



# Ohne Menschenrechte wird die Demokratie **diktatorisch!**

Der KAB-Sozialtag 2015 prüfte die Auswirkungen einer SVP-Initiative, welche einen Mehrheitsentscheid über alles stellen will. *Aufzeichnungen: Theo Bühlmann*

Diskussionsmarktplatz am KAB-Sozialtag mit Giuseppe Nay (Mitte unten).

Dossier-Bilder: Theo Bühlmann

«Wir stellen unsere Freiheit in Frage, wenn wir das tun. Und die Initiative rennt offene Türen ein, wenn sie in der Bundesverfassung festschreiben will, sie sei unsere höchste Rechtsquelle; das ist *selbstverständlich* so.»

Ginge aber die Bundesverfassung dem Völkerrecht *vor*, würde die Schweiz aufhören, in der Staatengemeinschaft ein vertrauenswürdiger Vertragspartner zu sein. Keine Vertragspartei kann mit inneren Prozessen die Nichterfüllung eines Vertrags rechtfertigen. Der Referent zeigte auch auf, wie sinnwidrig es ist, gegen Völkerrecht zu votieren, um seine Souveränität oder Neutralität zu verteidigen: Denn beide macht das Völkerrecht ja gerade geltend und sichert sie gegenüber Drittstaaten. Unser Land hat also «allen Grund, weiterhin auf das Völkerrecht zu setzen. Es würde mit der SVP-Initiative «den Ast absägen, auf dem wir sitzen». Es ist das Völkerrecht, das die Freiheit der Schweiz, wie wir sie hochhalten, garantiert».

Zentralpräsident Xaver Vogel sowie Sozialinstitutsleiter Thomas Wallimann-Sasaki begrüßten im Pfarreizentrum Goldau (SZ) zum bereits 30. KAB-Sozialtag. Eine rekordverdächtig grosse Zahl an Teilnehmenden erwartete hochinteressiert die Ausführungen zu einem Spannung verheisendem Tagungsthema: «Volksrechte um jeden Preis?» Es ist brisant, weil im Raum eine Initiative «Schweizer Recht geht fremdem Recht vor» steht, die von der SVP im August angekündigt und im Oktober beschlossen, aber noch nicht bei der Bundeskanzlei eingereicht worden ist. Die Initiative greift zwei Grundpfeiler unserer Demokratie an: Das Völkerrecht und die Menschenrechte.

> Es ist das Völkerrecht, das die Freiheit der Schweiz, wie wir sie hochhalten, garantiert. <

## **Völkerrecht: «Ast nicht absägen, auf dem wir sitzen!»**

Der erste Referent, Alt-Bundesgerichtspräsident Giuseppe Nay, kam schnell zur Hauptfrage: Was regelt ein friedliches Neben- und Miteinander als Staat(en) – und was sichert uns die Freiheit als einzelne Personen? Als eine der wichtigsten Grundlagen tun dies das Völkerrecht und in Anbindung daran die Menschenrechte, antwortete Nay.

Und er erklärte, das Völkerrecht sei (mit Ausnahme des zwingenden Völkerrechts) *Vertragsrecht* und beruhe auf internationalen Abkommen. «Es gibt kein Weltparlament und keine Weltregierung, die es festlegen oder durchsetzen könnten – weder der Sicherheitsrat noch die Vollversammlung der UNO haben eine solche Funktion.» Das Völkerrecht wurde also keineswegs «von aussen aufgezwungen», sondern ist wie bei jedem andern Staat auch für die Schweiz erst durch Vertrags-Unterzeichnung und -Ratifizierung in Kraft getreten. So ist das Völkerrecht zum verbindlichen *Schweizer Recht* geworden. Es ist *kein fremdes* Recht, wie die SVP-Initiative suggeriert, betonte Giuseppe Nay in seinem Vortrag. Es gebe keine ausländische Instanz, die ein solches Recht schaffen würde, sondern es existiert nur, wenn wir es weiterhin als *unseres* verstehen und beachten. Es sei falsch und ein Widerspruch in sich, das Völkerrecht anzugreifen, um unsere Freiheit zu verteidigen – das Gegenteil trifft zu:

## **Menschenrechte erhalten die Demokratie**

Und was sichert uns unsere Freiheit als Individuen? Es sind die Grundrechte unserer Verfassung und die in der europäischen Menschenrechtskonvention garantierten Menschenrechte (wie beispielsweise persönliche Freiheit, Schutz des Familienlebens, Religionsfreiheit, Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit), betonte Giuseppe Nay. «Die Grund- und Menschenrechte sichern die Werte, die für unser Zusammenleben in gegenseitigem Respekt wichtig sind. Diese Werte müssen besonders in einer direkten Demokratie von der Zivilgesellschaft gelebt werden, soll diese funktionieren und das Gemeinwohl aller sichern.»

Respekt und Achtung sollten eigentlich selbstverständlich sein, erklärte der Referent, sind es aber immer weniger in einer Politik, die mit populistischen Kampagnen und Schlagworten Misstrauen und Ängste schürt und speziell Ausländer, Asylbewerber und auch anerkannte Flüchtlinge pauschal verunglimpft und ihnen Rechte abspricht. «Gegen eine solche Politik *wirken* die Menschenrechte», sagte Giuseppe Nay mit Nachdruck: «Anstand und Achtung kann kein Staat uns aufzwingen, es braucht gesellschaftliche Kräfte, die sie hochhalten. Ein geregeltes menschliches Zusammenleben muss notwendigerweise so aufgebaut werden, dass *alle* daran teilnehmen können, auch beim Aufbau der Demokratie. Mit dem Ziel, allen Menschen die gleichen Rechte zu sichern.» Das sei zentral wichtig, damit eine direkte Demokratie funktioniert – Menschenrechte gehören untrennbar zu ihr. «Wenn die Stimmberechtigten Volksrechte missbrauchen, um Unrecht zu schaffen, indem einzelne Gruppen der Gemeinschaft *anders* behandelt werden, schlägt sie einen Weg ein, der letztlich zur Diktatur führt.»

## **Etikettenschwindel**

Giuseppe Nay erklärte, dass die im Raum stehende Volksinitiative «Landesrecht vor Völkerrecht» die Bundesverfassung *verklaustriert* dahin abändern würde, dass die Europäi-

Fortsetzung Seite 8





Fortsetzung von Seite 7

sche Menschenrechtskonvention nicht mehr massgebend wäre für die Gerichte. Damit könnten neue Bundesgesetze über Volksinitiativen Grund- und Menschenrechte aufheben, ohne dass wir uns davor vor Gerichten wehren könnten. Und der Referent zieht als Fazit: «Vom Völkerrecht und von der Europäischen Menschenrechtskonvention Abstand nehmen zu wollen bedeutete daher für die Schweiz nicht nur, sich aus der Staatengemeinschaft zu verabschieden, sondern auch den gerichtlichen Schutz der unsere Freiheit begründenden Grund- und Menschenrechte aufzugeben.» Das würde daher nicht, wie vorgegaukelt, unsere Freiheit als Staat und dessen Bürger sichern, sondern höhle die uns teuren persönlichen Freiheitsrechte aus!

Bild: «Marktplatz» mit Otfried Höffe und KAB CH-Präsident Xaver Vogel (rechts).

werden will. Sonst ist explizit zu sagen, dass die Kündigung entsprechender Verpflichtungen verlangt ist.

- Bei einer völkerrechtswidrigen Volksinitiative wird in getrennter Abstimmungsfrage über die Kündigung der völkerrechtlichen Verträge abgestimmt.
- Noch vor Unterschriftensammlung kontrolliert die Verwaltung, ob eine Initiative mit dem Völkerrecht vereinbar ist.
- Oder heute geltende Gründe für die Ungültigkeitserklärung einer Initiative erweitern: Eine Initiative ist ungültig, wenn sie den von der Bundesverfassung anerkannten Kerngehalt von Grundrechten verletzt.

# Volksentscheide über alles?

Auch die zweite Sozialtags-Rednerin, die Zürcher CVP-Nationalrätin Barbara Schmid-Federer, betonte die Wichtigkeit der in der Schweizerischen Verfassung enthaltenen Menschenrechte. Auch dass die meisten dieser Grundrechte sich an der Europäischen Menschenrechtskonvention und ihren Zusatzprotokollen orientieren und damit durch den Menschenrechtsgerichtshof in Strassburg zusätzlich geschützt sind, findet sie zentral.

