

# Der blinde Fleck der SVP-Initiative

**DEMOKRATIE** Die Selbstbestimmungsinitiative der SVP soll der Schweiz ihre Eigenständigkeit zurückgeben. Ob diese verloren gegangen ist, ist allerdings umstritten – genauso wie die Frage, ob die Initiative überhaupt etwas bringt.

ROGER BRAUN  
roger.braun@luzernerzeitung.ch

Der Volkswille und das Völkerrecht: Das sind für die SVP zwei ganz unterschiedliche Dinge. Heute wird sie bei der Bundeskanzlei ihre Selbstbestimmungsinitiative einreichen, die dem Landesrecht den Vorrang vor dem Völkerrecht einräumt. Die SVP sieht die Schweiz entmündigt, weil sich internationale Gerichte und Normen immer mehr in die Schweizer Gesetzgebung einmischen.

Viel wird die SVP heute über kriminelle Ausländer sprechen: über den nigerianischen Drogendealer, den die Schweiz nicht ausschaffen kann; den ecuadorianischen Kleinkriminellen, dessen Asylgesuch mehrfach abgelehnt wurde, der aber wegen seiner Tochter bleiben durfte; die asylsuchende afghanische Familie, die trotz Dublin-Abkommen nicht nach Italien zurückgeschickt werden durfte, weil Italien keine angemessene Unterbringung garantieren konnte. Der Schuldige bei all diesen Fällen: der Europäische Gerichtshof für Menschen-

rechte in Strassburg, der über die Einhaltung der Menschenrechtskonvention (EMRK) wacht – und die Schweiz in all diesen Fällen zurückgepfiffen hat.

## Die Schweiz erhält fast immer Recht

Die Schweizer Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, Helen Keller, stört sich an dieser Sichtweise. Sie beklagt eine völlig verzerrte Wahrnehmung der Arbeit des Gerichtshofs. Die Medien würden einzig über die gestoppten Ausschaffungsfälle berichten. «Die vielen Fälle, in denen der Gerichtshof die Ausschaffungsentscheide der Schweizer Behörden geschützt hat, werden hingegen kaum je in der Öffentlichkeit diskutiert», klagt sie.

Wie Statistiken des Gerichtshofs zeigen, wird die Schweiz in der Tat selten gerügt. Seit ihrem Beitritt zur EMRK im Jahr 1974 sind in Strassburg 6567 Beschwerden gegen Entscheide der Schweizer Behörden eingegangen. Lediglich in 97

Fällen erhielten die Kläger Recht (siehe Grafik). Das heisst, die Schweiz wird in weniger als 1,5 Prozent der Fälle getadelt. Letztes Jahr waren es gar nur 3 von 332 Fällen – also weniger als 1 Prozent. «Hier von einem Angriff auf die schweizerische Souveränität zu sprechen, scheint mir völlig übertrieben», sagt Keller.

Natürgemäß anders sieht das der Zürcher SVP-Nationalrat Hans-Ueli Vogt, der als Kopf hinter der Selbstbestimmungsinitiative gilt. «Die Fixierung auf die Zahl der Verurteilungen der Schweiz greift zu kurz», sagt er. Vogt gibt zu bedenken, dass die Schweiz auch dann an die Urteile aus Strassburg gebunden ist, wenn ein anderer Staat gerügt wird. «Denn die Entscheide des Gerichtshofs wirken sich auf alle Vertragsstaaten aus.»

## Nur Bundesverfassung betroffen

In diesem Sinne ist für Vogt auch nicht relevant, dass die Schweiz nur im kleineren Teil der Fälle wegen Ausschaffungsfällen gerügt wurde. Meist geschieht das unter dem Titel Recht auf Familien- und Privatleben – in 22 Fällen seit Beitritt der Schweiz zur EMRK (siehe Grafik). Fast gleich häufig sind Rügen wegen Verletzung der Meinungsfreiheit und des Rechts auf Freiheit und Sicherheit. Bisher am häufigsten wurde die Schweiz zurückgepfiffen, weil der Prozess, der zu einer Verurteilung geführt hat, nicht fair war, zum Beispiel weil einem Angeklagten kein rechtliches Gehör gewährt wurde.

Neben den Zweifeln am Ausmass des Problems gibt es auch Skepsis, ob die Initiative wirklich so viel bewirkt, wie sie vorgibt. Der Grund liegt im Initiativtext: Dieser hält fest, dass bei einem Widerspruch zwischen der Bundesverfassung und dem Völkerrecht der völkerrechtliche Vertrag anzupassen sei. Dies gilt allerdings nicht, wenn der völkerrechtliche Vertrag «nur» im Widerspruch zu einem Bundesgesetz steht.

