



Sarah Suter, MLaw
Juristische Mitarbeiterin der AIHK, Aarau

«Selbstbestimmungsinitiative» im November an der Urne

Obwohl noch nicht einmal die Unterlagen zu den Abstimmungen vom 23. September in die Briefkästen geflattert sind, werfen wir heute bereits einen Blick auf den übernächsten Abstimmungssonntag vom 25. November. Grund dafür ist die sogenannte «Selbstbestimmungsinitiative» der SVP, über welche das Stimmvolk an diesem Termin befinden kann. Die Vorlage hat in den letzten Wochen schon für ordentlich Wirbel gesorgt – wir stellen sie vor.

Die Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)» kam am 6. September 2016 mit 116 428 Unterschriften zustande. Die Initiative wurde von der SVP lanciert und zielt darauf ab, einen klaren Vorrang des Landesrechts im Verhältnis zum Völkerrecht herbeizuführen. Denn nach Ansicht der Initianten gefährdet die aktuelle Praxis die Selbstbestimmung und Unabhängigkeit der Schweiz.

Konkret werfen die Initianten dem Bundesrat und den anderen Parteien im Parlament vor, dass sie sich unter Berufung auf die internationalen Verpflichtungen der Schweiz zunehmend weigerten, angenommene Volksinitiativen wortgetreu umzusetzen. Das Bundesgericht fahre die selbe Schiene und stufe die Bestimmungen des Völkerrechts höher ein als jene der Schweizer Bundesverfassung. Mit der sogenannten «Selbstbestimmungsinitiative» (SBI) wollen die Initianten diese Entwicklung stoppen bzw. umkehren.

Vorrang zugunsten der Verfassung

Konflikte zwischen völkerrechtlichen und landesrechtlichen Bestimmungen sind in der Praxis eher selten. Sie haben ihren Ursprung in aller Regel darin, dass eine Verfassungsänderung oder der Erlass eines Bundesgesetzes mit bereits bestehendem Völkerrecht kollidiert. In vielen Fällen lässt sich ein potenzieller Konflikt aber bereits im Ansatz auflösen, indem die relevante Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung

völkerrechtskonform ausgelegt wird. Die Pflicht zu einer solchen völkerrechtskonformen Auslegung des Landesrechts ergibt sich direkt aus der Bundesverfassung.

Mit der SBI würde diese Auslegungsmethode beschränkt. Nach dem Willen der Initianten soll Artikel 5 der Bundesverfassung nämlich dahingehend angepasst werden, dass die Bundesverfassung künftig *über* dem Völkerrecht steht und ihm im Falle eines Konflikts entsprechend *vorgeht* (vgl. Initiativtext in der grauen Box). Von der neuen Vorrangregel ausgenommen wären lediglich die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts – dazu zählen etwa das Folterverbot oder das Verbot der Sklaverei und der Leibeigenschaft.

Anpassung, nötigenfalls Kündigung

Weiter sieht die SBI mit dem neuen Artikel 56a vor, dass Bund und Kantone im Falle eines Widerspruchs zwischen Bundesverfassung und Völkerrecht für eine Anpassung der völkerrechtlichen Verpflichtungen an die Vorgaben der Bundesverfassung sorgen müssen. Konkret müsste die Schweiz also versuchen, die betreffenden völkerrechtlichen Verträge neu zu verhandeln – und zwar so, dass diese mit den verfassungsrechtlichen

«Auswirkungen auch auf die Gerichte»

Bestimmungen wieder in Einklang stehen. Blieben solche Neuverhandlungen

Darum geht es

Die SBI im Wortlaut

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 5 Abs. 1 und 4

¹ Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht. Die Bundesverfassung ist die oberste Rechtsquelle der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

⁴ Bund und Kantone beachten das Völkerrecht. Die Bundesverfassung steht über dem Völkerrecht und geht ihm vor, unter Vorbehalt der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts.

Art. 56a Völkerrechtliche Verpflichtungen

¹ Bund und Kantone gehen keine völkerrechtlichen Verpflichtungen ein, die der Bundesverfassung widersprechen.

² Im Fall eines Widerspruchs sorgen sie für eine Anpassung der völkerrechtlichen Verpflichtungen an die Vorgaben der Bundesverfassung, nötigenfalls durch Kündigung der betreffenden völkerrechtlichen Verträge.

³ Vorbehalten bleiben die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts.

Art. 190 Massgebendes Recht

Bundesgesetze und völkerrechtliche Verträge, deren Genehmigungsbeschluss dem Referendum unterstanden hat, sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.

