



CIVITAS

Ausgabe 1/2018-2019

Die Schweiz und europäische Organisationen –
eine Erfolgsgeschichte

L'initiative pour l'autodétermination – la fin du monde?
«Haben wir doch wieder den Mut, Visionen zu entwickeln»



Fotos: zVg

Schweizer Recht – Internationales Recht

ZEITSCHRIFT FÜR GESELLSCHAFT UND POLITIK
REVUE DE SOCIÉTÉ ET POLITIQUE
RIVISTA DI SOCIETÀ E POLITICA
REVISTA PER SOCIETAD E POLITICA

HERAUSGEBER SCHWEIZERISCHER STUDENTENVEREIN STV
ÉDITEUR SOCIÉTÉ DES ÉTUDIANTS SUISSES SES
EDITORE SOCIETÀ DEGLI STUDENTI SVIZZERI SSS
EDITUR SOCIETAD DA STUDENTS SVIZZERS SSS

In dieser Ausgabe

Dans cette édition



Fotos: zVg

Vereinsteil

- 3** Billet du Président
- 4** Zentralfest 2018 in Engelberg: Rückblick
- 9** Korrigenda Mitglieder mutationen
- 10** Dreiverbändegespräch
- 11** Zentralkomitee 2018-2019
- 12** Zentralpräsident Matthias Amrhein v/o Silber
- 13** Jahresprogramm 2018-2019
- 13** Programme de l'année 2018-2019
- 14** PK
- 16** StVer in Bern: Beat Vonlanthen v/o Gas
- 18** StV-Golfmeisterschaften

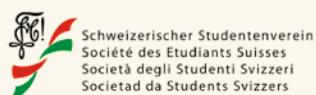
Redaktioneller Teil

- 19** Editorial
- 20** Die Schweiz und europäische Organisationen
- 24** La Convention européenne des droits de l'homme à l'encontre de l'autodétermination?
- 26** Schweizer wird man in Berlin
- 28** SBI – Untergang des Stimmrechts oder Weltuntergang?
- 33** «In einer Staatenwelt ohne Völkerrecht herrscht das Recht des Stärkeren»
- 37** Bildungspolitische Nachrichten

Verbindungsteil

- 39** Agenda
- 40** Neujahrskommers in Luzern
- 41** 175 Jahre Zähringia
- 42** 100 Jahre Fryburgia
- 44** Fédération Romande
- 45** «Whistleblower – Verräter oder Held?»
- 46** Chroniken
- 54** Nekrologe
- 62** Rekonstitutionen
- 63** Impressum/Nächste Ausgabe

Schw. StV – StV-Adressen/Adresses de la SES



Zentralpräsident

Matthias Amrhein v/o Silber
MA B&F UZH
Schwandenholtzstr. 246
8046 Zürich
076 388 56 78
cp@schw-stv.ch

Vize-Zentralpräsident

Bruno Gähwiler
v/o Nachwuchs, Dr. iur.
Hofbergstrasse 40
9500 Wil
P 071 911 52 70
vcp@schw-stv.ch

Zentralsekretariat

Heinz Germann
v/o Salopp, lic. iur. RA
Gerliswilstrasse 71
6020 Emmenbrücke
T 041 269 11 50
F 041 269 11 10
office@schw-stv.ch

Redaktion Civitas

Thomas Gmür
v/o Mikesch, lic. phil. I
Fruttstrasse 17
6005 Luzern
T 041 360 22 72
M 079 707 86 92
civitas@schw-stv.ch

Kommunikation

Kilian Ebert v/o Fanat,
BA in Mass Media &
Communication Research
Steinenstrasse 3
6004 Luzern
G 041 320 10 10
kommunikation@schw-stv.ch
www.schw-stv.ch

Die Schweiz und europäische Organisationen – eine Erfolgsgeschichte

Von Matthias Oesch, Professor für Öffentliches Recht,
Europarecht und Wirtschaftsvölkerrecht
an der Universität Zürich

