsere Grundrechte.

Dürften die Schweizer Gerichte gemäss der Initiative die EMRK nicht mehr anwenden, würden vermehrt Urteile des EGMR wegen Verletzungen der Konvention durch die Schweiz erfolgen. Dieser zu erwartende Anstieg von Konventionsverletzungen riefte den Europarat auf den Plan, der die Schweiz deswegen rügen würde. Die Schweiz könnte diesen Rügen letztlich nur mit der Kündigung der EMRK und dem Austritt aus dem Europarat aus dem Wege gehen.

Das Bundesgericht und mit ihm der Menschenrechtsschutz geriete bei Annahme der Initiative in eine politisch-juristische Zwickmühle. Denn Art. 122 Bundesgerichtsgesetz (BGG) hat weiter Geltung: Urteile müssen revidiert werden, wenn dadurch eine Vertragsverletzung behoben werden kann. Die EMRK selber und das Bundesgerichtsgesetz sehen deren Verbindlichkeit wei-

terhin vor, die Verfassung (vor der das Bundesgerichtsgesetz Vorrang hat, wegen Art. 190 BV) sähe das Gegenteil vor (siehe ausführlich in der Einleitung): Einer der grossen Widersprüche der Initiative, der zeigt, in welches Chaos uns die Anti-Menschenrechtsinitiative stürzen würde.

Im Falle eines Widerspruchs zwischen Schweizer Verfassung und Völkerrecht müssten die völkerrechtlichen Verträge angepasst und „falls nötig“ gekündigt werden. Dies mag harmlos klingen, würde allerdings den Menschenrechtsschutz in der Schweiz massiv schwächen. Die Schweiz kennt keine Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen. Würden wir die EMRK ausser Kraft setzen, kann das Bundesgericht unsere Grundrechte nicht mehr schützen, wenn sie durch ein Bundesgesetz verletzt werden – obwohl sie in der Bundesverfassung festgehalten sind. Denn der Schutz der Grundrechte, die weitgehend mit der EMRK übereinstimmen, ist nach dem geltenden Art. 190 BV allein dank dem Vorrang des Völkerrechts und damit der EMRK gegeben. Das Argument der Initianten, der Grundrechtskatalog der Bundesverfassung schütze die in der Schweiz lebenden Menschen hinreichend, ist darum falsch. Aber nicht nur die EMRK, sondern auch andere für uns wichtige internationale Menschenrechtsverträge würden bei Annahme der Initiative ihre Gültigkeit für die Schweiz verlieren, soweit eine Verfassungsbestimmung deren Anwendung entgegenstünde – so zum Beispiel die beiden UNO-Menschenrechtspakete, die Anti-Folterkonvention sowie die Kinderrechtskonvention.

Dialog EMRK · Dialogue CEDH · Dialogo CEDU

2 Die EMRK schützt uns alle!

Die EMRK, die nun seit mehr als vierzig Jahren für die Schweiz gilt, trägt dazu bei, dass der Schutz der Grund- und Menschenrechte im Schweizer Rechtssystem weiter entwickelt wird. Seit der Ratifizierung der EMRK 1974 hat der EGMR nur in rund 1,5 Prozent der Schweizer Fälle, die an den EGMR gelangten, eine Verletzung der Konvention festgestellt. Nur weil den Initianten einzelne Urteile nicht gefallen und sie mit der Polemik um die „fremden Richter“ zu punkten hoffen, setzen sie die Menschenrechte von uns allen aufs Spiel!

Ein kurzer Blick in die Geschichte zeigt: Das Frauenstimmrecht wurde letztlich nur dank der EMRK in der Schweiz eingeführt. Es gab wichtige Urteile, welche die Rechte von Arbeitern, Kindern, Frauen, Senioren oder Medienschaffenden gestärkt haben. Bis 1981 konnten Minderjährige, weil sie zum Beispiel aus schwierigen Familienverhältnissen stammten, „administrativ versorgt“, das heisst, in Strafanstalten inhaftiert werden, ohne je straffällig geworden zu sein. Diese Praxis musste wegen der EMRK 1981 eingestellt werden. Dank der EMRK gab es auch verfahrensrechtliche Fortschritte:

Das in Art. 5 und Art. 6 EMRK enthaltene Recht auf anwaltliche Vertretung, einen unabhängigen Richter oder auf ein faires Verfahren haben die kantonalen Strafprozessordnungen stark beeinflusst und die Rechte des Einzelnen gestärkt. Es ist also klar, dass es die EMRK zu unser aller Schutz auch in Zukunft braucht. Dank der EMRK können wir unsere Grundrechte gegenüber Eingriffen des Staates durch Bundesgesetze und partikulare Verfassungsbestimmungen verteidigen. Wir können uns gegen ein Urteil des Bundesgerichtes wehren, wenn es nach unserer Meinung ein durch die EMRK garantiertes Recht verletzt.

