

Volksinitiative zur Umsetzung von Volksentscheiden – Schweizer Recht geht fremdem Recht vor



Positionspapier der Schweizerischen Volkspartei (SVP)

Bern, im August 2014

I. Ausgangslage: Internationales Recht verdrängt schweizerisches Recht und verhindert die Umsetzung von Volksentscheiden

Die SVP Schweiz hat in ihrem Positionspapier „Schweizer Recht vor fremdem, internationalem Recht“ vom August 2013¹ dargelegt, dass internationales Recht („Völkerrecht“) das schweizerische Recht immer mehr verdrängt und die Umsetzung von Volksentscheiden verzögert und behindert. Im Vordergrund stehen zurzeit die Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) in Strassburg, die gestützt auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) von einigen wenigen Richtern aus verschiedenen Ländern erlassen werden. Zu nennen sind aber auch die bilateralen Verträge der Schweiz mit der EU, inklusive ein allfälliges Rahmenabkommen über die sogenannten institutionellen Fragen (automatische Übernahme von EU-Recht, EU-Gerichtsbarkeit bezüglich der bilateralen Verträge).

Dieses internationale Recht stellen der Bundesrat, die Mehrheit des Parlaments, das Bundesgericht und die Staats- und Völkerrechtsprofessoren über das schweizerische Recht, sogar über die schweizerische Bundesverfassung. Sie geben damit die rechtliche Souveränität von Volk und Ständen, dem schweizerischen Verfassungsgeber, preis. Sie tun dies, weil ihnen nicht passt, was das Schweizer Stimmvolk beschlossen hat, zum Beispiel die Verwahrungsinitiative, die Unverjährbarkeitsinitiative, die Alpeninitiative, die Ausschaffungsinitiative, die Minaretinitiative, die Volksinitiative „gegen Masseneinwanderung“, die Pädophileninitiative. Diese Gegner von Volk und Ständen lassen nichts unversucht, um den schweizerischen Verfassungsgeber dem internationalen Recht unterzuordnen: (i) Sie verkünden den Vorrang des internationalen Rechts („Völkerrecht“) gegenüber dem Landesrecht, obwohl unsere Verfassung nur sagt, das Völkerrecht sei zu „beachten“; (ii) sie stellen auch das *nicht* zwingende Völkerrecht über das Schweizer Recht, obwohl nur das zwingende Völkerrecht eine Schranke einer Verfassungsänderung ist; (iii) und sie weiten den Begriff des zwingenden Völkerrechts immer weiter aus, um gleichzeitig betonen zu können, man halte sich daran, dass nur das zwingende Völkerrecht der schweizerischen Verfassung vorgehe.

Die SVP hat schon lange erkannt, wie bereitwillig der Bundesrat, die Mehrheit des Parlaments, das Bundesgericht und die Staats- und Völkerrechtsprofessoren die rechtliche Souveränität der Schweiz preisgeben. Sie stellt jedoch mit Erstaunen fest, wie unerbittlich und unverblümt diese Kräfte allein im vergangenen Jahr (seit der Veröffentlichung des SVP-Positionspapiers) den allgemeinen Vorrang des internationalen Rechts gegenüber dem Schweizer Recht verstärkt und durchgesetzt haben: (i) Das Parlament weigert sich, die Ausschaffungsinitiative umzusetzen, und die Durchsetzungsinitiative, mit der die Umsetzung sichergestellt werden soll, will das Parlament sogar teilweise für ungültig erklären. (ii) Völkerrechtsprofessoren argumentieren, der Verhältnismässigkeitsgrundsatz gehöre im Bereich der Menschenrechte zum zwingenden Völkerrecht, womit sie geltend machen, Initiativen wie die Ausschaffungs- und die Durchsetzungsinitiative dürften nicht umgesetzt werden bzw. müssten für ungültig erklärt werden. (iii) Die Volksinitiative „gegen Masseneinwanderung“ soll nach Meinung gewisser Politiker und Rechtsprofessoren wegen der bilateralen Verträge mit der EU nicht umge-

¹ Verfügbar unter <http://www.svp.ch/positionen/positionspapiere/>

setzt werden, obwohl bereits vor der Abstimmung klar war, dass sie mit der Personenfreizügigkeit nicht in Übereinstimmung zu bringen ist.

