

# Souveränitäts- Initiative

GRUNDRECHTE SICHERN. **JETZT.**



## Detail-Erläuterungen zum Initiativtext

### Vorbemerkungen und Grundsätzliches

Die Initiative ist vom einheitlichen **Grundgedanken** getragen, dass die nationale Souveränität der Schweiz nicht durch völkerrechtliche Verträge oder sonstige Verpflichtungen unterlaufen werden soll. Denn das Völkerrecht selbst ist es, welches die nationale Souveränität als Grundpfeiler jedes Staates betrachtet und Einmischungen in die politische Unabhängigkeit oder die dem Wesen nach innere Zuständigkeit – sog. *domaine réservé* – eines Staates untersagt (Art. 2 Abs. 4 und 7 UN-Charta). Dabei ist es völlig unbestritten, dass Völkerrecht und damit auch Staatsverträge aus Gründen der Rechtssicherheit nötig sind, sobald sich Lebenssachverhalte nicht nur auf ein einziges Land beschränken. Selbstverständlich wird landesübergreifend Handel getrieben, werden Familien gegründet, Reisen durchgeführt – und auch Kriminalität hört leider nicht an den Landesgrenzen auf. **Für all dies braucht es Völkerrecht**, ansonsten potenziell jeder Kontakt mit dem Ausland zur bürokratischen Hölle würde.

So sehr völkerrechtliche Verträge oft ein Motor der Freiheit sind, weil sie landesübergreifende Kontakte Privater bisweilen vereinfachen, greifen sie aber stets auch in die nationale Souveränität ein, verpflichtet sich doch jeder Staat durch Eingehen eines völkerrechtlichen Vertrags zur Einhaltung gewisser Vorgaben. Dies ist soweit und solange unproblematisch, als dadurch nicht in **politisch zentrale Entscheidungen** eines Landes eingegriffen wird, denn die vorausseilende Aufgabe *individueller Freiheit* und *politischer Unabhängigkeit* führt stets zu einer massiven Schwächung der nationalen Souveränität – und ein selbstbewusstes Land, welchem seine **nationale Souveränität** etwas bedeutet, schliesst keine Staatsverträge ab, mit welchen es sich in wesentlichen Punkten seiner Kompetenzen entäussert bzw. das Geben und Nehmen offensichtlich in einem Ungleichgewicht stehen.

Genau hier setzt nun die vorliegende Initiative an. Durch Einführung eines **Grundsatzartikels** zum Verhältnis von Völkerrecht und nationaler Souveränität in der Bundesverfassung soll klargestellt werden, dass der Eingriff in den Schutzbereich von Grundrechten oder die Pflicht zur verbindlichen Orientierung an der Rechtsanwendung oder Rechtsprechung ausländischer oder internationaler Behörden oder Gerichte die politische Unabhängigkeit per se gefährdet. Vorbehältlich explizit und abschliessend definierter Ausnahmen sollen ergo **(i)** völkerrechtliche Verträge, die bewirken, dass die Schweiz in den *Schutzbereich* der Grundrechte ihrer BürgerInnen eingreifen oder **(ii)** sich *verbindlich* nach der Rechtsanwendung oder Rechtsprechung multi- oder internationaler Akteure



GRUNDRECHTE-JA.CH

orientieren muss, unzulässig sein. Denn Grundrechte oder die Unabhängigkeit der Justiz sind so wichtig, dass darüber, soweit praktikabel, allein die nationale Legislative entscheiden soll. Dies erst recht, als Staatsverträge bekanntlich – im Gegensatz zu Bundesgesetzen – nicht immer dem fakultativen Referendum unterliegen. Der besagte Grundsatzartikel wird sodann dahingehend **konkretisiert**, als festgehalten wird, wie Gerichte sowie die übrigen rechtsanwendenden Behörden mit völkerrechtlichen Verträgen umgehen sollen. Dabei soll gelten, dass Staatsverträge, die gegen den Grundsatzartikel verstossen, schlicht nicht angewendet werden dürfen. Doch (iii) auch jene völkerrechtlichen Verträge, die im Ausnahmekatalog enthalten und damit vom Grundsatzartikel nicht erfasst sind, sollen neu auf ihren Einklang mit den Grundrechten gemäss Bundesverfassung überprüfbar sein.

Besagte Mechanismen sind es, welche die nationale Souveränität bzw. **domaine réservé** der Schweiz wirksam schützen sollen, indem klargestellt wird, dass die Rechtsprechung oder Rechtsanwendung ausländischer oder internationaler Akteure – vorbehältlich expliziter Ausnahmen – für die Schweiz nicht verbindlich sind und zudem Staatsverträge (ausnahmslos) nie über den Grundrechten gemäss der Bundesverfassung stehen dürfen.

