

Schwerpunktthema:

Künftige Geltung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) in der Schweiz; Entwicklung des Verhältnisses zwischen Landesrecht und Völkerrecht im Allgemeinen

Am 19. Mai 2014 fand im Hotel Kreuz in Bern die Jahreskonferenz des Vereins Unser Recht zum Schwerpunktthema „Künftige Geltung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) in der Schweiz; Entwicklung des Verhältnisses zwischen Landesrecht und Völkerrecht im Allgemeinen“ statt.

Vereinspräsident Dr. *Ulrich E. Gut* eröffnete die Veranstaltung mit dem Hinweis auf die anhaltend schwierige Situation bei der Bestimmung des Verhältnisses zwischen Landesrecht und Völkerrecht, insbesondere der EMRK. Am Vortag der Jahreskonferenz stimmten Volk und Stände der Initiative „Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen“ zu und nahmen damit ein weiteres Mal eine Norm in die Bundesverfassung auf, die mit dem internationalen Recht in einem Spannungsverhältnis steht. Die Konferenz bezweckte, gerade mit Blick auf diese jüngsten Entwicklungen, gemeinsam eine Lagebeurteilung vorzunehmen und Strategien zu entwickeln: Wie kann in Zukunft vorgegangen werden, um Konflikte zwischen nationalem und internationalem Recht zu lösen und insbesondere die Achtung der völkerrechtlich garantierten Menschenrechte zu gewährleisten?

Nationalrat *Alec von Graffenried* (Vorstandsmitglied von "Unser Recht"; Präsident der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates) sprach einleitend zu den wichtigsten Punkten und Fragen im Zusammenhang mit dem Schwerpunktthema. Im Parlament kann zuweilen eine gewisse Ratlosigkeit beim Umgang mit aus menschenrechtlicher Sicht problematischen Volksinitiativen entstehen: Wie sollen die Räte vorgehen, wenn fundamentale Rechtsgrundsätze gebrochen werden? Sollen und können derartige Initiativen konsequenter für ungültig erklärt werden? Oder müsste die Frage nach dem Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz unter neuem Blickwinkel noch einmal gestellt werden?

Als Einstieg in die Diskussion zum künftigen Umgang mit dem Völkerrecht und zum Verständnis, das dem Stimmvolk von diesem vermittelt werden soll, können Überlegungen zum Bild der Schweiz bzw. zum Selbstverständnis der Schweizerinnen und Schweizer dienen:

„Kernkompetenz“ bzw. grosser, wenn nicht grösster Standortvorteil der Schweiz ist die hier herrschende Rechtssicherheit gegen innen und aussen, die Gewissheit, dass die geltenden Regeln respektiert werden. Als mit dem Ausland wirtschaftlich und kulturell stark verflochtener, globalisierter Staat zieht die Schweiz grossen Nutzen aus diesem Vorteil, der jedoch dahinfallen kann, wenn sie sich als unzuverlässige Partnerin erweist. Daher ist es im grössten Interesse der Schweiz, dem Völkerrecht einen Rang einzuräumen, der die internationalen Beziehungen sicher und vorhersehbar macht. Es ist unumgänglich, internationale Rechtsregeln sowie die nötigen Verfahren und Instanzen zur Rechtssetzung und -durchsetzung zu etablieren, insbesondere im Hinblick auf den Menschenrechtsschutz. Dass in diesem Zusammenhang immer wieder das Schlagwort der „fremden RichterInnen“ verwendet wird, zeugt von Unüberlegtheit: Selbstverständlich darf ein Gericht nicht mit „eigenen Leuten“, also mit Personen, die man selbst nach Belieben steuern und beeinflussen kann, besetzt sein.

