

# Im politischen Getümmel

Die Gegner der Selbstbestimmungs-Initiative machen schon Abstimmungskampf – das Grundproblem interessiert sie nicht

Von Dominik Feusi, Bern

Noch nie wurde ein Abstimmungskampf so früh eröffnet – Jahre bevor das Datum der Entscheidung feststand, ja sogar Monate vor der Einreichung einer Volksinitiative. Die Kampagne gegen die SVP-Selbstbestimmungs-Initiative begann am 13. Juni dieses Jahres.

Wenn Blicke töten könnten, wäre Andrea Caroni an diesem Tag gestorben. Der Appenzeller Ständerat (FDP), nicht als rechter Hardliner bekannt, hatte es gewagt, ein Argument der Gegner der Selbstbestimmungs-Initiative infrage zu stellen.

Im Zimmer 287 des Bundeshauses hatte «Schutzfaktor M» die Gegner zu einer Veranstaltung über die Kampagne eingeladen. Caroni fragte mit wohlüberlegten Worten, ob es denn wirklich sinnvoll sei, die Initiative als «Vertragsbruchs-Initiative» zu bezeichnen, wenn doch alle internationalen Verträge ordentliche Kündigungsklauseln enthalten würden. Von den um ihn herum sitzenden Nationalrätinnen der CVP und der SP ertete er dafür todesverachtende Blicke – und von den Kampagnenverantwortlichen die ausflüchtende Begründung, man müsse halt vereinfachen – und im Übrigen sei die Kampagne schon vorbereitet und könne nicht mehr geändert werden.

## Demokratie steht auf dem Spiel

Letzten Freitag reichte die SVP bei der Bundeskanzlei 116709 Unterschriften für die Initiative ein. Diese sehen ein Problem im Verhältnis zwischen internationalem Völkerrecht und schweizerischem Landesrecht – und sie wollen eine Klärung. Selbst der *Tages-Anzeiger* ortet «ein gewisses Demokratiedefizit» bei der internationalen Rechtsprechung. Diese greift mit Urteilen immer tiefer in die Rechtsanwendung und sogar in die Rechtssetzung der Länder ein.

Wie das geschieht, lässt sich an Beispielen zeigen, nicht nur an solchen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Strassburg: Wenn das Bundesgericht wie Ende letzten Jahres nebenbei mitteilt, es werde sich an keine Umsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative halten, weil das Freizügigkeitsabkommen Vorrang habe, dann haben wir ein Problem. Dann geht es plötzlich um die Frage, wer Recht setzt und wer Recht anwendet. Und darum, warum wir an der Urne abstimmen, wenn es keine Folgen hat. Die Institutionen und ihre Aufgaben, die Gewaltentrennung und die Bedeutung der direkten Demokratie stehen dann auf dem Spiel.

Die Gegner interessiert das nicht. Sie starteten ihre Kampagne schon zwei Stunden vor der Einreichung und «zeigten der SVP-Initiative die Rote Karte», wie wenn die Abstimmung Ende Jahr stattfinden würde. Tatsächlich dürfte das frühestens 2018 der Fall sein. Eine «Rote Karte» für das Anliegen von 100000 Bürgern, die ein offensichtliches Problem klären möchten?

## Diskussionsverweigerung droht

Die Selbstbestimmungs-Initiative wird so zum Test für die politische Kultur der Schweiz. Initiativen setzen Themen auf die Traktandenliste. Man kann den Lösungsvorschlag der Initianten als falsch betrachten, die Diskussion über das Problem aber zu verweigern, wäre Zeichen einer neuen Unkultur. Wer das Problem nicht einmal ernst nimmt, nimmt die Relativierung der Demokratie und ihrer Institutionen fahrlässig hin – oder beabsichtigt sie sogar.

Dafür gibt es Anzeichen: Für die Gegner der Initiative besteht gar kein Problem: «Völkerrecht ist Schweizer Recht, demokratisch legitimiert» schreibt das Komitee «Operation Libero». Das trifft tatsächlich auf viele internationale Verträge zu, auch auf die Menschenrechte, die in der Bundesverfassung verankert sind. Aber das ist keine Antwort auf die Frage, welche die Initiative aufwirft. Was passiert, wenn eine neuere Bestimmung – zum Beispiel mit einer Volksinitiative – in die Verfassung geschrieben wird, die nicht mit dem Völkerrecht vereinbar ist? Was läuft schief, wenn das Bundesgericht wie geschehen mitteilt, eine demokratisch



Schweizer Recht statt fremde Richter. SVP-Parteipräsident Albert Rösti bei der Einreichung der Initiative. Foto Keystone

beschlossene Steuerung der Zuwanderung nicht anzuwenden? Wir fragen bei Andrea Huber, Kampagnenleiterin von «Schutzfaktor M» nach.

**BaZ:** Frau Huber, warum stimmen wir über Fragen ab, wenn sie von den Gerichten nicht umgesetzt werden, sobald sie einem internationalen Vertrag widersprechen?