Aber: Kennen wir die Grundrechte? Wissen StimmbürgerInnen, welche bedroht sein könnten, wenn sie abstimmen? Barbara Schmid-Federer stellte diese Fragen angesichts des neuen Phänomens, dass Volksinitiativen angenommen werden, die Menschenrechten oder verbindlichen internationalen Abkommen *widersprechen*: 2003 die Verwahrungssinitiative, 2009 das Minarettverbot, 2010 die Ausschaffungs- und 2014 die Pädophileninitiative.

## «Das Volk» hat nicht immer Recht

Und nun die lancierte Initiative «Landesrecht vor Völkerrecht». Als auslösende Faktoren aus SVP-Sicht sieht die Referentin, dass viele Menschen finden, unser Land sei nicht mehr selbstbestimmt. Der Schweiz müsse man kein Menschenrecht vorschreiben, wir seien ja das Paradebeispiel dafür. Aufgrund welcher Gefühle unterstützen Leute die Initiative?, sinnierte die Politikerin weiter: Aus Angst vor Globalisierung, Veränderungen allgemein, Angst um den Arbeitsplatz, vor der Einwanderung, vor Identitätsverlust? Die Nationalrätin zweifelt dran, ob solche Verunsicherungen per Mehrheitsentscheid abbaubar sind – in teilweiser Abhängigkeit

von Medien, denen wir glauben müssen, was sie (selektiv oder manipulatorisch) uns mitteilen?

Grundsätzlich «geht es nicht, dass *ein* Volksentscheid *über* alles andere gestellt wird. Und sie zitierte den ehemaligen Ständeratspräsidenten René Rhinow: Es kann nicht sein, dass «ein einzelner Entscheid alle anderen, grundlegenden Verfassungsbestimmungen, welche die Werte unseres Gemeinwesens ausmachen, auszuhebeln vermag, denn diese sind *auch* von Volk und Ständen angenommen worden». Abstimmungsmehrheiten seien Momentaufnahmen und repräsentieren nie das ganze Volk. Es ist nur eine kleine Minderheit, die an die Urne geht und bestimmend wird. Gingen wir davon aus, dass «das Volk *immer* Recht hat», führte dies gemäss Überzeugung von Barbara Schmid-Federer zu «widersprüchlichen Entscheiden und zur «Selbstaufgabe» der Demokratie». Denn: Warum soll sich die Mehrheit nicht irren können, wenn sich einzelne Menschen irren? Es gebe fundamentale Werte, welche nicht eine Frage von Mehrheiten sind: die Menschenrechte. Konsequenterweise müssten in Zukunft nebst Abstimmungs- gleichzeitig Grundrechtsfragen geklärt und allenfalls neu gefestigt werden.

## Grundrechtsprüfung

Und die Referentin stellte am KAB-Sozialtag Ideen des unabhängige Think-Tank *foraus* vor, wie mit völkerrechtlich zweifelhaften Vorlagen umgegangen werden könnte:

- In einer Volksinitiative muss stehen, dass sie im Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz umgesetzt

## Rechtsstaat ermöglicht Freiheit

Sicher ist für Barbara Schmid-Federer, dass «die Kündigung der Europäischen Menschenrechtskonvention fatal wäre. Die Initianten haben teilweise schon zugegeben, dass dies wirklich ihr Endziel ist. Das wäre dann ein absoluter Tabubruch, der die rote Linie überschreitet. Ich habe keine gute Hoffnung, wenn wir das machen.»

