



17.046

**Schweizer Recht  
statt fremde Richter  
(Selbstbestimmungs-Initiative).  
Volksinitiative****Le droit suisse  
au lieu de juges étrangers  
(initiative pour l'autodétermination).  
Initiative populaire***Erstrat – Premier Conseil*

## CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 13.03.18 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 30.05.18 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 05.06.18 (ORDNUNGSANTRAG - MOTION D'ORDRE)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 06.06.18 (FORTSETZUNG - SUITE)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.06.18 (FORTSETZUNG - SUITE)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.06.18 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 15.06.18 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

**Präsidentin** (Keller-Sutter Karin, Präsidentin): Einleitend möchte ich Ihnen mitteilen, dass die heutige Debatte zur Selbstbestimmungs-Initiative vom Schweizer Fernsehen direkt übertragen wird. Wir führen zunächst eine allgemeine Diskussion über den Bundesbeschluss über die Volksinitiative und den Gegenentwurf zur Volksinitiative.

**Cramer Robert** (G, GE), pour la commission: L'initiative populaire "Le droit suisse au lieu de juges étrangers (initiative pour l'autodétermination)" a été déposée à la Chancellerie fédérale le 12 août 2016 munie de 116 428 signatures valables. Cette initiative prévoit une modification des articles 5, 190 et 197 de la Constitution ainsi que l'ajout d'un article 56a.

En cas d'acceptation de l'initiative, l'article 5 alinéa 4 de notre Constitution indiquerait: "La Constitution fédérale est placée au-dessus du droit international et prime sur celui-ci, sous réserve des règles impératives du droit international." Pour éviter des conflits de normes, l'initiative prévoit d'introduire dans la Constitution un article 56a qui interdit de contracter des obligations de droit international en conflit avec notre Constitution. S'agissant des accords déjà conclus, il incombe aux autorités de veiller "à ce que les obligations de droit international soient adaptées aux dispositions constitutionnelles, au besoin en dénonçant les traités internationaux concernés. Les règles impératives du droit international sont réservées."

La modification proposée à l'article 197 prévoit que les dispositions de l'initiative s'appliquent dès son acceptation et cela concerne toutes les dispositions actuelles et futures de la Constitution fédérale et toutes les obligations de droit international actuelles et futures de la Confédération et des cantons.

Enfin, l'initiative modifie l'article 190 de la Constitution qui porte sur le rôle du Tribunal fédéral. Ici, alors que la Constitution prévoit actuellement que le Tribunal fédéral applique les lois fédérales et le droit international, l'initiative limite son pouvoir d'examen aux lois fédérales et aux traités internationaux. Par ailleurs, l'initiative indique que les traités internationaux qu'il s'agit d'appliquer sont ceux dont l'arrêté d'approbation a été sujet ou soumis au référendum. Cette mention, qui semble en contradiction avec le principe de la primauté de la validité du droit constitutionnel figurant à l'article 5 de l'initiative, suscite toute une série d'interrogations quant à la façon dont l'initiative pourrait être appliquée. En effet, une très grande partie du droit international étant constituée de traités internationaux dont l'arrêté d'application a été soumis à référendum, l'initiative ne changerait, à rigueur de texte, rien quant à l'application des traités internationaux, même lorsqu'ils entrent en conflit avec le droit fédéral.



C'est dire que, s'agissant de l'application du droit, on ne retrouve pas les exigences, s'agissant du contenu des normes et du principe de la primauté du droit constitutionnel, figurant aux articles 5 et 56a du texte de l'initiative. Il s'agit d'une contradiction, à tout le moins d'une contradiction apparente. A cet égard, je me permets de vous renvoyer aux pages 5072 et suivantes dans la version en langue française du message du Conseil fédéral du 5 juillet 2017.

Le Conseil des Etats étant la première chambre à traiter l'initiative, la Commission des affaires juridiques, qui y a consacré quatre séances, a pris connaissance de la position du Conseil fédéral et procédé à l'audition des initiants, d'experts en droit constitutionnel ainsi que de représentants de différents milieux intéressés. La commission a également examiné une proposition de contre-projet déposée par Monsieur Caroni. Il faut ajouter que l'initiative a aussi fait l'objet d'un examen par la Commission des institutions politiques. Peut-être que nous entendrons tout à l'heure sa présidente à ce sujet.

S'agissant de la position du Conseil fédéral – il aura l'occasion de vous en faire part dans la suite des débats –, je me permettrai simplement de dire qu'à la suite d'un examen minutieux, le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion, dans son message du 5 juillet 2017, qu'il faut recommander le rejet de l'initiative et cela sans contre-projet.

Les initiants, pour leur part, ont indiqué à la commission que l'initiative a essentiellement pour but de faire respecter la volonté populaire et la sécurité du droit. Le peuple étant le constituant en Suisse, la Constitution, et notamment les dispositions qui résultent d'une initiative populaire, doivent à leurs yeux primer le droit international sous réserve des règles impératives de celui-ci. Toutes les dispositions de l'initiative résultent de cette prémisse. Aux yeux des initiants, il n'est pas compréhensible pour le citoyen que, lorsqu'il a adopté une disposition constitutionnelle, elle puisse ne pas être appliquée en raison d'un conflit avec le droit international. A cet égard, les initiants ont cité les cas de plusieurs initiatives récentes, notamment celle "contre la construction de minarets" ou celle "pour le renvoi des étrangers criminels", en regrettant que l'on puisse considérer que leur application puisse se heurter à la Convention européenne des droits de l'homme.

Cela étant, les initiants ont également indiqué que c'est volontairement qu'ils ont fait porter leur initiative sur l'opposition entre le droit constitutionnel et le droit international, et non sur la pratique des tribunaux, ce qui explique la façon dont ils

**AB 2018 S 176 / BO 2018 E 176**

ont rédigé leur proposition de modification de l'article 190 de la Constitution.

Après avoir procédé à l'audition des initiants, la commission a procédé à l'audition de cinq professeurs de droit constitutionnel et de droit international public, à savoir Madame Christine Kaddous, Monsieur René Rhinow, ancien conseiller aux Etats, ainsi que Messieurs Jörg Künzli, Bernhard Ehrenzeller et Pascal Mahon. Tous enseignent dans les plus grandes universités de notre pays.

Vous me permettez de ne pas vous citer en détail les exposés qu'ils nous ont faits, mais ce que l'on peut dire en résumant les choses de façon très brève, c'est qu'ils arrivent tous à la même conclusion. L'initiative suscite à leurs yeux plus de problèmes qu'elle n'en résout, et cela à tout point de vue. Les professeurs entendus considèrent donc que la situation actuelle est préférable, qu'elle laisse la souplesse nécessaire au Parlement et au Tribunal fédéral pour interpréter les dispositions constitutionnelles et le droit international.

Pour ces professeurs, il est totalement erroné d'opposer les normes les unes aux autres quant à leur légitimité. Toutes les dispositions qui relèvent du droit international et que nous appliquons en Suisse sont aussi légitimes que celles qui relèvent du droit interne. Dans chaque cas, la Suisse a librement consenti à des accords, et il lui appartient dorénavant de les respecter. Remettre en question ce principe selon lequel les accords doivent être respectés, ou l'adage du droit romain "pacta sunt servanda", serait particulièrement déraisonnable de la part d'un petit pays comme la Suisse qui est protégé par l'existence des règles du droit international et qui bénéficie aujourd'hui de la réputation d'être un acteur fiable dans ce domaine.

Votre commission a également entendu les milieux économiques, en l'occurrence Economiesuisse et l'USAM, ainsi que des associations s'intéressant à l'application du droit international. Toutes ces associations, sans exception, nous ont invités à recommander le rejet de l'initiative sans y opposer de contre-projet.

Monsieur Caroni, pour sa part, nous propose une contre-projet qui figure dans votre dépliant. Il s'exprimera au sujet de sa proposition. Pour ma part, je me bornerai à dire que ce contre-projet est issu d'une jurisprudence du Tribunal fédéral, dite Schubert – il ne s'agit pas du musicien –, vous allez largement en entendre parler dans ce débat. Cette jurisprudence, en substance, indique que si le législateur a expressément voulu déroger au droit international, dans une telle situation exceptionnelle, le droit interne s'applique. A ce stade, je me bornerai à dire que cette jurisprudence n'a été appliquée que dans deux cas dans l'histoire de notre ordre juridique. Il s'agit d'un cas tranché en 1950 et d'un autre en 1973. En revanche, très récemment, en 2012 et en 2015, le Tribunal



fédéral a estimé qu'il pouvait déroger à cette jurisprudence pour faire prévaloir la Convention européenne des droits de l'homme. On peut donc dire que la jurisprudence Schubert, pour autant qu'on puisse parler d'une jurisprudence pour un principe qui n'a été appliqué que dans deux cas, est à tout le moins appliquée avec souplesse et que l'on perdrait beaucoup de cette souplesse en inscrivant ladite jurisprudence dans la Constitution.

A cela s'ajoute le fait que le contre-projet indique expressément que le droit interne, en d'autres termes la Constitution, ne l'emporte pas sur une norme internationale garantissant la protection des droits de l'homme. Comme c'est précisément ce point qui est contesté par les initiants, il est donc plus que douteux que l'initiative puisse être retirée dès lors qu'elle a précisément été lancée pour contester des décisions rendues en application de la Convention européenne des droits de l'homme.

J'en viens aux votes. Votre Commission des affaires juridiques vous propose, par 8 voix contre 4 et 1 abstention, de ne pas entrer en matière sur le contre-projet. Elle vous propose, par 12 voix contre 1, de suivre le Conseil fédéral et donc de rejeter la proposition défendue par la minorité II (Minder) qui recommande l'acceptation de l'initiative. Enfin, je suis en mesure de vous indiquer que la Commission des institutions politiques recommande également, par 8 voix contre 4, de recommander le rejet de l'initiative et de ne pas entrer en matière sur le contre-projet.

**Caroni** Andrea (RL, AR): Wir diskutieren heute eine staatspolitisch grundlegende Frage, nämlich diejenige, was gilt, wenn eine Norm des Völkerrechts und eine Norm des Landesrechts miteinander in Konflikt geraten, was bekanntlich vorkommt.

Vorausschicken möchte ich erstens, dass ich das Völkerrecht gerade für einen offenen Kleinstaat wie die Schweiz für eine sehr wertvolle Errungenschaft halte. Zweitens möchte ich vorausschicken, dass es natürlich heute schon einen Werkzeugkasten gibt zur Frage, wie man mit solchen Konflikten umgehen kann. Dazu gehören eine gewisse Zurückhaltung bei der Ratifikation von Verträgen und ihre demokratische Absicherung; hierzu haben wir eine Motion angenommen. Es gibt auch die völkerrechtskonforme Auslegung, und es gibt auch das Bedürfnis nach klaren Regeln für eine Kündigung. Auch an diesem Thema sind wir ja in diesem Hause dran; die Vorlage ist gerade in der Vernehmlassung.

Dennoch können Konflikte entstehen, die sich nicht durch Auslegung weginterpretieren lassen, für die man aber das einschlägige Abkommen nicht kündigen will. In einem Bild: Wenn Sie einen Mietvertrag haben, der Nachtruhe um 22 Uhr vorsieht, dann lassen Sie es an Ihrem runden Geburtstag vielleicht doch einmal etwas länger krachen, ohne gleich ausziehen zu wollen. Zwischen Schwarz und Weiss – alles einhalten oder alles kündigen – gibt es, theoretisch zumindest, diesen Mittelweg der ausnahmsweisen, bewussten Vertragsverletzung, mit all ihren Vor- und Nachteilen. Es ist klar: Wenn jemand eine solche begeht, muss er dann die Konsequenzen tragen.

Um zu wissen, wann man innerstaatlich nun eben eine solche in Kauf nehmen will, brauchen wir eine klare Regel. Unsere Rechtsordnung beantwortet ähnliche Konfliktfragen in den meisten Fällen sehr klar. Bundesrecht geht kantonalem Recht vor, Gesetze gehen Verordnungen vor, späteres Recht geht früherem gleichrangigem Recht vor. Aber beim Verhältnis von Landes- und Völkerrecht sind wir erstaunlich vage. Die heutige Verfassung sagt einzig, das Völkerrecht sei erstens generell zu beachten und zweitens für den Rechtsanwender in Bezug auf die Verfassung massgebend. Der Rest ist Improvisation oder, etwas weniger freundlich gesagt, Durchwursteln.

Das Problem beim Durchwursteln ist, dass derjenige sehr viel Macht erhält, der gerade mit der Wurst betraut ist. Das sind im vorliegenden Fall die Gerichte. So ist es am Ende eine fünfköpfige Abteilung des Bundesgerichtes, die darüber entscheidet, ob ein Gesetz oder eine Verfassungsnorm – zum Beispiel ein Freizügigkeitsabkommen oder die EMRK – vorgeht oder nicht. In der Realität ist es sogar noch etwas problematischer, weil die einschlägige Abteilung in den zitierten Fällen ja nicht einmal in Absprache mit dem Gesamtgericht operiert hat, wie sie das hätte tun müssen, und weil sie sich oft in Momenten ausspricht, in denen sie dies nicht einmal hätte tun müssen.

Ich finde das mit meiner Minderheit I institutionell falsch. Solche Entscheide sollten nicht ad hoc von Gerichten gefällt werden, sondern generell-abstrakt vom Verfassungsgeber. Es geht nicht um Einzelfallgerechtigkeit – hier verteidige ich die Justiz immer durch alle Böden hindurch –, sondern es geht um eine generell-abstrakte Frage. Nehmen wir den Fall Schubert: Es ging dort nicht nur um den Herrn Schubert; dieselben Grundsätze hätte man auch anwenden müssen, wenn der Herr Hofer oder die Frau Wagner oder der Herr Pichler gekommen wäre. Es geht nicht um einen Einzelfall, sondern um eine generell-abstrakte Frage.

Somit ist es auch Ziel dieses Gegenvorschlages, für das Verhältnis eine klare Verfassungsregel zu schaffen. Gegenüber heute soll dabei weder das Landesrecht noch das Völkerrecht privilegiert werden. Es geht um klare



Regeln und Zuständigkeiten.

Dafür sehen wir zwei Elemente vor: erstens die Vermutung, dass wir das Völkerrecht einhalten wollen. Es ist per se weder moralisch edler noch inhaltlich wertvoller als das Landesrecht, darum geht es nicht. Aber im Unterschied zum

AB 2018 S 177 / BO 2018 E 177

Landesrecht haben wir seine Einhaltung Dritten versprochen, zumindest die Einhaltung der Verträge. Das ist seine besondere Qualität. Weil wir die Versprechen einhalten wollen, damit die anderen dies auch tun – der Grundsatz "Pacta sunt servanda" wurde erwähnt –, ist es in unserem Interesse als weltoffener, aber kleiner Staat, darauf zu pochen. Es macht auch Sinn, vom Vorrang des Völkerrechts und seiner Einhaltungsvermutung auszugehen. Sie spüren hier einen etwas anderen Geist, als er in der Initiative selber weht.

Das zweite Element des Gegenvorschlages, das Gegenstück dazu, gibt im Einzelfall die Möglichkeit, ausnahmsweise abzuweichen: in einer speziellen Konstellation, durch ausdrücklichen Beschluss des Verfassungs- oder Gesetzgebers. Mit "ausnahmsweise" sollen Verfassungs- und Gesetzgeber ermahnt werden, Zurückhaltung zu üben, Völkerrecht, wo immer möglich, eben einzuhalten. Mit dem Wort "ausnahmsweise" teilen wir dem Vertragspartner auch mit, dass wir uns in den allermeisten Fällen ans Völkerrecht halten wollen; im Übrigen ist der Ausdruck programmatisch. Und das Wort "ausdrücklich" verstärkt die Vorrangsvermutung des Völkerrechts, denn der Verfassungsgeber kann ausdrücklich davon abweichen, indem er es explizit in die Verfassung schreibt, der Gesetzgeber, indem er es explizit ins Gesetz schreibt. Vielleicht könnten wir einen Meccano einführen mit einem besonderen Beschluss im Gesetzgebungsprozess, wie bei der Dringlichkeit.

Mit diesen beiden Elementen stärken wir beides, das ist das Schöne daran: Wir stärken das Völkerrecht auf der einen Seite und die Kompetenzen von Verfassungs- und Gesetzgeber auf der anderen Seite.

Das Völkerrecht wird gestärkt, weil sein Vorrang vermutet wird, und alle Beteiligten dürfen sich darauf berufen, können und müssen es dann einhalten. Wer also einen konfliktreichen Vorschlag macht, dann aber nicht den Mut und die nötige Mehrheit hat, um abzuweichen und den Völkerrechtsbruch explizit als solchen zu benennen, der wird eine völkerrechtskonforme Umsetzung akzeptieren müssen. Hätten wir eine solche Regel bei der Masseneinwanderungs-Initiative schon gehabt, dann hätten wir sie statt unter Getöse in Minne umsetzen können. Dann wäre nämlich verfassungsmässig für alle sichtbar und verbrieft gewesen, dass wir uns ans Völkerrecht halten müssen; die Masseneinwanderungs-Initiative enthielt ja bekanntlich keinen expliziten Auftrag, vom Völkerrecht abzuweichen.

Andererseits werden aber auch Verfassungs- und Gesetzgeber und die Demokratie gestärkt, denn wer Klartext spricht und eine Mehrheit findet, der kann dem Landesrecht in einer bestimmten Konstellation den Vorrang verschaffen. Er ist dann nicht mehr, wie heute, der Gnade des Bundesgerichtes ausgeliefert, das gemäss Schubert-Praxis nach Gutdünken etwas Kaffeesatz liest, um herauszufinden, ob das Parlament vielleicht abweichen wollte oder nicht.

Zur Schubert-Praxis, Kollege Cramer hat sie auch erwähnt, muss man auch mal Klartext sprechen. Nach meinem Verständnis gibt es diese Schubert-Praxis gar nicht. Es gab 1973 den Fall Schubert. Seither gab es nach den Nachforschungen unserer Kommission keinen einzigen Fall mehr gemäss Schubert-Praxis, nur deren Behauptung. Jedes Mal, wenn sich die Frage stellte, hat das Bundesgericht eine neue Ausnahme gemacht. Das kann man gut finden oder nicht, aber man muss einfach festhalten: Eine Praxis als solche, von der das Parlament heute mit einem bewussten Entscheid abweichen könnte, gibt es nicht. So hiess es denn auf Mon Repos auch schon an öffentlichen Beratungen, der Herr Schubert sei auf der Intensivstation und man lasse ihn nun langsam vor sich hin sterben. Dies wäre nun also die Gelegenheit, ihm mittels einer klaren Verfassungsregel neues Leben einzuhauchen.

Zur Abrundung unseres Gegenvorschlages findet sich noch eine Gegen Ausnahme zum Menschenrechtsschutz. Daran kann der Zweitrat natürlich noch feilen. Wir haben hier mal einen Vorschlag gemacht.

Zum Schluss meines Votums noch ein Satz zum Verhältnis zur Initiative: Ich möchte zuerst betonen, dass die Vertreter der Minderheit den Gegenvorschlag nicht etwa deshalb unterbreiten, weil wir uns besonders vor einer Annahme der Initiative fürchten würden und taktisch motiviert wären. Überhaupt nicht! Wir unterbreiten Ihnen diesen Gegenvorschlag alleine aus inhaltlicher Überzeugung, weil wir finden, dass es dem Ständerat grundsätzlich gut ansteht, Probleme, die sich stellen, zu analysieren, bessere Lösungen zu suchen, egal von wem und in welcher Form das Anliegen ursprünglich eingebracht wurde und was seine Chancen an der Urne sein mögen. Es geht uns einfach um die wichtige staatspolitische Frage und um unsere Überlegungen, wie man sie lösen könnte.

Inhaltlich teilt der Gegenvorschlag genau einen Befund mit der Initiative, nämlich dass man das Verhältnis zwischen Landesrecht und Völkerrecht einmal generell-abstrakt in der Verfassung regeln sollte. Die Lösung



der Initiative aber ist aus meiner Sicht mit zahlreichen Mängeln behaftet. Am gravierendsten finde ich den umfassenden und zugleich völlig unklaren Kündigungsauftrag. Da ich weder die EMRK noch das Freizügigkeitsabkommen kündigen will, empfehle ich die Initiative zur Ablehnung. Die Initiative atmet auch, wie erwähnt, einen anderen Geist. Der Gegenvorschlag geht ja vom Startpunkt aus, dass wir das Völkerrecht grundsätzlich einhalten wollen.

Nun ist mir aber schon klar, dass wir es kommunikativ kaum bewältigen könnten, gleichzeitig mit Initiative und Gegenvorschlag auf dem Stimmzettel in die Abstimmung zu gehen. Die Materie – Sie haben es jetzt selber gesehen, und die Zuschauer zu Hause leiden jetzt wahrscheinlich auch gerade daran – ist sehr schwer zu durchdringen. Wenn sich dann verschiedene Konzepte gegenüberstehen, überfordern wir wahrscheinlich sowohl uns als auch die Stimmbürger. Zögen also die Initianten bis am Schluss aller Beratungen ihr Projekt nicht zugunsten eines Gegenvorschlages zurück, dann würde ich contre coeur dafür plädieren, dass wir dann ganz am Schluss des Projektes, wenn wir das sehen, halt diesen Gegenvorschlag nicht auf den Stimmzettel schreiben, sondern ihn schubladisieren bzw. in den Kühlschranks stellen, bis die Initiative erledigt ist.

Das haben wir in diesem Hause auch schon gemacht, zum Beispiel bei der Initiative "Staatsverträge vors Volk". Da hatte der Ständerat sich eine gute Alternative überlegt, sagte dann aber, dass wir sie nicht gleichzeitig auf den Stimmzettel setzen. Jetzt haben wir das Projekt wiederaufgenommen.

Hier aber besteht noch eine Chance, dass man eine Schnittmenge findet. Um diese Chance zu wahren, bitte ich Sie, heute im Erstrat auf diesen Gegenvorschlag einzutreten.

**Minder** Thomas (V, SH): Für mich als Kommissionsmitglied war es ernüchternd festzustellen, wie wenige Vertreter der angehörten Organisationen und wie wenige Mitglieder der Kommission den Normenkonflikt erkennen und diesen auch ernsthaft lösen wollen. Erst wenn Kritiker mit konkreten Fällen und Beispielen konfrontiert werden, erkennen sie sehr wohl Normenkonflikte.

Man spürt bei dieser Vorlage sehr stark die persönliche politische Gesinnung. Fast in jedem Votum der Gegner dieser Volksinitiative hat es geheissen: Ja, natürlich müssen völkerrechtliche Verträge ohne Wenn und Aber eingehalten werden. Sobald es jedoch um individuelle politische Vorstellungen geht, spielen völkerrechtliche Verpflichtungen und Verträge plötzlich keine Rolle mehr. Ich bin gespannt, welche Taste Sie drücken, wenn die Motion Grin 16.3332 zu uns in den Rat kommt. Diese verlangt, beim Freihandelsabkommen mit Malaysia das Palmöl auszuklammern. Dieser Vorstoss, notabene soeben von 140 Nationalräten angenommen, steht in klarem Widerspruch zur Efta-Partnerschaft, zum freien Handel der Schweiz. Die bürgerliche Seite – als weiteres Beispiel – hat erst kürzlich in diesem Rat dem Abschluss des Wolfs zugestimmt. Hier spielt der von uns unterzeichnete internationale Vertrag, das Berner Abkommen, anscheinend auch keine Rolle mehr. Ich jedenfalls wäre nicht überrascht, wenn Journalisten sich Einzelner von uns annehmen würden, um aufzuzeigen, wie widersprüchlich unser Abstimmungsverhalten hier im Rat beim Thema Landesrecht/Völkerrecht ist.

Dazu ein Klassiker, der sich vor wenigen Tagen hier im Rat bei der Beratung der Fair-Food-Initiative ereignet hat; ich zitiere aus dem Amtlichen Bulletin: "Au sujet de la législation

**AB 2018 S 178 / BO 2018 E 178**

internationale, j'aimerais ajouter que l'on ne doit pas toujours considérer exclusivement la législation internationale qui porte sur le libre-échange. La Suisse est liée par bien d'autres accords internationaux: la Suisse est liée par des accords internationaux qui protègent les travailleurs; la Suisse est liée par des accords internationaux en matière de développement durable; la Suisse est liée par des accords internationaux qui portent sur la protection de la nature et de l'environnement. Ces accords internationaux sont aussi applicables; ils le sont tout autant que les accords qui peuvent porter sur des questions de libre-échange."

Kollege Cramer, ich gebe Ihnen als Gegner dieser Volksinitiative Recht. Wir müssen manchmal die vielen verschiedenen, divergierenden völkerrechtlichen Verträge gegeneinander abwägen. Es wäre absurd, wenn der Gesetzgeber, das Parlament, oder der Verfassungsgeber dies nicht auch tun dürfte, zumindest in jenen Fällen, in denen man guten Gewissens den einen oder den anderen Vertrag höher gewichten könnte, umso mehr, als bekanntlich ein Verfassungstext das doppelte Ja und ein völkerrechtlicher Vertrag nur das einfache Ja geschafft haben muss. Dennoch, Kollege Cramer, ist Ihr Ja zur Fair-Food-Initiative im Widerspruch zu den tangierten völkerrechtlichen Verträgen.

Neuestes Beispiel ist die Börsenäquivalenz Schweiz-EU. Auch da gab es von links bis rechts, inklusive Bundesrat, die lautesten Verurteilungen. Nicht einmal die grössten EU-Kritiker haben deswegen die Kündigung der bilateralen Verträge verlangt. Hundertmal hat es in der Kommission geheissen, wir, die Schweiz, müssten völkerrechtliche Verträge unbedingt einhalten; das sei matchentscheidend für unsere verlässliche Aussenpolitik. Doch müssen die Verfassung und die Gesetzgebung nicht auch eingehalten werden? Wozu dient denn der



Schwur und das Gelübde von uns allen auf die Verfassung?

Auch Dublin ist ein völkerrechtlicher Vertrag, ein Teil der Bilateralen II. Alle Parlamentarier und der Bundesrat würden sagen, ja, selbstverständlich müsse dieser Vertrag eingehalten werden. Wir wissen jedoch alle, dass Dublin nicht eingehalten wird und dass Personen mit Erstregistrierung in Griechenland oder Ungarn nicht dorthin zurückgeführt werden können. Wenn wir Personen abschieben dürften, es aber nicht tun können, so wird hier zweifelsohne internationales und nationales Recht gebrochen. Doch niemand verlangt deswegen die Kündigung des Dublin-Vertrages. Wie absurd ist es, diesen Dublin-Vertrag geradezu heiligzusprechen, obwohl ihn nicht einmal das Headquarter, die Zentrale in Brüssel, einhält und ihn sträflich verletzt? Wir aber in der Schweiz sollen diesen Dublin-Vertrag höher gewichten – höher gewichten! – als unsere eigene Verfassung oder unser Landesrecht, obwohl er bewiesenermassen nicht eingehalten wird. Mir ist es ein Rätsel, wie die Gegner dieser Volksinitiative dem Bürger einen solchen Widerspruch schmackhaft machen wollen. Es ist an Absurdität nicht zu übertreffen, dass ein solch schlechter Vertrag höher als unsere eigene Gesetzgebung zu gewichten ist. Und bekanntlich wird dieser Dublin-Vertrag ja nicht nachverhandelt.