Art. 197 Übergangsbestimmungen nach Annahme der Bundesverfassung vom 18. April 1999

12. Übergangsbestimmung zu Art. 5 Abs. 1 und 4 (Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns), Art. 56a (Völkerrechtliche Verpflichtungen) und Art. 190 (Massgebendes Recht)

Mit ihrer Annahme durch Volk und Stände werden die Artikel 5 Absätze 1 und 4, 56a und 190 auf alle bestehenden und künftigen Bestimmungen der Bundesverfassung und auf alle bestehenden und künftigen völkerrechtlichen Verpflichtungen des Bundes und der Kantone anwendbar.

ohne Erfolg, müsste die Schweiz die entsprechenden Verträge nötigenfalls sogar *kündigen*.

Mit dem neuen Artikel 190 der Bundesverfassung hätte die SBI aber auch Auswirkungen auf die Schweizer Gerichte. Heute ist das Völkerrecht (als Ganzes) mitmassgebend für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden. Das bedeutet, dass völkerrechtliche Verpflichtungen grundsätzlich auch dann berücksichtigt werden müssen, wenn sie mit dem Verfassungsrecht in Konflikt stehen. Eine Ausnahme davon existiert mit der sogenannten Schubert-Praxis allerdings in jenen Fällen, in welchen der Gesetzgeber beim Erlass eines Bundesgesetzes bereits eine Völkerrechtsverletzung bewusst in Kauf genommen hatte. Bei Annahme der SBI wären für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden in Zukunft jedoch – neben Bundesgesetzen – *nur noch jene völkerrechtlichen Verträge massgebend, deren Genehmigungsbeschluss dem Referendum unterstanden hatte*. Übriges Völkerrecht – darunter z.B. wirtschaftliche Staatsverträge wie Investitionsschutz- und Freihandelsabkommen – dürfte bei einem Widerspruch nicht mehr angewendet werden.

Abschliessend sieht die SBI eine weitreichende Übergangsbestimmung vor: Die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen sollen nämlich nicht nur auf künftige, sondern auch auf alle bereits bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz anwendbar sein. Eine derartige *Rückwirkung* ist aus rechtsstaatlicher Sicht allerdings kritisch zu würdigen.

Keine Chance bei Bundesrat und Parlament

Der Bundesrat hat die Selbstbestimmungsinitiative ohne Gegenentwurf zur Ablehnung empfohlen. Neben verschiedenen Unklarheiten und Widersprüchen im Initiativtext kritisiert er insbesondere, dass bei Konflikten zwischen Verfassung und Völkerrecht der Weg für pragmatische Lösungen künftig verbaut wäre. Weiter befürchtet der Bundesrat, dass eine Annahme der SBI die Position

der Schweiz im internationalen Umfeld empfindlich schwächen würde.

Der kritischen Haltung des Bundesrats folgte auch das Parlament: Als Erstrat sprach sich der Ständerat gegen die SBI aus; in der Schlussabstimmung versagte er der Vorlage die Unterstützung mit 36 zu 6 Stimmen. Im Nationalrat sorgte die Behandlung der SBI anschliessend für hitzige Diskussionen und einen wahren Redemarathon. Nach rund neunstündiger Debatte verwarf in der Sommersession dann aber auch die grosse Kammer die Initiative deutlich mit 127 zu 67 Stimmen. Ausser der SVP stellten sich alle Fraktionen gegen die Vorlage.

Heisser Abstimmungskampf

Dass der heisse Sommer 2018 nahtlos in einen heissen Abstimmungsherbst übergehen wird, zeigen die harten Bandagen, mit welchen Befürworter und Gegner der «Selbstbestimmungsinitiative» schon Wochen und Monate vor dem Abstimmungstermin kämpften. Der SVP steht eine breite Allianz gegenüber, die mit ihrem «Käse-Spot» medial bereits hohe Wellen geschlagen hat. Die SVP konterte die Breitseite mit einem Video zum Bundesfeiertag und warnte darin davor, das Stimmrecht quasi mit der 1.-August-Rakete auf den Mond zu schiessen. Auch economie-suisse hat sich bereits in die Debatte eingeschaltet: Der Wirtschaftsdachverband sieht durch die SBI rund 600 wirtschaftsrelevante Staatsverträge in Gefahr.

FAZIT

Die Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)» kommt zwar erst am 25. November zur Abstimmung – eines ist aber bereits jetzt klar: Der Abstimmungskampf wird heiss. Der Vorstand der AIHK wird sich im Rahmen seiner Vorstandssitzung von nächster Woche intensiv mit dieser Vorlage beschäftigen. Über die Parole und Argumente des AIHK-Vorstands informieren wir Sie anschliessend auf den gewohnten Kanälen.
