

Die «Selbstbestimmungsinitiative» ist ein Kind der Empörung

Gastkommentar
von OLIVER DIGGELMANN

Die Selbstbestimmungsinitiative ist ein Kind der Empörung. Als das Bundesgericht 2012 den «Aus-schaffungsartikel» der Verfassung entschärfte, indem es sich bei dessen Anwendung als an die EMRK gebunden erklärte, sahen manche nur den unverfrorenen Angriff auf die Volksrechte: Schon wieder werden einmütig an der Urne erfolgreichen Volksbegehren nachträglich die Zähne gezogen, diesmal durch die Justiz!

Erosion und Hochzonedruck

Im letzten Vierteljahrhundert häuften sich Erfahrungen rechtlicher oder faktischer Grenzen der Volksrechte. Auf beiden Seiten des politischen Spektrums. Die «Alpeninitiative» zum Schutz des Berggebietes, vor 24 Jahren angenommen, wurde in zentralen Punkten nie umgesetzt, weil sie für die Schweiz wichtigen europäischen Vereinbarungen zum Transitverkehr widersprach. Bei der «Massen-einwanderungsinitiative» verzichtete das Parlament auf eine wortgetreue Umsetzung, weil dies mit den bilateralen Verträgen nicht vereinbar gewesen wäre und wohl das Ende des Binnenmarkt-zugangs bedeutet hätte.

Wäre am 23. September die «Fair Food»-Initiative für umweltfreundlich und fair produzierte Lebensmittel angenommen worden, so hätte eine den Initiativtext ernst nehmende Umsetzung WTO-Recht verletzt. Man könnte noch das halbe Dutzend Initiativen nennen, die offen oder zumindest möglicherweise mit internationalen Menschenrechtsgarantien kollidierten. Worum es mir hier geht, sollte deutlich geworden sein: In allen diesen Fällen ist der Gebrauch der Volksinitiative belastet. Man kann sie zwar ergreifen, aber etwas «funktioniert nicht».

Sollte das Instrument der Verfassungsinitiative nicht gerade ermöglichen, jederzeit auf im Prinzip jede politische Sachfrage zuzugreifen, und zwar ohne Umwege über Parlament und Regierung? Sollte ein Verfassungsartikel deshalb nicht Vorrang vor völkerrechtlichen Normen geniessen, anstatt durch diese relativiert zu werden? Die Selbstbestimmungsinitiative reagiert letztlich auf ein diffuses Gefühl von Ohnmacht, für das die Befürworter mal diesen und mal jenen verantwortlich machen: mal die EU, mal das Völkerrecht, zuweilen das Bundesgericht und regelmässig auch das angeblich elitäre Parlament.

Hauptursache solcher Ohnmachtsgefühle ist aber, allgemein gesprochen, ein struktureller Druck zur «Hochzoning der Politik» auf höhere Politik-ebenen. Die Technikentwicklung und die freie Marktwirtschaft waren und sind dabei die beiden Haupttreiber. Durch den technischen Fortschritt vergrössert sich die Reichweite menschlicher Handlungen und damit der Bestand an grenzüberschreitenden Sachverhalten. Folge ist ein laufender

Hauptursache solcher Ohnmachtsgefühle ist ein struktureller Druck zur «Hochzoning der Politik» auf höhere Politikebenen.

Bedarf an Lösungen «auf höherer Ebene» und damit eine steigende Zahl völkerrechtlicher Verträge und internationaler Organisationen.

Der zweite Treiber, die «DNA» der Marktwirtschaft, drängt in neue Räume, wo grösseres Wachstum lockt. Die Geschichte seit dem Zweiten Weltkrieg ist zum guten Teil eine Geschichte der Integration von Wirtschaftsräumen mittels völkerrechtlicher Verträge. Die Schweiz beteiligt sich daran oft «defensiv», um Nachteile infolge von Zusammenschlüssen Dritter aufzufangen. Die Beteiligung an der Gründung der Efta 1960 war motiviert durch die Entstehung der EWG drei Jahre zuvor, und auch der geplante Beitritt zum EWR und später der Abschluss der bilateralen Verträge waren letztlich Reaktionen auf die Schaffung des europäischen Binnenmarkts. Als Katalysator solcher Internationalisierungsschübe wirken oft ökonomische Krisen, grosse Schadensereignisse oder Kriege.

