

Unsere Volksrechte - überrollt durch „internationales Völkerrecht“?

Nationalrat Luzi Stamm; Baden

Bricht Völkerrecht Landesrecht? Besteht ein Widerspruch zwischen unserer direkten Demokratie und Völkerrecht? Werden unsere Volksrechte durch internationales Völkerrecht überrollt? Entscheidet das Volk oder Richter; sogar ausländische? Diese Fragen seien anhand von Themen besprochen, die in Bern politisch aktuell sind.

Um die Lesbarkeit zu erleichtern, ist der vorliegende Aufsatz auf 14 Kapitel à je eine A-4-Seite beschränkt. Wem die Zeit fehlt, kann sich auf das Vorwort (Seite 2) und die Schlussfolgerung (ab Seite 18) beschränken.

In jüngster Zeit sind unsere Volksrechte ins Schussfeld der Kritik geraten; vor allem nach den Volksabstimmungen zur Verwahrunginitiative, Unverjährbarkeitsinitiative, Minarettinitiative und Ausschaffunginitiative.

Vor allem das Ja der Bevölkerung zur Minarettinitiative Ende 2009 führte zu Reaktionen, welche die Volksrechte des Schweizer Volkes einschränken sollen; sogar aus Kreisen des Bundesrats. Ein Bundesrat forderte: „*Wir sollten nächstes Mal konsequenter sein und derartige Initiativen für ungültig erklären*“. Eine Bundesrätin warnte vor der „*Macht der Mehrheit*“. Und eine Ständerätin sprach von „*schrankenlosem Mehrheits-totalitarismus*“ und schrieb, „*auch Hitler wurde mit einer demokratischen Wahl an die Macht gewählt*“ (alles in NZZ 8.12.2009 und 19.12.2009).

Inzwischen sind zahlreiche Forderungen im Schweizer Parlament auf dem Tisch, die das weltweit einmalige politische Mitspracherecht unserer Bevölkerung einschränken sollen. Diese Volksrechte – so die im Raum stehende Behauptung – stünden zu oft im Widerspruch zum Völkerrecht.

Wer unsere weltweit einmalige direkte Demokratie mit Hitlerdeutschland vergleicht, hat den Verstand verloren. Die direkte Demokratie mit ihren Volksrechten ist das Wertvollste, was unser Land in seiner mehr als 700-jährigen Geschichte geschaffen hat. Sie ist das pure Gegenteil eines totalitären Staates – das weltweit am besten funktionierende System der „Anti-Macht“.

Baden, im August 2012

Kurzfassung / Inhalt der 15 folgenden Kapitel

In Kapitel 1 wird die überraschende Tatsache dargestellt, dass selbst Experten nicht verständlich definieren können, was Völkerrecht ist. Es kommt dazu, dass sich dieses in rasendem Tempo ausweitet (Kapitel 2). Der Durchschnittsbürger stellt sich unter Völkerrecht wohl elementare Menschenrechte und „zwingendes Völkerrecht“ vor, welches bei uns seit je her besser umgesetzt wird als anderswo. Erstaunlich allerdings, dass auch zwingendes Völkerrecht nicht schriftlich definiert ist (Kapitel 3)!

Zentral ist die Frage, wer für den Erlass von verbindlichen Regeln zuständig sein soll; früher waren es absolutistische Herrscher, heute sind es oft kleine Gremien von Politikern, Juristen, Verwaltungsbeamten etc.; also auch „fremde Richter“ (Kapitel 4). Kapitel 5 zeigt am Beispiel des Schwangerschaftsabbruchs, dass in der Schweiz im Gegensatz zum Ausland die Bevölkerung die zentralen politischen Fragen entscheidet.

In Kapitel 6 erfolgt ein kurzer juristischer Exkurs, der aufzeigt, dass gemäss Artikel 190 unserer Bundesverfassung Gesetze, über die unsere Bevölkerung (via Referendum) hat abstimmen können, selbst vom Bundesgericht nicht mehr in Frage gestellt werden dürfen. Soll dieses System mit der „Verfassungsgerichtsbarkeit“ so abgeändert werden, dass statt des Volkes künftig Gerichte das letzte Wort haben (Kapitel 7)? Soll eine Instanz geschaffen werden, welche Volksinitiativen schon vor der Unterschriftensammlung als ungültig erklären kann (Kapitel 8)? Sind Volksinitiativen tatsächlich völkerrechtswidrig, wenn sie im Widerspruch zu Staatsverträgen stehen (z.B. zu den „Bilateralen“; Kapitel 9)?

Insbesondere stellt sich die Frage, ob die Schweiz zunehmend „Völkerrecht“ aus der EU übernehmen soll (Kapitel 10). Welche Rolle spielt die „EMRK“ (Europäische Menschenrechtskonvention); soll der „Europäische Gerichtshof für Menschenrechte“ in Strassburg die Entscheide unseres Bundesgerichts respektive die durch unser Parlament erlassene Schweizer Rechtsordnung korrigieren dürfen (Kapitel 11)? Wer sich die Beispiele in Kapitel 12 vor Augen hält, muss diesbezüglich zumindest skeptisch werden: Es zeigt sich, dass ein Gericht, das seine Kompetenzen respektive das Völkerrecht beliebig ausweitet, letztlich eine Gefahr für die Demokratie und den Rechtsstaat darstellen kann (Kapitel 13).

Hinter „Völkerrecht bricht Landesrecht“ kann sich auch die Absicht verbergen, anderen Staaten fremdes Recht aufzuzwingen (Kapitel 14). Die EU könnte mit Ihrem Grundsatz „überall dasselbe Recht“ falsch liegen (Kapitel 15). In der abschliessenden Zusammenfassung folgen die politischen „Schlussfolgerungen“ die sich meines Erachtens aufdrängen.

1. „Völkerrecht“ – wer weiss, was das wirklich ist?

Die allermeisten Leute sind sich wohl nicht im Ansatz bewusst, wovon genauer die Rede ist, wenn von „Völkerrecht“ gesprochen wird – selbst viele Fachleute können es nicht verständlich definieren.

Erstaunlicherweise ist „Völkerrecht“ nirgends klar definiert. Schlimmer noch: Wer mit gesundem Menschenverstand die folgende Passage aus einem Universitäts-Lehrbuch zu lesen versucht, wird wohl nur noch den Kopf schütteln müssen. Im Buch „Einführung in die Rechtspraxis“ (ISBN 978-3-7255-5379-2), das an Schweizer Universitäten benutzt wird, ist auf den Seiten 188 / 189 wörtlich festgehalten (identisch mit kursiver Schrift dargestellt wie hier):

„Die wichtigsten Quellen des Völkerrechts (...) sind

- Völkervertragsrecht,*
- Völkergewohnheitsrecht,*
- allgemeine Rechtsgrundsätze der zivilisierten Völker*
- gerichtliche Entscheidungen und Lehrmeinungen als Hilfsmittel zur Feststellung der Rechtsnormen*

Nicht erwähnt sind neuere Regelungsformen wie namentlich die internationalen Regimes und das sog. „soft law“, d.h. „weiches“ Recht. Dazu gehören etwa Resolutionen internationaler Organisationen, internationale Übereinkünfte, die bewusst nicht als völkerrechtliche Verträge ausgestaltet wurden, oder völkerrechtliche Verträge, die zwar angenommen und unterzeichnet, aber noch nicht in Kraft getreten sind. Sie sind zwar rechtlich (noch) nicht voll verbindlich, haben aber dennoch ein gewisses Gewicht.“

Zivilisierte Völker? Lehrmeinungen? „Weiches Recht“? Was sollen Studentinnen und Studenten bei solchen „Definitionen“ denken; wenn offensichtlich wird, dass nicht einmal hochkarätige Experten und Verfasser von Universität-Lehrbüchern klar darstellen können, was Völkerrecht bedeutet? Ausdrücke wie „Gewohnheitsrecht“ und „allgemeine Rechtsgrundsätze“ zeigen, dass nirgends schriftliche Definitionen existieren.

