

«Das Volk hat nicht immer recht»

16. Januar 2016

Anja Burri und David Hesse, Tages-Anzeiger

Völkerrechtsprofessor Daniel Thürer sagt, weshalb die Durchsetzungsinitiative der SVP nicht anwendbar wäre. Allzu extreme Volksbegehren müssten genauer geprüft werden.

Die Reaktionen auf Köln zeigen: Die SVP trifft mit der Durchsetzungsinitiative den Nerv der Zeit.

Unsere Gegenwart wird von drei Strömen dominiert: Migration, Digitalisierung, Globalisierung. Die heftigen Reaktionen auf Köln haben mit Migration zu tun, sicher. Aber auch mit Digitalisierung, mit schnellen Medien: Das Publikum ist alerter geworden, reizbarer. Wir neigen zum Launenhaften.

Die Durchsetzungsinitiative entspringt aber keiner Laune, sondern wurde sorgfältig geplant.

Die Volksinitiative gibt es in der Schweiz seit 1891. Sie ist ein äusserst weit gehendes politisches Recht, es gibt nichts Vergleichbares auf der Welt. Eine kleine Gruppe, im Extremfall ein einzelner Bürger, kann einen Text formulieren, der mit 100'000 Unterschriften zum Inhalt der Verfassung werden kann. Ohne dass das Parlament etwas dazu zu sagen hätte.

Recht so, könnte man sagen.

Seit 1891 hat es 200 Volksinitiativen gegeben, ein Drittel davon wurde in den letzten 15 Jahren lanciert. Im Grossen und Ganzen haben wir sehr gute Erfahrungen gemacht. Ich betrachte mich als Patriot. Nicht im nostalgischen Sinne, sondern aktuell: Ich finde unser System gut und glaube daran. Erst neuerdings hat es leider zu ein paar fragwürdigen Ergebnissen geführt.

Das Volk nahm mehrere Initiativen an, die wohl internationalem Recht zuwiderlaufen.

So viele waren es nicht. Ausschaffungs-, Minarett-, Verwahrungs- und Pädophileninitiative. Und jetzt kommt die Durchsetzungsinitiative. Deren Annahme wäre rechtsstaatlich ein Skandal.

Wollen Sie es jemandem verübeln, wenn er Täter wie jene von Köln ausschaffen will?

Nein. Aber jeder Landesverweis hat im Rahmen des Rechtsstaats zu geschehen. Sicher: Jeder Staat muss bestimmen können, wer unter welchen Bedingungen im Land wohnen darf. Aber es kann nicht sein, dass dies ohne Augenmass geschieht. Gegenüber Ausländern, die weniger Rechte haben als Bürger, spielt die Rechtsstaatlichkeit eine besonders grosse Rolle. Die Art und Weise, wie ein Staat seine Ausländer behandelt, ist ein Testfall für die Qualität des Rechtsstaates.

SVP-Nationalrat Hans-Ulrich Vogt will in der Schweiz geborene Ausländer nicht ausschaffen. Ginge das überhaupt?

Der Wortlaut der Initiative ist klar: Ausländer. Ich gehe davon aus, dass das auch die Leute, die abstimmen gehen, so verstehen. Massgebend ist sowieso nicht der Artikel allein. Jeder Artikel, der neu in die Verfassung kommt, muss im Gesamtzusammenhang mit allen anderen Verfassungsbestimmungen interpretiert werden. Die Initianten der Durchsetzungsinitiative haben kein Monopol darauf, wie unsere Verfassung ausgelegt wird.

Was ist falsch daran, in der Verfassung die Delikte aufzulisten, auf die Landesverweis stehen soll?

In der Schweiz muss der Richter einen Landesverweis verfügen, nicht ein starrer Verfassungsartikel. Das ist das Kernproblem der Initiative. Unsere neue Verfassung von 1999 ist wohl eine der modernsten und besten Verfassungen weltweit. Der schlichte, nüchterne Stil, die luzide Systematik – das ist eindrücklich. Das Volk, so hat ein US-Bundesrichter einmal gesagt, könne sich im Zustand der Nüchternheit äussern – oder betrunken. Die Revision unserer Verfassung hat etwa 30 Jahre gedauert und fand unter Einbezug weitester Volkskreise statt. Diese Verfassung steht für Nüchternheit.

