



Factsheet

Was machen die Kantone mit ihren internationalen Verpflichtungen?

Gefördert durch den



**Schweizerischer
Nationalfonds**

Unil

UNIL | Université de Lausanne

Centre de droit comparé,
européen et international (CDCEI)
Institut d'études politiques (IEP)

Das Völkerrecht verlangt von Staaten, dass sie in verschiedenen Bereichen gesetzgeberische Massnahmen ergreifen. In der Schweiz, wie auch in anderen Bundesstaaten, können diese Gesetzgebungsaufträge die Zuständigkeiten der Kantone betreffen. Wenn die Schweiz also einen internationalen Vertrag eingeht, können die Kantonsparlamente verpflichtet sein, Gesetze zu verabschieden oder zu ändern, beispielsweise, um Verpflichtungen aus bilateralen Abkommen oder im Bereich der Menschenrechte umzusetzen. Diese Ausgangslage löst zahlreiche Debatten aus. Während einige einen Verlust des Handlungsspielraums der Parlamente beklagen, bemängeln andere, dass das Völkerrecht zu wenig Einfluss auf die kantonalen Gesetzgebungsprozesse habe. Internationale Verpflichtungen können jedenfalls Anlass bieten, um Gesetzgebungsprojekte zu initiieren, zu unterstützen oder zu bekämpfen. Schliesslich hat der Bund zwar ein Interesse daran, den internationalen Ruf der Schweiz als verlässliche Vertragspartnerin zu festigen, er ist aber auch aufgefordert, das föderale System aufrechtzuerhalten und sich nicht in Bereiche einzumischen, die in die Zuständigkeit der Kantone fallen.

Im Rahmen eines vom Schweizerischen Nationalfonds unterstützten Projekts untersucht ein Team der Universität Lausanne, wie Kantonsparlamente und weitere Akteure und Akteurinnen auf die Verpflichtungen aus dem Völkerrecht reagieren.

FUNKTIONIERT DIE UMSETZUNG VON VÖLKERRECHTLICHEN VERPFLICHTUNGEN TOP-DOWN ?

Die Umsetzung des Völkerrechts in den Kantonen funktioniert nicht von oben herab. Sie ist kein linearer Prozess, bei dem die Kantone einheitlich und abschliessend ausgelegte Verpflichtungen gleichförmig umsetzen würden. Unsere Fallstudien zeigen vielmehr Prozesse auf, die von einem Hin und Her geprägt sind, bei dem die relevanten Stellen einen Vertrag als Ganzes oder in Teilen nutzen können und ihn auf unterschiedliche Weise entsprechend den Gegebenheiten vor Ort « übersetzen ». So können die Kantone ein neues Gesetz verabschieden, bestehende Gesetze überarbeiten, einen kantonalen Aktionsplan erstellen, Fachkommissionen einsetzen und zusätzliche finanzielle oder personelle Ressourcen zuweisen. Die Parlamentsmitglieder ihrerseits können entweder direkt Massnahmen fordern, um auf internationale Verpflichtungen zu reagieren, die Verpflichtungen erwähnen, um ein Thema auf die politische Agenda zu setzen, oder sich auf eine Konvention stützen, um ein öffentliches Problem hervorzuheben und/oder spezifische Vorschläge zu unterstützen oder zu bekämpfen.

WER NUTZT DAS VÖLKERRECHT, UM UMSETZUNGSPROZESSE IN BEWEGUNG ZU SETZEN ?

Mehrere Akteure und Akteurinnen verwenden das Völkerrecht, indem sie als Vermittlerinnen und Vermittler des Völkerrechts agieren. Diese « *law intermediaries* » nehmen am Prozess der Auslegung und « Übersetzung » eines Übereinkommens in konkrete Massnahmen teil, setzen Themen auf die kantonale politische Agenda, können geäusserte Vorschläge abändern oder sich gegen Vorschläge anderer auszusprechen. Dazu gehören Fachstellen bei Bundes- und Kantonsverwaltungen, Mitglieder von Exekutiven, die einen Gesetzesentwurf prüfen, interkantonale Konferenzen, welche für den von einem Vertrag betroffenen Bereich der öffentlichen Politik zuständig sind, sowie Mitglieder von Parlamenten, Organisationen der Zivilgesellschaft und sozialen Bewegungen, die sich für ein Anliegen einsetzen.

Weiterführend: MIAZ, JONATHAN, MATTHIEU NIEDERHAUSER und MARTINO MAGGETTI. « From International Law to Sub-national Practices: How Intermediaries Translate and Use the Istanbul Convention in Swiss Cantons », (*eingereichtes Manuskript*).

