

Die Rolle von Querschnittsämtern – das Beispiel der Direktion für Völkerrecht

Valentin Zellweger | Aufgabe der von Direktion für Völkerrecht (DV), deren Leitung dem Autor obliegt, ist es, dass Völkerrecht und Landesrecht zu einer einheitlichen und möglichst widerspruchsfreien Rechtsordnung zusammenwachsen. Der von der Schweiz praktizierte gemässigte Monismus und der verfassungsrechtliche Vorrang des Völkerrechts vor dem Landesrecht lassen gelegentlich vergessen, dass sich Völkerrecht und Landesrecht in einem Verhältnis stetiger Wechselwirkung befinden: Die schweizerische Rechtsordnung kann in Vertragsverhandlungen den Inhalt von Staatsverträgen beeinflussen und der Staatsvertrag beeinflusst, durch sein Inkrafttreten für die Schweiz, die schweizerische Gesetzgebung. Ziel der Direktion für Völkerrecht muss es sein, die völkerrechtliche und die landesrechtliche Ebene materiell zur Übereinstimmung zu bringen. Dafür – wie auch für den Fall, dass Völkerrecht und Landesrecht trotz allen Bemühungen in Konflikt zueinander geraten – stehen der Direktion für Völkerrecht verschiedene Instrumente und Verfahren zur Verfügung.

Inhaltsübersicht

- 1 Zwischen Völkerrecht und Landesrecht: Rolle und Aufgaben der Direktion für Völkerrecht
- 2 Gegenseitige Beeinflussung von Völkerrecht und nationaler Gesetzgebung
- 3 Die Verfahren der Direktion für Völkerrecht
- 4 Die Instrumente der Direktion für Völkerrecht für den Konfliktfall
 - 4.1 Multilaterale Verträge
 - 4.2 Bilaterale Verträge
 - 4.3 Nachträgliche Schaffung völkerrechtswidrigen Landesrechts
- 5 Weiterentwicklung des Völkerrechts

1 Zwischen Völkerrecht und Landesrecht: Rolle und Aufgaben der Direktion für Völkerrecht

Wenn ich an die Rolle der Direktion für Völkerrecht (DV) als Querschnittsamt denke, kommt mir das Lied von Mani Matter «Betrachtungen über ein Sandwich» in den Sinn. Es heisst darin: «Was ist ein Sandwich ohne Fleisch – es ist nichts als Brot. Was ist ein Sandwich ohne Brot – es ist nichts als Fleisch.» Es schliesst mit dem Gedanken, dass wir nicht vergessen dürfen, welche Dialektik selbst in einem einfachen Sandwich liegt.

Eine solche Dialektik, die aus mehreren Zutaten erst ein Ganzes macht, möchte ich Ihnen hier etwas näher bringen. Die Arbeit der DV spielt sich zwischen Völkerrecht und Landesrecht ab. Es ist ihre wesentliche Aufgabe, dazu beizutragen, dass aus den Zutaten Völkerrecht und Landesrecht eine einheitliche, möglichst widerspruchsfreie, eine «bekömmliche» Rechtsordnung zusammenwächst.

Die theoretischen Grundsätze des Verhältnisses zwischen Völkerrecht und Landesrecht in der Schweiz sind bekannt:

- Das schweizerische Rechtssystem folgt einem gemässigten Monismus, wonach Völkerrecht automatisch Teil der schweizerischen Rechtsordnung wird, ohne dass es noch eines zusätzlichen Transformationsaktes bedürfte.
- Grundsätzlich geht Völkerrecht dem Landesrecht vor, wobei Konflikte durch eine völkerrechtskonforme Auslegung des Landesrechts wenn möglich vermieden werden. Gemäss Artikel 5 Absatz 4 der Bundesverfassung haben der Bund und die Kantone das Völkerrecht zu beachten.

An dieser Schnittstelle zwischen Völkerrecht und Landesrecht ist die Direktion für Völkerrecht tätig.

