

Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht in der Schweiz



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
auswärtige Angelegenheiten EDA

Inhalt

- 5 Einleitung
- 6 Was Landesrecht und Völkerrecht regeln
- 9 Ob Landesrecht oder Völkerrecht: Das Volk hat das letzte Wort
- 12 Die Schaffung von Völkerrecht: ein konkretes Beispiel
- 16 Die rechtlichen Folgen der Globalisierung
- 17 Die zentrale Rolle der Vereinten Nationen (UNO)
- 19 Auch die Schweiz kann ganz konkret Einfluss nehmen!
- 20 Vom Staat zum Individuum: die bemerkenswerte Rolle der Europäischen Menschenrechtskonvention
- 24 Landesrecht und Völkerrecht: eine Wechselbeziehung
- 28 Völkerrecht und Volksinitiative

«Das Schweizervolk und die Kantone, in der Verantwortung gegenüber der Schöpfung, im Bestreben, den Bund zu erneuern, um Freiheit und Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden in Solidarität und Offenheit gegenüber der Welt zu stärken, im Willen, in gegenseitiger Rücksichtnahme und Achtung ihre Vielfalt in der Einheit zu leben, im Bewusstsein der gemeinsamen Errungenschaften und der Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen, gewiss, dass frei nur ist, wer seine Freiheit gebraucht, und dass die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen, geben sich folgende Verfassung: [...]»

Präambel der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
vom 18. April 1999

Einleitung

Das Völkerrecht geht uns alle an! In einer Welt, die sich aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung, des technologischen Fortschritts und der damit verbundenen wachsenden Mobilität der Menschen und Güter stetig verändert, gibt es kaum mehr Bereiche, die nicht in der einen oder anderen Art einen Auslandsbezug haben. Das Völkerrecht ist in unserem Alltag allgegenwärtig. So funktioniert zum Beispiel ein Mobiltelefon nur, weil sich die Staaten im Rahmen der Internationalen Fernmeldeunion (ITU) auf technische Standards geeinigt haben. Die ITU entwickelte damit ein leistungsfähiges Mobilfunksystem. Dieses System erlaubt es uns nicht nur zu telefonieren, sondern auch Fotos zu machen und Apps herunterzuladen.

Dank diesen technischen Standards der ITU können heute die Netzwerke auf der ganzen Welt problemlos zusammengeschaltet werden. Ohne sie könnten wir weder ins Ausland anrufen noch im Ausland ein Schweizer Telefon benutzen. Die internationale Zusammenarbeit wird somit immer wichtiger. Damit diese vielschichtigen Beziehungen einen geregelten Lauf nehmen, müssen die gegenseitigen Rechte und Pflichten der Staaten festgelegt werden. Diese Aufgabe übernimmt das Völkerrecht.

Während das Völkerrecht früher hauptsächlich das Nebeneinander (Koexistenz) von Staaten regelte, schafft es heute die Grundlagen für das Miteinander (Kooperation). Es regelt dabei nicht mehr nur die zwischenstaatlichen Beziehungen. In zahlreichen Bereichen führt nur ein gemeinsames Vorgehen vieler oder gar aller Staaten zum Ziel. Umweltprobleme oder Folgen von Konflikten beispielsweise können auf einzelstaatlicher Ebene kaum angemessen bewältigt werden.

Eine Zusammenarbeit der Staaten ist daher unumgänglich und notwendig. Hier kommen beispielsweise internationale Organisationen ins Spiel, die ein Forum für Diskussionen bieten, und multilaterale Verträge, die gemeinsame Regeln für alle festlegen. Grundlage für beide ist das Völkerrecht. Und nicht zu vergessen: Das Völkerrecht schützt auch die Rechte jedes einzelnen Menschen im Rahmen der Menschenrechte.

Gerade für Staaten wie die Schweiz, die wirtschaftlich, sozial und politisch zu den am stärksten globalisierten und vernetzten Staaten der Welt gehören, ist das Völkerrecht besonders wichtig. Das Völkerrecht stellt Regeln auf und verhindert so, dass lediglich das Recht des Stärkeren gilt.

Es beschneidet die Macht der Mächtigen und ermöglicht der Schweiz, als gleichberechtigtes Mitglied der Staatenwelt aufzutreten und sich im Chor der internationalen Gemeinschaft Gehör zu verschaffen. Das Völkerrecht schafft einen stabilen, vorhersehbaren und verpflichtenden Rahmen für die internationalen Beziehungen. Die Schweiz nimmt als gleichberechtigte Partnerin daran teil und kann so ihre politische Haltung und ihre wirtschaftlichen Interessen einbringen und verteidigen.

Die Bedeutung des Völkerrechts und damit auch die Wechselwirkung zwischen nationalem und internationalem Recht nimmt stetig zu. Diese Wechselwirkungen bedürfen der Koordination. Die Broschüre erklärt das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht in der Schweiz und geht auf Fragen ein, die sich in diesem Zusammenhang stellen.

Was Landesrecht und Völkerrecht regeln

Das Landesrecht regelt ...

...die Beziehungen zwischen den einzelnen Menschen oder zwischen dem Staat und seinen Bürgerinnen und Bürgern respektive seinen Einwohnerinnen und Einwohnern. Aus der Bundesverfassung leitet sich das gesamte Landesrecht ab. Sie ist somit – in der Schweiz wie in den meisten Staaten – Herzstück des Landesrechts. Die Verfassung garantiert die Grundrechte der Menschen und schützt sie vor willkürlichen Eingriffen durch die Behörden.

Die Bundesverfassung bestimmt, welche Aufgaben die Eidgenossenschaft wahrzunehmen hat, und legt die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen fest. Sie garantiert die Mitwirkungsrechte des Volkes und umschreibt die Zuständigkeiten der Bundesversammlung (Parlament), des Bundesrats (Regierung) und des Bundesgerichts (oberstes Gericht).

Mit dem Erlass von Gesetzen regelt die Bundesversammlung das Leben in der Schweiz. Der Bundesrat unterbreitet dem Parlament Vorschläge für Gesetze und führt die vom Parlament verabschiedeten Erlasse aus. Das Bundesgericht wendet sie in Streitfällen auf einen konkreten Einzelfall an.

Das Völkerrecht regelt ...

...die Beziehungen zwischen den Staaten, enthält die Regeln der internationalen Organisationen und garantiert grundlegende Rechte der einzelnen Menschen. Völkerrechtliche Regeln bestehen vor allem in Form von Staatsverträgen. Es handelt sich

dabei um schriftliche Vereinbarungen zwischen Staaten und/oder internationalen Organisationen über ihre Rechte und Pflichten. Staatsverträge können zwischen zwei (bilateral) oder mehreren Parteien (multilateral) abgeschlossen werden.

Staatsverträge werden als «Vertrag», «Übereinkommen», «Abkommen», «Protokoll», «Erklärung», «Charta», «Pakt» oder auch als «Notenaustausch» oder «Briefwechsel» bezeichnet. Wie ein Dokument bezeichnet wird, spielt jedoch keine Rolle für dessen Geltung und Tragweite.

Die Schweiz hat über 4000 bilaterale Staatsverträge abgeschlossen, oft mit Nachbarstaaten. Die meisten bilateralen Verträge regeln die Zusammenarbeit zwischen Staaten, zum Beispiel im Bereich des Handels, der Einreise und des Aufenthalts oder des Verkehrs. Es gibt grundsätzlich kein Thema von zwischenstaatlicher Bedeutung, das nicht in einem bilateralen Vertrag geregelt werden kann.