Der internationale Grundrechtsschutz stellt keine Beschränkung der direkten Demokratie dar, wie die Initianten immer wieder behaupten. Im Gegenteil: Sie ist eine Voraussetzung für das Fortbestehen der Demokratie. Minderheiten jeglicher Ausrichtung wären bei der Annahme der Initiative gefährdet: Können sie ihre Rechte nicht mehr gegen Mehrheitsentscheide vor einem Gericht verteidigen, so herrschte eine Diktatur der Mehrheit.

3 Die EMRK ist nicht „fremdes“ Recht

Die EMRK und der EGMR sind in der Schweiz demokratisch gut abgestützt. Es bestimmen keine „fremden Richter“ über die Schweiz, sondern die auch durch uns gewählten Richter des EGMR. Die in der EMRK garantierten Rechte sind auch Schweizer Rechte!

Das Parlament entschied sich 1974 mit einer klaren Mehrheit, die Ratifizierung der EMRK nicht dem Referendum zu unterstellen. Damals gab es noch keine obligatorische Bestimmung in der Bundesverfassung, um Staatsverträge dem Referendum zu unterstellen. Seit den 80er Jahren unterstanden jedoch alle Zusatzprotokolle der EMRK dem Referendum, welches aber nie ergriffen wurde. Auch nicht gegen das 11. Zusatzprotokoll, welches den EGMR in seiner heutigen Funktionsweise begründete. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Strassburg ist darum in der Schweiz demokratisch gut abgestützt. Bei der Revision

der Bundesverfassung von 1999 wurden die in der EMRK garantierten Rechte der EMRK weitgehend in unseren Grundrecht katalog übernommen.

Jeder der 47 Mitgliedstaaten entsendet eine Richterin oder einen Richter an den EGMR. Jeder Mitgliedstaat schlägt drei Richterinnen oder Richter vor. In der Schweiz werden diese zuvor durch den Bundesrat bestimmt. Anschliessend wählt die parlamentarische Versammlung des Europarats eine oder einen der drei Kandidatinnen oder Kandidaten. Der parlamentarischen Versammlung des Europarates gehören auch sechs Mitglieder des Schweizer Parlaments an. Sie sind ebenfalls an der Wahl der Richterinnen und Richter beteiligt. Die Schweiz stellt zurzeit sogar zwei Richter, weil nämlich das Fürstentum Liechtenstein auch durch einen Schweizer vertreten ist.

Dialog EMRK · Dialogue CEDH · Dialogo CEDU

4 Die Initiative gefährdet den Frieden und die Sicherheit

Die EMRK wurde nach dem Zweiten Weltkrieg im Rahmen des Europarats ausgearbeitet. Ziel war es, den Menschenrechtsschutz auf europäischer Ebene im Sinne eines Mindeststandards zu vereinheitlichen und dadurch Frieden, Sicherheit und ein Fundament für Demokratien zu schaffen. Die Schweiz wäre neben Weissrussland das einzige Land, welches seinen Bewohnerinnen und Bewohnern den Schutz durch die EMRK vorenthält.

Mit der Abkehr von der EMRK würde nebst dem Menschenrechtsschutz in der Schweiz auch der europäische Menschenrechtsschutz empfindlich geschwächt. Für die Schweiz ist ein stabiles Europa mit demokratischen Staaten von grossem Interesse. Die Staaten, die vom

EGMR mit Abstand am meisten wegen schwerster Menschenrechtsverletzungen verurteilt werden, sind Russland, die Türkei und die Ukraine. Die Schweiz trägt mit ihrer Mitgliedschaft im Europarat zum Menschenrechtsschutz in Europa bei und hat Vorbildfunktion für andere Staaten. Würde sie nun die EMRK nicht mehr selber anwenden oder müsste sie diese kündigen, löste dies nicht nur grosses Unbehagen und Unverständnis aus, sondern hätte eine für die Menschenrechte fatale und erodierende Signalwirkung in Europa. Die Schweiz wäre nach der griechischen Militärdiktatur der sechziger Jahre das erste Land in Europa, das eine Kündigung der EMRK anstrebt und sich somit vom europäischen Mindeststandard der Menschenrechte abwendet.