Sie machen Einsichten in die Dringlichkeit kooperativer Lösungen unter veränderten Politik-

bedingungen zuweilen unausweichlich. So «erzeugen» moderne Formen von Terrorismus Verträge über Datenaustausch, und Umweltkatastrophen stehen am Anfang gemeinsamer Präventionsanstrengungen. In die Zukunft weitergedacht: Ein weltweiter Ausfall des Bankensystems wegen Cyberattacken wäre ein plausibler Beginn griffiger internationaler Regulierung und Kontrolle des Internets. All diese Entwicklungen ziehen Druck und manchmal Zwang nach sich, die niemanden freuen und schon gar nicht die staatliche Demokratie. Die Ohnmachtserfahrungen bei den Volksrechten stehen damit in unmittelbarem Zusammenhang.

Empörung als Ratgeber

Empörung kann als Reaktion auf Ohnmachtsgefühle nicht überraschen. Oft geht sie allerdings Hand in Hand mit heiklen kompensatorischen und am Ende mehr symbolischen Demonstrationen von Handlungsmacht und Selbstbewusstsein, und zwar typischerweise dort, wo noch reale Handlungsspielräume bestehen. Die staatliche Demokratie, die feierlich in ihre Verfassung schreibt, dass für sie immer noch gilt, was sie selbst beschliesst – und dass sie dies auch durchsetzen wird, handelt ähnlich wie der unter Anpassungs- und Leistungsdruck leidende Büroangestellte, der zu Hause bei Frau und Kindern ein hartes Regime aufzieht, keinen Widerspruch duldet und beim Abendessen grimmig über seinen Vorgesetzten herzieht. Ausgeblendet wird ein Grundsachverhalt der heutigen Welt: die substantielle, zwar langsame, aber doch stetig fortschreitende Immobilisierung der staatlichen Demokratie infolge Hochzoning von Politik.

Das Phänomen ist in seiner Dimension nicht leicht erkennbar und facettenreich. Eine Rolle spielt zunächst, dass die «Entscheidungsinstanz» des einzelnen Staates beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge unvermeidbar stets geringer sein wird als bei der Binnenrechtsetzung. Bei der Ausarbeitung oder allfälligen Anpassung völkerrechtlicher Verträge ist der Staat auf die Kooperation seiner Vertragspartner angewiesen, inhaltlich und zeitlich, während er die eigenen Gesetze jederzeit alleine ändern kann. Fundamentale völkerrechtliche Verträge sind faktisch petrifiziert. Die Grundprinzipien des WTO-Rechts, die Uno-Charta, das Binnenmarktrecht und auch die materiellen Garantien der EMRK stehen fest. Jenseits dieser Begrenzungen staatlicher Demokratie durch das Völkerrecht selbst erzeugen auch informelle Regulative eine ähnliche Wirkung.

Die Regelwerke des Basler Ausschusses über Bankenaufsicht und die OECD-Standards zum Datenaustausch sind Beispiele. Wir könnten das Holdingprivileg oder das Bankgeheimnis theoretisch autonom wieder einführen, praktisch aber ist diese Möglichkeit wertlos. Internationaler Druck, erzeugt etwa durch Steueroasen-Listen oder Entzug freiwillig gewährter Vorteile wie der Anerkennung der Schweizer Börsenregulierung, kann auch bei informellen Regulativen Anpassungszwang erzeugen. Keine Demonstration von Selbstbewusstsein und Handlungsmacht kann diese komplexen Veränderungen wieder einfangen. In diesem Licht betrachtet erinnert die Grundidee der Selbstbestimmungsinitiative – dass die Volksrechte gefälligst «wieder» zuoberst zu stehen haben – ein wenig an das auf dem Tisch tanzende Kind, das darauf vertraut, beim Herunterfallen schon aufgefangen zu werden.

Gegner und das Unvermeidliche

Nicht bloss bei Befürwortern der Selbstbestimmungsinitiative ist der Umgang mit dem Anpassungsdruck ein neuralgischer Punkt. Manche Initiativgegner reagieren auf das hochgradig ambivalente Phänomen der Internationalisierung mit einer Art Überidentifikation mit dem wohl Unabänderlichen. Das Internationale wird als das von vornherein Bessere und Gute dargestellt, während Sorge um Einbussen bei der staatlichen Demokratie im Ruch blosser Taktik einer reaktionären Agenda erscheint. Als existierte kein Gefühl eigener Ohnmacht, wo die Internationalisierung doch auch eigenen Anliegen zuweilen harte Grenzen setzt.