Völkerrecht ist ein unendlich weiter Begriff. Zu bedenken ist, dass der Ausdruck „Völkerrecht“ auf Französisch übersetzt „droit international public“ heisst, also ganz einfach „internationales öffentliches Recht“. Mit anderen Worten kann – wie die französische Übersetzung besonders deutlich zeigt – schlicht und einfach alles Recht, welches irgendwie über nationale Grenzen hinausgeht, als „Völkerrecht“ bezeichnet werden (ausgenommen wäre nur das „internationale Privatrecht“; inkl. Gesellschaftsrecht).

2. Ausweitung des Völkerrechts in rasendem Tempo

Es kommt dazu, dass das Völkerrecht in rasendem Tempo ausgeweitet wird, vor allem in Europa bzw. der EU: In unzähligen internationalen Kongressen, Tagungen, Regierungskonferenzen etc. werden laufend Regelungen erlassen, die ebenfalls als „Völkerrecht“ bezeichnet werden.

Inzwischen gibt es bereits „drei Generationen von Menschenrechten“; neben den „klassisch-liberalen Menschenrechten“ die „sozialen Rechte“ und die „Soliditätsrechte und Gruppenrechte“. Eine mögliche, rudimentäre Hierarchie des immer unübersichtliche werdenden Völkerrechts wäre: (1) Das weltweit geltende zwingende Völkerrecht. (2) Internationalen Konventionen, die von vielen Staaten unterzeichnet worden sind, wie z.B. die Menschenrechtskonvention und gewisse UNO-Konventionen (z.B. UNO-Pakt I und UNO-Pakt II). (3) Multinationale Abkommen, die den Zweck haben, Landesrecht auf eine höhere Ebene hinauf zu transferieren, um mit staatenübergreifendem Recht neue politische Einheiten – wie z.B. die EU – zu schaffen. (4) Und schliesslich die unendliche Vielfalt der normalen zwischenstaatlichen Staatsverträge, welche die annähernd 200 Länder weltweit untereinander abgeschlossen haben.

Dass dies v.a. bei der erwähnten Gruppe (3) Probleme schafft, liegt auf der Hand: Wer seine politischen Ziele im eigenen Land nicht mit demokratischen Mitteln nicht durchzusetzen kann, kann versuchen, seine Ziele via „obere Ebene“ durchzusetzen. Dafür kann der aus dem Eishockey ausgeliehenen Ausdruck „via Bande spielen“ verwendet werden: „Via Bande“, d.h. via internationale Funktionärs-Gremien, könnten die nach demokratischen Regeln geschaffenen eigenen Gesetze durch „übergeordnetes Völkerrecht“ überspielt werden.

Paradebeispiel ist dafür die Entwicklung in Europa: Die demokratisch gewählten Gesetzgeber (die nationalen Parlamente) werden überspielt, indem via kleine juristische und politische Gremien übergeordnetes „Völkerrecht“ geschaffen wird, wie erwähnt in rasendem Tempo: Bereits werden – je nach Zählweise – mehr als 80% aller Regeln bzw. Gesetze der 27 Mitgliedsländer der Europäischen Union durch übergeordnete Funktionärs-Gremien geschaffen. Entsprechend haben die nationalen Parlamente bereits 80% ihrer Gesetzgebungs-Kompetenzen verloren.

Würde generell der Grundsatz „Völkerrecht bricht Landesrecht“ gelten, würde das logischerweise bedeuten, dass die Möglichkeit, im eigenen Land Regeln aufzustellen, in grossem Tempo laufend verkleinert wird. Dementsprechend würden der einheimische Gesetzgeber respektive die eigene Bevölkerung laufend Kompetenzen verlieren.

3. Die Schweiz setzt „zwingendes Völkerrecht“ mustergültig um

Der Normalbürger denkt bei Völkerrecht wohl in erster Linie an das zwingende Völkerrecht und an die elementaren Menschenrechte. Vielleicht denken manche beim Ausdruck Völkerrecht auch an den berühmten „Nürnberger-Prozess“, der als Meilenstein oder sogar als Geburtsstunde des modernen Völkerrechts gefeiert wurde (im Nürnberger-Prozess wurden nach dem Zweiten Weltkrieg die schwersten Kriegsverbrecher Nazi-deutschlands abgeurteilt).

Aber was heute mit „Völkerrecht“ bezeichnet wird, ist etwas völlig anderes als damals: Die Entscheide des Nürnberger-Prozesses wären heute gemäss Meinung vieler Völkerrechtler interessanterweise eventuell gar nicht mehr möglich, weil nach heutiger Völkerrechtslehre in Europa wohl nicht einmal mehr ein Adolf Hitler zum Tode verurteilt werden könnte.

Wie dem auch sei. Die elementaren Menschenrechte und das zwingende Völkerrecht sind in der Schweiz seit Menschengedenken völlig unbestritten. Die Menschenrechte waren Bestandteil der Schweizer Verfassung und wurden hier auch gelebt und umgesetzt, lange bevor sie im Ausland allgemein anerkannt und angewendet wurden. Ebenso wurde bei uns seit jeher das zwingende Völkerrecht umgesetzt, welches nota bene durch die Schweizer Verfassung garantiert ist. Zwingendes Völkerrecht hatte in der Schweiz schon seit seines Bestehens immer Vorrecht, diesbezüglich gilt seit jeher „Völkerrecht bricht Landesrecht“.

Allerdings ist erstaunlich, wenn nicht sogar für einen Laien unglaublich: Nicht einmal das „zwingende Völkerrecht“ ist irgendwo definiert. Zwar ist z.B. im „Wiener Abkommen über das Recht der Verträge“ in Art. 53 festgehalten, dass das zwingende Völkerrecht allen anderen Bestimmungen vorgeht. Eine Definition fehlt aber auch dort.

Immerhin besteht international weitgehend Einigkeit, dass „zwingendes Völkerrecht“ die folgenden sechs Bereiche beinhaltet: Verbot des Völkermords, Verbot des Angriffskrieges, Verbot der Folter, Verbot der Sklaverei, Verbot der Zwangsarbeit, Verbot der Rückschaffung („Refoulement“) eines Flüchtlings, wenn ihm in der Heimat Tod oder Folter droht. Da jede klare Definition fehlt, stellt sich aber sogar beim „zwingenden Völkerrecht“ die Frage, wo dessen Grenzen liegen? Ist es z.B. verbotene Zwangsarbeit, wenn im Gefängnis eine Arbeitspflicht für Häftlinge besteht. Oder ist es Folter, wenn einem randalierenden Ausschaffungshäftling Handschellen angelegt werden oder ihm ein Tuch über den Kopf gestülpt wird? Wer legt diese Grenzen fest?

4. Wer entscheidet? Sogar ausländische Richter?

Damit sind wir bei der eigentlich zentralen Frage, die sich jeder Betrachter beim Völkerrecht stellen müsste: Wer legt dieses fest? Wer soll bestimmen können, welche (angeblich übergeordnete) Regeln gelten?

