

Sachdokumentation:

Signatur: DS 1681

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/1681



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.



Argumentarium zur Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)»

Darum geht es

Die Initiative

Die Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)» wurde von der Schweizerischen Volkspartei (SVP) im Vorfeld der nationalen Wahlen 2015 lanciert. Bei der Bundeskanzlei eingereicht wurde sie am 12. August 2016 mit 116'709 gültigen Unterschriften. Inhaltlich verlangt die Initiative – kurz SBI genannt – den Vorrang der Bundesverfassung vor dem internationalen Recht. Einzige Ausnahme bildet das «zwingende Völkerrecht» (gemäss gängigen Definitionen umfasst dieses ein Verbot von Völkermord, Sklavenhandel, Rassendiskriminierung, Folter, willkürlicher Verfolgung und Verletzung von Leib und Leben). Wo Verfassung und Völkerrecht im Widerspruch stehen, müssten gemäss Initiative die entsprechenden internationalen Vereinbarungen geändert oder nötigenfalls gekündigt werden. Noch einen Schritt weiter gehen die Initianten mit ihrer Forderung, dass für Schweizer Gerichte nur jene völkerrechtlichen Verträge massgebend sein sollen, die dem Referendum unterstanden. Weil die Initiative in der Übergangsbestimmung eine sofort wirksame Rückwirkungsklausel enthält, sind davon Hunderte von bestehenden Verträgen betroffen. Die Vorlage kommt am 25. November 2018 zur Abstimmung.

Demokratie und Völkerrecht: kein Widerspruch

Was Völkerrecht ist und wie es uns im Alltag nützt

Unter Völkerrecht wird die Summe der auf internationaler Ebene geltenden rechtsverbindlichen Regeln verstanden. Es hat in erster Linie eine ordnende Funktion und regelt vor allem das Verhalten der Staaten

untereinander, vereinfacht die internationale Zusammenarbeit und macht diese dank verbindlichen Vorschriften berechenbar. Zu den zentralen Aufgaben des Völkerrechts gehört es, die Grundlagen für Frieden und Stabilität zu schaffen. Vom Telefongespräch nach Italien, der Verfolgung von international gesuchten Straftätern, über den grenzüberschreitenden Handel mit Japan bis zur Flugreise nach Sydney – völkerrechtliche Verträge haben in einer globalisierten Welt für uns alle eine grosse Bedeutung. Sie eröffnen neue Möglichkeiten und schützen nicht nur die Interessen von Staaten, sondern auch von Menschen und Unternehmen. Sie alle können diesen Schutz vor Gerichten oder anderen internationalen Gremien einfordern.

Tatsache ist, dass internationales Recht anders entsteht als staatliches Recht. Nationale Gesetze werden durch gewählte Volksvertreter/innen verabschiedet, während internationale Verträge von Regierungsvertreter/innen ausgehandelt werden. Meist wird verhandelt, bis ein für alle Staaten annehmbarer Kompromiss erzielt ist. Das demokratische Element wird auf internationaler Ebene durch den Grundsatz der Gleichheit aller Staaten, ob gross oder klein, erzielt. Jeder Staat kann zudem souverän und frei entscheiden, ob er einem ausgehandelten Vertrag zustimmen will oder nicht.

Mehr Informationen zum Völkerrecht unter:

- ABC des Völkerrechts: https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/Voelkerrecht/ABC-des-Voelkerrechts_de.pdf
- Die Schweiz und das Völkerrecht: <http://svir-ssdi.ch/media/1105/droit-internat-de-web.pdf>

Völkerrecht verschafft auch dem Kleinstaat internationalen Einfluss

Für einen kleinen Staat wie die Schweiz spielt das Völkerrecht eine zentrale Rolle. Es bietet die beste Garantie, dass er souverän für seine Interessen eintreten und diese auch gegenüber viel grösseren Ländern durchsetzen kann. Die kleine Schweiz ist darauf angewiesen, dass sich internationale Beziehungen nicht auf die wirtschaftliche oder militärische Macht, sondern auf gemeinsam akzeptierte Regeln stützen. Hinzu kommt, dass die Schweiz mangels Bodenschätzen in besonderem Mass auf Fremdversorgung angewiesen ist. Diese Tatsache macht unsere Wirtschaft – die international derart stark vernetzt ist – durchaus auch verletzlich. Verlässliche und berechenbare Handelspartner sind daher absolut zentral und schaffen Sicherheit sowie Stabilität. Die Selbstbestimmungsinitiative greift diese Stabilität in ihrem Kern an und zementiert das Recht des Stärkeren, statt die Bedeutung des Rechts zu stärken. Sie rüttelt damit am Erfolgsmodell Schweiz.

Unabhängig und neutral dank dem Völkerrecht

Die moderne Schweiz hat ihre Souveränität und ihre Landesgrenzen nicht durch Kriege und Schlachten gegen äussere Feinde erreicht, sondern durch Erfolge am Verhandlungstisch. Das gilt ganz besonders für das Jahr 1815. Indem man sich am Wiener Kongress einbrachte, wo die neue politische Ordnung Europas ausgehandelt wurde, erreichte man die völkerrechtliche Anerkennung der Unabhängigkeit und Neutralität. Dieses Bekenntnis der damaligen Grossmächte ist für die Schweiz seit dem 19. Jahrhundert der wirksamste Schutz ihrer Souveränität.

Die internationalen Regeln ermöglichen Unabhängigkeit und politische Selbstbestimmung, weil auch andere Staaten diese Regeln akzeptiert haben und respektieren. Die Souveränität und die Neutralität der Schweiz sind durch das Völkerrecht garantiert. Würde es – wie das die Initiative vorschlägt – nur noch selektiv beachtet, hätte die Schweiz grosse Mühe, verhandlungsfähig zu bleiben und ihre Interessen durchzusetzen. Dank dem Völkerrecht haben wir erfolgreiche und gesicherte Wirtschaftsbeziehungen mit anderen Ländern und eine globale Friedensordnung.

