

Sachdokumentation:

Signatur: DS 311

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/311



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.



Die Caritas stellt sich entschieden gegen die Initiative «Schweizer Recht statt fremde Richter» (Selbstbestimmungsinitiative), die verlangt, dass die Schweizerische Bundesverfassung über dem Völkerrecht steht.

Caritas-Positionspapier

Das Völkerrecht schützt unsere Grundrechte

Ein fundamentaler Angriff auf das Völkerrecht

In Kürze: Die Eidgenössische Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter» verlangt, dass die Schweizer Bundesverfassung dem Völkerrecht vorgehen soll. Sie zielt insbesondere auf die Europäische Menschenrechtskonvention und nimmt sogar deren Kündigung in Kauf.

Angesichts der zunehmend globalen Herausforderungen wie Klimawandel und Migration wird das Völkerrecht – also geregelte Beziehungen zwischen den Staaten – immer bedeutender, denn solche Herausforderungen können nur durch ein gemeinsames Vorgehen der Staatengemeinschaft bewältigt werden. Die Schweiz würde mit Annahme der Initiative zu einer unglaublichen Partnerin und könnte internationale Verträge nicht mehr einhalten. Insbesondere die Menschenrechtsverträge stellen für Menschen, die besonderen Risiken und Benachteiligungen ausgesetzt sind, wichtige Schutzinstrumente zur Verfügung. Darum hat die Europäische Menschenrechtskonvention EMRK das Schweizer Rechtssystem gestärkt. Würde sie wegfallen, würden sämtliche Bewohnerinnen und Bewohner in der Schweiz die Möglichkeit verlieren, die in der EMRK verankerten Grundrechte einfordern zu können.

Caritas Schweiz lehnt diese Initiative entschieden ab. Anstatt Selbstisolierung zu proklamieren, soll die Schweiz weiterhin ihren Beitrag an die internationale Staatengemeinschaft leisten und an einer gemeinsamen Weiterentwicklung des Rechts mitarbeiten.

Die am 10. März 2015 lancierte Eidgenössische Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter» der SVP – auch Selbstbestimmungsinitiative genannt – verlangt, dass die Schweizerische Bundesverfassung über dem Völkerrecht steht. Landesrecht soll somit dem Völkerrecht vorgehen, unter dem Vorbehalt der zwingenden Bestimmungen (siehe Kasten «Menschenrechte») des Völkerrechts. Bund und Kantone sollen keine völkerrechtlichen Verpflichtungen eingehen, die der Bundesverfassung widersprechen. Im Fall eines Widerspruchs sollen die völkerrechtlichen Verpflichtungen angepasst werden, nötigenfalls sollen diese sogar gekündigt werden.

Was auf den ersten Blick eher harmlos daherkommt, ist in Wahrheit ein fundamentaler Angriff auf das Völkerrecht und insbesondere auf die Europäische Menschenrechtskonvention EMRK und deren Gerichtshof. Dessen Gerichtsurteile stellen die Initianten zu Unrecht immer wieder als Urteile fremder Richter dar. Die Menschenrechte sind das Fundament des Rechtsstaates und sie geben der Arbeit von Caritas im In- und Ausland ihre spezifische Ausrichtung. Darum will Caritas mit dem vorliegenden Positionspapier aufzeigen, welche grosse Bedeutung das Völkerrecht gerade für ein geografisch kleines Land wie die Schweiz hat und welche negativen Folgen eine Annahme der Selbstbestimmungsinitiative für die Schweiz, aber auch für den Stellenwert der Menschenrechte und für das internationale Rechtssystem insgesamt hätte.

Das Völkerrecht und seine Bedeutung für die Schweiz

Völkerrecht ist internationales öffentliches Recht, welches auf verbindlichen Verträgen beruht, die die Staaten freiwillig untereinander und durch Konsens abgeschlossen haben. Völkerrecht regelt Rechte und Pflichten von Staaten, aber auch von internationalen Organisationen wie der UNO und von Individuen, zum Beispiel im Bereich der Menschenrechte. Die Schweiz ist Mitglied von über 100 internationalen Organisationen (Beispiele sind die UNO, WTO, OECD), und sie hat über 5000 Staatsverträge abgeschlossen.