Nach der Organisationsverordnung des EDA (SR 172.211.1) hat die DV folgende Aufgaben: Sie sorgt für die korrekte Auslegung und Anwendung aller völkerrechtlichen Regeln durch die schweizerischen Behörden. Und sie setzt sich für die Einhaltung und die Weiterentwicklung des Völkerrechts ein.

Zu diesem Zweck berät sie den Bundesrat rechtlich bei der Führung seiner Aussenpolitik und wirkt bei der Erarbeitung des Völkerrechts mit, namentlich bei Verhandlungen, beim Abschluss und bei der Umsetzung internationaler Verträge. Die DV ist somit auf drei Ebenen tätig:

1. auf internationaler Ebene bei der Aushandlung und Erarbeitung von Völkerrecht,
2. national im Gesetzgebungsprozess zur Umsetzung bestehenden Völkerrechts in der Schweiz;
3. ausserhalb der unmittelbaren Rechtsetzung bei der Überprüfung der ausserpolitischen Aktivitäten der Schweiz auf ihre Völkerrechtskonformität.

2 Gegenseitige Beeinflussung von Völkerrecht und nationaler Gesetzgebung

Die genannte Ausrichtung der Aktivitäten der DV in «beide Richtungen», d.h. sowohl in den Bereich des Völkerrechts als auch in denjenigen der nationalen Gesetzgebung, lässt bereits erahnen, dass die beiden Ebenen unter sich eng miteinander verbunden sind und sich auch inhaltlich gegenseitig stark beeinflussen und befruchten.

Das ist keineswegs eine neue Entwicklung. Bereits im 19. Jahrhundert, genau 1864, schloss die Schweiz mit Frankreich einen Niederlassungsvertrag ab, der sämtlichen französischen Staatsbürgerinnen und -bürger ungeachtet ihrer Religion eine umfassende Niederlassungsfreiheit in der Schweiz gewährte. Gleichzeitig enthielt zu jener Zeit aber die Bundesverfassung für Schweizer Bürger

nicht-christlichen Glaubens (d.h. vor allem für Juden und Jüdinnen) keine Garantie der Niederlassungsfreiheit.

Diese Ungleichbehandlung zwischen französischen und Schweizer Bürgerinnen und Bürgern war derart offensichtlich und störend, dass sie den Ausschlag für eine Revision der Bundesverfassung gab. In der Volksabstimmung wurden die Vorschläge zwar mehrheitlich abgelehnt, die Aufhebung der Einschränkungen für nicht christliche Schweizer Bürger dagegen angenommen.

Der starke Einfluss des Völkerrechts auf die Ausgestaltung des Landesrechts ist somit keine neue Erscheinung, sondern hat schon lange existiert. Diese Beeinflussung ist allerdings keineswegs eine einseitige, die allein vom Völkerrecht auf das Landesrecht ausgeübt wird. Selbstverständlich bringen die beteiligten Staaten bei der Ausarbeitung völkerrechtlicher Vereinbarungen auch die ihren nationalen Rechtsordnungen zu Grunde liegenden Konzepte und Prinzipien in die Diskussion ein. Auf diese Weise beeinflussen nationale Rechtsordnungen das neu entstehende Völkerrecht. Es findet somit eine beidseitige Einflussnahme statt, von der nationalen auf die völkerrechtliche Ebene und umgekehrt.

Ein gutes Abbild dieser Wechselwirkung liefert beispielsweise die Botschaft des Bundesrates vom 2. Dezember 2004 zum «Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Immunität der Staaten und ihres Vermögens von der Gerichtsbarkeit» (BBl 2009 1761), das die Schweiz im April dieses Jahres ratifiziert hat.

Während der Verhandlungen, an welchen die Schweiz über Jahre teilnahm, hat sie sich aktiv für den Grundsatz einer beschränkten Immunität der Staaten eingesetzt. Das heisst, sie drängte auf die Unterscheidung zwischen Tätigkeiten privatwirtschaftlicher Art (*iure gestionis*) und Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben (*iure imperii*), wie sie vom Bundesgericht in ständiger Praxis seit 1918 angewandt wird.

