

«Schweizer Recht statt fremde Richter – Selbstbestimmungsinitiative»

*«...die Stärke des Volkes
sich misst am Wohl der Schwachen»*
Präambel, BV

Freiheit und Souveränität sind nie absolut!

Sozialethische Überlegungen zur Selbstbestimmungsinitiative

1. Das Anliegen

Die im August 2016 eingereichte Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)» kommt im November dieses Jahres, einen Monat vor dem 70. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, zur Abstimmung vor das Volk. Die Initiantinnen und Initianten fordern, das Verfassungsrecht dem Völkerrecht vorzuordnen, der Verfassung widersprechende völkerrechtliche Verträge anzupassen und nötigenfalls zu kündigen. Schliesslich sollen völkerrechtliche Verträge, die nicht per Referendum zustande gekommen sind, ihre Geltung für die Rechtsprechung verlieren.

Bundesrat und Parlament haben die Volksinitiative ohne Gegenvorschlag abgelehnt. Zahlreiche zivilgesellschaftliche Verbände, auch namhafte Juristinnen und Juristen, politische Parteien und kirchliche Kreise haben sich rasch nach Einreichung der Initiative bei der Bundeskanzlei entschieden dagegen ausgesprochen. Sie kritisieren die Initiative als Angriff auf menschenrechtliche Standards und Institutionen und verweisen auf die negativen Folgen für die Schweiz vor allem in ihren Aussenbeziehungen und die Widersprüchlichkeit des Anliegens.

Initiantinnen und Initianten der Initiative wollen, dass die Schweizer Stimmbürger in der Schweiz das letzte Wort haben. Als Souverän sollen sie bestimmen, was in der Schweiz oberstes Recht ist und nicht «fremde Richter». Die wichtigsten Begriffe in der Begründung der Initiative sind «Freiheit» und «Souveränität». Diese werden nachfolgend unter sozial-ethischen Gesichtspunkten näher beleuchtet.

2. Menschenrechte sichern die Freiheit aller

Das Recht allein bietet keine hinreichende Gewähr für Gerechtigkeit. Das gesprochene Recht kann ein Mittel zu mehr Gerechtigkeit sein, Recht und Gerechtigkeit sind aber nicht deckungsgleich. Nicht selten steht das Recht in einer gewissen Spannung zu empfundener oder begründeter Gerechtigkeit. Die Schweizer Verfassung ist sich dieser Spannung bewusst, sie schaut deshalb zunächst auf das Wohl der Menschen und wendet sich erst danach den eigenen Rechten, den Fragen von Nation, Staat und Recht zu. Diese Reihenfolge stellt das *Wohl aller Menschen* in den Mittelpunkt, das Recht ist ein Instrument, das im Dienste des Wohls aller steht. Nur wenn das Recht alle Gesellschaftsmitglieder, also auch die Schwächsten und Minderheiten, dazu befähigt, von ihrer Freiheit Gebrauch zu machen, kann eine Gesellschaft eine freie genannt werden. Freiheit und Gerechtigkeit bemessen sich nämlich nicht an den eigenen Möglichkeiten und Chancen, sondern daran, ob sie das Wohl der anderen Person fördert, gerade dann, wenn sie zu einer Minderheit oder zu den Schwächsten einer Gesellschaft gehört.

Die Menschenrechte im Allgemeinen konkretisieren dieses Wohl aller Menschen über die verfassungsrechtliche und staatliche Gesetzgebung hinaus. Sie bieten letztlich den Schutz, den eine rein staatliche Ordnung nicht geben kann, weil sie an Mehrheitsentscheide gebunden ist. Die Menschenrechte formulieren Rechte zum Schutz der Freiheit aller Bürgerinnen und Bürger, nicht nur von Mehrheiten. Diese umfassen nicht nur die Schutzrechte des zwingenden Völkerrechts, wozu auch die Initiantinnen und Initianten der Initiative stehen (z. B. Verbot von Folter, Sklaverei, Völkermord etc.), sondern auch die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Freiheitsrechte. Nur in diesem Zusammenspiel der unterschiedlichen Rechtsansprüche können Freiheit und Wohl aller umfassend gesichert werden. So können sich europäische Bürgerinnen und Bürger an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte EGMR wenden, wenn sie sich von der staatlichen Rechtsprechung ihres eigenen Landes nicht gerecht beurteilt fühlen. Der EGMR hat in der Vergangenheit beispielsweise Urteile in Fragen des Namensrechts, der Verjährung von Rechtsansprüchen (Asbestopfer) und des Schutzes von Minderheiten gefällt. Diese Fragen wurden zuvor von Schweizer Gerichten anders beurteilt.