Dieses und andere Beispiele zeigen exemplarisch, dass es sehr wohl Normenkonflikte gibt. Ich könnte Ihnen nun bis zum Mittagessen noch andere negative Beispiele von Normenkonflikten aufzählen. Interessant ist, dass auch in beweisbaren Fällen einer sehr groben Verletzung von völkerrechtlichen Verträgen niemand oder fast niemand nach der Kündigung, nicht einmal nach einer Nachverhandlung eines Vertrages ruft. Dies meine ich nur so als Appell an all jene, welche meinen, einen Normenkonflikt löse man am besten mit dem Vorschlaghammer, das heisst mit der Kündigung des entsprechenden Vertrages.

Die zentrale Frage, die sich somit stellt, lautet: Wie löst man Normenkonflikte, ohne gleich den Vorschlaghammer zu gebrauchen? Die völkerrechtlichen Verpflichtungen bei Horizon 2020 und Erasmus plus wurden vor ein paar Jahren von der EU verletzt. Auch da verlangte niemand die Kündigung der Bilateralen. Oder nehmen Sie das Verhüllungsverbot: Stellen Sie sich vor, wir hätten vor Jahren neben dem Minarettverbot auch gleich noch ein Verhüllungsverbot in die Bundesverfassung geschrieben. Seien wir ehrlich: Viele von Ihnen hätten damals argumentiert, dies gehe nicht, dies sei EMRK-widrig. Und siehe da, wie wir alle wissen, hat auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg das Verhüllungsverbot in diversen Ländern gutgeheissen. Ex ante ist also offenbar gar nicht klar, ob eine Norm des Landesrechts tatsächlich völkerrechtswidrig ist oder nicht. Die roten Linien sind nicht gottgegeben. Manchmal muss und darf man sie auch ein wenig ausloten.

Welches Fazit ziehe ich?

1. Wenn die ausländische Vertragsseite ihre Verpflichtung bricht, dann ruft keiner nach der Kündigung des völkerrechtlichen Vertrages, man schluckt die Kröte. Wenn aber der Souverän etwas in die Verfassung schreibt, das vielleicht völkerrechtlichen Verträgen widerspricht, dann heisst es sofort, der Initiant sei inkonsequent gewesen, der Initiativtext sei liederlich formuliert und überhaupt fehle die Kündigung des Vertrages. Zumindest so tönte es bei der Masseneinwanderungs-Initiative.

2. Man vergisst bei der ganzen Diskussion die Qualität der völkerrechtlichen Verträge. In der Kommission war dies jedenfalls kein Thema. Bei den Gegnern heisst es einfach, sie seien strikte einzuhalten und hätten Vorrang. Dass es jedoch unzählige völkerrechtliche Verträge gibt, die alles andere als qualitativ gut sind und von den ausländischen Partnern nicht eingehalten werden, davon spricht man nicht.

Es ist extrem sonderbar, wie bei Vertragsbruch bei völkerrechtlichen Verträgen argumentiert wird. In der Kommission habe ich von fast allen Exponenten gehört: Weil die Schweiz verlässlich ist, müssen völkerrechtliche Verträge eingehalten werden. In der ganzen Debatte wurde verschwiegen, was passiert, wenn der ausländische Vertragspartner die Abmachungen bricht. Das ist wohl auch ein Grund, warum die EU so stark auf ein Rahmenabkommen pocht. Frau Bundesrätin, stimmt es, dass das Rahmenabkommen, das jetzt diskutiert wird, weil es bekanntlich ein völkerrechtlicher Vertrag ist, auch dem Landesrecht und der Verfassung vorgehen würde? Da dieses Rahmenabkommen, wie es der Name sagt, ein Vertrag für alle innereuropäischen Wirtschaftsangelegenheiten ist, scheint es eigentlich logisch zu sein, dass dieser völkerrechtliche Rahmenvertrag unserem Landesrecht vorgehen müsste. Somit geht er also unserem schweizerischen Arbeitsrecht, Obligationenrecht, Mehrwertsteuerrecht, Wettbewerbsrecht, Konsumrecht usw. vor. Mich würde Ihre Einschätzung, Frau Bundesrätin, zum Thema Rahmenabkommen und Landesrecht in diesem Zusammenhang interessieren. Die Schweiz hat zurzeit über 5000 – über 5000! – völkerrechtliche Verträge abgeschlossen und somit potenzielle und tatsächliche Normenkonflikte an allen Ecken und Enden. Das ist der gordische Knoten, zu welchem die Selbstbestimmungs-Initiative eine Lösung bietet. Wie soll ein Initiativkomitee einen Text für eine Volksinitiative schreiben, der völkerrechtskonform ist und bei der Flut an völkerrechtlichen Verträgen keinem davon widerspricht? Im Fall Schubert hat nicht einmal der Bundesrat gewusst, dass mit Österreich noch ein Staatsvertrag aus dem Jahre 1875 vorhanden war. In der Botschaft des Bundesrates steht auf Seite 5372, der Umgang mit Normenkonflikten zwischen Verfassungsrecht und Völkerrecht, mit sogenannt völkerrechtswidrigen Volksinitia-



tiven, sei ein seltenes und junges Phänomen. Die Botschaft sagt: "Zum ändern tritt in der Rechtsanwendung ein Normenkonflikt nur in seltenen Fällen auf, nämlich nur dann, wenn die fragliche Verfassungsbestimmung direkt anwendbar ist." Dieser Satz ist starker Tobak.

Stehen jedoch einmal Begriffe wie Schweizer Vorrang, Kontingente, Höchstzahlen oder Inländervorrang in der Verfassung – wie infolge der Masseneinwanderungs-Initiative – oder Begriffe wie Verjährung, Verwahrung oder Ausschaffung von kriminellen Ausländern infolge anderer Volksinitiativen, dann kann der Verfassungstext bei seiner Umsetzung nicht Makulatur genug sein. Dann findet man todsicher irgendeinen völkerrechtlichen Vertrag, welcher dem Verfassungstext widerspricht. Der Wahnsinn an dieser ganzen Debatte ist die Tatsache, dass kaum ein Politiker Schamgefühle bekommt, wenn das Parlament – wie bei der Umsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative – die Verfassung

**AB 2018 S 179 / BO 2018 E 179**

bricht. Wenn aber die EU völkerrechtliche Verträge wie jene zu Dublin, Horizon 2020, Erasmus plus oder Börsenäquivalenz bricht, schreien viele Politiker laut auf.

Wir haben Normenkonflikte, auch bei nicht direkt anwendbaren Verfassungsbestimmungen, wie das Beispiel der Masseneinwanderungs-Initiative oder jenes der Fair-Food-Initiative zeigen. Es ist zumindest ein sehr merkwürdiger Jurist, welcher diesen Passus in die Botschaft des Bundesrates geschrieben hat. Ich begreife nicht, wie man sagen kann, wir hätten keine Normenkonflikte. Wenn Bürger mit einer Volksinitiative die Verfassung ändern möchten, jedoch bei der Umsetzung der Laune des Parlamentes ausgeliefert sind, weil unter den 5000 völkerrechtlichen Verträgen irgendeiner gefunden wird, der tangiert wird, so sind ihre politischen Rechte verletzt. Genau das ist der Grund, warum man die Selbstbestimmungs-Initiative zur Annahme empfehlen muss. Sie können heute schon Nein stimmen. Es ist eine reine Frage der Zeit, bis uns dieses Thema wieder einholt. Was machen Sie, wenn der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte entscheidet, dass z. B. muslimische Mädchen den Turnunterricht nicht besuchen müssen oder dass Schweizer Schulen keinen Sexualunterricht erteilen dürfen? Schaffen wir dann diese Stunden ab? Es gibt bekanntlich ein paar ganz kuriose Urteile aus Strassburg. Wenn Brüssel entscheidet, dass flankierende Massnahmen verboten sind, kündigen dann die Gewerkschaften die Freizügigkeitsabkommen? Gibt es dann einen Normenkonflikt oder immer noch nicht? Darf der Bürger nun z. B. eine Volksinitiative für ein Importverbot für Palmöl lancieren? Das würde bekanntlich internationalen, völkerrechtlichen Verträgen und Freihandelsabkommen widersprechen.

Der Bundesrat sagt in seiner Botschaft – ich habe es angetönt –, dass Normenkonflikte zwischen Verfassungs- und Völkerrecht ein jüngeres Phänomen seien. Das mag in der 127-jährigen Geschichte der direkten Demokratie stimmen. Doch mit der Globalisierung, den Tausenden von völkerrechtlichen Verträgen, welche die Schweiz bereits abgeschlossen hat, und insbesondere mit der hohen Kadenz, in welcher der Bundesrat neue völkerrechtliche Verträge und Freihandelsabkommen abschliesst, wird das Problem "Normenkonflikt" zu einem Dauerthema. Es ist verständlich, dass die Mehrheit der Kommission und der Bundesrat das nicht so sehen und keinen Handlungsbedarf erkennen.

Das darf man laut sagen, denn es gibt – Stand heute – keinen offiziellen Gegenvorschlag zu dieser Volksinitiative. Wenn man eine Volksinitiative zur Ablehnung empfiehlt und es keinen offiziellen Gegenvorschlag gibt, wovon ich ausgehe, so sagt man unmissverständlich, es gebe keinen Handlungsbedarf und somit keinen Normenkonflikt. Ich jedenfalls freue mich auf diese Abstimmung und auf das Argumentarium der Gegner.

Da der Souverän seinem höchstpersönlichen politischen Gut, dem Initiativrecht, eine ganz grosse Bedeutung zumisst und zumessen will, da er will, dass das, was er, der Bürger, in die Verfassung schreibt, auch umgesetzt und angewendet wird, müssen sich die Gegner dieser Volksinitiative ganz schön warm anziehen. Für viele Bürgerinnen und Bürger ist die Verfassung nicht verhandelbar. Man könnte auch sagen, die direkte Demokratie mit ihrer Macht und Wirkung ist für den Souverän und für mich nicht verhandelbar. Verfassungsrecht und somit Landesrecht über das nichtzwingende Völkerrecht zu stellen ist eine legitime und logische Forderung.

Ich unterstütze die Selbstbestimmungs-Initiative und bitte Sie, das Gleiche zu tun.

**Abate Fabio (RL, TI):** Wir haben in dieser Debatte zwei Elemente, die im Zentrum stehen: den Text der Initiative und den Antrag auf einen Gegenvorschlag. Der Berichterstatter hat diese Initiative ausführlich beschrieben. Ich möchte nicht alles wiederholen und mache ein paar Bemerkungen: Die Beziehungen zwischen Völkerrecht und schweizerischem Recht zu klären bleibt eigentlich nur eine Absicht. Ich habe sogar Zweifel, dass das die effektive Absicht der Initiative ist. Es stehen andere Gründe dahinter.

Der Text ist konfus und widersprüchlich. Artikel 5 Absatz 4 sieht den Vorrang der Verfassung gegenüber dem Völkerrecht vor. Gemäss dem beantragten Artikel 190 werden aber die referendumpflichtigen völkerrechtlichen Verträge ganz klar immunisiert, sodass die Vorrangregel von Artikel 5 keine Geltung mehr hat. Diese



Widersprüche beweisen, dass unsere Verfassung manchmal als eine Plattform für rein parteipolitische Ideen genutzt wird, z. B. um das Bundesgericht zu schwächen, nicht um fremde Richter auszuschliessen. Interessante juristische Beiträge haben die beantragte Unterscheidung zwischen Staatsverträgen, die dem Referendum unterstehen, und dem übrigen Völkerrecht als Quelle eines Zweiklassenvölkerrechts identifiziert.

Was wären die Auswirkungen, wenn Volk und Stände dieser Initiative zustimmen würden? Ich beziehe mich insbesondere auf die Klausel zur Kündigung völkerrechtlicher Verträge in Artikel 56a. Ich kann mit einer zussätzlichen Frage antworten: Wären wir noch ein zuverlässiger aussenpolitischer Partner? Sicher nicht!

Wir haben eine konsolidierte und lange humanitäre Tradition wie auch eine erfolgreiche und sehr wichtige Aussenwirtschaft, die auf kodifizierten Ordnungsrahmen beruht. Es existieren multilaterale und bilaterale Abkommen, die zugunsten unserer sozioökonomischen Entwicklung angenommen wurden. Unsere Wirtschaft ist weltweit vernetzt. Die Tragweite dieser wichtigen Aussage wird auch durch Hunderte oder Tausende von Seiten der Systematischen Rechtssammlung des Bundesrechts bewiesen. Die Schweiz hat mehr als 120 bilaterale Investitionsschutzabkommen unterzeichnet. Die schweizerische Wirtschaft kann sich solche Verfassungsbestimmungen nicht leisten. Sie gefährden unsere Wohlfahrt.

Jetzt komme ich zum Gegenvorschlag, der ganz genau dieselben Auswirkungen hat. Ich habe Herrn Caroni mit Interesse zugehört. Wir haben während den Anhörungen in der Kommission festgestellt, dass die Frage einer Kodifikation der Schubert-Praxis – also die Absicht des Parlamentes, durch einen ausdrücklichen Bundesbeschluss vom Völkerrecht abzuweichen – in der Vorbereitungsarbeit zur heute geltenden Verfassung absichtlich offengelassen wurde. Welches wäre die Bedeutung dieser Lückenfüllung, die heute beantragt ist? Die Antwort ist einfach: Die Schweiz hätte in der Verfassung die eigene Bereitschaft verankert, das Völkerrecht zu verletzen. Unsere Zuverlässigkeit wäre somit klar gefährdet. Darum sehe ich keinen Unterschied zwischen den Auswirkungen der Initiative und denjenigen des Gegenvorschlages. Ich habe noch keine Statuten einer Kapitalgesellschaft gelesen, die den Vorbehalt, die Rechnungen oder die Schulden nicht zu bezahlen, vorsehen, falls die Generalversammlung so beschliessen würde. Wer würde noch mit dieser AG oder GmbH Verträge abschliessen?

Diese Initiative ist schlecht formuliert und falsch. Aber die Kampagne zur Volksabstimmung wird sehr schwierig werden. Es wird sicher keine einfache Übung sein. Heute sind die Gegner verpflichtet, die richtigen Voraussetzungen zu schaffen, um diese Initiative zu bekämpfen. Die Ablehnung des Gegenvorschlages spielt auch eine entscheidende Rolle.

**Engler** Stefan (C, GR): Ich lehne die Initiative ebenfalls ab. Mein Vorredner hat die Gründe dafür im Wesentlichen ausgeführt. Ich bin auch der Auffassung, dass eine absolute Vorrangstellung des Landesrechts gegenüber dem Völkerrecht schweizerische Interessen gefährden könnte und zu Instabilität führen würde.

Ich bin allerdings ganz anderer Meinung, was einen Gegenentwurf zu dieser Initiative betrifft. Ich bin der Meinung, dass es unsere Aufgabe ist, die Aufgabe der Politik, eine politische Antwort auf die Frage zu geben, was gilt, wenn Völkerrecht und Landesrecht nicht vereinbar sind. Der Bundesrat selber hat es schon im Jahr 2010 in einem Bericht auf den Punkt gebracht. Allerdings ist es dem Bundesrat und auch dem Parlament bis heute nicht gelungen, eine Antwort auf die zwei relevanten Fragen zu geben: Das ist erstens die Frage, inwieweit der Gesetz- und der Verfassungsgeber von heute durch die völkerrechtlichen Verträge von gestern gebunden sind. Zweitens fragt sich, wer das letzte Wort bezüglich der Tragweite der internationalen Verpflichtungen der Schweiz haben soll:

AB 2018 S 180 / BO 2018 E 180

ationale oder internationale Gerichte, der Gesetzgeber oder der Verfassungsgeber?

Gerade die zweite Frage stellt sich insbesondere bei Verträgen mit eigenen Kontrollorganen – ob diese Gemischte Ausschüsse, Kommissionen oder Gerichte heissen –, welche für die Vertragsstaaten verbindliche Entscheidungen treffen können und das Recht weiterentwickeln. Denn die Rechtsprechung dieser Organe kann im Laufe der Zeit die Tragweite einer internationalen Verpflichtung in einer Art und Weise präzisieren und weiterentwickeln, die zum Zeitpunkt der Genehmigung des Vertrages überhaupt nicht absehbar war.

Wo nichts kaputt sei, gebe es nichts zu reparieren, sagen uns Bundesrat und Kommissionsmehrheit und weisen darauf, dass es nur in wenigen Fällen zu Normenkollisionen komme – und wenn, seien diese besser bei den Gerichten aufgehoben. Im Übrigen stehe ja auch immer der Weg offen, einen missliebigen völkerrechtlichen Vertrag zu kündigen. Das ist die Argumentation der Mehrheit.

Bezüglich der praktischen Relevanz schliesse ich mich dem Votum von Kollege Minder an. Dass das Verhältnis nicht so ganz unproblematisch ist, wie es dargestellt wird, belegt allein schon der Umstand, dass eine Initiative dazu zustande kam. Das ist schon der Ausdruck eines nicht geringen Unbehagens. Durch die immer dichter





werdende internationale Verflechtung ist zudem davon auszugehen, dass die Anzahl solcher Zielkonflikte und Normenkollisionen in Zukunft eher noch zunehmen wird. Wie das Bundesgericht in jüngerer Zeit anstelle des Gesetzgebers solche Konflikte aufgelöst hat, ist bekannt. Darauf wurde bereits und wird noch am Beispiel der Konflikte bei der Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative und der Masseneinwanderungs-Initiative hingewiesen.

Die Initiative schnöde abzulehnen und zu glauben, damit würde das Problem verschwinden, ist trügerisch. Ob die Ausübung eines völkerrechtlich garantierten Kündigungsrechts für unser Land als Ultima Ratio die bessere, weil einzige Alternative ist, bezweifle ich. Ob man, wenn es darauf ankommt, lieber den völkerrechtlichen Vertrag als die Verfassungsbestimmung hat, ist dann eine Frage der jeweiligen politischen Opportunität.

Die Lösung solcher Normenkollisionen sei besser bei den Gerichten aufgehoben als mit der Verankerung in der Verfassung, wird von der Mehrheit gesagt. Ja, wenn man damit meint, den Schein aufrechterhalten zu können, dass für unser Land immer gilt, dass Völkerrecht vor dem Landesrecht Vorrang hat, oder aber man bereit ist, eine sich auch verändernde Rechtsprechung unwidersprochen einfach in Kauf zu nehmen. Tatsache ist, dass die geltende Bundesverfassung keine ausdrückliche Vorschrift für den Fall enthält, dass eine Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung in Konflikt zu einer Norm des Völkerrechts gerät. Artikel 5 Absatz 4 der Bundesverfassung beauftragt die Behörden nur dazu, das Völkerrecht zu beachten. Daraus lässt sich aber nicht ableiten, dieses habe immer Vorrang. Artikel 190 der Bundesverfassung legt fest, dass Völkerrecht für das Bundesgericht und die Behörden massgebend sei, was bedeutet, dass es unmittelbar Geltung beansprucht, nicht aber, dass es im Verhältnis zum Landesrecht Vorrang hätte.

Was man aus Artikel 193 Absatz 4 und Artikel 194 Absatz 2 der Bundesverfassung für Total- oder Teilrevisionen der Verfassung e contrario herauslesen könnte, dass nämlich Verfassungsrecht Vorrang hat vor nichtzwingendem Völkerrecht, ist alles andere als gefestigt. Klarheit besteht höchstens darüber, dass gemäss Artikel 139 Absatz 3 der Verfassung eine Volksinitiative, die gegen zwingendes Völkerrecht verstösst, ungültig ist. Die jetzt in der Diskussion mehrfach erwähnte Schubert-Praxis des Bundesgerichtes als Ausnahme zum Vorrang des Völkerrechts betrifft die Unvereinbarkeit von Gesetzesrecht mit dem Völkerrecht. Diese Praxis hat allerdings erhebliche Risse bekommen. Die Anwendung in der Zukunft ist mehr als ungewiss.

Ein Wort noch zu dieser Praxis im internationalen Kontext: Einmal abgesehen davon, dass wir kaum wissen und, ich habe das Gefühl, nicht einmal wissen wollen, ob und wie Völkervertragsrecht in den Partnerstaaten auch wirklich angewendet wird, stimmt die Schubert-Praxis als Vorbehalt zugunsten des Landesrechts mit der Praxis in vielen Staaten überein. Zu diesem Schluss kam der Bundesrat selber in seinem Bericht zum Verhältnis von Völker- zu Landesrecht aus dem Jahre 2010 unter Berufung auf ein rechtsvergleichendes Gutachten. Zusammengefasst sehe ich folgende Vorteile des Gegenentwurfes:

1. Er gibt eine politische Antwort auf eine politische Frage und schafft ein Gleichgewicht zwischen Rechtsstaat und Demokratie.
2. Der Gegenentwurf bewirkt nach innen, dass vor der Verabschiedung eines Erlasses bzw. vor der Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrages und vor der Empfehlung zu einer Volksinitiative explizit darüber Rechenschaft abgelegt werden muss, ob es dabei zu einem Konflikt zwischen Landesrecht und Völkerrecht kommen könnte und mit welchen Mitteln man eine Unvereinbarkeit beseitigen würde: durch eine Verhandlung, die das Ziel hat, den Vertrag anzupassen, oder etwa durch eine Kündigung als Ultima Ratio. Diese Willensäusserung müsste aus dem betreffenden Erlass ersichtlich sein.
3. Der Gegenentwurf würde bei einer Unvereinbarkeit von untergeordneter Bedeutung erlauben, nicht gerade das ganze Vertragswerk über den Weg einer Kündigungs-Initiative infrage stellen zu müssen.
4. Die Vorrangsvermutung zugunsten des Völkerrechts bezüglich aller Staatsgewalten würde durch den Abweichungsvorbehalt in Absatz 2 von Artikel 190 der Bundesverfassung sogar noch gestärkt.
5. Der Gegenentwurf schützt das zwingende Völkerrecht und damit die Menschenrechte gegenüber widersprechendem Gesetzes- und Verfassungsrecht absolut.

Ich meine, es lohnt sich, sich hier Gedanken zu machen darüber, ob es nicht unsere Aufgabe ist, die des Parlamentes, auf eine Frage, die gestellt ist, nämlich, was im Konfliktfall gelten soll, eine angemessene politische Antwort zu geben.

Ich bitte Sie deshalb, der Kommissionsminderheit zu folgen und dem Gegenentwurf zuzustimmen.

**Vonlanthen** Beat (C, FR): Mit der Annahme der verantwortungslosen Selbstbestimmungs-Initiative würde sich die Schweiz – wenn auch selbstbestimmt – mit Sicherheit ins völkerrechtliche Abseits manövrieren. Es liegt daher in unserer Verantwortung als Ständerätinnen und Ständeräte, der Schweizer Bevölkerung reinen Wein einzuschenken und diese unsinnige Initiative mit Nachdruck zur Ablehnung zu empfehlen.

Die Selbstbestimmungs-Initiative muss, gerade auch nach dem politischen Rundumschlag unseres Kollegen



Minder, namentlich aus den folgenden drei Gründen mit Überzeugung und Vehemenz abgelehnt werden:

1. Die Initiative verhindert pragmatische Lösungsansätze bei Konflikten. Zwischenstaatliche Beziehungen sind nie absolut konfliktfrei. So ist es auch im Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht, die beide immer wieder sorgfältig aufeinander abgestimmt und aktuellen Entwicklungen angepasst werden müssen. Der durch die Initiative vorgeschlagene kategorische Schematismus bei auftretenden Konflikten, das heisst Neuverhandlung oder Kündigung der internationalen Verträge, würde dazu führen, dass die bisherige erfolgreiche, pragmatische Lösungsfindung der Rechtsanwender im Interesse unseres Landes verunmöglicht würde. Bei Widersprüchen neuen Verfassungsrechts mit dem internationalen Recht konnten bisher durch völkerrechtskonforme Auslegungen Normenkonflikte abgewendet werden. Dabei ist es heute auch möglich, aufgrund wichtiger politischer Überlegungen vorübergehend Normenkonflikte in Kauf zu nehmen, ohne sie sofort durch die Neuverhandlung oder Kündigung internationaler Verträge aufzulösen.
2. Die Initiative schadet dem guten Ruf und schwächt die Position des Kleinstaates Schweiz. Im Völkerrecht, wie übrigens auch im Privatrecht, ist ein Grundsatz absolut zentral: "Pacta sunt servanda" – Verträge sind einzuhalten. Wenn wir mit einer Annahme dieser Initiative unseren Vertragspartnern offen zeigen, dass wir von vornherein in der Verfassung den Grundsatz festschreiben, völkerrechtliche Verträge nicht einzuhalten, wenn sie nachträglich dem Landesrecht nicht

AB 2018 S 181 / BO 2018 E 181

vollumfänglich entsprechen, verlieren wir unsere Glaubwürdigkeit und werden wir als unverlässliche Vertragspartner eingestuft. Dies würde uns in der Gestaltung der Aussenpolitik stark einschränken. Wir würden uns selber Fesseln anlegen und unsere internationale Stellung schwächen.

Ebenso problematisch ist meines Erachtens auch das damit provozierte Infragestellen der Schweizer Rechtskultur. Das Signal, wonach einmal abgeschlossene Verträge nicht mehr voll und ganz einzuhalten sind, wäre verheerend; das würde unser Rechtssystem in seinen Fundamenten erschüttern. Dazu käme, dass unter Umständen die Gefahr eines Ausschlusses aus dem Europarat und der entsprechenden automatischen Kündigung der EMRK bestünde, was für die Schweiz mit ihrer humanitären Tradition und ihrem internationalen Engagement für die Menschenrechte einen katastrophalen Imageschaden bedeuten würde.

3. Die Initiative ist wirtschaftsfeindlich. Für den Erfolg der Exportnation Schweiz stellt unsere offene Volkswirtschaft das A und O dar. Voraussetzung für diese offene Volkswirtschaft, die unseren Unternehmen den Marktzugang in der gesamten Welt ermöglicht, sind stabile internationale Beziehungen. Für einen Kleinstaat wie die Schweiz gibt es absolut keine Alternative zum Völkerrecht; es ist der Garant für Stabilität und gesicherte rechtliche Verhältnisse. Gerade seit der durch Trump ausgelösten verhängnisvollen protektionistischen Welle – "America first" – ist die Schweiz auf die Verlässlichkeit des Völkerrechts und internationaler Verträge stark angewiesen. Die Selbstbestimmungs-Initiative greift aber gerade dieses Völkerrecht in seinem Kern an und rüttelt damit am Erfolgsmodell Schweiz. Bei einer Annahme der Initiative würde sich die Schweiz als Vertragspartnerin international selbst ins Abseits stellen. Eine solche Rechtsunsicherheit wäre für die Schweizer Wirtschaft Gift, denn die Initiative würde sich auch auf bestehende Abkommen negativ auswirken – auf die Freihandelsabkommen, auf die Investitionsschutzabkommen, auch auf die bilateralen Abkommen mit der EU. Das Schadenpotenzial ist immens gross.