Zahlreiche internationale Organisationen haben ihren Hauptsitz in der Schweiz. Der zweitgrösste Sitz der Vereinten Nationen mit dem UN-Menschenrechtsrat befindet sich in Genf, genauso wie der Hauptsitz des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK), der Welthandelsorganisation (WTO), der Weltgesundheitsorganisation (WHO), des UNO-Flüchtlingswerks (UNHCR) und vielen anderen Organisationen. Diese Beziehungen brachten und bringen der Schweiz Ansehen und Einflussmöglichkeiten, die sie auf anderen Wegen nie erreicht hätte.

Völkerrecht ist Schweizer Recht, nicht «fremdes» Recht

Die Initiative suggeriert, die Schweiz sei fremdbestimmt. Dabei wird die Tatsache, dass die Schweiz alle völkerrechtlichen Verträge aus freiem Willen ausgehandelt und in einem demokratischen Prozess verabschiedet hat, bewusst weggelassen. Bei jedem völkerrechtlichen Vertrag, den die Schweiz eingeht, sitzen Schweizer Vertreterinnen und Vertreter mit am Verhandlungstisch und bestimmen bei der Definition des Vertrages mit.

Das Völkerrecht gilt für die Schweiz erst, wenn die Bundesversammlung bzw. das Volk dieses angenommen hat.¹ Alle wichtigen völkerrechtlichen Verträge unterstehen in der Schweiz heutzutage dem Referendum. Dadurch sind sie genauso demokratisch legitimiert wie Bundesgesetze. Bei jedem Vertragsabschluss nimmt die Schweiz die so entstandenen und demokratisch legitimierten Rechte und Pflichten in die Schweizer Rechtsordnung auf. Ratifiziertes Völkerrecht ist also Schweizer Recht und nicht «fremdes Recht». Im Rahmen des Europarats spielte die Schweiz in mehreren Belangen der Rechtsentwicklung eine führende Rolle. Nicht nur prägen die völkerrechtlichen Verträge die Schweiz, die Schweiz prägt mit ihren Vorstellungen auch diese Verträge.

Die wichtigsten Argumente

Die SBI gefährdet den Schutz unserer Grund- und Menschenrechte

Bei Annahme der SBI wären sämtliche völkerrechtlichen Verträge, die nicht dem Referendum unterstanden, gefährdet. Zu diesen gefährdeten Verträgen gehört auch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). Die EMRK ist eine der wichtigsten zivilen Errungenschaften Europas und leistet einen wichtigen Beitrag zur Einhaltung der Menschenrechte sowie für Frieden, Sicherheit und Demokratie in Europa. Sie bietet auch uns Schweizerinnen und Schweizern Schutz vor staatlicher Willkür.

In der Schweiz gibt es keine Verfassungsgerichtsbarkeit, die uns davor schützt, dass Bundesgesetze unsere durch die Grundrechte geschützten Freiheiten verletzen – selbst wenn diese in der Bundesverfassung garantiert werden. Wir können die in der Bundesverfassung festgeschriebenen Rechte also nirgends einklagen, falls ein neu gemachtes Gesetz dagegen verstossen sollte. Die EMRK füllt diese «Sicherheitslücke». Die in der EMRK garantierten Rechte können am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eingeklagt werden, wenn ein Staat diese verletzt. Zudem dürfen sich auch unsere Gerichte in ihrer Rechtsprechung auf die EMRK berufen. Im bestehenden Art. 190 BV ist deswegen auch das Völkerrecht massgebend, insbesondere die EMRK. Die Initiative würde diese wichtige «Rückversicherung» ausschalten.

Eine Annahme der Initiative führt dazu, dass Schweizer Gerichte Bestimmungen der EMRK, die nicht auch in der Bundesverfassung verankert sind, nicht mehr anwenden dürfen. Die Schweiz würde die EMRK damit faktisch aufkündigen. Zudem müsste sie den Europarat verlassen, welcher sich als Garant der EMRK versteht. Die Vorlage gefährdet somit auch den Schutz der Menschenrechte von Schweizerinnen und Schweizern, denn Menschenrechte, welche nicht in der Bundesverfassung verankert sind,

¹ Für wenige Verträge mit geringer Tragweite ist der Bundesrat alleine berechtigt, diese zu unterzeichnen.

wären nicht mehr geschützt. Zudem kann die Verfassung ziemlich einfach mittels Volksinitiative geändert werden. Ohne Schutz der EMRK sind unsere Grundrechte – insbesondere die für Minderheiten – nicht mehr geschützt.

Die Initiative würde die Freiheitsrechte der Schweizerinnen und Schweizer allein abhängig machen von staatlichem Handeln, gegen das kein letztes (internationales) Rekursrecht mehr bestünde. Europarat und EMRK sind wichtige Instrumente zur Förderung und Stabilisierung von Rechtsstaat, Demokratie, Sicherheit und Frieden in ganz Europa und darüber hinaus. Daran haben die Schweiz und alle ihre Bürgerinnen und Bürger ein existenzielles Interesse.

Die SBI ist ein Angriff auf unsere Schweizer Werte

Selbstbestimmung ist ein wichtiger Schweizer Wert, aber er ist nicht der einzige Wert, welcher die Schweiz ausmacht. Auch humanistische und christliche Werte, der Schutz der Menschenwürde und der Menschenrechte sowie unsere humanitäre Tradition sind Schweizer Werte, auf welche wir stolz sind. Auf diesen Werten beruhen unser Wohlstand und die politische und soziale Stabilität, die wir heute geniessen. Die SBI ist ein Angriff auf unsere Schweizer Werte, nicht deren Verkörperung wie uns die SVP vormachen will.

Menschenrechte sind unantastbar, dafür steht die Schweiz seit Jahrhunderten ein und diese Tradition gilt es zu bewahren. Die SBI ist ein Angriff auf die Menschenrechte der Schweizerinnen und Schweizer sowie auf unsere humanitäre Tradition. Zudem wäre es für die Schweiz mit einem Hauptsitz der UNO, Depositarstaat der Genfer Konventionen und für unseren Ruf als internationale Vermittlerin ein Armutszeugnis, das Völkerrecht generell zu diskreditieren.

