

Jahreskonferenz 2015 des Vereins Unser Recht – Konferenzbericht

Schwerpunktthema:

Eidgenössische Volksinitiative 'Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)'

Am 20. Mai 2015 fand im Hotel Kreuz in Bern die Jahreskonferenz des Vereins Unser Recht zum Schwerpunktthema "Eidgenössische Volksinitiative *Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)*" statt.

Vereinspräsident Dr. *Ulrich E. Gut* erklärte einleitend den Ablauf der Konferenz: Nachdem die Initiative 'Schweizer Recht statt fremde Richter' (BBl 2015 1965) im Februar 2015 das Vorprüfungsverfahren durchlaufen hatte, begann im März die Frist zur Unterschriftensammlung, welche im September 2016 ablaufen wird. Die Diskussion um den Text der erst kürzlich eingereichten Initiative steht noch am Anfang. Daher galt es an der Konferenz zunächst, diesen zu analysieren und auszulegen. In einem zweiten Schritt wurden strategische Fragen zum Umgang mit der Initiative thematisiert.

Vor der Besprechung des Schwerpunktthemas hielt der Vizepräsident des Vereins, *Alec von Graffenried*, ein Referat zu aktuellen rechtspolitischen Entwicklungen (einsehbar unter http://www.unser-recht.ch/fileadmin/user_upload/files/2015_05_20_MV_Unser_Recht_GV_Aktuelle_rechtspolitische_Entwicklungen_AvG.pdf; Visualisierung unter http://www.unser-recht.ch/fileadmin/user_upload/files/2015_05_20_MV_Unser_Recht_GV_Aktuelle_rechtspolitische_Entwicklungen_AvG_2.pdf).

Bei der Interpretation der oben genannten Volksinitiative gehen die Meinungen weit auseinander: Zuweilen wird sie verharmlost, in manchen Kreisen sind die Erwartungen dagegen sehr hoch. Interessant ist auch, dass der Titel der Initiative wiederholt geändert

wurde. Das Ziel der InitiantInnen dürfte in jedem Fall relativ klar feststehen: eine Abkehr vom EGMR und schliesslich die Kündigung der EMRK.

Die von der Initiative verlangten Änderungen von Art. 5 Abs. 1 und 4 BV wollen festschreiben, dass die Bundesverfassung die oberste Rechtsquelle der Schweiz sei, über dem Völkerrecht stehe und ihm – unter Vorbehalt von dessen zwingenden Bestimmungen – vorgehe. Dabei dürfte es sich um eine Auseinandersetzung mit dem obiter dictum der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts im BGE 139 II 16, E. 5 zur Ausschaffungsinitiative handeln, wonach das Gericht in Aussicht stellte, die "Durchsetzungsinitiative" gegebenenfalls nicht anzuwenden, wenn daraus eine Verletzung der EMRK resultierte.

Eine zentrale Frage im Hinblick auf den betreffenden Text ist der Zusammenhang mit der in der Schweiz fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen, welche durch die Möglichkeit, an den EGMR zu gelangen, in gewissem Mass ersetzt wird. Dabei ist auffällig, dass die Formulierung des Abs. 1 mit seiner Bezugnahme auf die Verfassung als oberste Rechtsquelle gerade an die Statuierung einer Verfassungsgerichtsbarkeit erinnert.

Weiter soll in Art. 56a BV im Wesentlichen statuiert werden, dass Bund und Kantone keine der Bundesverfassung widersprechenden völkerrechtlichen Verpflichtungen eingehen und bestehende, diesem Grundsatz entgegenstehende Verträge nötigenfalls kündigen. Dies ist kein besonders problematischer Punkt der Initiative, da der Bund und die Kantone ohnehin um Widerspruchsfreiheit des schweizerischen Rechtsbestandes besorgt sind. Dennoch sollten die InitiantInnen möglichst genau gefragt werden, was unter dem Begriff "nötigenfalls" zu verstehen ist und was mit den fraglichen Widersprüchen genau gemeint ist – was gilt, wenn ein solcher Widerspruch erst nach einer allfälligen Annahme der Initiative und eventuell ganz bewusst entstände?