## «Es bliebe wohl alles beim Alten»

In Bezug auf die Ausschaffungspraxis heisst das: Wenn der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte einen Ausschaffungsentscheid der Schweiz kassiert, gibt es keine Veranlassung für die Schweiz, den internationalen Vertrag anzupassen – weil sich der Entscheid des Gerichtshofs nicht gegen die Bundesverfassung richtet, sondern gegen die Anwendung der entsprechenden Ausführungsgesetzgebung im Straf- und Ausländerrecht. Es gibt in diesem Sinne keinen Widerspruch zur Bundesverfassung. Dies anerkennt auch Hans-Ueli Vogt. Er sagt: «Wenn es sich um die Anwendung eines Gesetzes handelt, bliebe auch bei einem Ja zur Initiative wohl alles beim Alten.»

Selbst wenn es sich um Verfassungsrecht handelt, ist die Wirkung der Initiative zweifelhaft. Der Zürcher Völkerrechtler Oliver Diggelmann ortet eine grosse Ungewissheit. Für ihn ist es eine offene Frage, wann sich ein internatio-

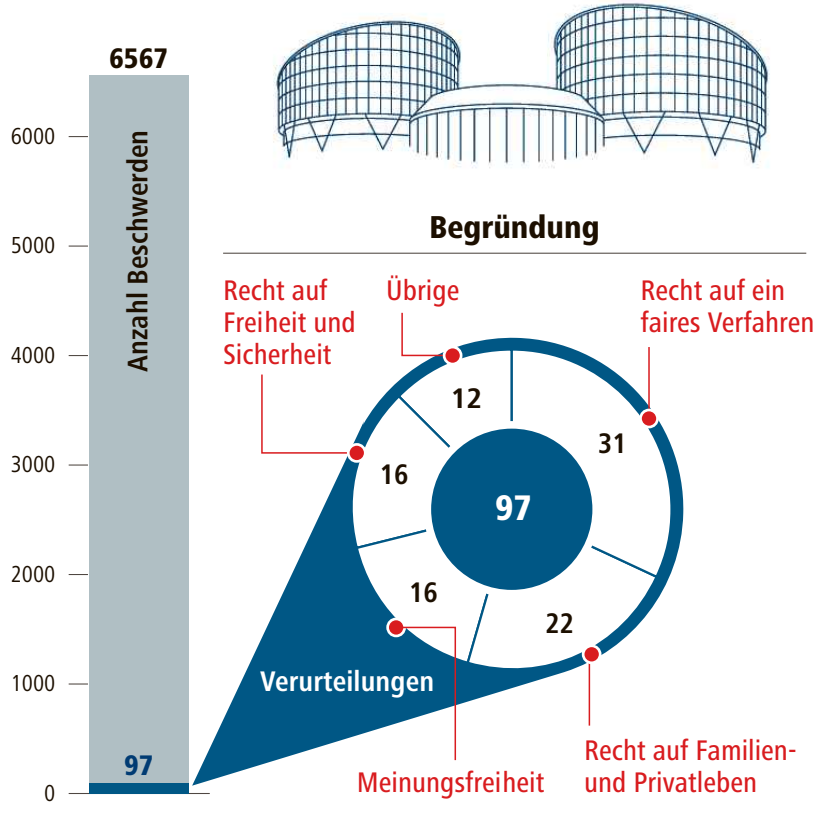
naler Vertrag in «Widerspruch» zur Bundesverfassung befindet und darum gemäss Initiativtext angepasst werden müsste. Verfassungsnormen seien meist abstrakt gehalten, weshalb eine internationale Norm nur selten direkt einen Verfassungsartikel gegenüberstehe. Hier stelle sich dann insbesondere auch die Frage, wer diesen «Widerspruch» feststelle. Insgesamt sagt er: «Dieser Initiativtext wirft sehr viele Fragen auf, weil es höchst unsicher ist, was er in der Praxis genau bringt.»

Hans-Ueli Vogt räumt ein, dass es in der Tat nicht so einfach sei, einen klaren Widerspruch zwischen der Verfassung und einer völkerrechtlichen Norm festzumachen. «Wenn eine Verfassungsbestimmung nicht klar formuliert und direkt anwendbar ist, wird eine Änderung eines völkerrechtlichen Vertrags kaum je nötig.»

Wenn dem so ist, wieso hat die SVP überhaupt diese Initiative lanciert? Vogt erwähnt das Minarettverbot, das direkt anwendbar ist. «Entschiede der Gerichtshof, dass das Minarettverbot der EMRK widerspricht, würde es dank der Selbstbestimmungsinitiative in der Schweiz trotzdem gelten.» Für Vogt beweist der eingeschränkte Wirkungsraum der Initiative, dass die Kritik der Gegner masslos überzogen ist. «Es ist schon interessant: Wenn eine Initiative weitreichende Wirkung hat, wird sie als extrem abgetan; wenn sie hingegen zurückhaltend ist, gilt sie als lückenhaft.»

## Selbstbestimmungsinitiative

### Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zur Schweiz zwischen 1974 und 2015



Quelle: EGMR / Grafik: Janina Noser



Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg. Keystone/Jean-Christophe Bott

## Nationalrat Caroni: «Rechtsstaatlich ist das unbefriedigend»

**VORLAGE** Andrea Caroni hält zwar nichts von der Selbstbestimmungsinitiative der SVP. Der Ausserrhoder FDP-Ständerat sieht beim Verhältnis von Landes- und Völkerrecht aber auch Handlungsbedarf. Die aktuelle Rechtslage lasse vieles offen und sei unberechenbar.