Die Schweiz befürwortete im Rahmen der Verhandlungen Vorschläge, die in Übereinstimmung mit dieser bundesgerichtlichen Praxis standen, und hat den Vertragstext in dieser Weise mitbeeinflusst. Dieser Grundsatz wurde denn auch im Abkommen im Wesentlichen übernommen und erstmals im Völkerrecht festgeschrieben.

Der endgültige Wortlaut des Übereinkommens bildet indessen naturgemäss einen Kompromiss zwischen den verschiedenen Auslegungen der völkerrechtlichen Immunität, die im Laufe der Verhandlungen von den verschiedenen Staaten vertreten wurden. Daher enthält es auch Elemente, die mit der schweizerischen Rechtsordnung und der bisherigen Praxis nicht vereinbar sind.

Diese Differenzen waren nicht gewichtig genug, um eine Ratifikation durch die Schweiz zu verunmöglichen. Sie mussten aber selbstverständlich bereinigt werden, um die schweizerische Rechtsordnung in Übereinstimmung mit der Kon-

vention zu bringen und eine völkerrechtskonforme Umsetzung in der Schweiz zu ermöglichen. Aus diesem Grund werden auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Übereinkommens einige Gesetzesbestimmungen in der Schweiz revidiert werden müssen.

Die schweizerische Rechtsordnung hat somit, durch die Teilnahme der Schweiz an den Verhandlungen, den Inhalt des Übereinkommens beeinflusst, welches seinerseits, durch sein Inkrafttreten für die Schweiz, wiederum Einfluss auf die schweizerische Gesetzgebung hat. Auf diese Weise findet eine stetige Wechselwirkung und Weiterentwicklung im Zusammenspiel zwischen Völkerrecht und Landesrecht statt.

Ein anderes Beispiel, das sich erst im Anfangsstadium befindet, sind die Arbeiten zu einem generellen *Arms Trade Treaty*, das auf internationaler Ebene den Waffenhandel regeln soll. Zu Beginn der Diskussionen war die aktive Mitarbeit der Schweiz eher von der Befürchtung geprägt, ein solches Instrument könnte die bisherige schweizerische Praxis zu stark einschränken.

Aufgrund der ersten Arbeiten auf internationaler Ebene hat sich indessen gezeigt, dass die schweizerische Gesetzgebung im Bereich der Waffenausfuhr als eines der Modelle für eine internationale Regelung dienen könnte. An die Stelle einer befürchteten übermässigen Beeinflussung der nationalen Gesetzgebung durch das Völkerrecht, könnte somit umgekehrt durchaus eine gewisse Auswirkung des schweizerischen Landesrechts auf die zukünftige völkerrechtliche Regelung treten.

Ein weiteres, sehr aktuelles und auch sehr augenfälliges Beispiel sind die Wechselwirkungen zwischen nationaler Regelung des Bankgeheimnisses und der Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug einerseits und den entsprechenden Regelungen und Abkommen auf internationaler Ebene andererseits.

Die bisherigen Ausführungen illustrieren das oberste Ziel der Tätigkeit der DV an der Schnittstelle zwischen Völkerrecht und Landesrecht: die Herstellung von materieller Übereinstimmung zwischen den beiden Ebenen. Einerseits sollen schweizerische Grundsätze und Prinzipien so weit als möglich in völkerrechtliche Regelungen einfliessen, andererseits muss sichergestellt werden, dass die Schweiz ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen auch tatsächlich einhält, indem anwendbares Völkerrecht in der Schweiz ordnungsgemäss angewendet und umgesetzt wird.

3 Die Verfahren der Direktion für Völkerrecht

Zur Erreichung dieser Ziele stehen verschiedene Verfahren und Instrumente zur Verfügung. Ich wende mich also nun den verfahrensmässigen Vorgehensweisen zu, welche der DV erlauben, im Rahmen ihrer Möglichkeiten eine Übereinstimmung zwischen Völkerrecht und Landesrecht herbeizuführen.