Historisch gesehen waren es lange absolutistische Herrscher, die das Sagen hatten. Der Kampf um die Demokratie war lange, mühsam und blutig. Erst in der neueren Zeit entwickelten sich Gewaltentrennung, Parlamente, unabhängige Richterorgane und Volksrechte. Dass bei dieser Entwicklung Diktatoren, Despoten, Politbüros, Wächterräte – oder wie auch immer sie heissen – immer wieder von einer „Machtübernahme durch das Volk“ warnten, kann nicht erstaunen.

Der Schweiz gelang es, mit ihrer direkten Demokratie – oft in schwierigem Umfeld – die weltweit am höchsten entwickelten Volksrechte zu schaffen. Umso wichtiger ist es, dass bei uns die Frage diskutiert wird, ob die geltenden Regeln durch wenige Einzelpersonen (z.B. durch ein Richter- oder Expertengremium), durch demokratisch gewählte Parlamente oder durch das Volk festgelegt werden. Soll die weltweit einmalige Mitsprache unserer Bevölkerung durch „Völkerrecht“ ersetzt oder relativiert werden, auch wenn dieses durch kleinste Gremien definiert wird?

Für Länder, in denen es noch nie eine Demokratie gab, welche diesen Namen verdient, mag diese Frage unwichtig sein. Und auch für die europäischen Demokratien, die keine direkten Volksrechte kennen, mag sich kein grosses Problem stellen: Ob eine kleine Richtergruppe in Karlsruhe oder im europäischen Strassburg entscheidet, mag für einen deutschen Normalbürger von untergeordneter Bedeutung sein. Ob das Parlament in Wien oder eine kleine politische Gremium (z.B. die EU-Kommission) in Brüssel entscheidet, mag für den österreichischen Durchschnittsbürger ebenfalls relativ gleichgültig sein (auch wenn das Parlament in Wien wenigstens durch ihn gewählt ist, die Kommission in Brüssel nicht).

Aber für die Schweiz mit ihrer direkten Demokratie ist die hier gestellte Frage von grösster Tragweite: Es findet nämlich nicht einfach eine geographische Verschiebung (z.B. von Bern nach Brüssel oder von Lausanne nach Strassburg) statt, sondern die Entscheidungs-Kompetenz wird weg von der Bevölkerung auf ein Juristen- bzw. Politgremium verschoben. Dementsprechend werden die Volksrechte ausgehebelt. Diese Aushebelung der Volksrechte durch ein von oben herab verordnetes internationales Recht bzw. Völkerrecht ist kein Fortschritt: Wenn kleine Eliten ihre Erlasse als verbindliches Völkerrecht durchsetzen können, ist das vielmehr ein Rückschritt, der Willkür Tür und Tor öffnet.

5. Das Beispiel des Schwangerschafts-Abbruchs

In der Schweiz standen die Volksentscheide an der Urne – zumindest bis vor kurzem – unbestrittenerweise höher als alle anderen rechtlichen Normen; wie nirgends sonst im Ausland.

Unsere Bevölkerung hat zwei Möglichkeiten, um politischen Einfluss zu nehmen; entweder via Verfassung oder via Bundesgesetze. So könnte das Schweizer Volk z.B. via Volksinitiative (mit nachfolgendem „Ja“ an der Urne) das AHV-Alter ändern, indem es direkt in die Bundesverfassung hineinschreiben lässt, dass bei Frauen (wieder) 62 als AHV-Alter gilt, bei Männern 65. Oder das Volk kann Einfluss nehmen, indem es via Referendum eine Abstimmung erzwingt, wenn das Parlament das Gesetz ändern will: Zurzeit ist im Gesetz für Mann und Frau ein unterschiedliches AHV-Alter statuiert (für Frauen 64, für Männer 65). Dies kann niemand ohne Einwilligung des Volkes ändern; weder das Parlament noch Gerichte. Auch Bundesrichter sind an das Bundesgesetz gebunden, selbst wenn sie die Meinung vertreten sollten, Alter 64 und 65 widerspreche der Gleichberechtigung und sei somit verfassungswidrig.

Im Ausland ist das anders. Die Bevölkerung hat anderswo – selbst in Ländern, die sich als modernste Demokratien bezeichnen – viel weniger zu sagen als bei uns. Dies lässt sich am Beispiel des Schwangerschaftsabbruchs anschaulich darstellen. Bei uns wurde die Abtreibung nach jahrzehntelangen Diskussionen 2002 legalisiert. Man mag diesen Entscheid befürworten oder bedauern. Tatsache ist, dass nach schweizerischer Rechtsauffassung und Tradition mit diesem Volksentscheid der Schwangerschaftsabbruch legal war; Punkt, Schluss. In den USA z.B. hat hingegen nicht das Volk zu entscheiden. Vielmehr hat das oberste amerikanische Gericht in einem bahnbrechenden Entscheid 1973 die Abtreibung legalisiert, indem der „Supreme Court“ ein gesetzliches Verbot als unzulässige Einschränkung der persönlichen Freiheit bezeichnete. In Deutschland lief es gerade umgekehrt: Dort verbot das deutsche Bundesverfassungsgericht 1974 ein Gesetz, das die Abtreibung in den ersten zwölf Monaten als legal zulassen wollte; eine Abtreibung verletze das Recht auf Leben (seit 1995 ist Abtreibung nun in Deutschland „rechtswidrig, aber straffrei“; in Irland und Polen z.B. noch verboten).

Die Schweiz braucht weder das eine noch das andere: Mit ihrer direkten Demokratie braucht sie kein Verfassungsgericht, welches Volksentscheide aufhebt und der Bevölkerung vorschreibt, was gilt. Und schon gar nicht braucht sie ausländische, politische Gremien oder internationale Gerichte, die ihr vorschreiben, ob Schwangerschaftsabbruch legal sei oder nicht.

6. Kurzer rechtlicher Exkurs – Art. 190 BV

Die Regelung, dass Bundesgesetze durch kein Gericht – auch nicht durch das Bundesgericht – korrigiert werden dürfen, findet sich in unserer Bundesverfassung, in Artikel 190. Diese Bestimmung ist im vorliegenden Zusammenhang deshalb besonders wichtig, weil darin auch das Völkerrecht angesprochen ist: *„Bundesgesetze und Völkerrechte sind für das Bundesgericht massgebend“*.

Diese Bestimmung beantwortet allerdings nicht, wie vorzugehen ist, wenn sich Bundesgesetze und Völkerrecht widersprechen. Für solche Fälle hat das Bundesgericht die sogenannte „Schubert-Praxis“ entwickelt (vgl. Fall BGE 99 Ib 39 in Sachen Schubert). Gemäss dieser Praxis ist das Bundesgericht immer dann an Bundesgesetze gebunden – wenn ein Widerspruch zwischen einem (älteren) Staatsvertrag und einem (neueren) Bundesgesetz besteht – falls unser Parlament bewusst vom Völkerrecht abgewichen ist (Ausnahme: bei Menschenrechten).