**Andrea Huber:** Ich verstehe den Unmut. Das ist aber keine Frage von Völkerrecht und Landesrecht. Wir sollten die Ungültigkeitskriterien bei der Prüfung von Initiativen erweitern, damit das nicht mehr vorkommt. **Dann ist für Sie alles klar im Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht?** Wir haben ein fein austariertes System, das sich bewährt hat. Unser Ziel ist, den heutigen Zustand im Menschenrechtsschutz zu bewahren.

Alles in Ordnung also, ausser dass künftig mehr Volksinitiativen für ungültig erklärt werden müssen?

## Verhältnis ist ungeklärt

Das ist gar einfach. Das Verhältnis von Landesrecht und Völkerrecht ist in der Schweiz ungeklärt. Die Frage wurde bei der Totalrevision der Bundesverfassung Ende der Neunzigerjahre bewusst offengelassen. Und die Leute von «Schutzfaktor M» sollten das eigentlich wissen. An ihrem Anlass am 13. Juni legte Heinrich Koller, ehemaliger Chef des Bundesamtes für Justiz und Geburtshelfer der neuen Bundesverfassung, die Ausgangslage dar. «Bund und Kantone beachten das Völkerrecht», schrieb man auf Vorschlag von Koller in die Verfassung. Und verzichtete damit bewusst auf einen Vorrang des Völkerrechts oder des Landesrechts. Einzig das zwingende Völkerrecht geht der Bundesverfassung vor – genau wie es die Initiative der SVP möchte. Alles andere blieb offen. Die Schweiz behalt sich lange Jahre mit der

sogenannten Schubert-Praxis – das Bundesgericht wandte das Völkerrecht nicht an, wenn sich der Gesetzgeber bewusst dagegen entschieden hatte. Doch dies stellt nun das Bundesgericht infrage.

Das Völkerrecht selber schreibt ebenfalls nicht vor, wie ihm auf nationaler Ebene nachgelebt werden soll. Auch in anderen Ländern ist die Frage des Verhältnisses von Landesrecht und Völkerrecht ungeklärt. Man behilft sich mit Formulierungen wie: man beachte das Völkerrecht «so weit wie möglich» wie in Grossbritannien. Oder man behält sich vor, das Völkerrecht nicht direkt anzuwenden, sondern es zuerst ins Landesrecht zu übertragen wie in Deutschland. Fakt ist: Es gibt mehrere Möglichkeiten, wie man das Verhältnis von Völkerrecht zu Landesrecht regeln und internationales Recht in Schweizer Recht übertragen kann. Gemäss Bernhard Ehrenzeller von der Universität St. Gallen gibt es einen «Spielraum». Die Frage ist also nur, wer diesen Raum wie bespielt. Genau dies setzt die SVP auf die Traktandenliste. Wer mit der Antwort der Initiative nicht einverstanden ist, müsste einen Gegenvorschlag ausarbeiten.

Die differenzierte Sicht der Experten hatte bei den Gegnern der Initiative nie eine Chance. Der reflexartige Abstimmungskampf trübte von Anfang an die Sicht. Jetzt geht es zuerst um die Etikette. «Operation Libero» bezeichnete die Initiative am Freitag konsequent als «Vertragsbruch-Initiative», das Komitee «Schutzfaktor M» als «Anti-Menschenrechts-Initiative». Die Aufteilung ist Teil des Konzepts, wie Andrea Huber von «Schutzfaktor M» der *Lucerner Zeitung* verriet: «Während für uns das Argument der Kündigung der EMRK im Zentrum steht, wird die Operation Libero stärker auf die Unglaubwürdigkeit der Schweiz als Vertragspartner eingehen.» Ein PR-mässiger Zangenangriff sozusagen.

Frühzeitig ins Kampfgetümmel liess sich auch die Baselbieter Nationalrätin Elisabeth Schneider-Schneiter (CVP) reissen. Für sie ist der Vorschlag der SVP eine «menschenverachtende Initiative», die «das Völkerrecht bodigen» will. Bemerkenswert ist die pauschale Ablehnung, weil ihre Partei noch vor drei Jahren bei einer Vernehmlassung forderte, was in der Initiative steht. Das zwingende Völkerrecht soll zwar der Verfassung vorgehen, «in allen anderen Fällen sollte Landesrecht Vorrang haben». Schneider-Schneiter sass damals schon im Präsidium der Partei. Auf Nachfrage mildert sie ihre Kampfrhetorik.

**BaZ:** Frau Schneider-Schneiter, gibt es denn überhaupt kein Problem mit dem Verhältnis zwischen Landesrecht und Völkerrecht?

**Elisabeth Schneider-Schneiter:** Es gibt Regelungsbedarf, ich habe 2014 ein Posulat dazu eingereicht, aber der Bundesrat ist nicht bereit, das anzugehen. Wir brauchen eine Regelung des Vorrangs in der Verfassung.

**Warum behaupten Sie, dass die Initiative das «Völkerrecht bodigen will»? Im Text der Initiative steht das gar nicht.**

Der Stein des Anstosses waren ja Urteile des Gerichtshofes für Menschenrechte und die SVP will aus der Menschenrechtskonvention austreten. Ich bin für einen Vorrang des Völkerrechts.