Diese Verfahren sind unterschiedlich, je nachdem ob sich die Tätigkeit im Bereich des Völkerrechts, des Landesrechts oder der aussenpolitischen Aktivitäten im Allgemeinen abspielt.

Im Bereich des Völkerrechts sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der DV häufig Teil schweizerischer Delegationen, die an Verhandlungen von multilateralen und bilateralen Verträgen teilnehmen. Dies ist besonders dann der Fall, wenn wesentliche Schweizer Interessen bestehen und sich gleichzeitig bedeutende völkerrechtliche Fragen stellen. Dazu gehören zum Beispiel die bilateralen Vertragsverhandlungen mit der Europäischen Union, aber auch jene Bereiche, in welchen die Menschenrechte eine wesentliche Rolle spielen, wie zum Beispiel die Migration, die Auslieferung oder die Rechtshilfe.

Grundsätzlich ist die DV immer in der einen oder anderen Weise an der Ausarbeitung multilateraler und bilateralen Verträge beteiligt. Dies geschieht nicht immer über eine direkte Teilnahme in der Verhandlungsdelegation, sondern kann auch im Hintergrund geschehen und in unterschiedlichen Phasen von Vertragsverhandlungen einsetzen. Spätestens begutachten wir den ausgehandelten Vertragsentwurf im Rahmen der Ämterkonsultation, bevor ihn der Bundesrat genehmigt.

Wann und in welcher Form die DV sich jeweils bei Vertragsverhandlungen einschaltet, hängt im Wesentlichen von der Bedeutung des Vertrags ab. Ausserdem spielen auch pragmatische Überlegungen eine Rolle, wie die Frage, ob das die Vertragsverhandlungen führende Bundesamt selbst ausgeprägte Kompetenzen im Völkerrecht aufweist oder nicht.

Neben ihrer Hauptfunktion – der möglichst weitgehenden Sicherstellung, dass die auszuhandelnden Abkommen mit dem geltenden schweizerischen Recht übereinstimmen – hat die DV im Bereich internationaler Vertragsverhandlungen zwei weitere Aufgaben:

- Sie muss die Koordination mit anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen oder aussenpolitischen Grundsätzen der Schweiz sicherstellen.
- Sie überwacht die völkerrechtlich korrekte Ausgestaltung der auszuhandelnden Instrumente.

Diese zwei Aufgaben umfassen beispielsweise Fragen wie: Sind Abkommen über die militärische Zusammenarbeit mit der schweizerischen Neutralität vereinbar?

Welches sind die Rechtsmittel schweizerischer Investoren im Ausland, wenn Bestimmungen von Investitionsschutzabkommen nicht eingehalten werden? In welcher Form müssen Vereinbarungen über den Austausch von Daten mit Drittstaaten abgeschlossen werden?

Ich komme nun zu Verfahren im Bereich des Landesrechts. Hier beteiligt sich die DV an den Arbeiten, welche eine völkerrechtskonforme Ausgestaltung des Landesrechts zum Ziel haben. Hierzu gehören beispielsweise die Ausarbeitung des nationalen Umsetzungsrechts zu völkerrechtlichen Verträgen, die Umsetzung von UNO-Resolutionen oder Fragen zur völkerrechtskonformen Umsetzung von Volksinitiativen – zum Beispiel der Verwahrungsinitiative oder der Ausschaffungsinitiative. Dafür beteiligt sich die DV entweder an verwaltungsinternen Arbeitsgruppen oder erarbeitet die relevanten Passagen für Botschaftsentwürfe zu entsprechenden Gesetzesvorhaben. In gewissen Fällen kann sie durchaus auch die Gesamtfederführung für eine Vertragsgenehmigung oder für ein Gesetzesvorhaben übernehmen. Ersteres war der Fall beim UNO-Übereinkommen über die Staatenimmunität (vgl. die Botschaft in BBl 2009 1721); letzteres beim Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die von der Schweiz als Gaststaat gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen (SR 192.12) oder – gerade aktuell – beim Bundesgesetz vom 1. Oktober 2010 über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (BBl 2010 3309).