## Kommentierung des Initiativtextes im Einzelnen

### (neu) Art. 54a Verhältnis von Völkerrecht und nationaler Souveränität

#### Abs. 1

Die Schweiz geht keine völkerrechtlichen Verpflichtungen ein, welche die rechtsetzenden, rechtsanwendenden oder rechtsprechenden Behörden von Bund, Kantonen oder Gemeinden infolge unmittelbarer Anwendbarkeit oder erforderlicher Umsetzung im nationalen Recht verpflichten, in den Schutzbereich von Grundrechten oder übrigen verfassungsmässigen Rechten natürlicher oder juristischer Personen einzugreifen, insbesondere durch sicherheits-, wirtschafts-, gesundheits- oder umweltrechtliche Vorschriften präventiver oder repressiver Natur.

#### Abs. 2

Sie geht zudem keine völkerrechtlichen Verpflichtungen ein, welche die schweizerischen Verwaltungs- oder Gerichtsbehörden direkt oder indirekt verpflichten, sich nach der Rechtsanwendung oder Rechtsprechung ausländischer oder inter- oder supranationaler Behörden oder Gerichte, ausgenommen des Internationalen Gerichtshofs und des Internationalen Strafgerichtshofs, zu richten oder sich einem Schiedsgericht zu unterwerfen.

Bei diesen beiden Regelungen handelt es sich um die **Grundnormen** des gesamten Initiativtextes. Sie halten fest, dass im Grundsatz allein durch nationales Recht in die Grundrechte oder übrigen verfassungsmässigen Rechte Einzelner eingegriffen werden darf. Unzulässig ist im Grundsatz ebenso, dass die Schweiz infolge einer völkerrechtlichen Verpflichtung die Rechtsprechung oder Rechtsanwendung ausländischer wie auch internationaler Gerichte oder Behörden verbindlich übernehmen muss. Eine völkerrechtliche Beschneidung der so konkretisierten nationalen Souveränität ist grundsätzlich unzulässig und mithin bundesverfassungswidrig.

**Ausnahmen** von jenem Grundsatz bestehen vor allem in **Abs. 4**, worin diverse Arten von Staatsverträgen inkl. damit zusammenhängender Gerichte vom Geltungsbereich des Art. 54a ausgenommen sind (hierzu später).

Betreffend **Verbindlichkeit der Rechtsprechung oder Rechtsanwendung** ausländischer oder internationaler Gerichte oder Behörden nennt Abs. 2 selbst bereits den IGH sowie den IStGH als Ausnahmen vom Grundsatz. Dasselbe gilt infolge von Abs. 4, welcher die EMRK vom



Geltungsbereich ausnimmt, auch für den EGMR. Mithin sind der Internationale Gerichtshof (IGH), der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) sowie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) die einzigen ausländischen Gerichte, deren Rechtsprechung für die Schweiz **umfassend** verbindlich ist. **Punktuell** verbindlich sein kann eine ausländische Rechtsprechung zudem, wenn ein Staatsvertrag nach Abs. 4 dies im Einzelfall vorsieht. Dies gilt, um ein illustratives Beispiel zu nennen, namentlich für den Europäischen Gerichtshof (EuGH), dessen Rechtsprechung – jedenfalls gemäss Stand im Zeitpunkt des Vertragsschlusses – in einigen Staatsverträgen als für sämtliche Parteien verbindlich erklärt wird, beispielsweise beim Lugano Übereinkommen über die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (LugÜ, einem politisch weitestgehend unbestrittenen Staatsvertrag des Privatrechts, der fast schon eine *conditio sine qua non* für eurointernationalen Handel darstellt). Unzulässig ist schliesslich die **Unterwerfung der Schweiz unter ein Schiedsgericht**, wie dies das EU-Rahmenabkommen vorgesehen hätte, wobei unerheblich ist, ob das Schiedsgericht öffentlich-rechtlicher oder privater Natur ist.

Als **Grundrechte** gelten sämtliche Grundrechte gemäss Bundesverfassung. In Bezug auf die Rechtsgleichheit ist zu präzisieren, dass es selbstverständlich keine Rechtsgleichheitsverletzung darstellt, wenn verschiedene Personen ungleich behandelt werden, nur weil unterschiedliche Staatsverträge auf sie anwendbar sind. Konkret: Genauso wenig wie im föderalistischen System der Schweiz ein Urner Steuerpflichtiger – Harmonisierungsrecht vorbehalten – eine Ungleichbehandlung gegenüber einem Zuger Steuerpflichtigen geltend machen kann, kann auch kein Drittstaatsangehöriger erfolgreich rügen, nicht dieselben Vorteile zu haben wie ein EU-Ausländer.