Die SBI isoliert die Schweiz und führt erst recht zu Fremdbestimmung

Das Völkerrecht ermöglicht der Schweiz, als gleichberechtigtes Mitglied der Staatengemeinschaft aufzutreten und ihre Beziehungen zu anderen Staaten rechtsverbindlich zu gestalten. Bei der Ausarbeitung von internationalen Verträgen sitzt die Schweiz mit am Tisch und unterzeichnet die Verträge nur, wenn ihre Interessen darin angemessen berücksichtigt werden. Das Völkerrecht ist also alles andere als fremdbestimmt.

Die Annahme der SBI würde diese Verhandlungen jedoch grundsätzlich ändern und hätte für die Ausen- und Staatspolitik der Schweiz weitgehende Folgen. Sollte eine Verfassungsänderung zu einem Widerspruch zwischen der Verfassung und einem bestehenden völkerrechtlichen Vertrag führen, so ist die Schweizer Diplomatie gefordert diesen Vertrag an die Vorgaben der Verfassung anzupassen. Dabei könnten sie aber fortan nur eine unverhandelbare Maximalforderung vertreten: die Anpassung des bestehenden völkerrechtlichen Vertrages an die Schweizer Bundesverfassung. Es ist jedoch höchst unrealistisch zu glauben, dass alle internationalen Verträge an die Schweizer Bundesverfassung angepasst würden, als einzige Option bliebe die Kündigung. Mit der SBI würde die Schweiz wichtigen Verhandlungsspielraum verlieren und sich international selbst ins Abseits manövrieren.

Die SBI macht die Schweiz zur Vertragsbrecherin

Gibt die Eidgenossenschaft ihr Wort, dann gilt es – das gehört zum Selbstverständnis unseres Landes. Die SBI stellt diesen urschweizerischen Wert in Frage. Die Schweiz gilt im internationalen Umfeld als verlässliche Vertragspartnerin. Wer Abmachungen einhält und sich gegenüber Vertragspartnern korrekt verhält, darf damit rechnen, dass sich auch diese entsprechend verhalten. Bei einer Annahme der SBI nähme sich die Schweiz aber das Recht heraus, geltende internationale Abkommen nicht mehr zu beachten – beispielsweise die Europäische Menschenrechtskonvention, die bilateralen Verträge mit der EU oder das Freihandelsabkommen mit China. Das heisst aber nichts anderes, als dass sich umgekehrt auch andere Staaten nicht mehr an Vereinbarungen mit der Schweiz halten müssten.

Wird die Initiative angenommen, bringt sich die Schweiz in eine heikle Lage: Ihr Wort würde in internationalen Verhandlungen an Glaubwürdigkeit verlieren – speziell auch dann, wenn sie sich auf internationales Recht beruft, um ihre Interessen wahrzunehmen. Die Schweiz gälte im Extremfall als Vertragsbrecherin, was sich negativ auf das Image des Landes und auf künftige Verhandlungen auswirken würde. Der Abschluss neuer internationaler Verträge würde für die Eidgenossenschaft viel schwieriger als heute. Denn die Schweiz hat immer Wort gehalten und dadurch politisch, kulturell wie auch wirtschaftlich profitiert. Tut sie das nicht mehr, wäre sie international rasch isoliert. Mit der Selbstbestimmungsinitiative würde die Schweiz vor ihren Vertragspartnern völlig unglaubwürdig, eine unsichere Partnerin – und das in einer Zeit, wo Stabilität und Rechtssicherheit wohl die wichtigsten Werte sind.

Die SBI gefährdet unseren wirtschaftlichen Erfolg

Die Schweiz, als international bestens vernetztes und wirtschaftlich erfolgreiches Land, ist darauf angewiesen, dass Verträge, die in Treu und Glauben abgeschlossen wurden, eingehalten werden – von unseren Vertragspartnern, aber auch von der Schweiz selbst. Völkerrecht ist für die international stark vernetzten Schweizer KMU und die vielen Unternehmen zentral. Der Schweizer Markt ist mit rund acht Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern oft zu klein für unsere innovativen und erfolgreichen Unternehmen. Für die meisten mittleren und grossen Unternehmen entscheidet der funktionierende Exportmarkt über Sein oder nicht Sein. Völkerrecht, bilaterale und multilaterale Verträge sind ein unverzichtbares Instrument für den rechtssicheren internationalen Handel und die Schweizer Exportwirtschaft. Die SBI gefährdet über 600 Wirtschaftsabkommen und damit unseren Wohlstand.

Mit der Initiative wird die Schweiz zur unglaubwürdigen Vertragspartnerin, da internationale Verträge nur solange gelten wie sie verfassungskonform sind. Die Schweiz würde sich international selbst schwächen. Für die exportorientierte Schweizer Wirtschaft sind internationale Verträge und Rechtssicherheit existentiell. Dieser völkerrechtliche Rahmen verschafft schweizerischen Unternehmen einen gesicherten Zugang zu ausländischen Märkten und macht die Schweiz attraktiv für ausländische Unternehmen, die sich in der Schweiz ansiedeln möchten.

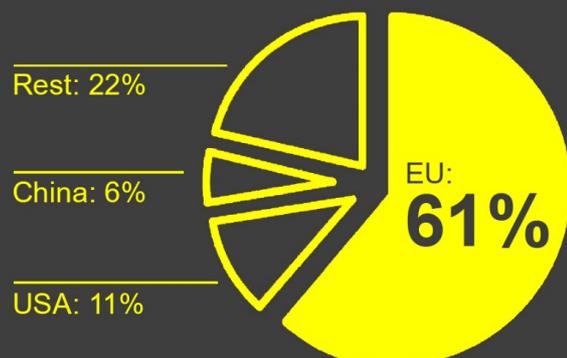
Einige Beispiele:

- Die Schweizer Firmen haben 2015 Dienstleistungen und Produkte im Wert von 312 Milliarden Franken exportiert. Das sind knapp 50 Prozent des Schweizer Bruttoinlandprodukts (BIP).
- Schweizer Firmen haben insgesamt 1,12 Billionen Schweizer Franken im Ausland investiert. Sie sind damit für 4,13 Prozent aller ausländischen Direktinvestitionen auf der Welt verantwortlich – die Schweiz ist somit der neuntgrößte Direktinvestor weltweit.
- Gleichzeitig haben ausländische Firmen in der Schweiz 833 Millionen Franken investiert und beschäftigen derzeit rund eine halbe Million Erwerbstätige in unserem Land.