Diese „Schubert-Praxis“ ist m.E. ebenso richtig wie wichtig. Denn mit der zitierten Formulierung von Art. 190 BV kann auf keinen Fall gemeint gewesen sein, das Bundesgericht müsse in jedem Fall der unendlichen Vielfalt des internationalen Völkerrechts Vorrang geben, auch wenn dieses irgendwo, irgendwann von irgendwelchen unbedeutenden, internationalen Gremien definiert worden ist. Vielmehr muss Art. 190 BV so verstanden werden, dass das Bundesgericht an dasjenige Völkerrecht gebunden ist, welches vom Schweizer Parlament – abgesegnet durch das Volk, indem kein Referendum ergriffen wurde – übernommen worden ist. Art. 190 BV kann nur so gemeint sein, dass generell die vom Volk abgesegneten Parlamentsentscheide Vorrang geniessen. Diese Lösung entspricht dem bis Ende 1999 geltenden Verfassungstext, die umso mehr gelten muss, als bei der Totalrevision der Bundesverfassung (per 1.1.2000) betont wurde, es gehe nur um eine „Nachführung“ des alten Verfassungstextes, womit sich mit Art. 190 BV materiell nichts änderte.

Vorsicht ist geboten, weil nicht sichergestellt ist, dass das Bundesgericht auch in Zukunft bei dieser „Schubert-Praxis“ bleibt. Es sind Tendenzen sichtbar, dass es generell immer mehr Richtung „automatische Übernahme von Völkerrecht“ resp. „Anpassung an übergeordnetes Recht“ tendiert. Zu betonen ist in diesem Zusammenhang, dass das Bundesgericht die „monistische Theorie“ anwendet, gemäss welcher Völker- und Landesrecht als Einheit betrachtet werden. Völkerrechtsnormen sind gemäss „Monismus“ verbindlich, ohne dass sie durch ein landesinternes Gesetz umgesetzt werden müssen (im Gegensatz zum „Dualismus“, in dem das Völkerrecht in ein nationales Gesetz umgesetzt werden muss).

7. Verfassungsgerichtsbarkeit hätte dramatische Auswirkungen

In jüngster Zeit wurde in Bundesbern mit diversen Vorstössen gefordert, beim eben zitierten Art. 190 BV sei die sogenannte Verfassungsgerichtsbarkeit einzuführen (u.a. mit den beiden Parlamentarischen Initiativen Studer 05.445 und Müller-Hemmi 07.476). Damit soll das Bundesgericht neu Bundesgesetze als verfassungswidrig erklären können, selbst wenn sie vom Schweizer Volk abgesegnet worden sind.

Die Auswirkungen wären gewaltig; wohl grösser als sich die meisten Leute vorstellen. Das Bundesgericht könnte schon nur gestützt auf Art. 8 BV („*Rechtsgleichheit; alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich*“) beinahe nach Belieben ins Steuerrecht, ins Familienrecht, ins Sozialversicherungsrecht etc. eingreifen. Um beim oben aufgeführten Beispiel der AHV zu bleiben: Das Bundesgericht wäre ermächtigt – ja sogar verpflichtet – die verschiedenen AHV-Alter von Mann und Frau aufzuheben. Oder es könnte – mit Milliardenfolgen für den Schweizer Steuerzahler – es als verfassungswidrig bezeichnen, wenn ein verheiratetes Ehepaar (wie heute) nur 1,5 AHV-Renten bezieht, ein Konkubinats-Paar jedoch zwei.

Die Volksrechte und damit die Mitsprache unserer Bevölkerung würde durch die Verfassungsgerichtsbarkeit in dramatischer Weise zurückgedrängt. Nicht nur das Volk, sondern auch das Parlament würde massiv Kompetenzen verlieren – zugunsten der Gerichte. Umso erstaunlicher ist, dass der Nationalrat in einer ersten Runde der Verfassungsgerichtsbarkeit zugestimmt hat (am 6.12.2011 mit 94 zu 86 Stimmen). Im Moment macht es allerdings den Anschein, als dass der Ständerat diese Machtverschiebung zu Lasten von Parlament und Volk stoppen werde (Nichteintreten am 5.6.2012 mit 27 zu 17 Stimmen).

Ein „Hintergedanke“ bei der Forderung nach der Verfassungsgerichtsbarkeit ist bei vielen Befürwortern – und deshalb gehört dieser Punkt in die vorliegende Arbeit – dass damit künftig das Bundesgericht zwar nicht mehr an Bundesgesetze gebunden ist, sehr wohl aber an das Völkerrecht als „übergeordnetes Recht“. Das wäre ausserordentlich gefährlich.

Wenn schon müsste Art. 190 BV so ergänzt werden, dass das Bundesgericht verpflichtet wird, künftig grundsätzlich zu überprüfen, ob eine Völkerrechtsbestimmung mit der schweizerischen Verfassung vereinbar sei. Zu betonen ist in diesem Zusammenhang, dass z.B. in den USA gemäss der „*amerikanischen Rechtsordnung die US-Verfassung in keiner Weise durch internationales Recht ergänzt, verändert oder eingeschränkt werden kann*“ (Bericht des Bundesrats über das Verhältnis Völkerrecht / Landesrecht vom 5. März 2010; Ziff. 7.5.3.).

8. Künftig eine Vorprüfung zur Gültigkeit von Volksinitiativen?

Eine gefährliche Tendenz für unsere Volksrechte sind weiter die Bemühungen, Volksinitiativen schon vor Beginn der Unterschriftensammlung als ungültig erklären zu können (vgl. Parlamentarische Initiative Moret 09.521). Auch dieses Anliegen hat mehr mit dem Völkerrecht zu tun, als auf den ersten Blick erscheinen mag. Es ist nämlich absehbar, dass – falls eine Vorprüfung möglich ist – künftig viele Initiativen wegen angeblicher Unvereinbarkeit mit dem Völkerrecht unterbunden würden.

Die Minarettinitiative wäre – hätte es eine Vorprüfung vor Beginn der Unterschriftensammlung stattgefunden – wahrscheinlich schon im Vorfeld als völkerrechtswidrig erklärt worden; wegen angeblichem Verstoss gegen die Religionsfreiheit. Würde von einem neu eingesetzten Gremium auch verboten, Jesus-Kruzifixe in den Schulzimmern aufzuhängen (bemerkenswerterweise hat Italien dem zuständigen europäischen Gericht klipp und klar signalisiert, Italien werde sich nie an ein Kruzifix-Verbot halten). Oder wie würde ein neu geschaffenes Überwachungs-Gremium entscheiden, wenn eine Unterschriften-Sammlung das Burka-Tragen in der Öffentlichkeit oder das Schächten von Tieren fordert (Schlachten durch Aufschneiden der Halsschlagader, ohne dass die Tiere vorher getötet werden)? Würden Volksinitiativen betreffend Burka-Tragen, Schächten Fernhalten von Mädchen vom Schwimmunterricht etc. von einem Überwachungs-Gremium als Verstoss gegen Menschenrechte gewertet und somit als ungültig erklärt?

Die Verwahrungsinitiative – die lebenslange Inhaftierung von Schwerverbrecher – wäre wohl als völkerrechtswidrig eingestuft worden, wenn man die Diskussionen im Schweizer Parlament nach deren Annahme betrachtet. Nota bene, auch wenn im Ausland viel höhere Strafen gang und gäbe sind (man denke z.B. daran, dass der in der Schweiz lebende Rohstoffhändler Marc Rich in den USA wegen Steuerhinterziehung mit einer Freiheitsstrafe von 225 Jahren konfrontiert war).

