



# Medienrohstoff

Datum: 09. November 2016

---

## «Selbstbestimmungsinitiative» im Kontext des geltenden Verhältnisses zwischen Völkerrecht und Landesrecht

### 1. Entwicklung und Bedeutung des Völkerrechts für die Schweiz

Das klassische Völkerrecht regelte vorab die Beziehung zwischen den Staaten. Heute schützt das Völkerrecht auch Individuen, nimmt diese aber auch in die Verantwortung (Stichworte: Menschenrechtsschutz, Völkerstrafrecht). Das Völkerrecht stabilisiert damit zum einen das Gefüge der Staatenwelt und dient zum anderen dem Schutz des einzelnen Menschen.

Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass die internationalen Beziehungen vom Recht und nicht von der Machtpolitik geprägt werden. So ist bereits im Zweckartikel der Bundesverfassung vorgesehen, dass sich die Schweiz «für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung» einsetzt ([Art. 2 Abs. 4 BV](#)). Dieses Ziel dient wiederum der Wahrung der schweizerischen Unabhängigkeit und dem Erhalt der wirtschaftlichen und sozialen Stabilität.

Aus diesen Gründen hat die Schweiz ein grosses Interesse daran, ihre internationalen Verpflichtungen einzuhalten und darauf zählen zu können, dass auch die anderen Vertragspartner ihre Verpflichtungen erfüllen.

### 2. Die innerstaatliche Legitimation des Völkerrechts

Die Aushandlung, Unterzeichnung und Ratifikation völkerrechtlicher Verträge liegt in der Kompetenz des Bundesrates. Die Genehmigung erfolgt in der Regel durch die Bundesversammlung, ausnahmsweise durch den Bundesrat, wenn er dazu von der Bundesversammlung ermächtigt wurde. Zudem unterstehen alle völkerrechtlichen Verträge, die von ihrer Wichtigkeit her einem Bundesgesetz entsprechen oder mit einem solchen umgesetzt werden müssen, dem fakultativen Referendum. Gewisse völkerrechtliche Verträge müssen sogar obligatorisch Volk und Ständen unterbreitet werden.

Völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz sind also grundsätzlich im gleichen Mass demokratisch abgestützt wie landesrechtliche Erlasse.

## Medienrohstoff • «Selbstbestimmungsinitiative» im Kontext des geltenden Verhältnisses zwischen Völkerrecht und Landesrecht

### 3. Stellung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht

Jeder Staat kann selber bestimmen, welchen Rang er dem Völkerrecht im nationalen Recht zuweist. Er kann aus einer solchen Rangordnung auch Vorrangregeln ableiten. Das Völkerrecht beschränkt sich auf die Forderung, das Völkervertragsrecht und die anderen völkerrechtlichen Normen einzuhalten; es äussert sich hingegen nicht zur Art und Weise, wie die Staaten dies sicherzustellen haben.

Verletzt ein Staat eine internationale Verpflichtung, kann er dafür aber zur Verantwortung gezogen werden. Vor diesem Hintergrund – und in Anknüpfung an die einschlägigen Bestimmungen unserer Verfassung – hat das Bundesgericht eine differenzierte Praxis entwickelt für den Fall, dass eine Gesetzesnorm einer völkerrechtlichen Norm widerspricht. Wenn es nicht gelingt, einen solchen Normenkonflikt durch völkerrechtskonforme Auslegung der Gesetzesnorm zu vermeiden, so gilt vereinfacht dargestellt Folgendes:

- Grundsätzlich geht Völkerrecht entgegenstehendem Gesetzesrecht vor.
- Ausnahmsweise, wenn die Bundesversammlung bewusst ein völkerrechtswidriges Gesetz erlassen hat, ist dieses (spätere) Gesetz massgebend («Schubert-Praxis»).
- Internationale Menschenrechtsgarantien, wie sie insbesondere die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) enthält, gehen dem Gesetzesrecht stets vor («PKK-Praxis»).

Diese Grundsätze gelten auch dann, wenn eine nicht direkt anwendbare Verfassungsbestimmung umgesetzt werden muss und der Widerspruch zum Völkerrecht im Ausführungsgesetz fortbesteht.

### 4. Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)»

Die Initiative will die [Artikel 5](#) und [190](#) der Bundesverfassung (BV) ergänzen und einen neuen Artikel 56a einfügen:

1. In Artikel 5 BV soll der Vorrang des Verfassungsrechts gegenüber dem Völkerrecht verankert werden (Vorrangregel).
2. Artikel 190 BV soll so geändert werden, dass die rechtsanwendenden Behörden verfassungswidrige bzw. verfassungswidrig gewordene völkerrechtliche Verträge, die weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Referendum unterstanden, nicht mehr anwenden.
3. Durch den neuen Artikel 56a BV würden Bund und Kantone verpflichtet, der Verfassung widersprechende völkerrechtliche Verträge anzupassen und nötigenfalls zu kündigen (Anpassungs- und Kündigungspflicht).

Zudem soll eine Übergangsbestimmung festschreiben, dass diese drei Verfassungsnormen nicht nur auf künftige, sondern auch auf alle bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen des Bundes und der Kantone anwendbar sind (E-Art. 197 Ziff. 12 BV).

Die Selbstbestimmungsinitiative schlägt also starre Regeln für den Umgang mit Konflikten zwischen dem Verfassungs- und dem Völkerrecht vor. Die Suche nach Situations- und fallgerechten Lösungen würde durch eine Annahme der Initiative wesentlich erschwert. Demgegenüber ermöglicht es die heutige Rechtslage, den unterschiedlichen Konfliktlagen und der Vielfalt der Interessen Rechnung zu tragen. Bislang konnten bei Konflikten zwischen Landesrecht und Völkerrecht regelmässig praxistaugliche und tragbare Lösungen im Interesse der Schweiz gefunden werden.

Medienrohstoff • **«Selbstbestimmungsinitiative» im Kontext des geltenden Verhältnisses zwischen Völkerrecht und Landesrecht**

**5. Weiteres Vorgehen**

Der Bundesrat hat am 9. November 2016 eine erste Aussprache über die Selbstbestimmungsinitiative geführt. Er hat dabei die inhaltliche Stossrichtung der Botschaft festgelegt, die er innerhalb der dafür vorgesehenen Frist (vgl. [Art. 97 ParlG](#)), also bis spätestens am 12. August 2017, zuhanden des Parlaments verabschieden wird.