



# Das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht in der Schweiz



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Eidgenössisches Departement für  
auswärtige Angelegenheiten EDA**



## Inhalt

- 4** Einleitung
- 5** Was das Landesrecht regelt – und was das Völkerrecht
- 8** Ob Landesrecht oder Völkerrecht: Das Volk hat das letzte Wort
- 10** Die Schaffung von Völkerrecht: ein konkretes Beispiel
- 14** Die rechtlichen Folgen der Globalisierung
- 15** Die zentrale Rolle der Vereinten Nationen
- 17** Auch die Schweiz kann ganz konkret Einfluss nehmen!
- 18** Vom Staat zum Individuum: die bemerkenswerte Rolle der Europäischen Menschenrechtskonvention
- 22** Landesrecht und Völkerrecht: eine Wechselbeziehung
- 28** Völkerrecht und Volksinitiative

# Einleitung

In einer Welt, die aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung und des technologischen Fortschritts stets enger zusammenwächst, wird die internationale Zusammenarbeit immer wichtiger. Es gibt kaum mehr Bereiche, die nicht in der einen oder anderen Art einen Auslandsbezug haben. Damit diese vielschichtigen Beziehungen einen geregelten Lauf nehmen, müssen die gegenseitigen Rechte und Pflichten der Staaten festgelegt werden. Hier kommt das Völkerrecht ins Spiel. Dieses garantiert, dass die internationalen Beziehungen nicht einfach von der Macht des Stärkeren beeinflusst werden, sondern sich in Bahnen bewegen, die von den Staaten selber festgelegt werden und an die sich alle halten müssen.

Während das Völkerrecht früher hauptsächlich das Nebeneinander (Koexistenz) von Staaten regelte, schafft es heute die Grundlagen für das Miteinander (Kooperation). Es regelt dabei nicht nur die zwischenstaatlichen Verhältnisse. In zahlreichen Bereichen hat sich gezeigt, dass allein ein gemeinsames Vorgehen vieler oder gar aller Staaten zum gewünschten Ziel führt. Dazu wurden internationale Organisationen gegründet, die zum Beispiel den internationalen Handel regeln. Auch diese finden ihre Grundlagen im Völkerrecht. Schliesslich – und von besonderer Bedeutung – schützt das Völkerrecht auch die Rechte jedes einzelnen Menschen, namentlich im Rahmen der Menschenrechte: So sind beispielsweise das Recht auf Leben, das Verbot der Folter, das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, das Recht auf freie Meinungsäusserung oder die Gedanken-, Gewissens- und Glaubensfreiheit auch vom Völkerrecht garantiert.

Gerade für Länder wie die Schweiz ist das Völkerrecht besonders wichtig. Die Schweiz hat international gesehen nicht eine derart starke politische und wirtschaftliche Machtstellung, als dass sie ihre Interessen in der gleichen Weise durchsetzen könnte, wie zum Beispiel die grossen Mächte USA, China, Indien oder Russland. Im Völkerrecht aber spielen die Grössen- und Machtverhältnisse eine viel kleinere Rolle: Jeder Staat hat – mit ganz wenigen Ausnahmen – dasselbe rechtliche Gewicht (1 Staat = 1 Stimme) und muss die eingegangenen völkerrechtlichen Pflichten einhalten. Das Völkerrecht schafft so einen stabilen und vorhersehbaren Rahmen für die internationalen Beziehungen, in welchem die Schweiz als gleichberechtigte Partnerin teilnimmt und so ihre Meinung und auch ihre wirtschaftlichen Interessen einbringen und verteidigen kann.

Angesichts dieser grossen und immer stärker werdenden Bedeutung des Völkerrechts sind auch die Wechselwirkungen zwischen nationalem und internationalem Recht heute enger denn je. Diese Wechselwirkungen bedürfen der Koordination. Ziel dieser Broschüre ist es, das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht in der Schweiz zu erklären und auf die damit verbundenen Fragen einzugehen.

# Was das Landesrecht regelt – und was das Völkerrecht

## 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. Sie 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 führt diese Gesetze aus und das Bundesgericht wendet sie in Streitfällen auf einen konkreten Einzelfall an.