EXPORTNATION SCHWEIZ

Der Wohlstand unseres Landes basiert wesentlich auf den Export- und Importleistungen der Wirtschaft. Schweizer Firmen sind auf den Weltmärkten präsent und können sich erfolgreich gegen die internationale Konkurrenz behaupten. Insgesamt gibt es hierzulande mehr als 97'000 exportorientierte Unternehmen, die riesige Mehrheit davon sind KMU. 2017 hat die Schweiz Güter (ohne Gold und Edelmetalle) im Wert von 220,6 Milliarden Franken und Dienstleistungen im Wert von 118,7 Milliarden Franken exportiert.

Top Handelspartner 2017 Gesamtvolumen: 406,4 Milliarden CHF



Die SBI schafft ein Problem, wo gar keines ist

Die SBI ist unnötig: Bereits heute schliesst die Schweiz keine verfassungswidrigen Verträge ab. Wichtige internationale Abkommen, wie beispielsweise der Beitritt zur UNO oder die Bilateralen, wurden dem Referendum unterstellt und das Volk konnte sich dazu äussern. In jedem Fall werden Staatsverträge durch das Parlament genehmigt, ausser der Bundesrat wurde durch die Bundesversammlung zum eigenständigen Abschluss ermächtigt.² Regeln aus dem internationalen Recht kommen in der Schweiz erst zur Anwendung, wenn das Parlament (oder in besonders wichtigen Fällen das Volk) diese akzeptiert hat. Damit ist die demokratische Mitsprache garantiert.

Dieses System hat sich bestens bewährt. Das hat auch die Abstimmung von 2012 über die Staatsvertragsinitiative der AUNS gezeigt: Die Schweizerinnen und Schweizer stimmten klar dagegen, über jeden noch so technischen Staatsvertrag abstimmen zu müssen. Und falls sie einen internationalen Vertrag als nachteilig empfinden, kann jederzeit mit 100'000 Unterschriften eine Abstimmung über dessen Kündigung verlangt werden. Die SVP macht dies mit ihrer «Kündigungsinitiative» gegen die Personenfreizügigkeit derzeit gerade eigenhändig vor.

Ein absoluter Vorrang von Verfassungsrecht schießt übers Ziel hinaus

Bei Konflikten zwischen Verfassungs- und Völkerrecht schränkt die Volksinitiative den Handlungsspielraum von Bundesrat und Parlament massiv ein. Die Bundesverfassung enthält bislang absichtlich keine ausdrückliche und starre Vorschrift für den Fall eines Konfliktes zwischen einer Verfassungsbestimmung und einer völkerrechtlichen Bestimmung. So können die rechtsanwendenden Behörden im konkreten Konfliktfall eine Abwägung der verschiedenen Interessen vornehmen und eine geeignete Lösung finden. Ein absoluter Vorrang von Verfassungsrecht schießt übers Ziel hinaus und schafft mehr Probleme als es löst.

Eine Initiative voller Schwachstellen

Unklare Formulierungen und Widersprüche im Initiativtext

Anders als von den Initianten behauptet, schaffen die verlangten Verfassungsänderungen keine Klärung bei Widersprüchen zwischen Völkerrecht und Landesrecht. Vielmehr generieren sie eine Reihe von schwierigen Auslegungsproblemen. Das ist besonders problematisch, weil der Initiativtext als direkt anwendbar gilt und folglich keine Umsetzungsgesetzgebung vorgesehen ist, die Klarheit schaffen könnte. Die wichtigsten offenen Punkte:

- **Wer legt fest, ob ein Widerspruch zwischen Landes- und Völkerrecht besteht?**

Die Initiative legt nicht fest, wann und durch wen ein «Widerspruch» zwischen der Bundesverfassung und internationalem Recht festgestellt werden soll. Unmittelbar nach Annahme der Initiative oder erst im konkreten Anwendungsfall? Ist hierfür der Bundesrat, die Bundesversammlung, das Bundesgericht oder gar ein internationales Gericht zuständig? Ausserdem bleibt offen, wie der Begriff «Widerspruch» konkret definiert wird. Müssen wichtige Vertragsteile Landesrecht widersprechen oder reicht bereits ein Gerichtsurteil?

² Derzeit befinden sich zwei Geschäfte im Parlament, welche die Zuständigkeit für den Abschluss, die Änderung und Kündigung von Staatsverträgen zusätzlich präzisieren und die demokratische Mitbestimmung von Parlament und Stimmvolk stärken: pa. IV. [16.456](#) und Mo. [15.3557](#))

- **Wann muss ein Vertrag «nötigenfalls» gekündigt werden?**

Gemäss Initiative soll ein Widerspruch zwischen Landes- und Völkerrecht «nötigenfalls» durch die Kündigung der entsprechenden Verträge beseitigt werden. Müssen also dem Landesrecht widersprechende Verträge bei gescheiterten Nachverhandlungen zwingend gekündigt werden? Oder kann bei unverhältnismässigem Schaden davon abgesehen werden? Gibt es zeitliche Fristen für die nicht selten mehrere Jahre dauernden Nachverhandlungen?

- **Gelten Verträge, die dem Referendum unterstanden, selbst wenn sie der Bundesverfassung widersprechen?**

Zum einen besagt der Initiativtext, dass jene völkerrechtlichen Verträge, die dem Referendum unterstanden, für Schweizer Gerichte massgebend sein sollen. Zum anderen wird aber auch klar festgehalten, dass die Bundesverfassung über dem Völkerrecht stehen und diesem vorgehen soll. Dieser formelle Widerspruch zeigt sich etwa beim Abkommen über die Personenfreizügigkeit mit der EU, welches vom Stimmvolk angenommen wurde und folglich für Schweizer Gerichte massgebend wäre. Gleichzeitig existiert jedoch der Verfassungsartikel 121a (Masseneinwanderungsinitiative), der Zuwanderungskontingente vorsieht. Ein anderes Beispiel ist die EMRK, die auch für Unternehmen von Bedeutung ist: Zwar wurde diese selbst 1974 nicht dem Referendum unterstellt, wohl aber eine Reihe danach verabschiedeter Zusatzprotokolle.