Der Begriff der **übrigen verfassungsmässigen Rechte** lehnt sich sodann stark ans Bundesgerichtsgesetz (vgl. Art. 98 oder 116 BGG) sowie die bundesgerichtliche Rechtsprechung an. Neben den Grundrechten gelten auch die Bürgerrechte sowie die politischen Rechte gemäss Bundesverfassung als verfassungsmässige Rechte. Sie sind sog. justiziabel und können damit vom Einzelnen in einem Gerichtsverfahren angerufen werden. Dies gilt dabei insbesondere für das abgaberechtliche Legalitätsprinzip, den Gewaltenteilungsgrundsatz, das Erfordernis einer genügenden Gesetzesdelegation an den Verordnungsgeber oder das Prinzip der Normenhierarchie.

Wie das Wort „insbesondere“ verdeutlicht, ist die Aufzählung der unzulässigen Grundrechtseingriffe infolge von Staatsverträgen **nicht abschliessend**, auch wenn nach heutigem Stand sicherheits-, wirtschafts-, gesundheits- oder umweltrechtliche Vorschriften als besonders realistische Vorwände zum internationalen Machtausbau bzw. Schwächung der einzelnen Nationalstaaten erscheinen. Egal ob es nun der Kampf gegen freien Waffenbesitz (Sicherheit), Handelsbeschränkungen (Wirtschaft), die Bekämpfung angeblicher oder tatsächlicher Epidemien (Gesundheit) oder Energiesparvorgaben (Umwelt) sind: Der Wortlaut von Abs. 1 lässt keinen Zweifel, dass in den Schutzbereich von Grundrechten – vorbehaltlich der Staatsverträge gemäss Abs. 4 – nur durch nationales Recht eingegriffen werden darf. Entgegenstehende Staatsverträge sind und bleiben unzulässig.

Nicht von der Initiative betroffen ist demgegenüber **nationales Recht**, welches die Schweiz freiwillig und nicht aufgrund harter völkerrechtlicher Vorgaben setzt. Der **autonome Nachvollzug** von EU-Recht, die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit oder die blosser Inspiration durch ausländische Gesetzgebung sind von der vorliegenden Initiative selbstredend **nicht betroffen**. Mit anderen Worten steht es der Schweiz frei, sich von der Rechtsetzung der EU inspirieren zu lassen. Die **Grenze des Zulässigen** wird erst überschritten, wenn sich die Schweiz beispielsweise in einem bilateralen Vertrag *verpflichtet*, in die Grundrechte Einzelner einzugreifen oder eine ausländische Judikatur oder Rechtsanwendung als *bindend* zu betrachten. Dies jedenfalls, soweit der betreffende Vertrag nicht ohnehin einer Sachgebietsausnahme nach Abs. 4



unterliegt, wobei insbesondere Zoll, Freihandel sowie diverse verkehrsrechtliche Belange als gewichtige Initiativausnahmen zu nennen sind.

### Abs. 3

Steht eine völkerrechtliche Verpflichtung im Widerspruch zu den Vorgaben nach Absatz 1 oder 2 oder tritt ein solcher nachträglich ein, so sind sämtliche erforderlichen Gegenmassnahmen zu ergreifen, jeweils unter Einhaltung des Gebots der schonenden Rechtsausübung. Wo immer möglich, bringt die Schweiz in Bezug auf einzelne Bestimmungen Vorbehalte an, welche deren Geltung ganz oder teilweise ausschliessen oder deren Inhalt modifizieren. Sind im konkreten Fall keine solchen Vorbehalte zulässig, so kündigt die Schweiz ohne Verzug den zugrunde liegenden völkerrechtlichen Vertrag oder tritt aus der entsprechenden internationalen Organisation oder supranationalen Gemeinschaft aus.

Dieser Absatz regelt die Rechtsfolgen im Sinne von Abs. 1 und 2 unzulässiger völkerrechtlichen Verpflichtungen. Er stellt ein Bekenntnis zum **Gebot der schonenden Rechtsausübung** dar und hält fest, dass die **Kündigung** eines Staatsvertrags einerseits oder der **Austritt** aus einer internationalen Organisation oder supranationalen Gemeinschaft andererseits stets **ultima ratio** bleiben müssen. Mithin ist vorab nach milderem Mitteln wie einem (modifizierenden oder geltungsausschliessenden) Vorbehalt gegenüber einzelnen völkervertraglichen Normen zu suchen, bevor Kündigung oder Austritt zu erfolgen haben, um die nationale Souveränität zu schützen.