Und nun ist das Volk trunken?

Jetzt soll ein Artikel in die Verfassung gepflanzt werden, der nicht hineinpasst. Er ist zu umfangreich, zu detailliert. Er wäre nach der Ausschaffungsinitiative der einzige Artikel, der sich mit «dem Ausländer» als solchem befasst. Und das Bild, das er kommuniziert, ist das vom Ausländer als Gefahr.

Viele Schweizer wollen eben keine offene Schweiz.

Die Durchsetzungsinitiative steht im grundlegenden Widerspruch zu den Geboten des Rechtsstaats. Unsere Verfassung verbietet Willkür und gebietet Verhältnismässigkeit. Die Justiz muss differenzieren, von Fall zu Fall, von Mensch zu Mensch. Ein Richter ist kein Automat. Diese Initiative verfiert ein archaisches Gerechtigkeitsverständnis.

Soll sich die Verfassung nicht verändern, wenn dies die Mehrheit der Abstimmenden so will?

Hier sind die Verfassungsrichter gefordert – also bei uns das Bundesgericht. Sie müssen schauen, wie so eine Initiative ins gesamte Verfassungssystem einzufügen ist. Vor ein paar Jahren hat das Bundesgericht da einen zentralen Entscheid gefällt: Das Thurgauer Migrationsamt hatte einen Mazedonier ausgewiesen – gestützt auf den neuen Artikel der Ausschaffungsinitiative, den das Stimmvolk 2010 annahm. Das Bundesgericht aber befand: Man kann nicht einfach mechanisch den Kollisionsgrundsatz anwenden, wonach neueres Recht dem früheren vorgeht. Das eine ist die alte, rechtsstaatliche Struktur, die etwa auf die Magna Charta und die amerikanische Unabhängigkeitserklärung zurückgeht. Und das andere ist dieser neue Artikel, eben hereingekommen. Meines Erachtens hat das Bundesgericht richtig entschieden: Der tragende allgemeine Grundsatz geht vor.

Bliebe die Durchsetzungsinitiative also im Fall ihrer Annahme toter Buchstabe?

Wenn die Initiative angenommen wird, kommt der Artikel in die Verfassung. Trotzdem sollte jeder Richter meiner Meinung nach bereits in erster Instanz sagen: Einen Artikel, der mir jede Beurteilung des Einzelfalls versagt, den kann ich nicht anwenden. Wenn er ihn doch anwendet, so wird es vor Bundesgericht weitergehen. Und das Bundesgericht müsste auf die Grundprinzipien der Verfassung zurückgreifen.

Und den Volkswillen missachten?

Der von mir sehr geschätzte amerikanische Politologe Michael Walzer hat gesagt: Die grösste Tyrannei, die es heute gibt, ist die Tyrannei der Bürger über die Nichtbürger. Bei der Durchsetzungsinitiative hat das Schweizervolk die Wahl – aber auf Kosten der ausländischen Wohnbevölkerung, die ein Viertel der Einwohner dieses Landes ausmacht.

Richter, die Volksentscheide korrigieren? Ist das ihre Aufgabe?

Ich meine schon. Denn Rechtsstaatsprinzip, Schutz des öffentlichen Interesses, Verhältnismässigkeit, Willkürverbot, Gewaltenteilung – das steht alles auch in der Verfassung.

Weshalb schert sich das Stimmvolk so wenig um solche Einwände?

Der Grund ist letztlich: Angst. Verunsicherung. Angst äussert sich vielfach in Hass. Weshalb ist die Welt plötzlich anders? Weshalb funktioniert sie nicht mehr? Bei der ersten Volksinitiative ging es 1892 um die Juden, um das Schächtverbot. Das ist eben eine Riesengefahr: dass Verunsicherung ausgenutzt und bewirtschaftet wird von Volksführern.

Hat diese Angst zugenommen?

Die Schweiz war als Staat immer relativ introvertiert. Aber jetzt sind wir in einer Neuphase der Globalisierung. Die Schweiz ist vermehrt konfrontiert mit Erwartungen von aussen. Das Völkerrecht ist viel wichtiger geworden. Heute geht es da nicht mehr nur um Krieg und Frieden, sondern um Alltag: Das Individuum ist selber Träger von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten. Internationales Recht ergänzt nationales Recht.