Grosse Fragezeichen bei der Umsetzung

- **Verträge mit vielen Staaten können kaum nachverhandelt werden**

Die Aushandlung von internationalen Abkommen ist ein komplexes Unterfangen. Auch wenn sich zwei Vertragsparteien im Grundsatz einig sind, gilt es zahlreiche Detailfragen zu klären und Interessen auszugleichen. Bis zum Abschluss vergehen oft mehrere Jahre. Umso herausfordernder sind einseitig angestrebte Nachverhandlungen. Dies wäre nach Annahme der SBI der Fall, wenn die Schweiz verschiedene Staatsverträge anpassen müsste. Kaum vorstellbar ist die einseitige Anpassung bestehender Abkommen, an denen sehr viele Staaten beteiligt sind (z.B. WTO-Abkommen mit über 160 Vertragsstaaten). Unter diesen Umständen wäre die Schweiz gemäss Initiativtext wohl gezwungen, die Verträge zu kündigen.

- **Schlechte Karten für neue Verträge**

Der Abschluss neuer Abkommen wird durch die SBI ebenfalls massiv erschwert. Potenzielle Vertragspartner dürften sich fragen, ob die Schweiz aufgrund des zwingenden Vorrangs von Landesrecht solche Abkommen langfristig einhalten kann. Die Vertragstreue der Schweiz wäre in Frage gestellt. Andere Staaten könnten entweder weitere Zugeständnisse von der Schweiz einfordern oder schlimmstenfalls Vertragsverhandlungen ganz verweigern. Dies schadet einer eigenständigen Aussenpolitik nachhaltig.

- **Nichtanwendung von Verträgen ist rechtswidrig**

Gemäss der Wiener Vertragsrechtskonvention (Artikel 27) darf sich ein Land nicht auf innerstaatliches Recht berufen um abgeschlossene völkerrechtliche Verträge zu missachten. Dies steht im Einklang mit einem weiteren international geltenden Rechtsgrundsatz, wonach Verträge grundsätzlich einzuhalten sind («pacta sunt servanda»). Verstösst die Schweiz nach Annahme der SBI durch eine neue Verfassungsbestimmung (z.B. Annahme einer Volksinitiative) gegen bestehende internationale Abkommen, kann sie folglich durch die Vertragsparteien dafür belangt werden – egal, ob sie sich gerade in Nachverhandlungen befindet oder der Vertrag später gekündigt wird.

- **Manche Staatsverträge sind unkündbar**

Die Schweiz hat eine begrenzte Anzahl völkerrechtlicher Verträge abgeschlossen, die keine Kündigungsklausel enthalten und deshalb grundsätzlich unkündbar sind. Diese unterstanden dem fakultativen Referendum. Zu unkündbaren Staatsverträgen zählen etwa die Grenzverträge der Schweiz mit ihren Nachbarstaaten oder die UNO-Pakte 1 und 2 (wirtschaftlich, soziale, kulturelle, bürgerliche und politische Rechte). Würde die Schweiz diese Abkommen nicht mehr beachten oder einseitig kündigen, wäre dies ein Vertragsbruch, verbunden mit dem Risiko von Vergeltungsmassnahmen der anderen Vertragspartner.

Anhang

Internationale Gerichte und deren Nutzen für die Schweiz

Die Angst vor sogenannten «fremden Richtern» wird von rechtsnationalen Kreisen seit Jahren geschürt, um jegliche Annäherung der Schweiz an europäische Institutionen zu blockieren. Der Begriff ist jedoch irreführend. Die Schweiz ist in die internationale Rechtsprechung eingebunden: Wir akzeptieren Regeln, die auch für andere Länder gelten. Werden diese von einer Regierung missachtet, urteilt ein internationales Gericht darüber. Davon profitieren auch Schweizer Bürgerinnen und Bürger sowie hier ansässige Unternehmen. Dass ein solches Gericht ab und zu auch Urteile fällt, die Personen in der Schweiz betreffen, hat mit Unterdrückung nichts zu tun. Die Schweiz ist im internationalen Vergleich sogar äusserst selten von solchen Urteilen betroffen. Die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte beispielsweise fielen in 98,4 Prozent der Fälle gleich aus wie die zuvor gefällten Urteile der Schweizer Gerichte. Nur in rund 1,6 Prozent der Fälle entschied der Gerichtshof gegen die Schweiz. Die Fälle, in denen die Schweiz nicht Recht bekam, führten im Nachgang oft zu einer Weiterentwicklung der schweizerischen Rechtsprechung.

Internationale Gerichte, denen sich die Schweiz angeschlossen hat

- **Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Strassburg**

1950 wurde die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) ins Leben gerufen, um einen Mindeststandard an Rechten für alle Menschen in Europa zu gewährleisten. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg wacht über deren Einhaltung. Auch die Schweizerinnen und Schweizer profitieren von diesem Schutz und können sich notfalls darauf berufen. Die EMRK trug auch dazu bei, dass die Schweiz 1974 endlich das Frauenstimmrecht einführte. Dieses war nämlich eine Voraussetzung für den Beitritt zur Menschenrechtskonvention. Jeder der 47 Staaten, die die EMRK unterzeichnet haben, stellt einen Richter in Strassburg. Die Schweiz ist sogar doppelt vertreten: Sie stellt Helen Keller als Vertreterin der Schweiz und Carlo Ranzoni als Vertreter von Liechtenstein. Bis Ende 2013 hat der EGMR 5611 Beschwerden gegen die Schweiz behandelt. Rund 98,4 Prozent davon wurden abgewiesen.

- **Internationaler Gerichtshof (IGH) in Den Haag**

Bereits 1948 hat die Schweiz den IGH anerkannt – das wichtigste Gericht der Vereinten Nationen. Es kann bei Rechtsstreitigkeiten zwischen Staaten angerufen werden, falls alle betroffenen Parteien seine Zuständigkeit anerkennen. Die Schweiz war bislang in zwei Verfahren verwickelt. Der letzte Fall (2006) betraf eine später zurückgezogene Klage der Dominikanischen Re-

publik, weil einem Staatsangehörigen in Genf die Anerkennung des Diplomatenstatus verweigert worden war. Der IGH besteht aus 15 Richtern, die durch die UNO-Generalversammlung gewählt werden.