WAS MACHEN DIE KANTONALEN AKTEURE UND AKTEURINNEN MIT INTERNATIONALEN VERPFLICHTUNGEN ?

Unsere Forschung zeigt, dass für Fachstellen, Kantonsparlamentarierinnen und -parlamentarier und für Organisationen der Zivilgesellschaft völkerrechtliche Verträge nicht nur eine Einschränkung ihres Spielraumes darstellen. Vielmehr werden sie auch als Gelegenheit genommen, ein bestimmtes Thema auf die politische Agenda zu setzen und einen Gesetzgebungsprozess anzustossen. Völkerrechtliche Normen stellen so auch eine politische Ressource dar und dienen als politischer und rechtlicher Anknüpfungspunkt, um Gesetzesreformen zu begründen, eine Politik zu institutionalisieren, zu stärken und Massnahmen zu verteidigen. Das Völkerrecht bietet auch rechtliche Ressourcen, um die Autorität einer Verwaltung bei der politischen Steuerung zu legitimieren. Schliesslich bieten internationale Verpflichtungen Anregungen (« kognitive Ressourcen »), um ein Thema neu zu überdenken und die zu ergreifenden Massnahmen zu definieren. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention, UN-BRK) hat beispielsweise das Framing von Fragen im Zusammenhang mit Behinderung verändert, indem es das Konzept der Inklusion in den Mittelpunkt von Gesetzesrevisionen gestellt hat. Das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, die sogenannte Istanbul-Konvention, hat gemäss unserer Forschung dazu beigetragen, das Verständnis von häuslicher Gewalt zu erweitern, indem sie alle Arten von physischer, sexueller, psychologischer oder wirtschaftlicher Gewalt einschliesst und die Vielfalt der Familienkonstellationen und -beziehungen berücksichtigt.

MIT WELCHEN INSTITUTIONELLEN STRUKTUREN ?

Wir haben uns verschiedene Prozesse zur Umsetzung der Istanbul-Konvention genauer angesehen. Dieses Abkommen muss auf kantonaler Ebene durch ein Netzwerk von kantonalen Behörden, welche für häusliche Gewalt zuständig sind, umgesetzt werden. Die Mitglieder dieser Behörden verwenden die Istanbul-Konvention als Werkzeug und als Argument. Dabei ist nicht unbedingt ausschlaggebend, dass es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt. Vielmehr sind die Rollen von Behördenmitgliedern, sowie das interkantonale Netzwerk und die Verwaltungskapazitäten der Kantone entscheidend für die Umsetzung dieses Übereinkommens.

Weiterführend: NIEDERHAUSER, MATTHIEU. 2021. « Governmental Human Rights Focal Points in Federal Contexts: The Implementation of the Istanbul Convention in Switzerland as a Case Study ». *Netherlands Quarterly of Human Rights* 39(2): 140-160,

serval.unil.ch/en/notice/serval:BIB_13B2CA7A78C3.

WELCHE MECHANISMEN FÖRDERN DAS ENGAGEMENT DER KANTONALEN AKTEURE UND AKTEURINNEN IN BEZUG AUF IHRE INTERNATIONALEN VERPFLICHTUNGEN ?

Wir unterscheiden vier Kategorien von Mechanismen, die das Engagement der Kantonsparlamente in Bezug auf ihre internationalen Verpflichtungen fördern. Im übertragenen Sinne zielen Mechanismen aus der Gruppe «Zuckerbrot» darauf ab, den Akteurinnen und Akteure eine Belohnung oder einen Anreiz zu bieten (z.B. eine Subvention oder Lob), während die «Peitsche» darauf abzielt, sie zu bestrafen oder mit Sanktionen zu drohen, um sie zum Handeln zu bewegen (z.B. mittels einer zeitlich beschränkten Verordnung). Die dritte Kategorie, die Gruppe der «Trommelwirbel», zielt darauf ab, durch «Lärm», d.h. durch die Verbreitung von Informationen rund um eine Verpflichtung, das Handeln der Umsetzungsakteure und -akteurinnen zu bewirken. Die vierte Kategorie, der «Alpauzug», bezeichnet sinnbildlich die Idee, dass die Kantone in gewissen Fällen wie eine Herde in einer Gruppendynamik einen gemeinsamen Weg beschreiten. Dieser Weg kann die Form eines gemeinsamen Rahmens annehmen, welcher die Kantone dazu bewegt, internationale Bestimmungen auf eine bestimmte Art und Weise umzusetzen (z.B. über den Weg einer interkantonalen Vereinbarung).

