

**Janiak** Claude (S, BL):

Gemäss der Initiative, die wir heute beraten, sitzt der Feind - so schrieb es Kathrin Alder am vergangenen Donnerstag in der "NZZ" - an der Allée des Droits de l'Homme in Strassburg und spricht Recht. Weil die Richter des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zunehmend die Souveränität unseres Landes bedrohten, bestehe angeblich Handlungsbedarf.

Meiner Meinung kann keine Rede davon sein, dass in der Bevölkerung ein breiter Missmut bzw. das Gefühl besteht, wir hätten es im Verhältnis zum Völkerrecht mit einem Problem zu tun, das uns Schweizerinnen und Schweizern tagtäglich umtreibt, beschäftigt und Probleme bereitet. Ich kann mich nicht erinnern, dass dieses Thema beim Sorgenbarometer je eine Rolle gespielt hätte. Herr Kollege Engler, die Tatsache, dass jemand eine Initiative eingereicht hat, ist für mich noch kein Beweis dafür, dass ein Problem besteht. Wir haben schon zahlreiche Initiativen hier in diesem Saal gehabt, die wir alle einhellig abgelehnt haben, weil wir eben nicht davon ausgingen, dass ein Problem besteht.

Es gibt eine breitangelegte Front gegen diese Initiative, und sie steht bereits. Die Wirtschaft ist dagegen. Die Wissenschaft ist dagegen. Diejenigen, die bei der Erarbeitung der Revision der Bundesverfassung vom 18. April 1999 dabei waren, erkennen keine verfassungsrechtliche Blackbox. Menschenrechtsaktivisten sind dagegen, die Zivilgesellschaft ist dagegen. Ich möchte den menschenrechtlichen Diskurs in den Vordergrund stellen, weil er für mein Staatsverständnis zentral ist, und ich möchte auf die Frage des Gegenentwurfes eingehen.

Die Schweiz ist den Menschenrechten verpflichtet. Sie darf für sich in Anspruch nehmen, ein Vorbild zu sein in einer Zeit, da diese auch in Mitgliedstaaten des Europarates zur Disposition stehen. Despoten unterschiedlicher Sorte hebeln sie tagtäglich aus. Wir sind überdies Depositarstaat der Genfer Konventionen, der essenziellen Komponente des humanitären Völkerrechts. Beginnen wir an den entsprechenden Garantien zu ritzen, dann haben wir ein Problem.

Bezüglich der Schweiz hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in wenigen Fällen eine Verletzung der Konvention festgestellt. In rund 1,6 Prozent aller Fälle soll das gemäss den Unterlagen, die wir erhalten haben, der Fall gewesen sein. Natürlich gibt es auch Urteile des Gerichtshofes, die nicht oder nur schwer nachvollziehbar sind. Als Anwalt habe ich die gleiche Erfahrung gemacht bei Urteilen des Bundesgerichtes, des kantonalen Obergerichtes und erstinstanzlicher Gerichte. Die juristische Literatur ist voll von Kritiken an Gerichtsurteilen aller Instanzen. Das ist juristischer Alltag. Es wäre mir aber nie in den Sinn gekommen, gleich das ganze Rechtssystem infrage zu stellen, weil ich über ein Urteil frustriert war. Zudem sind ja auch Bestrebungen im Gang, die erreichen wollen, dass der Gerichtshof sich um die wirklich elementaren Grundrechtsfragen kümmert und seine Kognition sicher nicht erweitert, sondern reduziert.

Die Schweiz ist, wie erwähnt, in Strassburg ganz selten unterlegen. Meist betraf das Verletzungen des Rechtes von Individuen auf ein faires Verfahren. Ist es ein Affront, dass wir aus aktuellem Anlass eine klare gesetzliche Grundlage schaffen müssen für Observationen von Versicherten? Ich meine klar nein: Wir sind aufgerufen, Klarheit zu schaffen. Es ist eben nicht so, dass der Gerichtshof unter dem Titel der Menschenrechte Versicherungs betrüger schützt, wie der Vater der Initiative, Herr Kollege Vogt, gestern in der "Basler Zeitung" schrieb. Der Gerichtshof hat lediglich eine explizite gesetzliche Grundlage für entsprechende Observationen verlangt.