- **Internationaler Strafgerichtshof (IStGH) in Den Haag**

Der IStGH ist unter dem Eindruck der Genozide im ehemaligen Jugoslawien und in Ruanda gegründet worden und seit 2002 aktiv. Seine Grundlage ist das sogenannte Rom-Statut – ein internationaler Vertrag, dem mittlerweile 123 Staaten beigetreten sind, darunter auch die Schweiz. Der Strafgerichtshof kümmert sich um Völkerrechtsverbrechen durch Einzelpersonen, wenn ein Staat diese nicht ahnden kann oder will. Darunter fallen Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Alle Vertragsstaaten können Richter für den IStGH nominieren und haben eine Stimme bei deren Wahl.

- **Dispute Settlement Body der WTO**

Die Schweiz ist Mitglied der 1995 gegründeten WTO. Die WTO hat eine eigene Streitschlichtungsbehörde, um Handelskonflikte zwischen Staaten beizulegen. Diese fordert zunächst Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien, nach 60 Tagen kann der anklagende Staat aber die Einberufung eines Expertenpanels verlangen. Der Entscheid des Panels kann vor die ständige Appellationsbehörde der WTO weitergezogen werden. Deren Entscheidung gilt und kann notfalls mit Strafzöllen durchgesetzt werden.

- **Internationales Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID)**

Das ICSID in Washington ist eine Behörde der Weltbank und unterstützt die Beilegung von Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten auf der Basis von Investitionsschutzabkommen. Die Schweiz gehört zu den 150 angeschlossenen Vertragsstaaten. Falls in einem Abkommen so vorgesehen, stellt das ICSID im Streitfall die Regeln und die Infrastruktur für ein Verfahren oder eine Mediation zur Verfügung. Ein Schiedsspruch gilt als letztinstanzliches Urteil und muss unmittelbar umgesetzt werden.

- **Internationaler Seegerichtshof (ISGH) in Hamburg**

Der Seegerichtshof der Vereinten Nationen ist seit 1996 tätig und kann von Staaten, aber auch von Einzelpersonen und Organisationen angerufen werden. Er kümmert sich um die Einhaltung des Seevölkerrechts, beispielsweise um Hoheitsrechte auf den Ozeanen und die Nutzung des Meeresbodens. Die Schweiz ist dem entsprechenden Vertrag 2009 beigetreten. Auch als Binnenland hat sie ein Interesse daran, dass Konflikte um Machtansprüche und die Ausbeutung von Rohstoffen auf dem Meeresgrund friedlich und mit juristischen Mitteln beigelegt werden.

Fragen und Behauptungen zur SBI

Die Schweiz und das Völkerrecht

- **Die kleine Schweiz hat doch nichts zu sagen bei der Ausgestaltung des Völkerrechts. Wieso sollen wir schlucken, was uns andere Staaten aufbrummen?**

Es verhält sich eher umgekehrt: Die kleine Schweiz hat dank der Akzeptanz des Völkerrechts die Möglichkeit, ihre Interessen auf dem internationalen Parkett zu wahren. Wir können in internationalen Organisationen, beispielsweise in der UNO oder der WTO, Staaten auf Augenhöhe begegnen, die uns sonst militärisch wie auch wirtschaftlich überlegen sind. Nicht selten ist es zudem die Schweiz, welche in internationalen Organisationen mit konstruktiven Vorschlägen

Abkommen zum Durchbruch verhilft. Wenn wir nun selber beginnen, am Wert des Völkerrechts zu rütteln, setzen wir diese Möglichkeiten aufs Spiel.

- **Die SBI attackiert nicht das Völkerrecht per se. Aber sie verhindert, dass fremde Richter und Bürokraten darüber entscheiden, was in der Schweiz gelten soll.**

Das steht nicht im Initiativtext. Dort heisst es klar, dass Verträge, die der Bundesverfassung widersprechen, nachverhandelt oder gekündigt werden müssen. Und dass für Schweizer Gerichte in widersprüchlichen Fällen nur noch jene Verträge massgebend sein sollen, die dem Referendum unterstanden. Das lässt wenig Interpretationsspielraum.

- **Andere Länder kennen doch längst ein Vorrecht ihrer Verfassung gegenüber internationalem Recht.**

Ein rechtsvergleichendes Gutachten, das vom Bundesamt für Justiz bei der Universität Zürich in Auftrag gegeben wurde,³ hat das Verhältnis von Landesrecht und Völkerrecht in einer Reihe von Staaten untersucht (DE, FR, UK, USA, IN, SE): Nirgendwo existiert ein starrer Vorrang des Landesrechts. Vielmehr spielen stets in der einen oder anderen Form Abwägungsprozesse eine zentrale Rolle – analog zum bestehenden System in der Schweiz. Und in keinem untersuchten Land wurde eine Systemänderung vorgenommen, wie es die SBI zur Folge hätte. Sie wird von den Gutachtern als äusserst komplex beurteilt und wäre mit hohem bürokratischem Aufwand verbunden. Eine eigentliche Kündigungspflicht für völkerrechtliche Verträge gibt es zudem in keiner anderen Verfassungsordnung.

- **In Deutschland stehen die Grundrechte der Verfassung ebenfalls über dem internationalen Recht. Die SBI fordert nichts anderes.**

Der Vergleich mit Deutschland hinkt gewaltig: Das deutsche Grundgesetz ist – anders als unsere Bundesverfassung – grundsätzlich nicht «verhandelbar». Es enthält eine «Ewigkeitsklausel» als Reaktion auf die Missachtung des Völkerrechts durch das NS-Regime.⁴ Die Hürden für Änderungen sind deshalb sehr viel höher. Damit ist das Völkerrecht gegen widersprechende Verfassungsänderungen sehr gut abgeschirmt. Und Deutschland verfügt über ein starkes Verfassungsgericht, wo Grundrechte – auch wenn sie im Widerspruch zu Bundesgesetzen stehen – jederzeit eingeklagt werden können. In der Schweiz gibt es kein Verfassungsgericht. Das Bundesgericht ist verpflichtet, auch Gesetze zu berücksichtigen, wenn diese im Widerspruch zu verfassungsmässigen Grundrechten stehen. Die SBI-Initianten lehnen die Einführung eines Verfassungsgerichts ab.⁵ Der Vergleich mit Deutschland ist aber auch deshalb nicht zielführend, weil unser Nachbarland im Gegensatz zur Schweiz EU-Mitglied ist, was die Rechtsprechung sehr stark beeinflusst.⁶