5 Völkerrecht ist Schweizer Recht!

Die Initiative suggeriert, die Schweiz sei fremdbestimmt. Dabei wird die Tatsache, dass die Schweiz alle völkerrechtlichen Verträge aus freiem Willen ausgehandelt und in einem demokratischen Prozess verabschiedet hat, bewusst weggelassen. Schweizer gehören zu den geistigen Vätern des Völkerrechts.

Das Völkerrecht gilt für die Schweiz erst, wenn die Bundesversammlung oder in einigen Fällen sogar das Volk, dieses angenommen hat. Alle wichtigen völkerrechtlichen Verträge unterstehen in der Schweiz dem Referendum. Dadurch sind sie genauso demokratisch legitimiert wie Bundesgesetze. Bei jedem Vertragsabschluss nimmt die Schweiz die so entstandenen Rechte und Pflichten freiwillig auf sich und diese gehen in die Schweizer Rechtsordnung über. Ratifizier-

tes Völkerrecht ist also Schweizer Recht und nicht „fremdes Recht“.

Im Rahmen des Europarats spielte die Schweiz in mehreren Belangen der Rechtsentwicklung eine führende Rolle. Nicht nur prägen die völkerrechtlichen Verträge die Schweiz, die Schweiz prägt mit ihren Vorstellungen auch diese Verträge. Schweizer zählten zu den geistigen Vätern des Völkerrechts. So etwa Henry Dunant, der als Gründer des Roten Kreuzes massgeblich an der Entwicklung der Genfer Konvention für humanitäres Völkerrecht von 1864 beteiligt war. Seit 1758 forschten Schweizer Rechtswissenschaftler über die Grundlagen eines modernen Völkerrechts. Einig waren sich die Gelehrten alle in einem Punkt: Einmal abgeschlossene Verträge sind einzuhalten: *Pacta sunt servanda*.

6 Die Schweiz ist souverän dank dem Völkerrecht

Souveränität bedeutet, dass einem Staat sowohl Rechte zustehen als auch Pflichten obliegen: Abwehrrechte gegen aussen und Schutzpflichten gegen innen. Staatsverträge sind gerade für die Schweiz als kleiner Staat in einer globalisierten Welt und Wirtschaft unerlässlich.

Die Vertragsstaaten völkerrechtlicher Verträge haben die Pflicht, die grundlegenden Rechte der Personen innerhalb ihres Souveränitätsbereiches zu schützen. Die EMRK und andere völkerrechtliche Verträge beschränken also gerade nicht die Souveränität der Schweiz, sondern sind Ausdruck derselben. Ohne das Völkerrecht

gäbe es die Schweiz in ihrer heutigen Form nicht und sie wäre ein Spielball der Grossmächte. Als Kleinstaat profitiert die Schweiz enorm davon, dass ihre Souveränität nicht mehr vom Wohlwollen der Grossmächte abhängt. Denn wo keine Regeln gelten, dort gilt das Recht des Stärkeren. Ihre Souveränität und Neutralität wurde 1815 durch den Wiener Kongress und damit durch das Völkerrecht anerkannt und garantiert. Das Völkerrecht ermöglicht der Schweiz, als gleichberechtigtes Mitglied der Staatengemeinschaft aufzutreten und ihre Beziehungen zu anderen Staaten rechtsverbindlich zu gestalten.

7 Die Initiative schwächt die direkte Demokratie

Würde die Initiative angenommen, müsste der nach Art. 148 Abs. BV zuständige Bundesrat internationale Übereinkommen im Falle eines unlösbaren Widerspruchs zwischen der Bundesverfassung und Völkerrecht aufkündigen. Er dürfte damit auch Verträge kündigen, denen das Volk zugestimmt hatte, ohne es erneut zur Kündigung zu befragen.

So sähe der Bundesrat sich gegebenenfalls gezwungen, das Personenfreizügigkeitsabkommen (die Bilateralen I und II) zu kündigen, sofern unsere Verhandlungen mit der EU bezüglich

Masseneinwanderungsinitiative scheitern. Er müsste dazu nicht vorgängig die Meinung des Stimmvolks einholen, obwohl dieses die Bilateralen I im Mai 2000 mit einer klaren Mehrheit angenommen hatte und 2004 auch Schengen/Dublin zugestimmt und gegen kein weiteres Abkommen im Rahmen der Bilateralen II das Referendum ergriffen hatte. Das heisst, das Volk würde an Macht verlieren. Es ist paradox, dass ausgerechnet die SVP, selbsternannte Hüterin der Volksrechte, hier den Behörden mehr Macht einräumen will.