## Das Völkerrecht regelt...

... die Beziehungen und den Verkehr 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, die Rechte und Pflichten zum Inhalt haben. 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 rund **4400 bilaterale Staatsverträge** abgeschlossen, oft mit Nachbarstaaten. Die meisten bilateralen Verträge regeln die Zusammenarbeit zwischen Staaten, wie 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 die Doppelbesteuerungsabkommen der Schweiz mit anderen Staaten. Inhaltlich haben diese Verträge die Vermeidung der Doppelbesteuerung von Unternehmen und Personen zum Ziel, die zum Beispiel Wohnsitz in der Schweiz und in einem anderen Land ein Ferienhaus haben oder dort geschäftlich tätig sind. Ein weiteres, für die Schweiz speziell wichtiges, Beispiel für bilaterale Staatsverträge sind Abkommen über den Schutz von Direktinvestitionen im Ausland. Mit ihnen werden Schweizer Unternehmen geschützt, welche global investieren. Gestützt auf den Staatsvertrag können diese Schweizer Unternehmen direkt ihre Rechte gegenüber anderen Staaten geltend machen und vor internationalen Gerichten durchsetzen.

Daneben ist die Schweiz Vertragspartei von gegen **1000 multilateralen Staatsverträgen**. Diese Verträge behandeln eher Themen wie Menschenrechte, Umweltschutz oder Abrüstung und kodifizieren manchmal sogenanntes Gewohnheitsrecht. Oft werden multilaterale Verträge im Rahmen einer internationalen Organisation verabschiedet.

Ein Beispiel für einen multilateralen Vertrag ist der Internationale Pakt über politische und bürgerliche Rechte (genannt «UNO-Pakt II»), der neben der Schweiz von mehr als 150 weiteren Staaten ratifiziert wurde und der jeder Person zentrale Menschenrechte garantiert. Ein weiteres für die Schweiz besonders wichtiges Beispiel für multilaterale Staatsverträge sind die Genfer Konventionen zum Schutze der Opfer von Kriegen, die praktisch von allen Staaten der Welt unterzeichnet worden sind (jeweils mehr als 190 Vertragsparteien) und für welche die Schweiz die Aufgabe der Verwalterin (Depositär) übernimmt.

## 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 bereits eine internationale Rechtsordnung, welche 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 Schweizer haben eine wichtige Rolle bei der Entwicklung des Völkerrechts gespielt. Emer de Vattel (1714–1768), ein Neuenburger, hat das Völkerrecht stark geprägt, indem er unter anderem eine vielbeachtete Definition der Staatssouveränität entwickelt hat. Henry Dunant gab den Anstoss zur ersten umfassenden Kodifikation des humanitären Völkerrechts in den Genfer Konventionen von 1864.



# Ob Landesrecht oder Völkerrecht: Das Volk hat das letzte Wort

Die Bundesverfassung entsteht – oder 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 unterstehen ausserdem dem fakultativen Referendum, das heisst 50 000 Stimmberechtigte können eine Volksabstimmung über jedes von der Bundesversammlung verabschiedete Gesetz verlangen.

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 mit diesem Schritt entsteht neues Recht. In der Schweiz müssen Staatsverträge von der Bundesversammlung genehmigt werden. Die Bundesversammlung kann aber diese Kompetenz auch an den Bundesrat delegieren. Alle wichtigen völkerrechtlichen Regeln unterstehen dem fakultativen oder sogar dem obligatorischen Referendum.



5. Juni 2005: Das Volk stimmt über die Assoziierung der Schweiz zu Schengen/Dublin, das heisst über den Abschluss eines Staatsvertrages, ab.

Das fakultative Referendum für Staatsverträge wurde im Jahr 1921 eingeführt. Bis 1977 konnte es allerdings nur gegen Staatsverträge ergriffen werden, welche unbefristet oder für eine Dauer von mehr als fünfzehn Jahren abgeschlossen waren. Gegen drei Staatsverträge kam in der fraglichen Zeitspanne das Referendum zustande. In zwei Fällen wurde ein Vertrag vom Stimmvolk abgelehnt: 1921 ein 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. Nach einer Ausdehnung 1977 umfasst das fakultative Referendum heute 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. Vor allem seit der Einführung dieses letzten Kriteriums besteht eine weitgehende Angleichung zwischen dem Staatsvertrags- und dem Gesetzesreferendum, das sich auf inländische Rechtsakte bezieht, die ebenfalls wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten.

Seit 1977 unterstanden 238 Verträge dem Referendum. In sieben dieser Fälle wurde das Referendum tatsächlich ergriffen und eine Volksabstimmung durchgeführt.