- **Für die Einhaltung der Menschenrechte braucht die Schweiz keine völkerrechtlichen Verträge. Wir haben diese Grundrechte wie kein anderes Land in unserer Verfassung verankert. Wo liegt also das Problem?**

Ein globaler Schutz durch Menschenrechte funktioniert nur, wenn alle mitmachen. Natürlich hat

³ www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2010/2263.pdf

⁴ www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-junge-politik-lexikon/161075/ewigkeitsklausel

⁵ Mehr dazu unter: www.unser-recht.ch/wp-content/uploads/2018/05/2018-05-Keller-Zimmermann-SBI-Deutschland1.pdf

⁶ Details im Artikel von Prof. Matthias Mahlmann in der «NZZ» vom 12.09.2018: www.nzz.ch/meinung/selbstbestimmung-im-deutschen-grundgesetz-ld.1415886

die Schweiz alle wesentlichen Menschenrechte in ihre Verfassung aufgenommen. Aber erstens kann diese Verfassung jederzeit mittels Volksabstimmung geändert werden. Und zweitens wäre ein Austritt der Schweiz aus der EMRK und dem Europarat ein ziemlich bedenkliches Signal an andere Länder – auch in Anbetracht der langjährigen humanitären Tradition der Schweiz. Wir sind der Sitz des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) und des UNO-Menschenrechtsrats. Die EMRK ist eine der grossen Errungenschaften der Nachkriegszeit für Frieden, Sicherheit und Demokratie. Es passt nicht zur Schweiz und unseren Schweizer Werten, diese Errungenschaft zu schwächen.

- **Wenn die Schweiz Völkerrecht oder Entscheide des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) nicht umsetzt, ist das kein Problem. Das machen andere Staaten ständig.**

Zunächst ist der offene Konflikt selten. Ausserdem muss man sich vor Augen halten, welche Staaten das sind: Es sind vor allem Länder mit allgemein mangelhaften demokratischen oder rechtsstaatlichen Strukturen, wie beispielsweise Russland oder die Türkei. Das sind keine Vorbilder für die Schweiz mit ihrer direkten Demokratie und ihrer klaren Gewaltenteilung.

Souveränität und «fremde Richter»

- **Die SBI bringt dem Schweizer Volk die Souveränität zurück, weil Bern seit Jahren Volksabstimmungen missachtet, mit dem Völkerrecht als Vorwand. Wieso soll das Volk nicht das letzte Wort haben?**

Das Volk hat in der Schweiz bereits heute das letzte Wort – auch in wichtigen Fragen der Ausenpolitik. Abgesehen von einem kleinen Kernbestand an internationalen Verpflichtungen (z.B. UNO-Pakte I und II), die universelle Gültigkeit haben, kann das Volk in der Schweiz jeden völkerrechtlichen Vertrag kündigen, wenn es das will. Die SVP macht das selbst vor: Mit ihrer neuen Initiative zur Kündigung des Abkommens über die Personenfreizügigkeit. Die SBI hingegen schwächt sogar die schweizerische Souveränität: Sie schwächt die internationale Stellung unseres Landes und verhindert so, dass es seine Interessen glaubwürdig und wirkungsvoll in internationalen Gremien vertreten kann.

- **Immer häufiger bestimmen fremde Richter anstatt das Volk, was in der Schweiz zu gelten hat. Sie dehnen ihre Kompetenzen eigenhändig immer weiter aus.**

Diese Behauptung bezieht sich auf den EGMR in Strassburg, und sie ist haltlos. Denn erstens handelt es sich hier nicht um «fremde Richter»: Jeder der 47 Staaten, die die EMRK unterzeichnet haben, stellt einen Richter oder eine Richterin in Strassburg. Die Schweiz ist sogar doppelt vertreten: Sie stellt Helen Keller als Vertreterin der Schweiz und Carlo Ranzoni als Vertreter von Liechtenstein. Die Unabhängigkeit der Urteile ist jederzeit garantiert. Und zweitens wird die Welt immer komplexer, entsprechend stellen sich auch in Bezug auf die Menschenrechte immer wieder neue Fragen. Bis Ende 2013 hat der EGMR 5611 Beschwerden gegen die Schweiz behandelt. Rund 98,4 Prozent davon wurden abgewiesen; in nur 1,6 Prozent der Fälle entschied der EGMR gegen die Schweiz.

- **Mit einem Rahmenabkommen versucht Bern, am Volk vorbei die Schweiz an die EU zu binden. Die SBI verhindert diesen «schleichenden EU-Beitritt».**

Es wird nie zu einer substanziellen Annäherung an die EU kommen, ohne dass das Volk die Möglichkeit bekommt, darüber an der Urne zu entscheiden. Das war beim Europäischen Wirt-

schaftsraum (EWR) so, bei den Bilateralen I und II, bei den Erweiterungen der Personefreizügigkeit und es wird auch bei einem allfälligen Rahmenabkommen so sein. Alle wichtigen Entscheidungen zum Verhältnis Schweiz-EU sind demokratisch legitimiert. Gemäss SBI müsste die Schweiz aber automatisch Verträge kündigen, die das Volk mehrfach klar gutgeheissen hat, falls nachträglich – durch eine Verfassungsänderung, z.B. aufgrund einer angenommenen Volksinitiative – ein Widerspruch zur Verfassung entsteht. Das ist undemokratisch.

- **Zeigt nicht das neue Waffenrecht für den Schengen- Raum exemplarisch, wie die Schweiz immer häufiger fremde Regeln übernehmen und dafür ihre Traditionen abschaffen muss?**

Nein. Die neue Waffenrechts-Richtlinie zeigt vielmehr auf, dass sich auch die Schweiz bei der Ausarbeitung internationaler Regeln Gehör verschaffen kann. Dank der Mitgliedschaft im Schengenraum war es nämlich möglich, zahlreiche Ausnahmegewilligungen mit der EU auszuhandeln, die unserem Schiesswesen Rechnung tragen. Die Schweiz hat also nicht im Geringssten einfach EU-Regeln unkritisch übernommen.