Dass das Internationale sektoriell und oft prekär organisiert ist, die Koordinationsprobleme immens sind und dass selbst die leistungsfähigste Organisation zum Schutz der Menschenrechte nur eine Ergänzung zum staatlichen Schutz bieten kann, scheint alles Nebensache. Teilweise lebt hier eine Lesart des Internationalen wieder auf, die ihre Wurzeln in den Verheerungen des Ersten Weltkriegs hat. Staat und Souveränität wurden damals für die Linke zu Gegnern des Fortschritts schlechthin. Die Schaffung internationaler Menschen-

rechte nach dem Zweiten Weltkrieg liess das Völkerrecht zu einer Art generell gerechtem Korrektiv zum latent gefährlichen Staat werden. Die Linke bringt in der Debatte über die Selbstbestimmungsinitiative jene rebellische innere Stimme barsch zum Schweigen, die sie als Kritikerin der Globalisierung leitet. Auch diese ist vom Völkerrecht mit ins Werk gesetzt.

Die sofortige Erklärung der Initiative zur «Anti-Menschenrechte-Initiative» führte zudem zum Rückzug auf vertraute und auch etwas bequeme Konfliktlinien: die Verteidiger der Menschenrechte gegen jene der Souveränität. Abgesehen davon, dass dieses gewissermassen einvernehmliche «Framing» den Initianten wie ein Geschenk vorgekommen sein muss, zwang es zu eige-

Rigide Rangfixierungen, wie sie die Initiative in die Verfassung schreiben will, haben stets etwas Über- oder Unterschiessendes.

ner Unredlichkeit. Man musste die Idee eines Vorrangs der Verfassung gegenüber Völkerrecht als extrem und abwegig bezeichnen, obschon ein solcher Vorrang im internationalen Vergleich keineswegs aussergewöhnlich ist.

Das eigentliche Problem der Schweiz ist die freisinnige Schöpfung der Verfassungsinitiative ohne grundrechtliche Schranken von 1891. Man ging damals davon aus, dass Initiativtexte nur sehr allgemein formuliert würden und das Parlament die Möglichkeit zu einer abwägenden Konkretisierung erhalte. Es sollte anders kommen. Auch beim Vorwurf der Impräzision des Initiativtexts werden versteckt die Finger gekreuzt. Jede Juristin und jeder Jurist weiss, dass Verfassungsnormen typischerweise Spielräume offenlassen. Das schrille Heraufbeschören apokalyptischer Szenarien im Fall einer Annahme erklärt sich wohl teilweise dadurch, dass einem mit manch eigenem Argument nie ganz wohl war. Auch wenn stimmen mag, was die politischen Strategieberater so ermüdend wie phantasiefrei wiederholen – dass man mit einfachen Botschaften «arbeiten» muss: Richtig werden sie dadurch nicht.

Spielräume im 21. Jahrhundert

Die Selbstbestimmungsinitiative steht quer zu den Entwicklungen der Zeit und wird keines der hinter ihrer Entstehung stehenden Probleme lösen. Die stete Zunahme des Völkerrechts in vormalig rein innerstaatlichen Politikdomänen bedeutet grössere Wahrscheinlichkeiten von Kollisionen völkerrechtlicher Verpflichtungen mit Landesrecht, die «Koordinationsfrage» wird noch anspruchsvoller werden. Rigide Rangfixierungen, wie sie die Initiative in die Verfassung schreiben will, haben in diesem Kontext stets etwas Über- oder Unterschiessendes. Für jede staatliche Demokratie unserer Zeit stellt sich aber früher oder später die Frage, wie sie sich zu den beschriebenen Substanzeinbussen verhalten will.

An schmerzhaften Fragen wird auf Dauer kein Vorbeikommen sein: Welche demokratische Legitimation ist für den interdependenten Industriestaat des 21. Jahrhunderts, nüchtern betrachtet, überhaupt realistisch? Wie kann man ein funktionierendes Staatswesen erhalten und weiterentwickeln, in dem die autonomen Entscheidungsmöglichkeiten gegenüber blosser Mitsprache auf internationaler Ebene an Boden verlieren? Wie muss sich die Schweiz organisieren, um ihre durchaus vorhandenen internationalen Spielräume nutzen zu können?

Politik ist im Alltag ein Handwerk des Kleinteiligen. Wird die Schweiz sich den anspruchsvolleren Fragen nur zuwenden, wenn Krisen sie dazu zwingen? Ein anderer Weg wäre an sich denkbar, auch wenn er derzeit als unwahrscheinlich erscheint. Voraussetzung wäre vor allem ein uneitler und kluger Blick auf die Realität eigener Wirkungsmacht. Also durchaus selbstbewusst – allerdings im Sinne von sich seiner selbst und seiner Grenzen bewusst.