Daneben kennt die Schweiz das obligatorische Staatsvertragsreferendum, das die Zustimmung von Volk und Ständen verlangt. Ihm unterstehen, ohne dass vorgängig eine Unterschriftensammlung notwendig wäre, völkerrechtliche Verträge über den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit und zu supranationalen Gemeinschaften. So hat das schweizerische Volk zum Beispiel über den Beitritt zu den Vereinten Nationen abgestimmt (1986 und 2002). Der Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum 1992 wurde aus politischen Gründen ebenfalls dem obligatorischen Referendum unterstellt. Dieser Beitritt wurde von Volk und Ständen abgelehnt.

Es gibt aber nicht nur wichtige, sondern eine ganze Reihe von Staatsverträgen, die nur eine beschränkte Tragweite haben. Um nicht überlastet zu werden, hat die Bundesversammlung daher beschlossen, dass der Bundesrat solche technischen Staatsverträge selbständig abschliessen kann. Der Bundesrat muss deshalb solche Verträge der Bundesversammlung nicht zur Genehmigung vorlegen. Sie unterstehen auch nicht dem obligatorischen oder fakultativen Referendum. Der Bundesrat erstattet jedes Jahr dem Parlament einen Bericht über alle von ihm abgeschlossenen Verträge.

---

### **Völkerrecht und direkte Demokratie:**

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

---

# Die Schaffung von Völkerrecht: ein konkretes Beispiel

Vor allem mit unseren Nachbarstaaten pflegen wir enge Beziehungen in ganz verschiedenen Bereichen. Dies hat sich in einer Vielzahl von rechtlichen Vereinbarungen niedergeschlagen. Bei diesen Vereinbarungen geht es um die Lösung konkreter grenzüberschreitender Probleme wie im folgenden Beispiel:

## Das Egli gehört allen – dank einem Staatsvertrag

**1. Akt:** Über dem Bodensee bei Romanshorn (CH) liegt dünner Nebel. Es ist 5 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?

**2. Akt:** Im Säli 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 Kontakt auf.



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.

**3. Akt:** Die zuständigen Bundesbehörden anerkennen, dass die einseitige Überfischung ein Problem ist. Sie nehmen mit den Behörden von Deutschland und Österreich 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 fasst zudem eine Botschaft zuhanden der Bundesversammlung, damit sie entscheiden kann, ob sie den Staatsvertrag genehmigen will oder nicht. Weil der Staatsvertrag den Erlass von neuen nationalen Rechtsnormen zur Folge haben wird, unterliegt der Genehmigungsbeschluss der Bundesversammlung dem fakultativen Referendum. Im konkreten Fall hat niemand in der Schweiz gewünscht, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen. Somit tritt dieser Staatsvertrag in Kraft, nachdem 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 dem Staatsvertrag 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



Globalisiert, weltweit vernetzt – die moderne Welt und ihre Technologien: Was der eine tut, wird für den anderen spürbar. Eine Folge davon ist, dass der Anteil rein nationaler Politikentscheidungen kleiner wird. Gleichzeitig wächst die Zahl der Bereiche, die international koordiniert werden müssen. Für diese Koordination wenden Staaten oft Völkerrecht an. Die Schweiz ist dabei keine Ausnahme. Vor allem Verträge mit mehreren Partnern, also multilaterale Staatsverträge, werden zahlreicher.

Wenn wir ein Postpaket nach Toronto, Moskau, Havanna oder Nairobi aufgeben, erwarten wir, dass es dort auch tatsächlich sicher ankommt. Ebenso erwarten wir, dass Flugzeuge aus der Schweiz problemlos in alle Welt fliegen und am Bestimmungsort landen können. Möglich machen all dies völkerrechtliche Verträge zwischen der Schweiz und anderen Staaten, wie etwa:

- Das Abkommen von Bern aus dem Jahre 1874, welches den internationalen Postversand reguliert und die Basis zur Gründung des Weltpostvereins mit Sitz in Bern bildete.
- Das Abkommen von Chicago von 1944 über die internationale Zivilluftfahrt, welches die allgemeinen Grundsätze über den Flugverkehr festlegt.