Je globalisierter die Welt geworden ist, desto bedeutender wurde das Völkerrecht. Es gibt heute kaum noch Politikbereiche – wie Wirtschaft, Arbeit, Soziales, Umwelt –, die nicht zumindest teilweise vom Völkerrecht geregelt sind. Andererseits kommt Völkerrecht aber auch im täglichen Leben zum Tragen, beispielsweise beim grenzüberschreitenden Telefongespräch oder bei einer Zugreise ins Ausland. Als rohstoffarmes Land ist die Schweiz besonders darauf angewiesen, dass ihre internationalen Beziehungen rechtlich geregelt sind. Für die Schweizer Wirtschaft als eine der weltweit am meisten vernetzten ist das internationale Recht existenziell. So fällt denn heute auf Bundesebene mehr als die Hälfte der jährlichen Rechtssetzung nicht mehr auf das Landesrecht, sondern auf das internationale Vertragsrecht.

Menschenrechte

Die Menschenrechte sind die Rechte, die allen Menschen kraft ihrer Menschenwürde zustehen. Bis zum zweiten Weltkrieg wurden die Menschenrechte als innere Angelegenheit der Staaten angesehen. Nach den Gräueln des Dritten Reichs zeigte sich, dass der Schutz der Menschenrechte nur auf rein innerstaatlicher Ebene nicht genügt und dass die Grundrechte der Staatsverfassungen mit internationalen Garantien und Schutzmechanismen ergänzt werden müssen, damit sie auch Bestand haben, wenn der innerstaatliche Grundrechtsschutz versagt. Darum wurde die Entwicklung eines Systems des Menschenrechtsschutzes auf internationaler Ebene zunehmend Gegenstand völkerrechtlicher Verträge, zum Teil auch mit gerichtlichen Durchsetzungsmechanismen. Mit der Verabschiedung des sogenannten Römer Statuts im Jahr 1998 wurde erstmals in der Geschichte ein ständiger internationaler Strafgerichtshof ins Leben gerufen. Zum «zwingenden Völkerrecht» gehören insbesondere: Verbot der Folter, Verbot der willkürlichen Tötung, Verbot der Sklaverei, Verbot der Rassendiskriminierung, die notstandsfesten Garantien des (unkündbaren) UNO-Pakts über die bürgerlichen und politischen Rechte.

Eine eindeutige und scharfe Abgrenzung zwischen Innen- und Aussenpolitik gibt es nicht mehr. Entsprechend wurde 2003 das Staatsvertragsreferendum auf alle Verträge ausgedehnt, die wichtige rechtssetzende Bestimmungen enthalten. Damit sollen die Stimmenden in aussenpolitischen Vorlagen möglichst gleichwertig entscheiden können wie bei innenpolitischen Verfassungs- und Gesetzesänderungen. Dies ist eine entscheidende Änderung gegenüber dem 20. Jahrhundert, als die direkte Demokratie im Wesentlichen auf die Innenpolitik beschränkt war.

Angesichts dieser engen Vernetzung von Völkerrecht und nationalem Recht kann von einer Fremdbestimmung durch internationales Recht, wie von den Initianten behauptet, also keine Rede sein.

Die grosse Bedeutung der UNO-Menschenrechts-Konventionen

Eine zentrale Bedeutung hat das Völkerrecht im Menschenrechtsschutz. Mit der 1948 verabschiedeten «Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte» setzte die Generalversammlung der UNO den Grundstein für einen universellen Menschenrechtsstandard. Fast zwanzig Jahre später folgten die ersten völkerrechtlich verbindlichen Menschenrechtskonventionen: die beiden Menschenrechtspakte über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie über bürgerliche und politische Rechte. Zusammen mit der «Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte» bilden diese beiden Pakte die «Internationale Charta der Menschenrechte». Sie wurden nach und nach durch spezielle Konventionen ergänzt, die entweder ein einzelnes Menschenrecht weiter konkretisieren – beispielsweise die Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation IAO – oder die Rechtsstellung bestimmter Personengruppen schützen, die besonderen Risiken ausgesetzt sind. Dazu gehören die Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, der Diskriminierung der Frau oder für die Rechte des Kindes. Auch die Schweiz hat letztere ratifiziert.