Wenn das Volk eine Meinung äussert, stellt es eigentlich auf *das Recht als Grundlage* ab, erklärte die Referentin. *Es* sei die notwendige Rahmenordnung einer Demokratie. «Wir können demokratisch sein, weil unsere Rechtsstaat gut funktioniert. Offensichtlich sind wir uns dies in der Schweiz nicht mehr genügend bewusst. Denn heute kann man ihn einfach etwas negieren und über Richter herziehen.» Doch «jeder Mensch, ungeachtet seines Geschlechts und seiner Gruppenzugehörigkeit, hat ein Recht auf faire rechtliche Verfahren und auf die Rechte, die unabdingbar sind, um ein Leben in Freiheit und Würde führen zu können. Wir haben uns international dabei behaften lassen, diese Errungenschaft unserer Zivilisation weiter hochzuhalten.» Der Rechtsstaat sei geschaffen worden, um die Allmacht des Staates – und damit auch des Volkes – einzuschränken, betont die Nationalrätin. «Das Rechtssystem ermöglicht uns ein Leben in Freiheit. Wenn wir den Rechtsstaat, bzw. das Völkerrecht vernachlässigen, verliert unsere Demokratie ihre Grundlage. Wollen wir das?»



# Staatsgemeinschafts-Demontage

geschehen durch Mehrheitsentscheide, die *über* Menschenrechte gestellt werden.

Der Philosoph, Leiter der Forschungsstelle Politische Philosophie an der Universität Tübingen und Präsident der Nationalen Ethikkommission der Schweiz, Prof. Dr. Otfried Höffe, erklärte, das gerade eine so erfahrene und erfolgreiche Demokratie wie diejenige der Schweiz immer wieder «der Rechtfertigung bedarf, weil auch sie auf die Kerngrammatik des Zusammenlebens, das Recht, nicht verzichten» kann. Denn sonst steigt die Gefahr von Willkür-Entscheidungen, die der Gerechtigkeit und Prinzipien guten Zusammenlebens einer Staatsgemeinschaft, wie sie auch in der katholischen Soziallehre formuliert sind, widersprechen.

> Eine Demokratie braucht verbindliche Vorgaben, um nicht in eine «Tyrannei der Mehrheit» zu fallen. <

«Wir dürfen nicht vergessen, dass jede Rechtsordnung Zwangsmomente enthält, deutlich sichtbar im Strafrecht und in den Steuergesetzen, vielerorts in einer Wehr- oder Ersatzpflicht. Und obwohl einer Demokratie die Legitimation ihrer Herrschaft leichter fällt als andern Staatsformen, weil diese von den Betroffenen selbst ausgeübt wird und es zu ihr kaum eine ernsthafte Alternative gibt, schliesst dies nicht jede Kritik an ihr aus. Denn der Abstand zum Idealbild ist häufig allzu gross.» Auch *mit* Gegensteuermechanismen liegt in einer direkten Demokratie eine Gefahr, dass sich «eine Art politischer Klasse herausbildet, die

zu einer Eigenmacht neigt und die Verantwortung gegenüber den BürgerInnen und den Dienst am Gemeinwohl vernachlässigt». Zudem seien Demokratien gegen Rückfälle in Autokratie, Korruption und Gewalt nicht gefeit. Auch eine Volksherrschaft sei an verbindliche Vorgaben konstitutioneller Demokratie gebunden, um nicht in eine «Tyrannei der Mehrheit» zu fallen, betonte Otfried Höffe in seinem Referat.

## Konfliktpunkte Menschenrechte – Demokratie

Ein zentraler Kern der politischen Philosophie und auch der christlichen Sozialethik liegt darin, dass der Einzelne Bezugspunkt und zugleich Legitimationsinstanz von Recht, Staat und Politik bildet: «Jeder Mensch hat das Recht auf ein Höchstmass von Freiheit, sofern es mit dem gleichen Recht aller vereinbar ist. Dieses Prinzip verpflichtet jede(n), uns alle, jedes Gemeinwesen und auch den Staat zur Anerkennung und Gewährleistung der *gleichen* Freiheit und Rechte. *Jeder* Mensch, bloss weil er Mensch ist, verdient ohne Einschränkung und Vorbedingung diese Menschenrechte, die sich als positive und negative Freiheitsrechte, als Sozial- und Kulturrechte sowie demokratische Mitwirkungsrechte gruppieren lassen.» Jedenfalls sind es gemäss Höffe «Grundrechte, auf die kein Gemeinwesen und auch keine internatio-