### Abs. 4

Die Absätze 1–3 sind nicht anwendbar auf:

- a. die Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten;
- b. völkerrechtliche Verträge des internationalen Privatrechts, einschliesslich des Zivilverfahrensrechts;
- c. völkerrechtliche Verträge über die internationale Rechtshilfe in Zivil- und Strafsachen;
- d. völkerrechtliche Verträge in den Bereichen des Flug-, Strassen-, Schienen- oder Schiffsverkehrs, des Freihandels, des Asylrechts, des Steuerrechts und des Zollrechts;
- e. nichtmilitärische Sanktionen der Vereinten Nationen; und
- f. die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts.

Hierbei handelt es sich um einen **abschliessenden Ausnahmekatalog von Arten von Staatsverträgen, auf welche die Vorgaben der Initiative nicht anwendbar** sind. Es geht darum, gewisse unumstrittene, praktisch bedeutsame oder für den internationalen Rechtsverkehr Privater sowie die internationale Justizzusammenarbeit besonders relevante Staatsverträge als genug erprobt zu definieren, um diese von der Initiative auszunehmen.

Hierzu gehören nicht nur das **zwingende Völkerrecht**, sondern auch verschiedenste völkerrechtliche Verträge des **internationalen Privatrechts oder Zivilverfahrensrechts** (materielles Recht und Kollisionsrecht), z.B. das Wiener Kaufrecht (CISG), das Lugano Übereinkommen (LugÜ), das New Yorker Übereinkommen betreffend Anerkennung und Vollstreckung ausländischer privater Schiedssprüche (NYÜ) oder diverse Haager Abkommen im Bereich des Familien- oder Kindesrechts. Dasselbe gilt für **Abkommen über die internationale Rechtshilfe in Zivil- und Strafsachen**, um beispielsweise Zeugeneinvernahmen in der Schweiz sich befindlicher Personen für ausländische Zivilprozesse durchführen zu können und insbesondere auch, um die Verbrechensbekämpfung im internationalen Kontext sowie die grenzüberschreitende Polizeizusammenarbeit nicht zu vereiteln. Ähnliches gilt auch für den



**Bereich des Freihandels:** Dieser baut Handelsschranken ab, was die private Handelstätigkeit im internationalen Kontext fördert – und damit allen Beteiligten mehr Freiheit und Rechtssicherheit gibt.

Auch **steuerrechtliche Abkommen** und **Regelungen zum Flug-, Strassen-, Schienen- oder Schiffsverkehr** sind elementar für grenzüberschreitende Sachverhalte und sollen durch die Initiative nicht gefährdet werden.

Schliesslich sind auch die **EMRK**, Staatsverträge des **Zoll- und Asylrechts** (insbesondere **Schengen/Dublin**) sowie die **nicht-militärischen Sanktionen der UNO** vom Anwendungsbereich des Art. 54a ausgenommen. Die Meinungen zu jenen Staatsverträgen – oder zumindest einzelnen Aspekten – gehen im Initiativkomitee bisweilen weit auseinander. Es ist aber deutlich darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Souveränitätsinitiative um **keine SVP-Initiative** handelt. Der Umstand, dass just die vorerwähnten Staatsverträge explizit nicht Gegenstand der Initiative bilden, dürfte denn verdeutlichen, wie selbstverständlich das Initiativanliegen (eigentlich) sein müsste.

## (geändert) Art. 190 Massgebendes Recht

### Abs. 1

Bundesgesetze und völkerrechtliche Verträge, deren Genehmigungsbeschluss referendumsfähig gewesen ist, sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend, soweit dieser Artikel keine abweichenden Vorgaben enthält.

Die Grundnorm hält an der heutigen fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber nationalen Gesetzen fest. Neu sollen aber völkerrechtliche Verträge für die Rechtsanwendung und Rechtsprechung nur massgebend sein, wenn diese bzw. deren Genehmigungsbeschluss zuvor dem – obligatorischen oder fakultativen – Referendum unterstanden haben. So wird die **demokratische Legitimation von völkerrechtlichen Verträgen gestärkt** – und damit zugleich auch die nationale Souveränität, die sich ja gerade an der politischen Unabhängigkeit misst. Überdies hält die Grundnorm in Abs. 1 fest, dass abweichende oder konkretisierende Vorgaben vorgehen, was insbesondere einen Verweis auf die sogleich folgenden Abs. 2 und 3 darstellt.