- **War es nicht die demokratische Selbstbestimmung, welche die Schweiz stark und wohlhabend gemacht hat?**

Die demokratische Selbstbestimmung ist ein hoher Wert und trägt sehr viel zu Stabilität und Wohlstand in der Schweiz bei. Unser Land ist aber keine Insel und war es auch in der Vergangenheit nie. Die im internationalen Vergleich herausragende Stellung der Schweiz in Wirtschaft, Beschäftigung, Bildung, Technologie und vielem mehr wäre ohne intensiven Austausch mit dem Ausland unmöglich. Dafür sind verbindliche völkerrechtliche Verträge essenziell. Unser demokratisches System und unsere internationale Vernetzung mit anderen Ländern gegeneinander auszuspielen, führt deshalb nicht zu tragfähigen Lösungen.

- **Die Schweiz hat ein hohes Mass an Rechtssicherheit. Warum soll die demokratische Selbstbestimmung dieser nun plötzlich gefährlich werden?**

Mit dem heutigen System, das bei Konflikten zwischen Landes- und Völkerrecht auf pragmatische Lösungen setzt, ist diese Gefahr nicht gegeben. Es gibt immer wieder Volksinitiativen, die mit einem oder mehreren der rund 5000 völkerrechtlichen Abkommen der Schweiz nicht hundertprozentig kompatibel sind. Solange der Zweck eines Abkommens damit nicht grundsätzlich infrage gestellt wird, war das bisher nie ein Problem. Das Parlament findet jeweils pragmatische Lösungen, welche sowohl der angenommenen Verfassungsänderung, wie auch den geltenden internationalen Verträgen gerecht wird. Die Initiative schafft den Umsetzungsspielraum ab, indem sie bei jeder kleinen Differenz Nachverhandlungen bzw. die Vertragskündigung verlangt.

Wirtschaftliche Folgen der Initiative

- **Warum betrifft die SBI Wirtschaftsabkommen? Falls diese im Widerspruch zur Bundesverfassung stehen, hatten sie doch gar nie abgeschlossen werden dürfen.**

Tatsächlich darf die Schweiz keine Verträge abschliessen, die ihrer Verfassung widersprechen. Aber unsere Verfassung ist alles andere als in Stein gemeisselt: Mehrmals jährlich stimmen wir über Änderungen ab. Deshalb können Jahre nach einem Vertragsabschluss neue Widersprüchlichkeiten entstehen. Das Freihandelsabkommen mit China wurde zum Beispiel vor Annahme der Masseneinwanderungsinitiative unterzeichnet. Es beinhaltet befristete Freizügigkeitsrechte

für Dienstleistungserbringer, die mit dem neuen Verfassungstext nicht hundertprozentig kompatibel sind. Es besteht ein potenzieller Normenkonflikt, der die Schweiz zu Neuverhandlungen zwingen könnte. Es ist unwahrscheinlich, dass die Chinesen darauf einsteigen werden. In diesem Fall müsste die Schweiz eines ihrer wichtigsten Wirtschaftsabkommen kündigen.

- **Gefährdet die Initiative die bilateralen Abkommen mit der EU?**

Ja. Denn mit der Alpeninitiative (1994) und der Masseneinwanderungsinitiative (2014) wurden Artikel in die Bundesverfassung aufgenommen, die mit dem Landverkehrsabkommen bzw. mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen nicht hundertprozentig kompatibel sind. In beiden Fällen wurde vom Parlament eine vertragskompatible Umsetzung beschlossen. Nimmt man die SBI beim Wort, müssten beide Abkommen neu verhandelt oder gekündigt werden. Gespräche mit der EU zur Personenfreizügigkeit verliefen in letzter Zeit ergebnislos. Eine Kündigung aber würde aufgrund der «Guillotine-Klausel» das ganze Paket der Bilateralen I zu Fall bringen.

- **Es ist die Rede von 600 Wirtschaftsabkommen, die mit der SBI riskiert würden. Ist das nicht Schwarzmalerei?**

Ein Gutachten der Universität Zürich⁷ 9 hat ergeben, dass rund 600 völkerrechtliche Verträge die aussenwirtschaftspolitischen Beziehungen der Schweiz regeln. Rund zwei Drittel davon unterstanden – stets gemäss geltender Praxis – nicht dem Referendum. Als Exportnation sind wir auf dieses Vertragsnetz dringend angewiesen. Die SBI gefährdet es in verschiedener Hinsicht. Einerseits fordert sie Schweizer Richter auf, in widersprüchlichen Fällen nur noch jene Verträge zu berücksichtigen, die dem Referendum unterstanden. Zweitens schreibt die Initiative vor, dass bei Widersprüchen zwischen Vertrag und Verfassung nachverhandelt oder gekündigt werden muss. Für pragmatische, verhältnismässige Lösungen lässt sie keinen Spielraum.

- **Warum soll eine Stärkung der Selbstbestimmung die Schweiz isolieren?**

Die Initiative gefährdet nicht nur bestehende internationale Verträge, sie erschwert auch den Abschluss von neuen Abkommen. Indem die Schweiz die Einhaltung völkerrechtlicher Vereinbarungen quasi unter einen Dauervorbehalt stellt, macht sie sich als Vertragspartnerin unberechenbar und unattraktiv. Hinzu kommt, dass die SBI aus Sicht der Initianten nur der erste Schritt ist: Sie lehnen auch die Schengener Waffenrechtsrichtlinie ab, was zur Beendigung der Schengener Zusammenarbeit führen dürfte. Und sie wollen mit ihrer neusten Initiative die Personenfreizügigkeit mit der EU und damit die Bilateralen I aufkündigen.

⁷ Kaufmann, Christine (2017): Mögliche Auswirkungen der Eidgenössischen Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)» auf ausgewählte wirtschaftsrelevante Staatsverträge: www.economiesuisse.ch/sites/default/files/articles/downloads/GutachtenSBI_EconomieSuisse_2017.pdf