Eine wichtige Rolle in der Durchsetzung und Weiterentwicklung der Menschenrechte nimmt die Zivilgesellschaft ein. Sie prangert Missstände an und macht damit den nötigen Druck auf Regierungen, das Recht einzuhalten und – wo nötig – weiterzuentwickeln. Menschenrechte werden auch in westlichen Ländern verletzt. Sie müssen immer wieder erkämpft und verteidigt werden.

Erste Forderung der Initiative

Landesrecht soll dem Völkerrecht vorgehen.

Die Schweiz hat sich für die automatische Übernahme des internationalen Rechts (Monismus) entschieden, was heisst: Mit Inkrafttreten eines Staatsvertrags ist dieser auch innerstaatlich verbindlich. Internationales Recht muss nicht zuerst in ein Gesetz umgegossen werden, wenn die Norm genügend konkret und bestimmt ist, so dass Private daraus direkt Rechte und Pflichten ableiten und geltend machen können. So verpflichtet beispielsweise Artikel 12 der Kinderrechtskonvention das Gericht dazu, ein Kind bei der Zuteilung der elterlichen Sorge nach seiner Meinung zu befragen. Diese Verpflichtung braucht keine Konkretisierung mehr. Demgegenüber müssen nicht direkt anwendbare völkerrechtliche Normen vom Gesetzgeber konkretisiert werden.

Das Prinzip der automatischen Übernahme von internationalem Recht wurde wesentlich zum Rechtsschutz der einzelnen Person und keinesfalls als Kapitulation vor internationalen Zwängen entwickelt, wie dies von den Initianten suggeriert wird. So kann sich jemand unmittelbar auf einen von der Schweiz ratifizierten völkerrechtlichen Vertrag berufen, wenn die Bestimmungen hinreichend bestimmt und klar sind. In der Schweiz existiert aber auch eine gewichtige Ausnahme von der automatischen Übernahme, der sogenannten «Schubert-Praxis» (siehe Kasten «Die Praxis des Schweizer Bundesgerichts»): Wenn die Bundesversammlung bewusst ein völkerrechtswidriges Gesetz erlassen hat, so ist dieses für das Bundesgericht massgebend.

Die Praxis des Schweizer Bundesgerichts

Grundsätzlich geht Völkerrecht dem Gesetzesrecht (Landesrecht) vor. Ausnahmsweise, wenn die Bundesversammlung bewusst ein völkerrechtswidriges Gesetz erlassen hat, ist dieses (spätere) Gesetz für das Bundesgericht massgebend (Schubert-Praxis). Internationale Menschenrechtsgarantien, wie sie insbesondere die EMRK enthält, gehen jedoch dem Bundesgesetz stets vor.

Verträge müssen eingehalten werden

Die Vertragsparteien eines völkerrechtlichen Vertrags sind zu dessen Erfüllung verpflichtet. Darum kann sich keine Vertragspartei auf ihr innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen. Welches Chaos würde ausbrechen, wenn jeder Staat frei entscheiden könnte, für welche Bereiche das Recht gilt und für welche nicht. Jeder Vertrag gewährt Rechte, schränkt aber auch die Handlungsfreiheit ein. Bei einem Mietvertrag muss die Miete bezahlt werden, der Arbeitsvertrag schränkt die freie Verfügung über die Zeit ein. Die Staaten haben die Freiheit Verträge einzugehen. Bei einem Konflikt zwischen Völkerrecht und Verfassung ist bisher für das Schweizer Bundesgericht der Staatsvertrag massgeblich. Dieser Vorrang ist in der seit 1999 geltenden Bundesverfassung festgelegt. Würde die Verfassung dahingehend abgeändert, dass künftig Landesrecht dem Völkerrecht vorgeht, wäre dies weltweit ein einmaliger Vorgang, in der Verfassung gegenüber der Staatengemeinschaft anzukündigen, dass sich die Schweiz jederzeit die Freiheit herausnehmen kann, Verträge nach eigenem Gutdünken nicht oder nur teilweise einzuhalten.

Zweite Forderung der Initiative

Nur Bundesgesetze und völkerrechtliche Verträge, deren Genehmigungsbeschluss dem Referendum unterstanden haben, sollen für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend sein.