---

## **Voraussetzungen für einen Vertrag:**

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

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

# Die zentrale Rolle der Vereinten Nationen

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



## Die Charta der Vereinten Nationen als Weltverfassung

Die Charta der Vereinten Nationen ist sozusagen die Verfassung dieser internationalen Organisation. Sie verpflichtet ihre Mitglieder, unterschiedliche Auffassungen friedlich und in gegenseitigem Respekt auszuräumen. Die Vereinten Nationen setzen sich zum Ziel, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren; sie wollen eine globale Zusammenarbeit herbeiführen, welche 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 Vereinten Nationen beruhen auf dem Grundsatz «Alle Mitgliedstaaten sind gleich». 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 Vereinten Nationen. Viele der von dieser Organisation ausgearbeiteten Konventionen, Verträge und Richtlinien bilden die grundlegenden Bestandteile des Rechts, das die Beziehungen zwischen den Staaten heute regelt.

# Auch die Schweiz kann ganz konkret Einfluss nehmen!

Natürlich steht die Entwicklung des Völkerrechts nicht still. Vielmehr verändert es sich kontinuierlich. Zu dieser Entwicklung tragen gerade auch Ideen aus der Schweiz entscheidend bei. So hat unser Land zum Beispiel die Initiative ergriffen, 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» und wird bereits von 37 Staaten unterstützt.

## Ein anderes Beispiel:

Seit zehn Jahren organisiert das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten internationale Expertenseminare zum Thema Potentatengelder. Dabei geht es um die Rückführung von Vermögenswerten an Staaten, denen diese durch korrupte Politiker gestohlen wurden. Die auf diesem Gebiet erworbene Erfahrung und das entsprechende Fachwissen bringt die Schweiz gezielt bei internationalen Konferenzen und Verhandlungen ein, zum Beispiel bei der Erarbeitung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die Korruption (UNCAC), das 2003 verabschiedet wurde. Dieses Übereinkommen ist das erste multilaterale Abkommen, welches Bestimmungen über die Rückführung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte enthält. Die Schweiz spielte dabei eine zentrale Rolle.

Die Erfahrung der Schweiz und die davon geprägte internationale Rechtsentwicklung haben wiederum einen Einfluss auf die Fortentwicklung schweizerischer Gesetze – zum Beispiel 2008: Der Bundesrat beauftragte das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten, als weltweit erstes Land ein Gesetz zur Rückführung von Potentatengeldern an Länder auszuarbeiten, deren Justizsystem mangels verlässlicher staatlicher Strukturen ganz oder teilweise zusammengebrochen ist. Hintergrund des bundesrätlichen Auftrags waren die beschlagnahmten Vermögenswerte der Diktatoren Mobutu (Kongo) und Duvalier (Haiti). 2010 verabschiedete die Bundesversammlung ein entsprechendes Bundesgesetz, welches Anfang Februar 2011 in Kraft getreten ist. Die Schweiz bekräftigt damit auch auf internationaler Ebene ihre Pionierrolle.

# Vom Staat zum Individuum: die bemerkenswerte Rolle der Europäischen Menschenrechtskonvention

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 den Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs mit seinen Gräueln 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 diese Konvention garantierten Menschenrechte von der Schweiz respektiert werden.

Beispiele für Menschenrechte, die alle Mitglieder der Europäischen Menschenrechtskonvention 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



Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

Die Europäische Menschenrechtskonvention hebt sich von anderen völkerrechtlichen Verträgen, die sich ganz oder teilweise mit Menschenrechten befassen, durch ein zentrales Merkmal ab: Auf ihrer Grundlage wurde der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte mit Sitz in Strassburg errichtet. Dieser kann auf Beschwerden von Staaten oder Einzelpersonen hin für die Parteistaaten der Europäischen Konvention verbindliche Urteile fällen. Bekommt der Beschwerdeführer Recht, stellt das Urteil fest, dass der jeweilige Staat seine Pflicht zur Achtung der Menschenrechte verletzt hat. Ferner kann je nach den Umständen dem Betroffenen eine «gerechte Entschädigung» zugesprochen werden.

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

## Der Fall Belilos oder die Stärkung des Rechtsschutzes

1981 hat die Polizeikommission von Lausanne Frau Belilos eine Busse von 200 Franken auferlegt, weil sie, nach der Darstellung der Polizei, an einer unbewilligten Demonstration in Lausanne teilgenommen hatte. Frau Belilos bestritt ihre Teilnahme an der Demonstration, aber nach der damaligen Rechtslage bestand keine gerichtliche Instanz, welche diesen Streitpunkt zwischen der Beschwerdeführerin und den Ordnungskräften eingehend hätte überprüfen können. Sie wurde daher verurteilt, ohne dass ein Gericht die Frage frei hätte beurteilen können.