Einleitung

Die Aussenpolitik der Schweiz beruhte nach dem Zweiten Weltkrieg auf den Pfeilern der Souveränität, der Unabhängigkeit, der Neutralität und der handelspolitischen Autonomie. Die schweizerische Exportwirtschaft profitierte von bilateralen Handelsabkommen mit einer Vielzahl von Staaten und von einer starken Auslandnachfrage im Rahmen des europäischen Wiederaufbaus. Die kriegsunversehrte Schweiz war bestens aufgestellt, ihren Wohlstand zu mehren. Das Agrarrecht war auf die Unterstützung des Bauernstandes ausgerichtet und bot massiven Grenzschutz.

Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass die Schweiz bemüht war, sich auch auf dem europäischen Kontinent nur selektiv völkerrechtlich zu binden. Die Schweiz fungierte 1948 zwar als Gründungsmitglied der Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC).

« Die Schweiz bewahrte
zum zentralen Projekt der
europäischen Friedenssicherung
eine innere Distanz.»

Eine Teilnahme am europäischen Integrationsprozess im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften kam aber nicht in Frage. Die Schweiz bewahrte zum zentralen Projekt der europäischen Friedenssicherung eine innere Distanz. Stattdessen fungierte sie 1960 als Gründungsmitglied der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA); sie erblickte darin eine willkommene Gelegenheit, Freihandel, Agrarprotektionismus und nationale Souveränität zu vereinen. Dem Europarat trat die Schweiz 1963 bei; seit 1974 ist sie auch Vertragspartei der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK). 1972 wurde das Freihandelsabkommen mit der Europä-

ischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) abgeschlossen. 1975 trat die Schweiz als Gründungsmitglied der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) bei. 1992 verwarfen Volk und Stände den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Nach diesem *defining moment* der jüngeren schweizerischen Europapolitik verfolgte die Schweiz weiterhin eine Politik des pragmatischen Bilateralismus und konzentrierte sich auf kurzfristige realisierbare, sektorielle Verhandlungen. 1999 und 2004 wurden die Pakete der Bilateralen I und II abgeschlossen.

Heute ist die Schweiz in ein dichtes Netz europäischer Regelwerke und Organisationen eingebunden. Sie agiert weltoffen und völkerrechtsfreundlich. Als exportabhängiger, machtpolitisch verletzlicher Kleinstaat ist die Schweiz auf Stabilität und die Vorherrschaft des Rechts angewiesen. Sie hat ihr ganz eigenes Modell europäischer Kooperation und Integration entwickelt; unzweifelhaft ein Erfolgsmodell!

OEEC/OECD

Die OEEC wurde 1948 gegründet, um die Verteilung der amerikanischen Wirtschaftshilfe für Europa zu koordinieren («Marshallplan»). Sie war instrumental für die Vertiefung der Zusammenarbeit auf dem kriegsversehrten Kontinent. Sie engagierte sich für den Abbau von Handelsschranken und die freie Konvertibilität der Währungen. 1961 wurde die OEEC in Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) umgetauft. Seither betätigt sie sich umfassend auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Bedeutsam sind insbesondere auch nichtverbindliche, faktisch aber massstabsetzende Empfehlungen etwa im Bereich des Steuerrechts. Heute zählt die OECD 34 Mitgliedstaaten über Europa hinaus.

Die Schweiz beteiligt sich als Gründungsmitglied seit Anbeginn aktiv in der OEEC/OECD, wobei sie ihre Teilnahme an der OEEC an die Beachtung gewisser Vorbehalte knüpfte (Beachtung der Neutralität und der handelspolitischen Autonomie; keine Verbindlichkeit von Entscheidungen ohne Zustimmung der Schweiz).