Mit ihrer Forderung, dass nur völkerrechtliche Verträge massgebend sein sollen, deren Genehmigung dem Referendum unterstanden haben, zielen die Initianten vor allem auf die Europäische Menschenrechtskonvention EMRK ab. Sie lehnen insbesondere die Zuständigkeit des zugehörigen Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte EGMR ab, dessen Urteile sie als Urteile «fremder Richter» bezeichnen. Die Schweiz hatte die EMRK 1974 als eines der letzten Länder Westeuropas ratifiziert. Die Frage, ob diese Ratifikation abschliessend vom Parlament entschieden werden könne, führte damals in der Bundesversammlung zu einer intensiven Debatte. Beide Räte lehnten es ab, den Beitritt zur EMRK dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten. Schliesslich genehmigte die Bundesversammlung am 3. Oktober 1973 die Konvention. Damals bestand die Möglichkeit eines fakultativen Referendums für völkerrechtliche Verträge noch nicht. Spätere Änderungen der EMRK in Form von Zusatzprotokollen wurden vom Parlament dann aber jeweils dem fakultativen Referendum unterstellt, obwohl die Verfassung das eigentlich gar nicht vorsah. Ein Referendum wurde jedoch nie ergriffen.

Die Europäische Menschenrechtskonvention garantiert Grundrechte

Die EMRK bildet den zentralen Rahmen einer europäischen Grundwertegemeinschaft, zu deren Werten sich die Schweiz bekennt. Sie garantiert grundlegende Rechte, wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aufgeführt sind. Dabei handelt es sich um Minimalstandards von zentralen Menschenrechten. Diese Werte sind Teil der Schweizer Bundesverfassung.

Die EMRK wird heute weniger als multilateraler Vertrag wahrgenommen, der Verpflichtungen unter den Vertragsstaaten regelt, sondern gilt vielmehr als Garantin des Rechts des Einzelnen, gegen den Staat Beschwerde zu erheben, wenn im eigenen Land alle Rechtsmittel ausgeschöpft sind. Für die Einwohnerinnen und Einwohner jener Staaten, die keine eigene Verfassungsgerichtsbarkeit haben – dies gilt auch für die Schweiz –, ist dies von besonderer Bedeutung. Verfassungsgerichtsbarkeit bedeutet, dass ein Gericht überprüfen kann, ob ein (neues) Gesetz verfassungskonform und somit mit den Grundrechten vereinbar ist.

Der Europäische Gerichtshof macht Korrektur in Einzelfällen

Die Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte hat in der Schweiz zu einer Sensibilisierung der rechtsanwendenden Behörden geführt. Auch der Bundesrat weist in seinen Botschaften regelmässig auf mögliche Verletzungen der Menschenrechte hin. Beispielsweise machte er in seiner Botschaft zur Minarett-Initiative darauf aufmerksam, dass die Initiative sowohl die Religionsfreiheit (EMRK Art. 9, BV Art. 15) als auch das Diskriminierungsverbot (EMRK Art. 14, BV Art. 8) verletze. Es sind denn auch die in den letzten Jahren lancierten Volksinitiativen (Minarett-, Verwahrungs-, Masseneinwanderungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungsinitiative), die in der Schweiz verfassungs- und menschenrechtliche Grenzen überschritten haben. Dies entfachte öffentliche Diskussionen um das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht. Im Zentrum dieser Auseinandersetzungen steht die Kritik an den Befugnissen des EGMR und an einzelnen Urteilen.

Auf besonders grosses Interesse stossen Urteile in ausländerrechtlichen Fällen, bei denen es um das Spannungsfeld zwischen der Schweizer Ausschaffungspraxis und des Anspruchs auf das Privat- und Familienleben geht. Der EGMR, dessen Urteile verbindlich umgesetzt werden müssen, wird jedoch zu Unrecht angeprangert: Zwischen 1974 und 2013 registrierte der EGMR insgesamt 5940 gegen die Schweiz gerichtete Beschwerden. Davon stellte er in lediglich 95 Fällen eine Verletzung der EMRK fest. Somit führten weniger als 1,6 Prozent der Schweizer Beschwerdefälle zu einer Verurteilung, zum grössten Teil wegen verfahrensrechtlicher Fragen. Dank dieser Urteile konnten nationale Gesetzeslücken geschlossen und die Rechtslage in der Schweiz verbessert werden, insbesondere das Recht auf anwaltliche Vertretung, auf eine/n unabhängige/n Richter/in oder auf ein faires Verfahren. Der EGMR behandelt Beschwerden nur, wenn die Betroffenen zuvor mit ihren Anliegen bis an die höchste nationale Instanz gelangt waren, dort unterlagen und in ihrer Beschwerdeschrift genügend detailliert begründen können, warum ihrer Ansicht nach die EMRK verletzt wurde.

