

Eine Gegenüberstellung von Behördenpropaganda und Fakten

Botschaft des Bundesrates	Das sind die Fakten
<p>Staatliche Organe dürfen sich gemäss Art. 5 Abs. 3 BV nicht auf innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen, weil Verträge einzuhalten sind (S. 16).</p>	<p>Die staatlichen Organe haben nicht nur eine Verpflichtung gegenüber anderen Staaten und internationalen Institutionen, sondern auch und in erster Linie gegenüber der eigenen Bevölkerung. Im Falle eines Normenkonflikts ist der Interessenwahrung der eigenen Bevölkerung und damit der direkten Demokratie gegenüber der Einhaltung von internationalen Verpflichtungen Vorrang zu geben.</p>
<p>Der Umgang mit Normenkonflikten zwischen Verfassungsrecht und Völkerrecht wurde in der Rechtsprechung und -lehre lange Zeit kaum thematisiert, weil es eine relativ junge Problematik ist (S. 18).</p>	<p>Das ist so nicht korrekt. Sowohl der Bundesrat als auch bekannte Staatsrechtler haben schon vor Jahrzehnten eindeutig Stellung zu dieser Problematik bezogen. Der Bundesrat hielt z.B. bereits vor über 60 Jahren in seinem Bericht zur Rheinau-Initiative fest: «Das allgemeine Völkerrecht hat (...) nicht in dem Sinne den Vorrang vor dem Verfassungsrecht der Einzelstaaten, dass diese nicht die Befugnis hätten, in ihrer Verfassung etwas anzuordnen, was nicht dem Völkerrecht gemäss ist.»</p> <p>Auch die renommierten Staatsrechtler Ulrich Häfelin und Walter Haller äusserten sich in ihrem Standardwerk «Bundesstaatsrecht» in den 1980ern in aller Deutlichkeit: «Die Bundesverfassung, einschliesslich die ungeschriebenen Freiheitsrechte, steht in der Normenhierarchie auf einer höheren Stufe als die Staatsverträge. Ihr gebührt der Vorrang gegenüber den Staatsverträgen.»</p>
<p>Die Bundesversammlung geht nicht von einem generellen Vorrang des (jüngeren) Verfassungsrechts vor dem Völkerrecht aus. So trägt z.B. das von der Bundesversammlung am 16. Dezember 2016 verabschiedete Ausführungsgesetz zu Artikel 121a BV (Steuerung der Zuwanderung) dem Freizügigkeitsabkommen Rechnung (S. 19).</p>	<p>Die Nichtumsetzung des Zuwanderungsartikels ist gerade ein Paradebeispiel dafür, wie unter dem Vorwand der Einhaltung des Völkerrechts ein in einer Abstimmung klar und deutlich geäussertes Volkswillen einfach ignoriert wird. Es ist aber mehr als fraglich, ob sich neben der Parlamentsmehrheit auch eine Volksmehrheit finden lassen würde, welche die MEI so zahnlos umgesetzt hätte. Deshalb</p>

