

Politische Klärung tut not

*Die SVP will keineswegs die Rechtsordnung in der Schweiz umstürzen.
Das Gegenteil ist der Fall. Von Christoph Blocher*

Noch am 12. Oktober 2013 sprach die NZZ von einem «spürbaren Unbehagen gegenüber dem Bundesgericht», weil sich die Richter in Lausanne «zu einseitig an der Europäischen Menschenrechtskonvention orientieren und dem Landesrecht zu wenig Gewicht beimessen». Verwiesen wurde auf einen Entscheid von 2012 zur Ausschaffung eines kriminellen Mazedoniers, wonach die EMRK gegenüber der Bundesverfassung Vorrang genieße. Die NZZ urteilte abschliessend, es sei zu begrüßen, «wenn sich die Politik in die Diskussion einschaltet und um eine Klärung der strittigen Punkte besorgt ist». Tatsächlich ist die Frage, wem das Bundesgericht in erster Linie verpflichtet ist – Parlament und Volk oder dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) –, letztlich keine rechtliche, sondern eine politische. Darum hat die SVP kürzlich einen Initiativtext vorgelegt, der die Streitfrage, ob die Bundesverfassung oder das Völkerrecht im Fall eines Widerspruchs vorgehe, durch den Souverän im Sinne des Vorrangs der Bundesverfassung beantworten will.

Den Reaktionen nach zu urteilen, hätte man meinen können, die SVP habe damit einen ungeheuerlichen Tabubruch begangen und sie wolle sich von den Menschenrechten verabschieden. Dies ist mitnichten der Fall. Denn zum einen bleibt das zwingende Völkerrecht der Verfassung übergeordnet (was im Initiativtext an zwei Stellen ausdrücklich gesagt wird), zum anderen garantiert unsere Bundesverfassung die Menschenrechte. Immerhin: Auch über den konkreten Inhalt der Menschenrechte muss ohne Scheuklappen öffentlich diskutiert werden können. Unter Hinweis auf die Menschenrechte kann fast alles begründet werden. Dass der vom EGMR betriebene Menschenrechtsschutz einige seltsame Blüten getrieben hat, anerkennen sogar die Gegner der SVP-Initiative.

Ohne Not und gründliche Auseinandersetzung hat das Bundesgericht die fundamentale Frage, wer die oberste rechtsetzende Gewalt im Staat ist, im Sinne des Völkerrechts und vor allem der Rechtsprechung des EGMR beantwortet. Die seit den letzten Wochen zu hörende Behauptung, die geltende Bundesverfassung habe die strittige Frage längst im Sinne des Vorrangs des Völkerrechts geklärt, geht aber fehl. Hier lohnt sich ein Blick auf die staatsrechtlichen und politischen Debatten der letzten Jahrzehnte. So hielt der Bundesrat 1954 in seinem Bericht zur Rheinau-Initiative fest: «Das allgemeine Völkerrecht hat (...) nicht in dem Sinne den Vorrang vor dem Verfassungsrecht der Einzelstaaten, dass diese nicht die Befugnis hätten, in ihrer Verfassung etwas anzuordnen, was nicht dem Völkerrecht gemäss ist.» Auch eine während Jahren massgebliche Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz und der damaligen Direktion für Völkerrecht aus dem Jahre 1989 ging eindeutig nicht von einem Vorrang des Völkerrechts aus. Damit übereinstimmend wurde die vom Berner Staats- und Völkerrechtler Walter Kälin vorgeschlagene Formulierung «Völkerrecht bricht Landesrecht» bewusst nicht in die Ende der neunziger Jahre totalrevidierte Bundesverfassung aufgenom-

men. In der Botschaft zur Bundesverfassung wurde 1996 vielmehr festgehalten, das Verhältnis Landesrecht - Völkerrecht sei «politisch beladen». Darum sei «bewusst darauf verzichtet worden, die Streitfragen betreffend das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht im Rahmen der Nachführung zu klären». Artikel 5 Absatz 4 der Bundesverfassung spricht darum lediglich davon, dass das Völkerrecht zu «beachten» sei. So unklar diese Formulierung ist, so klar ist, dass damit kein Vorrang des Völkerrechts festgeschrieben wurde.

Von 1848 bis weit in die 1990er Jahre gab es in Lehre und Praxis kaum Zweifel, dass die Bundesverfassung den Staatsverträgen bzw. dem Völkerrecht vorgehe. Die bedeutenden Zürcher Staatsrechtslehrer Zaccaria Giacometti und Fritz Fleiner hielten in ihrem Standardwerk zum Schweizerischen Bundesstaatsrecht fest: «Gleich den Bundesgesetzen müssen sich die Staatsverträge des Bundes im Rahmen der Bundesverfassung halten, dürfen also z. B. nicht die Freiheitsrechte beeinträchtigen.» (Diese Sorge ist mit Blick auf die Freiheitsbeschränkungen, die die Übernahme von EU-Recht mit sich bringt, heute so berechtigt wie damals.) Auch Ulrich Häfelin und Walter Haller äuserten sich in ihrem «Bundesstaatsrecht» der 1980er Jahre in aller Deutlichkeit: «Die Bundesverfassung, einschliesslich die ungeschriebenen Freiheitsrechte, steht in der Normenhierarchie auf einer höheren Stufe als die Staatsverträge. Ihr gebührt der Vorrang gegenüber den Staatsverträgen.» Es kann also keine Rede davon sein, dass die SVP mit ihrem Initiativtext «Extremistisches» oder «Brandgefährliches» verlangt. Der Vorrang der Bundesverfassung bildete vielmehr bis vor wenigen Jahren für Gelehrte, Richter, Politiker und Volk eine kaum bestrittene Selbstverständlichkeit.

Dahinter stand und steht die Überzeugung, dass das Volk und damit die Menschen, die von den Entscheiden betroffen sind, der beste Entscheidungsträger im Staat sind. Das Volk ist nicht unfehlbar, aber es entscheidet mit Augenmass, sachbezogen und oft viel weitsichtiger als Politiker, die sich vor allem um ihre Wiederwahl sorgen. Das wusste der Staatsrechtler Zaccaria Giacometti, als er schrieb, die Demokratie sei die beste Hüterin der Menschenrechte. Die Ansicht, dass über Volk und Ständen niemand steht, war dementsprechend unbestritten. Es ist also nicht die SVP, die die Rechtsordnung in der Schweiz umstürzen will. Im Gegenteil: Sie will die heimliche Umkehr, den leisen Umsturz der Rangordnung zwischen Verfassung und Völkerrecht rückgängig machen. Zumindest aber will die SVP mit ihrer Initiative eine Klärung des Verhältnisses zwischen Bundesverfassung und Völkerrecht herbeiführen. Denn diese grundlegende Frage ist, wie die NZZ richtig bemerkte, durch die Politik, also in der Schweiz durch Volk und Stände als oberste rechtsetzende Instanz, zu beantworten, nicht durch Politiker, Professoren oder Richter.

.....
Christoph Blocher ist Vizepräsident der SVP Schweiz. Er war 1977 bis 2003 und 2011 bis 2014 Nationalrat und 2003 bis 2007 Bundesrat der

Schweizerischen Eidgenossenschaft und Vorsteher des Eidgenössischen
Justiz- und Polizeidepartements.