

Verluderung des Rechts

Das Völkerrecht darf die grundsätzliche Souveränität eines Staates nicht beschränken

Bundesrat Christoph hat wieder einmal eine Lawine losgetreten. Und alles verläuft nach dem bekannten Muster: Wie bei dem vom russischen Mediziner Iwan Pawlow beschriebenen konditionierten Reflex stürzen sich tobende Professoren, Journalisten und Experten auf ihn und halten mit ihrer Kritik nicht zurück. Dabei hat Christoph Blocher mit der Aussage, dass das Völkerrecht die Volksrechte und die Souveränität unseres Landes aushöhlten, nur festgestellt, was offenkundig ist, und von niemandem ernsthaft bestritten werden kann.

zac. Der Parteipräsident der SVP des Kantons Zürich, Hansjörg Frei, hat es bereits in seiner Rede anlässlich der Albisgüetli-Tagung vom 19. Januar 2007 festgestellt: „Die 68er haben auf ihrem Marsch durch die Institutionen nun auch die dritte Staatsgewalt in Beschlag genommen.“ Sie haben die Justiz zu einem politischen Instrument umfunktioniert, das sie gezielt zur Erreichung ihrer Ziele einsetzen. Selbst langjährige bewährte Rechtstraditionen wurden im Laufe dieser Entwicklung über Bord geworfen oder fallen einem langsamen Zersetzungsprozess zum Opfer. Konnten wir Schweizer früher noch voller Stolz auf unsere direktdemokratische Tradition, in der das Stimmvolk der Souverän ist, verweisen, sehen wir uns plötzlich mit so bizarren Aussagen konfrontiert, das Volk dürfe eben nicht alles, es müsse sich an die Verfassung – und neuerdings vor allem an das Völkerrecht – halten.

Das Volk darf alles

In einer Demokratie darf jederzeit alles zur Disposition gestellt werden. Sehr bewusst verzichtete der Verfassungsgeber auf materielle Schranken für Volksbegehren. Bestimmungen wie beispielsweise in Deutschland oder in Italien, wonach die Staatsform nicht angetastet werden darf, kennen wir in der Schweiz nicht. Die Bundesverfassung kannte lediglich zwei formelle Anforderungen (Einheit der Form und Einheit der Materie), die eingehalten werden müssen, und die Bundesversammlung war im Falle ihrer Verletzung sehr zurückhaltend, wenn es darum ging, eine Volksinitiative für ungültig zu erklären. Selbst die Initiative „zum Schutz der Moore“ (Rothenthurm-Initiative) und die FA/18-Initiative wurden zur Abstimmung zugelassen, obwohl sie den Grundsatz der „Einheit der Materie“ zumindest arg strapazierten. Und als am 7. Dezember 1992 – einen Tag nach der Ablehnung des EWR – ein Komitee eine Initiative ins Leben rief, die die unverzügliche Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EU forderte, dachte niemand auch nur im Entferntesten daran, das Volksbegehren für ungültig zu erklären, weil es eine Zwängerei darstellt. In einer Demokratie es so etwas eben möglich.

Bundesverfassung mit internationalistischem Einschlag

Seit Annahme der neuen – angeblich bloss nachgeführten – Bundesverfassung sieht die Sache etwas anders aus. Artikel 139 postuliert nämlich als zusätzliches Erfordernis bei Volksinitiativen die Beachtung „zwingender Bestimmungen des Völkerrechts“. Alle die damals vor dieser Bestimmung warnten haben Recht erhalten, und es entpuppt sich als Fehler, dass die SVP den Kampf gegen die neue Bundesverfassung nur halbherzig führte.

Ohne Zweifel ist auch Artikel 139 sehr zurückhaltend anzuwenden, denn erstens geht es um die Frage der Zulässigkeit eines von über 100'000 mündigen Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern unterzeichneten Begehrens und zweitens kann es dem Stimmvolk unter keinen Umständen darum gegangen sein, sich selbst zu entmachten und dem Parlament und den Gerichten die Ermächtigung zu erteilen, mehr oder weniger nach Belieben über die Gültigkeit von Volksinitiativen zu befinden. Die Frage, was zwingendes Völkerrecht ist, bietet genügend Spielraum für eine demokratiekonforme Auslegung, in der das Stimmvolk als Souverän ernst genommen wird.

Der Einfluss des Völkerrechts steht ausser Frage

Dass das Völkerrecht einen direkten Einfluss auf die Demokratie und die demokratischen Prozesse hierzulande hat, kann nicht ernsthaft bestritten werden. Doch von viel grösserer Bedeutung ist die Frage, ob und in welchem Umfang diese Einflussnahme wünschenswert ist. Es ist bemerkenswert, dass ausgerechnet die grössten Internationalisten und EU-Turbos nun so tun, als beruhe Blochers Einschätzung auf Hirngespinnsten. Diese Leute wollen von einer Entwicklung ablenken, die sie zwar innerlich begrüssen, von der sie aber wissen, dass sie das Schweizervolk korrigieren wird, wenn es darüber erst einmal ins Klare gesetzt worden ist.

Verträge sind einzuhalten. Wer einen Vertrag eingeht, schränkt sich in gewisser Weise – freiwillig und in vollem Bewusstsein der Konsequenzen – in seinen eigenen Rechten ein. Das ist das Normalste auf der Welt. Ebenso selbstverständlich ist, dass die Verletzung vertraglicher Vereinbarungen Folgen hat. Was für Privatpersonen selbstverständlich ist, gilt auch für Kantone oder Staaten. So bestimmt beispielsweise Artikel 3 BV, dass Kantone souverän sind, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und analog dazu bestimmt Artikel 5, dass Bund und Kantone das Völkerrecht zu beachten haben.

Souveränität nicht preisgeben

Wie sieht es aber aus, wenn ein Staat bewusst und im Wissen um allfällige Konsequenzen gegen Völkerrecht verstösst? Was ist die Souveränität eines Staates noch wert, wenn er dieses Recht preisgibt? Im so genannten „Schubert-Urteil“ vom 2. März 1973 sprach sich das Bundesgericht zwar für einen grundsätzlichen Vorrang des Völkerrechts aus, stellte dabei aber folgenden Grundsatz auf: Besteht zwischen einem (älteren) Staatsvertrag und einem (jüngeren) Bundesgesetz ein Widerspruch, so ist das Bundesgericht ausnahmsweise an das Bundesgesetz gebunden, wenn der Gesetzgeber beim Erlass des Bundesgesetzes bewusst in Kauf genommen hat, dass das von ihm erlassene Landesrecht dem Völkerrecht widerspricht. Das muss natürlich erst Recht für Volksinitiativen gelten.

Das Bundesgericht lässt die Abweichung vom Völkerecht also ausdrücklich zu, und es würde darum im Grunde genügen, Artikel 5 BV dahingehend auszulegen, dass die Beachtung des Völkerrechts keine sklavische Unterwerfung sein darf. Die Schweiz wird als treuer Vertragspartner weltweit geschätzt. Ihre Vertragstreue steht ausser Zweifel. Als souveräner Staat muss sie sich jedoch auch das Recht vorbehalten, eigene Wege beschreiten zu können.