Fraglich wäre auch hier, wer vorgängig entscheiden könnte, ob Volksinitiativen Völkerrecht widersprechen. Eine Bundesgerichts-Abteilung (je nach Entscheid nur drei Richter)? Oder ein „Committee of Eminent Persons“ wie die Bergier-Kommission, die der Schweizer Öffentlichkeit weismachen wollte, unsere Kriegsgeneration habe während des Zweiten Weltkriegs mit Nazideutschland zusammengearbeitet? Oder gar internationale Gremien wie der in Genf tagenden UNO-Menschenrechtsrat mit Mitgliedern aus Ländern wie Libyen, Sudan und Eritrea., die beurteilen, ob Mädchen-Beschneidungen menschenrechtskonform seien (in Eritrea wird die erdrückende Mehrheit der Frauen beschnitten)?

9. Widerspruch zwischen Volksrechten / Staatsverträgen unmöglich

Völkerrecht wird – neben dem zwingenden Völkerrecht – durch den Abschluss von Staatsverträgen geschaffen. Vermehrt wird nun in jüngster Zeit argumentiert, Volksinitiativen seien deshalb ungültig, weil sie Staatsverträgen widersprechen würden. So wurde z.B. bei der Ausschaffungsinitiative geltend gemacht, diese sei völkerrechtswidrig, weil sie dem Abkommen über die Personenfreizügigkeit – also einem der bilateralen Verträge mit der EU – widerspreche.

Selbstverständlich müssen Verträge eingehalten werden. Das ist ein uralter Grundsatz, der schon im römischen Recht „pacta sunt servanda“ galt. Und der Grundsatz ist zudem auf internationaler Ebene im bereits erwähnten „Wiener Abkommen über das Recht der Verträge“ statuiert. Das heisst: Wenn ein Staatsvertrag abgeschlossen ist, so ist er für beide Seiten verbindlich und geht somit Landesrecht vor.

Aber ebenso selbstverständlich können Verträge gekündigt werden. Auch dabei handelt es sich um ein ganz grundsätzliches Recht jedes Individuums und jeden Staates, welches nota bene ebenfalls im Wiener Abkommen statuiert ist. Auch internationale Konventionen sind grundsätzlich kündbar, so zum Beispiel sogar die Europäische Menschenrechtskonvention (Art. 58 EMRK).

Kündbarkeit heisst logischerweise, dass nach der Annahme einer Volksinitiative jeder Widerspruch zu Staatsverträgen eliminiert werden kann. Die Schweiz kann – und muss, wenn sie die Volksrechte ernst nimmt – in so einem Fall den Staatsvertrag einfach kündigen. Oder anders ausgedrückt: Einen Widerspruch zwischen einer angenommenen Initiative und einem Staatsvertrag kann es nur während der Kündigungsfrist geben.

Betreffend Ausschaffungsinitiative kann man zwar vielleicht die Meinung vertreten, diese stehe im Widerspruch zum Personenfreizügigkeits-Abkommen mit der EU (ich teile diese Meinung nicht, denn im Anhang 1 Art. 5 des Abkommens ist ausdrücklich festgehalten, dass eine Person trotz Personenfreizügigkeit „aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit“ ausgewiesen werden kann). Vertritt man diese Meinung, so ist die Lösung einfach: Der Staatsvertrag (also das Abkommen über die Personenfreizügigkeit) kann und muss – falls wirklich ein Widerspruch besteht – einfach gekündigt werden, ob es sich dabei um einen wichtigen oder unwichtigen Vertrag handelt. Zu behaupten, eine Volksinitiative sei ungültig, nur weil sie diesem kündbaren Abkommen widerspricht, ist absurd und bedeutet eine Missachtung unserer Volksrechte.

10. Die automatische Übernahme von EU-Recht

Weltweit weitaus am aktivsten beim Erlass von Völkerrecht sind die Gremien der EU. Das ist auch nicht weiter erstaunlich. Denn die Architekten der EU versuchen, über ihrer Mitgliedsländer hinweg ein internationales (Völker-) Recht zu schaffen, welches mit der Zeit die Rechte der Mitgliedsländer (zur Zeit 27 Nationen) ersetzen sollen.

Die Schweiz ist stark von dieser Entwicklung betroffen, weil Brüssel immer stärker die Forderung stellt, auch die Schweiz müsse EU-Recht anwenden (wobei oft fraglich ist, ob diese Forderung auch tatsächlich von Seiten der EU erhoben wird, oder ob schweizerische EU-Beitritts-Befürworter die EU-Gremien beeinflussen bzw. gegenüber der Schweizer Öffentlichkeit einfach behaupten, die EU stelle diesen Anspruch).

Seit Ur-Zeiten war der Handel zwischen den verschiedenen Ländern die Quelle von Fortschritt und Wohlstand (die „Seidenstrasse“ zwischen Venedig und China ist eines der unzähligen Beispiele). Nun aber scheint in jüngster Zeit eine neue Philosophie aufzukommen: Staaten sind (angeblich) nur noch bereit, die Grenze für den Handel offen zu halten, wenn der ausländische Staat sich bereit erklärt, die eigene Rechtsordnung aufzugeben und diejenige des Handelspartners zu übernehmen.

Jedenfalls behauptet der Schweizer Bundesrat, die Schweiz werde vom Marktzugang zur EU abgeschnitten, wenn wir nicht die übergeordneten Regeln der EU – also ausländisches Völkerrecht – übernehmen.

Und jedenfalls schlägt der Bundesrat nun neu vor, dass die Schweiz landesinterne Instanzen schaffen solle, die sicherstellen sollen, dass EU-Recht systematisch auf die Schweiz übertragen werde. Gemäss einem 43-seitigen Grundsatz-Gutachten (von Prof. Daniel Thürer) werden drei mögliche Varianten vorgeschlagen, um EU-Recht zu übernehmen, wobei die folgende Variante im Vordergrund steht: In der Schweiz soll einerseits eine besondere Kammer des Bundesgerichts geschaffen werden, deren Aufgabe es sein soll, die Gesetze EU-konform anzuwenden, gleichzeitig soll eine Überwachungsbehörde (eine sogenannte „Umsetzungsstelle“, ein „Implementing Body“) geschaffen werden, die Klage bei unserem Bundesgericht einleiten können, sobald sie irgendwo den angeblichen Missstand entdeckt, dass vom EU-Recht abgewichen werde.

Unsere direkten Demokratie respektive deren Volksrechte würde durch eine derartige „automatische Übernahme von EU-Recht“ völlig ausgehebelt. Wie das erwähnte Gutachten zeigt, würden unserer Bevölkerung vor allem bei der Einwanderung die Hebel aus den Händen geschlagen.

11. Das Problem der Europäischen Menschenrechtskonvention

Ein Problem ergibt sich auch aus der Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EMGH) in Strassburg, welcher die europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) umsetzt – und der dabei laufend Völkerrecht schafft, das auch für die Schweiz verbindlich sein soll. Je mehr das Gericht seine Kompetenzen ausweitet, desto mehr wird logischerweise unsere direkte Demokratie zurückgedrängt.

Die Einführung dieses Gerichtshofs in Strassburg war ohne Zweifel ein grosser Fortschritt: Kurz zuvor war der zweite Weltkrieg mit seinen grässlichen Menschenrechtsverletzungen zu Ende gegangen. Willkürliche Verhaftungen, Tötungen, Folter etc. sollten künftig verhindert werden. Jeder Mensch in Europa sollte sich an dieses unabhängige Gericht – den Menschengerichtshof – wenden können, um Schutz vor staatlicher Willkür zu erhalten.