Europarat/EMRK

Zehn westeuropäische Staaten gründeten 1949 den Europarat und damit die erste Organisation im Nachkriegseuropa, welche sich auch mit politischen Fragen beschäftigte. Der Europarat entwickelte sich rasch zu einem zentralen Forum des Austauschs und der Förderung gemeinsamer Interessen, wengleich sich die Idee, damit den Grundstein für die Schaffung eines europäischen Bundesstaates zu legen, als utopisch erwies. Die Mitglieder bekennen sich zu den Grundwerten der Demokratie, der Vorherrschaft des Rechts und der Wahrung der Menschenrechte. Zentraler Bestandteil der Mitgliedschaft ist die Verpflichtung, die EMRK zu beachten. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) wacht letztinstanzlich über die Einhaltung der EMRK. Seine Rechtsprechung wird wesentlich vom Leitgedanken geprägt, die EMRK als «living instrument» zu begreifen und die geschützten Rechte dynamisch mit Blick auf sich wandelnde wirtschaftliche und soziale Verhältnisse und Bedrohungslagen ausulegen. Trotz gelegentlicher Kritik an einzelnen Urteilen erfreut sich das Schutzsystem der EMRK zu Recht einer hohen Akzeptanz und Wertschätzung. Die EMRK hat sich zu einem Kernelement des zeitgenössischen europäischen Verfassungsrechts entwickelt. Die Wahl Strassburgs als Sitz des Europarats und des EGMR war ein symbolträchtiges Zeichen der Aussöhnung zwischen Frankreich und Deutschland. Heute umfasst der Europarat 47 europäische Staaten.

Für die Schweiz stand eine Teilnahme im Europarat als Gründungsmitglied primär aus neutralitätspolitischen Erwägungen nicht zur Diskussion. Sie trat dem Europarat erst 1963 bei, nachdem die wirtschaftliche Spaltung Westeuropas (EWG, EFTA) Realität geworden war. Seither bildet der Europarat als europäische «Basisorganisation» auch für die Schweiz eine wichtige Plattform, um bei der paneuropäischen Weiterentwicklung in den vom Europarat abgedeckten Politikbereichen aktiv mitzuwirken. 1974 trat die Schweiz der EMRK bei, nachdem sie im Hinblick auf diesen Schritt diverse Rechtsänderungen vorgenommen

hatte (u. a. Stimm- und Wahlrecht für Frauen auf Bundesebene, Aufhebung des Jesuiten- und Klösterneugründungsverbots). Seither hat die EMRK die Weiterentwicklung des schweizerischen Rechts wesentlich beeinflusst. Der Grundrechtekatalog der Bundesverfassung von 1999 beruht auf der EMRK. Im Geltungsbereich der EMRK übt das Bundesgericht verfassungsgerichtliche Funktionen aus.

« Die EMRK hat sich zu einem Kernelement des zeitgenössischen europäischen Verfassungsrechts entwickelt. »

Problematisch sind angenommene Volksinitiativen, welche mit der EMRK punktuell im Widerspruch stehen. Dazu gehören etwa die Volksinitiativen «Gegen den Bau von Minaretten» (2009) und «Für die Ausschaffung krimineller Ausländer» (2010). Die schweizerischen Behörden streben auch in solchen spannungsgeladenen Fällen jeweils zu Recht eine EMRK-vereinbare Umsetzung und Anwendung an. Daran wird sich mutmasslich auch bei einer allfälligen Annahme der Selbstbestimmungsinitiative nichts ändern.

EFTA

1960 gründeten die Schweiz und sechs weitere europäische Staaten die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA). In der Folge kamen weitere Staaten dazu; umgekehrt kündigten Staaten ihre Mitgliedschaft und traten der EU bei. Heute sind Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz EFTA-Mitglieder.

Mit der Schaffung der EFTA wurde eine Freihandelszone errichtet. Mit Blick auf die geografische Zersplitterung und die Kleinheit der Märkte sind die Auswirkungen der EFTA diesbezüglich allerdings begrenzt geblieben. Des Weiteren hat sich die EFTA als Plattform für Verhandlungen von Freihandelsabkommen mit Drittstaaten auf der ganzen Welt etabliert. In den letzten Jahren ist es für die EFTA-Mitglieder zunehmend schwieriger geworden, ihre Interessen zu bündeln und eine gemeinsame Verhandlungsstrategie zu definieren. Aus diesem

Grund handelt die Schweiz vermehrt allein Freihandelsabkommen aus.