Frau Belilos reichte gegen die Busse Beschwerde bis vor Bundesgericht ein. Sie machte geltend, entgegen Artikel 6 Absatz 1 der EMRK sei ihre Beschwerde nicht von einem unabhängigen und unparteiischen Gericht beurteilt worden. Tatsächlich war in diesem Fall die Polizeikommission der Gemeinde gleichzeitig Streitpartei und Richter, was mit der Idee eines unabhängigen und unparteiischen Gerichts nicht vereinbar ist. Frau Belilos rügte 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 Belilos an der Demonstration die Wahrheit sagte.

Auf Beschwerde von Frau Belilos gab der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte der Beschwerdeführerin in der Sache Recht. Er stellte 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 erfüllten wegen ihrer eingeschränkten Überprüfungsbefugnis die Anforderungen von Artikel 6 Absatz 1 der EMRK ebenfalls nicht.

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

## Der Europäische 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 Steuerhinterziehung ihres verstorbenen Vaters bezahlen müsse. 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 Europäischen Menschenrechtskonvention verstosse. Denn diese Konvention halte sich an das Prinzip der Unschuldsvormutung 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 nach dieser Konvention für das strafrechtliche Vergehen ihres Vaters nach dessen Tod nicht gebüsst werden.

Sandra wendet sich ans Bundesgericht. Dieses prüft zwar, 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 Steuerbehörde ausgesprochene Busse verstösst gegen die Europäische Menschenrechtskonvention. 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 Schweizerinnen und Schweizer.

# Landesrecht und Völkerrecht: eine Wechselbeziehung

Wie bei allem Recht 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 durch einen völkerrechtlichen Vertrag berührt werden, müssen entsprechend abgestimmt und abgesprochen werden.

Schweizerische Unterhändler in internationalen Verhandlungen haben den Auftrag, schweizerische Interessen so weit wie möglich einzubringen und ihnen Rechnung zu tragen. Es müssen unter anderem die wirtschaftlichen und politischen Interessen der Schweiz berücksichtigt werden, 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



Der Job der Diplomaten:  
Völkerrecht ist vor allem Koordinationsrecht

die Schweiz einen völkerrechtlichen Vertrag abschliesst, achtet sie darauf, dass ihre völkerrechtlichen Pflichten im Einklang mit dem Landesrecht stehen. Hierzu bedient sie sich verschiedener Werkzeuge.

## Beim Abschluss:

**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 eine möglichst grosse Anzahl von Staaten Vertragspartei wird. Gleichzeitig beeinträchtigen sie jedoch die einheitliche Anwendung des völkerrechtlichen 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, nicht genügend.

**Auslegende Erklärung:** Die Schweiz kann ebenfalls vor oder bei Vertragsschluss eine sogenannte auslegende Erklärung abgeben. Sie führt aus, 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, welche – oftmals bewusst – nur Richtlinien vorgeben und so einen gewissen Spielraum bezüglich der konkreten Anwendung offen lassen. 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. Die Schweiz hat unter anderem klargestellt, dass sie aktive und passive Bestechung nur insoweit bestrafen wird, als das Verhalten der bestochenen Person eine pflichtwidrige Handlung oder Unterlassung bildet.

## Nach dem Abschluss:

**Anpassung im Landesrecht:** Wenn es nötig ist, können Anpassungen im Landesrecht vorgenommen werden, damit Landesrecht und Völkerrecht wieder in Einklang stehen. Ein Beispiel hierfür ist das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, das am 17. Juli 1998 in Rom abgeschlossen wurde und am 1. Juli 2002 für die Schweiz in Kraft getreten ist. Um die darin enthaltenen Verbrechen in der Schweiz unter Strafe zu stellen, musste das Schweizerische Strafgesetzbuch angepasst werden. So wurden, unter anderem, detaillierte Definitionen von Kriegsverbrechen und von Verbrechen gegen die Menschlichkeit ins Strafgesetzbuch aufgenommen.

## Wenn später neues nationales Recht gesetzt wird...

Die drei genannten Werkzeuge helfen nicht weiter, wenn neues nationales Recht gesetzt wird, das früher vereinbartem Völkerrecht zu widersprechen scheint. Dann kann ein Vorbehalt gegenüber der völkerrechtlichen Pflicht nicht mehr angebracht werden, weil ein solcher Vorbehalt nur bei der Ratifikation möglich ist.