Ein konkretes Beispiel für bilaterale Staatsverträge sind Doppelbesteuerungsabkommen. Inhaltlich haben diese Verträge zum Ziel, dass Unternehmen oder Personen, die in der Schweiz wohnen und in einem Drittstaat beispielsweise ein Ferienhaus besitzen oder dort geschäftlich tätig sind, nicht zweimal besteuert werden. Besonders wichtig für die Schweiz sind auch bilaterale Staatsverträge zum Schutz von Direktinvestitionen im Ausland. Mit ihnen werden Schweizer Unternehmen geschützt, die global investieren. Gestützt auf diese Staatsverträge können Schweizer Unternehmen ihre Rechte direkt vor Ort im Ausland geltend machen und wenn nötig vor internationale Gerichte ziehen.

Daneben ist die Schweiz Vertragspartei von rund 1000 multilateralen Staatsverträgen. Oft werden multilaterale Verträge im Rahmen einer internationalen Organisation verabschiedet. Die Verträge betreffen sowohl Bereiche des öffentlichen Rechts wie Menschenrechte, Umweltschutz oder Abrüstung, als auch Bereiche des privaten Rechts wie Kinder- und Erwachsenenschutz, geistiges Eigentum (Schutz der Urheberrechte, Marken, Patente, Designs und Muster) und Handelsschiedsgerichtsbarkeit (Beilegung eines wirtschaftlichen Rechtsstreits durch eine von den Parteien bestellte nichtstaatliche Schlichtungsstelle). Manchmal kodifizieren diese Verträge auch so genanntes Gewohnheitsrecht.

Zu den multilateralen Verträgen, die die Schweiz ratifizierte, gehören zum Beispiel der Internationale Pakt über politische und bürgerliche Rechte (UNO-Pakt II), den mehr als 150 weitere Staaten ratifiziert haben. Er garantiert jeder Person zentrale Menschenrechte. Oder die Genfer Konventionen zum Schutze der Opfer von Kriegen, die praktisch alle Staaten der Welt unterzeichnet haben (jeweils mehr als 190 Vertragsparteien) und für welche die Schweiz die Aufgabe der Verwalterin (Depositär) übernimmt.

Weitere Beispiele sind das Haager Übereinkommen von 1996 über den Schutz von Kindern. Es regelt den Rahmen für die internationale Zusammenarbeit etwa bei elterlichen Konflikten um das Sorge- oder Besuchsrecht. Den Schutz der Swissness im Ausland gewährleistet das Pariser Übereinkommen von 1967 zum Schutz des gewerblichen Eigentums. Es verbietet das Eintragen und den Gebrauch von Marken, die mit Wappen, Flaggen und anderen staatlichen Hoheitszeichen identisch sind.

Hugo Grotius (1583-1645)

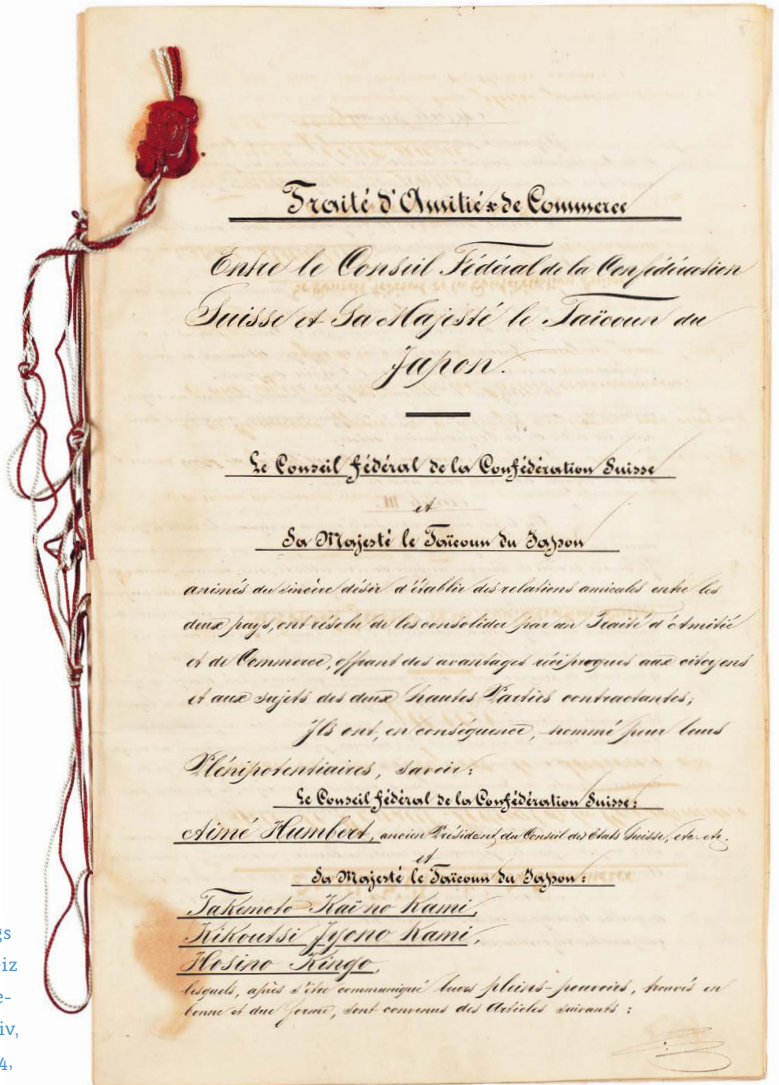
Maler: Michiel van Mierevelt (1566-1641)

Grotius als Vater – und zwei Schweizer als Paten – des Völkerrechts

Der Niederländer Hugo Grotius (1583–1645) wird oft als «Vater des Völkerrechts» bezeichnet. In seinem Hauptwerk «Drei Bücher vom Recht des Krieges und Friedens» (1625) beschrieb Grotius eine internationale Rechtsordnung, die anschliessend im Westfälischen Frieden 1648 rechtlich verankert wurde. Demnach müssen zwischenstaatliche Verträge im Sinne von Treu und Glauben eingehalten werden. Zudem sollen Staaten in ihren Beziehungen untereinander weitere grundlegende Rechtsprinzipien einhalten. Der Westfälische Friede schuf ausserdem einen Mechanismus, wie Staaten Streit friedlich beilegen konnten.

Auch zwei Schweizer haben eine wichtige Rolle bei der Entwicklung des Völkerrechts gespielt. Der Neuenburger Emer de Vattel (1714–1768) entwickelte eine vielbeachtete Definition der Staatssouveränität und prägte so das Völkerrecht. Henry Dunant (1828–1910) gab den Anstoss zur ersten umfassenden Kodifikation des humanitären Völkerrechts in den Genfer Konventionen von 1864.





Originalversion des
Freundschafts-
und Handelsvertrags
zwischen der Schweiz
und Japan, Schweizer-
isches Bundesarchiv,
CH-BAR K1* 1000/1414,
N°168/9.

Nach über 5 Monaten und einer entbehrungsreichen Schiffsreise trifft 1863 eine Schweizer Delegation unter Leitung von alt Ständerat Aimé Humbert-Droz aus Neuenburg im Hafen von Yokohama ein. Im Namen des Bundesrats soll sie Handelsbeziehungen mit Japan aushandeln. Der entsprechende Freundschafts- und Handelsvertrag wird am 6. Februar 1864 in Yedo unterzeichnet.

Seither verbinden die Schweiz und Japan enge politische und wirtschaftliche Beziehungen.

Ob Landesrecht oder Völkerrecht: Das Volk hat das letzte Wort

Die Bundesverfassung entsteht und wird geändert durch obligatorische Abstimmung mit Volks- und Ständemehr. Auf Bundesebene entstehen die Gesetze durch Beschlüsse der Bundesversammlung: National- und Ständerat beraten und verabschieden die entsprechenden Vorlagen. Diese Beschlüsse unterstehen dem fakultativen Referendum, das heisst 50 000 Stimmberechtigte können eine Volksabstimmung zu jedem Gesetz verlangen, das die Bundesversammlung verabschiedet.