KSZE/OSZE

Als erste gesamteuropäische Organisation hat sich 1975 die KSZE etabliert. West- und osteuropäische Staaten sowie die Vereinigten Staaten und Kanada verpflichteten sich zur friedlichen Beilegung von Konflikten und zur Förderung vertrauensbildender Massnahmen. Auch neutralen und blockfreien Staaten war es möglich, sich aktiv zu beteiligen. Höhepunkte waren der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag), den die damaligen Mitgliedstaaten der NATO und des Warschauer Pakts 1990 unterzeichneten, sowie die Charta von Paris für ein neues Europa von 1990, welche als formelle Beilegung des Kalten Krieges gilt. 1994 wurde die KSZE in Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) umbenannt und institutionell neu aufgestellt. Mittlerweile erstreckt sich der Aufgabenbereich der OSZE auf sicherheitsrelevante Fragen in einem umfassenden Sinn (inkl. Krisenmanagement und Schutz der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit). Zurzeit umfasst die OSZE 57 Teilnehmerstaaten aus Europa, Nordamerika und Asien.

« Die Schweiz war Gründungsmitglied der KSZE. »

Die Schweiz war Gründungsmitglied der KSZE. 2014 hatte sie den Vorsitz der OSZE inne und koordinierte die Vermittlungen zwischen der Ukraine und Russland während der Krimkrise. Der Schweizer Thomas Greminger ist seit 2017 Generalsekretär der OSZE.

Schweiz-EU

Die Schweiz verfügt über ein dichtes Netz von bilateralen Abkommen mit der EU. Parallel dazu verfolgt sie seit 1988 konsequent eine Politik des autonomen Nachvollzugs. Die Doppelstrategie der völkerrechtlichen Anbindung und selbstgewählten Anpassung führt zu einer weitgehenden Integration in das Recht der EU, womit sich die Schweiz gleichsam in der Rolle eines «zugewandten Ortes» wiederfindet.



Ad personam

Matthias Oesch (*1972) studierte in Bern und London Juristerei. Er doktorierte und habilitierte in Bern, arbeitete als Legal Council im Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), als Assistenzprofessor an der Universität Bern und als Rechtsanwalt bei Homburger AG in Zürich. Seit 2013 ist er Professor für Öffentliches Recht, Europarecht und Wirtschaftsvölkerrecht an der Universität Zürich. Oesch v/o Taktik ist Mitglied der AKV Burgundia.

Bilaterale Abkommen

Das bilaterale Vertragsnetz zwischen der Schweiz und der EU umfasst rund zwanzig Hauptabkommen und über hundert weniger bekannte gegenseitige Abmachungen in der Form von Sekundärabkommen. Diese Abkommen sind als Antwort auf konkrete Bedürfnisse und im Rahmen sich öffnender *windows of opportunities* entstanden und bilden kein umfassendes und kohärentes System.

Ausgangspunkt und Grundlage der bilateralen Beziehungen bildet das Freihandelsabkommen von 1972. Langwierige Verhandlungen führten 1989 zur Unterzeichnung des Abkommens betreffend die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung. 1999 wurden die Bilateralen I abgeschlossen. Dazu gehören sieben Abkommen, welche – mit Ausnahme des Forschungsabkommens – primär Marktzufragen regeln: Personenfreizügigkeit, technische Handelshemmnisse, öffentliches Beschaffungswesen, landwirtschaftliche Erzeugnisse, Luftverkehr, Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse. Die Bilateralen I sind durch eine Guillotine-Klau-