Und kollidiert damit.

Die Medien haben immer gern, wenn es klöpft. Aber Tatsache ist: Man schliesst Verträge ab, und als ehrenhafter Staat hält man sie ein. Wir gehören zu einer internationalen Rechtsgemeinschaft.

Und wenn die Mehrheit nicht mehr dazugehören will?

Das Volk hat nicht immer recht. Da gibt es genügend Beispiele in der Geschichte. Nicht nur den Nationalsozialismus, der mit unserer heutigen Situation nicht vergleichbar ist. Aber zum Beispiel die Plebiszite im Balkan, die auf Kosten von Minderheiten gingen und zum Zerfall Jugoslawiens führten. Die Mehrheit darf nicht auf Kosten der Minderheit handeln.

Was tun?

Lange Zeit fand auch ich, man dürfe keine Schranken ins Initiativrecht einbauen. Das Volk habe genug Common Sense, um allzu extreme Initiativen abzulehnen. Aber in letzter Zeit sind dem Volk nun Initiativen vorgelegt worden, die man vorher genauer hätte anschauen müssen. Man könnte sich etwa fragen, ob Initianten statt ausformulierter Artikel nicht allgemeine Anregungen und Zielvorstellungen äussern sollten, die dann vom Parlament ausformuliert würden.

Wird nicht der Volkszorn hochkochen, wenn der Staat den Volkswillen filtert?

Eine vernünftige Diskussion zu fordern, ist kein autoritärer Akt. Man könnte sich auch eine Kommission vorstellen, die sich etwa aus Parlamentariern, Wissenschaftlern, Richtern,

Kirchenleuten und Journalisten zusammensetzt. Eine Bürgerkommission, die den Text anschauen kann, bevor er vors Volk kommt.

Die Grundrechte sind auch in Polen und in Ungarn unter Druck. Ist die Schweiz Teil eines grösseren europäischen Prozesses?

Heute ist es ein normaler Prozess, dass sich Länder über ihre Menschenrechtssituation austauschen und gegenseitig kritisieren. Über einzelne Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte kann man geteilter Meinung sein. Nur weil man in gewissen Fragen nicht gleicher Meinung ist, wird die Menschenrechtskonvention noch lange nicht infrage gestellt. Die SVP versucht das zwar. Sie sammelt Unterschriften für eine Volksinitiative, die Landesrecht grundsätzlich vor Völkerrecht stellen will. Die Rede ist sogar von einem Austritt aus der Europäischen Menschenrechtskonvention. Das wäre eine Katastrophe.

Warum?

Man kann sagen: Die Schweiz ist ein so friedliches Land, sie hat die Menschenrechtskonvention nicht nötig. Doch diese Sicht ist provinziell. Es gibt andere Länder, in denen die Konvention bitter nötig ist. Hinter der Menschenrechtskonvention steht ein Solidaritätsgedanke: Wir schauen gemeinsam, dass unsere Werte überall gelten. Wenn ein Staat wie die Schweiz den Dammbruch initiiert, folgen ihr weitere Länder.

Heute wird die Schweiz selten gerügt von den Strassburger Richtern. Was, wenn die Rügen zunähmen?

Mich stört es absolut nicht, wenn die Schweiz ab und an gerügt wird. Solche Entscheide sind immer ein Anstoss, darüber nachzudenken, was man verbessern kann. Das gehört zum Prozess und ist kein Weltuntergang. Rügen würden das Bewusstsein beim Stimmvolk schärfen, dass seine Entscheide durchaus Konsequenzen haben.

Sie wünschen sich eine offene, aktive Schweiz. Der Zeitgeist geht zurzeit aber eher in Richtung Abschottung.

Man baut heute Schwellen auf in der Schweiz. Warum könnten wir nicht auch wieder zu jenen Pionieren gehören, die die Welt verbessern?

Zum Beispiel?

Die Schweiz wird immer Personen hervorbringen, die das Zeug dazu haben. Einer meiner Favoriten war ein Genfer, er hiess Denis de Rougement und war einer der Vordenker eines geeinten Europas. Nach dem Zweiten Weltkrieg berief er in Montreux eine Konferenz ein zur Gründung eines europäischen Föderalismus. Aus dieser Montreux-Initiative entstand schliesslich der Europarat.