	<p>ist es ja gerade das Ziel der Selbstbestimmungsinitiative, dass solche Verfassungsbrüche zukünftig vermieden werden.</p>
<p>Eine vom Bundesrat in Auftrag gegebene Studie untersuchte den Umgang verschiedener Staaten mit dem Völkerrecht. In Bezug auf die Rangfrage bekennt sich keine der untersuchten Staatsrechtsordnungen zu einem mechanisch anzuwendenden Primat des Landesrechts oder des Völkerrechts (S. 21).</p>	<p>Wörtlich steht im Bericht des Bundesrates vom 5. März 2010: «Was die Vorrangfrage betrifft, bekennt sich keine der untersuchten Staatsrechtsordnungen zu einem gleichsam mechanisch anzuwendenden Primat des Völkerrechts; immer spielen in der einen oder anderen Form Abwägungsprozesse eine zentrale Rolle, wobei die Gerichte jeweils den Problemlagen angepasste, pragmatische Lösungen suchen. Dabei sind auch die zentralen Werte und Grundsätze nationaler Verfassungsordnungen, etwa im Grundrechtsbereich, in die Abwägung einzubeziehen.» Auch der Bundesrat hat damals also feststellen müssen, dass es auch in anderen Staaten keinen generellen Vorrang des Völkerrechts gibt. Der durch das Bundesgericht, das Parlament und die Rechtswissenschaft erst in den letzten Jahren eingeführte, allgemeine Vorrang des Völkerrechts gegenüber dem Landesrecht ist darum im internationalen Vergleich absolut einmalig.</p>
<p>Immer spielen in der einen oder anderen Form Abwägungsprozesse eine zentrale Rolle, wobei die Gerichte jeweils den Problemlagen angepasste, pragmatische Lösungen suchen (S. 21).</p>	<p>Schön wäre es, wenn Bundesrat und Gerichte jeweils überhaupt noch abwägen würden. Vielmehr ist es in der Schweiz seit einigen Jahren so, dass dem Völkerrecht ein absolutes und automatisches Primat über das Landesrecht eingeräumt wird. Deswegen hat die SVP auch diese Initiative lanciert.</p>
<p>Bei drohenden Normenkonflikten zwischen einem bestehenden völkerrechtlichen Vertrag und einer neu in die Verfassung aufgenommenen Bestimmung versuchte die Schweiz (...) durch völkerrechtskonforme Auslegung den Normenkonflikt abzuwenden. Beispielfhaft ist auf die Umset-</p>	<p>Die Initiative will eben gerade verhindern, dass auch in Zukunft und weiterhin angenommene Volksinitiativen von politischen Gegnern, welche in der Abstimmung unterlegen sind, dann einfach mit Verweis auf das Völkerrecht nicht umgesetzt werden. So ist die eigentlich nur für ganz begrenzte Einzelfälle gedachte Täterschutzklausel bei der Umsetzung der Ausschaffungsinitiative genau darum aufgenommen worden, um sie völkerrechtskonform</p>

<p>zung der Verwahrungs- oder Ausschaffungsinitiative hinzuweisen (S. 44).</p>	<p>zu gestalten. In der Praxis ist die Anwendung dieser Klausel aber der Regelfall und die Ausweisung bleibt weiterhin die Ausnahme. Der in der Volksabstimmung zum Ausdruck gebrachte Willen des Souveräns, genau diesen Missstand zu ändern, wurde vom Parlament also in keiner Weise Rechnung getragen.</p>
<p>Unter Umständen könnte die neue Rechtslage in der Schweiz auch dazu führen, dass die Beteiligung der Schweiz an bestehenden Abkommen, bspw. an wichtigen wirtschaftsvölkerrechtlichen Vertragswerken, in Frage gestellt wäre.</p> <p>Die Selbstbestimmungsinitiative hingegen gefährdet die Rechts- und damit auch die Planungssicherheit im internationalen Handel... (S. 48).</p>	<p>Wirtschaftsabkommen widersprechen unserer liberalen Verfassung praktisch nie. Dieser Einwand des Bundesrates ist effektiv eine reine Konstruktion und bezieht sich, wenn überhaupt, auf absolute Ausnahmefälle. Zudem muss es selbstverständlich in unserer Demokratie immer möglich sein, bei Bedarf aus einem völkerrechtlichen Vertrag auch wieder auszustiegen (Z.B. das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU).</p> <p>Der überwiegende Anteil der völkerrechtlichen Verträge regelt auch nicht etwa grundlegende Fragen, sondern setzt sich mit sehr nebensächlichen Dingen auseinander, wie etwa mit der «Beförderung von beschädigten Lithium-Batterien, die unter den gemäss Sondervorschrift 376 von der zuständigen Behörde genehmigten Bedingungen befördert werden.» Sollte es bei solchen Bagatellverträgen zu Konflikten mit unserer Verfassung kommen, wäre es eigentlich nur selbstverständlich, wenn unsere Verfassung Vorrang hat. Derzeit ist das aber leider nicht mehr der Fall. Die wirklich wichtigen völkerrechtlichen Verträge sind jene, in denen es um zwingendes Völkerrecht geht, das aber von den Bestimmungen der Initiative ausgenommen ist.</p>
<p>Bei sogenannten Standardabkommen (Doppelbesteuerungs-, Freihandels- und Investitionsschutzabkommen sowie Abkommen über die soziale Sicherheit) wäre zudem unklar, inwiefern sie im Sinne von Art. 190 E-BV für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden noch massgeblich wären (S. 48).</p>	<p>Alle diese Verträge sind heute praktisch im Einklang mit der Verfassung, auch dieser Einwand des Bundesrates entpuppt sich als reine Konstruktion. Wenn das Volk zudem Änderungen unserer Gesetze beschliesst – z.B. im Umweltschutz – dann muss doch so ein Abkommen mit anderen Staaten auf dieser Grundlage selbstverständlich auch neu verhandelt werden</p>