Auch die SVP hätte sich – wie jede Schweizerin und jeder Schweizer – bei manchen Volksabstimmungen der letzten Jahre und Jahrzehnte einen anderen Ausgang gewünscht und hat sich auch in vielen Abstimmungskämpfen entsprechend eingesetzt. Nach erfolgter Abstimmung akzeptiert sie aber das Ergebnis und unterstützt die Umsetzung des Beschlossenen. Denn das Volk und die Stände sind der Souverän in unserem Land. In den letzten Jahren ist es jedoch zur Unsitte geworden, dass der Bundesrat und die Bundesverwaltung, wenn ihnen der Ausgang einer Abstimmung nicht genehm ist, die Umsetzung der Volksentscheide behindern oder möglichst lang hinauszögern und die neuen Verfassungsbestimmungen nicht oder nur teilweise umsetzen. Das Hauptargument für die Behinderung und Verzögerung liefert jeweils das „Völkerrecht“, welches die Umsetzung nicht erlaube. Die Rede ist dann von „übergeordnetem Recht“, womit die Vormachtstellung des internationalen Rechts und die Unterordnung der Schweiz unter dieses betont werden soll. Die SVP wird sich jedoch gegen diese Versuche wehren, die demokratischen Mitwirkungsrechte von Volk und Ständen zu schwächen oder auszuhebeln: gegen eine verschärfte Vorprüfung von Volksinitiativen oder umfassendere Gründe für eine Ungültigerklärung sowie dagegen, dass dem internationalen Recht eine immer grössere Bedeutung beigemessen und der Raum für Volksentscheide dadurch immer stärker eingeschränkt wird.

Mit der „Volksinitiative zur Umsetzung von Volksentscheiden – Schweizer Recht geht fremdem Recht vor“ will die SVP die Schwächung und Aushebelung der Volksrechte bekämpfen. Die Umsetzung und Durchsetzung der Verfassung soll nicht mehr mit dem Hinweis auf internationales Recht verhindert werden können. Widerspricht ein Staatsvertrag der Verfassung, muss er neu ausgehandelt oder, wenn dies nicht geht, gekündigt werden; neue Staatsverträge, die der Verfassung widersprechen, dürfen selbstverständlich gar nicht erst abgeschlossen werden. Vorrang gegenüber der Bundesverfassung soll – wie es schon jetzt in der Verfassung steht – nur das zwingende Völkerrecht haben. Damit dieser Begriff aber nicht immer weiter ausgedehnt wird, ist er in Anlehnung an das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge zu definieren.

Die SVP hat den nachfolgenden Text für die „Volksinitiative zur Umsetzung von Volksentscheiden – Schweizer Recht geht fremdem Recht vor“ nach einer schweizweiten parteiinternen Vernehmlassung ausgearbeitet. Die Vernehmlassungsteilnehmer begrüßten die im Positionspapier „Schweizer Recht vor fremdem, internationalem Recht“ vom August 2013² gemachten Vorschläge weitestgehend, wünschten jedoch vor allem eine Konzentration auf die Hauptproblempunkte, namentlich auf die Umsetzung von Volksentscheiden. Dementsprechend konzentriert sich der Initiativtext auf das Verhältnis von Verfassung und Völkerrecht.

² Verfügbar unter <http://www.svp.ch/positionen/positionspapiere/>

II. Volksinitiative zur Umsetzung von Volksentscheiden – Schweizer Recht geht fremdem Recht vor

1. Text*

Art. 5 Abs. 1:

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

Art. 5 Abs. 4:

Bund und Kantone beachten das Völkerrecht. *Die Bundesverfassung steht über dem Völkerrecht und geht ihm vor, unter Vorbehalt der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Als zwingend gelten diejenigen Bestimmungen, die gemäss dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge in der Fassung vom 23. Mai 1969 von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt werden als Bestimmungen, von denen nicht abgewichen werden darf und die nur durch eine spätere Bestimmung des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsnatur geändert werden können.*

Art. 56a (Völkerrechtliche Verpflichtungen):

Der Bund und die Kantone gehen keine völkerrechtlichen Verpflichtungen ein, die der Bundesverfassung widersprechen. Im Fall eines Widerspruchs sorgen sie für eine Anpassung der völkerrechtlichen Verpflichtungen an die Vorgaben der Bundesverfassung, nötigenfalls durch Kündigung der betreffenden völkerrechtlichen Verträge. Vorbehalten sind die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts.

