

Mirjam Werlen

«...bei der Frage der Menschenrechte gibt es keinen bilateralen Weg»

Die «Selbstbestimmungsinitiative» verankert den Vorrang des Verfassungs- gegenüber dem Völkerrecht, worauf Art. 56a Abs. 2 des Initiativtexts (IT) Rechtsfolgen dieser Vorrangregel normiert (bis hin zu einer Kündigungspflicht von völkerrechtlichen Verträgen). Der in Art. 5 Abs. 4 IT verankerte Geltungsvorrang hängt zusammen mit Art. 190 IT (Anwendungsvorrang). Schliesslich legt die Übergangsbestimmung in Art. 197 Ziff. 12 IT ein umfassendes Rückwirkungsgebot fest. Bei einer Annahme der Initiative drohen zahlreiche Rechtsunsicherheiten, negative aussenpolitische und ökonomische Auswirkungen und eine Beeinträchtigung des Menschenrechtssystems des Europarates.

Beitragsarten: Beiträge

Rechtsgebiete: Völkerrecht; Menschenrechte; Grundrechte; Politische Rechte

Zitiervorschlag: Mirjam Werlen, «...bei der Frage der Menschenrechte gibt es keinen bilateralen Weg», in: Jusletter 1. Oktober 2018

Inhaltsübersicht

- A. Der Initiativtext
- B. Auswirkungen der Initiative auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz: veränderte Normenhierarchie–Systemwechsel im Verhältnis von Bundesverfassungsrecht und Völkerrecht–Rückwirkungsgebot
- C. Neue Unsicherheiten für die Wirtschaftsbeziehungen der Schweiz
- D. Die Bedeutung der Strassburger Rechtsprechung für die Schweiz
- E. Die «Selbstbestimmungsinitiative»: Rechtsunsicherheit ist vorprogrammiert

[Rz 1] Selbstbestimmungsinitiative? Ein selbstbestimmtes Volk? Waren die alten Eidgenossen nicht selbstbestimmt, als sie 1474 den Vertrag mit dem Fürsten Sigismund von Habsburg abschlossen?¹ Erinnern wir uns, was die «Selbstbestimmungsinitiative»², von ANDREAS AUER³ als irreführend bezeichnet, bezweckt: Die Schweizerinnen und Schweizer sollen unabhängig und losgelöst von internationalen und regionalen Abkommen über ihre Rechte bestimmen. Die Initiative will, dass «völkerrechtliche Verträge, die nicht dem Referendum unterstanden, für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden nicht mehr massgebend» sind, sie will «den Vorrang des Verfassungsrechts gegenüber dem Völkerrecht verankern und die Behörden verpflichten, der Verfassung widersprechende völkerrechtliche Verträge anzupassen und nötigenfalls zu kündigen».⁴ Eine detaillierte Analyse des Initiativtexts (IT) ist an dieser Stelle nicht

¹ Der Titel ist ein Zitat von DICK MARTY, Interview in WOZ Nr. 21 vom 22. Mai 2014, S. 5. Vertrag zwischen acht Ständen der alten Eidgenossenschaft und dem Fürsten Sigismund von Habsburg (1474), erwähnt von ANDREAS R. ZIEGLER, Einführung in das Völkerrecht, Bern 2015, N 60 – auch als die «Ewige Richtung» bezeichnet.

² Die am 12. August 2016 eingereichte Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)», Geschäft 17.046, mit 116'428 gültigen Unterschriften, wurde durch die Bundeskanzlei am 25. Februar 2015 gemäss Art. 68 f. BPR geprüft und das Zustandekommen am 6. September 2016 (BBl 2016 7091) bestätigt. Am 9. November 2016 traf der Bundesrat den Grundsatzentscheid, dem Parlament die Ablehnung der Volksinitiative zu beantragen (Medienmitteilung EJPD) und am 5. Juli 2017 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft (BBl 2017 5355). Mit eindeutiger Mehrheit sind sowohl der Nationalrat (129 zu 68 Stimmen) als auch der Ständerat (38 zu 6 Stimmen) dem Bundesrat gefolgt und empfehlen, die Selbstbestimmungsinitiative abzulehnen, ohne einen Gegenvorschlag vorzuschlagen. Die Abstimmung muss innert 10 Monaten nach der Schlussabstimmung in der Bundesversammlung erfolgen (Art. 75a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 BPR; SR 161.1); die Vorlage kommt am 25. November 2018 zur Abstimmung.

³ Der «Titel versucht ungeniert, den Volkswillen zu manipulieren, und betreibt reine Wahl- und Abstimmungspropaganda», so ANDREAS AUER, Abschaffung der Demokratie durch Demokratie, NZZ Nr. 84, 13. April 2015, S. 19; i.d.S. vgl. auch NICCOLÒ RASELLI, Die Attacke auf das Verhältnismässigkeitsprinzip, in: AJP 2015/10, S. 1351–1359, 1357 f.; siehe auch ANDREAS AUER, Volksinitiativen: Der Titel soll's (nicht mehr) richten, in: ZBl 2014/11, 577 f., der das Beispiel von Kalifornien erwähnt, wo Titel und Zusammenfassung der Initiative von der zuständigen Behörde bestimmt werden; vgl. auch HELEN KELLER/YANNICK WEBER, Folgen für den Grundrechtsschutz und verfassungsrechtliche Gültigkeit der «Selbstbestimmungsinitiative», in: AJP 2016/8, S. 1007–1023, 1023; vgl. auch Debatte im Nationalrat, 30. Mai 2018: Das Volksbegehren wurde als «Antimenschenrechts-Initiative» (Glättli), als «inapplicable» (Chevalley) und als «Selbstzerstörungs-Initiative» (Nordmann) bezeichnet. Auch von einer «Scheinlösung» (Moser) war die Rede und die Gegner und Gegnerinnen der Initiative wurden als «Demokratieabschaffer» (Köppel) bezeichnet, so <https://www.parlament.ch/de>, Geschäft 17.046 (alle Websites zuletzt besucht am 13. September 2018).