In diesem Fall wird in erster Linie versucht, das schweizerische Recht völkerrechtskonform auszulegen, das heisst, das nationale Recht so zu verstehen, dass es in Einklang mit den internationalen Verpflichtungen gebracht werden kann. Die Verwahrsinitiative, die am 8. Februar 2004 vom Volk und den Kantonen angenommen wurde, ist ein Beispiel für einen Fall, in dem die internationalen Verpflichtungen der Schweiz mit dem neuen nationalen Recht harmonisiert werden mussten. Falls eine solche Lösung im konkreten Fall unmöglich ist, bietet sich die Möglichkeit, den Vertrag neu zu verhandeln oder ihn zu kündigen, da viele Staatsverträge Kündigungsklauseln enthalten.

Bei einer Neuverhandlung eines Staatsvertrags braucht es unbedingt die Zustimmung des Vertragspartners. Bei einer Kündigung können unter Umständen gewichtige Vorteile verloren gehen: So hat die Schweiz bei Abwägung aller Vor- und Nachteile kein Interesse, die Europäische Menschenrechtskonvention zu kündigen, da sie sich damit gegen fundamentale Werte Europas wie zum Beispiel die Meinungsäusserungsfreiheit oder die Glaubensfreiheit aussprechen müsste, welche sie seit jeher teilt und aktiv fördert. Das hätte unweigerliche Folgen für den Ruf der Schweiz als Schützerin der Menschenrechte.

## Mögliche Konflikte zwischen Völkerrecht und Landesrecht

Wenn die gängigen Instrumente keine Lösung bieten und auch keine Kündigung oder eine Neuverhandlung möglich ist, so kann es vorkommen, dass zwischen Völkerrecht und Schweizer Recht ein Konflikt entsteht. Dann spricht man von einem Normkonflikt. Solche Konflikte sind zwar eher selten, aufgrund der wachsenden Bedeutung des Völkerrechts nehmen sie aber potentiell zu. Damit sie gelöst werden können, braucht es eine Rangordnung, eine Hierarchie der rechtlichen Erlasse.

---

### **Folgen einer Verletzung des Völkerrechts:**

Falls es in einem konkreten Fall nicht gelingt, 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 landesrechtliche Norm ihrer Haftung für die Verletzung von Völkerrecht entziehen.

---

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

Welcher Rang kommt nun dem Völkerrecht in der Schweizer Rechtsordnung zu? Das Völkerrecht regelt diese Frage nicht. Es beschränkt sich auf die Forderung, das Völkerrecht sei einzuhalten. Ansonsten 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 sogenannten monistischen System möglich. Nach monistischer Lehre unterscheiden sich zwar Völkerrecht und Landesrecht in verschiedenen Aspekten (zum Beispiel in der Art der Entstehung), beide werden jedoch als Bestandteil einer einheitlichen Rechtsordnung gesehen und direkt angewendet. Die Schweiz hat sich für das monistische System entschieden, wie unter anderem Frankreich und grundsätzlich auch die USA.

Im dualistischen System hingegen erlangt ein Völkerrechtsvertrag erst Geltung, wenn er innerstaatlich durch ein Gesetz in Landesrecht umgewandelt worden ist. Konflikte zwischen Völkerrecht und Landesrecht werden so in einen Konflikt innerhalb des Landesrechts transformiert. Deutschland und Grossbritannien folgen dem dualistischen System.

Unabhängig von der Wahl des Systems besteht die Verpflichtung zur Einhaltung von Völkerrecht.

---

## Die Bestimmungen des zwingenden Völkerrechts stehen unbestritten zuoberst

Das nationale Recht kann niemals dem zwingenden Völkerrecht vorgehen. Der Bundesrat hat 1996 in seiner Botschaft zur neuen Verfassung genau aufgelistet, was er dazu zählt: das Gewaltverbot, das Verbot von Folter, Völkermord und Sklaverei, die notstandsfesten Garantien der EMRK und die Grundzüge des humanitären Völkerrechts. 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 wurde 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 kann in bestimmten Einzelfällen Ausnahmen zulassen.

Eine Ausnahme gibt es nur, wenn die Bundesversammlung bewusst eine völkerrechtswidrige Bestimmung in einem Bundesgesetz verankert. In diesem Fall geht das Bundesgesetz dem Völkerrecht ausnahmsweise vor, sofern es sich beim betroffenen Völkerrecht nicht um eine Regel handelt, die dem Schutz der Menschenrechte dient.