Aus all diesen Gründen ist es entscheidend, dass der Ständerat dieser gefährlichen Initiative mit einer unzweideutigen Haltung und dem nötigen Nachdruck entgegentritt. Das Gespenst der fremden Richter wird seit Jahren undifferenziert genutzt, um die aussenpolitische Diskussion anzuheizen. Die Initiative zeigt aber nun klar auf, dass dieses Schlagwort falsch und völlig irreführend ist. Verjagen wir es daher endlich mit Überzeugung aus den Köpfen. Dies wird es uns auch erlauben, in anderen Dossiers eine unverkrampftere Diskussion zu führen.

Nun aber zum zweiten, meines Erachtens noch heikleren Punkt, nämlich zum Antrag eines direkten Gegenentwurfes: Ich ersuche Sie inständig, diesen von der Minderheit vorgeschlagenen Gegenentwurf mit ebensolcher Klarheit zurückzuweisen. Ich will dazu nur gerade zwei Argumente hervorheben:

1. Die Kodifizierung der Schubert-Praxis ist ein Unding. Die zahlreichen renommierten Professoren, welche die Kommission angehört hat, haben unisono davor gewarnt, diese Praxis in der Verfassung festzuschreiben. Es würde sich dabei im gleichen Sinne wie beim Text der Initiative in letzter Konsequenz um eine offizielle Festlegung und Rechtfertigung des Vertragsbruchs handeln. Dies hätte eben jene schwerwiegenden negativen Auswirkungen, die ich soeben beschrieben habe.
2. Abstimmungstaktisch wäre ein Gegenentwurf ein Trojanisches Pferd. Wir haben es in der Geschichte der Volksinitiativen immer wieder festgestellt: Gegenentwürfe sind dazu geeignet, dem Haupttext zum Durchbruch zu verhelfen. Denn sie bringen zum Ausdruck, dass an der Problematik doch etwas dran zu sein scheint, und



das Original wird dann in der Regel der Kopie vorgezogen.

Wenn wir also den Gegenentwurf akzeptieren, dann verstärken wir die Chancen der verantwortungslosen Selbstbestimmungs-Initiative. Denn stellen Sie sich die folgende Situation im Abstimmungskampf vor – wir haben übrigens bisher auch hier so etwas erlebt -: Ein Politiker, sicher ein ausgewiesener Verfassungsrechtler, spricht im Saal von "Bübus Sonne" in Niedermuhren vor den Bürgerinnen und Bürgern seiner Region und versucht, sie von der Problematik der Initiative und von den Qualitäten des Gegenentwurfes zu überzeugen; in etwa wie folgt: "Die Kodifizierung der Schubert-Praxis bringt exemplifikativ zum Ausdruck, dass völkerrechtliche Verträge in bestimmten Fällen nicht eingehalten werden, weil das Landesrecht in diesen bestimmten Fällen vorgeht – aber doch nicht ganz, weil bei zwingendem Völkerrecht dies dann wiederum nicht der Fall ist." Damit überfordert man die direkte Demokratie, das ist vergebliche Liebesmüh.

Zusammenfassend: Meine vehemente Ablehnung von Initiative und Gegenentwurf heisst nicht, dass in der Beziehung von Völkerrecht und Landesrecht nicht doch Verbesserungen möglich wären. Es sind ja bereits wichtige Massnahmen aufgegleist, Kollege Caroni hat es selber angetönt: die Überprüfung des Staatsvertragsreferendums und die Überprüfung der Kündigungsregeln von Staatsverträgen. Diese Punkte werden interessante Verbesserungen bringen, welche die internationale Stellung der Schweiz in keiner Weise beeinträchtigen. Aus diesen Gründen ersuche ich Sie, klar Nein zu sagen zur Initiative und zum Gegenentwurf und damit dem Bundesrat und der Kommissionsmehrheit zu folgen. Die Nachteile einer Annahme wären nämlich verheerend.

**Jositsch Daniel (S, ZH):** Ich glaube, meine Vorredner haben mit überzeugender Deutlichkeit dargelegt, dass die Initiative, über die wir heute debattieren, zur Ablehnung empfohlen werden muss. Ich gehe davon aus, dass die Mehrheit in diesem Rat und vermutlich auch im Nationalrat diese Position vertritt. Gefährlich scheint mir vor allem das Thema des Gegenvorschlages zu sein, denn er vermittelt auf den ersten Blick den Eindruck einer harmlosen Kodifizierung einer Praxis, die es heute schon gibt. Ich glaube aber, wie das vorhin auch Kollege Vonlanthen gesagt hat, dass der Gegenvorschlag gleich gefährlich ist wie die Volksinitiative und dass er deshalb auch abgelehnt werden muss. Beidem, der Initiative und dem Gegenvorschlag, liegt ein Misstrauen gegenüber dem internationalen Recht zugrunde, das unberechtigt ist.

Das Völkerrecht wurde aufgrund der Einsicht begründet, dass schlicht und ergreifend das Recht des Stärkeren gewinnt, wenn die Staaten in kein vertragliches Korsett eingebunden sind. Sie sehen heute – und riechen es auch ein bisschen –, wie es zu- und hergeht, wenn dem so ist. Stellen Sie sich einmal vor, was los wäre, wenn der amerikanische Präsident überhaupt keine Fesseln des internationalen Rechts mehr hätte. Sie sehen, wie unangenehm es jetzt schon ist, wo er noch einigermaßen eingebunden ist. Aber stellen Sie sich einmal vor, er wäre es nicht mehr. Dann würde einfach der Mächtigste gewinnen.

Das ist der Grund, warum ich es erstaunlich finde, dass ausgerechnet wir den Sinn und Zweck, den Wert des Völkerrechts hinterfragen. Wir sind die Profiteure im Rahmen der modernen Politik des Völkerrechts. Unsere Neutralität beispielsweise wurde am Wiener Kongress, also im Rahmen eines völkerrechtlichen Vertrages, geschaffen und wird seither anerkannt. Sie funktioniert nicht nur, weil wir sie in die Verfassung geschrieben haben und sagen, dass wir sie bewaffnet verteidigen, sondern sie funktioniert vor allem, weil die anderen sie respektieren, weil sie den Vertrag respektieren. Das heisst, von einem Vertrag, von einem gesetzmässigen Zustand profitieren nicht die Grossen und Starken, sondern die Kleinen und Schwachen, und das sind zum Beispiel wir. Deshalb sollten wir uns eigentlich darum bemühen, dass das Völkerrecht respektiert wird. Wenn die anderen das Gleiche machen wie das, was die Initiative hier will, dann haben eben unter anderem auch wir ein Problem.

Im Übrigen ist es aus meiner Sicht auch erstaunlich, aus welcher Ecke die Initiative kommt. Ursache für die Initiative war – das wird heute von den Initianten ein bisschen verschwiegen, weil sie wissen, dass das ein heikler Punkt ist – ein Entscheid des Bundesgerichtes in Zusammenhang mit der EMRK. Was macht die EMRK? Wen schützt sie? Ist sie ein völkerrechtliches Korsett, das die Schweiz bindet? Nein! Es handelt sich um eine Konvention, die Menschenrechte regelt, und zwar für Bürgerinnen und Bürger. Sie gibt den Bürgerinnen und

AB 2018 S 182 / BO 2018 E 182

Bürgern die Möglichkeit, sich notfalls auch gegen den Staat zu wehren, wenn dieser die Menschenrechte des Individuums verletzt.

Dieses Korsett der Menschenrechte, des modernen Völkerrechts, ist auf den Ruinen des Zweiten Weltkrieges entstanden. Man hat damals gemerkt, dass sich die Bürgerinnen und Bürger manchmal auch gegen ihren eigenen Staat wehren müssen. Das sind wir uns vielleicht nicht so gewohnt. Aber auch in unserem Land besteht nicht die Garantie, dass nicht irgendwann einmal Entscheidungen gefällt werden, die nicht in Ordnung sind.



Denken Sie an all die Situationen, in denen wir zum Beispiel über Verdingkinder diskutieren, deren Menschenrechte in unserem Staat vor ein paar Jahrzehnten mit Füßen getreten wurden. In solchen Situationen ist es eben notwendig, das Völkerrecht in Anspruch zu nehmen. Denken Sie daran, wie das Frauenstimmrecht in unserem Land eingeführt worden ist. Man konnte es erst mit der Keule der international garantierten Menschenrechte durchsetzen. Auch dieses Recht würde heute niemand mehr infrage stellen. Man wusste, dass man notfalls das Recht, unabhängig vom Geschlecht abstimmen zu dürfen, gegen das Gesetz in unserem Land über das Völkerrecht und den Menschenrechtsschutz hätte durchsetzen müssen und eben, Gott sei Dank, hätte durchsetzen können. Wenn Sie das jetzt ausschalten wollen, dann nehmen Sie dem Bürger und der Bürgerin das Recht, sich zu wehren, was eigentlich in unserem Land, in dem man den Bürgerinnen und Bürgern Rechte geben soll, erstaunlich ist. Deshalb glaube ich, dass es eben sinnvoll ist, das Völkerrecht zu stärken und nicht zu schwächen.

Jetzt ist es so, dass vielleicht auch schon, sei es in Strassburg oder sei es am Bundesgericht, Entscheide mit Bezug auf die Interpretation des Völkerrechts gefällt wurden, die einem nicht passen. Das passiert mir auch. Ich habe auch schon Verkehrsbussen bekommen, deren Zweck ich nicht eingesehen habe. Deshalb stelle ich nicht den Antrag, dass man das Strassenverkehrsgesetz abschafft. Dann ist halt mal ein falscher Entscheid gefällt worden. Aus dem gleichen Grund bin ich eben der Meinung, dass man nicht aufgrund eines Entscheides das ganze Völkerrecht infrage stellen kann.

Haben wir denn tatsächlich ein Problem? Gibt es Bürgerinnen und Bürger, die sagen: "Ja, ich leide praktisch täglich unter dem Völkerrecht, das stört mich"? Ich kenne niemanden. Es ist eine hypothetische Diskussion, die wir hier führen. Und wir führen die gern. Oder die fremden Richter! Die fremden Richter, die uns so piesacken und quälen! Herr Caroni hat es selber gesagt: die Schubert-Praxis! Ja, die gibt es, aber sie wird gar nicht angewendet. Sie wird nicht angewendet, weil wir gar keine Konflikte haben. Gott sei Dank! Und wissen Sie, warum, Herr Minder? Es ist eben nicht einfach zufällig, wie wir Gesetze machen. Sondern wir schauen, wie wir vertraglich gebunden sind. Entsprechend machen wir Gesetze und versuchen eben, Konflikte zu vermeiden. Wir gehen ja auch nicht irgendwelche völkerrechtlichen Verträge ein, sondern solche, bei denen wir erstens davon ausgehen, dass sie uns etwas bringen, und zweitens, dass wir sie einhalten können.

Deshalb gibt es gar keinen Handlungsbedarf, und deshalb erstaunt es mich, woher die Initiative kommt. Ich höre Sie ja an jedem zweiten Podium über Deregulierung philosophieren und darüber klagen, was wir hier alles legiferieren. Und jetzt wollen Sie die Schubert-Praxis, die funktioniert, legiferieren? Da wollen Sie jetzt wieder eine neue Norm machen? Herr Caroni hat, wenn ich das Beispiel richtig in Erinnerung habe, gesagt: "Ja, wir haben quasi die Situation, dass wir eine Hausordnung haben, und da steht, dass um 22 Uhr Nachtruhe herrscht. Und wenn dann irgendwann ein Geburtstagsfest ist, drückt man mal ein Auge zu." Das ist ein gutes Beispiel. Jetzt kommen Sie, die Sie sonst immer deregulieren wollen, und sagen, dass wir die Hausordnung ergänzen müssen. Wir schreiben hinein: "Um 22 Uhr ist Nachtruhe, aber wenn jemand Geburtstag hat, darf man länger feiern; an Ostern darf man länger feiern; wenn die Schweiz Fussballweltmeister wird, darf man auch länger feiern; wenn meine Grossmutter Namenstag hat, darf man auch länger feiern usw." Die Alternative, die denkbar ist, wäre ganz fatal. Sie schreiben in die Hausordnung – und Sie müssen mir den Hauswart zeigen, der das macht -: "Um 22 Uhr ist Nachtruhe, ausser es gibt ein Fest zu feiern." Ja, dann haben Sie eben Tohuwabohu. Genau das schlagen Sie vor.

Sie schlagen vor, dass wir in unsere Verfassung schreiben: "Wir halten die Verträge ein, ausser wir wollen mal nicht." Dann erwarten Sie, dass ein anderer mit uns Verträge abschliesst, und Sie erwarten, dass er die Verträge einhält. Das ist eben der Grund für das, was unsere Vorgänger gemacht haben. Wir hatten in der Kommission ja ehemalige Mitglieder des Ständerates, die die Verfassung, die im Jahr 2000 in Kraft getreten ist – also die heutige Bundesverfassung –, geschaffen haben. Wir haben sie gefragt: "Warum habt ihr die Schubert-Praxis nicht kodifiziert?" Sie haben gesagt: "Man kann mal eine Ausnahme machen, manchmal wollen wir eine Ausnahme machen." Aber wir können doch nicht vorne an die Haustür schreiben: "Nachtruhe ist um 22 Uhr, ausser wir feiern." Das kann man nicht tun, denn dann gilt eben nicht Nachtruhe um 22 Uhr. Dann sagt man: "Hier in diesem Haus gibt es eigentlich keine Nachtruhe." Das wollen wir nicht, das wollen wir gegen aussen nicht sagen. Das schadet uns als Staat, und das schadet beispielsweise auch unserer Wirtschaft, die im Ausland auch auf eine gewisse Verlässlichkeit angewiesen ist. Deshalb glaube ich, dass weder die Initiative noch der Gegenvorschlag hier irgendeinen Fortschritt bringen. Im Gegenteil: Sie bringen einen Rückschritt.

Herr Kollege Caroni, ich schätze Ihr taktisches Denken und die Überlegungen, die Sie da in Bezug auf die Frage machen, ob die Initiative zurückgezogen oder nicht zurückgezogen wird. Ich glaube aber, wichtig in der Politik ist vor allem Klarheit und Transparenz gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern mit Blick darauf, was wir wollen. Einen Gegenvorschlag mache ich nicht aus taktischen Gründen, sondern ich mache ihn nur, wenn ich der Überzeugung bin, dass es erstens Handlungsbedarf und zweitens einen besseren Weg gibt.



Ich habe Ihnen dargelegt, dass es in diesem Fall keinen Handlungsbedarf gibt und der Gegenvorschlag kein besserer Weg ist. Sagen Sie also um Himmels willen zu beidem klar Nein. Damit haben wir auch eine klare Position im Abstimmungskampf.

**Schmid Martin (RL, GR):** Im Unterschied zu meinem Vorredner empfehle ich Ihnen, auf den Gegenvorschlag einzutreten und die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Warum komme ich im Unterschied zu Kollege Jositsch zu diesem Schluss? Inhaltlich teile ich die Meinung nicht, dass wir in Zukunft im Normenkonflikt zwischen Völkerrecht und Landesrecht keine Probleme bekommen werden. Ich glaube, diese Thematik, diese Frage wird sich in den nächsten Jahren akzentuieren, weil sich die Schweiz – und das unterstütze ich – international immer mehr integriert. Wir gehen mehr völkerrechtliche Verträge ein, wir haben ein viel komplexeres Normengeflecht; das alles hat in den letzten Jahrzehnten zugenommen. Ich bin der Überzeugung, dass sich diese Tendenz noch verschärfen wird. Insoweit teile ich die Auffassung derjenigen nicht, die hier behaupten, wir hätten überhaupt keinen Handlungsbedarf, es gebe keine Probleme zwischen Landes- und Völkerrecht und wir würden uns bei diesem Thema noch in den Siebzigerjahren befinden. Aus meiner Sicht ist dann aber auch klar, dass die Initiative nicht die Lösung eines Normenkonfliktes ist und dass man nicht sagen kann, das Völkerrecht sei in diesem Fall immer der Bundesverfassung unterstellt. Das ist meines Erachtens nicht die Antwort. Da teile ich alle Ausführungen, die von meinen Vorrednern diesbezüglich gemacht worden sind. Auch in den Verhandlungen mit anderen Staaten, glaube ich, würde sich die Schweiz sehr grosse Nachteile einhandeln.

Auch Nichtstun ist in diesem Sinne aus meiner Sicht keine Lösung. Ich begründe das wie folgt: Als unsere Vorgängerinnen und Vorgänger hier im Ständerat diese Frage im Rahmen der Diskussion über die Bundesverfassung diskutiert haben, sind sie davon ausgegangen, dass die Schubert-Praxis besteht und auch angewendet wird. Auch Kollege Jositsch ist

**AB 2018 S 183 / BO 2018 E 183**

in den Beispielen zum Bruch der Hausordnung immer davon ausgegangen, dass die Schubert-Praxis in Einzelfällen auch vom Bundesgericht angewendet wird. Vielleicht liege ich falsch, aber die Tendenz oder meine Beurteilung der heutigen Rechtslage ist so, dass sich das Bundesgericht immer mehr von dieser Schubert-Praxis abgewandt hat. In der heutigen Realität, auch in der Rechtsprechung, hat das Völkerrecht immer Vorrang vor der Hausordnung: Wenn wir die Party um 22 Uhr feiern wollen, kommt der Bundesrichter nicht mehr wie früher, wie 1973, und sagt: "Doch, doch, jetzt dürft ihr noch bis Mitternacht weiterfeiern." Wenn er noch käme, hätte es für mich auch keinen Handlungsbedarf gegeben.

Der Bedarf nach einem Gegenvorschlag entsteht aus meiner Sicht eben dadurch, dass sich das Bundesgericht von dieser Praxis verabschiedet hat – die ich notabene eine gute Praxis fand, weil sie im Einzelfall diesen Bruch der Hausordnung ermöglichte, aber im Generellen festgehalten hat, dass die Schweiz völkerrechtliche Verträge einhält. Hier sind wir meines Erachtens als Politiker gefordert. Wir müssen hinschauen, nicht wegschauen und dürfen Probleme nicht an das Bundesgericht delegieren. Es ist auch in der Schweiz die Verantwortung des Gesetzgebers, solche Kodifikationen vorzunehmen. Ich bin der Meinung, wenn wir ein politisches Problem erkennen, dann ist es in unserem Staatswesen unsere Aufgabe, einen Lösungsvorschlag zu unterbreiten.

Ich argumentiere, das möchte ich hier offenlegen, überhaupt nicht taktisch. Ich schaue nicht das Abstimmungsergebnis an und überlege, wie die Initiative dann besser bekämpft werden kann. Da können Sie mir durchaus einen Vorwurf machen. Ich schaue das Problem als Staatsbürger und als Ständerat an und bin der Überzeugung, dass wir mit dem Gegenvorschlag hier eine Lösung bieten, die von der Mehrheit, welche die Initiative ablehnt, nicht anerkannt wird. Die Annahme der Initiative ist für mich aber auch keine Lösung des Problems.

Es ist auch interessant, wie sich ein solcher Vorschlag im internationalen Rechtsvergleich einbetten würde. Wir wären da nicht so allein. Herr Kollege Jositsch hat zu Recht darauf hingewiesen, dass die Schweiz ein vitales Interesse daran hat, völkerrechtliche Verträge eingehen zu können und als valabler Vertragspartner wahrgenommen zu werden. Damit stimme ich völlig überein. Aber es gibt beispielsweise auch in den USA eine Rechtsprechung des Supreme Court – er wurde vorhin gerade zitiert – auf Stufe Bundesgesetze, die neueren Datums sind, wonach völkerrechtliche Verträge vorgehen. Wir sehen das auch in anderen Staaten, die solche Zwischenlösungen haben. In diesem Sinne, glaube ich eben, ist der Gegenvorschlag nicht eine Antwort auf die "fremden Richter". Im Gegenteil: Es geht mir um das innerstaatliche Recht, auch um die Gewaltenteilung, um die Aufteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative. Ich möchte nicht, dass die Judikative in Zukunft immer entscheidet, dass völkerrechtliche Verträge in jedem Fall Vorrang haben, und dass der Gesetzgeber nicht in Einzelfällen – das ist der grosse Unterschied – eine abweichende Position beschliessen kann. Insoweit ist das Erodieren der Schubert-Praxis aus meiner Sicht die Begründung, warum



die Kommissionsminderheit einen Gegenvorschlag eingebracht hat: weil sie eben ein Problem erkannt hat, das von unseren Vorgängerinnen und Vorgängern damals in der Verfassungsdiskussion so nicht gelöst wurde, weil damals auch noch von einer anderen Auffassung von Rechtsprechung ausgegangen wurde.

Ich bitte Sie deshalb, hier losgelöst von den taktischen Gründen mit der Kommissionsminderheit zu stimmen und dem Gegenvorschlag zuzustimmen, jedoch die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

**Janiak** Claude (S, BL): Gemäss der Initiative, die wir heute beraten, sitzt der Feind – so schrieb Kathrin Alder am vergangenen Donnerstag in der "NZZ" – an der Allée des Droits de l'Homme in Strassburg und spricht Recht. Weil die Richter des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zunehmend die Souveränität unseres Landes bedrohten, bestehe angeblich Handlungsbedarf.

Meiner Meinung nach kann keine Rede davon sein, dass in der breiten Bevölkerung Missmut bzw. das Gefühl besteht, wir hätten es im Verhältnis zum Völkerrecht mit einem Problem zu tun, das uns Schweizerinnen und Schweizer tagtäglich umtreibt, beschäftigt und Probleme bereitet. Ich kann mich nicht erinnern, dass dieses Thema beim Sorgenbarometer je eine Rolle gespielt hätte. Herr Kollege Engler, die Tatsache, dass jemand eine Initiative eingereicht hat, ist für mich noch kein Beweis dafür, dass ein Problem besteht. Wir haben schon zahlreiche Initiativen hier in diesem Saal gehabt, die wir alle einhellig abgelehnt haben, weil wir eben nicht davon ausgingen, dass ein Problem besteht.

Es gibt eine breite Front gegen diese Initiative, und sie steht bereits. Die Wirtschaft ist dagegen. Die Wissenschaft ist dagegen. Diejenigen, die bei der Erarbeitung der Revision der Bundesverfassung vom 18. April 1999 dabei waren, erkennen keine verfassungsrechtliche Blackbox. Menschenrechtsaktivisten sind dagegen, die Zivilgesellschaft ist dagegen. Ich möchte den menschenrechtlichen Diskurs in den Vordergrund stellen, weil er für mein Staatsverständnis zentral ist, und ich möchte auf die Frage des Gegenentwurfes eingehen.

Die Schweiz ist den Menschenrechten verpflichtet. Sie darf für sich in Anspruch nehmen, ein Vorbild zu sein in einer Zeit, da diese auch in Mitgliedstaaten des Europarates zur Disposition stehen. Despoten unterschiedlicher Sorte hebeln sie tagtäglich aus. Wir sind überdies Depositarstaat der Genfer Konventionen, der essenziellen Komponente des humanitären Völkerrechts. Beginnen wir an den entsprechenden Garantien zu ritzen, dann haben wir ein Problem.

Bezüglich der Schweiz hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in wenigen Fällen eine Verletzung der EMRK festgestellt. In rund 1,6 Prozent aller Fälle soll das gemäss den Unterlagen, die wir erhalten haben, der Fall gewesen sein. Natürlich gibt es auch Urteile des Gerichtshofes, die nicht oder nur schwer nachvollziehbar sind. Als Anwalt habe ich die gleiche Erfahrung gemacht bei Urteilen des Bundesgerichtes, des kantonalen Obergerichtes und erstinstanzlicher Gerichte. Die juristische Literatur ist voll von Kritiken an Gerichtsurteilen aller Instanzen. Das ist juristischer Alltag. Es wäre mir aber nie in den Sinn gekommen, gleich das ganze Rechtssystem infrage zu stellen, weil ich über ein Urteil frustriert war. Zudem sind ja auch Bestrebungen im Gang, die erreichen wollen, dass der Gerichtshof sich um die wirklich elementaren Grundrechtsfragen kümmert und seine Kognition sicher nicht erweitert, sondern reduziert.

Die Schweiz ist, wie erwähnt, in Strassburg ganz selten unterlegen. Meist betraf das Verletzungen des Rechts von Individuen auf ein faires Verfahren. Ist es ein Affront, dass wir aus aktuellem Anlass eine klare gesetzliche Grundlage schaffen müssen für Observationen von Versicherten? Ich meine klar nein. Wir sind aufgerufen, Klarheit zu schaffen. Es ist eben nicht so, dass der Gerichtshof unter dem Titel der Menschenrechte Versicherungsbetrüger schützt, wie der Vater der Initiative, Herr Kollege Vogt, gestern in der "Basler Zeitung" schrieb. Der Gerichtshof hat lediglich eine explizite gesetzliche Grundlage für entsprechende Observationen verlangt. Wenn wir zurückblicken, stellen wir fest, dass Schweizer Bürgerinnen und Bürger der EMRK einige Errungenschaften verdanken, wenn es darum geht, sich gegen Behördenwillkür zur Wehr zu setzen. Das sollte doch ein Anliegen derer sein, die für sich reklamieren, die einzigen wirklichen Volksvertreter zu sein! Ein prominentes Beispiel ist die erst vor 40 Jahren – vor 40 Jahren! – eingeführte Rechtsweggarantie bei administrativen Versorgungen. Heute wird ja viel über die Kesb gelästert. Die heutigen Artikel 450ff. ZGB bzw. die ehemaligen Artikel 397a bis 397f ZGB, gestützt auf das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1978 über die fürsorgliche Freiheitsentziehung – das ist also noch nicht so lange her –, mussten eingeführt werden, weil die Schweiz verurteilt worden war, da Menschen bis in die Siebzigerjahre ohne richterliche Beurteilung "versenkt" werden konnten. Die Verdingkinder und die seither erfolgte Aufarbeitung eines dunklen Kapitels lassen grüssen.

Oder denken Sie an das heute unbestrittene Prinzip der Waffengleichheit im Strafverfahren, das aufgrund von Urteilen aus Strassburg erreicht werden konnte und das den einen oder die andere davor bewahrt hat, unschuldig verurteilt zu werden! Einen Frontalangriff auf die EMRK dürfen wir uns nicht leisten: Sie ist Garantin elementarer Rechte von

**AB 2018 S 184 / BO 2018 E 184**

Bürgerinnen und Bürgern und ist nicht zum Schutz staatlicher Organe da.