⁴ So <http://www.humanrights.ch> Fokus Schweiz Menschenrechte im Landesinnern Direkte Demokratie und Menschenrechte Zur Selbstbestimmungsinitiative der SVP Update vom 4. Juli 2018, besucht am 15. Juli 2018; auch HANS-UELI VOGT, Verteidigung der freiheitlichen Wirtschaftsordnung, in: NZZ Nr. 84 vom 13. April 2015, 19 und SIMON THURNHEER, Die EMRK und die Selbstbestimmungsinitiative, in: NZZ Nr. 164 vom 18. Juli 2015, 10, aus Sicht der Initianten, wobei Thurnheer, Richter am Bundesverwaltungsgericht, die Meinung vertritt, dass die EMRK für die Schweiz ihre wichtige Schuldigkeit getan habe, und dass mit dem nachgeführten Grundrechtskatalog der Mehr- und Neuwert der EMRK für die Schweiz ins schweizerische Recht weitgehend inkorporiert worden sei; zudem ist gemäss Thurnheer eine «Trivialisierung der fundamentalen Menschenrechte» zu beobachten – den Begriff der dynamischen Rechtsentwicklung vermeidet der Autor.

möglich bzw. erforderlich,⁵ es können nur einige Aspekte hervorgehoben werden. Es soll v.a. gezeigt werden, dass die Annahme des Initiativtextes zu erheblicher Rechtsunsicherheit für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft führen würde. Rechtsunsicherheit führt zudem zu einer Verunsicherung im öffentlichen Diskurs.

[Rz 2] Mehrere Autorinnen und Autoren haben die Initiative analysiert und sind sich einig: Nicht nur die Grund- und Menschenrechte und deren Durchsetzung sind betroffen, sondern insbesondere die Wirtschaftsverfassung der Schweiz, die internationale Kriminalitätsbekämpfung, die Stabilität und Zuverlässigkeit der Schweizer Politik, Fragen zur Einheit der Materie (vgl. Art. 139 Abs. 3 BV; Art. 75 BPR), der Umweltschutz, das Verhältnis zwischen Wirtschaftsvölkerrecht (v. a. WTO-Recht) und Bundesverfassungsrecht.⁶ Es stellt sich insbesondere die Frage, ob nicht von einer inhaltlichen Totalrevision der Bundesverfassung hätte ausgegangen werden sollen. Erfüllt die «sog. Selbstbestimmungsinitiative [...] nicht eben diese Voraussetzung», d.h. das Verfahren der inhaltlichen Totalrevision? Denn die Initiative bezwecke, so HÄFELIN u.a., einen Systemwechsel «von einer bisher völkerrechtsfreundlichen Grundordnung zu einem strikten Vorrang der Bundesverfassung vor dem Völkerrecht.» Zudem erfolge eine Beschneidung der Kompetenzen des Bundesgerichts und die Bundesverfassung werde verabsolutiert. Besonders zu hinterfragen ist aber, dass die Übergangsbestimmung in Art. 197 Ziff. 12 IT «den Vorrang der BV rückwirkend im Verhältnis zu den bereits geltenden völkerrechtlichen Verträgen anwenden will».⁷

A. Der Initiativtext

[Rz 3] Die Botschaft (BBl 2017 5355, 5363 f.) hält zur Initiative – hier zum Teil wörtlich zitiert – fest: Art. 5 Abs. 4 IT verankert in einem ersten Schritt den Vorrang des Verfassungs- gegenüber dem Völkerrecht, woraufhin Art. 56a Abs. 2 IT Rechtsfolgen dieser Vorrangregel normiert (bis hin zu einer Anpassungs- und Kündigungspflicht). Der in Art. 5 Abs. 4 IT verankerte *Geltungsvorrang* (des Verfassungsrechts gegenüber dem Völkerrecht) hängt zusammen mit Art. 190 IT (*Anwendungsvorrang*): «Bundesgesetze und völkerrechtliche Verträge, deren Genehmigungsbeschluss dem Referendum unterstanden hat, sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.» Drittens legt die Übergangsbestimmung in Art. 197 Ziff. 12 IT fest, dass Art. 5 Abs. 1 und 4 (Geltungsvorrang), Art. 56a IT (Völkerrechtliche Verpflichtungen) und Art. 190 IT (Anwendungsvorrang) «auf alle bestehenden und künftigen Bestimmungen der Bundesverfassung und auf alle bestehenden und künftigen völkerrechtlichen Verpflichtungen des Bundes und der Kantone anwendbar» werden. Gemäss Botschaft enthält der IT also eine Konfliktregel, die auch zur Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen führen kann, was gemäss dem Grundsatz der Einheit der Materie nicht zu beanstanden sei. Allerdings hält die Botschaft fest, dass bei einer Annahme der Initiative zahlreiche Rechtsunsicherheiten und negative aussenpolitische Auswirkungen drohen. Die Anpassungs- und Kündigungspflicht untergrabe die für die Schweiz und die Unternehmen zentrale Stabilität und

⁵ Vgl. ANDREAS AUER und andere, Stellungnahme zur Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)», in: Jusletter 20. Februar 2017, N 5 und dort in Fussnote 2 zitierte Literatur, die hier teilweise berücksichtigt wird.

⁶ Ebd., N 6 und Fussnote 3.

⁷ ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER/DANIELA THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. A., Zürich 2016, Zitate: N 1767 und 1790; vgl. unten Fn. 10.

Planungssicherheit (BBl 2017 5355, 5406) – und mit einer ausdrücklichen Verankerung des Vorrangs des Verfassungsrechts vor dem Völkerrecht (Art. 5 IT) und mit der Einschränkung des Anwendungsvorrangs (Art. 190 IT) auf *referendumspflichtige* völkerrechtliche Verträge stelle die Schweiz den Grundsatz der Vertragstreue (*pacta sunt servanda*) offen in Frage (BBl 2017 5355, 5399).

[Rz 4] Es soll gefragt werden, welche Auswirkungen der IT auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz hat (B) – insbesondere auf die EMRK und die Rechtsprechung des EGMR (D) – und von welchen von der Botschaft angesprochenen Rechtsunsicherheiten auszugehen ist (E). Auch die von der Botschaft erwähnte, für die Schweiz und die Unternehmen zentrale Stabilität und Planungssicherheit soll kurz angesprochen werden; denn die Initiative bringt hohe wirtschaftliche Risiken mit sich (C).