**Die CVP wollte 2013, was die SVP in ihrer Initiative fordert, einen Vorrang des Landesrechts. Warum die Kehrtwende?**

Wir müssen an der Frage arbeiten. An die Vernehmlassung kann ich mich nicht erinnern. Ich würde das heute genauer anschauen.

Schneider-Schneiter tönt verblüffend ähnlich wie Andrea Huber von «Schutzfaktor M». Diese sagt, es gehe bei der Initiative um die Abschaffung

der Menschenrechte. Hält diese Behauptung den Fakten stand? Die Initianten sagten am letzten Freitag, das sei nicht ihre Absicht. Und selbst die Schweizer Richterin am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, Helen Keller, schreibt in einem Artikel, die Initiative taue nicht als Angriff auf die Menschenrechtskonvention. Die Menschenrechte seien mit der letzten Totalrevision der Bundesverfassung vom Volk bestätigt worden. Die Schweiz müsse die EMRK bei Annahme der Initiative gar nicht kündigen. Wir fragen Andrea Huber noch einmal.

**Frau Huber, warum behaupten Sie, die Initiative führe zur Kündigung der EMRK, wenn eine Richterin am Menschenrechtsgerichtshof, das Gegenteil sagt?**

Auslöser für die Initiative war, dass das Bundesgericht in einem Urteil über die Wegweisung eines Ausländers trotz Annahme der «Ausschaffungs-Initiative» an der EMRK festhielt. Darum ist die Absicht doch klar – auch wenn die Initianten nun etwas anderes sagen.

Während die SVP seit dem Auslöser vor vier Jahren die grundsätzliche Seite des Problems erkannt und in die Initiative eingebaut hat, bleiben die Gegner bei ihren ursprünglichen Reflexen.

## Wer will Verträge brechen?

Und wie stichhaltig sind die Argumente der anderen Gegner? Operation Libero schreibt zur Initiative: «Die Schweiz soll in Zukunft Verträge automatisch und regelmässig brechen müssen.» Die Behauptung ist falsch. Die Bestimmung, wonach Bund und Kantone das Völkerrecht beachten, bleibt unangetastet. Nur wenn die Bundesverfassung dem Völkerrecht widerspricht, geht sie vor. Solche Konflikte sind jedoch selten und nicht «regelmässig». Selbst Astrid Epiney, Völkerrechtlerin an der Universität Freiburg, sagt im *Landboten*: «In der Praxis kommt ein echter Konflikt zwischen Landes- und Völkerrecht sehr selten vor, da er meist mittels Auslegung vermieden werden kann.» Nur dann müsste ein internationaler Vertrag neu verhandelt oder gekündigt werden. Wir fragen bei Silvan Gisler aus der Geschäftsleitung von der Operation Libero nach.

**BaZ:** Herr Gisler, warum wird die Schweiz zur «regelmässigen Vertragsbrecherin», wenn der Konflikt ja nur selten auftritt?

**Silvan Gisler:** Das ist in der Volksinitiative so angelegt, weil sie einen vermeintlichen Vorrang des Landesrechts enthält. Das ist eine Aufforderung, Verträge zu brechen.

**Die Initiative will aber gemäss Text nicht Verträge brechen, sondern kündigen. Warum zerstört die Kündigung die Glaubwürdigkeit der Schweiz, wenn doch alle internationalen Verträge Kündigungsklauseln enthalten?**

Die grosse Mehrheit der Verträge müsste einfach gebrochen werden. **Gibt es keinen Bedarf, das Verhältnis sauber zu regeln?**

Es gibt Diskussionsbedarf. Aber einen Gegenvorschlag, der ja auch auf Vertragsbrüche herauslaufen würde, lehnen wir ab.

Für die Gegner im Kampfmodus gibt es also entweder kein Problem oder man löst es, indem Volksinitiativen für ungültig erklärt werden. Und alle anderen Argumente kann man in den Initiativtext hineinerfinden. Im Kampf heiligt der Zweck alle Mittel.

Und der Appenzeller Ständerat Andrea Caroni? Er ist gegen die Selbstbestimmungs-Initiative, aber er anerkennt, dass es Spannungen zwischen Völkerrecht und Landesrecht gibt – und dass diese nicht einfach durch einen anderen Umgang mit Volksinitiativen oder einen generellen Vorrang des Völkerrechts gelöst werden können. Dem *St. Galler Tagblatt* sagte er: «Wir erwarten vom Bundesrat daher konkrete Vorschläge, wie man auch das Verhältnis von Landesrecht und Völkerrecht klar regeln kann.»

Vielleicht besteht die politische Kultur der Schweiz diesen Test doch noch.



«Genauer anschauen.» Elisabeth Schneider-Schneiter, CVP-Nationalrätin.



«Es gibt Diskussionsbedarf.» Silvan Gisler, Operation Libero.



«Ein bewährtes System.» Andrea Huber, «Schutzfaktor M».