Art. 190:

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

2. Erläuterungen

Im Folgenden werden die vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen erläutert.³

a) Bundesverfassung als oberste Rechtsquelle (Art. 5 Abs. 1)

Der Grundsatz, dass die von Volk und Ständen beschlossene Verfassung die oberste Rechtsquelle der schweizerischen Eidgenossenschaft ist, soll ausdrücklich in der Verfassung festgeschrieben werden. Volk und Stände sind der oberste Souverän und Gesetzgeber in der Schweiz. Damit wird klargestellt, was bis vor wenigen Jahren unbestritten schien und wovon die Schweizerinnen und Schweizer wie selbstverständlich ausgehen.

* Die kursiv gesetzten Texte sind die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen, die gerade gesetzten Texte entsprechen der heute geltenden Verfassung. – Der vorliegende Text ist provisorisch; er steht insbesondere unter dem Vorbehalt der Beschlussfassung durch die Delegierten der SVP Schweiz.

³ Weitergehende Ausführungen finden sich im Positionspapier „Schweizer Recht vor fremdem, internationalem Recht“ vom August 2013 (verfügbar unter <http://www.svp.ch/positionen/positionspapiere/>), Seiten 21 ff., soweit die vorliegend vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen bereits im Positionspapier enthalten waren.

Die Bundesverfassung steht damit insbesondere über allem internationalem Recht (unter Vorbehalt des zwingenden Völkerrechts), und zwar gleichgültig, ob eine Verfassungsbestimmung älter oder jünger als eine völkerrechtliche Norm ist.

Der Grundsatz, dass die Verfassung die oberste Rechtsquelle der schweizerischen Eidgenossenschaft ist, wird in Art. 5 Abs. 1 ohne Einschränkung festgehalten, obwohl das zwingende Völkerrecht eine Ausnahme zum Grundsatz darstellt. Der entsprechende Vorbehalt wird erst in Absatz 4 ausdrücklich angebracht, denn dort wird das Verhältnis zum Völkerrecht bereits heute angesprochen.

b) Vorrang der Bundesverfassung gegenüber dem Völkerrecht, unter Vorbehalt des zwingenden Völkerrechts (Art. 5 Abs. 4)

Der Satz „Bund und Kantone beachten das Völkerrecht“ soll unverändert bleiben. Zwar ist er eine der Grundlagen, auf die sich das Bundesgericht und der Bundesrat bei dem von ihnen vertretenen Vorrang auch des nicht zwingenden Völkerrechts gegenüber dem Landesrecht berufen. Sie geben damit dem Wort „beachten“ eine verbindlichere Bedeutung als bis anhin. Diese Neuinterpretation ist zu korrigieren. Der erwähnte Satz muss dafür jedoch nicht gestrichen werden. Hingegen muss im Anschluss daran angesichts der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, der Praxis der Bundesbehörden und der Ansichten der meisten Staatsrechtsprofessoren der Vorrang der Bundesverfassung gegenüber dem Völkerrecht ausdrücklich festgehalten werden.

Mit diesem Vorrang kann insbesondere die Umsetzung von in der Volksabstimmung angenommenen Volksinitiativen nicht mehr unter Hinweis auf angeblich widersprechendes Völkerrecht, „übergeordnetes Recht“ usw. verzögert oder verweigert werden, denn gemäss der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung geht die Verfassung den widersprechenden völkerrechtlichen Verpflichtungen vor. Die Volksinitiative „gegen Masseneinwanderung“ muss umgesetzt werden, auch wenn sie dem Freizügigkeitsabkommen mit der EU widerspricht; die Ausschaffungsinitiative muss umgesetzt und die kriminellen Ausländer müssen ausgeschafft werden, auch wenn dies der EMRK widersprechen oder einen Konflikt mit der Rechtsprechung des EGMR provozieren sollte; und das Minarettverbot gilt in der Schweiz, auch wenn der EGMR eines Tages entscheiden sollte, dass es mit der EMRK nicht vereinbar ist; und so weiter und so fort.