sel verbunden; damit wurde dem Begehren der EU entsprochen, ein ausgewogenes Gesamtergebnis zu erzielen. Weitere Verhandlungen primär über *leftovers*, für welche im Rahmen der Bilateralen I keine Einigung erzielt werden konnte, führten 2004 zur Unterzeichnung der Bilateralen II. Dieses Paket umfasst neun Abkommen, welche über den hauptsächlich wirtschaftlichen Rahmen der Bilateralen I hinausgehen und neue Bereiche auch der politischen und wissenschaftlichen Zusammenarbeit betreffen: Schengen und Dublin, Zinsbesteuerung, Betrugsbekämpfung, Nichtbesteuerung von in der Schweiz wohnhaften pensionierten EU-Beamten, landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse, Statistik, Teilnahme an der Europäischen Umweltagentur und an den EU-Programmen im Bereich Film und Bildung. In der Folge wurden nur noch punktuell weitere Abkommen abgeschlossen; dazu gehören Abkommen im Bereich der Zollerleichterung und des automatischen Informationsaustausches in Steuersachen. Diverse Abkommen regeln dabei auch die Beteiligung der Schweiz an Agenturen und sonstigen Einrichtungen der EU. Auf diese Weise erhält die Schweiz Zugang zu den einschlägigen Gremien und Netzwerken und

wirkt im europäischen Verwaltungsverbund mitgliedstaatsähnlich mit.

Der *Acquis* Schweiz-EU stellt ein auffällig unübersichtliches und wenig systematisch aufgebautes Gesamtkunstwerk dar. Dazu gehört, dass der bilaterale *Acquis* Schweiz-EU keinen allgemeingültigen institutionellen Rahmen kennt. Jedes Abkommen enthält ein eigenes Set an Regeln für die Durchführung, die Überwachung und den Rechtsschutz. Die Parteien stellen das ordnungsgemässe Funktionieren der Abkommen selbst sicher (Zweisäulenprinzip). Seit 2008 verlangt die EU von der Schweiz, Hand zur Schaffung eines institutionellen Abkommens zu bieten, um die nötige Homogenität der Rechtsanwendung und -entwicklung der Marktzugangsabkommen, die auf EU-Recht beruhen, sicherzustellen. Sie macht den Abschluss weiterer Abkommen vom Abschluss eines institutionellen Abkommens abhängig. Seit 2014 wird verhandelt. Ein gemeinsamer institutioneller Rahmen wird letztlich zum Preis gehören, den die Schweiz dafür bezahlt, sektoriell mitgliedstaatsähnlich am unionalen Binnenmarkt teilzuhaben, ohne die gemeinsamen Regeln des Clubs vollumfänglich akzeptieren zu müssen.

« Ein gemeinsamer institutioneller Rahmen wird letztlich zum Preis gehören, den die Schweiz dafür bezahlt, sektoriell mitgliedstaatsähnlich am unionalen Binnenmarkt teilzuhaben.»

Der bilaterale Weg wurde 2014 mit der Annahme der Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» grundlegend in Frage gestellt. Das Parlament achtete bei der Umsetzung allerdings darauf, das Freizügigkeitsabkommen nicht zu verletzen (Inländervorrang *light*). Bedauerlicherweise wurde die Volksinitiative «Raus aus der Sackgasse», welche die Streichung der neu eingeführten Verfassungsbestimmungen verlangte, wieder zurückgezogen, womit die Chance vertan wurde, nochmals über die Masseneinwanderungsinitiative zu befinden. Bei einer Annahme der Selbstbestimmungsinitiative könnte eine «souveränitätszentrierte» Lesart des Initiativtexts zur



Bundespräsident Pierre Graber unterzeichnet 1975 in Helsinki die KSZE-Schlussakte, neben ihm Olof Palme.

Foto: STR

Kündigung des Freizügigkeitsabkommens führen; aufgrund der Guillotine-Klausel würden diesfalls auch die anderen Abkommen der Bilateralen I dahinfallen. Begrüssenswerte Klarheit wird in Bezug auf das Freizügigkeitsabkommen die Volksinitiative «Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)» schaffen, welche ausdrücklich die Kündigung dieses Abkommens verlangt.