Ihre Kommission für Rechtsfragen hat sich intensiv mit der Initiative beschäftigt. Sie hat nicht nur die Initianten angehört, sondern auch eine prominente Auswahl von Vertretern aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Und wir haben uns in der Kommission auch detailliert mit der Frage befasst, ob der Initiative ein Gegenentwurf gegenübergestellt werden soll.

Ich habe bereits erwähnt, dass eine breite Front gegen die Initiative besteht. Eine breite Front besteht aber auch gegen einen Gegenentwurf. Ich beschränke mich auf die Ausführungen von zwei Vertretern der Wissenschaft, zum einen auf meinen Vorgänger als Ständerat meines Kantons, den ehemaligen Ständerat und Ständeratspräsidenten René Rhinow, zum andern auf Professor Bernhard Ehrenzeller, der sich im Vorfeld der Beratungen einen Gegenentwurf hatte vorstellen können.

René Rhinow hat uns noch einmal in Erinnerung gerufen, wie es 1999 zur aktuellen Fassung von Artikel 5 Absatz 4 der Bundesverfassung gekommen ist. Der damals neu eingeführte Absatz 4, wonach Bund und Kantone das Völkerrecht zu beachten haben, sollte nach einhelliger Auffassung die vorherige Praxis, also die vorher während Jahrzehnten entwickelte Praxis von Parlament, Bundesrat und Bundesgericht, in einer Kurzfassung zum Ausdruck bringen. "Beachten" heisst im positiven Sinn, dass das Völkerrecht bei Konflikten grundsätzlich vorgehen soll, dass aber die Schubert-Praxis weitergeführt werden kann. Im negativen Sinn heisst es, dass in der Verfassung keine fixen Vorrangregeln aufgestellt werden, ausser zum Vorrang des zwingenden Völkerrechts. Offene und umstrittene Fragen sollen nicht durch zusätzliche Verfassungsnormen beantwortet werden, sondern weiterhin der Praxis überantwortet werden können.

Professor Ehrenzeller, der, wie ich bereits gesagt habe, schon im Vorfeld unserer Debatte öffentlich erklärt hatte, dass er sich vorstellen könne, dass man einen Gegenentwurf mache, ist zusammenfassend zum Schluss gekommen, dass "weit überwiegende Gründe" für die heutige Lösung sprechen: "Es ist staatspolitisch klug, den rechtsetzenden und den rechtsanwendenden Behörden den ihnen aufgrund ihrer Funktion zustehenden Spielraum für eine pragmatische Interessenabwägung, für differenzierende Lösungen im spannungsreichen und komplexen Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht zu belassen. Wir sind damit in den wenigen Konfliktfällen im Ergebnis nicht schlecht gefahren."

Nur noch ein paar Worte zum Gegenentwurf, der eben auch problematisch ist: Er wirft heikle Auslegungsfragen auf. Was heisst "Völkerrecht"? Für die Schweiz sind vor allem Verträge relevant. Bedeutet also "Abweichung" eine Kompetenz zu Vertragsverletzungen mit allen völkerrechtlichen Konsequenzen? Sind auch die Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte gemeint und auch die Schiedsgerichte gemäss den von der Schweiz angenommenen Verträgen? Wenn sich das Völkerrecht weiterentwickelt, bezieht sich die Abweichung nur auf den Stichtag der ausdrücklichen Abweichung oder auf eine noch unbekannte Rechtslage? Was gehört zu den Menschenrechten? Was bedeutet "ausnahmsweise", was heisst "ausdrücklich"?

Die Einführung einer Abweichungskompetenz durch eine Teilrevision der Verfassung erhält ein besonderes politisches Gewicht. Es wäre ein Signal nach aussen, dass die Schweiz nicht unbedingt gewillt ist, die Vertragstreue hochzuhalten. Für die Schweiz ist die internationale Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit aber von herausragender Bedeutung, gerade auch im wirtschaftlichen Sektor.

Schlussendlich kann man sich fragen: Was ändert sich eigentlich mit dem Gegenentwurf gegenüber heute? Und würde dieser Gegenentwurf dazu führen, dass die Initiative zurückgezogen würde? Ich bin überzeugt, dass sie nicht zurückgezogen würde, weil sich eben gegenüber heute gar nicht sehr viel änderte. Der Gegenentwurf besagt: Der Gesetzgeber erhält eine normative Carte blanche zur völkerrechtswidrigen Legiferierung; die hat er ja eigentlich heute schon. Der Rechtsanwender ist grundsätzlich an Völkerrecht gebunden; auch das entspricht eigentlich der geltenden Rechtslage. Dem Rechtsanwender wird ausnahmsweise ein Vorrang des Landesrechts im Einzelfall vorgeschrieben, wenn er zum Schluss kommt, eine Abweichung durch das Parlament erfülle die Kautelen nach Artikel 190 Absatz 2, was gegenüber dem aktuellen Rechtszustand eher eine Abschwächung der Schubert-Praxis sein dürfte. Die Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichtes im Bereich der Menschenrechte wird verfassungsrechtlich bestätigt. Das ist auch nichts Neues. Ich kann mir nicht vorstellen, dass die Initiative aufgrund dieses Gegenentwurfes zurückgezogen würde.

Aber am Schluss geht es mir gleich wie Herrn Kollege Vonlanthen. Es stellt sich die Frage, ob eine für Laien schwerverständliche Verfassungsänderung, die heikle Auslegungsfragen aufwirft und die am geltenden Rechtszustand kaum etwas ändert, den politischen Aufwand rechtfertigt. Ich wünsche auch allen viel Vergnügen, die diese Auslegungsfragen dann auf einem Podium erklären müssen. Ich kann mir auch ein paar Landbeizen vorstellen, wo ich das machen müsste. Dieses Vergnügen möchte ich mir eigentlich ersparen.

Insgesamt stelle ich fest: Ich sehe keinen Handlungsbedarf, und ich glaube, dass der Gegenentwurf auch



taktisch falsch ist. Es gibt eine Front gegen diese Initiative. Sie ist breit. Sollen wir jetzt diese Front schwächen? Tun Sie das bitte nicht, empfehlen Sie die Initiative zur Ablehnung, und treten Sie nicht auf den Gegenentwurf ein!

**Bischofberger** Ivo (C, AI): Als Nichtkommissionsmitglied will ich mich speziell auf einen Aspekt konzentrieren, nämlich darauf, dass sowohl inhaltlich wie politisch ein Gegenvorschlag nur dann wirklich Sinn macht, wenn im Verlauf der parlamentarischen Beratungen seitens der Initianten signalisiert wird, dass die Initiative zurückgezogen wird. Warum?

Die Vertreter der Kommissionsminderheit haben auf die elementaren Fragen im Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht hingewiesen. Bei der Initiative und beim Gegenvorschlag geht es um die Frage, welcher Rang dem Völkerrecht, insbesondere eben einem völkerrechtlichen Vertrag, im Stufenbau des Landesrechts zukommt. Wichtig zu wissen scheint mir nun, dass auch im sogenannten monistischen System dem staatlichen Gesetzgeber das Recht zusteht, im Widerspruch zu einem Staatsvertrag zu legislieren. Freilich wird dadurch der entsprechende Staatsvertrag nicht – weder ganz noch teilweise – aufgehoben. Denn nach der Wiener Vertragskonvention darf sich ein Staat, der die Konvention unterzeichnet hat, und zu diesen Staaten gehört auch die Schweiz, nicht auf Landesrecht berufen, um einen abgeschlossenen völkerrechtlichen Vertrag, sei es ganz oder nur teilweise, nicht mehr zu erfüllen. In diesem Fall muss versucht werden, den Staatsvertrag entweder neu auszuhandeln oder allenfalls zu kündigen. Sollte dabei keine Kündigungsmöglichkeit bestehen, riskiert der Staat, schadenersatzpflichtig zu werden.

Die nun vielzitierte sogenannte Schubert-Praxis trägt genau dieser Rechtslage Rechnung. Und mit dem Gegenvorschlag will man ja nichts anderes erreichen, als diese Praxis auf Stufe der Bundesverfassung zu verankern. Ein internationaler Vergleich zeigt mir nun im Detail, dass diese Schubert-Praxis keineswegs quer in der Landschaft steht. In den USA zum Beispiel, welche sich ebenfalls zum Monismus bekennen, stehen völkerrechtliche Verträge gemäss Rechtsprechung des Supreme Court auf der Stufe von Bundesgesetzen. Entsprechend können spätere Bundesgesetze völkerrechtliche Verträge derogieren. In Frankreich, wo ebenfalls das System des Monismus gilt, haben zwar die aufgrund eines Gesetzes ratifizierten Staatsverträge einen höheren Rang als die Gesetze, aber nur unter der ausdrücklichen Voraussetzung, dass der völkerrechtliche Vertrag von den anderen Vertragsparteien angewendet werden wird. Hingegen darf aufgrund der republikanischen Rechtstradition eine Instanz den in Volksplebisziten angenommenen Beschlüssen die Anwendung nicht versagen.

Schliesslich gilt in anderen Ländern, in denen das System des Dualismus gilt – also zum Beispiel in Grossbritannien, in den nordischen Staaten, in Italien und Deutschland –, ohnehin, dass später erlassenes Landesrecht entgegenstehendem Völkerrecht, insbesondere völkerrechtlichen Verträgen,

#### AB 2018 S 185 / BO 2018 E 185

vorgeht. Die Umwandlung von Völkerrecht in Landesrecht erfolgt in diesen Staaten meistens im Rahmen eines Gesetzes, und dabei versteht sich eben von selbst, dass später erlassene Gesetze dem transformierten Völkerrecht vorgehen bzw. vorgehen können. Meines Erachtens ergibt sich somit, dass mit dem Gegenvorschlag nur etwas in die Verfassung aufgenommen würde, was in anderen Staaten eigentlich eine Selbstverständlichkeit darstellt.

Bemerkenswert – und darauf wurde bereits hingewiesen – ist in diesem Zusammenhang eben auch, dass der Bundesrat in seinem umfassenden Bericht vom 5. März 2010 über das Verhältnis von Völkerrecht zu Landesrecht immer wieder die vom Bundesgericht entwickelte Schubert-Praxis als taugliches Kriterium für die Rangordnung zwischen Völkerrecht und Landesrecht bezeichnet hat. Im Kapitel "Übersicht" dieses Berichtes schreibt der Bundesrat wörtlich: "Der Umgang der Schweiz mit dem Völkerrecht bewegt sich im Rahmen dessen, was auch in anderen Staaten üblich ist. Dies gilt insbesondere für die sogenannte Schubert-Praxis." Schliesslich stellt sich nun die Frage, ob es sinnvoll oder geradezu erforderlich sei, die Schubert-Praxis auf Verfassungsstufe festzuschreiben. Im gleichen Kapitel des soeben erwähnten Berichtes vom März 2010 hat der Bundesrat zwar ausgeführt: "Eine Festschreibung der Schubert-Praxis würde es dem Bundesgericht verwehren, auch inskünftig im konkreten Anwendungsfall aufgrund einer sorgfältigen Güterabwägung zu entscheiden und die Schubert-Praxis dabei allenfalls weiterzuentwickeln." Heute – Herr Martin Schmid hat darauf hingewiesen – stehen wir aber vor der Situation, feststellen zu müssen, dass das Bundesgericht, und zwar vor allem die II. öffentlich-rechtliche Abteilung, eben diese Schubert-Praxis sukzessive ausgehöhlt hat und offensichtlich zur Tendenz neigt, dem Völkerrecht immer Vorrang vor dem Landesrecht zu geben. Der Gegenvorschlag nun trägt der Praxis des Bundesgerichtes insofern Rechnung, als klar zum Ausdruck kommt, dass der Vorrang des Landesrechts nur dann gilt, wenn einerseits der Verfassung- oder Gesetzgeber ausnahmsweise und ausdrück-





lich vom Völkerrecht abweicht und andererseits die Bestimmung des Völkerrechts nicht mit dem Schutz der Menschenrechte vereinbar ist oder ihm nicht dient.

Daher bitte ich Sie, mit Blick auf meine einleitenden Worte und die Tatsache, dass wir hier in diesem Geschäft als Erstrat agieren, der Minderheit zuzustimmen.

**Luginbühl** Werner (BD, BE): Wenn man die Entwicklung in den letzten Jahren etwas beobachtet, stellt man fest: Es werden vermehrt Initiativen lanciert, die im Widerspruch zum Völkerrecht stehen. Anschliessend wird lautstark der Einfluss fremder Richter beklagt, und man hat Gründe, eine weitere Volksinitiative zu lancieren: "Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungs-Initiative)". Mit dem gewählten Titel wird der Eindruck erweckt, Schweizer Recht liesse sich auch in allen internationalen Beziehungen durchsetzen und man könne ein für alle Mal Klarheit schaffen. Beides ist falsch. Die Initiative verspricht Klarheit, bewirkt aber das Gegenteil. Die Botschaft des Bundesrates listet die Unklarheiten eindrücklich auf. Einen wesentlichen Teil dieser Unklarheiten müsste das Bundesgericht beseitigen, und das ist schon etwas paradox: Ein Bundesgerichtsurteil veranlasst die Initianten, die Selbstbestimmungs-Initiative zu lancieren; die Initiative ist dann aber derart unklar, dass sie letztlich wieder durch das Bundesgericht präzisiert werden müsste. Der Aufschrei wird dann gross sein, wenn das Bundesgericht in einer Art präzisiert, die den Initianten nicht passt. Aber das ist ja wohl Teil des Plans. Man kann dann regelmässig gegen die Institution Bundesgericht schiessen.

Die Initianten stören sich offenbar vor allem an der EMRK bzw. an gewissen Urteilen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte. Man hat von den Initianten bisher aber keine klare Antwort auf die Frage erhalten, ob nach der Annahme der Selbstbestimmungs-Initiative die EMRK gekündigt werden muss. Soll die EMRK gekündigt werden, könnte dies mit einer expliziten Initiative gefordert werden. Mit der Selbstbestimmungs-Initiative stochern wir aber weiterhin im Nebel, und Volk und Stände wissen nicht, worauf sie sich mit einem Ja letztendlich einlassen würden.

Unser Gewaltenteilungssystem mit Legislative, Exekutive und Judikative bewährt sich seit der Gründung des Bundesstaates. Es sorgt für klare Regeln und weist den verschiedenen Akteuren jeweils klar definierte Rollen zu. Es sorgt für eine ausgeklügelte Balance der Macht und verhindert Machtkonzentration. Das funktioniert so lange gut, wie akzeptiert wird, dass die verschiedenen Akteure jeweils unterschiedliche Rollen innehaben und diese Rollen möglichst unabhängig ausüben können.

In der jüngeren Geschichte des Bundesstaates wurden Elemente dieses Systems vermehrt angegriffen. Die völkerrechtswidrigen Initiativen habe ich erwähnt. Das Verhältnismässigkeitsprinzip wurde mit verschiedenen Initiativen torpediert. Die Integrität und die Kompetenz von Richterinnen und Richtern werden mit schöner Regelmässigkeit in Zweifel gezogen. Das sind Angriffe, welche der Glaubwürdigkeit unseres Staatswesens nicht förderlich sind.

Als offene und weltweit verwobene Volkswirtschaft ist die Schweiz auf ein funktionierendes, auf stabilen vertraglichen Beziehungen beruhendes Verhältnis mit Partnern auf der ganzen Welt angewiesen. Die USA oder China mögen auch auf dem Weg der Machtpolitik einiges erreichen. Die Schweiz als kleines Land hingegen ist auf den Schutz vor Machtpolitik und daher auf das Recht als einziges mögliches und wirksames Instrument angewiesen. Seit jeher hat sich die Schweiz als Kleinstaat deshalb für die Einhaltung des internationalen Rechts eingesetzt. Dank einer Vielzahl von verbindlichen internationalen Abkommen kann sie ihre Interessen einigermaßen erfolgreich wahren und Verpflichtungen ihrer Vertragspartner einfordern. Die Initiative destabilisiert die rechtliche Rahmenordnung, schadet der Wirtschaft und schwächt die Schweiz auf dem internationalen Parkett empfindlich. Sie ist daher abzulehnen.

Das Gleiche gilt nach meiner Auffassung auch für den Gegenentwurf. Ein direkter Gegenentwurf sollte inhaltlich wesentliche Anliegen der Initiative aufgreifen. Weil aber die Initiative schon von ihrem Ansatz her nicht unterstützt werden kann, ist die Unterbreitung eines Gegenentwurfes widersprüchlich. Im Abstimmungskampf würde es, das wurde bereits von verschiedenen Votanten erwähnt, kaum möglich sein, den Unterschied zwischen der Initiative und dem Gegenentwurf zu erklären. Ein Rückzug der Initiative ist nach meiner Auffassung illusorisch. Wenn die Initianten taktische Meister sind, können wir taktische Überlegungen nicht ausblenden.

Eine Bemerkung zum Schluss: Ursprünglich hat man ja wohl gehofft, mit dieser Initiative die Personenfreizügigkeit wegzukriegen. In der Zwischenzeit hat man festgestellt, dass dies nicht möglich ist. Darum hat man ja inzwischen die Kündigungs-Initiative lanciert. Damit ist auch klar, dass die Initiative, über die wir heute sprechen, eigentlich nutzlos ist. Unnütze Initiativen könnte man auch zurückziehen. Das würde dann allerdings nicht ins Spiel passen. Die Chance, die Initiative im Wahljahr als Überbrückungslösung zu bewirtschaften, wollen sich die Initianten keinesfalls entgehen lassen. Ob das dem Land nützt oder schadet, braucht einen ja nicht zu kümmern.



**Föhn Peter (V, SZ):** Es ist höchst interessant, dass mein Vorredner alles über die Initianten weiss oder zumindest zu wissen glaubt. Ich sage Ihnen einfach noch ganz kurz dazu: Für die Initianten ist nichts, und zwar gar nichts illusorisch. Leider wird hier im Saal die Geschichte, insbesondere die Schweizer Geschichte, vergessen oder gar ausgeblendet. Einzig Kollege Martin Schmid hat ein paar Jahre zurückgeschaut. Denn heute sprechen und entscheiden wir über einen Teil des Erbes, welches wir von unseren Vorfahren übernehmen durften.

Ja, die Eidgenossen haben gekämpft, die Eidgenossen sind sogar in den Krieg gezogen, damit sie sich von den Unterwerfungen loslösen konnten, sich vom Unterwerferteum befreien konnten. Sie wollten schon damals selbst bestimmen, wollten das Zepter selber führen, die Zügel in die eigenen Hände nehmen. Für diese Selbstbestimmung haben unsere

AB 2018 S 186 / BO 2018 E 186

Vorfahren, haben die Eidgenossen sehr, sehr hart gekämpft. Heute gilt noch: Die Schweizerin, der Schweizer wird nicht geboren, um sich zu unterwerfen, um sich unterwürfig zu zeigen, um sich unterwürfig zu geben. Die Schweizerin, der Schweizer will das Schicksal selber in die Hand nehmen, will selbst bestimmen können, denn kaum jemand will sich fremdbestimmen lassen. Diese Selbstbestimmung ist ein Erbe, ein sehr gutes Erbe unserer Vorfahren. Sie haben das eindrücklich vorgelebt. Dieses Erbe möchte ich weiterleben, weitergeben, aber auch vorleben, auch hier und heute in diesem Saal.

Diese Volksinitiative, die sogenannte Selbstbestimmungs-Initiative, will ja gar nichts anderes als den Grundsatz in der Verfassung, dass hierzulande schweizerisches Recht gegenüber internationalem Recht Vorrang hat, eigentlich eine Selbstverständlichkeit. Bei der Selbstbestimmungs-Initiative geht es um einen ganz einfachen Grundsatz: In der Schweiz soll Schweizer Recht gelten – Punkt! Wenn wir in Volksabstimmungen über Verfassungs- und Gesetzesänderungen befinden, sollten wir davon ausgehen können, dass diese Entscheide auch Gültigkeit haben. Diese Initiative sichert und stärkt die demokratischen Mitbestimmungsrechte. Wir haben doch eine direkte Demokratie! Aber seit einigen Jahren kommt es immer häufiger vor, dass wir davon ausgehen müssen, dass gewisse Entscheide nicht umgesetzt werden. Weshalb? Nur weil Bundesrat und Parlament eventuelle Spannungsfelder in Bezug auf internationales Recht oder internationale Verträge vermeiden wollen. Diese unkritische Haltung gegenüber internationalem Recht ist für mich völlig unverständlich.

Es wurde heute viel über die Bedeutung dieser Initiative im internationalen Kontext referiert. Ich glaube, gerade als Ständesvertreter müssen wir auch einmal die nationale Bedeutung anschauen. Unser Land zeichnet sich nämlich durch eine föderalistische Struktur aus. Die Stimmbürger verfügen über Mitbestimmungsrechte wie in keinem anderen Land, und die Kantone haben als Gliedstaaten ebenfalls eine sehr starke Stellung. Gerade das Gewicht des Ständerates ist ebenfalls eine schweizerische Besonderheit. Dieses System gewährleistet einen Schutz von Minderheiten, wie ihn kein anderes Land kennt. Nur so ist es möglich, dass 26 Kantone, vier Landessprachen und unzählige Kulturen freundlich in dieser Willensnation zusammenleben. Darauf dürfen wir stolz sein.

Die Selbstbestimmungs-Initiative schützt diese Besonderheiten und damit auch die Minderheiten. Denn unser Verfassungssystem, das auch auf kleine Kantone sowie sprachliche und kulturelle Minderheiten Rücksicht nimmt, wird zusehends ausgehebelt, wenn immer öfter internationale Abkommen Vorrang haben. Unser direktdemokratisches System sieht verschiedenste Möglichkeiten vor, damit sich Minderheiten auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene einbringen können. Dieser Schutz von Minderheiten scheint verlorenzugehen, wenn unsere Bundesverfassung immer mehr ausgehöhlt wird und internationalen Bestimmungen weichen muss.

Leider muss ich feststellen, auch aus wirtschaftlicher Sicht, dass auch weitere erfolgreiche Schweizer Prinzipien immer mehr und öfter über Bord geworfen werden. Vielfach höre ich, dass wir vom Völkerrecht sehr stark profitieren oder dass eben diese internationalen Rechte unseren Unternehmen den Marktzugang in der ganzen Welt geben und garantieren und öffnen und damit Garant der Stabilität und des Wohlstands unseres Landes sind. Faktum ist doch, dass der Wohlstand der Schweiz auf unserer liberalen Rechtsordnung und unserem Staatswesen basiert, das dem Einzelnen eine grosse Selbstverantwortung und viel Freiheit lässt. Der Wohlstand der Schweiz ist darum so stabil, weil wir einen verhältnismässig freien Arbeitsmarkt und verhältnismässig wenig Bürokratie haben, vor allem aber auch, weil wir nicht von einigen wenigen Grosskonzernen oder gar einer Zentralregierung in Bern abhängen. Das Rückgrat der Schweizer Wirtschaft sind die Gewerbebetriebe, die KMU. Diese Vorteile setzen wir mehr und mehr aufs Spiel, wenn immer mehr internationales Recht übernommen wird, welches ganz anderen Rechtsvorstellungen entstammt und auch entspricht.

Unsere Aufgabe muss es sein, den schweizerischen Wohlstand zu stärken. Wir müssen schauen, dass die Stärken und Vorteile der Schweiz erhalten bleiben, damit wir uns nicht mit anderen Ländern nach unten nivell-



lieren.

Es ist noch zu sagen, das möchte ich als Unternehmer betonen, dass die Freihandelsabkommen, die die Schweiz mit anderen Ländern abgeschlossen hat oder in Zukunft abschliessen wird, nie im Widerspruch zu unserer marktwirtschaftlich orientierten Bundesverfassung stehen, sondern klar mit ihr im Einklang sind.

Ich äussere mich noch kurz zum Gegenvorschlag: Es wurde jetzt viel darüber gesprochen, und ich danke dafür, dass er beantragt wird. Das heisst für mich also ganz klar – und das haben einige auch moniert -: Es besteht Handlungsbedarf; der Handlungsbedarf wird bejaht. Ich frage Herrn Caroni diesbezüglich: Sind Sie bereit, mit dem Zweirat, d. h. dem Nationalrat, und den Initianten eventuelle Anpassungen betreffend diesen Gegenvorschlag zu besprechen? Oder anders gesagt: Sind Sie bereit, eventuelle Anpassungen zuzulassen respektive vorzunehmen? Ich wäre überzeugt, dass wir Volk und Ständen so eine noch vernünftige, eventuell noch bessere Lösung bezüglich Selbstbestimmung vorlegen könnten.

Ein weiteres Ziel könnten wir noch erreichen. Ich komme halt wieder einmal mit meinem Lieblingswort: "Bürokratieabbau". Wenn internationales Recht definitiv über unser Schweizer Recht gestellt werden sollte, wie es heute gang und gäbe ist, ist dieser Abbau mehrheitlich infrage zu stellen. Ja, Bürokratieabbau könnte gar zu einem Unwort verkommen, weil eben gar nicht stimmt, was viele hier drin immer und immer wieder versprechen. Es gibt also mindestens tausend Gründe, dieser Initiative zuzustimmen.

Jetzt muss ich schon noch auf einige Voten eingehen. Man hat gesagt, es sei eine schwerverständliche Verfassungsänderung, der Text sei konfus und widersprüchlich, es sei eine verantwortungslose Initiative, sie schade dem guten Ruf der Schweiz, mit verheerenden Folgen, sie sei wirtschaftsfeindlich usw. Das sind die gleichen Floskeln, die man schon x-fach gehört hat und die in die ganze Schweiz hinausposaunt wurden. Das begann bei der EWR-Abstimmung und ging weiter bei den Abstimmungen zur Personenfreizügigkeit. Ich könnte da noch viele Abstimmungen aufzählen. Wo wären wir, wenn dem so wäre, wenn all das eingetroffen wäre, was damals und immer wieder proklamiert wurde? Wir wären heute ganz sicher oder schon längst das Armenhaus Europas. Tatsache ist: Die Wirtschaft – und ich spreche hier als Unternehmer – kann und wird weiterhin vernetzt bleiben.

Herr Jositsch behauptet kühn, es gäbe keine Konflikte. Es gibt wohl keinen Krieg, aber laut Meinung der Initianten gibt es Konflikte, unter anderem betreffend Personenfreizügigkeit und Masseneinwanderung. Die Initianten sind nicht zufrieden und stören sich an der Praxis, an der Umsetzung. Es könnten natürlich in absehbarer Zeit auch grössere und vernichtendere Konflikte heraufbeschworen werden.

Mit dieser Initiative wünsche ich mir einzig die Rückgewinnung der Selbstbestimmung. Dafür will ich jedoch keinen Krieg führen. Ich will aber hier, in diesem Saal, dafür kämpfen, so gut es geht. Ich werde mich dann auch bei der Abstimmung dafür einsetzen und kämpfen – kämpfen für die Selbstbestimmung, kämpfen für die Unabhängigkeit, kämpfen für die Eigenständigkeit, wie es unsere Väter und Vorfahren auch getan haben. Dazu fühle ich mich verpflichtet. Und Sie?