Der Begriff des zwingenden Völkerrechts ist ein völkerrechtlicher Begriff. Definiert ist er in Art. 53 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge⁴. Auf diese Definition wird im vorgeschlagenen Initiativtext ausdrücklich verwiesen. Der Bundesrat, die Bundesverwaltung, das Parlament, das Bundesgericht und die Staats- und Völkerrechtsprofessoren, die die Verfassung auslegen, sollen nicht mehr mit einer „autonomen“, „dynamischen“ Auslegung die Schranke des zwingenden Völkerrechts laufend weiter ausdehnen und dadurch die Volksrechte immer mehr einschränken und aushebeln können. Als zwingendes Völkerrecht gelten nur diejenigen Bestimmungen, die von der „internationalen Staatengemeinschaft“ als zwingende Bestimmungen anerkannt sind. Namentlich kann das von den Richtern in Strassburg (EGMR) gestützt auf die EMRK geschaffene Richterrecht kein zwingendes Völkerrecht in diesem Sinn sein. Sollte dies in Frage

⁴ Abgeschlossen in Wien am 23. Mai 1969, in Kraft getreten für die Schweiz am 6. Juni 1990.

gestellt werden, muss die Schweiz die EMRK kündigen und so den zwingenden Charakter der EMRK bestreiten.⁵

c) *Behebung von Widersprüchen zwischen der Bundesverfassung und dem Völkerrecht (Art. 56a)*

Widersprüche – tatsächliche oder behauptete – zwischen der Bundesverfassung und dem Völkerrecht haben dazu geführt, dass von Volk und Ständen angenommene Volksinitiativen unter Hinweis auf völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz nicht oder nur teilweise und zudem verzögert umgesetzt wurden. Die Nichtumsetzung von Volksentscheiden widerspricht der Demokratie. Sie schadet dem Vertrauen in die demokratischen Institutionen und zerstört die Glaubwürdigkeit des politischen Systems. Volksentscheide werden zu Meinungsumfragen degradiert, wenn sie nachher nicht umgesetzt werden. Widersprüche zwischen angenommenen Volksinitiativen und dem Völkerrecht bringen zudem den Bundesrat und das Parlament in eine Zwickmühle, weil diese sich einerseits an die Verfassung halten müssen, andererseits aber auch dafür sorgen müssen, dass die Schweiz gegenüber anderen Staaten nicht vertragsbrüchig wird. Die Behebung von Widersprüchen zwischen der Verfassung und dem Völkerrecht liegt darum im Interesse aller Beteiligten.

Mit dem vorgeschlagenen Art. 56a sollen klare Verhältnisse geschaffen werden, im Inland wie auch gegenüber dem Ausland. Einerseits dürfen die schweizerischen Behörden (angesprochen ist vor allem der Bundesrat) gegenüber dem Ausland keine Verpflichtungen eingehen, die der Verfassung widersprechen. So darf der Bundesrat zum Beispiel kein Abkommen mit der EU betreffend den Personenverkehr mehr unterzeichnen, wenn dieses Abkommen der Volksinitiative „gegen Masseneinwanderung“ widersprechen würde. Und der Bundesrat darf kein Abkommen mit der EU abschliessen, worin sich die Schweiz zur automatischen Übernahme von EU-Recht verpflichtet (ein Rahmenabkommen zu den sogenannten institutionellen Fragen), denn unsere Verfassung hält fest, dass in der Schweiz Gesetze durch das Parlament, allenfalls mit der Mitwirkung des Volkes, beschlossen werden.

Andererseits muss die Schweiz bei einem Widerspruch zwischen der Verfassung und dem Völkerrecht den Widerspruch beseitigen. Im Fall eines Staatsvertrages muss in erster Linie versucht werden, den Staatsvertrag neu auszuhandeln oder einen Vorbehalt anzubringen, in zweiter Linie ist der Vertrag zu kündigen. Die Schweiz darf darum keine unkündbaren völkerrechtlichen Verträge abschliessen. Die Kündigung ist ein zwischen Menschen, zwischen Unternehmen und zwischen Staaten natürlicher Vorgang: Wenn eine Partei feststellt, dass sie den Vertrag nicht mehr erfüllen will oder kann, muss sie den Vertrag nötigenfalls kündigen. Sie schafft damit klare Verhältnisse. Eine Kündigung ist einem Zustand von ständigen und wiederholten Vertragsverletzungen vorzuziehen. Sollte sich beispielsweise zeigen, dass die Ausschaffungsinitiative oder die Minarettinitiative nicht mit der EMRK bzw. deren Auslegung durch den EGMR vereinbar ist und lassen sich

⁵ Regionales zwingendes Völkerrecht ist gemäss dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge zwar denkbar. Wenn aber ein Staat in der betreffenden Region den zwingenden Charakter einer Völkerrechtsnorm ablehnt, ist die Norm für ihn keine Bestimmung des zwingenden Völkerrechts (Oliver Dörr / Kirsten Schmalenbach, Vienna Convention on the Law of Treaties. A commentary, Berlin/Heidelberg 2012, Art. 53 N. 85: „*Ius cogens inter partes* [das heisst, regional zwingendes Völkerrecht] does not bind States that have rejected either the international rules or its *ius cogens* character as legally binding.“).