Dritte Forderung der Initiative

Im Fall eines Widerspruchs sorgen Bund und Kantone für eine Anpassung der völkerrechtlichen Verpflichtungen an die Vorgaben der Bundesverfassung, nötigenfalls durch Kündigung der betreffenden völkerrechtlichen Verträge.

Diese Forderung bedeutet, dass die Initianten sogar vor einer Kündigung der EMRK nicht zurückschrecken. In der Geschichte des EMRK geschah dies bisher nur ein einziges Mal: Griechenland hatte die Konvention unter dem Militärregime 1969 gekündigt, sie dann aber 1974 wieder ratifiziert. Was würde dieser Schritt der Schweiz bedeuten?

Folgen einer Kündigung der EMRK

Die Schweiz müsste bei einer Kündigung zwingend aus dem Europarat ausscheiden. Dies wäre ein negatives Signal an alle übrigen Mitgliedstaaten des Europarates, und es würde die Verbindlichkeit der EMRK in Frage stellen. Bei einer Kündigung würden überdies über acht Millionen Menschen in der Schweiz den Zugang zu einer zentralen Einrichtung des internationalen Menschenrechtsschutzsystems verlieren, um ihre Menschenrechte bei Bedarf geltend machen zu können. Das schweizerische Recht ist zwar im Moment zum grossen Teil deckungsgleich mit der EMRK, jedoch würde sich die Schweiz von jeglicher Rechtsfortentwicklung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte abkoppeln. Denn die EMRK ist kein statischer Rechtskanon. Der Gehalt ihrer Garantien muss ständig den gewandelten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umständen angepasst werden, um den Bürgerinnen und Bürgern Schutz vor neuen Bedrohungen gewähren zu können. Fragen des Umweltschutzes, der Überwachung des Internets und des Datenschutzes stellten sich noch gar nicht oder in anderer Weise, als die EMRK 1953 in Kraft trat beziehungsweise als die Schweiz ihr vor gut vierzig Jahren beitrug. Die EMRK hat seither den Rechtsstaat Schweiz gestärkt und wichtige Impulse gebracht, beispielsweise für die Unabhängigkeit der Gerichte, für den Rechtsschutz des Einzelnen (Schutz vor ungerechtfertigter Inhaftierung, Humanisierung von Haftbedingungen, Kinder- und Erwachsenenschutzrecht etc.) und für die gerichtliche Praxis. Der Beitritt führte auch dazu, dass ein Katalog der Grundrechte in der heutigen Bundesverfassung verankert ist. Die Möglichkeit, die Grundrechte vor einer neutralen Instanz einzuklagen, ist ein wichtiges Merkmal eines funktionierenden Rechtsstaates. Auch in der Schweiz sind Grundrechte nicht per se garantiert. Eine Mehrheit von Stimmvolk und Ständen kann die Verfassung ändern und somit die in der Verfassung garantierten Grundrechte ändern oder sogar abschaffen. Auch kann das Parlament Gesetze erlassen, welche die von der Verfassung garantierten Grundrechte verletzen.

Die Schweiz wirkt bei der EMRK auch gestaltend mit, etwa durch ihren Einsitz im Richterergremium oder durch ihre Anregungen. So hat die Schweiz zum Beispiel bei der Erarbeitung der europäischen Antifolterkonvention eine massgebliche Rolle gespielt.