Wenn wir zurückblicken, stellen wir fest, dass Schweizer Bürgerinnen und Bürger der EMRK einige Errungenschaften verdanken, wenn es darum geht, sich gegen Behördenwillkür zur Wehr zu setzen. Das sollte doch ein Anliegen derer sein, die für sich reklamieren, die einzigen wirklichen Volksvertreter zu sein! Ein prominentes Beispiel ist die erst vor 40 Jahren - vor 40 Jahren! - eingeführte Rechtsweggarantie bei administrativen Versorgungen. Heute wird ja viel über die Kesb gelästert. Die heutigen Artikel 450ff. ZGB bzw. die ehemaligen Artikel 397a bis 397f aufgrund des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1978 über die fürsorgerische Freiheitsentziehung - das ist also noch nicht so lange her - mussten eingeführt werden, weil die Schweiz verurteilt worden war, da Menschen bis in die Siebzigerjahre ohne richterliche Beurteilung "versenkt" werden konnten. Die Verdingkinder und die seither erfolgte Aufarbeitung eines dunklen Kapitels lassen grüssen. Oder denken Sie an das heute unbestrittene Prinzip der Waffengleichheit im Strafverfahren, das aufgrund von Urteilen aus Strassburg erreicht werden konnte und das den einen oder die andere davor bewahrt hat, unschuldig verurteilt zu werden! Einen Frontalangriff auf die EMRK dürfen wir uns nicht leisten: Sie ist Garantin elementarer Rechte von Bürgerinnen und Bürgern und ist nicht zum Schutz staatlicher Organe da.

Ihre Kommission für Rechtsfragen hat sich intensiv mit der Initiative beschäftigt. Sie hat nicht nur die Initianten angehört, sondern auch eine prominente Auswahl von Vertretern aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Und wir haben uns auch detailliert mit der Frage befasst, ob der Initiative ein Gegenentwurf gegenübergestellt werden soll. Ich habe bereits erwähnt, dass eine breite Front gegen die Initiative besteht. Sie besteht aber auch gegen einen Gegenentwurf. Ich beschränke mich auf die Ausführungen von zwei Vertretern der Wissenschaft, zum einen auf meinen Vorgänger als Ständerat meines Kantons, den ehemaligen Ständerat und Ständeratspräsidenten René Rhinow, zum anderen auf Professor Bernhard Ehrenzeller, der sich im Vorfeld der Beratungen einen Gegenentwurf hatte vorstellen können.

René Rhinow hat uns noch einmal in Erinnerung gerufen, wie es 1999 zur aktuellen Fassung von Artikel 5 Absatz 4 der Bundesverfassung gekommen ist. Der damals neu eingeführte Absatz 4, wonach Bund und Kantone das Völkerrecht zu beachten haben, sollte nach einhelliger Auffassung die vorherige Praxis, also die vorher während Jahrzehnten entwickelte Praxis von Parlament, Bundesrat und Bundesgericht, in einer Kurzfassung zum Ausdruck bringen. "Beachten" heisst im positiven Sinn, dass das Völkerrecht bei Konflikten grundsätzlich vorgehen soll, dass aber die Schubert-Praxis

weitergeführt werden kann. Im negativen Sinn heisst es, dass in der Verfassung keine fixen Vorrangregeln aufgestellt werden, ausser zum Vorrang des zwingenden Völkerrechts. Offene und umstrittene Fragen sollen nicht durch zusätzliche Verfassungsnormen beantwortet werden, sondern weiterhin der Praxis überantwortet werden können. Professor Ehrenzellen, der, wie ich bereits gesagt habe, schon im Vorfeld unserer Debatte öffentlich erklärt hatte, dass er sich vorstellen könne, dass man einen Gegenentwurf mache, ist zusammenfassend zum Schluss gekommen, dass "weit überwiegende Gründe" für die heutige Lösung sprechen: "Es ist staatspolitisch klug, den rechtsetzenden und den rechtsanwendenden Behörden den ihnen aufgrund ihrer Funktion zustehenden Spielraum für eine pragmatische Interessenabwägung, für differenzierende Lösungen im spannungsreichen und komplexen Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht zu belassen. Wir sind damit in den wenigen Konfliktfällen im Ergebnis nicht schlecht gefahren."