---

### 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 wissentlich 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 – welche die Einführung des sogenannten Schächtverbots, das heisst, eines Verbots des Schlachtens von Tieren ohne vorherige Betäubung, forderte – ist von Volk und Ständen angenommen worden. Von den insgesamt 171 Volksinitiativen, über die bis heute abgestimmt worden ist, sind aber nur 17 von Volk und Ständen angenommen worden; allerdings in jüngster Zeit mehr als im langjährigen Durchschnitt.

Manchmal enthalten Volksinitiativen Begehren, welche mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz im Widerspruch stehen. Die Bundesverfassung enthielt lange keine Regel, wie eine völkerrechtswidrige Volksinitiative zu behandeln sei. 1996 erklärte die Bundesversammlung die Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» für ungültig, mit der Begründung, sie verletze das sogenannte 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 zu erklären hat.

---

## Das Non-refoulement-Gebot:

Dieses Gebot ist ein zentraler Grundsatz des internationalen Flüchtlingsrechts. Es ist in der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 vorgesehen (Art. 33) und leitet sich ebenfalls aus der EMRK ab (Art. 3). Das Prinzip schützt vor Wegweisungen, bei welchen konkrete Anzeichen dafür bestehen, dass der betroffenen Person im Herkunftsland der Tod, Folter oder unmenschliche und erniedrigende Behandlung droht. 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 nichtzwingendes Völkerrecht verletzen? Bisher sind 13 Volksinitiativen einer Abstimmung unterbreitet worden, die zwar mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz in Widerspruch standen, aber nach Meinung von Parlament und Bundesrat kein zwingendes Völkerrecht verletzten. Vier dieser 13 Initiativen sind von Volk und Ständen angenommen worden, drei davon in den letzten Jahren: die Verwahrungsinitiative, die Minarettinitiative und die Ausschaffungsinitiative.

In solchen Fällen wird in einem ersten Schritt versucht, die nationalen Regeln in Einklang mit dem für die Schweiz verbindlichen Völkerrecht zu bringen. Zum Beispiel versucht man, das schweizerische Recht völkerrechtskonform auszulegen. 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.

Was aber, wenn weder eine völkerrechtskonforme Auslegung noch Neuverhandlungen möglich sind und eine Kündigung – rechtlich oder aufgrund von wichtigen politischen und wirtschaftlichen Interessen – ausgeschlossen ist? In einem derartigen Fall stehen die Behörden vor dem Dilemma, entweder geltendes Verfassungsrecht bewusst nicht anzuwenden oder Entscheide zu fällen, welche völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz verletzen. Letzteres zieht das Risiko juristischer Konsequenzen auf internationaler Ebene nach sich. Eine von einem derartigen Entscheid betroffene Person könnte zum Beispiel geltend machen, ihre in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerten Rechte seien verletzt. Sollte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg eine entsprechende Beschwerde gutheissen, wäre das Urteil für die Schweiz verbindlich und würde im Ergebnis zur Unanwendbarkeit der durch die umstrittene Volksinitiative eingeführten Verfassungsbestimmungen führen.

Aber nicht nur aus juristischer, sondern auch aus politischer Perspektive ist eine derartige Situation unbefriedigend. Um ihre Interessen bestmöglich wahrzunehmen, setzt sich die Schweiz dafür ein, dass die internationalen Beziehungen vom Recht und nicht von der Macht bestimmt werden. Wenn sie selber völkerrechtliche Verpflichtungen nicht mehr respektiert, welche sie zuvor freiwillig eingegangen ist, leidet ihre Glaubwürdigkeit nachhaltig.

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

Der Bundesrat hat verschiedene mögliche Lösungsansätze skizziert. Vorgeschlagen wird, dass Initiativen vor der Unterschriftensammlung auf ihre Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht geprüft werden. Eine solche Prüfung würde Transparenz schaffen und aufzeigen, wo allenfalls ein Konfliktpotential bestehen könnte. Das Ergebnis der Prüfung wäre nicht verbindlich, aber es gäbe dem Initiativkomitee die Gelegenheit, den Initiativtext zu ändern, so dass er dem Völkerrecht nicht mehr widerspricht. Und es würde den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern erlauben, bei der Unterzeichnung einer Initiative den allenfalls bestehenden Konflikt mit einer völkerrechtlichen Verpflichtung der Schweiz zu berücksichtigen.