Die Initianten wollen ja nichts anderes – das steht wortwörtlich im Text -: "Die Bundesverfassung ist die oberste Rechtsquelle der Schweizerischen Eidgenossenschaft." Dann steht weiter: "Bund und Kantone beachten das Völkerrecht." Und in Artikel 56a: "Bund und Kantone gehen keine völkerrechtlichen Verpflichtungen ein, die der Bundesverfassung widersprechen." Das steht im Initiativtext. Ich weiss nicht, was man hier nicht umsetzen könnte oder wen man damit vor den Kopf stossen würde.

Ich bitte Sie dringendst, der Minderheit II (Minder) zu folgen, das heisst, die Initiative zur Annahme zu empfehlen – ob mit oder ohne Gegenvorschlag, ist sehr wahrscheinlich nicht so entscheidend.

AB 2018 S 187 / BO 2018 E 187

**Hösli Werner (V, GL):** Wer sich nicht stets erneuert, ist, so die Aussagen all der selbsternannten und kompetenten Trendsetter, ein Auslaufmodell. Diese Entwicklungstendenz zeichnet sich auch bei Führungsmodellen ab, und zwar – da sind wir uns wohl einig – nicht nur zum Guten. Man kann nämlich so viel entwickeln, wie man will: Führungspersonen sollten hohe persönliche und soziale Kompetenzen haben. Es gibt also Fakten, die sich auch bei Entwicklungen nicht verändern.

Sie fragen sich jetzt wahrscheinlich, was dies mit dieser Selbstbestimmungs-Initiative zu tun hat. Ich will es Ihnen sagen: Auch das Recht wird immer mehr entwickelt. Man wendet es nicht nur einfach an, wie man das eigentlich erwarten würde. Nein, es ist ein Tummelfeld von Weltanschauungen, Interpretationskreativität und Entwicklungsmoderne geworden. Rechtsgelehrte sind halt auch nur Menschen. Dass sich somit nicht alle der selbstlosen Rechtsprechung und alleinig der Gerechtigkeit verpflichtet fühlen, ist schon damit begründet. Recht und gerecht werden wohl auch deshalb nie das Gleiche sein.

Mit diesen sogenannten Rechtsentwicklungen bewegen wir uns manchmal vom ursprünglichen Verständnis



des Verfassung- und des Gesetzgebers weg. Es ist eine ganz grundsätzliche Problematik, dass eigene Ideologien und definierte Methodiken in der Rechtsanwendung einen zu grossen Einfluss haben. Bei Weitem nicht alle Rechtsprechenden sehen ihre Berufung in der oft auch langweiligen und abgesteckten Alltagsanwendung des Rechts. Wohl auch deshalb ist heutzutage ein Grossteil des Volkes über gewisse Urteile nur noch bass erstaunt.

Solche Überraschungen bei Urteilen werden dann eben mit der Rechtsentwicklung oder mit internationalen Rechtsgrundsätzen begründet. Gerade auch im Bereich der Menschenrechte hat dies dann den Charakter neuer formeller Rechtsetzung, weil das ursprüngliche Verständnis der Rechtsgebung im Urteil nicht mehr genügend Berücksichtigung findet. Es wäre, wie gesagt, ein kapitaler Fehler zu meinen, Rechtsgelehrte seien gerechtere Menschen als wir Normalbürger, nur weil sie manchmal aus einem A ein U machen können respektive den Mut haben, es zu versuchen.

Doch die Macht des Volkes ist in unserem System Schweiz Garant dafür, dass eine ungewünschte Rechtsinterpretation durch den Verfassung- und den Gesetzgeber wieder korrigiert werden kann. Falls nötig, nimmt das Volk das Heft selber in die Hand. Da braucht es nicht einmal immer Abstimmungen. Was allein Referendumsandrohungen und die Einreichung von Initiativen schon erreicht haben, ist doch sehr wesentlich. Aber dafür muss die Macht beim Volk bleiben. Dies ist auch für den internen Zusammenhalt existenziell wichtig.

Wenn jedoch, wie es heute geschieht, immer mehr die Rechtspraxis internationaler Organisationen, Behörden und Gerichte den Souverän in unserem Land, eben das Volk, fast systematisch und teils in machtergreifender Art und Weise aushebelt, sollten uns Schweizerinnen und Schweizern sämtliche Alarmglocken läuten – dies ganz unabhängig von der persönlichen Wertung, ob dadurch die eigene Ansicht besser oder schlechter abgebildet wird.

Dass wir als sogenannte hohe Politik diese starke Einflussnahme zu unkritisch zur Kenntnis nehmen, ist für mich sehr erstaunlich und, ich meine, unseres Systems nicht würdig. Auch ist es per se ein Misstrauensvotum gegenüber dem Schweizervolk, dem man anscheinend plötzlich nicht mehr zutraut, eine Rechtsordnung zu bestimmen, welche die Menschenrechte gebührend berücksichtigt. Dieses Misstrauen gegenüber unserem Souverän ist für mich aufgrund der humanitären Vergangenheit unseres Landes eine dunkle Stunde unserer Demokratie.

Mein Fazit: Bei der Rechtsprechung hat sich die Rechtsinterpretation respektive die Rechtsentwicklung zu stark vom Leben entfernt. Es ist eine technokratische Welt geworden, in der oft nicht mehr die Logik des Alltags, die Werte des sicheren und freien Zusammenlebens und unsere Bundesverfassung im Mittelpunkt stehen, sondern in der die intellektuelle Abgehobenheit fast schon System hat. Ich muss Ihnen sagen: Die heutige Debatte hat diesen Eindruck nicht entkräftet. Er wurde mir bestätigt, um nicht zu sagen, er wurde bestärkt. Aber das ist, wie gesagt, nicht allzu schlimm, solange wir unsere Rechtsordnung ausser dem zwingenden Völkerrecht selber bestimmen können und nicht zentralistisches Recht internationaler Verbände und Verbünde übernehmen müssen. Denn dann kann das Volk – wie schon in der Vergangenheit – jederzeit die nötigen Korrekturen vornehmen. Es ist für mich wichtig, dass dies so bleibt, gerade auch für die Stärke und den Zusammenhalt der Schweiz.

Ich bitte Sie, diese Initiative zu unterstützen. Es gibt für mich in unserer direktdemokratischen Staatsordnung Werte, die nicht verhandelbar sind, auch nicht für vermeintliche Vorteile in anderen Bereichen.

**Kuprecht** Alex (V, SZ): Ich bin ja nicht gerade als derjenige bekannt, der in diesem Rat zu jedem Thema und insbesondere zu hochkomplexen juristischen Themen das Wort ergreift. Bei der Behandlung dieser Volksinitiative bin ich jedoch zur Überzeugung gekommen, dass ich mich äussern und auf die generellen Bedenken vieler Menschen in diesem Land und deren Auswirkungen auf die staatspolitische Stimmung in unserem Land hinweisen muss.

Die Schweiz ist in Bezug auf die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte der Bevölkerung auf diesem Planeten wohl einzigartig. Welcher Staat kennt in dieser ausgeprägten Form diese direkten Einflussmöglichkeiten durch das Initiativ- und das Referendumsrecht auf das Staatsgeschehen, und zwar auf allen Staatsebenen? Als Souverän wacht das Volk sozusagen über die Legislative und die Exekutive. Es besitzt in den wichtigsten Bereichen das Recht, ein vom Bundesrat und von seiner Verwaltung erarbeitetes und vom Parlament verabschiedetes Gesetz mittels Referendum in seine definitive Entscheidungsgewalt zu bringen. Mit der Möglichkeit der Verfassungsinitiative besitzt das Volk gar das Recht und die Möglichkeit, praktisch Unmögliches möglich zu machen und als Grundlage in der Verfassung festzuschreiben. Das Parlament verabschiedet darauf das entsprechende Gesetz, welches bei Bedarf – bei ergriffenem Referendum – wieder dem Volk unterbreitet werden muss. So sieht es mindestens das 2. Kapitel unserer Bundesverfassung mit den Artikeln 138ff. vor.

In der jüngsten Vergangenheit ist dieses für unser Land so wichtige direktdemokratische Mitwirkungsrecht



des Volkes allerdings durch verschiedene Entscheide der staatlichen Hierarchien, von der Exekutive über die Legislative bis hin zur Judikative, arg in Mitleidenschaft gezogen worden. Betroffene Volksentscheide wurden, wenn überhaupt, nicht dem Volkswillen entsprechend oder dann nur halbherzig und widerwillig umgesetzt bzw. verwässert, oder wie es Kollege Jositsch am 7. Dezember des letzten Jahres in seinem eindrücklichen Votum bei der Diskussion zur Rasa-Initiative treffend zum Ausdruck brachte: Die nichtverfassungskonforme Umsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative soll durch die Annahme der Rasa-Initiative durch das Volk verfassungskonform gemacht werden.

Die Aufregung in weiten Kreisen der Bevölkerung wegen der praktischen Nichtumsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative war gross. Was ist geschehen? Demokratiepolitisch ist durch das Vorgehen des Parlamentes ein Bruch mit dem Entscheid des Souveräns erfolgt. Ist es politisch klug, so zu handeln, dass das Volk seine eigene Entscheidung nicht mehr wiedererkennt? Ist es klug, wenn die sogenannte politische Elite ein Gesetz so formuliert, dass es nur noch die Spezialisten unter den Juristen verstehen und sogar das Bundesgericht damit seine Mühe hat? Ist es klug, wenn unter dem Deckmantel der Wahrung des Völkerrechts die direkt-demokratischen Entscheide verklausuliert oder gar hintergangen werden? Was passiert längerfristig, wenn sich das Volk nicht mehr verstanden fühlt und deshalb immer noch radikaleren Volksinitiativen zustimmt? Immerhin sind ja die Texte durch die Bundeskanzlei überprüft und genehmigt worden.

Die Konsequenz eines solchen politischen Vorgehens durch den Bundesrat und das Parlament scheint klar zu sein: Die bereits wachsende Politikverdrossenheit, die heute schon spürbar ist, wird gewiss noch grösser werden, weil die Menschen das Gefühl haben, sie werden nicht mehr ernst genommen, und weil sie glauben, dass die da oben in Bern

**AB 2018 S 188 / BO 2018 E 188**

sowieso machen, was sie wollen. Eine derartige Entwicklung ist gefährlich. Sie schadet der direkten Demokratie gar in massivem Ausmass.

Die nun zur Diskussion stehende Volksinitiative nimmt ein Problem auf, das in ganz ähnlicher Weise mit dem soeben geschilderten Vorgehen im Zusammenhang steht. Es geht um die Frage, ob unsere Bundesverfassung die oberste Rechtsgrundlage sein soll, die dem nichtzwingenden Völkerrecht vorgeht, oder ob die Maxime gelten soll, wonach das nichtzwingende Völkerrecht über unser Landesrecht gestellt sei. Ausser Zweifel steht meines Erachtens, dass das zwingende Völkerrecht Vorrang gegenüber unserer Bundesverfassung hat und auch weiterhin haben soll – das steht überhaupt nicht zur Diskussion.

Thematisch regelt das Völkerrecht in erster Linie die Beziehungen zwischen den Staaten durch Staatsverträge, die allgemeinen Rechtsgrundsätze und das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht. Alt Ständeratspräsident Hansheiri Inderkum, ein hochgeschätzter und äusserst gewissenhafter Jurist und ehemaliger Ratskollege, formulierte in einem Mail in Bezug auf die Thematik "Völkerrecht und Landesrecht im Allgemeinen" unter anderem folgende Fragen: "Bei der Frage des Verhältnisses zwischen Völkerrecht und Landesrecht geht es ja im Wesentlichen um die Fragen: Ist Völkerrecht Bestandteil des Landesrechts, oder bildet es eine eigene Rechtsordnung? Ist Völkerrecht im Landesrecht unmittelbar anwendbar, oder bedarf es der Ausführungen im Landesrecht? Welche Rangordnung kommt dem Völkerrecht im Stufenbau des innerstaatlichen Rechts zu?"

In seiner Antwort zu diesen Fragen hält er fest, dass im System des Monismus das Landes- und Völkerrecht eine einheitliche Rechtsordnung bilde, was bedeutet, dass das Völkerrecht gleichermassen Bestandteil des Landesrechts bildet und nicht in einem speziellen Akt in dieses transformiert werden muss. Demgegenüber seien im System des Dualismus Völkerrecht und Landesrecht zwei verschiedene Rechtskreise. Das habe zur Folge, dass Völkerrecht in einem bestimmten Verfahren ins innerstaatliche Recht umgewandelt werden müsse. Im Weiteren stellt sich Hansheiri Inderkum die Frage, ob Völkerrecht in einem Gesetz näher ausgeführt werden müsse und/oder wie direkt das Völkerrecht oder ein völkerrechtlicher Vertrag anwendbar sei. Von Bedeutung sei zudem die Stufenordnung, also die Rangordnung. Er stellt sich also die Frage, welche Rangordnung dem Völkerrecht gegenüber dem Landesrecht zukommt.

Genau um diese Frage geht es bei der nun vorliegenden Initiative und beim Gegenvorschlag, also bei den Vorlagen 1 und 2. Im Grundsatz geht es also um die Frage der unabdingbaren Akzeptanz des zwingenden und des nichtzwingenden Völkerrechts. Was das zwingende Völkerrecht basierend auf der Rechtsnorm des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 anbetrifft, so sind wir uns wohl einig, dass von diesen Normen, die von den Staaten der internationalen Gemeinschaft angenommen wurden, nicht abgewichen werden kann, es sei denn, die internationale Staatengemeinschaft ändere diese Rechtsnormen. In Bezug auf die Schweiz mit ihrer direkten Demokratie bedeutet dies, dass Staatsverträge im Bereich des zwingenden Völkerrechts nicht in schweizerisches Recht überführt werden müssen und deshalb direkt anwendbar sind.

Welche Rangordnung nun dem nichtzwingenden Völkerrecht zukommt, scheint mir die schwierigere Frage



zu sein. Zu diesem Thema hat das Bundesgericht mit seinem grundlegenden Entscheid im Jahr 1973 – und die damaligen Bundesrichter waren weder dümmer noch gescheiter als jene von heute – die sogenannte Schubert-Praxis entwickelt, wonach der Gesetzgeber bewusst von einer staatsvertraglichen Verpflichtung abweichen und dem innerstaatlichen Recht den Vorzug geben kann. Das gilt für spätere Gesetze und Verfassungsnormen. Allerdings – das scheint mir konsequent zu sein – muss dann entweder der betroffene Staatsvertrag gekündigt bzw. neu ausgehandelt werden, oder es folgt die Frage der Schadenersatzpflicht. So sieht es zumindest Artikel 27 des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge vor. Diese Schubert-Praxis steht im Übrigen nicht einsam und mutterseelenallein in der Wüste: Auch die USA oder Frankreich kennen eine derartige Praxis. Aber auch in anderen Ländern, die den Dualismus kennen, so z. B. in Grossbritannien, den nordischen Staaten, Italien und Deutschland, gilt ohnehin, dass später erlassenes staatliches Recht entgegenstehendem Völkerrecht, insbesondere völkerrechtlichen Verträgen, vorgeht. Das ist interessant, wie ich meine.

Die neuere Praxis des Bundesgerichtes ist nun in ihrer Tendenz allerdings zusehends so geprägt, dass dem Völkerrecht generell der Vorrang vor dem innerstaatlichen Recht eingeräumt und zuerkannt wird. Das kann und darf meines Erachtens nicht sein. Denn eine derartige Praxis nimmt nicht Rücksicht auf ein Völkerrecht, das von sehr unterschiedlicher Bedeutung sein kann. Sie ist gefährlich für die innenpolitische Ruhe und Stabilität unseres Landes. Sie fördert den Verdross gegenüber der Politik und der Judikative und entfernt sich immer weiter weg vom grundlegenden und zentral wichtigen Staatsverständnis der Bevölkerung. Der Souverän verliert an Einfluss durch Einschränkung unserer verfassungsmässig garantierten Instrumente, und die damit verbundene direkte Demokratie wird unterlaufen.

Aus diesen nun dargelegten Überlegungen heraus bin ich zum Schluss gekommen, dass bei einer Ablehnung der vorliegenden Initiative durch unseren Rat, von der ich ausgehe, zumindest dem Minderheitsantrag auf einen Gegenvorschlag gemäss Vorlage 2 zugestimmt werden sollte. Dieser macht nicht nur Sinn, sondern erscheint geradezu erforderlich, um die bundesgerichtliche Praxis von 1973, wenn nötig mit bestimmten Ausnahmeregelungen, als klare Regel auf Verfassungsstufe fest zu verankern.

In diesem Sinne unterstütze ich eben den Minderheitsantrag Caroni und ersuche Sie gleichzeitig, dieser Minderheit zu folgen und den Antrag der Mehrheit abzulehnen.

Erlauben Sie mir eine Schlussbemerkung: Ein bisschen mehr "Switzerland first" wäre tatsächlich angebracht und würde dem Politverdross in unserem Land etwas entgegenwirken, was meines Erachtens auch bitter nötig wäre. Passen wir auf, dass künftig nicht nur das Völkerrecht über uns bestimmt und dass unsere Bestimmungen und unsere Meinungen nicht in den Hintergrund gedrängt werden. Fremdgesteuert zu werden entspricht nicht dem Staatsverständnis von Schweizerinnen und Schweizern mit ihren direktdemokratischen Einwirkungsrechten. Das Völkerrecht ist nicht unbedingt direkt, aber dafür auch nicht unbedingt demokratisch.

**Rechsteiner** Paul (S, SG): Nach den hurrapatriotischen Voten gewisser Vorredner möchte ich jetzt wieder einen Kontrapunkt setzen.

Innert weniger Jahre stehen wir nun zum dritten Mal vor der Auseinandersetzung mit einer Volksinitiative, welche die Grundlagen unserer Verfassung und unseres demokratischen Staates infrage stellt und angreift. Mit dieser Initiative tut man es stärker denn je zuvor. Die sogenannte Durchsetzungs-Initiative der SVP war ein erster Versuch, unsere Institutionen und die Menschenrechte auszuhebeln. Volk und Stände haben sie vor zwei Jahren klar verworfen. Der zweite Angriff auf einem etwas anderen Feld war die No-Billag-Initiative. Diese Initiative hatte das Ziel, die öffentlichen elektronischen Medien, das Schweizer Radio und Fernsehen, abzuschaffen. Der versuchte Anschlag auf die vierte Gewalt in unserer Demokratie ist – es ist nicht einmal zehn Tage her – an der Urne hochkant verworfen worden. Die sogenannte Selbstbestimmungs-Initiative ist der dritte und fundamentalste Angriff auf die Grundlagen unseres Staates. Er zielt direkt auf die Menschenrechte und die Basis der verfassungsmässigen Ordnung, konkret auf die Rolle der Richter oder, noch konkreter, auf die Rolle unserer Richter.

Die Schweiz ist, nach den Vereinigten Staaten, die zweitälteste Demokratie der Welt. Wie die USA verfügen wir über ein fein austariertes System von Institutionen, von sogenannten Checks and Balances, die, wie jene in den USA unter ihrem heutigen Präsidenten, die Bewährungsprobe unter Druck bestehen müssen. Dafür braucht es gerade in unserer Kammer, der Chambre de Réflexion, einen klaren Kopf dafür, was auf dem Spiel steht. Wir tragen, jetzt wie in der Vergangenheit,

AB 2018 S 189 / BO 2018 E 189

gerade in unübersichtlichen Zeiten eine besondere Verantwortung für die Institutionen, die unsere Demokratie tragen.





Das Verhältnis zum Völkerrecht und insbesondere zu den Menschenrechten ist eine der Kernfragen der Verfassung – nicht nur unserer Verfassung, aber auch unserer Verfassung. Genau das soll durch die neue SVP-Initiative nun infrage gestellt werden. Unsere bewährte Ordnung stellt in Artikel 190 der Bundesverfassung fest, dass die vom Parlament beschlossenen Gesetze für das Bundesgericht massgebend bleiben. Sie unterstehen ja auch dem Referendum. Dieser Vorrang der politischen Entscheide gilt aber nicht absolut. Artikel 190 der Bundesverfassung sagt gleichzeitig, dass auch das Völkerrecht massgebend ist. Diese Bestimmung verankert damit also auch den Vorrang der transnational garantierten Menschenrechte. Wir haben damit im Ergebnis in der Schweiz zwar auf der einen Seite eine eingeschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit, aber auf der anderen Seite eine umfassende Menschenrechtsgerichtsbarkeit.

Wer sich auf die Menschenrechte beruft, der kann sich damit nicht nur an die Organe der EMRK, sondern auch an unsere eigenen Gerichte wenden. Das ist gut so, und das soll und muss so bleiben. Die Menschenrechte, also die Rechte, die einem Menschen als Mensch, also qua seines Menschseins, zukommen, sind die wichtigste positive Errungenschaft der modernen Geschichte. Dass sie transnational verankert und kodifiziert wurden, ist die Lehre aus den Verheerungen der Nazizeit, der Zeit des Zweiten Weltkrieges.

Heute besteht die Gefahr, dass diese Lehren wieder vergessen werden und der Nationalstaat verabsolutiert wird. Der Nationalstaat ist sicher eine grosse Errungenschaft. Er war auch die Voraussetzung für einen Sozialstaat, einen Leistungsstaat. Es ist aber ein Trugschluss, dass das Nationale über dem Internationalen, dem Transnationalen steht. Die transnational geltenden Menschenrechte sind auch unsere Rechte, die Rechte der Schweizerinnen und Schweizer. Sie haben auch die Rechtsstellung der Schweizerinnen und Schweizer und der ganzen Bevölkerung, die unser Land ausmacht, verbessert – ja, sie sind deren Grundlage.

Freilich stehen die Initianten aus dem Kreis der SVP mit ihrem Ansinnen, nationale Bestimmungen über die transnational garantierten Menschenrechte zu stellen, nicht allein. Orban in Ungarn, Putin in Russland und manch afrikanischer Potentat wollen nichts anderes. Aber in welcher Gesellschaft befände sich die Schweiz mit solchen Ideen?

Der Vorrang des Völkerrechts geht über die Menschenrechte hinaus, auch wenn es die Menschenrechte waren, welche die Initianten gestört haben und bis heute stören. Aber was bedeutet die Idee, dass Landesrecht im Ergebnis plötzlich über dem Völkerrecht stehen soll? Verträge, auch völkerrechtliche Verträge, leben doch davon, dass sie auch eingehalten werden, von beiden Seiten, von allen Seiten. Gerade ein kleines Land wie die Schweiz ist doch darauf angewiesen, dass völkerrechtliche Verträge auch eingehalten werden. Wem ein völkerrechtlicher Vertrag nicht passt, der kann ihn kündigen, so wie es die SVP mit ihrer neuesten Initiative gegen die bilateralen Verträge mit der EU tun will. Aber wer den Vorrang des Völkerrechts gegenüber dem Landesrecht infrage stellt, der hebt nicht nur die Grundlagen unserer staatlichen Ordnung, sondern auch die Logik des Vertragsrechts überhaupt aus. Verträge müssen eingehalten werden, von allen Seiten, von beiden Seiten.

Die sogenannte Selbstbestimmungs-Initiative der SVP liegt in ihrer Stossrichtung gegen die bewährte Ordnung unserer Verfassung so falsch, dass auch der Versuch, ihr mit einem Gegenvorschlag, der bedenklich mit einer Richterschelte – einer Schelte unserer eigenen Richter – verbunden ist, halbwegs entgegenzukommen, nicht weniger falsch ist. Wenn es um die Grundlagen unserer verfassungsmässigen Ordnung geht, dann kann es bei einer solchen Initiative nur ein eindeutiges und klares Nein geben – hier noch mehr als bei der Durchsetzungs-Initiative und noch mehr als bei der No-Billag-Initiative.

Ich möchte Sie deshalb ersuchen, bei der bewährten Ordnung unserer Bundesverfassung zu bleiben, diese zu verteidigen und Nein zur Initiative und Nein zum Gegenvorschlag zu sagen.

**Bischof Pirmin (C, SO):** Die Fragen, welche die Initianten stellen, sind nicht banal. Sie sind zwar einfach, aber nicht banal. Soll Völkerrecht oder Landesrecht gelten? Und noch etwas präziser: Wer soll darüber entscheiden, was gilt? Das Parlament? Das Volk? Die Exekutive? Oder ein Gericht? Diese Fragen sind nicht banal, und sie sind auch nicht nur juristisch, sondern tief politisch. Das haben wir in der heutigen Debatte gespürt.

Für die Lösung haben wir heute drei mögliche Konzepte vor uns: das Konzept der Initiative, das Konzept des Gegenvorschlages und das geltende Recht. Wir haben abzuwägen, was für unser Land aus unserer Sicht das Beste ist.

Die Initiative, da möchte ich die Ausführungen der Vorrednerinnen und -redner nicht wiederholen, bringt eine einfache und klare Regel. Sie stellt Landesrecht ausser bei zwingendem Völkerrecht immer vor Völkerrecht. Das hätte zur Folge – und der Teufel steckt ja bekanntlich meistens im Detail oder, juristisch gesprochen, in den Übergangsbestimmungen –, dass bei einer Annahme der Initiative alle 4000 Verträge, die die Schweiz hat, zur Disposition gestellt würden, dass alle bestehenden 4000 Verträge, die wir haben, infrage gestellt würden. Die Übergangsbestimmungen – Artikel 197 Ziffer 12 – sagen klar, dass der Vorrang von Landesrecht gegen-



über dem Völkerrecht "auf alle bestehenden und künftigen Bestimmungen der Bundesverfassung und auf alle bestehenden und künftigen völkerrechtlichen Verpflichtungen des Bundes und der Kantone anwendbar" ist. Das heisst, wir würden Vertragspartnern der Schweiz das Signal aussenden, dass wir jetzt alle bestehenden Verträge auf den Tisch legen und infrage stellen.

Das kann es für eine Nation, die klein ist und die ausserordentlich stark auf den Handel und auf den Kontakt mit anderen Ländern angewiesen ist, sicher nicht sein. Verlässlichkeit ist das Kapital, das wir haben. Wenn wir in die Verfassung hineinschreiben, wir seien nicht verlässlich, dann gefährden wir einen guten Teil des Wohlstandes in diesem Land.

Der Gegenvorschlag möchte Klarheit in eine andere Richtung schaffen. Der Gegenvorschlag stellt grundsätzlich auch – im umgekehrten Sinne – Völkerrecht vor Landesrecht. Er stellt aber immer dann Landesrecht vor Völkerrecht, und zwar in der Bundesverfassung, wenn der Gesetzgeber ausdrücklich vom Völkerrecht hat abweichen wollen. Er stellt also auf eine Willenskundgebung des Parlamentes oder des Volkes ab.