B. Auswirkungen der Initiative auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz: veränderte Normenhierarchie–Systemwechsel im Verhältnis von Bundesverfassungsrecht und Völkerrecht–Rückwirkungsgebot

[Rz 5] Klar ist eigentlich nur, zumindest gemäss einer grammatikalischen Auslegung, dass Art. 190 IT völkerrechtliche Verträge, «deren Genehmigungsbeschluss dem Referendum unterstanden hat»,⁸ für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden für massgebend erklärt, und zwar rückwirkend für alle bestehenden und für alle künftigen völkerrechtlichen Verpflichtungen des Bundes und der Kantone (Art. 197 Ziff. 12 IT). Aus dieser Bestimmung folgt, dass das Bundesgericht an Bundesrecht, *aber auch an Völkerrecht* «gebunden bleibt, das dem Referendum unterstand [oder in Zukunft unterstehen wird], selbst wenn es Verfassungsnormen widerspricht.» Damit versagt, so ANDREAS AUER und andere weiter, die Vorrangregel gemäss Art. 5 Abs. 1 Satz 2 IT in ihrer Rechtswirkung, wonach die Bundesverfassung die oberste Rechtsquelle der Schweizerischen Eidgenossenschaft ist, in wichtigen Bereichen.⁹ Nötigenfalls – um die Normenhierarchie bzw. um den absoluten Vorrang der BV zu wahren – müssen die «betreffenden völkerrechtlichen Verträge», d.h. die den Vorgaben der Bundesverfassung widersprechenden völkerrechtlichen Verträge, gekündigt werden (Art. 56a Abs. 2 IT), was in einigen Fällen realitätsfremd sein dürfte.¹⁰ Und soll diese Bestimmung denn so ausgelegt werden, «dass jeder auch

⁸ Diese Formulierung ist für sich unklar, denn es fragt sich, ob «alle Verträge gemeint [sind], bei denen die Möglichkeit eines Referendums bestanden hatte oder muss ein Referendum tatsächlich stattgefunden haben, damit ein Vertrag massgebend ist?», so HELEN KELLER/NATALIE BALAZS-HEGEDÜS, Paradigmenwechsel im Verhältnis von Landesrecht und Völkerrecht?, AJP 2016/6, 712–724, 719.

⁹ AUER und andere (Fn. 5), Zitat N 16.

¹⁰ KELLER/BALAZS-HEGEDÜS (Fn. 8), 713, 720 ff., zumal die «überwiegende Mehrheit der Regelungen der VRK zur Beendigung, Kündigung und zum Rücktritt von Verträgen [...] völkergewohnheitsrechtlich anerkannt» ist, ebd., 721. Zwar wurde die Einheit der Form gewahrt, jedoch sei zum Abstimmungszeitpunkt unklar, in welchem Mass sich die Kündigungsregeln in Art. 56a IT auf die verschiedenen Rechtsgebiete auswirken, was Art. 34 BV verletze, so KELLER/WEBER (Fn. 3), 1018 f., Zitat 1018 – es kann also «aufgrund von Art. 56a SBI und der Übergangsbestimmung in Art. 197 Ziff. 12 SBI zur Kündigung von mehreren [und sehr unterschiedlichen] völkerrechtlichen Verträgen» kommen, ebd., 1019, offen ist von welchen; wenn zudem der IT als materielle Totalrevision der BV zu qualifizieren ist (so ebd., 1021), dann wäre er als ungültig zu erklären gewesen.

nur minime Widerspruch zwischen einem völkerrechtlichen Vertrag und einer Verfassungsbestimmung zwingend zu einer Kündigung des ersteren führen muss»?¹¹

[Rz 6] Damit würde Art. 26 VRK (Pacta sunt servanda), wonach eingegangene Verpflichtungen nach Treu und Glauben zu erfüllen sind, offen missachtet.¹² Abwegig ist in diesem Zusammenhang auch, dass Bundesgesetze – je nach Auslegung von Art. 190 IT – völkerrechtlichen Verträgen, die nicht dem Referendum unterstanden, vorgehen würden, unabhängig davon, ob es sich um technische Abkommen oder Menschenrechtsgarantien oder z.B. das WTO-Abkommen¹³ handelt. Dem Referendum unterstehen zukünftig oder unterstanden in der Vergangenheit nicht nur besonders wichtige völkerrechtliche Abkommen, sondern auch Abkommen, «die keine herausgehobene Bedeutung haben».¹⁴ Denn dem Referendum unterstehen gemäss Art. 140 Abs. 1 Bst. b BV (obligatorisches Referendum) völkerrechtliche Abkommen, die den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Organisationen betreffen und nach Art. 141 Abs. 1 Bst. d BV auch Abkommen (fakultatives Referendum), die unbefristet und unkündbar sind (Ziff. 1), den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen (Ziff. 2) oder wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Ziff. 3). Schon erwähnt wurde in Fussnote 8, dass nicht klar ist, was mit der Wendung «dem Referendum unterstehen» gemeint ist.

[Rz 7] Was die von der Schweiz ratifizierten UNO-Menschenrechtsabkommen¹⁵ oder beispielsweise die Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO-Konventionen)¹⁶ betrifft: Mit Ausnahme der Genfer Flüchtlingskonvention (FK) (IKT 1955) und der Folterkonvention (IKT 1987) sind die UNO-Menschenrechtsabkommen meist erst ab den 1990er-Jahren in der Schweiz in Kraft getreten. Die Schweiz liess sich also Zeit mit der Ratifizierung und ist der UNO im September 2002 beigetreten.

¹¹ ASTRID EPINEY, Staatliche Überwachung versus Rechtsstaat: Wege aus dem Dilemma?, AJP 2016/11, S. 1503–1515, 1514.

¹² KELLER/BALAZS-HEGEDÜS (Fn. 8), 715, 723; Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (VRKSR 0.111).

¹³ Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT; SR 0.632.21) vom 30. Oktober 1947; Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation vom 15. April 1994, (GATT; SR 0.632.20), abgeschlossen am 15. April 1994, Inkrafttreten für die Schweiz am 1. Juli 1995, inkl. Handel mit Dienstleistungen und Rechte an geistigem Eigentum), mit heute 164 beteiligten Staaten (https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm, besucht am 06. Juli 2018); wobei das Referendum nicht zustande gekommen war (Bundesbeschluss über die Genehmigung der in den Multilateralen Handelsverhandlungen unter der Ägide des GATT (Uruguay-Runde) abgeschlossenen Abkommen vom 16. Dezember 1994, AS 1995 2113, Art. 89 Abs. 3 Bst. b altBV), da es die verlangten 50'000 gültigen Unterschriften nicht auf sich vereinigte, BBl 1995 II 669; KELLER/WEBER (Fn. 3), 1015, wonach «sowohl die EMRK wie auch Bundesgesetzrecht weiterhin von Art. 190 SBI erfasst» wären.