Völkerrechtliche Staatsverträge entstehen und werden geändert durch Verhandlung zwischen den Staaten. Haben sich die Staatenvertreter auf einen Entwurf geeinigt, so muss dieser von den einzelnen Staaten gemäss den jeweiligen internen Verfahren genehmigt werden. Erst dadurch entsteht neues Recht. In der Schweiz müssen Staatsverträge von der Bundesversammlung genehmigt werden. Sie kann die Kompetenz aber auch an den Bundesrat delegieren. Alle wichtigen völkerrechtlichen Regeln unterstehen dem fakultativen oder sogar dem obligatorischen Referendum.

Das Referendumskomitee reicht bei der Bundeskanzlei über 70 000 Unterschriften ein gegen die Rentenreform «Altersvorsorge 2020».

© Peter Schneider / Keystone



Fakultatives Referendum

Das fakultative Referendum für Staatsverträge wurde im Jahr 1921 eingeführt. Bis 1977 konnte es allerdings nur gegen Staatsverträge ergriffen werden, die unbefristet oder für eine Dauer von mehr als fünfzehn Jahren abgeschlossen wurden. In dieser Zeitspanne kam das Referendum gegen drei Staatsverträge zustande. In zwei Fällen lehnten die Stimmberechtigten den Vertrag ab: 1921 einen Staatsvertrag, der die Handelsbeziehungen im Grenzverkehr zwischen Hochsavoyen (F), dem Pays de Gex (F) und den angrenzenden Schweizer Kantonen regeln sollte, und 1975 ein Abkommen zwischen der Schweiz und der Internationalen Entwicklungsorganisation «International Development Association» über ein Darlehen von 200 Millionen Franken.

Seit 1977 umfasst das fakultative Referendum Verträge, die unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder – aufgrund einer weiteren Änderung im Jahr 2003 – wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten. Insbesondere seit dieser letzten Revision besteht eine weitgehende Übereinstimmung zwischen dem Referendum betreffend Staatsverträge und jenem betreffend Bundesgesetze, das ebenso gegen Rechtsakte ergriffen werden kann, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten.

Gegen 6 von mehr als 300 Staatsverträgen, die seit 1977 dem fakultativen Referendum unterstanden, wurde das Referendum auch tatsächlich ergriffen und eine Volksabstimmung durchgeführt.

Obligatorisches Referendum

Neben dem fakultativen Referendum kennt die Schweiz das obligatorische Staatsvertragsreferendum, das die Zustimmung von Volk und Ständen verlangt. Ihm unterstehen – ohne Unterschriften-sammlung – völkerrechtliche Verträge über den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit und zu supranationalen Gemeinschaften. So entschieden die Stimmberechtigten zum Beispiel an der Urne über den Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen (1986 und 2002). Aus demokratischen Gründen wurde 1992 der Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum EWR ebenfalls dem obligatorischen Referendum unterstellt und von Volk und Ständen abgelehnt.

Heute ist allgemein anerkannt, dass Staatsverträge, die Verfassungscharakter haben, dem obligatorischen Referendum unterstehen sollen. Es handelt sich um eine ungeschriebene verfassungsrechtliche Regel, die allerdings in der Verfassung verankert werden soll. Das Parlament hat dem Bundesrat den Auftrag erteilt, eine Vorlage für eine entsprechende Verfassungsrevision auszuarbeiten. Dies würde einen weiteren Schritt darstellen hin zur Übereinstimmung zwischen dem Verfahren zur Schaffung einer innerstaatlichen Rechtsnorm und dem Verfahren zur Annahme einer Völkerrechtsnorm.

Völkerrecht und direkte Demokratie

Wie beim Landesrecht hat das Volk in der Schweiz auch beim Völkerrecht grundsätzlich das letzte Wort. Ähnlich wie bei der Entstehung von Landesrecht sind die Volksrechte dabei je nach Bedeutung der betroffenen Regelung in unterschiedlichem Ausmass ausgebaut.

Es gibt aber nicht nur wichtige, sondern eine ganze Reihe von Staatsverträgen, die von geringer Tragweite sind. Um nicht überlastet zu werden, hat die Bundesversammlung daher beschlossen, dass der Bundesrat solche technischen Staatsverträge selbständig abschliessen kann. Diese allgemeine Kompetenzdelegation an den Bundesrat ist in einem Bundesgesetz geregelt, das wie jedes Bundesgesetz dem fakultativen Referendum unterstellt war.

Der Bundesrat muss deshalb solche Verträge der Bundesversammlung nicht zur Genehmigung vorlegen. Sie unterstehen auch nicht dem obligatorischen oder fakultativen Referendum. Der Bundesrat erstattet dem Parlament jährlich Bericht über alle von ihm abgeschlossenen Verträge. Damit kann das Parlament überprüfen, ob der Bundesrat innerhalb der Grenzen der ihm zugewiesenen Befugnisse tätig ist.

Damit besteht eine weitgehende Analogie zwischen dem Verfahren zur Schaffung einer innerstaatlichen Rechtsnorm und dem Verfahren zur Annahme einer Norm des Völkerrechts.

Die Schaffung von Völkerrecht: ein konkretes Beispiel

Vor allem mit unseren Nachbarstaaten pflegen wir enge Beziehungen in ganz verschiedenen Bereichen. Ergebnis davon sind eine Vielzahl von zwischenstaatlichen rechtlichen Vereinbarungen. Dabei geht es um die Lösung konkreter grenzüberschreitender Probleme wie im folgenden Beispiel:

Das Egli gehört allen – dank eines Staatsvertrags

1. Akt: Über dem Bodensee bei Romanshorn auf der Schweizer Seite liegt dünner Nebel. Es ist fünf Uhr in der Früh. Fischer Jakob F., 56, zieht seine



Netze ein. Er ist fassungslos: Schon wieder! Vor ein paar Monaten hat in Friedrichshafen (D) eine Fischerei ihren Betrieb aufgenommen. Seither sind seine Fänge immer spärlicher geworden. Ganz besonders ärgert ihn, dass er nur noch selten das bei seiner Kundschaft besonders begehrte Egli fängt. Statistisch müsste fast jeder fünfte Fisch im Netz ein Egli sein. Was tun?

Berufsfischer auf dem Bodensee

© Keystone

Tatsächlich ist die Fischerei im Bodensee zwischen den Anrainerstaaten seit 1893 einheitlich geregelt («Übereinkunft betreffend die Anwendung gleichartiger Bestimmungen für die Fischerei im Bodensee»).

Vorgeschrieben sind Schonzeiten, Mindestgrößen und Fanggeräte. Von Zeit zu Zeit treffen sich Vertreter der betroffenen Staaten und sorgen dafür, dass die Regeln einheitlich angewendet und gegebenenfalls angepasst werden.



2. Akt: Im Sälä im Restaurant «Zum wilden Barsch» in Romanshorn treffen sich Stammkunden von Fischer F. Sie gründen den Verein «Rettet das Egli im Bodensee». Der Vereinspräsident Fritz W., Rentner und selber leidenschaftlicher Hobbyfischer, wird beauftragt, abzuklären, ob eine Regelung die einseitige Überfischung verbiete. Fritz W. findet rasch heraus: Fehlanzeige, es gibt keine Regelung zwischen den Anrainerstaaten des Bodensees. An einer ausserordentlichen Sitzung des Vereins wird es laut. Einige wollen gleich vor Ort zum Rechten sehen – bei der Fischerei in Friedrichshafen. Doch die Mehrheit behält kühlen Kopf: «Bern» soll «etwas» unternehmen. Fritz W. nimmt mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) Kontakt auf.