Ausserdem wird, wie in Art. 5, auch im geplanten Art. 56a BV in Abs. 3 der Begriff der "zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts" verwendet, dessen konkreter Inhalt umstritten ist; eine weitere Unklarheit des Initiativtexts. Allenfalls ist jedoch das Interesse der InitiantInnen an einem klaren Wortlaut gar nicht besonders gross: Je ungenauer dieser ist, desto länger dreht sich in der anschliessenden Umsetzungsphase das Gespräch um das

fragliche Thema und desto mehr Angriffspunkte auf die Umsetzenden können entstehen. Damit zusammen hängt die strategische Frage nach einem allfälligen Gegenvorschlag: Möglicherweise könnte es sinnvoll sein, einen solchen auf möglichst konsistente Art zu formulieren – evtl. müsste bloss die geltende, grundsätzlich bewährte Praxis aufgeführt werden. Damit könnte, anders als mit der Initiative, Sicherheit geschaffen werden.

Das Hauptproblem der Initiative besteht im Hinblick auf den vorgeschlagenen Art. 190 BV, wonach (nur noch) Bundesgesetze und völkerrechtliche Verträge, deren Genehmigungsbeschluss dem Referendum unterstanden hat, für die rechtsanwendenden Behörden massgebend wären. Der Wortlaut ist offensichtlich auf die EMRK gemünzt. In der Praxis gälte es jedoch, viele weitere Implikationen zu bedenken. Eine Annahme könnte beispielsweise zur Folge haben, dass die Schweiz das sog. monistische System (unmittelbare innerstaatliche Geltung des Völkerrechts ohne Transformation ins Landesrecht) nicht weiterführen könnte. Insbesondere ist aber zu beachten: Ein wichtiger "Standortvorteil" der Schweiz, gerade auch für die Wirtschaft, ist die Rechtssicherheit. Wenn jedoch die Doppelbesteuerungsabkommen der Schweiz mit anderen Ländern – um nur ein Beispiel zu nennen – plötzlich nicht mehr mit Sicherheit angewendet würden, wäre ein grosser Reputationsverlust für die Schweiz zu erwarten. Alle diese Abkommen dem Referendum zu unterstellen, dürfte kaum eine ernstzunehmende Möglichkeit sein. Solche konkreten Punkte müssen im Vorfeld der Abstimmung aufgezeigt werden.

Die Strategie im Abstimmungskampf sollte sich nicht nur auf die Vorteile der EMRK, sondern auch auf die Nachteile, darauf, was mit Blick auf das gesamte Völkerrecht auf dem Spiel steht, konzentrieren.

In der Diskussion zur Strategie im Abstimmungskampf kamen VertreterInnen verschiedener Organisationen wie der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik SGA, des Forums Aussenpolitik "foraus" und der Arbeitsgruppe "Dialog EMRK" zu Wort. An dieser Stelle wurde die Wichtigkeit der Zusammenarbeit mit den Medien betont, um eine einseitige oder oberflächliche Berichterstattung über die EMRK bzw. die Schweiz betreffende Entscheide des EGMR zu verhindern. Amnesty International konzentrierte sich in der jüngeren Vergangenheit auf die "Strassenarbeit", um den BürgerInnen die Vorteile des EMRK-Schutzes näherzubringen.

Weiter wurde in der Diskussion dazu ermuntert, im Abstimmungskampf nicht nur juristisch zu argumentieren, sondern auch die psychologischen und soziologischen Aspekte einer solchen Initiative, welche doch eher "niedrige Instinkte" anspricht, zu beachten. Es muss aufgezeigt werden, dass der Initiativtext ungenau ist, dass es sich um eine "Vernebelungsaktion" handelt, dass die Initiative einem internationalen Miteinander, einer gedeihlichen Zusammenarbeit und dadurch dem Wohlstand in der Schweiz zuwiderläuft.

Abstimmungskampagnen werden weniger mit juristischen Argumenten entschieden als vielmehr mit solchen betreffend im Raum stehende Werte und den fraglichen Nutzen. Die positiven Werte der EMRK müssen betont und im Hinblick auf den Nutzen hervorgehoben werden, wer die VerliererInnen der Annahme wären bzw. was auf dem Spiel steht.

In seinem Schlusswort äusserte *Ulrich E. Gut* sich zuversichtlich: Es wird voraussichtlich noch zwei bis drei Jahre dauern, bis über die Initiative entschieden wird, und trotzdem bereiten sich schon verschiedene Organisationen darauf vor, Kampagnen zu ihrer Ablehnung zu führen; die positiven Werte der EMRK werden dem Stimmvolk vermittelt, juristische Argumente werden gesammelt und man ist dabei, die Wirtschaftskreise von der Wichtigkeit der bestehenden Rechtssicherheit in der Schweiz zu überzeugen. Wenn diese Arbeit fortgeführt wird, besteht Hoffnung, dass es zu einer Ablehnung der Initiative kommt.

Berichterstatteerin: Regina Meier