¹⁴ AUER und andere (Fn. 5), N 17 (Zitat) und ff.

¹⁵ IKT steht in der Folge für Inkrafttreten für die Schweiz und es werden der Kürze halber nur die allgemein bekannten Abkürzungen der Abkommen genannt. Pakt I (SR 0.103.1 IKT am 18. September 1992; Pakt II (SR 0.103.2) IKT am 18. September 1991 (SR 0.103.2); Rassendiskriminierungskonvention (SR 0.104) IKT am 29. Dezember 1994, Folterkonvention (SR 0.105) IKT vom 26. Juni 1987; Flüchtlingskonvention (SR 0.142.30) IKT am 21. April 1955; Frauenrechtskonvention (SR 0.108) IKT am 26. April 1997; Istanbul-Konvention (0.311.35, IKT 01.04.2018), es wurde kein Referendum nach Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV ergriffen (AS 2018 1117); Kinderrechtskonvention (SR 0.107) IKT am 26. März 1997; Behinderungskonvention (SR 0.109) IKT am 15. Mai 2014. Zu erwähnen ist u.a. auch das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (SR 0.312.1) IKT am 1. Juli 2002 und das Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels (SR 0.311.542 IKT am 26. November 2006).

¹⁶ Eine Liste der ILO-Konventionen und die Umsetzung in der Schweiz findet sich auf www.humanrights.ch (besucht am 06. Juli 2018); beispielsweise unterstand das Übereinkommen Nr. 182 über das Verbot und unverzügliche Massnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit vom 28. Juni 2001 (SR 0.822.728.2) nicht dem Staatsvertragsreferendum (AS 2003 926).

[Rz 8] Uneinheitlich verhält es sich mit der Frage, ob die Abkommen bzw. der Beitritt dem Referendum unterstanden: Pakt I und Pakt II unterstanden dem Staatsvertragsreferendum (Art. 89 Abs. 3 Bst. a altBV; AS 1993 724, AS 1993 747). Die Änderungen des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs betreffend das Verbrechen der Aggression und die Kriegsverbrechen bzw. der entsprechende Bundesbeschluss unterstanden dem fakultativen Referendum gemäss Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV¹⁷. Dagegen unterstanden sehr wichtige Abkommen wie die Genfer Flüchtlingskonvention, die Rassendiskriminierungskonvention, die Folterkonvention, die Kinderrechtskonvention *nicht* dem Referendum bzw. dem (fakultativen) Staatsvertragsreferendum.¹⁸ Würde also die Asylgesetzgebung weiter verschärft, könnte dies nach Inkrafttreten des vorgeschlagenen IT bedeuten, dass die Flüchtlingskonvention gekündigt werden müsste!

[Rz 9] Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) vom 4. November 1950 unterstand wiederum (formell) nicht dem Staatsvertragsreferendum¹⁹, dies im Unterschied beispielsweise zu Zusatzprotokollen der Konvention, die dem Referendum unterstanden. So unterlag das 11. Zusatzprotokoll zur EMRK «aufgrund der damaligen verfassungsrechtlichen Lage nicht dem Referendum, [...] das auf den Änderungen des 11. Zusatzprotokolls aufbauende 14. Zusatzprotokoll hingegen schon»²⁰, auch wenn das Referendum nicht ergriffen wurde. Für die Initianten ist die «EMRK [...] kein völkerrechtlicher Vertrag im Sinne des neu vorgeschlagenen Artikels 190, denn ihr Genehmigungsbeschluss hat nicht dem Referendum unterstanden. [...] Mit dem vorgeschlagenen Art. 190 hätte das Bundesgericht nicht den Vorrang der EMRK gegenüber der Ausschaffungsinitiative erklären dürfen, wie es dies in seinem Urteil vom 12. Oktober 2012 getan hat. Um den allfälligen Widerspruch zwischen Verfassung und EMRK zu beseitigen, muss gemäss Art. 56a des Initiativtextes ein Vorbehalt gegenüber der EMRK angebracht oder, wenn dies nicht möglich ist, die EMRK *gekündigt werden*».²¹ Nun ist aber die teilweise berechnete Kri-

¹⁷ Botschaft des Bundesrates, BBl 2014 2045; der Beitritt zum Statut unterstand dem fakultativen Staatsvertragsreferendum nach Bst. d Ziff. 2 (AS 2002 3741).

¹⁸ BBl 1954 II 69/83 zum Ausschluss des Referendums, AS 1955 441 (Flüchtlingskonvention); BBl 1992 III 269/325/332, Botschaft (Rassendiskriminierungskonvention); AS 1987 1306 (Folterkonvention); AS 1998 2053 (Kinderrechtskonvention); anders: Behindertenrechtskonvention (AS 2014 1117), die dem fakultativen Staatsvertragsreferendum nach Art. 141 Abs. 1 Bst d Ziff. 3 BV unterstand.

¹⁹ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Inkrafttreten am 3. September 1953, seit dem 28. November 1974 für die Schweiz in Kraft (SR 0.101); AS 1974 2148.

²⁰ «Beide Protokolle haben die Vorschriften der EMRK selbst geändert», AUER und ANDERE (Fn. 5), N 22, auch für obiges Zitat; Protokoll Nr. 11 zur EMRK über die Umgestaltung des durch die Konvention eingeführten Kontrollmechanismus vom 1. November 1998 (SR 0.101.09), (AS 1998 2992); Protokoll Nr. 14 zur EMRK über die Änderung des Kontrollsystems der Konvention vom 1. Juni 2010 (SR 0.101.094), (AS 2009 3065); darum ist es problematisch, das gesamte Konventionssystem «als Teil der Kategorie der nicht dem Referendum unterstehenden Staatsverträge» zu qualifizieren, KELLER/WEBER (Fn. 3), 1009, vgl. ebd., 1015, die betonen, dass die EMRK durch das Volk mehrfach demokratisch legitimiert worden sei.