Autonomer Nachvollzug

Die Schweiz verfolgt seit 1988 eine Politik des autonomen Nachvollzugs bzw. – synonym verstanden – der Europaverträglichkeit. Neue Gesetze und Verordnungen wie auch die Änderung von bestehenden Erlassen auf Bundesebene werden systematisch auf ihre Europakompatibilität hin überprüft. Damit wird eine doppelte Zielsetzung verfolgt: Zum einen sollen auf diese Weise die wirtschaftlichen Nachteile, welche sich aus der Nichtmitgliedschaft der Schweiz im EWR ergeben, minimiert und die Wettbewerbsfähigkeit der hiesigen Wirtschaft gestärkt werden. Zum anderen bildet eine möglichst europakompatible Ausgestaltung des schweizerischen Rechts die Grundlage, um für alle integrationspolitischen Optionen gewappnet zu sein, d. h. – wie der Bundesrat 1993 ausführte – für «einen möglichen (späteren) EWR- oder EG-Beitritt ohne unüberwindbare Hürden oder allenfalls eine auf bilaterale Abkommen beschränkte Alternative» (BBl 1993 I 805, 810). Abweichungen von europarechtlichen Vorbildregelungen bleiben zwar selbstredend möglich. Helvetische Sonderlösungen bedürfen

aber einer sachlichen Begründung. Sie sollen dort bewusst und konsequent gewählt werden, wo eine Abweichung den eigenen Interessen dient. Studien schätzen, dass rund 30–50% des gesamten Bundesrechts vom EU-Recht beeinflusst werden.

«Die Schweiz teilt politisch, gesellschaftlich, kulturell und wissenschaftlich mit den umliegenden Staaten gemeinsame Grundwerte.»

Epilog

Die Schweiz teilt politisch, gesellschaftlich, kulturell und wissenschaftlich mit den umliegenden Staaten gemeinsame Grundwerte. Es lohnt sich, für die Förderung und Durchsetzung dieser Werte einzustehen und die nötigen institutionellen Vorkehrungen zu treffen. Auch wirtschaftlich ist die Schweiz mit dem Ausland aufs Engste verflochten. Sie ist auf offene Märkte angewiesen. Dies gilt insbesondere gegenüber den Nachbarstaaten und -regionen; so ist das Handelsvolumen der Schweiz mit Baden-Württemberg und Bayern zusammen grösser als dasjenige mit China. Auch hier lohnt es sich, enge Beziehungen zu pflegen, den Marktzugang rechtlich abzusichern, punktuell EU-Recht zu übernehmen und damit auf die Vorherrschaft des Rechts zu bauen.

Der Wandel des Völkerrechts von einem Recht der Koexistenz und Kooperation hin zu einem Recht der Integration bringt

es mit sich, dass das innerstaatliche Recht zunehmend überlagert wird und an Gestaltungsmacht verliert. Die Politikräume fallen nur noch begrenzt mit den Staatsgrenzen zusammen. Diese Entwicklungen beruhen weitgehend auf bewussten staatlichen Grundentscheidungen und erlauben es auch der Schweiz, von den Segnungen der Globalisierung und Europäisierung zu profitieren. Das System muss folglich auch in der Lage sein, diese Spannungen

«Die Selbstbestimmungsinitiative gaukelt einfache Lösungen für komplexe Herausforderungen vor.»

auszuhalten. Die Selbstbestimmungsinitiative würde keine Abhilfe schaffen. Sie gaukelt einfache Lösungen vor für komplexe Herausforderungen, die allein mit den neu vorgeschlagenen Verfassungsnormen nicht gemeistert werden können. Sie würde den Stellenwert des Völkerrechts unnötig schwächen und gegenüber der internationalen Gemeinschaft ein wenig schmeichelhaftes Signal aussenden. Bundesrat, Parlament und Bundesgericht haben bewiesen, dass sie in der Lage sind, das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht auf der Basis der geltenden Verfassung kontextbezogen auszutarieren und praktikable Lösungen zu finden. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass die Behörden in Zukunft dieser Aufgabe nicht mehr gewachsen sein werden.