Das Problem liegt darin, dass die heutige Rechtsprechung des EMGH nicht mehr viel mit elementaren Menschenrechtsverletzungen zu tun hat. Vielmehr weitet der Gerichtshof seine Kompetenzen ständig aus und sieht seine Aufgabe darin, das europäische Recht zu vereinheitlichen. Damit gleicht sich dieses Gericht in Strassburg (zuständig für 47 Mitgliedsländer, weit über die EU hinaus, bis hin zu Russland und ehemaligen Sowjetstaaten) immer mehr der Mentalität an, welche den EU-Gerichtshof (EuGH) in Luxemburg prägt (das ist das EU-Gericht, welches u.a. für staatliche Meinungsverschiedenheiten unter den 27 EU-Mitgliedern zuständig ist). Dieser EuGH ist als Instrument der Vereinheitlichung des EU-Rechts geschaffen worden und ist Motor der europäischen Einigung; die Zentralisierung ist sein politisches Programm.

Der Gerichtshof in Strassburg hat immer mehr Auswirkungen auf die Schweiz (die Urteile, welche die Schweiz betreffen, nehmen stark zu). Würde er seine Kompetenz auf das Grundsätzliche beschränken, könnte er noch immer viel bewirken, wenn man bedenkt, dass auch heute einige der 47 Länder, die ihm unterstehen, noch nie eine Demokratie gekannt haben, welche diesen Namen verdient (abgesehen davon, dass auch die EU selbst immer grössere Demokratie-Defizite aufweist). Problematisch ist jedoch, dass sich der Gerichtshof immer mehr in Durchschnittsfälle einmischt (siehe Kap. 12), dabei aber selbst grundsätzliche Regeln missachtet (z.B. kommt jeweils nur der Beschwerdeführer zu Wort, die betroffene – nationale – Gegenpartei jedoch nicht, auch wenn das Urteil gegen sie ausfallen kann). Ins Bild passt, wie der EMGH Rechtsverzögerungen anprangert, er selbst versinkt jedoch in mehr als 150'000 (!) unerledigten Fällen; selbst einfache Verfahren dauern jahrelang.

12. Fragwürdige Rechtsprechung, welche die Schweiz betrifft

Ein Blick auf einige der jüngsten Verurteilungen der Schweiz zeigt, wie problematisch Strassburg seine Kompetenzen ausdehnt und das Schweizer Recht (und andere nationaler Rechte) laufend zurück drängt.

Es läuft auf ein „Menschenrecht auf Hausbesetzung“ hinaus, wenn unser Bundesgericht korrigiert wurde, als es einen Verein in Genf auflöste, dessen Zweck darin lag, leerstehende Häuser zu besetzen (Fall Rhino, Urteil 48848/07, vom 11.10.2011). Im Fall Schlumpf (Urteil 29002/06 vom 8.1.2009) weitete Strassburg seine Aufgabe, den Bürger vor Eingriffen des Staates zu schützen, so extrem aus, dass sogar Sozialversicherungsansprüche konstruiert wurden (die Schweiz wurde gerügt, eine Geschlechtsumwandlung sei zu Unrecht nicht durch die Krankenversicherung bezahlt worden). Wieso soll eine menschenrechtsverletzende „Diskriminierung“ gemäss Art. 8 EMRK vorliegen, wenn jemand Militärpflichtersatz bezahlen muss, weil er aus Gesundheitsgründen dem Militärdienst ferngeblieben ist (Fall Glor, Urteil 13444/04 vom 30.4.2009; auch der Militärdienst Leistende muss finanzielle Folgen tragen).

In der Schweiz (wie z.B. auch in Deutschland) gilt ein Kind als ehelich, solange dieses vom Ehemann der Mutter nicht angezweifelt wird. Strassburg gab jedoch dem biologischen Vater – also dem „Nebenbuhler“ – Recht, der seine Vaterschaft feststellen lassen wollte. Geht der Anspruch des biologischen Vaters auf Kontakt mit dem Kind vor? Was ist mit dem Ehemann, der seine Familie nicht in Frage gestellt haben will und nichts vom „Seitensprung“ der Mutter wissen will? Wo bleiben die Interessen des Kindes, das den Erbenspruch gegenüber dem bisherigen vermeintlichen – vielleicht reichen – Vater zu verlieren droht und stattdessen Erbe des – vielleicht armen – biologischen Vaters wird? Sind das nicht heikle ethische Fragen, die von einem Parlament gründlich diskutiert und – in der Schweiz – von der Bevölkerung entschieden werden sollten?

Da sich „Strassburg“ immer mehr in Fragen des politischen Alltags einmisch, stellt sich zwangsläufig die Frage, ob auch beim „Menschenrechtshof“ die politische Absicht mitspielt, europaweit das Recht gleichzuschalten – unter Ausschaltung der bisher zuständigen nationalen Parlamente und der bisherigen demokratischen Regeln? Auffallend ist dabei, wie viele Strassburger Urteile sich mit der hochpolitischen Frage beschäftigen, ob es europaweit ein Recht auf freie Wanderung gebe bzw. ein Aufenthaltsrecht in fremden Ländern. Selbst bei chronischen Rechtsbrechern werden nämlich Länder verurteilt, wenn sie Täter ins Herkunftsland zurückzuschicken wollen (u.a. Fall Emre Urteil 42034/04, vom 22.5.2008 trotz Raub, Körperverletzung, verbotenen Waffentragen etc.).

13. Menschenrechte gegen den demokratischen Rechtsstaat?

Wenn Völkerrecht als Mittel eingesetzt wird, um den unzähligen Menschen und Völkern, die weltweit auf der Suche nach Freiheit und Wohlstand sind, Rechtsstaatlichkeit und Sicherheit zu bringen, ist dies äusserst begrüssenswert. Rechtsstaatlich gefährlich ist jedoch, wenn unter dem Titel Völkerrecht versucht wird, die eigene Meinung oder sogar die eigene Machtpolitik durchzudrücken.

„Rechtsstaat“ bedeutet, dass nicht einzelne Menschen herrschen sollen, sondern das Gesetz. Das Prinzip der Gesetzmässigkeit dient dazu, um Einzelfallwillkür zu verhindern. An dieses Prinzip (auch „Legalitätsprinzip“ genannt) müssen sich auch die Gerichte halten. Es geht nicht an, dass ein Gericht definiert, was legal ist und was nicht. Wenn ein Richter nach den eigenen Wertvorstellungen entscheidet, wird der Ausdruck „Rechtsstaat“ zur leeren Worthülse.

Und „demokratischer Rechtsstaat“ heisst, dass die Gesetze nach demokratischen Regeln zustande kommen. In den meisten echten Demokratien dieser Welt sind es Parlamente – also vom Volk gewählte Parlamentarierinnen und Parlamentarier, welche die Gesetze erlassen. Bei uns ist es eine Kombination des Parlaments und des Volks an der Urne.

Wenn nicht vom Volk gewählte, internationale Gremien demokratischen zu Stande gekommene Gesetze von Rechtsstaaten durch selbst geschaffene Regeln von oben herab ersetzen, ist dies hoch problematisch (wie z.B. die EU-Kommission oder die nun neu geschaffenen europäische Gremien bei finanziellen „Rettungsschirmen“). Das gilt auch, wenn diese Gremien als Gericht bezeichnet werden; wenn sie als winziges Richterorgane unter Berufung auf „Interessenabwägungen“ demokratisch zustande gekommene, nationale Gesetze einfach nicht mehr anwenden (vgl. Urteil Emre 42034/04 vom 22.5.2008).