keine entsprechenden Vorbehalte anbringen, so muss die Schweiz die EMRK kündigen.

d) *Massgeblichkeit von Erlassen, die dem Referendum unterstanden haben; keine Ausdehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit (Art. 190)*

Um den Grundsatz zu verwirklichen, dass die Verfassung die höchste Rechtsquelle der Schweiz ist und dem Völkerrecht vorgeht, ist es unvermeidbar, auch Art. 190 BV zu ändern.⁶

Art. 190 BV lautet in der heute geltenden Fassung wie folgt: „Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.“ Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass Bundesgesetze und Völkerrecht von den Gerichten und Behörden auch dann angewendet werden müssen, wenn sie der Bundesverfassung widersprechen. Richter sollen insbesondere nicht ein vom Parlament, allenfalls unter Mitwirkung des Volkes, beschlossenes Gesetz mit der Begründung nicht anwenden, es widerspreche der Verfassung; sie müssen das Gesetz auf jeden Fall anwenden. Aus diesem Grund gibt es in der Schweiz keine Verfassungsgerichtsbarkeit mit Bezug auf Bundesgesetze. Während sich daran mit der vorliegenden Volksinitiative nichts ändern soll, wird Art. 190 BV aber zum Teil auch so verstanden, dass die „massgebenden“ Rechtsnormen im Konfliktfall der Verfassung vorgehen – also auch das in Art. 190 BV ebenfalls erwähnte Völkerrecht (worauf sich das Bundesgericht denn auch beruft, wenn es den Vorrang auch des nicht zwingenden Völkerrechts gegenüber der Bundesverfassung begründet). Dies würde scheinbar dafür sprechen, das „Völkerrecht“ in Art. 190 BV zu streichen. Eine solche Streichung hätte jedoch den Nachteil, dass damit die Verfassungsgerichtsbarkeit ausgebaut würde, sodass zum Beispiel vor Gericht geltend gemacht werden könnte, ein Staatsvertrag – der unter Umständen vom Volk genehmigt wurde – widerspreche der Verfassung; ein solcher Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit ist im Prinzip jedoch nicht gewollt.

Im Sinne einer vermittelnden Lösung sieht der Initiativtext darum vor, dass nur die referendumsfähigen Staatsverträge (obligatorisches oder fakultatives Referendum) für „massgebend“ erklärt werden, während alle anderen völkerrechtlichen Bestimmungen (zum Beispiel solche in Verträgen, die der Bundesrat in eigener Kompetenz abgeschlossen hat) im Fall eines Widerspruchs hinter die Verfassung zurückzutreten haben, das heisst, sie sind von den Gerichten und Behörden nicht anzuwenden.

Die EMRK ist kein völkerrechtlicher Vertrag im Sinne des neu vorgeschlagenen Artikels 190, denn ihr Genehmigungsbeschluss hat nicht dem Referendum unterstanden. Im Fall eines Widerspruchs zwischen der Bundesverfassung und der EMRK müssen die Gerichte und Behörden darum der Verfassung den Vorrang geben. Mit dem vorgeschlagenen Art. 190 hätte das Bundesgericht nicht den Vorrang der EMRK gegenüber der Ausschaffungsinitiative erklären dürfen, wie es dies in seinem Urteil vom 12. Oktober 2012 getan hat. Um den allfälligen Widerspruch zwischen Verfassung und EMRK zu beseitigen, muss gemäss Art. 56a des Initiativtextes ein Vorbehalt gegenüber der EMRK angebracht oder, wenn dies nicht möglich ist, die EMRK gekündigt werden.

⁶ Siehe auch das Positionspapier „Schweizer Recht vor fremdem, internationalem Recht“ vom August 2013 (verfügbar unter <http://www.svp.ch/positionen/positionspapiere/>), Seiten 28-30.

III. Weiteres Vorgehen

Der Text für eine Volksinitiative wird nun in den Parteigremien bereinigt. Die Parteileitung der SVP Schweiz wird der Delegiertenversammlung danach die „Volksinitiative zur Umsetzung von Volksentscheiden – Schweizer Recht geht fremdem Recht vor“ zur Beschlussfassung vorlegen.

Bern, 12. August 2014