Es ist zwar möglich, dass wir das in die Verfassung schreiben. Das hat aber einen grossen Nachteil. Wenn wir das machen, heisst das, dass wir die 4000 bestehenden Verträge der Schweiz quasi betonieren. Die 4000 bestehenden Verträge stehen dann unter dem unbedingten Vorrang des Völkerrechts. Denn in diesen 4000 Verträgen ist kein bewusstes Abweichen vom Völkerrecht beschlossen worden. Es könnte sein, dass wir das beschliessen würden, dass wir die einzelnen Verträge auf den Tisch nähmen und neu überprüfen würden. Aber es würde dann neu ein Vorrang des Völkerrechts in absoluter Art, als er heute gilt, in die Verfassung hineingeschrieben.

Beide Lösungen sind für mich von der Verlässlichkeit, aber auch von der Flexibilität her, die ein Land braucht, untauglich.

Das dritte Konzept, über das heute wenig gesprochen worden ist, über das wir aber heute auch sprechen, ist das geltende Recht. Was ist denn das geltende Recht? Ist es so untauglich? Es ist vorhin zum Teil gesagt worden, wir seien unter der Fuchtel des Völkerrechts, wir müssten, ohne es zu wollen, völkerrechtliche Bestimmungen einhalten. Das stimmt so nicht. Wir stehen nicht unter der Fuchtel des Völkerrechts. Wir haben jederzeit die Möglichkeit, einen Vertrag, den wir eingegangen sind, zu kündigen. Wir können ihn auch jederzeit, wenn wir das wollen, neu verhandeln. Die Schweiz ist keine Kolonie irgendeiner anderen Macht. Eine Kolonie kann Bestimmungen der Kolonialmacht nicht ändern, nicht kündigen, nicht diskutieren. Die Schweiz kann das jederzeit und für jeden Vertrag. Wir können, wenn wir wollen, die EMRK kündigen, schon morgen. Wir müssen die Fristen einhalten. Wir können das Personenfreizügigkeitsabkommen kündigen. Selbstverständlich können wir das, die Schweiz ist frei. Wir können sogar sagen, wir kündigen einen Vertrag nicht. Das machen wir, wie andere Länder, oft pragmatisch.

#### AB 2018 S 190 / BO 2018 E 190

Wir verstossen ein bisschen gegen einen Vertrag, legen ihn etwas zu unseren Gunsten aus und nehmen mögliche Konsequenzen in einem kleinen Bereich in Kauf. Das macht jedes Land, das würde wahrscheinlich auch eine private Firma machen, immer in Abwägung der Konsequenzen, die man trägt.

Die heutige Praxis ist eine Praxis mit einer einfachen Konfliktregel. Verträge schliessen wir entweder ab oder nicht; das entscheiden das Parlament und das Volk. Verträge kündigen wir, wenn wir wollen; das entscheiden das Parlament und das Volk, nicht die Gerichte. Die Gerichte entscheiden aber darüber, wie man einen Vertrag auslegt, nachdem wir ihn abgeschlossen haben – und wir haben 4000 Verträge abgeschlossen.

Jetzt kann man darüber diskutieren, ob es klüger wäre, wenn das Parlament über die Auslegung entscheiden würde. Dass es eine Auslegung braucht, ist nach Jahrhunderten der Rechtsprechung klar. König Friedrich der Grosse wollte ein preussisches Landrecht – das entspricht unserem ZGB – schaffen, das keine Auslegung mehr nötig macht, ein Recht, das klar ist und indiskutabel. Er hat dann ein Zivilgesetzbuch mit über 12 000 Artikeln geschaffen. Im ersten Jahr nach Inkrafttreten gab es die ersten Streitigkeiten über die Auslegung dieser 12 000 angeblich klaren Artikel. Spätestens dann wurde klar, dass es ein Gericht braucht, um Normen auszulegen.

Es braucht auch in der Schweiz Gerichte, um Normen auszulegen. In der Schweiz sind es keine fremden Richter, es sind eigene Richter, es ist das Bundesgericht. Das Bundesgericht hat die auch hier vielzitierte Schubert-Praxis geschaffen. Ich bin mit dieser Praxis nicht so unzufrieden. Sie ist eine pragmatische Lösung, und das Gericht kann diese Praxis, wenn es möchte, auch wieder ändern. Wir wählen die Richter! Es wurde vorhin richtig zitiert, dass auch andere Länder diese Praxis kennen, insbesondere die Vereinigten Staaten. Auch diese kennen eine solche Praxis. Der Supreme Court, der oberste Gerichtshof der Vereinigten Staaten, hat entschieden, dass Landesrecht zuweilen Vorrang vor Völkerrecht haben kann.

Aber das ist jetzt eben der entscheidende Unterschied: Die Regel gilt überall in diesen republikanischen Län-





dern, in den USA, in Deutschland, in Frankreich und in Italien. Was aber der Gegenvorschlag will – und das macht keines dieser Länder -: Er schreibt diese Regel absolut in die Verfassung hinein. Das haben die Amerikaner wohlweislich nicht gemacht – und die Deutschen und die Franzosen auch nicht. Sie haben diesen Entscheid ihren obersten Gerichten überlassen. Das dem obersten Gericht zu überlassen ist die pragmatisch einzig richtige Lösung, wenn wir nicht das Problem bekommen wollen, Stichwort Initiative, dass wir einfach unser gesamtes bestehendes Vertragsrecht zur Disposition stellen oder, Stichwort Gegenvorschlag, dass wir alle bestehenden Verträge dann quasi verfassungsrechtlich betonieren. Flexibilität ist notwendig, um sich in einer bewegten Welt neuen Situationen anpassen zu können, und Flexibilität bei staatsrechtlicher Verlässlichkeit bietet nur eines der drei Konzepte, die wir vor uns haben: nur das geltende, bewährte Verfassungsrecht. Ich bitte Sie, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen und den Gegenvorschlag abzulehnen.

**Berberat** Didier (S, NE): Personne n'ignore ce qu'est un contrat: vente, bail, travail, etc. Tout le monde conclut de telles conventions qui constituent, vous le savez, l'un des fondements de notre vie en société. Quand deux ou plusieurs Etats négocient et signent une convention, on parle alors de traité international bilatéral ou multilatéral. Toutefois les règles de base sont les mêmes que pour un contrat de droit privé. En particulier, chaque signataire doit pouvoir compter sur la bonne foi de ses partenaires.

Dans un arrêt paru très récemment, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de rappeler que "tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi". Il continue en indiquant que "le principe de la bonne foi impose de la loyauté de la part de l'Etat contractant dans l'exécution de ses obligations" et que celui-ci doit "proscrire tout comportement qui aboutirait à éluder ses engagements internationaux ou à détourner le traité de son sens ou de son but" (ATF 143 II 628). Comme pour les contrats entre particuliers, un Etat ne peut donc pas modifier les dispositions d'un traité sans l'accord de ses partenaires contractuels – il n'y a pas besoin ici d'être juriste pour le comprendre.

Sur le plan international, et sauf en cas de conflit armé, un petit Etat comme la Suisse, cela a été rappelé, n'a que des moyens de droit pour se défendre quand il s'agit, par exemple, de protéger ses citoyens à l'étranger ou de promouvoir ses intérêts économiques; c'est d'ailleurs sa seule force. Face à l'arbitraire des puissants, le droit est notre seule arme!

Mais qui voudra encore conclure un traité avec un Etat qui se réserve la faculté de ne plus le respecter ou d'en changer unilatéralement les clauses quand bon lui semble? Or c'est bien ce que voudraient les promoteurs de l'initiative en inscrivant dans la Constitution le principe de la primauté du droit national sur le droit international. Que dirions-nous si le gouvernement d'une grande puissance s'avisait de s'asseoir ainsi sur les obligations internationales de son pays? Le nationalisme n'a qu'une limite: le nationalisme des autres Etats!

Nous vivons dans un monde dangereux: la tentation d'un régime autoritaire apparaît dans certains Etats européens – Monsieur Rechsteiner en a parlé –, et même tout près d'ici, tandis que les vieux démons du nationalisme, du protectionnisme et du repli identitaire renaissent un peu partout sous de nouveaux accoutrements.

Est-ce vraiment le bon moment pour affaiblir la position de la Suisse dans le domaine du droit international? Nous nous targuons, à juste titre, des mérites de notre neutralité qui nous permet de jouer sur la scène mondiale un rôle appréciable, en abritant notamment un certain nombre d'institutions internationales. Pourquoi renoncer à ce qui fait légitimement l'un de nos sujets de fierté? Qui aurait pu imaginer, 70 ans après la fin de la Seconde Guerre mondiale, que le premier parti de Suisse lancerait une initiative attaquant de front les droits humains?

Par ailleurs, les partisans de l'initiative s'en prennent ouvertement à la Cour européenne des droits de l'homme, coupable à leurs yeux de faire prévaloir sur la Constitution fédérale les droits fondamentaux des justiciables, tels que le droit au respect de sa vie privée et familiale par exemple. On peut, certes, discuter le bien-fondé d'une jurisprudence, mais entre la critique d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme et une initiative qui nous obligerait, à terme, à quitter le Conseil de l'Europe et à dénoncer la Convention européenne des droits de l'homme, il y a plus qu'une nuance, il y a un véritable abîme!

C'est un peu comme si un canton mécontent d'un arrêt du Tribunal fédéral menaçait de quitter la Confédération; il serait, à juste titre, la risée du reste de notre pays. Et verrions-nous avec plaisir d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe annoncer qu'à l'avenir ils ne respecteront plus les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme qui leur déplaisent? Or cela est déjà arrivé, et avec des Etats pas spécialement réputés pour leurs vertus démocratiques. Décidément, à suivre les partisans de l'initiative, la Suisse risque de se retrouver, un jour ou l'autre, en bien mauvaise compagnie.

Vous l'aurez compris, je vous demande de recommander le rejet de cette dangereuse initiative populaire.

J'en viens maintenant brièvement au contre-projet. Vous le savez, pratiquement tout Etat a et doit avoir une soupape de sécurité qui lui permet, dans des cas exceptionnels, de ne pas appliquer un traité international.



C'est – et c'était à l'origine – en Suisse le sens de la jurisprudence Schubert, dont quasiment tout le monde a parlé, mais que le Tribunal fédéral a par la suite relativisée – il faut le savoir. Des mécanismes analogues existent dans la plupart des pays, mais ces mécanismes sont toujours – et doivent être – des correctifs pour les cas exceptionnels et ils interviennent – et doivent intervenir – "ex post", dans un cas concret, seulement lorsque le conflit entre le droit international et le droit interne ne peut être résolu autrement, par exemple par une interprétation conforme au droit international. Ils ne sont donc, en règle générale, pas prévus de manière générale et abstraite, "ex ante", comme le prévoit le contre-projet.

**AB 2018 S 191 / BO 2018 E 191**

Or, ce contre-projet aurait précisément pour effet de prévoir "ex ante", avant tout conflit, ou n'importe quel conflit, même seulement potentiel, la possibilité de déroger à un traité ou de le violer, et cela qui plus est de manière hautement visible, puisque la règle, générale et abstraite, serait inscrite dans la Constitution. On donnerait ainsi au constituant ou au législateur une autorisation générale et abstraite, préventive, de déroger, ce qui est très différent de la jurisprudence Schubert, où le correctif intervient dans un cas concret, et, je le répète, après coup.

Telle est la raison principale pour laquelle un tel contre-projet me paraît hautement problématique voire dangereux. A cela s'ajoute le fait qu'il ne résout pas tous les problèmes, notamment pas celui de savoir quels sont les traités "immunisés", c'est-à-dire ceux qui garantissent la protection des droits de l'homme. Cela peut aller plus loin que les deux traités que le Tribunal fédéral a jusqu'ici déclarés comme primant potentiellement même la Constitution, à savoir la Convention européenne des droits de l'homme et l'Accord sur la libre circulation des personnes.

Vu ce qui précède, je vous demande de recommander le rejet de l'initiative et de ne pas entrer en matière sur le contre-projet, qui est une fausse bonne idée.

**Français** Olivier (RL, VD): Bien des choses ont été dites. Beaucoup de juristes se sont exprimés. Permettez à quelqu'un qui n'est pas du milieu de tenir quelques propos et en particulier sur deux fondements essentiels de notre Etat, à savoir la sécurité du droit et la démocratie.

Lorsqu'un Etat, et la Suisse en particulier, signe et ratifie un traité international, il s'engage à le respecter. Non seulement c'est un principe de droit, mais c'est surtout le sens même de l'engagement d'un pays et, donc, de notre pays. Notre pays, la Suisse, est reconnu comme un Etat fiable et honnête, un Etat qui tient parole. Le texte propose de remplacer les devoirs de nos engagements par le choix de ne pas respecter les accords que la Suisse a signés et de faire évoluer nos engagements lorsque cela nous arrange. C'est un nouveau concept, c'est une nouvelle tendance du protectionnisme ambiant, du refus d'accepter les conditions-cadres et de la volonté d'adapter selon l'humeur l'accord avec le partenaire. Bref, ce raisonnement remet en cause la stabilité du droit international, valeur indispensable du respect de l'autre et garantie de stabilité de la vie sociale et économique internationale.

Ce que propose cette initiative, ce n'est ni plus ni moins que de déclarer que la parole de la Suisse, l'engagement de notre pays, lorsqu'elle signe un accord international, n'a finalement aucune valeur, n'est aucunement garantie dans le temps. Elle oublie que, pour vivre sur notre planète, la volonté des peuples de vivre en harmonie, en paix et dans le respect de nos différences est primordiale. Atteindre cet objectif implique des règles générales de droit international.

A une autre échelle, ce type de raisonnement me fait froid dans le dos quand je pense que l'on pourrait le transposer dans notre quotidien. La vie en société, c'est par nature la conformité aux règles générales et le respect de la parole donnée. Par analogie, c'est non seulement le respect du droit international, mais c'est aussi, dans la vie de tous les jours, le respect des différences et de chacun. Bref, c'est la liberté individuelle ou le droit national. Ce sont ces principes fondamentaux que remet en cause cette initiative.

Plus concrètement, appliquer le raisonnement des initiants à la circulation routière reviendrait à ce que chacun roule à vive allure, sans respecter la priorité de droite, voire les feux tricolores, avec la conviction que les autres voitures n'ont qu'à s'arrêter pour le laisser passer. Si nous acceptions cette initiative, nous deviendrions alors les chauffards de la communauté internationale.

Modifier la Constitution dans le sens voulu par les initiants, c'est faire courir à la Suisse un grave danger. Car, si la Suisse ne s'engage plus à respecter les traités internationaux qu'elle a signés, alors elle ne peut plus s'en prévaloir lorsqu'un autre Etat ne les respecte pas.

Le but même de l'initiative dont nous débattons est d'affaiblir les accords internationaux dans une telle ampleur qu'ils n'engageraient plus personne. Or, sans accords internationaux, sans solution communément admise et ratifiée pour résoudre les problèmes qui pourraient survenir entre deux Etats, c'est le retour à la loi du plus fort,



comme cela a été exprimé précédemment. Et la Suisse est particulièrement bien placée, et ce même dans son histoire récente, pour comprendre que la loi du plus fort lui est bien plus défavorable que la recherche d'un terrain d'entente avec l'autre, selon des règles qui s'appliquent à tous. Ce que propose cette initiative revient au final à affaiblir le pays et la protection qu'offre le droit à ses ressortissants.

Autre élément qui me paraît essentiel: la démocratie. Notre pays fait figure d'exemple démocratique au sein du concert des nations. Notre Constitution nous offre un large spectre d'instruments pour permettre au peuple d'exprimer sa volonté. Ce qui est suggéré par cette initiative, c'est que le peuple n'est pas assez sage ou assez intelligent pour être capable de s'exprimer tout seul. Aujourd'hui, le peuple peut s'opposer à bon nombre d'accords signés par la Suisse par le biais du référendum. Ce droit a été utilisé à plusieurs reprises, par exemple pour l'adhésion à l'espace Schengen ou en matière de libre circulation des personnes. A chaque fois, le peuple a décidé en ultime recours de la route à suivre.

De manière plus générale, par le biais de l'initiative, le peuple peut aussi s'opposer à certaines directions de prises en matière politique internationale ou au contraire les soutenir. Ce droit existe déjà, et nous connaissons tous suffisamment d'exemples en la matière. Avec le texte dont nous débattons aujourd'hui, c'est aussi tous ces droits qui se retrouveraient menacés. En effet, sa formulation est tellement problématique qu'en cas d'acceptation, il serait parfois complexe d'en définir l'application et donc de savoir quels accords internationaux ne devraient plus être respectés.

Le message du Conseil fédéral est particulièrement clair à ce sujet, évoquant les nombreuses interprétations possibles tout comme l'éventualité d'une application même pour des accords que personne ne contesterait et qui ne poseraient pas de problèmes réels, uniquement parce qu'un cas hypothétique pourrait se présenter.

En d'autres termes, cette initiative remplace le libre choix du souverain exprimé en votation populaire par d'obscurs débats juridiques dont aujourd'hui personne ne peut prédire les conclusions et encore moins si elles respecteront la volonté du peuple. Aussi, je vous recommande de rejeter cette initiative qui affaiblit notre pays, qui affaiblit la protection que le droit doit offrir à chacune des nos concitoyennes et à chacun de nos concitoyens et qui affaiblit notre démocratie.

Je vous invite donc à recommander le rejet de l'initiative et à ne pas entrer en matière sur le contre-projet.

**Germann Hannes (V, SH):** Es ist jetzt viel gesagt worden über Demokratie, über das, was sie glaubwürdig macht, und über das, was sie anscheinend untergräbt. Ich meine, Demokratie bedeutet, dass das Volk regiert, und so kann man in einer Demokratie eigentlich nichts Schlimmeres machen, als den Volkswillen zu missachten. Auf diesem Weg befinden wir uns, wie ich feststelle, wenn ich mir die Diskussion hier anhöre. Ich hatte bis jetzt zwar immer den Glauben, das Parlament handle nach bestem Willen und vor allem auch nach bestem Gewissen.

Wer macht denn in der Schweiz die Gesetze? Diese Frage wird im Staatskundeunterricht oft gestellt, und wenn Sie sie so wie viele von Ihnen heute Morgen beantworten würden, dann stünde wahrscheinlich "falsch" dahinter. Es ist nicht die Exekutive, also die Regierung bzw. der Bundesrat; diese führt die Gesetze aus. Es sind die Gerichte, die die Gesetze auslegen – und just hier bahnt sich nun eine Umkehr an. Es ist die Legislative, die über Gesetze und Verfassung befindet, und das letzte Wort haben dabei Volk und Stände. Wir hier drin sind doch verpflichtet, unsere Aufgabe zu erfüllen – es ist die ureigenste Aufgabe des Gesetzgebers, sich um Gesetze und um Anpassungen zu bemühen, die verfassungskonform sind. Die Initiative ist ein Versuch, und hier lobe ich den Versuch der Minderheit Caroni, einen Gegenvorschlag zu machen. Ich glaube auch, dass Herr Caroni diesen Gegenvorschlag nicht aus politischen, taktischen Überlegungen macht,

AB 2018 S 192 / BO 2018 E 192

sondern allein aus inhaltlicher Überzeugung heraus; und diese geht daraus hervor, dass Handlungsbedarf besteht.

Es ist von 4000 internationalen Verträgen die Rede. Ja, das Leben ist etwas kompliziert, aber nun zu sagen, alles, was in diesen Verträgen stehe, gehe unserer Bundesverfassung und unseren Gesetzen vor, das ist doch relativ starker Tobak. Es gibt ja viele Verträge, die vom Bundesrat in alleiniger Kompetenz ausgehandelt werden; es gibt unbedeutende und sehr bedeutende. Da meine ich, wir seien im internationalen Umfeld gut eingebettet.

Wenn das Parlament diese Aufgabe verweigert, obwohl Handlungsbedarf besteht, dann finde ich, dass das auch eine Schwächung der Legislative ist, also des Parlamentes – eine Schwächung von uns selber. Ich sage jetzt nicht, es gehe Richtung Selbstaufgabe, ich glaube, das wäre überzeichnet – wir wollen das in der Hitze des Gefechts nicht tun.

Ich möchte noch zu einem wirtschaftlichen Aspekt kommen, denn es wird uns oder den Initianten ja unterstellt,



sie würden mit der Initiative den wirtschaftlichen Wohlstand gefährden. Vor allem von Wirtschaftsverbänden hören wir kritische Worte, und dort habe ich also am meisten Mühe. Ich glaube, wenn Economiesuisse sagt, mit der Selbstbestimmungs-Initiative würden etablierte völkerrechtliche Prinzipien untergraben, sie stelle jeden internationalen Vertrag unter Dauervorbehalt, dann haben einige Verbandsfunktionäre nicht begriffen, wie die Schweiz funktioniert. Das tut mir als Vertreter der Wirtschaft weh.

Der wichtigste Handelspartner der Schweiz ist Deutschland, und natürlich kommt dann im Weiteren die EU, vor den USA. Aber wie sieht es denn in Deutschland, unserem Nachbarland, aus? In Deutschland hält man es genau gleich, wie wir es mit der Schubert-Praxis gehalten haben. Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass es Urteile aus Strassburg nicht umsetzen wird, wenn sie dem deutschen Grundgesetz widersprechen. Voilà! Das ist so bei unserem wichtigsten Handelspartner. Und Sie tun hier so, als würden wir die gesamte internationale Gemeinschaft vor den Kopf stossen. Das ist bei Weitem nicht der Fall, und es gibt Auslegungs- und Abklärungsbedarf. Ich glaube, Herr Minder hat in seinem ausgezeichneten Votum ausgeführt, wo wir halt auch Normenkonflikte haben. Wir sind auch da, um diese auszutragen.

Doch nun komme ich zurück. Ich habe der Wirtschaft die Frage gestellt: Wie funktioniert die Schweiz? Jede Bestimmung, die in der Schweiz beschlossen wird, steht unter Dauervorbehalt. Es ist das Wesen unserer direkten Demokratie, dass man ständig mittels Initiativen, Referenden, Vorstössen oder auch Petitionen geltende Regeln hinterfragen oder auch deren Streichung beantragen kann. Wir kennen keine unabänderlichen Rechtsbestimmungen, wie das in anderen Ländern der Fall ist. In der Schweiz können wir über alles diskutieren. Das ist doch gerade der Wert der direkten Demokratie. Genau um diesen Wert geht es bei dieser Initiative. Wenn also der erwähnte Wirtschaftsverband sagt, die Initiative schaffe grosse Rechtsunsicherheit, dann möchte ich fragen: Welches Land hat eine ähnlich hohe Rechtssicherheit wie die Schweiz? Welches Land hat dermassen zuverlässige Behörden, eine so berechenbare Politik, ein so offenes Ohr für Unternehmen und für Bürger wie die Schweiz? Bringen Sie mir Beispiele!

Viele Wege führen nach Rom. Das ist eine alte Weisheit. So gibt es in diesem Spannungsverhältnis zwischen Schweizer Recht und internationalem Recht, das angesprochen worden ist, vermutlich auch viele Wege. Aber zu behaupten, es gebe kein Spannungsverhältnis, ist schlicht absurd. Darum habe ich mich auch über den Gegenvorschlag der Minderheit Caroni gefreut. Ich möchte dazu vier Punkte ausführen:

1. Positiv ist, dass der Gegenvorschlag bestätigt, dass wir ein Problem mit der Umsetzung von Volksentscheiden wegen angeblicher Widersprüche zum internationalen Recht haben. Es ist ein Problem für die direkte Demokratie und für unser ganzes politisches System, wenn eine Verfassungsbestimmung nicht wie vom Volk gewünscht umgesetzt wird.
2. Berechtigt ist am Gegenvorschlag auch, dass man das Verhältnis zwischen Verfassung und Gesetz einerseits und dem internationalen Recht andererseits nicht einfach von Fall zu Fall regeln und die Lösung so dem Belieben einer Minderheit von Richtern und Politikern überlassen will. Es geht hier um eine fundamentale staatspolitische Frage, und diese Frage muss in grundsätzlicher Art und Weise behandelt werden.
3. Berechtigt ist am Gegenvorschlag auch, dass er festhält, dass der Gesetzgeber sowie Volk und Stände als Verfassungsgeber sich entscheiden können, bewusst von einem internationalen Vertrag abzuweichen, so, wie sich das eben Deutschland auch vorbehält. Wenn sie das bewusst tun, dann soll das betreffende Gesetz bzw. die betreffende Verfassungsbestimmung Vorrang haben. Das entspricht der Schubert-Praxis, deren Verankerung auf Verfassungsebene von den Initianten verschiedentlich gefordert worden ist.
4. Dieser Punkt ist jetzt eher etwas kritisch, und zwar wenn es darum geht, zugunsten von Gerichtsbeschlüssen im Bereich des Menschenrechtsschutzes zu entscheiden. Namentlich ist nicht nachvollziehbar, dass Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte über unserer Verfassung stehen sollen.

Wir sind bei der EMRK dabei, und ich bin auch dafür. Ich war, ehrlich gesagt, auch schon froh über Urteile, die der Gerichtshof gefällt hat. Ein Schweizer musste sich das Recht erkämpfen zu erfahren, wer sein Vater war. Das geht auf die Mitte des letzten Jahrhunderts zurück. Bei den Schweizer Behörden war er abgeblitzt, weil der Vater eine ziemlich bekannte Persönlichkeit war. Dieser war zwar für sein Kind aufgekommen, hatte aber seine Identität nicht preisgegeben. Das hat sich der Kläger dann lange nach dem Tod des Vaters erstreiten müssen. Es hat also durchaus viele positive Aspekte und ist auch eine Art Ventil für Bürger, die sich vom Staat im Stich gelassen fühlen. Dazu stehe ich, und dafür stehe ich ein.

Was ich aber nicht nachvollziehen kann, ist, dass diese EMRK-Urteile mittlerweile natürlich auch auf andere Bereiche ausgedehnt werden. Der Initiant der Volksinitiative, Herr Vogt, hat das in einem Artikel in der "Basler Zeitung" vom 12. März 2018 wie folgt festgehalten: "Unter dem Titel der Menschenrechte mischen sich die Richter in Strassburg in die Höhe der IV-Renten, die Kostentragung bei einer Geschlechtsumwandlung und in Fragen des Fluglärms, der Abfallentsorgung und des Umgangs mit streunenden Hunden ein." Ich glaube, ich muss das nicht weiter kommentieren.



Eine vorbehaltlose Unterwerfung ist ja hier wohl auch nicht die Losung. Ich habe Mühe mit solchen Pauschalangriffen, wie sie von Herrn Rechsteiner kommen oder auch von Herrn Berberat, der das auch betont hat. Sie verweisen auf frühere Unrechtsstaaten. Das lasse ich mir hier drin von Leuten nicht bieten, die dem Unrechtsstaat deutschsprachiger Art, der seine Leute an der Grenze niedergestreckt hat, so lange gehuldigt haben. Bleiben wir bitte in der Schweiz. Wir haben uns stets gegenseitig geachtet. Wir achten auch Minderheiten. Wir achten aber auch den Volkswillen.