8 Verletzt die Initiative das Recht auf freie Willensbildung?

Für die Stimmberechtigten wäre es sehr schwer abzuschätzen, welche Folgen eine Annahme der Initiative hätte. Die Initiative behandelt zwei unterschiedliche Gegenstände. Es fragt sich also, ob eine freie Willensbildung und eine unverfälschte Stimmabgabe möglich sind. Es muss darum genau geprüft werden, ob der Initiativtext dem Grundsatz der Einheit der Materie standhält.

Welche völkerrechtlichen Verträge würden mit Annahme der Initiative automatisch gekündigt oder gebrochen? Und was bedeuten die Änderungen für künftige Volksinitiativen? Mit den neuen Verfassungsbestimmungen könnte bei künftigen Initiativen automatisch implizit ein völkerrechtlicher Vertrag gekündigt oder gebrochen werden, ohne dass die Stimmberechtigten sich dazu äussern konnten und sogar ohne deren Wissen. Die Initiative beinhaltet grobe Widersprüche, wie in der Einleitung und auch in Punkt 10 aufgezeigt wird. Ein weiterer Widerspruch zeigt sich an der vorgesehenen Ergänzung in Art. 5 Abs.1 BV. Dort wird die Bundesverfassung als „oberste Rechtsquelle“ definiert, obwohl das bereits so ist. Gleichzeitig soll die

Bundesverfassung im Anwendungsfall aber gemäss Art. 190 BV Bundesgesetzen nicht vorgehen. Somit wäre in diesen Fällen die Bundesverfassung trotzdem nicht mehr die oberste Rechtsquelle.

Es stellt sich darum die Frage, ob die Initiative nicht die in Art. 193 Abs. 3 BV vorgeschriebene Einheit der Materie verletzt. Die Frage nach der Massgeblichkeit der EMRK im Anwendungsfall durch die Gerichte (Änderung von Art. 190) und jene nach dem Vorrang der Bundesverfassung allgemein vor Völkerrecht (übrige Initiativbestimmungen) sind zwei unterschiedliche, zu denen die Antwort mit guten Gründen unterschiedlich sein kann. Die Zusammenfassung zu einer Frage, wie dies die Initiative tut, erlaubt eine unverfälschte Stimmabgabe nicht. Die Stimmberechtigten, die eine Frage bejahen, die andere aber verneinen wollen, könnten ihren Willen nicht korrekt zum Ausdruck bringen. Es muss darum sorgfältig überprüft werden, ob bei einer Abstimmung zur aktuellen Vorlage das Recht auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe gemäss Art. 34 Abs. 2 BV. gewährt wäre.

9 Die Initiative macht die Schweiz handlungsunfähig

Die Initiative gibt vor, die Selbstbestimmung der Schweiz verteidigen zu wollen. Das Gegenteil ist jedoch der Fall: Mit einer Annahme der Initiative würde sich die Schweiz selber schwachmatt setzen. Denn nur als glaubwürdige Vertragspartnerin ist die Schweiz handlungsfähig.

Die Initiative schafft einen fatalen Widerspruch: In Artikel in Art. 5 Abs. 4 BV heisst es heute: „Bund und Kantone beachten das Völkerrecht“. Diesem soll gleichzeitig der Zusatz „Die Bundesverfassung steht über dem Völkerrecht und geht ihm vor“ angefügt werden soll. Die Schweiz würde damit erklären, dass sie das Völkerrecht weiterhin zu beachten gedenkt, es aber auch beliebig und jederzeit missachten, resp. brechen kann. Eine Annahme der Initiative „Schweizer Recht statt fremde Richter“ hätte zur Folge, dass unsere Vertragspartner auf die

Versprechen der Schweiz nicht mehr zählen könnten und die Schweiz so nicht mehr als verlässliche Vertragspartnerin gelten würde. In dieser Rolle wäre die Schweiz nicht „selbstbestimmter“, sondern würde an Handlungsfähigkeit verlieren. Dies gefährdet nicht zuletzt den wirtschaftlichen Erfolg der Schweiz. Für die exportorientierte Schweizer Wirtschaft sind internationale Verträge existenziell. Dazu gehören neben den Bilateralen auch Abkommen mit weiteren 38 Staaten und die Mitgliedschaft bei der WTO, in deren Vertragsnetz 162 Staaten eingebunden sind. Dieser völkerrechtliche Rahmen verschafft schweizerischen Unternehmen einen gesicherten Zugang zu ausländischen Märkten. Auch für ausländische Unternehmen, die sich in der Schweiz ansiedeln möchten, ist ein stabiler internationaler Rechtsstandort unabdingbar.