3. Akt: Die zuständigen Bundesbehörden anerkennen, dass die einseitige Überfischung ein Problem ist. Sie nehmen mit den deutschen und österreichischen Behörden Kontakt auf. Der Bundesrat beauftragt das zuständige Bundesamt, Grundlagen für Verhandlungen zu erarbeiten. Es kommt zur Bodensee-Anrainerstaaten-Konferenz. Die Schweizer Delegation vertritt die Interessen der Schweiz, zu denen auch diejenigen des Vereins «Rettet das Egli im Bodensee» und damit letztlich von Fischer Jakob F. zählen. Nach zähen Verhandlungen wird eine Einigung gefunden: In einem Staatsvertragsentwurf zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich werden Fangquoten festgelegt, und jegliche Überfischung wird verboten.

4. Akt: Die Schweizer Delegation paraphiert den Staatsvertrag, um ihren Bindungswillen kund zu tun. Danach wird er vom Bundesrat unterzeichnet. Der Bundesrat verfasst zudem eine Botschaft zuhanden der Bundesversammlung, damit sie entscheiden kann, ob sie den Staatsvertrag genehmigen will oder nicht. Weil der Staatsvertrag den Erlass von neuem nationalem Recht verursacht, unterliegt er dem fakultativen Referendum. Im konkreten Fall hat niemand von dieser Möglichkeit

Gebrauch gemacht. Somit tritt dieser Staatsvertrag in Kraft, sobald er vom Bundesrat ratifiziert worden ist.

5. Akt: Die Regelung wird im nationalen Recht präzisiert und umgesetzt. Die Fischer, auch die grosse Fischerei in Friedrichshafen, halten sich an die Regelung, und die Situation normalisiert sich. Dank dieses Staatsvertrags kann Fischer Jakob F. nach einiger Zeit seiner Kundschaft wieder Egli anbieten.

Grenzüberschreitende Regelungsbereiche:

Handels-, Sicherheits-, Umwelt-, Entwicklungs-, Kommunikations- und Verkehrsfragen, aber auch viele andere Bereiche sind heute oft grenzüberschreitender Natur. Die Regelung von solchen grenzüberschreitenden Sachverhalten bedarf eines Staatsvertrags.

Verfahren beim Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags

Internationale Ebene

Kontakte, Konsultationen und politischer Entscheid über Beginn von Verhandlungen

Verhandlungen

Paraphierung

Unterzeichnung

Hinterlegung der Ratifikationsurkunde

Inkrafttreten

Nationale Ebene

Je nach Vertragsinhalt muss der Bundesrat ein Verhandlungsmandat festlegen. Unter Umständen braucht es dazu eine Konsultation der Kantone oder interessierter Verbände.

Situativ wird entschieden, ob Bundesverwaltungsstellen, die Kantone und Interessensverbände konsultiert werden. Dabei geht es um die Festlegung der innen- und aussenpolitischen Standpunkte.

Entscheid Bundesrat über Unterzeichnung

Ausstellung der Unterzeichnungsvollmacht

Innerstaatliche Genehmigung durch:

- Bundesrat
- Bundesversammlung
- Volk (Referendum)

Ausstellung der Ratifikationsurkunde

Publikation

Die rechtlichen Folgen der Globalisierung

Die moderne Welt ist globalisiert und stark vernetzt. Was der eine tut, wirkt sich auf andere aus. Eine Folge davon ist, dass der Anteil rein nationaler politischer Entscheidungen kleiner wird. Gleichzeitig wächst die Zahl der Bereiche, die international koordiniert werden müssen. Dafür wenden Staaten oft das Völkerrecht an. Die Schweiz ist dabei keine Ausnahme. Vor allem Verträge mit mehreren Partnern, also multilaterale Staatsverträge, nehmen zu.

Wenn wir ein Postpaket nach Toronto, Moskau, Havanna oder Nairobi senden, erwarten wir, dass es dort auch tatsächlich sicher ankommt. Wir gehen ebenso davon aus, dass Flugzeuge aus der Schweiz problemlos in alle Welt fliegen und landen können. Möglich machen dies völkerrechtliche Verträge der Schweiz mit anderen Staaten. So etwa:

- der Weltpostvertrag, der den internationalen Postversand reguliert und im Rahmen des 1874 in Bern gegründeten Weltpostvereins ausgehandelt wurde.
- das Abkommen von Chicago von 1944 über die internationale Zivilluftfahrt, das die allgemeinen Grundsätze über den Flugverkehr festlegt.

Voraussetzungen für einen Vertrag

Völkerrechtliche Verträge können nur zustande kommen, wenn sich die Staaten darauf einigen,

1. dass eine Frage geregelt werden soll,
2. wie die Frage geregelt werden soll und
3. dass die gefundene Regelung für alle Vertragspartner verbindlich ist.



Verladen von Fracht am Flughafen Zürich

© Keystone

Die zentrale Rolle der Vereinten Nationen (UNO)

Eine der zentralen Aufgaben des Völkerrechts ist, die Grundlagen für Frieden und Stabilität zu schaffen. Der bedeutendste multilaterale Vertrag in diesem Zusammenhang ist die Charta der Vereinten Nationen, die praktisch alle Staaten unterzeichnet haben. Sie sind also mit dem Inhalt der UNO-Charta einverstanden und erklären sich bereit, sie zu respektieren. Seit 2002 gehört auch die Schweiz zu den 193 Staaten, die heute Mitglied der UNO sind.

Die UNO-Charta als Weltverfassung

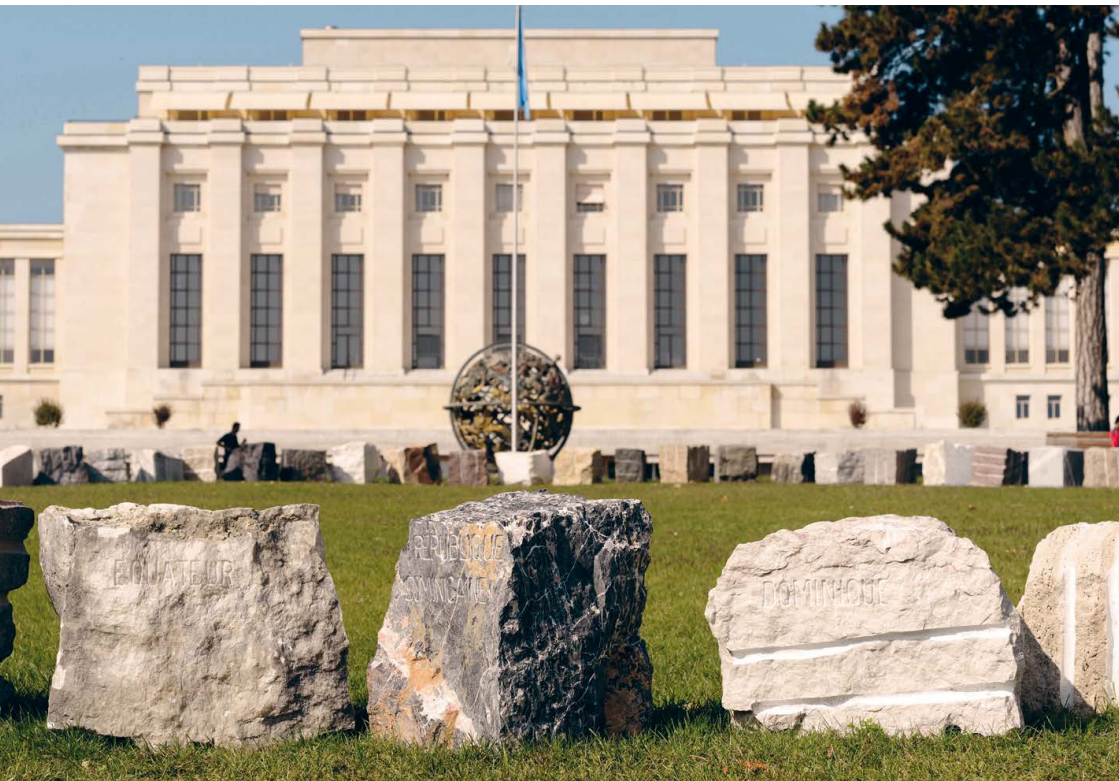
Die Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 ist die Gründungsurkunde der UNO und sozusagen ihre Verfassung. Sie verpflichtet ihre Mitglieder, unterschiedliche Auffassungen friedlich und in gegenseitigem Respekt auszuräumen. Die UNO setzt sich zum Ziel, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren; sie will eine globale Zusammenarbeit herbeiführen, die die internationalen Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art löst. Aber auch die Achtung und Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion gehören zu ihren wichtigsten Aufgaben.