Das formale Demokratieprinzip schützt die berechtigten Anliegen von Minderheiten nicht. Blosser Mehrheitsentscheidungen kennen keinen Minderheitenschutz, sie fragen lediglich nach mathematischen Mehrheiten, ohne die berechtigten Anliegen der Minderheit angemessen zu würdigen. Rechenoperationen aber kennen keine Gerechtigkeit. Hier garantieren die Menschenrechte die Freiheit und das Wohl aller, indem sie die formalen demokratischen Verfahren an elementaren Grundrechten ausrichten. Diese Bereicherung des eigenen Rechts wird durch die Selbstbestimmungsinitiative infrage gestellt. Bei einer Annahme würden die menschenrechtlich bewährten Rechtsansprüche von uns allen eingeschränkt. Es wäre ein Verlust an Freiheit und Souveränität für uns alle.

3. Der souveräne Souverän braucht unabhängige Rechte

Eine Bevölkerung gilt grundsätzlich dann als souverän, wenn sie nur solchen Gesetzen unterworfen ist, die sie sich selbst – direkt oder indirekt – gegeben hat. Die «fremden Richter» werden von den Initiantinnen und Initianten der Selbstbestimmungsinitiative als Angriff auf die eigene nationalstaatliche Souveränität dargestellt, weil das eigene Recht quasi gewaltsam anderem Recht und fremden Richtern unterstellt würde. Diese Darstellung ist aber aus mehreren Gründen nicht überzeugend. Zum einen ist bei allen Entscheiden des EGMR in Strassbourg, die die Schweiz betreffen, immer eine Schweizer Richterin oder ein Schweizer Richter beteiligt. Zum anderen haben Staaten in einem souveränen Akt den Menschenrechten als *Grundlage* ihrer eigenen Gesetzgebung und Rechtsprechung zugestimmt. Souverän ist ein Souverän also dann, wenn er die souverän getroffene Zustimmung zu den Menschenrechten konsequent in eigenes Recht übernimmt. Werden die Menschenrechte unterschiedlich interpretiert oder nur bestimmte Rechte in eigenes, nationales Recht inkorporiert, wird ausserdem der universelle Charakter der Menschenrechte infrage gestellt.

Echte Souveränität im Interesse aller unterlässt es also, die Grundlagen des eigenen Rechts infrage zu stellen, weil allein die demokratischen Rechtssetzungsverfahren (Mehrheitsentscheide) mit einer umfassenden Souveränität in zweifacher Weise kollidieren. Erstens steht in der Schweiz ein zunehmender Teil der Bevölkerung unter einem Recht, an dessen Zustandekommen er nicht beteiligt war. Wir sprechen hier von dem grossen Teil der Bevölkerung der nicht stimmberechtigt ist: Ausländer und alle unter 18 Jahren. Zweitens ist der Souverän nicht identisch mit der jeweiligen Abstimmungsmehrheit, die über die Annahme oder Ablehnung eines Gesetzes entscheidet. Der eigentliche Souverän ist die ganze Bevölkerung und nicht nur die Seite der Abstimmungsgewinnerinnen und -gewinner. Das Demokratieprinzip unterläuft als rein mathematische Formel in gravierender Weise das Souveränitätsprinzip, nach dem jede einzelne Person zu ihrem Recht kommen soll. Für eine Minderheit, die um ihr Recht gebracht wird, ist es letztlich unerheblich, ob sie ein autoritäres Regime oder eine Mehrheit um ihr begründetes Recht bringt. Um einer Reduzierung der Souveränität der Bevölkerung auf eine Souveränität von Abstimmungsmehrheiten zu begegnen, haben Bundesverfassung und «Souverän» mit den Menschenrechten ein starkes normatives Regulativ in ihr Rechtssystem eingebaut. Dieses Regulativ gilt es im Interesse echter Souveränität, also im Interesse aller und jeder und jedes einzelnen zu verteidigen.