Dialog EMRK · Dialogue CEDH · Dialogo CEDU

10 Der Vorrang von Landesrecht ist ein Bluff

Bei Annahme der Initiative wird man sich die Augen reiben: So einfach wird es mit dem „Vorrang“ der Bundesverfassung vor dem Völkerrecht gar nicht gehen. Denn Regeln, die gemeinsam mit einem anderen Staat vertraglich festgelegt worden sind, können nicht einseitig abgeändert werden.

Geltende völkerrechtliche Verträge würden also der Bundesverfassung trotzdem vorgehen. Indem der Text der Initiative verlangt, dass Verträge gekündigt werden müssten, die der Verfassung widersprechen (Art. 56a E-BV), gestehen die Initianten ein, dass diese Verträge der Verfassung vorgehen, solange sie in Kraft sind. Die Schweiz müsste aktiv solche Verträge brechen und dann die entsprechenden Sanktionen in Kauf nehmen, die in ihrer Art jeweils vom Vertragswerk abhängig sind. Es gäbe dann zwei mögliche Vorgehensweisen, die niemand ernstlich wollen kann: Die undemokratischen Kündigung von Verträgen direkt durch den Bundesrat oder institutioneller Vertragsbruch durch die ausführenden Schweizer Behörden.

Auswahl weiterführender Informationen

Von Schutzfaktor M:

Die Weiterentwicklung des Schweizer Rechtssystems dank der EMRK: Fallsammlung von wichtigen EGMR-Urteilen für unseren Menschenrechtsschutz
www.schutzfaktor-m.ch/dokumentensammlung-AMI (D/F)

Richtigstellungen und Fakten zu „Stossenden Urteilen aus Strassburg“:
www.schutzfaktor-m.ch/dokumentensammlung-AMI (D/F)

Fragen und Antworten zur Schweiz und der EMRK:
www.schutzfaktor-m.ch/fragen-und-antworten (D / F)

Kurzargumentarium gegen die Anti-Menschenrechtsinitiative von Schutzfaktor M:
www.schutzfaktor-m.ch/argumentarium-zur-volksinitiative-schweizer-recht-statt-fremde-richter (D/F)

Schweizer Recht bricht Völkerrecht? Szenarien eines Konfliktes mit dem Europarat im Falle eines beanspruchten Vorranges des Landesrechts vor der EMRK, von Walter Kälin und Stefan Schlegel (im Auftrag von Dialog EMRK, Mai 2014), D, Zusammenfassung (D/F):
www.schutzfaktor-m.ch/dokumentensammlung-AMI

Von Partnerorganisationen von Schutzfaktor M:

Menschenrechte und Minderheiten: Der Minderheitenschutz unter der Europäischen Menschenrechtskonvention, herausgegeben von der GMS Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz 2016: <http://gmsminderheiten.ch/neue-gms-broschuere-menschenrechte-und-minderheiten> (D / F)

Dokumentation von humanrights.ch: Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und die Schweiz:
www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/europarat/egmr

Scharf beobachtet: Ein Dritteljahrhundert EMRK Praxis und die Schweiz, Ludwig A. Minelli (Hrsg.), 2015, 641 Seiten, zu beziehen bei: www.sgemko.ch (D)

Argumentarium gegen die Alleinganginitiative von Operation Libero: www.operation-libero.ch/de/alleinganginitiative/argumentarium (D / F)

Weitere Dokumente

Initiative «Schweizer Recht statt fremde Richter» – Irrungen und Wirrungen der «Selbstbestimmungsinitiative», foraus-Policy Brief / März 2016 (D/F), www.foraus.ch

Factsheet zur Bedeutung der Europäischen Menschenrechtskonvention für Schweizer Medienschaffende, Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte 2016, www.skmr.ch (D / F)

Dialog EMRK · Dialogue CEDH · Dialogo CEDU