

Nationalrat

Wintersession 1968

10.12.68

Antwort auf die Interpellation Korner (9879) vom 4. März 1968
 betreffend Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht
 erteilt durch Herrn Bundespräsident W. Spühler,
 Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departementes

1. Die Frage des Verhältnisses zwischen Völkerrecht und Landesrecht ist ein Grundproblem des Völkerrechts, das sich stets von neuem stellt. Heute, da wir die Möglichkeit einer Totalrevision unserer Bundesverfassung erörtern, ist es besonders angebracht, dass wir uns dieser Frage erneut zuwenden und versuchen, uns darüber klar zu werden, ob der jetzige Rechtszustand zu befriedigen vermag oder ob wir bessere Lösungen anstreben sollten. Ich bin Herrn Nationalrat Korner daher dankbar dafür, dass er uns mit seiner Interpellation Gelegenheit gibt, unsere Aufmerksamkeit auf dieses Problem von grundsätzlicher Bedeutung zu lenken.

Ich möchte zuerst auf das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht eingehen und dann die speziellen Fragen über die Eingliederung internationaler Verträge in die schweizerische Rechtsordnung beantworten.

2. Herr Nationalrat Korner fragt zunächst, ob der Grundsatz "Völkerrecht bricht Landesrecht" in der schweizerischen Bundesverfassung verankert werden soll. Ich möchte Sie hier nicht mit langen theoretischen oder rechtsvergleichenden Ausführungen aufhalten. Insbesondere verzichte ich darauf, zu dem bekannten völkerrechtlichen Theorienstreit zwischen Monismus und Dualismus Stellung zu beziehen. Für unsere Zwecke scheint mir dies auch gar nicht nötig zu sein. Vielmehr genügt es, festzustellen, dass es jedem Staat überlassen bleibt, wie er das Völkerrecht im nationalen Recht durchsetzen will. Es steht ganz besonders für die Schweiz ausser Frage, dass sie ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen hat. Aber völkerrechtswidriges nationales Recht ist nicht einfach unverbindlich und unwirksam. In diesem Sinne kennt das Völkerrecht somit keine Regel, wonach Völkerrecht Landesrecht bricht. Wenn das schweizerische Landesrecht nicht in Einklang steht mit unseren völkerrechtlichen Ver-

-/-

Dodis



pflichtungen, so müssen wir unser Recht so umgestalten, dass es dem Völkerrecht entspricht. Kein Staat kann sich seinen Völkerrechtspflichten dadurch entziehen, dass er sich auf abweichendes inländisches Gesetzes- oder Verfassungsrecht beruft. Vielmehr ist er in einem solchen Falle zur Herstellung des dem Völkerrecht entsprechenden Rechtszustandes und zur Leistung von Schadenersatz verpflichtet. Letzten Endes wird also der Vorrang des Völkerrechts vor dem Landesrecht durch die Anerkennung der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Akte der staatlichen Organe - insbesondere auch der gesetzgebenden - gesichert.

Die Schweiz ist immer davon ausgegangen, dass die strikte Beachtung des Völkerrechts eine der wichtigsten Voraussetzungen für jede internationale Ordnung und damit für einen dauerhaften Frieden darstellt. Unsere Aufgabe und unser Ziel muss es deshalb sein, zu verhindern, dass völkerrechtswidriges Landesrecht zustandekommt oder fortbesteht.

Wie löst nun unsere heutige Rechtsordnung dieses Problem? Die Bundesverfassung enthält keine ausdrückliche Vorschrift über die Beziehungen zwischen Völkerrecht und Landesrecht. Die Regelung dieser Beziehungen blieb daher Doktrin und Praxis überlassen.

Unbestritten ist, dass Völkerrechtsnormen - Verträge mit ausländischen Staaten, internationalen Organisationen und andern Völkerrechtssubjekten sowie Gewohnheitsrecht - anderslautendem kantonalem Recht vorgehen. Unbestritten ist ferner der Vorrang des Völkerrechts vor Verordnungen des Bundes, selbst wenn diese Verordnungen zeitlich später als die betreffende Völkerrechtsnorm erlassen werden. Schliesslich steht auch fest, dass Völkergewohnheitsrecht und internationale Verträge den bestehenden Bundesgesetzen vorgehen. Verträge erlangen in der Schweiz, soweit sie direkt anwendbar sind, nach einhelliger Lehre und Praxis zusammen mit der völkerrechtlichen automatisch auch landesrechtliche Wirkung. Einer Transformation von Verträgen in ein besonderes Bundesgesetz - im Sinne der dualistischen Doktrin - bedarf es nicht. Die Genehmigung durch die eidg. Räte und die Ratifikation durch den Bundesrat genügen, damit ein Vertrag für die Schweiz verbindlich ist.