Nur noch ein paar Worte zum Gegenentwurf, der eben auch problematisch ist: Er wirft heikle Auslegungsfragen auf. Was heisst Völkerrecht? Für die Schweiz sind vor allem Verträge relevant. Bedeutet also Abweichung eine Kompetenz zu Vertragsverletzungen mit allen völkerrechtlichen Konsequenzen? Sind auch die Urteile des EGMR gemeint und auch die Schiedsgerichte gemäss den von der Schweiz angenommenen Verträgen? Wenn sich das Völkerrecht weiterentwickelt, bezieht sich die Abweichung nur auf den Stichtag der ausdrücklichen Abweichung oder auf eine noch unbekannte Rechtslage? Was gehört zu den Menschenrechten? Was bedeutet "ausnahmsweise", was heisst "ausdrücklich"?

Die Einführung einer Abweichungskompetenz durch eine Teilrevision der Verfassung erhält ein besonderes politisches Gewicht. Es wäre ein Signal nach aussen, dass die Schweiz nicht unbedingt gewillt ist, die Vertragstreue hochzuhalten. Für die Schweiz ist die internationale Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit aber von herausragender Bedeutung, gerade auch im wirtschaftlichen Sektor. Schlussendlich kann man sich fragen: Was ändert sich eigentlich mit dem Gegenentwurf gegenüber heute? Und würde dieser Gegenentwurf dazu führen, dass die Initiative zurückgezogen würde? Ich bin überzeugt, dass sie nicht zurückgezogen würde, weil sich eben gegenüber heute gar nicht sehr viel änderte. Der Gegenentwurf besagt: Der Gesetzgeber erhält eine normative Carte blanche zur völkerrechtswidrigen Legiferierung - die hat er ja eigentlich heute schon. Der Rechtsanwender ist grundsätzlich an Völkerrecht gebunden. Auch das entspricht eigentlich der geltenden Rechtslage. Dem Rechtsanwender wird ausnahmsweise ein Vorrang des Landesrechts im Einzelfall vorgeschrieben, wenn er zum Schluss kommt, eine Abweichung durch das Parlament erfülle die Kautelen nach Artikel 190 Absatz 2, was gegenüber dem aktuellen Rechtszustand eher eine Abschwächung der Schubert-Praxis sein dürfte. Die Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichtes im Bereich der Menschenrechte wird verfassungsrechtlich bestätigt. Das ist auch nichts Neues. Ich kann mir nicht vorstellen, dass die Initiative aufgrund dieses Gegenvorschlages zurückgezogen würde.

Aber am Schluss geht es mir gleich wie Herrn Kollege Vonlanthen. Es stellt sich die

Frage, ob eine für Laien schwer verständliche Verfassungsänderung, die heikle Auslegungsfragen aufwirft, und die am geltenden Rechtszustand kaum etwas ändert, den politischen Aufwand rechtfertigt. Ich wünsche auch allen viel Vergnügen, die diese dann auf einem Podium erklären müssten. Ich kann mir auch ein paar Landbeizen vorstellen, wo ich das machen müsste. Dieses Vergnügen möchte ich mir eigentlich ersparen. Insgesamt stelle ich fest: Ich sehe keinen Handlungsbedarf, und ich glaube, dass der Gegenentwurf - auch taktisch - falsch ist. Wir haben eine Front gegen diese Initiative. Sie ist breit. Sollen wir jetzt diese Front schwächen? Tun Sie das bitte nicht, empfehlen Sie die Initiative zur Ablehnung, und treten Sie auch nicht auf den Gegenentwurf ein!