²¹ Argumentarium Volksinitiative Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative) vom 10. März 2015, S. 34 (www.svp.ch, besucht am 06. Juli 2018), Kursivschrift im Zitat durch Autorin; angesprochen wird von den Initianten also direkt die Ausschaffungsinitiative und das Urteil des Bundesgerichts BGE 139 I 16, wonach die Art. 121 Abs. 3-6 BV *v.a. mangels hinreichender Bestimmtheit* nicht direkt anwendbar sind, sondern der Umsetzung durch die Gesetzgebung bedürfen und keinen Vorrang vor den Grundrechten oder den Garantien der EMRK haben (BGE 139 I 16, Regeste, E. 4 und 5); in einem gleichtags entschiedenen Verfahren hatte das Bundesgericht in BGE 139 I 31 nach einer Interessenabwägung (Art. 5 Abs. 2 BV; Art. 96 AuG; Schwere der Tat, vorangegangene Straffälligkeit, Integration insb. auf dem Arbeitsmarkt (abgeschlossene Lehre), familiäre Situation etc., vgl. E. 3.2 von BGE 139 I 31) die Wegweisung der Vorinstanz bestätigt. Kritisch zu BGE 139 I 16 vgl. GIOVANNI BIAGGINI, Über die Auslegung der Bundesverfassung und ihr Verhältnis zur EMRK, ZBl 2013/6, S. 316-337.

tik²² an Bundesgerichtsurteilen oder Urteilen des EGMR das Eine, die Kündigung der EMRK das Andere.

[Rz 10] Was die Bilateralen Abkommen betrifft, unterlagen diese als völkerrechtliche Verträge dem Referendum (AS 2002 1527, BBl 1999 6128) und wurden in der Volksabstimmung vom 21.05.2000 mit 67,2% Ja-Stimmen gutgeheissen. Das gilt auch für das Abkommen zu Schengen/Dublin (BBl 2004 5965), welches in der Volksabstimmung vom 05. Juli 2005 mit 54,6% Ja-Stimmen gutgeheissen wurde. Daraus folgt, dass insbesondere das Freizügigkeitsabkommen durch Art. 190 IT für massgebend erklärt wird.²³ Das dürfte auch ein Grund sein, weshalb nun auch die Personenfreizügigkeit gekündigt werden soll.²⁴

C. Neue Unsicherheiten für die Wirtschaftsbeziehungen der Schweiz

[Rz 11] Ziel der Initianten ist es, die Autonomie der Schweiz und die Volkssouveränität zu stärken. Faktisch würde die Schweiz aber ihre wirtschaftliche «Selbstbestimmung» riskieren. Und die Schweiz würde die «Beteiligung an zentralen wirtschaftsvölkerrechtlichen Abkommen» und die «Eingebundenheit ihrer Unternehmen in die Weltwirtschaft» und den europäischen Binnenmarkt aufs Spiel setzen. Was bliebe, wäre eine Schweiz, die nicht mehr zuverlässig wäre gegenüber Vertragspartnern und Staaten.²⁵ Hinzuweisen ist auch auf die Kritik an der «Selbstbestimmungsinitiative» von *economiesuisse* in einer Medienmitteilung: «Durch eine Vielzahl ausgehandelter Abkommen kann sich die Schweiz als Exportnation international behaupten und ihre Interessen auf dem Rechtsweg durchsetzen. Mit der Selbstbestimmungsinitiative würden diese Erfolgsfaktoren geschwächt und damit das Gegenteil von dem erreicht was die Initianten vorgeben.» Die Schweiz müsse die Einhaltung von internationalen Verträgen garantieren können, wenn sie nicht «den hiesigen Firmen, die auf langfristige Planungssicherheit angewiesen sind», schaden wolle.²⁶ Die Frage ist nur, ob die Wirtschaftsverbände nicht noch einmal einen für sie wichtigen Abstimmungskampf verschlafen. Immerhin hat *economiesuisse* einen Werbespot für das Vorprogramm

²² Siehe etwa BIAGGINI (Fn. 21 in fine); vgl. auch: 40 Jahre EMRK-Beitritt der Schweiz: Erfahrungen und Perspektiven, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Stöckli 13.4187 vom 12. Dezember 2013, zur dynamisch-evolutiven Auslegung der EMRK, Ziff. 5.3/S. 398.

²³ AUER und viele andere (Fn. 5), N 26. Zu den Abkommenstexten siehe das Portal der Direktion für europäische Angelegenheiten, DEA. Damit verbunden ist, dass diese Widersprüche in letzter Instanz vom Bundesgericht gelöst werden müssten. «Das Bundesgericht würde durch diese Rechtsunsicherheiten zudem mit der Lösung von neuen weitreichenden und politisch aufgeladenen Problemen befasst.» Damit würde das Bundesgericht, «wie immer es entscheidet – politisch womöglich instrumentalisierbarer Kritik ausgesetzt», AUER und viele andere (Fn. 5), N 30 f., Zitate N 31. Zu berücksichtigen ist auch: «Zwar bliebe das Freizügigkeitsabkommen als dem Referendum unterstellter Vertrag weiterhin massgeblich. [...] Jedoch stellt sich die Frage, ob gegebenenfalls das Freizügigkeitsabkommen gekündigt werden müsste, wenn man annimmt, dass es Art. 121a der Bundesverfassung widerspricht und Nachverhandlungen kaum realistisch erscheinen.» so: BENEDIKT PIRKER/DANIELA NÜESCH, *Europarecht: Schweiz-Europäische Union*, SRIEL 2018/1, S. 111–150, 115.

²⁴ Nachdem der Parteivorstand der SVP das Ende der Personenfreizügigkeit (Medienmitteilung vom 27. Oktober 2017) beschlossen hat; vgl. BBl 2018 108, «Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)», neu Art. 121b BV, mit Übergangsbestimmungen.

²⁵ So HELEN KELLER/ RETO WALTHER, Konsequenzen der «Selbstbestimmungsinitiative» für die Wirtschaft, *AJP* 2016/7, S. 867–878, 878.

²⁶ Medienmitteilung *economiesuisse* vom 06. April 2017 (<http://www.economiesuisse.ch> Aktuell Medienmitteilungen Filter Aussenwirtschaft: April 2017, besucht am 06.07.2018), die auch auf ein Gutachten von Prof. Dr. Christine Kaufmann hinweist, das die rechtlichen Auswirkungen der Initiative auf ausgewählte Wirtschaftsabkommen untersucht – CHRISTINE KAUFMANN, Mögliche Auswirkungen der Eidgenössischen Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)» auf ausgewählte wirtschaftsrelevante Staatsverträge, Rechtsgutachten im Auftrag von *economiesuisse*, Zürich, 15. März 2017.

von Schweizer Openair-Kinos gegen die «Selbstbestimmungsinitiative» lanciert und regelmässig zur Initiative Stellung bezogen.

