

Völkerrecht und Landesrecht im Widerstreit

*Bundesrat sieht keinen direkten Handlungsbedarf -
völkerrechtskonforme Umsetzung von Initiativen möglich*

Immer wieder standen in den letzten Jahren Volksbegehren mehr oder weniger stark im Widerstreit zum Völkerrecht. Der Bundesrat hat die Verwaltung beauftragt zu prüfen, ob strengere Kriterien gelten müssten.

Claudia Schoch

Das Verhältnis von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht kann problematisch sein. In jüngster Vergangenheit haben dies verschiedene Volksinitiativen, wie die Minarettverbots-Initiative, die Verjährungsinitiative, die Verwahrungsinitiative oder die Ausschaffungsinitiative, gezeigt. An abgeschlossene Staatsverträge und ratifizierte Abkommen ist ein Land gebunden. Grundsätzlich geht Völkerrecht vor, soweit nicht Grundprinzipien der Verfassung oder Kerngehalte der Grundrechte tangiert sind, wie der Bundesrat festhält. Die Staaten sind völkerrechtlich verpflichtet zur Einhaltung der Verträge. Einen Durchgriff auf das innerstaatliche Recht gibt es aber nicht. Es ist Sache der einzelnen Länder, wie und gar ob sie den eingegangenen Verpflichtungen nachkommen. In konkreten Konfliktfällen kann sich daher durchaus ergeben, dass ein Land dem innerstaatlichen Recht Vorrang einräumt. Dabei muss es indessen allfällige völkerrechtliche Konsequenzen auf sich nehmen oder das verletzte Abkommen allenfalls künden.

Breite Auslegeordnung

Der Bundesrat hat am Freitag einen 80 Seiten starken Bericht zum Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht verabschiedet, der am Dienstag veröffentlicht wurde. Dieser enthält eine ausführliche Auslegeordnung zur Bedeutung des Völkerrechts, zu seiner innerstaatlichen Legitimation sowie zur Beziehung zwischen Völkerrecht und Landesrecht. Es findet sich darin ferner eine rechtsvergleichende Darstellung zu sechs ausgewählten Ländern, unter anderem zu Deutschland, Frankreich, den USA und Schweden.

Die Analyse ist verdienstvoll. Doch bleiben die Schlussfolgerungen des Bundesrates kleinmütig. Die Probleme sind erkannt, ändern will er vorläufig nichts. Vielmehr hat er das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), das Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und die Bundeskanzlei beauftragt, einen weiteren Bericht zur Frage zu verfassen, wie Widersprüche zwischen dem Initiativrecht und völkerrechtlichen Verpflichtungen vermieden werden können. Auch für die Frage nach einer Erweiterung der Verfassungsgerichtsbarkeit verweist er auf einen späteren Bericht.

Weitere Ungültigkeitsgründe

Für den Bundesrat hat sich die geltende Ordnung, was das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht angeht, grundsätzlich bewährt. Initiativen, die zwingendes Völkerrecht (Verbot von Genozid, Folter, Sklaverei) verletzen, erklärt das Parlament für ungültig. Und bei Begehren, die gegen übriges Völkerrecht verstossen, gelinge dem Parlament meistens eine völkerrechtskonforme Umsetzung bei gleichzeitig weitgehender Berücksichtigung des Willens der Initianten. Der Bundesrat räumt freilich ein, dass bei Volksinitiativen, die gegen Völkerrecht verstossen, gewisse Probleme tatsächlich auftreten. Deshalb erwägt er eine Erweiterung der Ungültigkeitsgründe.

Er sieht aber gleichzeitig Schwierigkeiten bei der Umschreibung weiterer Voraussetzungen für die Ungültigkeit. Die Kriterien blieben regelmässig zu unbestimmt. Definitionsprobleme entstünden, sowohl wenn man von Bestimmungen des Völkerrechts ausginge, die für die Schweiz von «vitaler Bedeutung» sind, als auch wenn man auf internationale Menschenrechtsgarantien und Verfahrensgarantien abstellen würde. Ebenso wäre eine explizite Aufzählung der massgebenden völkerrechtlichen Bestimmungen schwierig, namentlich mit Blick auf die konkrete Festlegung.

Materielle Prüfung im Voraus

Der Bundesrat sieht in der Erweiterung der Ungültigkeitskriterien denn auch kein kurzfristig realisierbares Rezept. Die Regierung will sich aber einer solchen Lösung nicht prinzipiell verschliessen. Sie hat daher den Bericht bei der Verwaltung in Auftrag gegeben.

Sie erwägt ferner Möglichkeiten zur Vorprüfung von Initiativen. So könnte zum Beispiel vor der Unterschriftensammlung eine materielle Begutachtung durch die zuständigen Stellen in der Verwaltung ergehen und eine mangelnde Konformität mit dem Völkerrecht auf den Unterschriftenbögen vermerkt werden. Weiter wird ein konsultatives oder verbindliches Gutachten durch das Bundesgericht nach dem Zustandekommen einer Initiative erwogen. Auch überlegt sich der Bundesrat einen obligatorischen Gegenentwurf zu völkerrechtsverletzenden Begehren. Letztlich verwirft er aber alle Vorschläge.

In einem nur drückt sich der Bundesrat unmissverständlich aus. Er will für die innerstaatliche Geltung von Völkerrecht keinen Wechsel zum Dualismus. Denn in langer Tradition hat sich das monistische System bewährt. In einem Wechsel kann der Bundesrat keinen greifbaren Vorteil erkennen.