**Andrea Caroni, die SVP reicht heute ihre Selbstbestimmungsinitiative ein, mit der sie das Schweizer Landesrecht über das Völkerrecht stellen will. Wie stehen Sie zu diesem Vorhaben?**

**Andrea Caroni:** Ich lehne diese Initiative ab, denn sie hat ein brandgefährliches Ziel: die Aufkündigung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).

**Weshalb ist das so gefährlich?**

**Caroni:** Die EMRK ist unsere letzte Versicherung gegen staatliche Willkür. Das gilt für uns Schweizerinnen und Schweizer, aber auch für Hunderte Millionen Menschen, die in menschenrechtlich prekären Bedingungen leben, etwa in Russland oder der Türkei.

**Auch Ihre Partei sieht Handlungsbedarf, wenn es um das Verhältnis von Landes- und Völkerrecht geht. Unter anderem fordert sie in einem Positionspapier grössere Zurückhaltung bei der Ratifizierung von völkerrechtlichen Verträgen. Hat der Bundesrat in der Vergangenheit versagt?**

**Caroni:** Sagen wir es mal so: Diplomaten schliessen gerne Verträge ab, Regierungen ebenfalls, und auch unser Parlament ist hier bisweilen zu grosszügig. Es gibt sehr viele wertvolle Verträge, die der Zusammenarbeit oder Koordination dienen, in Fragen der Wirtschaft, der Sicherheit oder des Verkehrs etwa. Aber es gibt auch jene, bei denen man nicht so genau weiss, was sie der Schweiz bringen – und trotzdem mitmacht. Irgendwann stellt man plötzlich fest, dass man sich in ein Korsett gezwängt hat.

**Geben Sie ein Beispiel.**

**Caroni:** Ich habe den Vorschlag gemacht, dass wir den Elternurlaub flexibilisieren und die Frau dem Mann etwas von ihren 14 Wochen Mutterschaftsurlaub abgeben können soll. Das geht aber nicht, weil



**«Die Menschenrechtskonvention ist unsere letzte Versicherung gegen staatliche Willkür.»**

ANDREA CARONI,  
STÄNDERAT (FDP, AR)

die Schweiz eine Konvention unterschrieben hat, die das verunmöglicht, woran damals niemand dachte.

**Und was kann die Schweiz aus dieser Episode lernen?**

**Caroni:** Man sollte nur Verträge unterschreiben, die konkret etwas nützen.

Dann hat man bereits weniger Konflikte. Das ist der erste Schritt. Wenn wir dann einen Vertrag wollen, dann stellt sich zweitens die Frage, wer ihm zustimmt. Hier braucht es eine starke und demokratische Legitimierung.

**Wie soll diese konkret erfolgen?**

**Caroni:** Das kommt auf die Bedeutung des Vertrags an. Für solche mit Gesetzescharakter gibt es bereits das fakultative Referendum. Für Verträge mit Verfassungscharakter sollte man konsequenterweise das obligatorische Referendum vorsehen.

**Eine weitere Frage ist ja, wie man den Konflikt löst, wenn sich Landesrecht und Völkerrecht widersprechen. Ein Vorschlag der FDP, das Völkerrecht innerstaatlich zu hierarchisieren, wurde vom Bundesrat letztes Jahr abgelehnt.**

**Caroni:** Wir beharren nicht auf dieser Lösung. Die Frage ist aber so wichtig, dass wir sie klären müssen. Die aktuelle Situation ist rechtsstaatlich unbefriedigend. Alles ist offen, es gibt viele Meinungen, am Ende entscheidet das zu-

fällig damit befastes Gericht. Das macht das Ganze unberechenbar. Es ist sonnenklar, wie Verordnung und Gesetz zueinander stehen. Dasselbe gilt für kantonales und Bundesrecht. Wir erwarten vom Bundesrat daher konkrete Vorschläge, wie man auch das Verhältnis von Landesrecht und Völkerrecht klar regeln kann.

**Die Selbstbestimmungsinitiative der SVP wird dazu einen Anlass bieten. Wie schätzen Sie die Chancen der Initiative ein?**

**Caroni:** Ich gebe ihr geringe Chancen. Wenn die SVP Erfolge feierte, war das stets mit kriminal- oder ausländerpolitischen Themen. Wenn es um die Institution ging, ist sie immer gescheitert, etwa bei der Volkswahl des Bundesrats. Ich glaube, die Partei hätte die Initiative am liebsten nicht eingereicht, konnte aber nicht mehr zurück. Jetzt muss sie erklären, warum sie genau die Europäische Menschenrechtskonvention kündigen will, obschon diese doch die Freiheitsrechte gegen staatliche Willkür schützt.

INTERVIEW DOMINIC WIRTH  
schweiz@luzernerzeitung.ch