D. Die Bedeutung der Strassburger Rechtsprechung für die Schweiz

[Rz 12] In einem monistischen Staat wie der Schweiz sind Völkerrecht und Landesrecht «Teil derselben Rechtsordnung»; eine völkerrechtliche Norm ist dann direkt anwendbar, wenn sie sich unmittelbar an die rechtsanwendenden Behörden wendet (self-executing).²⁷ So ist etwa der Pakt II unmittelbar anwendbar, nicht aber der Pakt I.²⁸ Wie erwähnt, unterstanden aber beide dem Referendum (fakultatives Staatsvertragsreferendum).

[Rz 13] Die EMRK, die das eigentliche Ziel der Initianten ist,²⁹ hat verschiedene Rechtsgebiete beeinflusst,³⁰ beispielsweise das schweizerische Strafprozessrecht, das öffentliche Verfahrensrecht und die Bundesverfassung. Geschützt durch die EMRK sind beispielsweise Verfahrensrechte (Art. 5 und 6 EMRK) wie die Rechtsweggarantie – wobei Art. 29a BV über den Mindeststandard von Art. 6 EMRK hinausgeht –, der Anspruch auf eine öffentliche Gerichtsverhandlung oder Verfahrensgarantien, wie sie auch die BV vorsieht, und materiellrechtliche Ansprüche, wie die Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK), sowie die Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 10 EMRK). Wie nach Art. 35 Abs. 1 BV, liegt es auch der EMRK zugrunde, die Grundrechte in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung zu bringen. Damit ist gesagt, dass es grundsätzlich keine Rechts- oder Sachbereiche gibt, die dem Anwendungsbereich der EMRK entzogen wären. Diesem Verständnis, so HERTIG RANDALL weiter, liegt auch zugrunde, «dass ein effektiver Menschenrechtsschutz auch staatliches Handeln bedingt».³¹

[Rz 14] In der Lehre wird die Bedeutung der EMRK für die Rechtsprechung mehrheitlich anerkannt und nur vereinzelt kritisiert.³² Mit der Kritik an der dynamischen Rechtsprechung des

²⁷ KELLER/BALAZS-HEGEDÜS (Fn. 8), 715 f.

²⁸ BGE 136 I 290, E. 2.3; BGE 121 V 246, E.2c; vgl. v.a. WALTER KÄLIN/ASTRID EPINEY/MARTINA CARONI/JÖRG KÜNZLI, Völkerrecht, Eine Einführung, Bern 2016, S. 133 ff.; ZIEGLER (Fn. 1), N 275.

²⁹ I.d.S. NAGIHAN MUSLIU, Schweizer Recht statt fremder Richter? Eine Analyse zur möglichen Umsetzungsproblematik bei Annahme der Selbstbestimmungsinitiative, S. 45–65, 60, in: Laura Marschner/Patrice Martin Zumsteg (Hrsg.), Risiko und Verantwortlichkeit, Zürich/St. Gallen 2016.

³⁰ Die Rechtsprechung des EGMR betrifft bekanntlich diverse Rechtsgebiete – wie etwa das Familienrecht, mit der fürsorglichen Freiheitsentziehung, das Sozialversicherungs-, das Verwaltungs- und Steuerrecht, das Migrationsrecht –, jeweils im Kontext des Menschenrechtsschutzes der EMRK, vgl. MAYA HERTIG RANDALL, Auswirkungen der EMRK auf andere Rechtsgebiete, S. 115172, 123 ff. zum Einfluss von Art. 6 EMRK, in: Tobias Jaag/Christine Kaufmann, 40 Jahre Beitritt der Schweiz zur EMRK, Referate zur Jubiläumstagung vom 27. November 2014, Zürich 2015.

³¹ Vgl. HERTIG RANDALL (Fn. 30), 116 und Zitat 158.

³² RAINER J. SCHWEIZER, Vorbemerkungen zu Art. 7–36, S. 165–186, N 22, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar (SGK), 3. A., Zürich/St. Gallen 2014; kritisch HANSJÖRG SEILER, Einfluss des europäischen Rechts und der europäischen Rechtsprechung auf die schweizerische Rechtspflege, ZBJV 2014/3 S. 265–368, insb. S. 347 ff., 355, 362 f., 365 f., der sich v.a. für ein traditionelles Legalitätsprinzip und gegen die dynamische Rechtsfortentwicklung als Richterrecht oder als *Aushebelung des Gesetzesrechts* wendet; vgl. auch SCHUBARTH, der von einer «exzessiven Rechtsprechung des EGMR» (79) oder von einer «Entdemokratisierung der Staatsordnung durch dynamische Rechtsprechung» (112 ff., 114) spricht, für den aber die «Kündigung der Konvention keine Lösung» (79 f.) sei, MARTIN SCHUBARTH, Verfassungsgerichtsbarkeit, Rechtsvergleichend – historisch – politologisch – soziologisch rechtspolitisch unter Einbezug der europäischen Gerichtshöfe, insbesondere des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, 2.A., Bern 2017; vgl. auch THURNHEER in NZZ (Fn. 4); kritisiert wird gelegentlich auch die «fehlende demokratische Kontrolle» internationaler Gerichte, ein Argument, dem aber der EGMR durchaus Rechnung trägt, indem «im Sinne des Subsidiaritätsprinzips – die Kontrolldichte entsprechend der demokratischen Legitimation der zu überprüfenden nationalen Massnahme» reduziert wird, so DANIEL MOECKLI, Internationale Ge-

EGMR kommt aber nichts anderes zum Ausdruck als ein Rückwärtsschreiten und eine Verweigerungshaltung gegenüber dem Wandel der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen. Nicht nur die EMRK, sondern auch die Bundesverfassung hat sich mit der Zeit und mit neuen Realitäten weiterentwickelt. Es ist kaum verhältnismässig, aufgrund weniger umstrittener Urteile den EGMR als «fremdes Gericht» abzulehnen oder die Autonomie der Justiz zu bestreiten.