In der anschliessenden Diskussion beschäftigten sich viele Wortmeldungen mit der Frage, wie man bei der „Verteidigung“ der EMRK proaktiv statt aus der Defensivposition agieren könnte. Das Postulat „40 Jahre EMRK-Beitritt Schweiz. Erfahrungen und Perspektiven“ (Geschäftsnummer 13.4187) kann dazu beitragen; der Bundesrat wird beauftragt, umfassend über die EMRK Bericht zu erstatten und es könnte überlegt werden, ob dem Volk die Konvention zusammen mit sämtlichen Zusatzprotokollen zur Abstimmung vorgelegt werden sollte, damit es nicht nur in Einzelfällen, wenn Minderheiten wie AusländerInnen oder StraftäterInnen betroffen sind, damit in Kontakt kommt und den Eindruck erhält, nur diese Gruppen würden durch die EMRK geschützt. Andernfalls folgen immer neue Initiativen, die einzelne, emotionale Themen wie Pädophilie betreffen und das Parlament kann, weil die Bundesverfassung sehr niedrige Schranken für die Gültigkeit vorsieht, oder möchte, weil bereits 100'000 Unterschriften gesammelt wurde und man dem Motto „in dubio pro populo“ folgt, diese Begehren nicht für ungültig erklären. Die bislang diskutierten Methoden, um die Hürden für die Zulässigkeit von Volksinitiativen zu erhöhen, sind problematisch: Das Volk müsste dafür einer Selbstbeschränkung zustimmen und die Vernehmlassung zeigte, dass dies politisch nur schwer durchsetzbar wäre. Daher kann der Weg über die Kommunikation, dass die Rechtssicherheit und Verlässlichkeit „Gütesiegel“ der Schweiz sind, vielversprechender sein. So müsste beispielsweise das Verständnis dafür geweckt werden, dass nicht nur das *ius cogens* für die Schweiz bindend ist, sondern alle völkerrechtlichen Verträge, und dass diese nicht „fremdes“ Recht sind, sondern auch zum „eigenen“ schweizerischen Recht gehören. Es ist oft schwierig, die Vorteile von etwas Abstraktem wie dem Menschenrechtsschutz gegenüber konkreten, griffigen Parolen („Schutz vor Pädophilie“ o.ä.) zu erklären, insbesondere, wenn in der Bevölkerung gezielt Ängste geschürt werden. Anhand von einfachen Beispielen (wie dem Argument, dass man selbst eines Tages einer angegriffenen Minderheit angehören könnte und die Demokratie nicht zur Diktatur werden darf) und Grundsätzen (wie „*pacta sunt servanda*“)

könnte man der Bevölkerung die Vorteile, den Schutzgedanken der EMRK näherbringen. Einen guten Beitrag gegen Informationsmangel leistet beispielsweise die Kampagne von Amnesty International zum 40-jährigen Jubiläum des EMRK-Beitritts der Schweiz. Sie vermittelt, warum die Menschenrechte für jeden und jede relevant sind. Wichtig ist auch, dass in der öffentlichen Diskussion nicht alles internationale Recht in einen Topf geworfen wird: So ist beispielsweise ein Rahmenabkommen mit der EU etwas ganz anderes als die Mitgliedschaft im Europarat; die einzelnen Fragen müssen gesondert und differenziert betrachtet werden. Allgemein können gerade NGO-Plattformen bei der Kommunikation in diesen Bereichen zielführend tätig werden.