### Abs. 2

Völkerrechtliche Bestimmungen, welche entgegen den Vorgaben in Artikel 54a Absätze 1–3 weiterhin in Kraft sind, insbesondere weil die Bundesversammlung oder der Bundesrat es bislang unterlassen haben oder dauerhaft unterlassen, die in Artikel 54a Absatz 3 vorgesehenen Gegenmassnahmen zu ergreifen, dürfen bei der Rechtsanwendung nicht berücksichtigt werden.

Diese Norm ist unmissverständlich und bedarf an sich wenig Erläuterungen: Sie hält fest, dass völkerrechtliche Verträge, die gegen Art. 54a Abs. 1–3 verstossen, vom Bundesgericht und den übrigen rechtsanwendenden Behörden schlicht **nicht angewendet** werden dürfen. Mithin handelt es sich um einen **Mechanismus in Form einer verbindlichen Auslegungsregel**, um sicherzustellen, dass Bundesrat oder Parlament sich nicht über die Verfassung hinwegsetzen können. Denn unterlassen sie es, beispielsweise einen staatsvertraglichen Vorbehalt anzubringen, obschon sie dies gemäss Art. 54a Abs. 3 müssten, liegt es an den rechtsanwendenden Behörden, schlicht so zu entscheiden, wie wenn die verfassungswidrige völkerrechtliche Norm nicht mehr bestünde. Somit wird aus dem *grundsätzlichen Anwendungsgebot* in Abs. 1 ein *spezifisches Anwendungsverbot* im Einzelfall.



**Abs. 3**

Die völkerrechtlichen Verträge gemäss Artikel 54a Absatz 4 werden von allen rechtsanwendenden Behörden auf ihre Konformität mit den in der Bundesverfassung enthaltenen Grundrechten frei überprüft.

Diese Bestimmung stellt sicher, dass auch jene völkerrechtlichen Verträge, die gemäss Art. 54a Abs. 4 an sich vom Geltungsbereich der Initiative ausgenommen sind, einer **vollen Grundrechtskonformitätsüberprüfung** unterliegen und damit **Staatsverträge nie über den Grundrechten nach Bundesverfassung** stehen dürfen. Es ist davon auszugehen, dass Staatsverträge nach Art. 54a Abs. 4 in der Regel nicht grundrechtswidrig sind. Sehr wohl können sie aber **im Einzelfall zu unverhältnismässigen, mithin verfassungswidrigen Resultaten** führen, beispielsweise wenn eine Person offensichtlich zu Unrecht auf einer UNO-Sanktionsliste landet und das Bundesgericht de lege lata eine Rechtskontrolle nur in Bezug auf eine Verletzung zwingenden Völkerrechts vornehmen darf (BGE 133 II 450, E. 7). Solche Missstände sollen künftig vermieden werden, indem sämtliche völkerrechtlichen Verträge mit freier Kognition auf ihre Grundrechtskonformität überprüft werden können. Dies gilt selbstredend nicht nur für solche Extremfälle, sondern kann sich im Einzelfall auch die Anwendung einer Schengen/Dublin-Norm oder jener eines steuerrechtlichen Abkommens (insbesondere Informationsaustausch) als unverhältnismässig und mithin verfassungswidrig erweisen. Daher sollen alle rechtsanwendenden Behörden auch völkerrechtlichen Verträgen nach Art. 54a Abs. 4 *im Einzelfall* die Anwendung versagen müssen.

**(neu) Art. 197 Ziff. 15 Übergangsbestimmungen**

Mit ihrer Annahme durch Volk und Stände werden die Artikel 54a und 190 auf alle bestehenden und künftigen Bestimmungen der Verfassung sowie auf alle bestehenden und künftigen völkerrechtlichen Verpflichtungen von Bund, Kantonen und Gemeinden unmittelbar anwendbar.

Die Übergangsbestimmung stellt schliesslich sicher, dass Art. 54a und die Anpassungen von Art. 190 mit ihrer Annahme unmittelbar in Kraft treten, ohne dass hierfür gesonderte Umsetzungsgesetzgebung erforderlich wäre.

—  
Autor:  
MLaw A. Terekhov

—  
Die **Souveränitäts-Initiative** sichert das Erfolgsmodell Schweiz. Sie stärkt unsere direkte Demokratie, unsere Neutralität, unsere Unabhängigkeit und unsere Freiheit.

Unterschreiben auch Sie die **Souveränitäts-Initiative!**

—  
Initiativkomitee, Präsidium, 18. Juni 2024