E. Die «Selbstbestimmungsinitiative»: Rechtsunsicherheit ist vorprogrammiert

[Rz 15] Am 24. September 2014 wurde im Rahmen der Gesamterneuerungswahlen des Bundesgerichts «eine ganze Abteilung des Bundesgerichts [II. öffentlich-rechtliche Abteilung] ins Visier genommen», weil sie in den Augen vereinzelter Parlamentarier unbeliebte Entscheide gefällt hat (in casu wohl BGE 139 I 16):³³ Falls ein solches Verhalten einzelner Parlamentarier und Parlamentarierinnen Schule machen würde, sind nicht weniger als die Unabhängigkeit der Justiz und die Gewaltenteilung in Gefahr. Jedoch verwundert diese Episode eigentlich nicht, da die SVP das Bundesgericht seit Jahren mit scharfem Ton kritisiert.³⁴ Die Initianten haben also nicht nur etwas gegen «fremde» Richter.

[Rz 16] Eine weitere Überlegung drängt sich vor diesem Hintergrund auf. Neben der fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit im schweizerischen Recht, kann die Bundesverfassung aufgrund des Initiativrechts beinahe schrankenlos revidiert werden.³⁵ Wenn nun vermehrt Volksinitiativen benutzt werden, um detaillierte Bestimmungen in der Verfassung zu verankern, dann führt das zu einer Abwertung der Verfassung, zu einer Aushöhlung der parlamentarischen Prozesse und der Gewaltenteilung und wäre ein «Einfallstor für Grundrechtsbeschränkungen».³⁶

[Rz 17] Gemäss HELEN KELLER/NATALIE BALAZS-HEGEDÜS wären für die rechtsanwendenden Behörden die Rechtsquellen nach Art. 190 i.V.m. Art. 5 Abs. 4 IT «in absteigender Folge wie folgt massgeblich:» zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, BV, Bundesgesetze und «Staatsverträge, deren Genehmigungsbeschluss dem Referendum unterstanden hat» übriges Völkervertragsrecht, das nicht dem Referendum unterstand oder unterstehen wird Verordnungsrecht des Bun-

richte: Garanten der Stabilität oder undemokratische politische Akteure?, ZBl 119/2018, S. 74–82, Zitate: 74, 81; vgl. auch JÖRG PAUL MÜLLER/DANIEL THÜRER, Landesrecht vor Völkerrecht?, Grenzen einer Systemänderung, ZSR 2015/I/1, S. 3–20, 16, die auch darauf hinweisen, dass die Umsetzung der Kritik an der Rechtsprechung des EGMR durch eine *kollektive Politik der Staaten im Rahmen des Europarates* geschehen sollte.

³³ GEROLD STEINMANN, Denk-würdige Wiederwahl der Bundesrichterinnen und Bundesrichter, ZBl 2015/1, S. 1–2, Zitat S. 1; siehe auch JÖRG PAUL MÜLLER/GIOVANNI BIAGGINI, Die Verfassungsidee angesichts der Gefahr eines Demokratieabsolutismus, ZBl 2015/5, S. 235–250, Fussnote 16.

³⁴ (1) Behördenwillkür vom Bundesgericht geschützt, Medienmitteilung 29. Juli 2009; (2) Adrian Amstutz, Bundesgericht hintergeht Volk und Parlament, Editorial 08.07.2016; (3) Bundesgericht will Volk und Parlament entmachten, Medienmitteilung vom 08. Februar 2013; (4) Führt das Bundesgericht bald den Euro ein?, Extrablatt, Mai 2013; (5) Asylmissbrauch finanziell belohnen, Medienmitteilung vom 18. März 2005; (6) Privatsphäre abgeschafft, Medienmitteilung vom 16. August 2004.

³⁵ Bei der Verfassungsgerichtsbarkeit geht es um die Überprüfung staatlichen Handelns, insbesondere Gesetzen, auf seine Übereinstimmung mit der Verfassung durch ein staatliches Gericht; so HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, N 1929 (Fn. 7). Nach dem geltenden Art. 190 BV sind auch Bundesgesetze für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend. Auch das Bundesgericht hat also Bundesgesetze anzuwenden, auch wenn diese verfassungswidrig sind oder den Grundrechten widersprechen; gemäss Art. 190 IT, in der Fassung der Initianten also, sind (neben Bundesgesetzen) nur noch völkerrechtliche Verträge, deren Genehmigungsbeschluss dem Referendum unterstanden hat, massgebend.

³⁶ I.d.S. KELLER/WEBER (Fn. 3), 1011 f., Zitat: 1011.

des, Kantonales Recht. In diese Rangfolge einzugliedern sind allerdings auch das internationale Wohnheitsrecht und die «allgemeinen Rechtsprinzipien». «Mit der neuen Regelung ginge somit die überwiegende Mehrheit aller völkervertragsrechtlichen Regeln im Konfliktfall Bundesrecht [zumindest auf Gesetzesebene] *nach*.»³⁷ Eine solche Regelung des Verhältnisses zwischen Landes- und Völkerrecht ist an Rechtsunsicherheit kaum mehr zu überbieten, insbesondere wegen der unklaren Abgrenzung zwischen referendumpflichtigem oder nicht referendumpflichtigem Völkerrecht³⁸, «zumal die vorgeschlagene Übergangsbestimmung (Art. 197 Ziff. 12 IT) eine umfassende Rückwirkung vorsieht»³⁹. Zu berücksichtigen ist unter dem Aspekt der Rechtssicherheit auch, dass das zwingende Völkerrecht auch dynamischen Charakter hat und also der Begriff des *ius cogens* «nicht als abschliessend fassbar» zu verstehen ist.⁴⁰ So heisst es im Bericht des Bundesrats zum Verhältnis Völkerrecht-Landesrecht, dass der «Begriff «zwingende Bestimmungen des Völkerrechts» [...z.B. in Art. 193 Abs. 4 und 194 Abs. 2 BV] somit offensichtlich weiter als der in der Wiener Vertragsrechtskonvention verankerte Begriff «*ius cogens*» sei, weil er etwa auch die notstandsfesten Garantien der EMRK umfasse.⁴¹ Immerhin sprechen die Initianten in Art. 56a IT von «zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts», womit notstandsfeste Garantien der EMRK nicht kündbar wären; das Argumentarium der Initianten ist dazu aber unklar.