Wenn es schliesslich um generelle aussenpolitische Akte der Schweiz geht, ist die DV häufig aufgerufen, deren Übereinstimmung mit völkerrechtlichen Grundsätzen oder Verpflichtungen zu überprüfen. Beispielsweise ist die Frage zu beantworten, ob ein neu entstandener Staat die rechtlichen Voraussetzungen eines unabhängigen Staates erfüllt und daher von der Schweiz anerkannt werden kann, oder ein aussenpolitischer Akt ist auf seine Vereinbarkeit mit der Neutralität zu prüfen. Die Beurteilung der DV fliesst in die Entscheidungsfindung ein und wird Teil der Gesamtbeurteilung im politischen Entscheidungsprozess.

4 Die Instrumente der Direktion für Völkerrecht für den Konfliktfall

Nun möchte ich kurz auf die Instrumente eingehen, die zur Verfügung stehen, falls die angestrebte Übereinstimmung zwischen Völkerrecht und Landesrecht nicht herbeigeführt werden kann. Dies ist immer wieder der Fall, obwohl sich, wie gezeigt, die beiden Bereiche gegenseitig stark beeinflussen und auf Verfahrensebene viele Möglichkeiten bestehen, um zu übereinstimmenden Regelungen zu gelangen.

4.1 Multilaterale Verträge

Bei multilateralen Verträgen ist beispielsweise denkbar, dass die Schweiz mit ihren Anliegen im Rahmen der Verhandlungen nicht durchgedrungen ist oder dass sie nachträglich einem Abkommen beizutreten wünscht, an dessen Aushandlung sie gar nicht beteiligt war.

Falls die Übernahme der fraglichen Bestimmungen in das schweizerische Recht, durch eine Änderung desselben, nicht wünschbar erscheint, wird die Schweiz dem betreffenden Vertrag nur dann beitreten können, wenn die Vorteile eines Beitritts die Nachteile der fehlenden Übereinstimmung überwiegen. Diese muss ausserdem in einer Weise überwunden werden können, welche es der Schweiz erlaubt, ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen einzuhalten, ohne ihr innerstaatliches Recht zu verletzen. Das typische Mittel zu diesem Zweck ist der Vorbehalt. Nach der Wiener Konvention über das Recht der Verträge ist das Anbringen eines Vorbehalts immer dann zulässig, wenn die betreffende Konvention dies nicht ausdrücklich ausschliesst und wenn der in Frage stehende Vorbehalt nicht gegen Ziel und Zweck des Vertrags verstösst.

Der letzte Fall, in welchem die Schweiz Vorbehalte zu einem multilateralen Vertrag angebracht hat, betrifft das Zusatzprotokoll vom 24. Januar 2002 über die Transplantation menschlicher Organe und Gewebe zum Übereinkommen des Europarats über Menschenrechte und Biomedizin, das von der Schweiz im November 2009 ratifiziert wurde (SR 0.810.22; AS 2010 867). Das Protokoll enthält gewisse Bestimmungen, die nicht in Übereinstimmung mit dem schweizerischen Transplantationsgesetz stehen, weshalb drei entsprechende Vorbehalte angebracht werden mussten.

4.2 Bilaterale Verträge

Bei bilateralen Verträgen kommen solche Vorbehalte des nationalen Rechts auch vor, allerdings werden sie nicht in Form von Zusatzerklärungen abgegeben, sondern, gegebenenfalls, durch die beiden Vertragsparteien direkt in den Text des Abkommens integriert. Die entsprechenden Bestimmungen sehen dann vor, dass gewisse Verpflichtungen der Vertragsparteien unter dem Vorbehalt des nationalen Rechts stehen, das heisst nur insoweit erfüllt werden müssen, als die damit verbundenen Handlungen mit der nationalen Rechtsordnung übereinstimmen. Solche Vorbehalte des nationalen Rechts können dann problematisch sein, wenn sie den Inhalt und den Umfang der Regelungen, auf die sie verweisen, nicht genau definieren.