nale Rechtsordnung verzichten darf». Negative Freiheitsrechte verbieten die Sklaverei, Zwangsarbeit; eine Gesundheit schädigende, erschöpfende, abstumpfende oder schlecht bezahlte Arbeit; Diskriminierungen aus Gründen von Rasse, Hautfarbe und Geschlecht, von Religion, politischer Überzeugung und sozialer Herkunft. Zu den elementaren Sozialrechten gehören auch elementare Vorkehrungen hinsichtlich Familienstatus, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit und Alter. Aus dem Recht auf persönliches Eigentum folgt das Verbot einer willkürlichen und entschädigungslosen Enteignung. Die Vereinigungs- und die Koalitionsfreiheit gebieten, Gewerkschafts-, Berufs- und Unternehmensverbände zuzulassen. Und schliesslich schliesst Menschenrecht sogar die intergenerationaler Gerechtigkeit mit ein.

Da eine direkte Demokratie im Prinzip über alle denkbaren Themen abstimmen kann, also Freiheitsrechte ausgestalten kann oder eben auch abschaffen könnte, liegt hier ein Spannungsfeld: Eine direkte Demokratie ist ergebnisoffen, lässt daher Abstimmungsergebnisse zu, die gewissen Menschenrechten widersprechen, Abwehrrechte gegen Übergriffe seitens der Bürger und des Staates sowie Sozial-, Kultur- und Mitwirkungsrechte (für gewisse Menschengruppen) auch beschneiden kann.

Fortsetzung Seite 10

Podium (von rechts) mit dem Alt-Bundesgerichtspräsidenten Giusep Nay, der Nationalrätin Barbara Schmid-Federer, dem Sozialinstitutsleiter Thomas Wallimann-Sasaki und dem Ethiker Otfried Höffe.







Fortsetzung von Seite 9

Was würde geschehen, wenn beispielsweise der Schutz von Leib und Leben oder wenn die Pressefreiheit aufgehoben wird?, fragte der Referenz am KAB-Sozialtag. Wer stellt den gegebenenfalls krassen Menschenrechtsverstoss fest – und wer macht ihn rückgängig? Eine Teilantwort auf diese Frage sei bekannt, in ihrer Tragweite aber kaum voll erkannt, betonte Otfried Höffe: Die Schweiz ist Menschenrechtsinstanzen wie der Europäischen Menschenrechtskommission beigetreten. Zusätzlich hat sie sich Völkerrechts-Bestimmungen un-

**Gespräch in der Runde mit Barbara Schmid-Federer.** terworfen. Aus beiden Gründen hat sie sich auf (politik)ethische Grundsätze vertraglich verpflichtet. Nimmt die Schweiz diese Bindungen ernst – das Gegenteil «wäre für die rechtliche Glaubwürdigkeit katastrophal» – so verpflichtet sie sich «zumindest stillschweigend, die direkte Demokratie zu beschränken und ihr etwaige Abstimmungsergebnisse zu *entziehen*, die den völkerrechtlich bestehenden Bindungen an die Menschenrechte widersprechen».

**Rechtsstaatlichkeit geht vor**

Weiter weist der Ethiker darauf hin, dass uns die Anerkennung der Freiheitsrechte innerhalb der Menschenrechte *häufig* wichtiger sind als die Frage nach Mehrheitsverhältnissen. «Wenn beispielsweise gegen eine korrupte Justiz, gegen die Einschränkung der Pressefreiheit oder gegen die Behinderung von Nichtregierungsorganisationen protestiert wird, so fragen wir in der Regel nicht, ob die Mehrheit des Volkes dem Protest zustimmt. Wir berufen uns auf Rechtsstaatlichkeit» und anerkennen damit indirekt, dass wir diese doch für wichtiger halten als konstitutionelle Demokratiegrundsätze.

Mit Demokratievorgaben wie dem Zweck des Gemeinwesens (Artikel 2 der Bundesverfassung), den «Grundrechten» Menschenwürde (Art. 7), Rechtsgleichheit (Art. 8), Schutz vor Willkür (Art. 9), dem Recht auf Leben und der persönlichen Freiheit (Art. 10) habe sich «die Schweiz nicht bloss aussenpolitisch und völkerrechtlich an die Menschenrechte gebunden, sondern auch *innenpolitisch*, nämlich über ihre Verfassung». Indem das Volk diese ändern kann, liegt gemäss Otfried Höffe erneut ein Potenzial für Konflikte zwischen direkter Demokratie und den Menschenrechten vor: «Eine Verfassungsänderung, welche die genannten Vorgaben aushebelt, kann schwerlich als moralisch gerechtfertigt gelten.»