Ein anderer Vorschlag besteht darin, Volksinitiativen, die gegen fundamentale Rechtsprinzipien verstossen, nicht zuzulassen. Bis zu einem gewissen Punkt ist dies bereits heute so, da Volksinitiativen, die gegen die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts verstossen, ungültig sind. Neu – so dieser Vorschlag – könnten auch Volksinitiativen, die den absolut geschützten Wesenskern der Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung, die sogenannten Kerngehalte, verletzen, als ungültig betrachtet werden. Die Kerngehalte von Menschenrechten geniessen den besonderen Schutz der Verfassung und können in keinem Fall verletzt werden (siehe Kasten).

---

### **Der 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.

---

Es erscheint naheliegend, den besonderen Schutz für verfassungsrechtliche Kerngehalte auch gegenüber Volksinitiativen gelten zu lassen. Viele dieser Kerngehalte werden auch vom Völkerrecht geschützt. Mit diesem Vorschlag würde daher auch eine weitere Verbesserung der Vereinbarkeit zwischen Völkerrecht und Landesrecht erreicht.

Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, künftig das in der Verfassung verankerte Diskriminierungsverbot als inhaltliche Schranke für Volksinitiativen heran zu ziehen. Der Bundesrat hat diesen möglichen Reformansatz in seinem Bericht ebenfalls aufgegriffen. Das Diskriminierungsverbot ist in der Schweiz nicht nur verfassungsrechtlich als Grundrecht verankert, sondern auch in vielfacher Ausprägung institutionell umgesetzt. Der Schweiz ist es dadurch gelungen, die Rechte von verletzlichen

Bevölkerungsgruppen und von Minderheiten in wirksamer Weise zu schützen. Dies hat wesentlich zum inneren Frieden und zur Stabilität unseres politischen Systems beigetragen. In einer zunehmend pluralistischen Gesellschaft könnte ein Verbot klar diskriminierender Volksinitiativen einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass der Bundesstaat Schweiz auch künftig seine integrierenden Qualitäten entfalten kann.

## Wahrung des Bewährten durch Anpassung

Die Frage, wie mit völkerrechtswidrigen Volksinitiativen umgegangen werden soll, ist für einen Rechtsstaat wie die Schweiz von erheblicher Bedeutung. Zwei wesentliche und für unser Land zentrale Grundsätze stehen dabei 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 Verpflichtungen halten, die sie völkerrechtlich eingegangen ist. Die Herausforderung besteht darin, ein Gleichgewicht zu finden, das diesen beiden wesentlichen Grundsätzen gleichermaßen Rechnung trägt. Bundesversammlung, Volk und Stände als Verfassungsgeber stehen damit vor der Frage, welche Anpassungen der direkten Demokratie notwendig sein könnten, damit die Schweiz ihre Interessen auf der internationalen Bühne weiterhin wirksam wahrnehmen kann.

Das politische System der Schweiz hat sich in der Vergangenheit regelmässig weiter entwickelt, um veränderten Rahmenbedingungen gerecht zu werden. So zeigt die Geschichte, dass die Ausgestaltung der Volksinitiative verschiedentlich einem Wandel unterworfen war. Solche Neuerungen stellen die Identität der Schweiz nicht in Frage, im Gegenteil. Der Schweiz ist es immer wieder gelungen, Reformen einzuleiten und umzusetzen und damit einen konkreten Beitrag zur Bewahrung unserer wichtigsten Errungenschaften zu leisten: dauerhaften Frieden, ein politisches System von beachtlicher Stabilität und soliden Wohlstand.

## Impressum

### Herausgeber

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA  
3003 Bern  
[www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch)

### Gestaltung

Visuelle Kommunikation EDA, Bern

### Bilder

Titelbild: UN Photo by Andrea Brizzi/UN Photos/  
Wikipedia/Regierung des Fürstentums Liechtenstein/iStock/Bundeskanzlei/  
Andreas Mäck VDFF/Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

### Fachkontakt

Direktion für Völkerrecht DV  
Bundeshaus Nord, 3003 Bern  
Tel. 031 323 07 25, [dv@eda.admin.ch](mailto:dv@eda.admin.ch)

### Bestellungen

Tel.: +41 (0)31 322 31 53  
E-Mail: [publikationen@eda.admin.ch](mailto:publikationen@eda.admin.ch)

Diese Publikation ist auf Deutsch, Französisch und Italienisch erhältlich und kann unter [www.eda.admin.ch/publikationen](http://www.eda.admin.ch/publikationen) auch in elektronischer Form bezogen werden.

Bern, 2012