[Rz 18] Auch für WALTER KÄLIN/STEFAN SCHLEGEL wäre mit einer Kündigung der EMRK eine «unkalkulierbare Isolierung» der Schweiz verbunden,⁴² und die Annahme der «Selbstbestimmungsinitiative» würde zu einer «schwerwiegenden Beeinträchtigung des Menschenrechtssystems des Europarates»⁴³ führen, um dies noch einmal ausdrücklich zu erwähnen (vgl. oben Fussnote 38). EMRK-kritische Kräfte in Europa, v.a. rechtsnationale Parteien, würden gestärkt.

[Rz 19] Vor allem aber würde der IT nicht vor den sogenannten «fremden» Richtern schützen oder ans Landesrecht binden, denn das Völkerrecht verlangt von den Staaten nicht, «dass sie seinen Vorrang im nationalen Recht verankern», «sondern [*würde*] den eigenen Richtern die Hände binden».⁴⁴

³⁷ KELLER/BALAZS-HEGEDÜS (Fn. 8), 719; dazu auch KELLER/WEBER (Fn. 3), 1010.

³⁸ Gemäss KELLER/WEBER (Fn. 3), 1012 f. würde die Annahme der «Selbstbestimmungsinitiative» zudem zu einer «schwerwiegenden Beeinträchtigung des Menschenrechtssystems des Europarates» führen; vgl. auch KAUFMANN (Fn. 26), die von «einer *systemischen rechtlichen Unsicherheit*» spricht, N 125.

³⁹ EPINEY (Fn. 11), 1514.

⁴⁰ MÜLLER/THÜRER (Fn. 32 in fine), 12 und insgesamt 11 ff., auch mit Hinweis auf Art. 64 VRK (SR 0.111): «Si une *nouvelle* norme impérative du droit international général survient, tout traité existant qui est en conflit avec cette norme devient nul et prend fin.»; vgl. auch MARTINA CARONI/MAYA TAYLAN, Zwingendes Völkerrecht, recht 2015/2, S. 55–66, 57, die zudem davon ausgehen, dass der Bundesrat von einem *autonomen* und somit verfassungsrechtlichen Verständnis der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechtes ausgehe (S. 64) – siehe gleich.

⁴¹ Bericht des Bundesrates zum Verhältnis Völkerrecht-Landesrecht vom 5. März 2010, BBl 2010 2263, 2315, mit Beispielen von zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts; es besteht zum Begriff der «zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts» gemäss Art. 5 Abs. 4 Satz 2 IT demnach keine Einigkeit darüber, welche Normen tatsächlich erfasst wären, vgl. MUSLIU NAGIHAN (Fn. 29), 51; vgl. auch BERNHARD EHRENZELLER/GABRIEL GERTSCH zu Art. 139, S. 2461–2496, N 43 ff., in: SGK (Fn. 32).

⁴² WALTER KÄLIN/STEFAN SCHLEGEL, Schweizer Recht bricht Völkerrecht? Szenarien eines Konfliktes mit dem Europarat im Falle eines beanspruchten Vorranges des Landesrechts vor der EMRK, Bern 2014, 37, bisher habe erst die griechische Obristen-Diktatur die Konvention gekündigt; i.d.S. auch BARBARA VON RÜTTE, in: Jahrbuch für Migrationsrecht 2016/2017 – Annuaire du droit de la migration 2016/2017, Bern 2017, S. 495–523, 515, die auf die *weitreichenden* Auswirkungen auf das Migrationsrecht hinweist; für KAUFMANN (Fn. 26), N 123 sind für eine kleine offene Volkswirtschaft wie die Schweiz vorhersehbare, stabile rechtliche Rahmenbedingungen ein wichtiges Element, insbesondere eine umfassende Rückwirkung der SBI gefährde diesen Rahmen für bestehende Abkommen.

⁴³ KELLER/WEBER (Fn. 3), 1012 f., Zitat 1012.

⁴⁴ KELLER/WEBER (Fn. 3), 1023; (vgl. oben Fussnote 34).

[Rz 20] Zitiert sei am Schluss DANIEL THÜRER: «Denn bereits zur Zeit des Staatenbundes hatten die Kantone Hunderte Schieds- und Vergleichsverträge oder -klauseln mit anderen Kantonen und dem Ausland ausgehandelt, und nach Gründung des Bundesstaates setzte die Schweiz diese Praxis auf der internationalen Ebene fort. Die Schweiz sollte sich, wie ich meine, inskünftig wieder dezidierter für die Entwicklung rechtlicher Verfahren der friedlichen Streitbeilegung einsetzen, sei dies durch die Erarbeitung von Projekten und Modellen, Beratung, Zurverfügungstellung von Persönlichkeiten, die sich in Schieds- und Vergleichsfragen auskennen, oder durch Förderung von Ausbildungs- und Trainingsmöglichkeiten.»⁴⁵ Zu den von THÜRER erwähnten Postulaten gehört vor dem Hintergrund der aktuellen Migrationsbewegungen und der (alleinigen) Gefahrenabwehr («einschliesslich Mobilisierung von Truppen und Bau von Mauern») auch die *Humanität*: Hätten Bürger und Bürgerinnen, «die sich seinerzeit für den Völkerbund, in dessen Rahmen der Norweger Fritjof Nansen den Flüchtlingspass kreierte, und für die höhere, allgemeine Idee des Friedens einsetzte, es verstanden, wenn heute vorab von der Errichtung von Zäunen und militärischen Abwehrmassnahmen gesprochen wird? [...] Oder hätten sie vielleicht die Initiative ergriffen, auf privater Basis – wie dies ja in der Rotkreuz-Bewegung der Fall war – eine Art Peacecorps zu schaffen».⁴⁶ Die «Selbstbestimmungsinitiative» gefährdet Prinzipien wie die Weltoffenheit, die friedliche Streitbeilegung, die Humanität und eine gemeinsame Rechtskultur – und sie gefährdet das Vertrauen der Staaten untereinander.

Mirjam Werlen, Dr. iur., LL.M., Bern, Juristische Mitarbeiterin bei Swisslex (bis Ende September 2018).

⁴⁵ DANIEL THÜRER, *Demokratie und Rule of Law im internationalen, staatlichen und transnationalen Recht: Eine kosmopolitische Perspektive*, SRIEL 2016/1, S. 719, 18.

⁴⁶ Ebd., 19.