Mit welcher Legitimation wird eine demokratisch erlassene Regel als unzulässig erklärt? Diese absolut zentrale Frage ist in keiner Art und Weise beantwortet, wenn man als Legitimation unbestimmte Rechtsbegriffe wie „Rechtsgleichheit“ und „Menschenrechte“ beizieht. Diese sind alle so unbestimmt formuliert, dass unter ihrem Titel praktisch alles ins Gegenteil verdreht werden kann. Es geht nach schweizerischem Rechtsverständnis nicht an, dass – um beim erwähnten Beispiel zu bleiben – ein winziges Richterorgane den Schwangerschaftsabbruch verbieten würde, der bei nach demokratischer Abstimmung erlaubt wurde.

14. Freiheit und Unabhängigkeit?

Der Ruf nach Freiheit und Unabhängigkeit ist so alt wie die Menschengeschichte. Man muss nicht bis 1291 zurückblenden, als die alten Eidgenossen – versinnbildlicht durch Wilhelm Tell – versuchten, die Freiheit zu erlangen und den ausländischen Herren keinen Tribut mehr zahlen zu müssen. Man muss nur ins 20. Jahrhundert zurückblicken: Ob die Gräueltaten und Weltmachtansprüche von Verbrecherregimes von links oder rechts kamen, spielt heute keine Rolle mehr. Ebenso wenig, ob die Massenmörder Hitler oder Stalin hiessen. Wichtig ist vielmehr, dass sich in den betroffenen Ländern schliesslich die demokratischen Kräfte durchsetzen konnten. In West- und – etwas später – in Osteuropa gewannen die Länder die Freiheit, ebenso wie weltweit unzählige Kolonien, welche den Imperialismus abschütteln konnten.

Die Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg brachten grandiose Fortschritte. Freiheit und Individualismus brachten den Völkern einen noch nie dagewesenen Wohlstand. Ohne Zweifel haben unzählige Verantwortliche – auch viele Politikerinnen und Politiker – in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts Grossartiges geleistet.

Dies alles aber heisst in keiner Art und Weise, dass die Zeit des Totalitarismus auf Dauer vorbei ist. Der Versuch, auch kleinen Ländern, die ganz offensichtlich keine Machtpolitik betreiben können / wollen, Regeln und Gesetze aufzuzwingen, nimmt zu – vom Steuerrecht bis zu absolut grundsätzlichen staatspolitischen Fragen (wer Wohnsitz nehmen darf und wer einen Anspruch auf Erhalt des Bürgerrechts erwirbt). Interessanterweise werden Ausdrücke wie Freiheit, Selbständigkeit und Unabhängigkeit – sozusagen still und heimlich – systematisch ersetzt. Ist es z.B. Zufall, dass man – auch in der Schweizer Bundesverfassung – nicht mehr von Freiheitsrechten, sondern von Grundrechten spricht?

Machtkämpfe werden zwar in der heutigen Zeit zum Glück meist nicht mehr mit Waffengewalt ausgetragen; die Attacken auf Selbständigkeit und Souveränität werden heute mit anderen Mitteln geführt. Aber wie und wo auch immer versucht wird, anderen Staaten und Völkern vorzuschreiben, wie sie sich zu verhalten haben: Das politische System der Schweiz mit ihrer typisch schweizerischen direkten Demokratie ist und bleibt weltweit das beste Beispiel der „Anti-Macht“. Für diejenigen, die Weltmachtträume hegten, ist und war das „Stachelschwein Direkte Demokratie Schweiz“ schon seit jeher ein Dorn im Auge. Umso mehr muss diesem System – mit den Schweizer Volksrechten – Sorge getragen werden.

15. Kapitale Fehlüberlegung der europäischen Elite?

Mag sein, dass das schweizerische System mit seinen Volksrechten nicht perfekt ist. Aber ein Blick über die Grenze zeigt, dass Rechtsstaatlichkeit und Wohlstand wohl weniger durch die Entwicklung in der Schweiz, sondern eher durch die Entwicklung in der EU bedroht wird.

Das seit mehr als zwanzig Jahren in Europa geltende Motto *„Freie Wanderung, überall dieselbe Währung, überall dasselbe Recht; damit zwingen wir Europa unter ein Dach!“*, könnte fundamental falsch sein.

Auf jeden Fall hat Europa in den letzten zwanzig Jahren keineswegs den Tatbeweis erbracht, dass dieses Motto erfolgreich ist: Nicht nur in den „armen Ländern“ – von Griechenland bis Spanien – nimmt die Armut in beängstigendem Ausmass zu, sondern sogar in den „reichen“ Ländern wie Frankreich und Deutschland (man betrachte in Frankreich die Beispiele von Marseille über Grossparis, man beachte aber auch das Absinken des Wohlstands in Gegenden wie dem deutschen Ruhrgebiet).

1989 wurde die Weltpolitik mit dem Fall der Berliner Mauer Knall auf Fall geändert. Noch nie schien eine Zukunft in Freiheit und Wohlstand in Europa für alle derart zum Greifen nahe. Wer die Jahrzehnte vor 1990 miterlebt hat (die Wohlstandssteigerung zwischen 1950 und 1990) und demgegenüber die Entwicklung seit 1990 betrachtet, muss jedoch ernüchtert feststellen, dass die Politik versagt.

Der Ruf nach *„überall dieselben Regeln, überall dasselbe Recht“*, könnte ein kapitaler Fehler sein. Europa mit selbständigen Rechtsstaaten, die – als friedliche Nachbarn und in gesundem Wettbewerb – eigenständige Rechtsordnungen und eine eigenständige Wirtschaftspolitik gestalten können, wäre die bessere Variante. Die bisherige Versuch der Schweiz, als selbständiges Land bessere Rahmenbedingungen (d.h. bessere Gesetze) als anderswo zu schaffen, könnte der Schlüssel zu Erfolg sein. Das Philosophie *„Wir brauchen nicht gleich lange Spiesse als die anderen, sondern längere“*, könnte für alle Staaten lohnendes Ziel sein.

„Freie Wanderung, überall dieselbe Währung, überall dasselbe Recht?“
Die Schweiz darf und muss in diesen drei zentralen Bereichen politisch eine gegenteilige Haltung vertreten. Sie muss verlangen, die Einwanderung wieder selbst steuern zu können. Sie darf sich nicht in die währungspolitischen Euro-Rettungs-Projekte einbinden lassen. Und sie darf nicht akzeptieren, dass ihr durch ein angeblich übergeordnetes Völkerrecht die rechtsstaatliche Handlungsfähigkeit aus den Händen geschlagen wird. Dieser dritte Punkt ist im vorliegenden Aufsatz behandelt.

Schlussfolgerungen / Zusammenfassung

Für einige der in Bundesbern aktuellen politischen Forderungen muss das Gesagte meines Erachtens zu folgenden Schlüssen führen:

Ablehnung der „Verfassungsgerichtsbarkeit“

Auf jeden Fall ist am Prinzip festzuhalten, dass Bundesgesetze – vom Parlament erlassen und (via Referendumsrecht) von der Schweizer Bevölkerung abgesegnet – auch für das Bundesgericht verbindlich sind. Dasselbe Prinzip der „Verbindlichkeit der Bundesgesetze“ ist auch gegenüber dem Völkerrecht anzuwenden (es sei denn, dieses sei „zwingend“).