Die UNO beruht auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller Mitglieder (ein Staat = eine Stimme). Die Charta fordert die Mitglieder auf, die staatliche Souveränität gegenseitig zu achten. Das heisst: Alle Mitgliedstaaten der internationalen Organisation müssen die Landesgrenzen und die internen Angelegenheiten jedes Landes respektieren; sie dürfen einem anderen Land gegenüber weder Gewalt androhen noch anwenden.

Die Weiterentwicklung des Völkerrechts zählt zu den wichtigsten Verdiensten der UNO. Viele der von dieser Organisation ausgearbeiteten Konventionen, Verträge und Richtlinien bilden die grundlegenden Bestandteile des Rechts, das heute die Beziehungen zwischen den Staaten regelt.

Steinskulptur zum 70-Jahr-Jubiläum der UNO vor dem Palais des Nations in Genf

© Keystone / Martial Trezzini



Auch die Schweiz kann ganz konkret Einfluss nehmen!

Die Entwicklung des Völkerrechts steht nicht still. Vielmehr verändert es sich kontinuierlich. Dazu tragen Ideen aus der Schweiz entscheidend bei. So ergriff die Schweiz zum Beispiel die Initiative, um die Einhaltung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte durch private Sicherheits- und Militärfirmen zu fördern – mit Erfolg: Das von der Schweiz eingebrachte Anliegen führte 2008 zum «Dokument von Montreux», das Ende 2017 bereits 54 Staaten unterstützen.

In Absprache mit ihren ausländischen Partnern setzt sich die Schweiz zudem seit vielen Jahren dafür ein, dass bei der Bekämpfung des Terrorismus die Menschenrechte und Grundfreiheiten beachtet werden. Zusammen mit einer Gruppe gleichgesinnter Staaten (Belgien, Chile, Costa Rica, Dänemark, Deutschland, Finnland, Liechtenstein, Niederlande, Norwegen, Österreich und Schweden) setzt sie sich seit 2005 dafür ein, dass im Rahmen der Sanktionen des UNO-Sicherheitsrats gegen die Organisation «Islamischer Staat» (IS) und Al-Kaida die Verfahrensrechte von Personen und Organisationen, die von Sanktionen betroffen sind, besser eingehalten werden. Im Sommer 2008 unterbreitete diese Staatengruppe dem UNO-Sicherheitsrat einen konkreten Vorschlag für die Errichtung einer unabhängigen Überprüfungsinstanz. Dieser Vorschlag gab den Anstoss dazu, dass der UNO-Sicherheitsrat mit der Resolution 1904 eine Ombudsstelle schuf, an die sich Personen wenden können, die auf der IS- und Al-Kaida-Sanktionsliste des UNO-Sicherheitsrats stehen.

Vom Staat zum Individuum: die bemerkenswerte Rolle der Europäischen Menschenrechts- konvention

Im 19. Jahrhundert galten völkerrechtliche Normen, von wenigen Ausnahmen abgesehen, ausschliesslich für Staaten. Nur sie waren, wie es in der juristischen Fachsprache heisst, «Völkerrechtssubjekte». Das hat sich geändert. Vor allem nach 1945 und nach den Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs mit seinen Gräueltaten erweiterte sich der Kreis der Völkerrechtssubjekte. «Völkerrechtstauglich» sind heute nebst den Staaten auch internationale Organisationen und – vor allem was die Menschenrechte betrifft – Einzelpersonen.

Eines der wichtigsten multilateralen Abkommen, dem sich die Schweiz 1974 anschloss, ist die Europäische Menschenrechtskonvention EMRK. Sie heisst im vollen Wortlaut Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Jeder Mensch, der sich in der Schweiz aufhält, kann unabhängig von seiner Staatsangehörigkeit verlangen, dass seine durch die EMRK garantierten Menschenrechte von der Schweiz respektiert werden.

Beispiele für Menschenrechte, die alle Mitglieder der EMRK garantieren müssen, sind etwa:

- das Recht auf Leben,
- das Verbot der Folter,
- das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens,
- die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit und das Recht auf freie Meinungsäusserung.

Verhandlung vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte

© Europarat



Die EMRK unterscheidet sich von anderen völkerrechtlichen Verträgen, die sich ganz oder teilweise mit Menschenrechten befassen, durch ein zentrales Merkmal: Auf Grundlage der EMRK wurde der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte EGMR mit Sitz in Strassburg eingerichtet. Dieser kann auf Beschwerden von Staaten oder Einzelpersonen verbindliche Urteile fällen. Ist die Klage erfolgreich, stellt das Urteil fest, dass der jeweilige Staat seine Pflicht zur Achtung der Menschenrechte verletzt hat. Ferner kann der EGMR je nach Umständen dem oder der Betroffenen eine «angemessene Entschädigung» zusprechen.

Auch Schweizerinnen und Schweizer, respektive Personen, die sich in der Schweiz aufhalten, können an den Gerichtshof in Strassburg gelangen. Drei Beispiele:

Der Fall Belilos oder die Stärkung des Rechtsschutzes

1981 auferlegt die Polizeikommission von Lausanne Frau Belilos eine Busse von 200 Franken, weil sie, nach Darstellung der Polizei, an einer unbewilligten Demonstration teilnahm. Frau Belilos bestreitet ihre Teilnahme, aber nach der damaligen Rechtslage besteht keine gerichtliche Instanz, die diesen Streitpunkt eingehend überprüfen kann. Sie wird daher verurteilt, ohne dass ein Gericht die Frage frei beurteilen kann.

Frau Belilos reicht gegen die Busse Beschwerde bis vor Bundesgericht ein. Sie macht geltend, entgegen Artikel 6 Absatz 1 der EMRK sei ihre Beschwerde nicht von einem unabhängigen und unparteiischen Gericht beurteilt worden. Tatsächlich ist in diesem Fall die Polizeikommission der Gemeinde gleichzeitig Streitpartei und Richterin, was mit der Idee eines unabhängigen und unparteiischen Gerichts nicht vereinbar ist. Frau Belilos rügt auch, dass der Kassationshof des Kantonsgerichts des

Kantons Waadt und das Bundesgericht nur eingeschränkte Überprüfungsbefugnisse besaßen und zum Beispiel keine Zeugen einvernehmen konnten. Aus diesem Grund waren die Gerichte nicht in der Lage, objektiv festzustellen, wer über die Teilnahme von Frau Bellilos an der Demonstration die Wahrheit sagt.

Auf Beschwerde von Frau Bellilos gibt ihr der EGMR in der Sache Recht. Er stellt fest, dass die Polizeikommission der Gemeinde die Anforderungen von Artikel 6 Absatz 1 der EMRK nicht erfüllt, da sie zur Beurteilung der auferlegten Busse nicht genügend unabhängig und unparteiisch sei. Das kantonale und das Bundesgericht erfüllen wegen ihrer eingeschränkten Überprüfungsbefugnis die Anforderungen von Artikel 6 Absatz 1 der EMRK ebenfalls nicht.