Siehe: KAEMPFFER, CONSTANCE. Les mécanismes de mise en œuvre du droit international par les cantons suisses: Etudes de cas dans les domaines des droits humains et des accords bilatéraux Suisse-UE, Zurich, sui generis (Dissertation, im Erscheinen).

Weiterführend: KAEMPFFER, CONSTANCE. 2021. « Domestic Mechanisms for the Implementation of International Obligations in the Swiss Cantons ». *Swiss Review of International and European Law* 31(4), 541-563,

serval.unil.ch/fr/notice/serval:BIB_7B829F2F62D4.

WOZU LEITFÄDEN DER BEWÄHRTEN PRAXIS ?

Ein besonders wichtiger «Trommelwirbel-Mechanismus» sind sogenannte Leitfäden für bewährte Praxis. Unter verschiedenen Bezeichnungen und in unterschiedlichen Formen (Aktionspläne, Leitfäden, Leitlinien, Berichte, Bilanzen...) haben Bundesbehörden oder Akteure der Zivilgesellschaft Dokumente erstellt,

um die kantonalen Gesetzgeber zu kollaborativem Handeln anzuregen. Solche Dokumente gehören zu den «Trommelwirbel-Mechanismen», da sie Informationen rund um eine internationale Verpflichtung verbreiten. Das Ziel dieser Leitfäden ist es, das Bewusstsein der Kantone für ihre eigene Verantwortung zu schärfen und sie zu ermutigen, diese Verantwortung zu übernehmen, ihnen aber gleichzeitig Autonomie zu gewährleisten. Die Leitfäden für bewährte Praxis können es den Kantonen ermöglichen, sich von den Lösungen und Erfahrungen anderer Kantone inspirieren zu lassen. Wir haben einen Bericht mit Beispielen und Empfehlungen für die Erstellung solcher Leitfäden veröffentlicht.

Weiterführend: EVELYNE SCHMID, LIVIA BAYER, CONSTANCE KAEMPFFER et RAPHAËL MARLÉTAZ. « Le guide de bonnes pratiques: un outil prometteur pour la mise en œuvre des droits humains dans les législations cantonales », Lausanne, octobre 2020,

serval.unil.ch/en/notice/serval:BIB_59B892009F15.

SIND SICH DIE KANTONALEN GESETZGEBER IHRE INTERNATIONALEN VERPFLICHTUNGEN BEWUSST ?

Unsere Fallstudien zur Istanbul-Konvention und zur UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen haben deutlich gemacht, dass diese Verträge zunächst von Parlamentsmitgliedern genutzt werden, die sich für ein Anliegen einsetzen, welches von diesen Übereinkommen abgedeckt wird. Andere Abgeordnete sind damit oft nicht vertraut. Innerhalb der Fachstellen, auf Verwaltungsebene, sind diese Übereinkommen im Allgemeinen bekannt und werden schnell zu einem wichtigen Arbeitsinstrument. Die Kenntnis des Vertragsinhaltes erfolgt manchmal über Leitfäden, Informationen und Berichte, die von eidgenössischen oder interkantonalen Stellen oder von Experten und Expertinnen aus der akademischen Welt verfasst wurden. In mehreren Interviews äussern Mitglieder von Kantonsverwaltungen den Bedarf an Fachwissen, um die Konventionen zu interpretieren und in konkrete Massnahmen vor Ort zu «übersetzen».



AUSBLICK

Für umfassendere Analysen unserer Ergebnisse laden wir Sie ein, unsere Website zu besuchen. Unsere bevorstehenden Open-Access-Veröffentlichungen umfassen insbesondere:

- Les cantons suisses à l'épreuve du droit international, Collection Savoir suisse (EPFL Press).
- Subnational Actors, Law and Mobilizing Human Rights (Palgrave Socio-Legal Studies).

Zitiervorschlag: EVELYNE SCHMID, JONATHAN MIAZ, MARTINO MAGGETTI, CONSTANCE KAEMPFER, et MATTHIEU NIEDERHAUSER.
« Was machen die Kantonsparlamente mit den internationalen Verpflichtungen? », Lausanne, September 2022, abrufbar unter:
www.ius-gentium.ch/ilsp oder doi.org/10.5281/zenodo.7115395.



Centre de droit comparé, européen et international (CDCEI)
Institut d'études politiques (IEP)
Université de Lausanne | 1015 Lausanne

www.ius-gentium.ch/ilsp