Würde die Schweiz, die sich international für die Einhaltung der Menschenrechte stark macht und dieses Bestreben in der Bundesverfassung in Artikel 54 verankert hat, die EMRK kündigen, hätte dies eine verheerende Signalwirkung auf andere Staaten. Sie würde damit signalisieren, dass ihr die Mindeststandards der EMRK zu weit gehen und sie sich nicht mehr der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) unterstellen möchte. Dies wäre eine direkte Einladung an andere Staaten, es ihr gleich zu tun. Es ist nicht auszudenken, welchen Schneeball-effekt dies auslösen könnte. Die Schweiz müsste sich gleichzeitig auch aus dem Europarat verabschieden und könnte an der Gestaltung Europas nicht mehr mitwirken.

Beschränkt das Völkerrecht die Souveränität der Schweiz?

Die SVP-Initianten argumentieren, dass die Schweiz durch völkerrechtliche Verträge und die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte an Souveränität verliere. Souveränität bedeutet jedoch nicht, dass man ohne Rücksicht auf das internationale Umfeld alles tun kann. Souveränität bedeutet vielmehr die Bereitschaft und Fähigkeit, bindende Verpflichtungen eingehen zu können, sich daran zu halten und gestaltend an der Weiterentwicklung mitzuwirken. Es bedeutet, sich angesichts der globalen Herausforderungen aktiv in internationalen Foren zu engagieren und das internationale System zu stärken. Souveränität bedeutet auch, die Schutzpflicht der Bürgerinnen und Bürger in der Schweiz ernst zu nehmen und zu stärken. Die EMRK ist sprichwörtlich Völkerrecht, indem es jeden Einzelnen in Situationen schützt, in der sich viele wiederfinden können: Menschen, die zu lange auf einen Gerichtsentscheid warten müssen oder nicht angehört werden, Journalistinnen, die Fakten aufdecken wollen und daran gehindert werden, oder ein Kind, das seine leibliche Mutter ausfindig machen möchte.

Die Position der Caritas

Caritas setzt sich ein für eine Welt, welche die unantastbare Würde und die Rechte eines jeden Menschen respektiert. Darum stellt sich Caritas entschieden gegen die Initiative «Schweizer Recht statt fremde Richter» (Selbstbestimmungsinitiative), die verlangt, dass die Schweizerische Bundesverfassung über dem Völkerrecht steht und darum völkerrechtliche Verträge im Konfliktfall sogar gekündigt werden sollen. Sie tut dies aus folgenden Gründen:

1. Das Völkerrecht ermöglicht verbindliche Zusammenarbeit in einer globalisierten Welt.

Angesichts der sich rasant verändernden Welt stellen sich zunehmend globale Herausforderungen wie Klimaveränderungen, sich wandelnde Arbeitsbeziehungen und -bedingungen, Migrationsbewegungen, Flucht vor Kriegen und Katastrophen oder nationalistische Bedrohungen. Sie können nur durch enge Zusammenarbeit der Staatengemeinschaft bewältigt werden. Darum sind in der Staatengemeinschaft ausgehandelte völkerrechtliche Regeln wichtiger denn je. Gerade die Schweiz als kleines, rohstoffarmes, aber wirtschaftlich global vernetztes Land ist besonders auf eine internationale Rechtsordnung angewiesen.

2. Das Völkerrecht behebt Rechtsdefizite für Benachteiligte.

Das Völkerrecht stellt für alle Menschen wichtige Schutzinstrumente zur Verfügung. Diese sind vor allem auch wichtig für Personen, die besonderen Risiken und Benachteiligungen ausgesetzt sind. Die entsprechenden Konventionen sind für sie entscheidende Rechtsmittel, sei dies für den internationalen Arbeits- und Sozialschutz, für das Kindesrecht, für Menschen auf der Flucht.

3. Wer Völkerrecht beschädigt, zieht auch nationales staatliches Recht in Mitleidenschaft.

Die Initianten zielen vor allem auf die Europäische Menschenrechtskonvention EMRK und deren Gerichtshof EGMR und dessen Urteile ab, die sie als Urteile «fremder Richter» bezeichnen. Mit ihrer Initiative nehmen sie sogar eine Kündigung der EMRK in Kauf. Die EMRK bildet jedoch den zentralen Rahmen einer europäischen Grundwertegemeinschaft, zu deren Werten sich die Schweiz bekennt. Die EMRK hat denn auch das Schweizer Rechtssystem gestärkt und weiterentwickelt. Da die Schweiz keine Verfassungsgerichtsbarkeit kennt, die Gesetze auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüft, ist der Blick einer aussenstehenden Instanz besonders wichtig. Die EMRK garantiert überdies sämtlichen Einwohnerinnen und Einwohnern in der Schweiz, ihre grundlegenden Rechte einfordern zu können. Diesen Schutz – für viele die letzte Hoffnung – würden sie bei einer Kündigung verlieren.