Einerseits kann dies zur Folge haben, dass der andere Vertragspartner gar keinen genauen Überblick über den materiellen Gehalt der entsprechenden Bestimmung hat, andererseits kann eine der Vertragsparteien, durch eine Änderung

ihres nationalen Rechts, einseitig ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen verändern. In diesem Bereich ist somit darauf zu achten, dass zwar, zulässigerweise, eine Übereinstimmung zwischen bestehendem nationalen Recht und den völkerrechtlichen Verpflichtungen geschaffen wird, dass aber andererseits nicht dynamische Verweise auf Normen geschaffen werden, deren Gehalt ausserhalb des Einflussbereiches beider Vertragsparteien liegt.

4.3 Nachträgliche Schaffung völkerrechtswidrigen Landesrechts

Letztlich kann das Instrument des Vorbehalts aber nur dann Anwendung finden, wenn der völkerrechtliche Vertrag, sei er multilateral oder bilateral, zeitlich später erfolgt als die Schaffung des innerstaatlichen Rechts.

Problematischer ist der Fall, wenn innerstaatliches Recht gesetzt wird, das Völkerrecht widerspricht. Falls keine völkerrechtskonforme Auslegung des Landesrechts möglich ist, geht dann grundsätzlich – mit einzelnen Ausnahmen – Völkerrecht dem Landesrecht vor.

Um das Auseinanderklaffen von Völkerrecht und Landesrecht in einem solchen Fall zu vermeiden, können völkerrechtliche Verträge in letzter Konsequenz auch gekündigt werden. Dieses Instrument steht aber nur dann zur Verfügung, wenn es sich nicht um einen unkündbaren Vertrag handelt, wie zum Beispiel den UNO-Menschenrechtspakt II (SR 0.103.2) oder um einen Vertrag, an dessen Kündigung die Schweiz kein Interesse hat, wie z. Bsp. die EMRK (SR 0.101).

Wie ist dann aber mit völkerrechtswidrigem Recht umzugehen, das auf einer Volksinitiative gründet? Die Bundesverfassung lässt diese Frage weitgehend offen. Im Nachgang zur Minarett-Initiative hat der Bundesrat deshalb eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundesamts für Justiz, der Bundeskanzlei und der Direktion für Völkerrecht beauftragt, diese Frage vertieft zu analysieren.

5 Weiterentwicklung des Völkerrechts

Zum Abschluss möchte ich die Perspektive noch auf eine besondere Aufgabe der DV lenken, die ihre Funktion als Querschnittsamt besonders gut illustriert: ihr Einsatz für die Weiterentwicklung des Völkerrechts. Dabei geschieht dies nicht nur, indem wir Vertragsverhandlungen begleiten. Wir verfolgen auch eigene Projekte, die der Stärkung des Völkerrechts dienen und die damit auch auf das Landesrecht zurückwirken.

Ganz wesentlich nimmt die DV diese Aufgabe im Bereich des humanitären Völkerrechts wahr. So ergriff die DV zum Beispiel die Initiative, die Einhaltung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte durch private Sicherheits- und Militärfirmen zu fördern. Das Bestreben führte im Jahr 2008 zum

sogenannten «Montreux Dokument», ein rechtlich nicht verbindliches Instrument, das heute die Unterstützung von 35 Staaten genießt.

Der gesamte Prozess wirkte sich auch auf das Landesrecht aus: Gleichzeitig mit dem Mandat an das EDA, eine solche Initiative auf internationaler Ebene zu lancieren, erteilte im Jahr 2005 der Bundesrat dem EJPD den Auftrag zu prüfen, ob bei Bundesaufträgen Mindestvoraussetzungen für die privaten Sicherheitsunternehmen eingeführt werden können. Im Jahr 2007 wurde die entsprechende Verordnung verabschiedet (Verordnung vom 31. Oktober 2007 über den Einsatz privater Sicherheitsfirmen, VES; SR 124).