Souveränität ist also stets eine bedingte, wie bereits die ersten Worte der Bundesverfassung «Im Namen Gottes, des Allmächtigen» zum Ausdruck bringen. Die neuzeitliche Idee der Demokratie kann nicht abgelöst werden von ihrer kulturgeschichtlichen Verankerung: Weil Gott der alleinige Herr über die Schöpfung und jedes Geschöpf ist, kann kein menschlicher Herrscher diesen Anspruch über Menschen erheben. Die Demokratie wendet diesen Grundsatz ins Profane, wenn sie die willkürliche Herrschaft von Menschen über Menschen zurückweist. Dabei hat sie den aus der biblisch-christlichen Tradition übernommenen Anspruch Gottes säkularisiert und auf die Ansprüche der einen Menschheitsfamilie übertragen. Sie tritt an die Souveränitätsstelle, die in der Kirche allein Gott vorbehalten ist. So unterschiedlich diese Verhältnisse auch sind, sie stimmen darin überein, dass die Herrschaft von Menschen über Men-

schen zum Wohle aller Menschen kategorisch begrenzt werden muss. Hier zeigt sich die eigentliche Stossrichtung der Selbstbestimmungsinitiative: Sie verteidigt nicht das Souveränitätsprinzip, sondern will dieses in der Konsequenz auf ein blosses Mehrheitsprinzip reduzieren. Wohin das führen kann und was dabei auf dem Spiel steht, zeigen nicht nur die Vorkommnisse in Chemnitz, sondern auch all die populistisch-chauvinistischen Entwicklungen in vielen anderen Ländern: Mit «Wir sind das Volk»-Parolen rechter Parteien und Gruppierungen und im Namen einer gefühlten und herbeigebrüllten Mehrheit werden Rechtsstaat, Demokratie und Menschenrechte infrage gestellt. Minderheiten, Flüchtlinge und Andersdenkende müssen weichen.

4. Fazit

Menschen können ihre Rechte, insbesondere die Menschenrechte, nur dann in Anspruch nehmen, wenn sie ihnen als Bürgerinnen und Bürger von ihrem Staat garantiert werden. Menschenrechte, die nur auf dem Papier stehen, sind bloss Formeln ohne Relevanz für die konkrete politische Realität. In diesem Sinn müsste die Selbstbestimmungsinitiative mit Blick auf das formulierte Ziel «Erhaltung und Wiedergewinnung von Freiheit und Souveränität» - und gegen ihre eigene Absicht - in die Forderung münden: Die Schweiz muss die menschenrechtlichen Bestimmungen und Verträge so in ihr Recht übernehmen und integrieren, das niemand mehr genötigt wird, «fremde Richter» anzurufen, um zu ihrem oder seinem Recht zu kommen. Bis dahin können heute die Menschenrechte und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zum Wohl der souveränen Bevölkerung in der Schweiz beitragen. Souverän und Politik in der Schweiz haben es selbst in der Hand, ein solches Rechtssystem zu schaffen.

Die Selbstbestimmungsinitiative führt also gerade nicht zu mehr Freiheit und Selbstbestimmung, sondern zu mehr Fremdbestimmung von Abstimmungsgewinnern über -verlierer und gesellschaftliche Minderheiten. Sie zeigt umgekehrt zugleich, welche Initiativen zum Wohl des souveränen Souveräns in der Schweiz wirklich nötig wären.

Fribourg, 04.10.2018

Wolfgang Bürgstein, Generalsekretär Justitia et Pax

(10'534 Zeichen inkl. Leerzeichen)