Beschränkung auf das zwingende Völkerrecht

Generell ist zu fordern, dass das für unsere Rechtsordnung zwingende Völkerrecht auf den oben in Kap. 3 erwähnten engen Kern beschränkt. Ein umfassendes, übergeordnetes Völkerrecht würde logischerweise die Kompetenz der einzelnen Rechtsstaaten eliminieren, selbst Recht zu schaffen. Betroffen von einer unkontrollierbaren Ausweitung eines solchen Völkerrechts sind vor allem die Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die in der weltweit am höchsten entwickelten Demokratie leben und die besonders viel (nämlich einen wesentlichen Teil ihrer Volksrechte) verlieren würden.

Ablehnung der Vorprüfung von Volksinitiativen

Auf keinen Fall darf das zentrale Recht, Volksinitiativen einzureichen, eingeschränkt werden. Eine Prüfung der Gültigkeit einer Volksinitiative bereits vor Beginn der Unterschriftensammlung ist abzulehnen. Wer gegen eine bestimmte Volksinitiative eingestellt ist, soll diese politisch bekämpfen, nicht durch eine vorgängige Ungültigkeitserklärung.

Schubert-Praxis in der Verfassung verankern

Begrüssenswert wäre, die „Schubert-Praxis“ in die Verfassung aufzunehmen. Denkbar wäre die Formulierung: *„Besteht zwischen einem älteren Staatsvertrag und einem jüngeren Bundesgesetz ein Widerspruch, so ist das Bundesgericht an das Bundesgesetz gebunden, wenn der Gesetzgeber bewusst in Kauf genommen hat, dass das von ihm erlassene Landesrecht dem Völkerrecht widerspricht“*.

Eindämmung der expansiven Rechtsprechung des EGMR

Die Tendenz ist zu unterbinden, dass der Europäische Menschenrechtshof als vierte Instanz oberhalb des Schweizer Bundesgerichts

entscheiden kann, wie unsere Gesetze auszulegen sind. Kommt es zu einer Verurteilung der Schweiz durch den Strassburger Gerichtshof, sollte statuiert werden, dass dies künftig betreffend dem entsprechenden Bundesgerichtsurteil keinen Revisionsgrund mehr darstellt.

Prüfung eines Wechsels von „Monismus“ zum „Dualismus“

Damit nicht – je nach politischer Einstellung – Völkerrechtsnormen beliebig angerufen respektive von den Schweizer Gerichten angewendet werden können, wäre eine neue Verfassungsbestimmung wie *„Jede Völkerrechtsnorm bedarf eines zusätzlichen innerstaatlichen Umsetzungsaktes, um rechtliche Wirkung zu entfalten“* denkbar.

Allfällige Kündigung von Staatsverträgen

Wird vom Schweizer Volk eine Volksinitiative an der Urne angenommen, sind Staatsverträge, die dem Inhalt der Initiative widersprechen, zwangsläufig auf den nächstmöglichen Termin hin zu kündigen.

Keine automatische Übernahme von fremdem Recht

Eine automatische, zwangsläufige Übernahme von ausländischem (Völker-) Recht ist kategorisch abzulehnen, denn jeder Automatismus kommt einer Aushebelung der Volksrechte gleich. Das gilt vor allem auch im Verhältnis zu EU-Recht. Wenn gemäss der heutigen Bundesgerichts-Praxis immer *„im Zweifel zu Gunsten des EU-Rechts“* entschieden wird (vgl. u.a. das oben in Kap. 10 erwähnte Gutachten Thürer), so ist diese Praxis zu ändern.

Im speziellen: Bilateraler Vertrag Strom- / Energieabkommen

Dem Vernehmen nach soll im demnächst anstehenden bilateralen Vertrag mit der EU über das Strom- / Energieabkommen ein formeller Teil eingebaut werden, der eine automatische Anpassung an das künftige EU-Recht vorsieht. Dies, weil die EU – so wird geltend gemacht – nicht mehr willens sei, mit der Schweiz bilaterale Verträge abzuschliessen, ohne dass die Schweiz sich automatisch künftigen EU-Recht unterwirft. Falls tatsächlich ein solches „Strom- / Energieabkommendem Stimmbürger an der Urne vorgelegt wird, so ist dieser Vertrag meines Erachtens vehement zu bekämpfen; unabhängig davon, wie man zu Strom- / Energiefragen steht. Würde ein solches Abkommen in Kraft treten, wäre absehbar, dass dieses einen Mustervertrag darstellen würde für die künftige Übernahme von internationalem Recht (hier EU-Recht). Dass damit unsere direkte Demokratie respektive unsere Volksrechte – vielleicht sogar rückwirkend – zurückdrängt würden, ist offensichtlich.

Man lese die Worte des deutschen Journalisten René Zeyer in seinem aggressiven Rundschlag gegen die Banken vom 21. Februar 2012 (in der Internet-Zeitung Journal 21): *„Gibt es einen übergeordneten Wert, vor dem sogar die berechnete Kritik an Bankern zweitrangig wird? Allerdings, und der heisst Rechtsstaat, Rechtssicherheit. In einem Rechtsstaat darf es keine Gesetze mit rückwirkender Kraft geben. (...) Den Rechtsstaat und die Rechtssicherheit sollte man mit Zähnen und Klauen und meinetwegen auch mit Hellebarden und Morgensternen verteidigen. Auch und vor allem gegen die Supermacht USA mitsamt ihrem Wildwest-Rechtssystem.“*

Ich frage mich manchmal, weshalb nicht mehr bürgerliche Politikerinnen und Politiker den Rechtsstaat, die Rechtssicherheit und die Schweizer Rechtsordnung mit solch klaren Worten verteidigen. Allerdings darf sich die Kritik nicht einfach gegen die USA richten. Vielmehr müssen wir unser politisches System gegen alle verteidigen, die Machtpolitik betreiben und sich über demokratische Spielregeln hinwegsetzen wollen.

Wer Grossmachtsambitionen besitzt, wird immer versuchen, andern Ländern die eigenen Regeln aufzuzwingen. Wer anstrebt, verbindliche Vorschriften für die ganze Welt aufzustellen, wird immer bestrebt sein, die rechtlichen Unterschiede zwischen einzelnen Ländern auszumerzen und nationale Eigenständigkeiten zu eliminieren. Das Hinaufheben von Rechtssetzungskompetenzen auf die „multinationalen Ebene“ kann auch zum Ziel haben, die als lästig empfundenen Regeln der demokratischen Nationalstaaten abzuschaffen. Völkerrecht bekommt in diesem Zusammenhang eine neue Aufgabe: Es wird zum staatenübergreifenden Recht mit dem Ziel, die rechtsstaatlichen Gesetze der Einzelstaaten aufzuheben, um sie in ein Ganzes zu „integrieren“.

Der Ruf „Völkerrecht bricht Landesrecht“ kann für die Schweiz immer auch bedeuten, dass unsere Volksrechte durch irgendwelche internationale Bestimmungen zurückgebunden werden, die irgendwo durch eine kleine Elite von Funktionären geschaffen worden sind, die demokratisch in keiner Art und Weise legitimiert worden sind. So betrachtet ist es erstaunlich, mit welcher Leichtfertigkeit die „geistigen Elite“ unseres Landes bereit ist, die Schweizer Volksrechte für ein umfassendes „Völkerrecht“ zu opfern, von dem kaum jemand weiss, was es umfasst. Noch weniger verständlich ist es, wenn sich massgebende inländische Kräfte ausländischen Regeln unterziehen wollen, indem sie der automatischen Nachvollziehung von ausländischem Recht zustimmen, welches im heutigen Zeitpunkt noch gar nicht bekannt ist.