Der Gerichtshof verstärkt mit diesem Urteil den Rechtsschutz von Einzelpersonen in der Schweiz deutlich. Er ermöglicht, dass heute jeder Fall durch ein unparteiisches und unabhängiges Gericht überprüft wird und nicht nur durch eine Verwaltungsbehörde, deren völlige Unabhängigkeit nicht jederzeit sichergestellt ist.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte hebt Zürcher Steuerbusse auf

Sandra arbeitet bei einer Zürcher Bank. Ihr Vater stirbt. Die Zürcher Steuerbehörde eröffnet ihr, dass sie zusätzlich zur Erbschaftssteuer eine Busse wegen einer Steuerhinterziehung ihres Vaters bezahlen muss. Sandra kann nicht verstehen, weshalb sie für ihren Vater gebüsst wird, da ja eine Busse eine strafrechtliche Massnahme ist, die sich ausschliesslich gegen den Fehlbaren selber richtet. Sie konsultiert deshalb ihren Steuerberater.

Der Steuerberater teilt ihr mit, dass eine solche Busse von der schweizerischen Steuergesetzgebung vorgesehen ist. Es könne aber sein, dass sie gegen eine Bestimmung der EMRK verstosse. Denn sie halte sich an das Prinzip der Unschuldsvermutung und das Wegfallen der strafrechtlichen Haftung im Todesfall. Es müsse ja, wie schon erwähnt, der Täter selbst bestraft werden. Falls der Täter verstorben sei, komme auch eine Bestrafung nicht mehr in Frage. Deswegen könne Erbin Sandra gemäß EMRK für das strafrechtliche Vergehen ihres Vaters nach dessen Tod nicht gebüsst werden.

Sandra wendet sich ans Bundesgericht. Dieses prüft, ob die Sandra auferlegte Busse allenfalls gegen das in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerte Recht auf ein faires Verfahren verstösst («Jede Person, die einer Straftat angeklagt ist, gilt bis zum gesetzlichen Beweis ihrer Schuld als unschuldig»). Sandra und ihr Steuerberater bekommen aber nicht Recht: Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

Sandra will es nun genau wissen. Sie zieht den Fall an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte weiter. Und siehe da: Der Gerichtshof entscheidet zu Sandras Gunsten. Sie muss für die strafrechtlichen Verfehlungen ihres Vaters nicht einstehen, denn die von der Zürcher Steuerbe-

hörde ausgesprochene Busse verstösst gegen die EMRK. In der Tat darf nur der Straffällige selber bestraft werden, aber in keinem Fall die Erbin.

Konsequenz: Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ist für die Schweiz verbindlich und führt zu einer Revision des Bundesgerichtsurteils. Sandra muss nicht für strafrechtliche Vergehen ihrer verstorbenen Eltern büssen. Dasselbe gilt für alle anderen Erben von Schweizer Steuerpflichtigen.

Das Interesse zweier Kinder an der Integration ist höher zu gewichten als das Recht auf Religionsfreiheit

Die Beschwerdeführer sind schweizerisch-türkische Doppelbürger aus Basel. Die praktizierenden Muslime verlangen, dass ihre neun- und siebenjährigen Töchter vom Schwimmunterricht dispensiert werden. Das baselstädtische Gesetz ermöglicht eine Dispensation jedoch erst ab der Geschlechtsreife. Dennoch weigern sich die Beschwerdeführer, die zwei Töchter in den gemischtgeschlechtlichen Schwimmunterricht zu schicken. Daraufhin büsst sie das Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt.

Alle angerufenen Schweizer Instanzen bestätigen den Entscheid des Erziehungsdepartements. Die Beschwerdeführer klagen daraufhin beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und machen geltend, der Entscheid stelle eine Verletzung des Rechts auf Religionsfreiheit dar. Der Gerichtshof befindet jedoch, «dass das Recht des Kindes auf eine vollständige Schulbildung, die zur erfolgreichen gesellschaftlichen Integration gemäss den lokalen Sitten und Gepflogenheiten führt, höher zu werten ist als der Wunsch der Eltern, ihre Tochter vom gemischten Schwimmunterricht zu dispensieren». Er kommt zum Schluss, dass der Entscheid der Schweizer Behörden nicht gegen die Religionsfreiheit verstösst.

Landesrecht und Völkerrecht: eine Wechselbeziehung

Wie bei allen Rechtsnormen ist auch bei völkerrechtlichen Verträgen entscheidend, wie sie ausgelegt und angewendet werden. Gegenüber dem Landesrecht zeigen sich dabei Unterschiede, die meistens darauf zurückzuführen sind, dass Völkerrecht und Landesrecht anders entstehen.

Völkerrecht wird gemeinsam mit einem anderen gleichberechtigten Staat oder gemeinsam durch mehrere gleichberechtigte Staaten geschaffen. Die verschiedenen Interessen, die ein völkerrechtlichen Vertrag berührt, müssen entsprechend aufeinander abgestimmt und abgesprochen sein.

Schweizerische Unterhändler in internationalen Verhandlungen haben den Auftrag, schweizerische Interessen so weit wie möglich einzubringen und ihnen Rechnung zu tragen. Sie müssen unter anderem die wirtschaftlichen und politischen Interessen der Schweiz berücksichtigen, beispielsweise beim Verhandeln neuer Investitionsschutzabkommen. Auch wissenschaftliche Interessen spielen eine Rolle, zum Beispiel, wenn es darum geht, neue internationale Projekte im Rahmen der europäischen Weltraumorganisation vertraglich zu definieren. Grundsätzlich gilt: Wenn die Schweiz einen völkerrechtlichen Vertrag abschliesst, achtet sie darauf, dass ihre völkerrechtlichen Pflichten im Einklang mit dem Landesrecht stehen. Hierzu bedient sie sich verschiedener Instrumente.



Völkerrecht ist
vor allem
Koordinationsrecht.

© EFD

Anbringen eines Vorbehalts

Das Anbringen eines Vorbehaltes erlaubt es einem Staat, die Anwendung einer Vertragsbestimmung für sich auszuschliessen oder abzuändern. Somit tragen Vorbehalte dazu bei, dass möglichst viele Staaten Vertragspartei werden. Gleichzeitig beeinträchtigen sie jedoch die einheitliche Anwendung des Vertrags.

In der Praxis sieht sich die Schweiz nur selten gezwungen, Vorbehalte anzubringen. Sie hat es aber zum Beispiel im Falle des UNO-Pakts II gemacht, damit Landsgemeinden weiter durchgeführt werden können (Vorbehalt zu Artikel 25b des Pakts). Die Landsgemeinden schützen in der Tat das Stimmgeheimnis, wie es in Artikel 25b des Pakts verankert ist, nur ungenügend.

Auslegende Erklärung

Die Schweiz kann ebenfalls vor oder bei Vertragsabschluss eine sogenannte auslegende Erklärung abgeben. Sie erklärt, wie die Schweiz einen bestimmten Artikel auslegt, um die Übereinstimmung mit dem Landesrecht sicherzustellen. Diese Lösung bietet sich vor allem dann an, wenn in den Verhandlungen offene Bestimmungen des Staatsvertrags vereinbart wurden, die – oftmals bewusst – nur Richtlinien vorgeben und so einen gewissen Spielraum bezüglich der konkreten Anwendung offenlassen.

Die Schweiz hat zum Beispiel mit einer auslegenden Erklärung näher definiert, wie sie die Artikel 5, 9 und 11 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption des Europarats vom 27. Januar 1999 auslegen wird. Sie hat unter anderem klargestellt, dass sie aktive und passive Bestechung nur insofern bestrafen wird, wenn das Verhalten der bestochenen Person eine pflichtwidrige Handlung oder Unterlassung darstellt.