Darum könnte ich mir eben vorstellen, dass uns der Gegenvorschlag weiterbringen könnte. Vielleicht bekommen wir ihn am Schluss sogar noch mehrheitsfähig hin. Ich doppelte hier noch einmal mit der Frage an Kollege Caroni nach, wie er das dann vor allem im Bereich der Menschenrechte, die immer weiter ausgelegt werden, umsetzen möchte. Wir haben die Menschenrechte ja in unserer Verfassung drin. Das stellt auch niemand infrage. Sie bleiben dort drin. Aber die Auslegung fremder Gerichte müssen wir ja in der Schweiz nicht zwingend automatisch als gottgegeben umsetzen. Wir haben die Menschenrechte in unserer Verfassung drin. Volkssentscheide zu missachten ist aber nicht nur demokratiepolitisch bedenklich, sondern geradezu ein Frontalangriff auf die Menschenrechte. Darum haben wir eben Handlungsbedarf.

Ich bitte Sie dringend, auf den Gegenentwurf gemäss Minderheit I (Caroni) einzutreten. Im Falle des Nichteintretens bitte ich Sie, beim Bundesbeschluss 1 der Minderheit II (Minder) zu folgen.

**Bruderer Wyss** Pascale (S, AG), für die Kommission: Erlauben Sie mir, bevor ich zur Berichterstattung aus der Staatspolitischen Kommission komme, noch eine kurze persönliche Einschätzung der Debatte. Stabilität, Rechtssicherheit und Planungssicherheit, Schutz und Stärke des Einzelnen, des einzelnen Bürgers, der einzelnen Bürgerin, das sind drei

**AB 2018 S 193 / BO 2018 E 193**

wesentliche Errungenschaften, sind drei Werte, die sinnbildlich für die Schweiz stehen und an denen wir alle grosses Interesse haben. Es haben nicht nur unsere Institutionen Interesse daran, sondern eben auch unsere Volkswirtschaft als Ganzes, unsere Gesellschaft als Ganzes und insbesondere die einzelnen Bürgerinnen und Bürger. Dass diese drei Werte durch diese Initiative gefährdet werden, möchte ich doch noch einmal hervorheben.

Den grössten Schaden hätten nicht nur die Institutionen, auch sie, aber nicht nur, es hätten ihn nicht nur die Unternehmen, auch sie, aber nicht nur, sondern vor allem die einzelnen Menschen. Das ist, finde ich, schon ein ganz wichtiger Punkt, zu welchem nun nach einzelnen Voten ein anderer Eindruck entstehen könnte. Es sind die einzelnen Bürgerinnen und Bürger, die das erhalten, was für sie wichtig ist, nicht nur, aber auch durch die völkerrechtlichen Verträge: Schutz und die Möglichkeit, sich zu wehren. Da einen Graben aufzutun zu wollen zwischen Volkswillen und Rechtsstaat, finde ich sehr gefährlich. Ich glaube, genau dieser Schutz ist eine Errungenschaft der Schweiz, die uns auch so stark gemacht hat, so stabil gemacht hat. Wir haben alles Interesse, daran festzuhalten. Darum ist diese Initiative gefährlich. Das zeigt ja auch die Mehrheit der Voten.

Es war mir wichtig, es auch aus individueller Sicht noch einmal zu betonen. Ich möchte es auch betonen als Präsidentin von Inclusion Handicap, des Dachverbandes der Behindertenorganisationen, weil beispielsweise einer der Verträge, die geschwächt würden, eben auch die EMRK wäre. Ich möchte darauf hinweisen, dass genau solche Verträge für den Schutz des Einzelnen – gerade auch für den Schutz des Einzelnen, der sich sonst manchmal nicht wehren kann – ganz entscheidend sind. Das sollten wir im Hinterkopf behalten, wenn wir jetzt die grossen staatspolitischen Diskussionen führen. Es geht um ganz handfeste Interessen des einzelnen Menschen und seiner Rechte, es geht darum, die Möglichkeit zu haben, in diesen Rechten geschützt zu werden.

Darum bin ich sehr froh um den breiten Widerstand der Zivilgesellschaft gegen diese Initiative, aber auch aus der Wirtschaft, und da haben Sie, Kollege Germann, wichtige Fragen aufgeworfen. Sie haben gesagt, ja, die Schweiz sei doch das Land, das ebendiese Rechtssicherheit exemplarisch biete. Ja! Warum? Genau wegen dieser Errungenschaften! Diese dürfen wir nicht infrage stellen, und darum halte ich die Initiative in diesem wichtigen Punkt für sehr schädlich.

Jetzt komme ich zur Berichterstattung aus der Staatspolitischen Kommission: Ich bin froh, dass auch die SPK dies so sieht und einschätzt. Materiell hat Herr Cramer bereits viele der Argumente erwähnt, welche wir als Mitglieder der Staatspolitischen Kommission in die Kommission für Rechtsfragen gegeben haben. Zum formellen Rahmen: Die SPK hat sich am 19. Januar 2018 über dieses Dossier gebeugt. Wir konnten dabei auch auf die Ergebnisse der Hearings bauen, die vorgängig in der Kommission für Rechtsfragen stattgefunden hatten. Wir konnten anschliessend unsere Haltung – weil dieses Dossier nicht uns zugewiesen wurde, sondern der Kommission für Rechtsfragen – zuhanden der Sitzung der Kommission für Rechtsfragen vom 12. Februar



eingeben.

Wir haben, wie es bereits erwähnt wurde, diese Initiative ebenfalls zur Ablehnung empfohlen. Die Gründe dazu kann ich nach der doch ausgiebig gehaltenen Debatte in Kürze zusammenfassen: Wir sehen die Stabilität und Verlässlichkeit, die Rechtssicherheit und Planungssicherheit der Schweiz durch diese Initiative gefährdet. Wenn die Verträge unsererseits infrage gestellt werden – und sie werden es mit dieser Initiative –, dann stärkt das unsere Verhandlungsposition nicht, sondern es schwächt sie. Diese Unsicherheit minimiert unsere Stärke, mit der wir uns im Dialog in Verhandlungen einbringen. Diese Rechtsunsicherheit hat auch direkte Auswirkungen auf die Planungssicherheit von Unternehmen hier in der Schweiz. Die Initiative gefährdet, wie es vorhin ausgeführt wurde, die Stabilität und Verlässlichkeit.

Aus diesem Grund haben wir von der SPK zuhanden der Kommission für Rechtsfragen eingebracht, dass wir den Antrag des Bundesrates unterstützen, dass wir also die Selbstbestimmungs-Initiative zur Ablehnung empfehlen und dass wir auch auf einen Gegenentwurf verzichten. Dazu wurde kein anderer Antrag gestellt. Wir haben dann noch über einen Antrag diskutiert, einen Gegenentwurf, wie er jetzt auch resultiert ist, als sinnvollen Weg weiterzuverfolgen. Dieser Antrag wurde aber abgelehnt. Die Mehrheit war der Meinung, es sei nicht richtig, hier einen Gegenentwurf weiterzuverfolgen, und wir haben also auch in diesem Punkt die bundesrätliche Haltung unterstützt.

Als Präsidentin der SPK möchte ich in diesem Zusammenhang jedoch noch auf laufende Projekte verweisen, die uns im parlamentarischen Prozess bereits beschäftigt haben und noch beschäftigen werden, Projekte nämlich, die punktuell durchaus gewisse Elemente des Unbehagens, wie es jetzt genannt wurde, aufnehmen. Dort arbeiten wir auch daran, mögliche Verbesserungen zu erzielen, aber auf dem richtigen Weg. Ich kann beispielsweise die Motion Caroni 15.3557 erwähnen, welche einen Ausbau des obligatorischen Staatsvertragsreferendums fordert. Oder ich kann auf die parlamentarische Initiative 16.456 der SPK-SR verweisen, mit der die vermehrte Mitsprache des Parlamentes und der Bevölkerung bei der Kündigung von Staatsverträgen diskutiert wird. All diese Projekte zeigen, dass wir uns mit diesen Fragen auseinandersetzen, und zwar dort, wo es sinnvoll ist, und dort, wo Verbesserungen nötig sind. In dem generellen Rahmen aber, wie diese Initiative oder ein möglicher Gegenentwurf diese Frage aufwirft, lassen sie sich nicht zielführend beantworten.

Aus diesem Grund möchte ich Sie auch im Namen der SPK-SR bitten, diese Initiative zur Ablehnung zu empfehlen und auch nicht auf einen Gegenentwurf einzutreten.

**Caroni** Andrea (RL, AR): Ich melde mich nach zwanzig Rednern nur deshalb noch einmal, weil ich verschiedentlich persönlich angesprochen wurde und ich hier noch ganz kurz etwas entgegnen möchte.

Kollege Föhn hat gefragt, ob ich bereit wäre, im Zweitrat Anpassungen zuzulassen. Nun, sowohl Sie als auch ich haben ja den Nationalrat verlassen, und insofern habe ich genauso wenig wie Sie dort noch etwas zuzulassen oder nicht zuzulassen. Aber der Sache verpflichtet, freue ich mich, wenn der Zweitrat sich der Frage auch annimmt und vielleicht sogar einen noch besseren direkten Gegenvorschlag skizzieren will. Dem würde ich sicher nicht opponieren.

Konkret hat ja dann vor allem auch Kollege Germann interessiert, wie es mit dieser Gegenausnahme aussähe. Wir haben ja die Menschenrechte hier ausgenommen. Das ist eine mögliche Formulierung, dass man auf der heutigen PKK-Praxis aufbaut. Man könnte es auch anders formulieren, man könnte es auf die EMRK zuschneiden. Ich hatte mal noch eine Variante im Spiel, bei der man sagte, die Gegenausnahme gelte nur dort, wo wir von einem internationalen Gericht verurteilt sind, also vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, damit wir nicht voraussetzend zu gehorsam sind. Hier hätte der Zweitrat sicher einen gewissen Formulierungsspielraum bei der Frage, was er hier alles hineinpacken wollte und was nicht.

Dann möchte ich noch etwas zum Handlungsbedarf sagen, der jetzt oft erwähnt wurde. Natürlich, wer einen Gegenvorschlag unterbreitet, sieht auch einen Handlungsbedarf. Man muss aber vielleicht noch einmal präzise festhalten, worin er genau besteht. Der Hauptgrund für den Handlungsbedarf liegt darin, dass wir institutionell die Regel am richtigen Ort haben wollen. Das innerstaatlich richtige Organ soll entscheiden, und das ist der Verfassungsgeber. Kollege Martin Schmid hat das sehr schön dargestellt. Wir wollen keine Ad-hoc-Rechtsprechung über dieses grundlegende Verhältnis, sondern eine Regel durch den Verfassungsgeber. Das ist für die Minderheit der primäre Grund für den Handlungsbedarf. Darin, wie dann die Regel aussehen soll, unterscheiden wir uns sehr wohl von den Initianten und haben hier eben den Grundsatz der Einhaltung des Völkerrechts drin, aber mit diesem Notventil.

Hier möchte ich gerne zu Kollege Bischof etwas sagen, der ja auch die Flexibilität der Schubert-Praxis gepriesen und gesagt hat, diese hätten wir ja schon, sie sei auch besser und flexibler als der Gegenvorschlag. Ich glaube, das Gegenteil ist der Fall, denn die Schubert-Praxis, das sagen eben



## AB 2018 S 194 / BO 2018 E 194

die Bundesrichter am Bundesgericht selber, ist tot, wenn sie überhaupt je gelebt hat. Seien wir ehrlich. Ernst Schubert hat natürlich gelebt, aber die Praxis nicht, weil es keinen Fall mehr gab. Wenn wir diese Flexibilität also wollen, Herr Bischof, um im Einzelfall, in einzelnen Konstellationen, als Parlament abweichen zu können, dann müssen wir halt – Kollege Martin Schmid hat es auch ausgeführt – diese Praxis reanimieren. Das kann nur der Verfassungsgeber. Hier besteht ein Unterschied zu den USA, die Sie auch erwähnt haben. Sie haben gesagt, dort mache das der Supreme Court und die Verfassung habe man nicht geändert. Die Verfassung kann man dort auch nicht ändern. Es ist das Privileg des Schweizer Verfassungsgebers, dass er sie ebenso gut ändern kann, wenn ihm eine Praxis des Gerichtes nicht passt.

Nun komme ich noch zu einem wesentlichen Argument gegen den Gegenvorschlag: Oft wurde gesagt, die Schubert-Praxis erlaube es, dass man abweichen könne – wenn es denn funktioniert –, das sei toll, aber man solle das nicht so plakativ in die Bundesverfassung schreiben, da würden wir unglaublich. Ich sehe diesen Punkt. Wir haben ja keine Geheimgesetzgebung in diesem Land. Wenn wir diese institutionelle Regelung irgendwo festhalten wollen, dann müssen wir sie halt in die Verfassung schreiben. Es ist halt bei uns so, die Verfassung sieht ein jeder, das ist der Preis einer offenen Rechtsetzung. Aber das Ausland ist ja auch nicht blöd. Wenn man die Regelung nicht in der Verfassung hätte, aber genau die gleiche Regelung in der Rechtsprechung hätte, dann wüsste das Ausland das auch. Wir wissen ja auch, wie es die Amerikaner und die Deutschen machen. Das ist schlussendlich, denke ich, ein kommunikatives Detail, aber der Preis für eine klare Regelung.

Zuallerletzt: Die Magie im Gegenvorschlag sehe ich eben darin, dass bei richtiger Betrachtung ja eigentlich gerade die Interessen zum Beispiel von Herrn Germann und Herrn Jositsch zusammengeführt würden. Herr Jositsch hat damals auch mit mir darunter gelitten, dass bei der Umsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative nicht sonnenklar war, ob das Völkerrecht einzuhalten sei oder nicht. Man hat dann ein Gesetz gemacht, das in einem gewissen Reibungsverhältnis dazu stand. Wir hätten uns gewünscht, es hätte in der Verfassung die klare Aussage gegeben: "Das Völkerrecht, die Freizügigkeit sind einzuhalten." Das wäre hier gewonnen. Uns würde so der Rücken gestärkt. Umgekehrt hätte Herr Germann auch das, was er beantragt hat, nämlich die Möglichkeit, explizit abzuweichen. Bei der Durchsetzungs-Initiative hat man das hineingeschrieben; diese Möglichkeit würde bestehen.

Das ist an sich das Schöne an klaren und transparenten Regeln und Verfahren: Jeder kann am Schluss das kriegen, was er will. Er muss einfach den Mut haben, es zu beantragen, und dann eine Mehrheit dafür finden. In diesem Sinne bitte ich Sie, auf den Gegenvorschlag einzutreten.

**Cramer Robert** (G, GE), pour la commission: Je ne suis peut-être pas un aussi bon pédagogue que Monsieur Bischof mais j'aimerais dire à sa suite que, dans ce débat, j'ai l'impression que, souvent, il y a eu une confusion entre ce qui relève du droit et ce qui relève de l'application du droit. Ce que je pourrais citer à titre d'exemple, c'est l'intervention de Monsieur Minder; mais beaucoup d'autres ont été dans ce sens pour dire que ce qui a déterminé l'initiative, ce qui semblait important, ce sont les jurisprudences du Tribunal fédéral qui font passer la Convention européenne des droits de l'homme avant certaines dispositions légales suisses. Là, nous ne sommes pas dans le droit, nous sommes dans l'application du droit. Le Tribunal fédéral applique le droit. Or que dit l'initiative en ce qui concerne l'application du droit? L'initiative propose de modifier l'article 190 de notre Constitution. Il faut savoir de quoi on parle. L'article 190 de la Constitution, sous le titre "Droit applicable", indique que "le Tribunal fédéral et les autres autorités sont tenus d'appliquer les lois fédérales et le droit international."

Ce que prévoit l'initiative, à l'article 190, c'est que "le Tribunal fédéral et les autres autorités sont tenus d'appliquer les lois fédérales et les traités internationaux dont l'arrêté d'approbation a été sujet ou soumis au référendum.". En d'autres termes, si on adopte cette initiative, chaque fois qu'on sera dans le cas d'un traité international dont l'arrêté d'approbation a été sujet ou soumis au référendum, on sera confronté exactement aux mêmes difficultés d'application du droit que celles que l'on connaît aujourd'hui. Ce sera exactement le même problème qui continuera à se poser; ce problème n'est pas résolu par l'initiative.

Est-ce que cela va éviter des difficultés d'interprétation et des conflits entre la Convention européenne des droits de l'homme et le droit suisse? Cela est loin d'être certain, parce que s'il est vrai que la Convention européenne des droits de l'homme n'a pas été soumise au référendum – parce qu'à l'époque la Constitution ne l'exigeait pas –, il n'en demeure pas moins que cette notion de "sujet ou soumis au référendum" est éminemment interprétable. Je vous renvoie au chiffre 5.3.4 du message du Conseil fédéral où on nous indique que, finalement, la Convention européenne des droits de l'homme, du fait qu'un bon nombre de ses dispositions ont



été reprises dans notre Constitution, a été par là même ratifiée de façon indirecte.

Surtout, ce qui est le plus contesté, c'est la Cour européenne des droits de l'homme. Or celle-ci est fondée sur un certain nombre de protocoles qui ont été sujets au référendum, ce qui fait que ceux-ci ne sont pas critiquables à teneur du texte de l'initiative. A partir de là, on peut parfaitement dire que tout ce qui découle de la Convention européenne des droits de l'homme, et en tout cas de son application par la Cour européenne des droits de l'homme, n'est pas concerné par cette initiative populaire et continuera à susciter les mêmes problèmes d'application.

Ce qui est au centre de l'initiative populaire, c'est bien plus l'article 56a. Il contient une injonction qui n'est pas faite aux juges mais aux autorités. Il y est indiqué que les autorités doivent veiller "à ce que les obligations de droit international soient adaptées aux dispositions constitutionnelles, au besoin en dénonçant les traités internationaux concernés". Mais tant et aussi longtemps que ces traités ne seraient pas par hypothèse adaptés ou dénoncés, ils continueraient à s'appliquer et tous ces traités internationaux dont l'arrêté d'approbation aurait été "sujet" ou "soumis" au référendum devraient être appliqués au même titre que le droit interne et avec les problèmes d'interprétation que nous connaissons aujourd'hui.

Puisque nous parlons du droit international, je tiens à préciser à l'intention de Monsieur Minder, qui m'a fait l'honneur de me citer, que pour ma part je considère que le droit international doit être appliqué. J'en suis un grand défenseur. Il peut arriver cependant que le droit international contienne lui-même, comme le droit interne, des contradictions parce que plusieurs dispositions s'appliquent à un même sujet, et qu'à ce moment-là il faille l'interpréter. C'est ce que j'ai indiqué lors d'une précédente intervention que j'ai faite dans notre conseil.

J'en viens au contre-projet. Celui-ci, pour sa part, propose une règle d'interprétation. C'est celle qui est prévue à l'article 190 alinéa 2 de la Constitution selon la proposition de la minorité I (Caroni), disposition nouvelle qui indique que "si la Constitution ou une loi fédérale est en contradiction avec le droit international, le droit interne s'applique lorsque le constituant ou le législateur a exceptionnellement et expressément dérogé au droit international et que la norme de droit international ne garantit pas la protection des droits de l'homme". En d'autres termes, ce que vise ce contre-projet va beaucoup plus loin sur ce point que l'initiative populaire. Cela revient à inscrire dans notre Constitution que nous n'appliquerons pas des traités auxquels nous avons souscrits, que nous avons conclus. Probablement – je n'ai pas fait les recherches qu'a faites Monsieur Bischof – que la Suisse serait le premier pays au monde à écrire dans sa Constitution qu'il ne respectera pas les traités qu'il a conclus.

Je vois que Monsieur Föhn m'observe, il a raison. Moi aussi, je pense aux Waldstätten. Si, en 1291, les personnes qui ont conclu le Pacte de 1291 l'avaient fait en croisant les doigts derrière le dos et en se disant: "Je conclus ce pacte, mais je

#### AB 2018 S 195 / BO 2018 E 195

ne l'appliquerai pas si dans ma communauté on décide de ne pas l'appliquer", qu'auriez-vous pensé?

La Suisse a été fondée sur des accords qui ont été conclus, auxquels il a été souscrit et qui sont respectés. Après le Pacte fédéral de 1291, il y a eu tous les accords dont est issue la Constitution de notre Etat moderne. Ce qui est prévu par le contre-projet est quelque chose d'inouï, puisqu'il s'agit d'inscrire dans la Constitution que nous n'allons pas respecter, dorénavant, les accords internationaux que nous concluons lorsque certaines circonstances sont réunies; cela est tout à fait ahurissant.

Cela posé – il s'agit des principes et c'est cela qu'il faut retenir –, il existe aussi, tout de même, la considération toute pragmatique consistant à dire qu'en voulant mettre dans notre Constitution un certain nombre de dispositions qui relèvent aujourd'hui de la jurisprudence, on perd beaucoup en souplesse. Certes, le contre-projet tient compte de la problématique de la protection des droits de l'homme parce que, aujourd'hui, c'est la protection des droits de l'homme qui a été opposée à un certain nombre d'autres dispositions. Mais peut-être que demain ce sera autre chose, et si on rigidifie la jurisprudence en l'inscrivant dans la Constitution, on perd une très grande souplesse.

La majorité très claire de la commission, mais aussi tous les professeurs de droit constitutionnel et les représentants des milieux économiques que nous avons consultés disent la même chose, à savoir que la Suisse a la chance de bénéficier d'une certaine souplesse qui se caractérise par le fait que le législateur et les juridictions ont la possibilité de trouver les bonnes solutions. Ne compromettons pas cette souplesse en recommandant l'adoption de l'initiative ou en proposant un contre-projet.

**Sommaruga Simonetta**, Bundesrätin: Heute Morgen war von Unterwerfung die Rede, von Krieg gegen Unterdrücker. Es war die Rede davon, dass wir die Zügel selber in die Hände nehmen, dass wir keine Fremdbestimmung und auch kein zentralistisches Recht von internationalen Verbänden und Verbünden akzeptieren sollten.





Gemeint war das Völkerrecht, gemeint waren die internationalen Verträge, die die Schweiz mit einem oder mit mehreren anderen Staaten abschliesst oder bereits abgeschlossen hat.

4000 solche internationalen Verträge hat die Schweiz abgeschlossen. Jeder einzelne dieser Verträge wurde nach demokratischen Regeln, die sich unser Land selber gegeben hat, abgeschlossen. Die Bundesverfassung sagt, wer für den Abschluss welcher Art von völkerrechtlichen Verträgen zuständig ist. Völkerrecht fällt nicht vom Himmel. Wir schliessen Verträge autonom ab, und wir entscheiden, mit welchem Staat oder mit welchen Staaten wir welchen internationalen Vertrag abschliessen.

Hierzu gibt es für einige Verträge auch das obligatorische Staatsvertragsreferendum, das heisst, solche Verträge können nur abgeschlossen werden, wenn Volk und Stände zustimmen. Das war zum Beispiel beim Uno-Beitritt der Fall, das war beim Freihandelsabkommen mit der EU der Fall, das war auch beim EWR der Fall. Zum Abschluss des EWR-Vertrages hat die Bevölkerung Nein gesagt. Die Bevölkerung und die Stände können also jeweils Ja oder Nein sagen.

Erinnern Sie sich an die Auns-Initiative! Diese Initiative wollte, dass das obligatorische Staatsvertragsreferendum massiv ausgeweitet wird. Das Argument war: Wir wollen, dass Volk und Stände bei diesen Staatsverträgen, bei diesem Völkerrecht, viel mehr mitreden können und zwingend befragt werden müssen. 75 Prozent der Stimmenden und alle Kantone haben Nein zu dieser Initiative gesagt, haben Nein zu mehr Mitsprache beim Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen gesagt.

Das Völkerrecht mit Unterdrückung und Fremdbestimmung in Verbindung zu bringen ist einfach grundfalsch. Das musste ich eingangs noch klarstellen.

Trotzdem sind wir dabei zu überprüfen, ob für den Abschluss von Verträgen eine gewisse Erweiterung dieses obligatorischen Staatsvertragsreferendums vorgenommen werden soll. Es wurde heute auch gesagt, man solle nicht stehenbleiben, man solle auch immer wieder überlegen. Es wurde diesbezüglich die Motion Caroni 15.3557 angenommen, und wir werden eine Vernehmlassung dazu durchführen. Wir können darüber sprechen, die Mitsprachemöglichkeit betreffend den Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen auszuweiten. Sie werden sich dazu äussern können. Aber ich glaube, es ist wichtig, im Bewusstsein zu behalten und das unserer Bevölkerung auch zu sagen, dass wir wahrscheinlich weltweit eines von wenigen Ländern sind, die eine solch breite und starke demokratische Abstützung haben, wenn es um den Abschluss von internationalen Verträgen und um das Völkerrecht geht.

Wir werden auch über die Frage diskutieren, ob wir für die Kündigung von internationalen Verträgen mehr Symmetrie herstellen wollen. Das ist ein Anliegen von Herrn Ständerat Engler. Es gibt dazu eine parlamentarische Initiative (16.456), wonach diejenigen, die für den Abschluss von Verträgen zuständig sind, auch für deren Kündigung zuständig sind, und mit der Symmetrie hergestellt wird. Darüber werden wir auch diskutieren können.

Der Bundesrat sagt nicht, es gebe keine Normenkonflikte zwischen Landesrecht und Völkerrecht. Das hat er nie gesagt, auch nicht in seinem Bericht über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht vom 5. März 2010. Ich komme nachher noch darauf zurück.

Der Bundesrat sagt, dass wir mit den heutigen Möglichkeiten auch die Fähigkeit haben, solche Situationen anzugehen. Mit der Schubert-Praxis hat das Bundesgericht gezeigt, dass wir die Möglichkeit haben, im Einzelfall bei der Anwendung solcher Verträge auch dem Landesrecht den Vorzug zu geben, und zwar, wenn dies das Parlament im Gesetz deutlich zum Ausdruck gebracht hat. Das heisst, das Parlament kann heute im Einzelfall bewusst vom Völkerrecht abweichen, und das Bundesgericht sieht sich gemäss Schubert-Praxis daran gebunden. Es ist deshalb nicht so, wie heute von Einzelnen gesagt wurde, dass Sie als Parlament bei der Auslegung von völkerrechtlichen Verträgen keine Möglichkeit haben, zum Ausdruck zu bringen, wie Sie die Gewichtung sehen. Das können Sie sehr wohl. Wenn Sie Artikel 190 der Bundesverfassung anschauen, sehen Sie, dass dort ganz klar erwähnt ist, dass für die Gerichte die Bundesgesetze und das Völkerrecht massgebend sind. Das sind Ihre Gesetze, die Sie verabschieden und die dem fakultativen Referendum unterstehen. Damit hat auch die Bevölkerung eine direkte Mitsprachemöglichkeit.