# friedensgefährdend?

Nach den anspruchsvollen Referaten stärkte sich die KAB-Sozialtags-«Familie» mit einem ausgezeichneten Eichmatt-Menü in angeregter Gesprächsatmosphäre. Diese blieb auch in den drei nachmittäglichen Diskussionsmarktplätzen sehr gut – ebenfalls im Schluss-Podium, zu dem Tagungsleiter Thomas Wallimann-Sasaki eingangs fragte: Gesetz der Fall, über eine Annahme der Initiative «Landesrecht vor Völkerrecht» kündigt die Schweiz die Europäische Menschenrechtskonvention – Was verlieren wir dann? «Die Schweiz würde ihre Vertrauenswürdigkeit verlieren als Vertragspartner völkerrechtlicher Verträge, die auch für *uns* in der vernetzt-globalisierten Welt unabdingbar sind», antwortete Giusep Nay. «Dazu ginge der gerichtliche Schutz unserer Grund- und Menschenrechte verloren».

Barbara Schmid-Federer gab zu bedenken, dass die genannten anderen Initiativen, die Menschenrechtsverletzendes in die Verfassung brachten, «bereits ein Schritt in diese Richtung *sind*. Wir *haben* schon sozialen Unfrieden, politische Instabilität, zunehmende Polarisierung bekommen. Wir gelten international nicht mehr als Musterbeispiel; wir berufen uns nicht mehr so gerne auf die Rote Kreuz-Geschichte. Wer aufs humanitäre Völkerrecht hinweist, wird als Gutmensch bezeichnet, was zu einem Unwort wurde.» Eine bereits schwierige Situation würde sich durch die «Landesrecht vor Völkerrecht»-Initiative politisch und medial noch extremer in folgende Richtung entwickeln: «Nur wer auffällt (ohne

Sachpolitik) und Andern «den Kopf einschlägt», kann gewinnen. Kompromissuchende werden weggedrängt.»

«Das Schweizer Volk würde sich gewissermassen selber unnötig klein machen und an Selbstachtung und Glaubwürdigkeit verlieren», ergänzte Otfried Höffe: «Die Angst würde über das bisherige Selbstbewusstsein siegen. Es fände ein Traditionsbruch statt, und der innere Friede wäre gefährdet.»

Barbara Schmid-Federer schilderte ihre entmutigende Erfahrung im Nationalrat, dass PolitikerInnen von Mitteparteien nicht mehr wie früher zusammenstanden, sondern einer rechteevertzenden Ausschaffungsinitiative nachgaben, um die noch schlimmere Durchsetzungsinitiative aufzuhalten. Mehr Zuversicht setzt sie in neue politische Bewegungen wie *foraus*, *Operation libero* oder die Gruppe *Liberalsozial*, die sich als neue politische Kraft vereinen könnten.

Wem nützen denn Initiativen, die weitere «Roll-Läden herunterlassen und eine heile Welt versprechen»? wollte Thomas Wallimann wissen. Der Publikums-Antwort – mit weniger Rechtsvorgabe könne die Wirtschaft uneingeschränkte Geschäfte machen – wurde entgegengehalten, mehr Rechtsunsicherheit halte Unternehmer aber auch vom Standort Schweiz ab. Es gebe durchaus NGOs, die mit Sozialpolitischem und Ökologischem sehr erfolgreich sind und konsum- und investitionsethische Trends anstossen.

Vom Podium wurde die Nicht-Distanzierung gegenüber «Landesrecht vor Völkerrecht» als *Ausschlusskriterium* bei den Wahlen 2015 angeregt. Und Giusep Nay sagte: «Verabschieden wir uns auch etwas vom Rütli-Mythos und einem Volk, das über allem stehe und alles richtig mache! Wir berufen uns in der Verfassung auf einen *anderen* Allmächtigen.»