Umstritten ist dagegen gemäss der heutigen Rechtslage, welche Norm vorgeht bei einem Konflikt zwischen Völkergewohnheits- oder -vertragsrecht einerseits und einem zeitlich späteren Bundesgesetz oder einer Verfassungsnorm andererseits. Einzelne Autoren wie etwa Giacometti stellen das Völkerrecht auf dieselbe Stufe wie Bundesgesetze; bei Konflikten ginge daher immer die spätere Norm vor. Andere Schweizer Autoren - wie z.B. Guggenheim - vertreten dagegen die Auffassung, dass in jedem Falle die völkerrechtliche gegenüber der inländischen Norm vorgehe. Das Bundesgericht hat in seiner früheren Praxis wiederholt ausgesprochen, "dass grundsätzlich ein Staatsvertrag, da er die Schweiz gegenüber dem Ausland bindet, durch ein späteres Bundesgesetz nicht abgeändert werden kann". Im Jahre 1933 hat das Bundesgericht allerdings im Entscheide Steenworden ausgeführt, dass sich in der schweizerischen Rechtsordnung Vertrag und Gesetz gleichstehen, so dass ein späteres Bundesgesetz einem früheren Vertrag vorgehe. Unsere Rechtsgelehrten sind sich nicht einig darüber, ob das Bundesgericht mit diesem Urteil von seiner früheren Rechtsprechung abweichen wollte. Jedenfalls hatte sich das Bundesgericht seit 1933 nicht mehr mit einem Konflikt zwischen einer Völkerrechtsnorm und einem späteren Bundesgesetz zu befassen.

Man kann daraus zwei entgegengesetzte Schlüsse ziehen. Einteils lässt sich sagen, dass dem Problem offenbar mehr theoretische als praktische Bedeutung zukommt. Weder Bundesrat noch Bundesversammlung werden das für die Schweiz verbindliche Völkerrecht einseitig ausser Kraft setzen wollen. Falls ein Rechtssatz missverständlich formuliert ist, spricht jedenfalls die Vermutung dafür, dass der Gesetzgeber nicht beabsichtigte, dadurch die in Kraft stehenden Verträge zu beeinträchtigen. Eine solche Vermutung dürfte genügen, um in den meisten Fällen mögliche Konflikte zu vermeiden.

Andernteils sind solche Konflikte nach wie vor denkbar. So könnte eine allfällige Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Menschenrechtskonvention oder gar an supranationalen wirtschaftlichen Organisationen diesem Problem vermehrte Aktualität verleihen.

Alles in allem scheint es mir unumgänglich, vom Vorrang des Völkerrechts auszugehen. Ebenso wie wir von unseren ausländischen

Vertragspartnern erwarten, dass sie sich an die mit uns geschlossenen Verträge halten, ebenso müssen wir selbst vertragstreu bleiben. Die internationale Ethik, Friedensordnung und nicht zuletzt der Gedanke der Rechtsstaatlichkeit erheischen gebieterisch eine solche Lösung.

Konkret gesprochen lässt sich sagen, dass das geltende Recht den Vorrang des Völkerrechts zur Genüge gewährleistet. Die weiteren Untersuchungen über die Notwendigkeit einer allfälligen neuen Verfassungsvorschrift dürfen wir unter diesen Umständen getrost der Kommission Wahlen überlassen. Bei der Beantwortung der Interpellation Furgler über die Auswirkungen der europäischen Integration auf die schweizerische Rechtsordnung wird sich Gelegenheit bieten, auf die Sonderfragen des Verhältnisses des Rechtes der europäischen Gemeinschaften zum schweizerischen Landesrecht einzugehen.

3. Damit möchte ich übergehen zu Herrn Nationalrat Korners Fragen über die Eingliederung internationaler Verträge in die schweizerische Rechtsordnung.

Wie ich bereits ausgeführt habe, erlangen internationale Verträge im schweizerischen Recht ohne besondere Transformation zusammen mit der völkerrechtlichen auch landesrechtliche Wirkung. Der Interpellant möchte nun wissen, ob nicht stattdessen unsere Gesetzgebung, so oft ein Staatsvertrag eine hievon abweichende Norm aufstellt, dem neuen Recht auf dem Revisionsweg angepasst werden sollte.

Eine solche Anpassung der schweizerischen Gesetzgebung an neues Vertragsrecht würde zahlreiche Probleme aufwerfen. Nicht jeder Widerspruch zwischen Vertrag und Gesetz ist zum voraus erkennbar. Auch kann sich nachträglich herausstellen, dass ein behaupteter Widerspruch gar nicht besteht. Eine Anpassung der Gesetzgebung an neue Verträge könnte deshalb bloss provisorisch und unverbindlich wirken; weder positive noch negative Rechtskraft könnten ihr zukommen. Denn die Schweiz ist in jedem Falle gehalten, ihr Landesrecht so auszugestalten, dass es mit ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen in Übereinstimmung steht.

Eine genaue Ueberprüfung des Bundesrechts sowie der/Rechtsordnungen auf ihre Vertragsgemässheit würde übrigens einen ungeheu-

25 kantonalen

ren Arbeitsaufwand bedeuten, der sich um so weniger rechtfertigt, als seinem Ergebnis wie erwähnt keine Rechtskraft zukommen kann. Die Prüfung müsste auch das Inkrafttreten der Verträge über Gebühr verzögern. Entweder würde dadurch unser Vertragsabschlussverfahren unnötig umständlich, oder es müssten zahlreiche dringliche Verträge bis zum Abschluss der Prüfung provisorisch in Kraft gesetzt werden, was die Bedeutung der Genehmigung der Bundesversammlung und der hier zur Diskussion stehenden Ueberprüfung herabmindern würde.