Oliver Diggelmann ist Professor für Völker- und Staatsrecht an der Universität Zürich. 2018 erschien von ihm «Völkerrecht. Geschichte und Grundlagen mit Seitenblicken auf die Schweiz» (Verlag Hier und Jetzt, Baden).

Die direkte Demokratie stärken

Gastkommentar
von RENÉ ROCA

Die Initiative «Schweizer Recht statt fremde Richter» formuliert einen verfassungsrechtlichen Grundsatz, der jedem Demokraten einleuchtet. Die Verfassung des eigenen Landes ist die Grundlage des rechtsstaatlichen Wirkens gegen innen wie gegen aussen.

Als Teil des Souveräns schliesse ich keinen völkerrechtlichen Vertrag ab, der der eigenen staatlichen Verfassung widerspricht. Dass unser Bundesgericht diesen Grundsatz seit geraumer Zeit nicht mehr vollumfänglich beachten will, ist der Grund der Initiative.

Die Gewaltenteilung ist neben der Volkssouveränität seit der europäischen Aufklärung eine zentrale Grundlage eines demokratischen Rechtsstaates. Im Jahre 2012 vollzog das schweizerische Bundesgericht einen folgenreichen Paradigmenwechsel, indem es festhielt, zukünftig das Völkerrecht über das schweizerische Landesrecht, sprich die Bundesverfassung, zu stellen.

Das Bundesgericht hält fest: «Besteht ein echter Normkonflikt zwischen Bundes- und Völkerrecht, so geht grundsätzlich die völkerrechtliche Verpflichtung der Schweiz vor; dies gilt selbst für Abkommen, die nicht Menschen- oder Grundrechte zum Gegenstand haben.»

Ohne Diskussion und eidgenössische Abstimmung missachtet das Bundesgericht damit das Gewaltenteilungsprinzip und stellt sich selbstherrlich über das Volk, das Parlament und die Regierung.

Altbundesrat Arnold Koller bezeichnet die letzte Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 noch heute als «blosse Nachführung». Namhafte Juristen prophezeiten aber bereits kurz nach der knappen Annahme der neuen Bundesverfassung, dass nun bezüglich unseres Staatswesens «kein Stein auf dem anderen bleiben» werde.

Artikel 5 der geltenden Bundesverfassung besagt: «Bund und Kantone beachten das Völkerrecht.» Nirgends wird beschrieben, was man genau

Der schweizerische Bundesstaat hat seit seinem Bestehen die Menschenrechte und das Völkerrecht nicht nur beachtet, sondern gefördert.

unter Völkerrecht zu verstehen hat, nie gab es eine Aufklärung zum Verhältnis der Bundesverfassung zum Völkerrecht oder eine Debatte dazu.

Selbstherrlich will uns nun der Richterstand vorschreiben, wie der Artikel 5 BV ausgelegt werden soll. Das Ziel ist, die Schweiz internationalen, teilweise ideologisch bestimmten Normen zu unterwerfen. Alles nur Nachführung?

Der schweizerische Bundesstaat hat seit seinem Bestehen die Menschenrechte und das Völkerrecht nicht nur beachtet, sondern gefördert.

Dass die Selbstbestimmungsinitiative die Menschenrechte gefährde, ist eine absurde Behauptung. Die Initiative stellt im Gegenteil das rechtmässige Verhältnis von Landesrecht und Völkerrecht wieder her. Diese Diskussion ist nötig und konkretisiert endlich den erwähnten Artikel 5 unserer Bundesverfassung.

Die ganze Entwicklung zum schweizerischen Bundesstaat wäre nicht möglich gewesen ohne die Beachtung und Umsetzung der Menschenrechte, auch wenn nicht alles von Anfang an perfekt war und das Frauenstimm- und -wahlrecht viel zu spät eingeführt wurde.

Die Menschenrechte waren bis zur letzten Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 allenfalls einzeln erwähnt, aber nicht insgesamt aufgezählt. Das hiess nicht, dass sie nicht Grundlage des Staatswesens waren, sie waren gewissermassen «implizit» Teil der Verfassung. Damals wussten das die Staatsrechtler, und das Bundesgericht legte dementsprechend Verfassung und Gesetze aus.

René Roca ist Historiker, Gymnasiallehrer und Leiter des Forschungsinstituts direkte Demokratie.