4. Die Schweiz würde eine unglaubliche Partnerin.

Die Schweiz ist über 5000 internationalen Verträgen freiwillig beigetreten. Würde sie in der Verfassung bestimmen, dass Landesrecht über Völkerrecht steht, würde sie höchst un-

glaubwürdig, könnte sie doch in Fällen, in denen Völkerrecht mit Landesrecht kollidiert, zunehmend internationale Verträge nicht mehr einhalten. Einen zentralen Stellenwert nehmen dabei die Menschenrechtsverträge ein. Die Schweiz würde jeglichen Kredit verspielen – beispielsweise in ihrer internationalen Zusammenarbeit – und könnte nicht bei anderen auf die Einhaltung der Menschenrechte bestehen, wenn sie sich zugleich von der EMRK verabschiedet.

5. Bei Annahme der Initiative gerät die Schweiz erneut in ein aussenpolitisches Schlamassel.

In der Vergangenheit hat die Schweiz immer wieder versucht, den Kopf in den Sand zu stecken und sich internationalen Entwicklungen zu verschliessen – am Ende musste sie dem (internationalen) Druck jeweils dennoch nachgeben, mit wenig Gestaltungsmacht. Im Inland hatte dies zur Folge, dass politische Kreise Forderungen «von aussen» in demagogischer Weise benutzten und für eine Autarkie plädierten, die es nicht gibt, sei dies beim Problem der nachrichtenlosen Vermögenden, wo die Schweiz erst fünfzig Jahre nach Kriegsende einwilligte, das Bankgeheimnis für Untersuchungen über die Rolle der Schweiz in der Nazizeit aufzuheben, oder beim automatischen Austausch von Bankdaten, wo sie nur auf den Druck der G-20 und der OECD reagierte, oder beim Thema Personenfreizügigkeit, wo die Schweiz den unmöglichen Balanceakt vollziehen muss, eine Lösung zu finden, um die Verträge mit der EU nicht zu gefährden. Würde sich die Schweiz nun als anerkannte Autorität im Bereich Menschenrechte abmelden, würde dies ein massiver Bruch in den internationalen Beziehungen bedeuten. Sie würde jegliche Glaubwürdigkeit als Vermittlerin guter Dienste oder als Sitz zahlreicher internationaler Organisationen verlieren.

6. Die Schweiz soll weiterhin an der Rechtsentwicklung aktiv mitarbeiten.

Statt eine vermeintliche Eigenständigkeit zu proklamieren, die es für die Schweiz als höchst globalisiertes Land so längst nicht mehr gibt, kann und muss die Schweiz weiterhin ihren Beitrag an die internationale Staatengemeinschaft leisten und an der Rechtsentwicklung mitarbeiten. Denn die Schweiz gilt in der Umsetzung der Menschenrechte als ein fortschrittliches Land. Eine Kündigung der EMRK würde das europäische und das weltweite Rechtssystem schwächen. Die Menschenrechte, wie sie die internationalen Pakte garantieren, sind nicht fremdes Recht, das es zurückzudrängen gilt, sondern gemeinsames Recht von Verfassungsstaaten.

September 2016

Autorin: Marianne Hochuli, Leiterin Bereich Grundlagen und der Fachstelle Migrationspolitik der Caritas Schweiz

Das Positionspapier steht unter www.caritas.ch/positionspapiere zum Download bereit.



Das Richtige tun
Agir, tout simplement
Fare la cosa giusta

Caritas Schweiz

Adligenswilerstrasse 15
Postfach
CH-6002 Luzern

Telefon: +41 41 419 22 22
Telefax: +41 41 419 24 24
E-Mail: info@caritas.ch

Internet: www.caritas.ch
Postkonto: 60-7000-4
IBAN: CH69 0900 0000 6000 7000 4

Qualitätsmanagementsystem
ISO 9001, Reg.-Nr. 14075
NPO-Label, Reg.-Nr. 22116