Schliesslich fragt sich, wer im einzelnen Fall die Anpassung der Gesetzgebung vornehmen sollte. Bundesrat und Verwaltung wären wohl kaum zu einer endgültigen Feststellung befugt. Einesteils würden die Kantone verlangen, zu dieser Feststellung angehört zu werden. Andernteils würde es sich um Auslegungsfragen handeln, die zu beantworten nach schweizerischem Recht nur Sache der Gerichte sein kann.

Eine grosse Zahl ausländischer Staaten - darunter die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und die Vereinigten Staaten - verzichten wie das schweizerische Recht auf die in der Interpellation anvisierte Anpassung. Die bestehende schweizerische Lösung dient m.E. der Durchsetzung des Völkerrechts besser. Verträge werden mit ihrer Ratifikation auch im Landesrecht direkt anwendbar und berechtigen und verpflichten die Einzelpersonen. Müsste man zuerst eine Anpassung der Gesetzgebung an die Verträge abwarten, so bestünde die Gefahr, dass die Schweiz ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht korrekt erfüllen und dafür völkerrechtlich verantwortlich würde. Dies widerspräche eindeutig unserer traditionellen Auffassung einer peinlich genauen Beachtung der von uns eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen.

4. Die Bedenken, die ich Ihnen soeben vorgetragen habe, gelten auch in bezug auf die Frage, ob nicht in der Bereinigten Gesetzesammlung auf Abweichungen von der inländischen Gesetzgebung durch Staatsverträge ausdrücklich hingewiesen werden sollte. Solche systematische Verweisungen auf sämtliche Abweichungen von der Bundes- und kantonalen Gesetzgebung wären mit einem unverhältnismässig grossen Arbeitsaufwand verbunden. Nicht jede Abweichung wäre zum voraus erkennbar. Bundesrat und Verwaltung wären zur endgültigen Feststel-

lung von Abweichungen nicht befugt; zum Teil wären dazu Gerichte zuständig. In jedem Fall müsste man vom Vorrang des Völkerrechts ausgehen. Daher kämen allfälligen Hinweisen in der Bereinigten Sammlung weder positive noch negative Rechtskraft zu. Es mag sein, dass solche Hinweise in gewissen Fällen der Rechtssicherheit dienen könnten. In andern Fällen aber würde sie unter solchen Hinweisen eher leiden. Der Bürger würde sich darauf verlassen, obwohl dem Hinweis die Rechtskraft fehlt. Käme dem Hinweis umgekehrt Rechtskraft zu, so wäre die Gefahr gross, dass die Schweiz offen auf die Nichteinhaltung ihrer vertraglichen Verpflichtungen hinweisen und sich dadurch unnötig völkerrechtlichen Ersatzansprüchen aussetzen würde.

5. Schliesslich bleibt noch die Frage zu beantworten, ob die Verpflichtung statuiert werden sollte, es sei gleichzeitig mit der Vorlage über die Genehmigung eines Staatsvertrages, welcher Ausführungsbestimmungen im Landesrecht erfordert, ein verbindlicher Entwurf zu diesen Ausführungsbestimmungen zu unterbreiten. Es ist klar, dass die Schweiz verpflichtet ist, Ausführungsbestimmungen im Landesrecht zu erlassen, wenn ein Vertrag den Erlass solcher Bestimmungen nötig macht. Dies ausdrücklich festzuhalten scheint mir indessen nicht erforderlich; es könnte sich ausserdem sogar hinderlich auswirken. Erstens könnte man gewissen Verträgen eventuell nicht beitreten, wenn der Vertrag eine bestimmte Frist für den Beitritt vorschreibt, und die Ausführungsbestimmungen innert dieser Frist nicht vorbereitet werden können. Zweitens verlangen bestimmte Verträge gar keine sofortige Ausführung. Es sei hier etwa an Artikel 55 und 56 der Charta der Vereinten Nationen erinnert, wonach sich die Mitgliedstaaten verpflichten, im Hinblick auf die Erfüllung der Menschenrechte mit der Organisation zusammenzuarbeiten. Drittens steht nicht immer von Anfang an fest, ob ein Vertrag überhaupt landesrechtlicher Ausführungsbestimmungen bedarf. Im Falle des Römer Vertrages entscheidet z.B. der Europäische Gerichtshof letztinstanzlich darüber, ob eine Bestimmung des Vertrages direkt anwendungsfähig ist oder nicht. Das Urteil einer internationalen Gerichtsstanz könnte also unter Umständen den nachträglichen Erlass von Ausführungsbestimmungen in der Schweiz nötig machen.

- 7 -

6. Aus all diesen Ueberlegungen komme ich zum Schluss, dass angesichts der bestehenden Rechtslage eine Einführung der vom Herrn Interpellanten in seinem verdankenswerten Vorstoss angeregten Neuerungen sich nicht aufdrängt.