Anpassung im Landesrecht

Falls nötig, können Anpassungen im Landesrecht vorgenommen werden, damit Landesrecht und Völkerrecht wieder in Einklang stehen.

Wenn später neues nationales Recht gesetzt wird ...

Die drei genannten Instrumente helfen nicht weiter, wenn neues nationales Recht gesetzt wird, das möglicherweise von früher vereinbartem Völkerrecht abweicht. Dann kann ein Vorbehalt gegenüber dem völkerrechtlichen Vertrag nicht mehr angebracht werden, weil ein solcher Vorbehalt nur bei der Ratifizierung möglich ist.

In diesem Fall wird in erster Linie versucht, das schweizerische Recht völkerrechtskonform ausulegen, das heisst, das nationale Recht so zu verstehen, dass es in Einklang mit den internationalen Verpflichtungen gebracht werden kann. Die Verwahrunginitiative, die am 8. Februar 2004 von Volk und Ständen angenommen wurde, ist so ein Beispiel. In diesem Fall mussten die internationalen Verpflichtungen der Schweiz mit dem neuen nationalen Recht harmonisiert werden. Sollte dies im konkreten Fall nicht möglich sein, bleiben die Optionen, den Vertrag neu zu verhandeln oder zu kündigen, sofern dieser eine Kündigungsklausel enthält.

Für die Neuverhandlung eines Staatsvertrags braucht es zwingend die Zustimmung des Vertragspartners. Bei einer Kündigung können unter Umständen gewichtige Vorteile verloren gehen: Der Entscheid, einen Staatsvertrag zu kündigen, muss daher nach sorgfältiger Abwägung der Vor- und Nachteile getroffen werden. So würden Schweizer Bürgerinnen und Bürger und andere in der Schweiz lebende Personen im Fall einer Kündigung der Europäischen Menschenrechtskonven-

tion die Möglichkeit verlieren, eine Berufungsin-
stanz anzurufen, wodurch der Schutz ihrer Rechte
gegenüber dem Staat geschwächt würde.

Mögliche Konflikte zwischen Völkerrecht und Landesrecht

Wenn die gängigen Instrumente keine Lösung
bieten und auch keine Kündigung oder eine Neu-
verhandlung möglich ist, so kann zwischen Völker-
recht und Schweizer Recht ein Konflikt entstehen.
Solche Konflikte sind zwar eher selten, haben aber
in den letzten Jahren zugenommen. Einerseits
wurden Volksinitiativen eingereicht, die potenziell
mit bestimmten völkerrechtlichen Verpflichtungen
der Schweiz unvereinbar sind, und andererseits
gewinnt das Völkerrecht zunehmend an Bedeu-
tung.

Folgen einer Verletzung des Völkerrechts

Falls es in einem konkreten Fall nicht ge-
lingt, einen Konflikt zwischen Völkerrecht
und Landesrecht aufzulösen, bleibt die
Schweiz trotzdem an ihre völkerrechtlichen
Verpflichtungen gebunden und haftet für
allfällige Vertragsverletzungen. Die Schweiz
kann sich nicht unter Berufung auf eine lan-
desrechtliche Norm ihrer Haftung für die
Verletzung von Völkerrecht entziehen.

Grundsätzlich steht die Bundesverfassung in der
Schweiz zuoberst. Darunter stehen die Bundesge-
setze und unter diesen die Verordnungen. Nach
den Verordnungen folgt in der Hierarchie das
kantonale Recht. Es ist dem Bundesrecht unter-
geordnet. Für die schweizerische Rechtsordnung
gilt damit: Das Recht niederer Stufe hat sich nach
dem höherrangigen Recht zu richten und kann
grundsätzlich weder von diesem abweichen noch
es verändern.

Welcher Rang kommt nun dem Völkerrecht in der
Schweizer Rechtsordnung zu? Das Völkerrecht re-
gelt diese Frage nicht. Es beschränkt sich auf die
Forderung, das Völkerrecht sei einzuhalten. An-
sonsten kann das Landesrecht frei bestimmen,
welchen Rang es dem Völkerrecht innerhalb der
nationalen Rechtsordnung zuweist.

Monismus und Dualismus

Ein direkter Konflikt zwischen Völkerrecht
und Landesrecht ist primär in einem so ge-
nannt monistischen System möglich. Nach
monistischer Lehre unterscheiden sich zwar
Völkerrecht und Landesrecht in verschiede-
nen Aspekten (zum Beispiel in der Art der
Entstehung), beide werden jedoch als Be-
standteil einer einheitlichen Rechtsordnung
gesehen. Das Völkerrecht wird direkt ange-
wendet, das heisst ohne Umsetzung in inner-
staatliches Recht. Die Schweiz hat sich für
das monistische System entschieden, wie un-
ter anderem auch Frankreich und die USA.

Im dualistischen System hingegen erlangt
ein Völkerrechtsvertrag erst Geltung, wenn
er innerstaatlich durch ein Gesetz in Landes-
recht umgewandelt wurde. Konflikte zwi-
schen Völkerrecht und Landesrecht werden
so in einen Konflikt innerhalb des Landes-
rechts transformiert. Deutschland, Italien
und Grossbritannien folgen dem dualisti-
schen System.

Unabhängig von der Wahl des Systems be-
steht jedoch die Verpflichtung, das Völker-
recht einzuhalten.

Bestimmungen des zwingenden Völkerrechts stehen unbestritten zuoberst

Das nationale Recht kann niemals dem zwingenden Völkerrecht vorgehen. Der Bundesrat hat wiederholt festgehalten, was mit zwingendem Völkerrecht gemeint ist. Es gehören demnach dazu: das Gewaltverbot, die Verbote von Folter, Völkermord und Sklaverei, das Non-Refoulement-Gebot und die Grundzüge des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten. Der Bundesrat hat ferner wiederholt bestätigt, dass unter den Begriff der «zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts» auch die notstandsfesten Garantien der EMRK fallen. Würde eine Regel des Landesrechts gegen diese fundamentalen Bestimmungen verstossen, so wäre sie nicht anzuwenden.

Auch alle anderen völkerrechtlichen Regeln gehen grundsätzlich vor

In der Bundesverfassung ist festgelegt, dass der Bund und die Kantone das Völkerrecht zu beachten haben. Behörden und Gerichte in der Schweiz geben daher in der Praxis grundsätzlich der völkerrechtlichen Bestimmung den Vorzug, sofern der Konflikt mit dem Landesrecht nicht auf andere Art gelöst werden kann. Dieser Vorrang des Völkerrechts ist jedoch bewusst nicht absolut gehalten, sondern lässt in Einzelfällen Ausnahmen zu.

Eine Ausnahme gibt es jedoch nur, wenn die Bundesversammlung bewusst eine völkerrechtswidrige Bestimmung in einem Bundesgesetz verankert. In diesem Fall geht das Bundesgesetz dem Völkerrecht ausnahmsweise vor. Die Menschenrechtsgarantien haben jedoch in jedem Fall Vorrang vor dem innerstaatlichen Recht.

Die Schubert-Praxis

Die genannte Ausnahme vom Vorrang des Völkerrechts wurde vom Bundesgericht im Fall «Schubert» in den 1970er-Jahren formuliert. In diesem Verfahren hatte sich Herr Schubert unter Berufung auf einen Niederlassungsvertrag zwischen der Schweiz und Österreich von 1875 gegen die neue gesetzliche Bewilligungspflicht für den Grundstückserwerb durch Ausländer zur Wehr gesetzt. Das Bundesgericht entschied, dass in einem Fall, in dem die Bundesversammlung wesentlich und willentlich völkerrechtswidrige Bestimmungen in einem Gesetz verankert hat, ausnahmsweise der Gesetzesbestimmung der Vorzug zu geben ist.