	<p>können. Insofern schafft Art. 190 für die Zukunft eine enorme Rechtssicherheit</p>
<p>Die Selbstbestimmungsinitiative schwächt den internationalen Menschenrechtsschutz, weil keine Individualbeschwerde an den EGMR mehr möglich ist und Schwierigkeiten bei der Durchsetzbarkeit von EGMR-Urteilen entstehen könnten (S. 49).</p>	<p>Die BV verfügt in den Art. 7-35 über einen starken und kompletten Grundrechtskatalog. Ausserdem sind Normen des zwingenden Völkerrechts von den Bestimmungen der Selbstbestimmungsinitiative ausgenommen. Es besteht also keinerlei Gefahr, dass die Schweizerinnen und Schweizer mit der Annahme der Initiative vermehrt irgendwelchen Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt würden. Auch kann die Schweiz weiterhin ihre internationale Vorbildfunktion im Bereich des Menschenrechtsschutzes beibehalten. Eingeschränkt werden müsste allenfalls die Kompetenz des EGMR als Kontrollorgan, unzulässig in die Rechtsprechungskompetenz der Schweizer Gerichte einzugreifen; die EMRK selber ist kein Problem.</p>
<p>Der Initiativtext wirft Auslegungsfragen auf und enthält Unklarheiten (S. 49ff.).</p>	<p>Jeder einzelne Rechtsbegriff der Initiative ist klar und wird auch anderweitig in unserer Rechtsordnung verwendet. Es handelt sich hier zudem kaum um ein Charakteristikum, das ausschliesslich auf die Selbstbestimmungsinitiative zutrifft. Jede Rechtsnorm, auf jeder Stufe (Verfassung, Gesetz, Verordnung) muss nämlich ausgelegt werden, ansonsten bräuchte es keine Rechtslehre sowie keine Rechtsprechung und konkreten Einzelfällen könnte nicht gebührend Rechnung getragen werden.</p>
<p>Die Selbstbestimmungsinitiative strebt Änderungen im bislang eher weniger konfliktbetroffenen Verhältnis zwischen Völkerrecht und Verfassungsrecht an. Einzuräumen ist allerdings, dass die Normenkonflikte in diesem Bereich in den letzten Jahren zugenommen haben. Dies namentlich aufgrund der Tendenz, zunehmend direkt anwendbare Bestimmungen in Verfassungsinitiativen aufzunehmen und in gewissen Fällen die Bestimmungen derart kategorisch zu formulieren, dass dem Gesetzgeber bei der</p>	<p>Die meisten der von der SVP in der Vergangenheit lancierten Initiativen waren nie direkt anwendbar, eine Ausnahme war die Durchsetzungsinitiative. Das Problem ist es eben viel mehr, dass Initianten immer häufiger direkt anwendbare Initiativen lancieren müssen, weil sie sonst nicht mehr darauf vertrauen können, dass diese überhaupt umgesetzt werden. Einerseits beklagt sich der Bundesrat also über zu offen formulierte Initiativen, andererseits ist es ihm auch nicht recht, wenn der Initiativtext sehr konkret ist.</p>

<p>Umsetzung kein nennenswerter Spielraum bleibt (S. 50).</p>	<p>Wie es scheint, kann man es dem Bundesrat und seiner Verwaltung nicht recht machen, ob man nun einen Initiativtext offen oder ganz spezifisch formuliert. Auf jeden Fall ist die zunehmende Anzahl von Normenkonflikten aber nicht auf die wenigen angenommenen Volksinitiativen zurückzuführen, sondern auf die rasant wachsende Anzahl völkerrechtlicher Verträge. Allein 2016 schloss die Schweiz über 130 solcher Verträge ab. Je grösser die Anzahl dieser Verträge, desto grösser auch das Risiko, dass es zu Normenkonflikten kommt.</p>
<p>Für die SVP ist klar, dass unser bewährtes Landesrecht dem internationalen Recht (mit Ausnahme des zwingenden Völkerrechtes) vorgehen muss und das Volk wird sich im Rahmen der Selbstbestimmungsinitiative dazu äussern können. Die Art und Weise, wie Bundesratsmehrheit und Verwaltung nun bereits in der Botschaft zu dieser Volksinitiative der SVP einseitig Propaganda betreiben ist inakzeptabel und wird auch im kommenden Abstimmungskampf von uns thematisiert werden.</p>	