Grundsätzlich ist in den letzten Jahren zu beobachten, dass der Rechtsstaat als Ganzes zunehmend in Frage gestellt wird. Mittels Volksinitiativen hat jede Person die Möglichkeit, etwas Beliebigen in die Bundesverfassung zu schreiben, auch wenn es den Verfassungsgrundsätzen eklatant widerspricht. Das schweizerische System der Volksrechte funktioniert aber nur, solange dies nicht dauernd geschieht und immer mehr Verfassungsnormen entstehen, die zwar an sich gültig statuiert wurden, aber praktisch nicht sinnvoll umsetzbar sind. Andernfalls wird keine andere Möglichkeit bleiben, als höhere Hürden für Volksinitiativen einzuführen, die Volksrechte würden sich mithin durch ihre exzessive Wahrnehmung quasi selbst einschränken. Gerade die Mitteparteien (oder allenfalls eine überparteiliche Gruppe) sollten die Aufgabe übernehmen, klar zu kommunizieren, dass die Volksrechte nicht überstrapaziert werden dürfen. Bislang schob man die undankbare Aufgabe, in den fraglichen Einzelfällen eine Lösung zu finden, gerne dem Bundesgericht zu. Dieses kann diese Last jedoch nicht tragen, die Verfassungsgerichtsbarkeit ist in der Schweiz zu wenig stark. Auch das Argument, das Bundesgericht solle sich strikt an die Schubert-Praxis halten, schlimmstenfalls gäbe es halt die eine oder andere Verurteilung durch den EGMR, überzeugt nicht – die Problematik betrifft längst nicht mehr nur Einzelfälle, sondern das Gesamtsystem (hierzu ist zu bedenken, dass der Nationalrat im Jahr 2013 einer parlamentarische Initiative auf Streichung von Art. 122 BGG – dem Revisionsgrund der durch den EGMR festgestellten Verletzung der EMRK – keine Folge gab; Geschäftsnummer 12.435). Anstelle des Bundesgerichts könnte das Parlament tätig werden: Die Schranke, dass Volksinitiativen das *ius cogens* beachten müssen, wurde vom Parlament selbst im Zusammenhang mit der Volksinitiative „für eine vernünftige Asylpolitik“ entwickelt – möglicherweise wäre eine Weiterentwicklung denkbar, damit Volksinitiativen, die mit Blick auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz ohnehin nicht sinnvoll umgesetzt werden könnten, nicht zur Abstimmung gelangten. Andernfalls kommt das Parlament selbst, wie beispielsweise bei der Umsetzung der Ausschaffungsiniziative und konfrontiert mit der Durchsetzungsiniziative, in eine Situation, in der es eine Regelung schaffen muss, die entweder dem Landesrecht oder dem

Völkerrecht widerspricht (und gegen die mit grosser Wahrscheinlichkeit das Referendum ergriffen wird).

Ist es nicht möglich, die Annahme völkerrechtlich problematischer Normen durch Volksabstimmungen zu verhindern, so sollte dem Bundesgericht und den anderen Gerichten zumindest eine klare Handlungsanweisung zur Verfügung stehen, wie mit Kollisionsfällen umzugehen ist. Solche Regeln könnten in die Verfassung aufgenommen werden und würden die Gerichte stärken. Die parlamentarische Initiative „Verfassungsrecht vor Völkerrecht“ (Geschäftsnummer 13.452) bezweckt beispielsweise, eine grundsätzliche Verfassungsnorm im Sinne ihres Titels aufzustellen. Dieser Gedanke an sich könnte aufgegriffen und weitergeführt werden; würde nur schon die schon sehr lange geltende und im Allgemeinen unbestrittene Praxis – wonach das Völkerrecht dem Landesrecht grundsätzlich vorgeht, mit Ausnahme der Schubert-Praxis und mit Gegen Ausnahme der PKK-Praxis – verfassungsrechtlich statuiert, könnten viele Unklarheiten beseitigt werden. Andernfalls kann man sich nicht darauf verlassen, wie künftig mit Kollisionsfragen umgegangen wird; es ist nicht sicher, dass das Bundesgericht bei seiner im Urteil zur Ausschaffungsinitiative vertretenen Ansicht bleibt (BGE 139 I 16, E. 5; obiter dictum).

In seinem Schlusswort griff *Alec von Graffenried* das Thema der Kommunikation mit der Bevölkerung noch einmal auf. Grundsätzlich ist es wichtig, dagegen anzugehen, dass Ängste geschürt und die staatlichen Institutionen diskreditiert werden. Gerade am Beispiel der Initiative „Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen“ zeigte sich, dass die juristischen Argumente nicht genügend vertreten wurden; es ist nicht sicher, ob der Inhalt der Revision des StGB, welche die sich im Zusammenhang mit der Thematik stellenden Fragen auf zielführende und rechtsstaatlich korrekte Weise beantwortet, der Bevölkerung überhaupt bekannt war. Ökonomische Argumente sind heute im Parlament bzw. beim Lobbying deutlich stärker vertreten als juristische – es besteht keine Lobby-Organisation, die sich der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit widmet. Sehr erfreulich ist allerdings, dass es zunehmend mehr Gruppen, NGO-Plattformen, Initiativen u.ä. gibt, die tätig werden, sich zusammenschliessen, die Argumente für den internationalen Menschenrechtsschutz aufbereiten und diese der Bevölkerung kommunizieren.

Berichterstatterin: Regina Meier.