Völkerrecht und Volksinitiative

Das Initiativrecht gibt es auf Bundesebene seit 1892. Die allererste Volksinitiative nahmen Volk und Stände an. Sie verlangte die Einführung des so genannten Schächtverbots, wonach Tiere nicht ohne vorherige Betäubung geschlachtet werden dürfen. Von mehr als 200 Volksinitiativen, die bis Ende 2017 zur Abstimmung kamen, wurden nur rund zwanzig angenommen; allerdings in jüngster Zeit häufiger als im langjährigen Durchschnitt.

Manchmal enthalten Volksinitiativen Begehren, die unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten problematisch sind. Die Bundesverfassung enthielt lange keine Regel, wie eine völkerrechtswidrige Volksinitiative zu behandeln ist. 1996 erklärte die Bundesversammlung die Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» für ungültig, mit der Begründung, sie verletze das so genannte Non-refoulement-Gebot, das Teil des zwingenden Völkerrechts ist (siehe Kasten). Diese Praxis wurde bei der Totalrevision der Bundesverfassung übernommen. Seither sieht die Bundesverfassung ausdrücklich vor, dass die Bundesversammlung Volksinitiativen, die gegen zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verstossen, für ganz oder teilweise ungültig erklären muss.

Das Non-refoulement-Gebot

Dieses Gebot ist ein zentraler Grundsatz des internationalen Flüchtlingsrechts. Es ist in der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 festgehalten (Art. 33) und leitet sich ebenfalls aus der EMRK ab (Art. 3). Das Prinzip schützt vor Wegweisungen, bei denen konkrete Anzeichen dafür bestehen, dass der betroffenen Person im Herkunftsland der Tod, Folter oder unmenschliche und erniedrigende Behandlung drohen. Die Schweiz ist somit verpflichtet zu prüfen, ob bei einer Rückkehr ins Herkunftsland eine der beschriebenen Gefährdungen vorliegt. Falls ja, darf diese Person nicht in ihr Herkunftsland ausgewiesen werden.

Aber was soll mit Volksinitiativen geschehen, die potenziell mit nicht zwingendem Völkerrecht unvereinbar sind? Bis Ende 2017 sind den Stimmberechtigten 17 Volksinitiativen unterbreitet worden, die unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten problematisch waren. Nur eine davon wurde teilweise für ungültig erklärt. Alle anderen verletzten nach Meinung von Parlament und Bundesrat keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Sechs dieser Initiativen sind von Volk und Ständen angenommen worden, fünf davon in den letzten Jahren: die Verwahrungsinitiative, die Minarett-Initiative, die Ausschaffungsinitiative, die Pädophilen-Initiative und die Masseneinwanderungsinitiative.

In solchen Fällen wird in einem ersten Schritt versucht, die Initiative im Sinne des für die Schweiz verbindlichen Völkerrechts zu interpretieren und umzusetzen. Die Pflicht, das innerstaatliche Recht völkerrechtskonform auszulegen, leitet sich aus

Artikel 5 Absatz 3 und 4 der Bundesverfassung ab. Allenfalls besteht die Möglichkeit, auf Verbesserungen bei Neuverhandlungen eines betroffenen Staatsvertrages zu setzen. Ebenso könnte die Schweiz den betroffenen Vertrag eventuell kündigen, sofern dies rechtlich möglich und mit ihren Interessen vereinbar ist.

Wenn eine völkerrechtskonforme Auslegung oder Neuverhandlungen unmöglich sind und eine Kündigung rechtlich oder aufgrund von wichtigen politischen und wirtschaftlichen Interessen ausgeschlossen ist, nimmt die Schweiz den Normenkonflikt in Kauf und trägt die Konsequenzen, die sich daraus ergeben. Je nach Art des Vertrags und je nach Ausmass der konkreten Vertragsverletzung können diese ganz unterschiedlich sein (Suspension oder Kündigung des Vertrags durch die andere Vertragspartei, Retorsionen usw.).

Die in den letzten Jahren zu verzeichnende Zunahme völkerrechtswidriger Volksinitiativen hat zu einer lebhaften Diskussion in der Schweiz geführt. Diskutiert wird, ob und wie die in der Verfassung verankerten Volksrechte einerseits und das Interesse der Schweiz am Völkerrecht andererseits besser miteinander in Einklang gebracht werden könnten.

Der Bundesrat hat in einem Bericht vom 30. März 2011 verschiedene Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit dem Völkerrecht untersucht. Als erste Massnahme schlug er vor, Initiativen vor der Unterschriftensammlung auf ihre Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht hin zu überprüfen. Das Ergebnis der Prüfung wäre zwar unverbindlich, aber gäbe dem Initiativkomitee die Gelegenheit, den Initiativtext entsprechend zu ändern.

Ein anderer Vorschlag bestand darin, Volksinitiativen, die gegen die Kerngehalte von Grundrechten verstossen, nicht zuzulassen. Die Kerngehalte von Menschenrechten geniessen den besonderen Schutz der Verfassung und können in keinem Fall verletzt werden.

Auszählen von Stimmzetteln in einem Zürcher Stimmlokal

© Keystone



Kerngehalt von Grundrechten

Beim Kerngehalt handelt sich um den unantastbaren Schutzbereich eines Grundrechts. Die schweizerische Bundesverfassung verbietet es dem Staat in jedem Fall, auch in Notstandssituationen, in diese Kerngehalte einzugreifen.

Zu den anerkannten Kerngehaltsgarantien gehören namentlich das Verbot der Todesstrafe und der Folter, das Verbot der Zwangsheirat oder auch das Verbot der systematischen Vorzensur. Diese Kerngehalte sind sowohl in der Verfassung als auch in Staatsverträgen menschenrechtlicher Natur enthalten.

Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, künftig das in der Verfassung verankerte Diskriminierungsverbot heranzuziehen. Der Bundesrat hat diese Option in seinem Bericht ebenfalls aufgegriffen. Zu den vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen wurde jedoch kein Konsens erzielt. Eine Änderung des Initiativrechts kam nicht zustande.

Die Frage, wie mit völkerrechtswidrigen Volksinitiativen umgegangen werden soll, ist für einen Rechtsstaat wie die Schweiz von erheblicher Bedeutung. Zwei wesentliche und für die Schweiz zentrale Grundsätze stehen auf dem Spiel: Einerseits gilt es, die Volksrechte und namentlich das in der Bundesverfassung verankerte Initiativrecht zu respektieren. Andererseits muss sich die Schweiz an die völkerrechtlichen Verpflichtungen halten, die sie eingegangen ist.

Die Herausforderung besteht darin, ein Gleichgewicht zu finden, das diesen beiden wesentlichen Grundsätzen gleichermaßen Rechnung trägt. Die von Schweizer Behörden und Gerichten entwickelten und derzeit angewandten Bestimmungen über die Rangordnung zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht erlauben es, bei Konflikten pragmatische und situationsgerechte Lösungen zu finden, die der Wahrung der Interessen der Schweiz dienen.

Impressum

Herausgeber

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA

Direktion für Völkerrecht DV

3003 Bern

www.eda.admin.ch/voelkerrecht

Gestaltung

Audiovisuelle Kommunikation EDA

Titelbild

Fahnen der Mitgliedstaaten vor der UNO in New York

© Keystone/Alessandro della Valle

Fachkontakt

DV, Sektion Staatsverträge

Tel.: 058 463 07 25

E-Mail: dv@eda.admin.ch

Diese Publikation ist auch auf Französisch und Italienisch erhältlich und kann unter www.eda.admin.ch/publikationen heruntergeladen werden.

Bern, 2018/© EDA (2. überarbeitete Auflage)