Ein weiteres Beispiel, wo die DV konkret Projekte zur Stärkung des Völkerrechts verfolgt, ist der Bereich der Potentatengelder. Konkret geht es hier um die internationale Rückführung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen. Seit 2001 organisiert die DV zu diesem Thema internationale Expertenseminare, die sogenannten Lausanner Seminare, zuletzt im April 2010. Gleichzeitig gab es Fälle von Potentatengeldern in der Schweiz, die über die internationale Rechtshilfe keiner Lösung zugeführt werden konnten. Dies hat dazu geführt, dass der Bundesrat mehrfach solche Gelder auf der Grundlage der Bundesverfassung blockiert und das EDA beauftragt hat, aktiv eine Lösung zur Rückgabe solcher gestohlener Gelder an die Ursprungsländer zu suchen. Ein solches Verfahren wurde in den Fällen Marcos, Mobutu und Duvalier angewendet und jedes Mal wurde die DV mit der Durchführung der Massnahmen betraut. Wie schon erwähnt, lag bei der DV, dann auch die Federführung für das am 1. Oktober 2010 vom Parlament verabschiedete Gesetz über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (BBl 2010 3309). Dieses Gesetz soll die Rückführung von Potentatengeldern an Staaten erlauben, deren Justizsystem aufgrund des Versagens staatlicher Strukturen ganz oder teilweise zusammengebrochen ist weshalb die internationale Rechtshilfe nicht zum gewünschten Erfolg führte.

Schliesslich beinhaltet unsere Tätigkeit im Bereich der Potentatengelder auch die Mitarbeit an der UNO-Konvention gegen Korruption (Botschaft zum UNO-Übereinkommen gegen Korruption vom 21. September 2007; BBl 2007 7349). So beteiligte sich die DV in den Jahren 2000 bis 2003 aktiv an den Vertragsverhandlungen und hier insbesondere an der Ausarbeitung von Artikel 57 über die Rückgabe von Vermögenswerten. Nachdem das Übereinkommen 2005 in Kraft getreten ist, vertreten wir nun die Schweiz in der Arbeitsgruppe, die sich mit der Rückführung illegal erworbener Vermögenswerte befasst.

Sie sehen, gesamthaft betrachtet nimmt die DV eine Scharnierfunktion wahr. Unsere Aktivitäten gehen in beide Richtungen, sowohl in den Bereich des Völkerrechts als auch in denjenigen nationaler Gesetzgebung. Dies ergibt sich aus der

Tatsache, dass zwischen Völkerrecht und Landesrecht eine materielle Wechselbeziehung besteht. In formeller Hinsicht stehen Verfahren und Instrumente zur Verfügung, damit Widersprüche möglichst vermieden werden.

Eingangs habe ich Mani Matters Lied über die Dialektik des Sandwichs erwähnt. Zum «Fleisch», ohne welches ein Sandwich eben nur Brot und nicht Sandwich wäre, gehört schliesslich auch unser Einsatz für die Geltung und die Weiterentwicklung des Völkerrechts.

Wenn wir durch unser Wirken insgesamt auch etwas «Butter» aufs Sandwich geben können in dem Sinne, dass die beiden Bereiche Völkerrecht und Landesrecht «wie geschmiert» zusammenwirken und – Sie erlauben mir, das Bild noch etwas weiter zu führen – das Ganze auch etwas besser mundet, haben wir unser Ziel erreicht.

*Valentin Zellweger, Dr. iur., Botschafter, Direktion für Völkerrecht,
E-Mail: valentin.zellweger@eda.admin.ch*

Anmerkung

Der Autor dankt Herrn Fürsprecher Stephan Michel, Chef der Sektion Staatsverträge, sowie Frau Dr. rer. publ. Dagmar Schmidt Tartagli, stv. Chefin der Sektion Völkerrecht, für ihre tatkräftige Hilfe bei der Vorbereitung dieses Artikels. Die Vortragsform wurde für die Veröffentlichung beibehalten.