Die Frage, die Sie heute beantworten müssen, lautet: Bringt die Selbstbestimmungs-Initiative – über die es eine Volksabstimmung geben wird –, wenn es Konflikte zwischen Völkerrecht und Landesrecht gibt, mehr Klarheit, als dies heute der Fall ist? Bringt sie überhaupt die Klarheit, die sie verspricht? Der Bundesrat ist der Meinung, dass diese Initiative diese Klarheit nicht bringt, im Gegenteil.

Diese Initiative sagt, dass das Landesrecht vorgehe und dass es die höchste Rechtsquelle sei, wobei im Falle eines Widerspruchs zwischen Landesrecht und Völkerrecht entweder die völkerrechtlichen Verpflichtungen anzupassen seien oder der Völkerrechtsvertrag nötigenfalls gekündigt werden müsse. Wann aber besteht ein Widerspruch zwischen Landesrecht und einem völkerrechtlichen Vertrag? Ist das der Fall, wenn wir in einem Punkt eine Abweichung haben? Oder ist das der Fall, wenn es bei zehn Punkten so ist? Um welchen



völkerrechtlichen Vertrag geht es hier? Geht es um die technischen Handelshemmnisse, geht es um einen völkerrechtlichen Vertrag zur internationalen Rechtshilfe, zur Terrorismusbekämpfung oder zum Umweltschutz? Das beantwortet diese Initiative nicht. Sie verpflichtet allerdings den Bundesrat, dauernd neue Verhandlungen aufzunehmen, wobei sie auch sagt, wenn das nicht gelinge, sei ein Vertrag nötigenfalls zu kündigen. Ja, aber was ist genau "nötigenfalls"? Wer sagt denn, was "nötigenfalls" ist? Ist das der Fall, wenn wir fünf Jahre oder zwanzig Jahre lang verhandelt haben? Kündigen wir auch, wenn das gar nicht in unserem Interesse ist? Bei der Umsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative haben wir das schon einmal erlebt, als Ihnen, dem Parlament, solche unklaren Bestimmungen vorgelegt und Aufträge gegeben wurden. Danach hätte man das Freizügigkeitsabkommen neu verhandeln sollen, damit man erreiche, dass alles

**AB 2018 S 196 / BO 2018 E 196**

besser werde. Wenn das nicht gelingt, wird das aber dazu führen, dass man Ihnen wie auch dem Bundesrat vorwirft, man habe seine Arbeit nicht gemacht. So geht es mit der Selbstbestimmungs-Initiative weiter. Hier steht, dass Verträge "nötigenfalls" zu kündigen sind. Warum hatte man hier wieder nicht den Mut, Klarheit zu schaffen und zu sagen: "Wenn die Neuverhandlungen nicht gelingen, ist der Vertrag weg"? Nein, man spricht von "nötigenfalls". Das wird ganz bestimmt zu einem Hickhack führen, das kann ich Ihnen sagen; das ist vorprogrammiert. Sie werden sich dann wieder füglich darüber streiten können und dem Vorwurf ausgesetzt sein, das Parlament habe seine Arbeit nicht gemacht.

Eigentlich ist das noch ganz spannend bei der Umsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative, die ja immer wieder als Beispiel genannt wird. Es wird gesagt, dass es jetzt diese Selbstbestimmungs-Initiative brauche, weil Sie, das Parlament, Ihre Aufgabe nicht gemacht haben. Wäre die Selbstbestimmungs-Initiative angenommen, hätte das für das Bundesgericht bei der Umsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative rein gar nichts geändert. Warum nicht? Weil der Personenfreizügigkeitsvertrag dem fakultativen Referendum unterstanden hat. Die Selbstbestimmungs-Initiative sagt aber, dass das Bundesgericht nur Verträge brechen muss, die nicht dem fakultativen Referendum unterstanden. Ausgerechnet bei dem Beispiel, von dem man sagt, man hätte es mit der Brechstange durchsetzen können, hätte also nicht einmal die Selbstbestimmungs-Initiative etwas geändert.

Nun, die Kritik, die ich heute Morgen häufig gehört habe, dass eben der Volkswille nicht beachtet wird, dass man den Volkswillen nicht umsetzt, das ist eine Kritik an Ihnen. Das geht ganz offensichtlich an Sie, an die Volks- und Ständesvertreter. Die Kritik lautet, dass Sie Ihre Arbeit nicht machen. Ich sage es noch einmal: Sie haben als Gesetzgeber die Möglichkeit, in einem Bundesgesetz im Einzelfall zu sagen: "In diesem Fall sind wir der Meinung, dass das Bundesgericht bei der Anwendung dieses Vertrages dem Landesrecht den Vorzug geben soll." Wenn Sie das nicht tun, dann tun Sie es mit guten Gründen nicht.

Ich glaube, es entspricht dem Selbstverständnis des Parlamentes, dass sich die Ratsmitglieder sagen, dass sie hier auch in der Verantwortung stehen – als Ständesvertreter in diesem Rat und als Volksvertreter im Nationalrat. Sie müssen dann abwägen, wie Sie vorgehen, wenn die Bevölkerung etwas entschieden hat, wenn sie eine Verfassungsinitiative angenommen hat, und Sie gleichzeitig diesen Konflikt sehen. Dann stehen Sie auch in der Verantwortung, eine solche Abwägung vorzunehmen. Das ist Ihre Grundverantwortung, und die nehmen Sie wahr. Dann müssen Sie sich auch nicht vorwerfen lassen, dass Sie den Volkswillen nicht umsetzen.

Übrigens haben Sie bei der Masseneinwanderungs-Initiative eine Gesetzgebung gemacht, und das Referendum wurde nicht ergriffen. Jeder hätte die Möglichkeit gehabt, dem Parlament in dieser Situation zu sagen, dass es die Arbeit nicht gemacht hat. Man kann das Referendum ergreifen, und dann hat die Bevölkerung in unserem direktdemokratischen System das Recht, sich noch einmal zu äussern.

Kritik habe ich heute auch in dem Sinne gehört, dass die Gerichte nicht so entscheiden, wie man sich das vorstellt, dass die Gerichte eben nicht automatisch immer das Landesrecht an die erste Stelle setzen. Das müssen sie auch nicht, das dürfen sie auch nicht; ich habe Ihnen Artikel 190 der Bundesverfassung vorgelesen. Aber die Konsequenz, die einige von Ihnen daraus ziehen, ist: Dann zwingen wir halt das Gericht zum Vertragsbruch. Das ist genau das, was die Selbstbestimmungs-Initiative macht. Sie verlangt vom Bundesgericht Folgendes: Wenn es einen völkerrechtlichen Vertrag, der nicht dem Referendum unterstellt ist, anwenden muss und dieser im Konflikt zum Landesrecht steht, dann muss das Bundesgericht vertragsbrüchig werden.

Unsere letzten 150 Jahre Rechtskultur haben gezeigt, dass es definitiv nicht Teil unseres Erfolgsmodells ist, unser Bundesgericht aufzufordern, vertragsbrüchig zu werden bei Verträgen, über die wir in unserem Land demokratisch entschieden haben und die man kündigen kann, wenn man sie nicht mehr will; Herr Ständerat Bischof hat es gesagt. Vertragsbruch ist für unser Land, für die Verlässlichkeit, die in den internationalen Beziehungen ein wesentliches Qualitätsmerkmal unseres Landes ist, nicht etwas Erfolgversprechendes.



Die Schweiz exportiert jedes Jahr Güter im Umfang von über 200 Milliarden Franken. Wir sind ein international vernetztes Land, und wir wollen es bleiben. Gerade Verlässlichkeit und Rechtssicherheit sind die Grundlage unserer Beziehungen, damit eben diese Güter für 200 Milliarden Franken, die wir jährlich exportieren, auch exportiert werden können. Dazu braucht es Abmachungen, dazu braucht es Verträge.

Was bedeutet es nun, wenn wir in die Bundesverfassung schreiben, wir würden uns auch erlauben, vertragsbrüchig zu werden beziehungsweise unserem Bundesgericht diesen Auftrag zu geben, wir würden bereit sein, völkerrechtliche Verträge nicht mehr einzuhalten? Ich glaube, ich muss das nicht ausführen. Das ist nicht das, was uns in den internationalen Beziehungen nützt; es ist nicht das, was auch für unsere wirtschaftlichen Beziehungen die Grundlage ist, um eben Rechtssicherheit und Verlässlichkeit zu haben.

Ich möchte in diesem Zusammenhang noch etwas anderes erwähnen: Mit dieser Aufforderung, mit diesem schematischen Ansatz – es muss einfach so sein, das Bundesgericht muss dann Verträge so umsetzen oder anwenden – verzichten wir selber auf die verschiedenen Möglichkeiten, die wir heute haben, in solchen Konfliktsituationen pragmatische Lösungen zu suchen. Es gibt Leute, die sagen, das sei eine Selbstbeschränkungs-Initiative und keine Selbstbestimmungs-Initiative, weil wir uns selber die Instrumente aus der Hand nehmen. Sie haben ja die Instrumente in den letzten Jahren selber auch immer wieder angewendet und in einem solchen Konfliktfall gesagt: Hier gehen wir so vor, hier machen wir das, hier haben wir für die Umsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative diese Regel gefunden, und bei der Umsetzung der Ausschaffungs-Initiative haben wir ebenfalls eine Möglichkeit gefunden. Ich denke wirklich, dieses Selbstbewusstsein kann unser Parlament haben. In den letzten Jahren ist es immer wieder gelungen, in solchen Konfliktsituationen Lösungen zu finden, die eben für unser Land insgesamt gut waren.

Auch der Gegenvorschlag, der heute zur Diskussion steht, will in der Bundesverfassung festhalten, dass unter bestimmten Bedingungen – er schränkt das etwas ein, er sagt dann "ausnahmsweise", und es müsste auch "ausdrücklich" vom Parlament verlangt werden – das Landesrecht dem Völkerrecht vorgeht und das Bundesgericht dann entsprechend halt auch letztlich vertragsbrüchig werden muss. Herr Caroni hat das schöne Beispiel vom Mieter gebracht und gesagt, es sei eben nicht Schwarz oder Weiss, er hat das am Beispiel der Nachtruhe illustriert. Ich muss das nicht noch einmal aufwärmen. Stellen Sie sich vor: Sie als Mieter unterzeichnen einen Mietvertrag und sagen: "Hier drin steht zwar etwas zur Nachtruhe, aber ich möchte jetzt einfach hier in den Mietvertrag schreiben, dass ich mich dann allenfalls nicht an die Nachtruhe um 22 Uhr halten werde." Glauben Sie, dass Sie dann diesen Mietvertrag bekommen, vor allem wenn noch 52 andere diesen Vertrag auch möchten? Sie werden das nie in den Mietvertrag schreiben, wie auch kein Arbeitnehmer in seinen Arbeitsvertrag schreibt, dass er sich dann allenfalls vorbehält, manchmal am Morgen etwas später zu kommen. Vielleicht kommt er dann mal etwas später. Dann passiert aber nichts, oder man findet eine Lösung. Und für den Mieter haben Sie ja auch eine Lösung gefunden.

Herr Abate hat es erwähnt: Jeder Unternehmer hat ab und zu plötzlich auch ein Problem mit einem Vertrag, den er abgeschlossen hat. Aber deshalb schreibt doch kein Unternehmen in seine Statuten, dass es sich nicht mehr um diesen Vertrag kümmern wird und sich vorbehält, vertragsbrüchig zu werden, wenn die Aktionärsversammlung etwas anderes entscheidet. Der Unternehmer sucht eine Lösung mit seinem Vertragspartner. Er sucht vielleicht einen Vergleich. Vielleicht weicht er tatsächlich in einem Einzelfall vom Vertrag ab. Dann nimmt er halt auch die Folgen in Kauf. Aber er schreibt doch nicht schon in die Statuten, dass er sich dieses Recht einfach vorbehält.

Darum geht es beim Gegenvorschlag. Er ist sicher auf der Suche nach einer Lösung. Ich anerkenne diese Bemühung,

AB 2018 S 197 / BO 2018 E 197

aber wir müssen uns bewusst sein, dass wir nichts daran ändern, auch nicht mit dem Gegenvorschlag, dass Sie in die Bundesverfassung hineinschreiben, dass Sie sich vorbehalten, hier allenfalls vertragsbrüchig zu werden, bzw. das Bundesgericht anweisen, vertragsbrüchig zu werden.

Herr Ständerat Schmid hat gesagt, die Schubert-Praxis sei jetzt vorbei, man habe sich von ihr verabschiedet. Ich weiss nicht, wie Sie darauf gekommen sind. Das Bundesgericht hat nie gesagt, dass die Schubert-Praxis nicht mehr gilt. Es hat gesagt, die PKK-Praxis sei nicht das Ende der Schubert-Praxis, es hat dort eine Präzisierung in Bezug auf die Menschenrechte gemacht. Genau dies macht ja der Gegenvorschlag auch. Vor allem aber denke ich: Wenn Sie wirklich sicher sein wollen, dass das Bundesgericht dann auch das tut, was Sie sagen, dann müssen Sie die Selbstbestimmungs-Initiative annehmen. Mit dem Gegenvorschlag wird das Bundesgericht, auch wenn Sie so entscheiden, in der Anwendung weiterhin zwischen Landesrecht und dem bestehenden Völkerrecht abwägen müssen. Von daher glaube ich, wenn Sie eine hundertprozentige Lösung wollen – mit allem Schaden, den Sie damit verursachen –, dann müssen Sie sich halt eher der Selbstbestim-



mungs-Initiative anschliessen.

Herr Ständerat Bischofberger hat den Bericht erwähnt, den der Bundesrat im Jahr 2010 zur Frage nach dem Verhältnis von Völkerrecht zu Landesrecht verfasst hat. Ich bin froh, dass Sie darauf hingewiesen haben. Der Bundesrat hat gesagt, dass wir eben heute mit dem bestehenden Recht verschiedene Möglichkeiten für pragmatische Lösungen haben. Er hat auch explizit auf die Schubert-Praxis hingewiesen, und er hat auch gesagt, dass er starre Regelungen, mit denen man dann einfach alle Konflikte schematisch lösen will, ablehnt und dass es für den Einzelfall pragmatische Lösungen braucht. An dieser Einschätzung des Bundesrates hat sich nichts geändert.

Ich möchte noch die Frage ansprechen, was es bedeutet, wenn Volk und Stände den Gegenvorschlag der Minderheit Caroni ablehnen. Was bedeutet dies ganz genau? Heute, noch einmal, haben Sie, das Parlament, die Möglichkeit, mit einem ausdrücklichen Hinweis im Gesetz zu sagen, dass Sie möchten, dass das Bundesgericht bei der Anwendung im Einzelfall dem Landesrecht den Vorzug gibt. Wenn dieser Gegenvorschlag abgelehnt wird, würde dies dann heissen, dass das Parlament die Möglichkeit nicht mehr hat, dem Bundesgericht diese Vorgabe zu machen? Damit hätten Sie eigentlich verloren, damit wäre der Schuss nach hinten losgegangen, muss ich sagen. Oder ändert sich dann einfach nichts an der heutigen Situation? Es stellt sich ein wenig die Frage, was denn dieser Gegenvorschlag bringt, falls sich nichts ändert, wenn er abgelehnt wird. Ich denke, diese Fragen möchte ich all jenen noch mitgeben, die sich überlegen, diesen Gegenvorschlag zu unterstützen. Jedenfalls scheint mir klar – bei allen guten Bemühungen –, dass der Gegenvorschlag leider nicht mehr Klarheit und auch nicht mehr Rechtssicherheit bringt.

Ich komme noch zur Minderheit II, die die Initiative zur Annahme empfiehlt. Herr Ständerat Minder hat verschiedene Beispiele gebracht. Er hat vor allem gesagt: Die EU hält sich nicht an die Verträge, dann halten wir uns auch nicht an die Verträge. Er hat dann Schengen/Dublin und die Dublin-Rückführungen nach Ungarn erwähnt, die jetzt zum Teil nicht mehr möglich waren. Ich muss einfach zurückfragen: Was ändert die Selbstbestimmungs-Initiative daran? Denken Sie, die EU oder alle Staaten würden Dublin wieder einhalten, nur weil die Schweiz die Selbstbestimmungs-Initiative annimmt? Wenn Sie wegen der Dublin-Rückführungen, die zum Teil nicht mehr funktionieren, Schengen/Dublin kündigen wollen, dann können Sie das tun. Aber die Selbstbestimmungs-Initiative ändert daran überhaupt nichts.

Ich äussere mich noch kurz zur Börsenäquivalenz: Wir haben hier gar keinen Vertrag mit der EU. Das wäre allenfalls eine WTO-Frage. Da müssten Sie aber auch sagen, dass wir jetzt wegen der Nichtanerkennung der Börsenäquivalenz den WTO-Vertrag mit 163 Staaten neu verhandeln müssten. Die Selbstbestimmungs-Initiative klärt auch hier nichts. Nötigenfalls müssten wir den WTO-Vertrag kündigen – ich glaube eigentlich auch nicht, dass das wirklich ein Weg ist.

Bei der Umsetzung der Masseneinwanderungs-Initiative habe ich Ihnen gesagt, ausgerechnet in Bezug auf die Anwendung des Freizügigkeitsabkommens würde die Selbstbestimmungs-Initiative gar nichts ändern.

Zur Frage zum Rahmenabkommen, die Sie mir noch gestellt haben: Ich verstehe, dass Sie das interessiert. Ich weiss nicht, ob Sie heute Morgen noch über das Rahmenabkommen diskutieren möchten. Ich würde Ihnen empfehlen, dass Sie diese Diskussion dann führen, wenn das Rahmenabkommen verhandelt ist und es Ihnen hier vorliegt. Was ich sagen kann, ist: Dort geht es ja in erster Linie darum, wie wir Konflikte lösen, wenn wir unterschiedliche Vorstellungen oder Auffassungen haben. Aber noch einmal: Lassen Sie jetzt die Leute verhandeln, Sie werden sich sicher noch ausgiebig damit befassen können.

Ich komme zum Schluss: Die Selbstbestimmungs-Initiative verspricht Klarheit im Verhältnis zwischen Landesrecht und Völkerrecht. Sie verursacht das Gegenteil. Sie verursacht Rechtsunsicherheit, sie führt zu dauernden Neuverhandlungen, und sie ist unklar mit Blick darauf, wann es zu einer Kündigung kommt und wann eben nicht. Das untergräbt unser Erfolgsmodell der Verlässlichkeit und Stabilität, auch in den internationalen Beziehungen.

Die Selbstbestimmungs-Initiative verspricht mehr Selbstbestimmung. Sie verursacht das Gegenteil. Sie schränkt uns in der Möglichkeit ein, im Fall eines Konfliktes zwischen Landesrecht und Völkerrecht Lösungen zu finden, die für unser Land und für unsere Bevölkerung sinnvoll sind und unserem Land dienen. Sie presst die Schweiz und uns alle in ein Schema und engt uns ein.

Die Selbstbestimmungs-Initiative ist unklar formuliert, sie ist widersprüchlich. Sie wird zu einem dauernden Hickhack führen, weil sie nicht sagt, was ein Widerspruch ist, und davon spricht, dass ein Vertrag "nötigenfalls" zu kündigen sei. Mit diesem dauernden Hickhack wird sie auch dem Wirtschaftsstandort schaden.

Schliesslich schwächt die Selbstbestimmungs-Initiative den Schutz der Menschenrechte. Mit der Annahme der Selbstbestimmungs-Initiative läuft unser Land Gefahr, dass es die EMRK nicht mehr erfüllen kann. Die EMRK – das wurde heute deutlich gesagt – schützt jedoch uns alle, uns Bürgerinnen und Bürger, allenfalls auch gegenüber dem Staat. Es hat, glaube ich, wohl niemand ein Interesse daran, dass wir unsere eigenen Rechte



gegenüber dem Staat schwächen.

Ich bitte Sie namens des Bundesrates, die Selbstbestimmungs-Initiative zur Ablehnung zu empfehlen. Ich bitte Sie auch, auf den Gegenvorschlag nicht einzutreten. Er bringt nicht die erhoffte Klarheit. Auch er schränkt uns auf der Suche nach pragmatischen Lösungen ein. Sie, das Parlament, haben heute die Möglichkeit, den Gerichten aufzuzeigen, wie Sie im Einzelfall den Konflikt zwischen Völkerrecht und Landesrecht regeln wollen. Aber jetzt in der Bundesverfassung festhalten zu wollen, dass wir die Verträge allenfalls nicht einhalten – im Wissen darum, dass das Bundesgericht am Schluss ja sowieso für die Anwendung der Verträge zuständig bleibt –, bringt nichts. Das bringt sicherlich nicht mehr Klarheit.

Herr Ständerat Bischof hat es erwähnt: Weder Deutschland noch Frankreich oder die USA haben in ihren Verfassungen festgehalten, dass ihre Gerichte allenfalls im Einzelfall vom Völkerrecht abweichen können. Tun auch wir das nicht. Wir sollten nicht unser Land, das Vertragspartner ist, schwächen. Das kann nicht in unserem Interesse sein.

## **1. Bundesbeschluss über die Volksinitiative "Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungs-Initiative)"**

### **1. Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "Le droit suisse au lieu de juges étrangers (initiative pour l'autodétermination)"**

*Eintreten ist obligatorisch*

*L'entrée en matière est acquise de plein droit*

AB 2018 S 198 / BO 2018 E 198

*Detailberatung – Discussion par article*

#### **Titel und Ingress, Art. 1**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Titre et préambule, art. 1**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Präsidentin** (Keller-Sutter Karin, Präsidentin): Über Artikel 2 entscheiden wir erst nach Bereinigung des Gegenentwurfes.

## **2. Bundesbeschluss betreffend "Klares Verhältnis von Völker- und Landesrecht" (Gegenentwurf zur Volksinitiative "Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungs-Initiative)")**

### **2. Arrêté fédéral relatif au "Rapport clair entre droit international et droit national" (contre-projet à l'initiative populaire "Le droit suisse au lieu de juges étrangers (initiative pour l'autodétermination)")**

*Antrag der Mehrheit*

Nichteintreten

*Antrag der Minderheit I*

(Caroni, Engler, Rieder, Schmid Martin)

*Titel*

2. Bundesbeschluss betreffend "Klares Verhältnis von Völker- und Landesrecht" (Gegenentwurf zur Volksinitiative "Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungs-Initiative)")

*Ingress*

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, gestützt auf Artikel 139 Absatz 5 der Bun-



desverfassung, nach Prüfung der am 12. August 2016 eingereichten Volksinitiative "Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungs-Initiative)", nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 5. Juli 2017, beschliesst:

*Ziff. I Einleitung*

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 wird wie folgt geändert:

*Ziff. I Art. 190 Titel*

Massgebendes Recht

*Ziff. I Art. 190 Abs. 1*

Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.

*Ziff. I Art. 190 Abs. 2*

Bei einem Widerspruch zwischen dem Völkerrecht und der Bundesverfassung oder einem Bundesgesetz findet das innerstaatliche Recht Anwendung, wenn der Verfassungs- oder Gesetzgeber ausnahmsweise und ausdrücklich vom Völkerrecht abgewichen ist und die Bestimmung des Völkerrechts nicht dem Schutz der Menschenrechte dient.

*Ziff. II*

Dieser Gegenentwurf wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. Sofern die Volksinitiative "Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungs-Initiative)" nicht zurückgezogen wird, wird er zusammen mit der Volksinitiative nach dem Verfahren gemäss Artikel 139b der Bundesverfassung Volk und Ständen unterbreitet.

*Proposition de la majorité*

Ne pas entrer en matière

*Proposition de la minorité I*

(Caroni, Engler, Rieder, Schmid Martin)

*Titre*

2. Arrêté fédéral relatif au "Rapport clair entre droit international et droit national" (contre-projet à l'initiative populaire "Le droit suisse au lieu de juges étrangers (initiative pour l'autodétermination)")

*Préambule*

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu l'article 139 alinéa 5 de la Constitution, vu l'initiative populaire "Le droit suisse au lieu de juges étrangers (initiative pour l'autodétermination)", déposée le 12 août 2016, vu le message du Conseil fédéral du 5 juillet 2017, arrête:

*Ch. I introduction*

La Constitution fédérale du 18 avril 1999 est modifiée comme suit:

*Ch. I art. 190 titre*

Droit applicable

*Ch. I art. 190 al. 1*

Le Tribunal fédéral et les autres autorités sont tenus d'appliquer les lois fédérales et le droit international.

*Ch. I art. 190 al. 2*

Si la Constitution ou une loi fédérale est en contradiction avec le droit international, le droit interne s'applique lorsque le constituant ou le législateur a exceptionnellement et expressément dérogé au droit international et que la norme de droit international ne garantit pas la protection des droits de l'homme.

*Ch. II*

Le présent contre-projet sera soumis au vote du peuple et des cantons. Il sera soumis au vote en même temps que l'initiative populaire "Le droit suisse au lieu de juges étrangers (initiative pour l'autodétermination)", si cette initiative n'est pas retirée, selon la procédure prévue à l'article 139b de la Constitution.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit ... 27 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I ... 15 Stimmen

(0 Enthaltungen)



**1. Bundesbeschluss über die Volksinitiative "Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungs-Initiative)"**

**1. Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "Le droit suisse au lieu de juges étrangers (initiative pour l'autodétermination)"**

**Art. 2**

*Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag der Minderheit I*

(Caroni, Engler, Rieder, Schmid Martin)

*Abs. 1*

Sofern die Volksinitiative nicht zurückgezogen wird, wird sie zusammen mit dem Gegenentwurf (Bundesbeschluss betreffend "Klares Verhältnis von Völker- und Landesrecht") Volk und Ständen nach dem Verfahren gemäss Artikel 139b der Bundesverfassung zur Abstimmung unterbreitet.

*Abs. 2*

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen und den Gegenentwurf anzunehmen.

*Antrag der Minderheit II*

(Minder)

*Abs. 1*

... die Initiative anzunehmen.

**Art. 2**

*Proposition de la majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition de la minorité I*

(Caroni, Engler, Rieder, Schmid Martin)

*Al. 1*

Si l'initiative n'est pas retirée, elle sera soumise au vote du peuple et des cantons en même temps que le contre-projet (arrêté fédéral relatif au "Rapport clair entre droit international et droit national"), selon la procédure prévue à l'article 139b de la Constitution.

AB 2018 S 199 / BO 2018 E 199

*Al. 2*

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative et d'accepter le contre-projet.

*Proposition de la minorité II*

(Minder)

*Al. 1*

... d'accepter l'initiative.

**Präsidentin** (Keller-Sutter Karin, Präsidentin): Der Antrag der Minderheit I ist durch den Entscheid, auf den Gegenentwurf nicht einzutreten, hinfällig.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit ... 36 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II ... 6 Stimmen

(0 Enthaltungen)

**Präsidentin** (Keller-Sutter Karin, Präsidentin): Da Eintreten obligatorisch ist, wird keine Gesamtabstimmung durchgeführt.