

CHARLOTTE SIEBER-GASSER

Die Internationalisierung des Rechts in der Schweiz

Jus Internationale et Europaeum

219

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von

Thilo Marauhn, Angelika Nußberger und Christian Walter

219



Charlotte Sieber-Gasser

Die Internationalisierung des Rechts in der Schweiz

Demokratie auf der Streckbank

Mohr Siebeck

Charlotte Sieber-Gasser, geboren 1982; Studium der Rechtswissenschaften in Fribourg und Bern; Master in Development Studies an der University of Manchester, UK; 2014 Promotion (Bern); Oberassistentin und Lehrbeauftragte im öffentlichen Recht an der Universität Luzern, sowie PostDoc am DCU Brexit Institute in Dublin; 2025 Habilitation (Bern); Professorin an der Kalaidos Fachhochschule, Senior Researcher am Geneva Graduate Institute und Dozentin u.a. an der Universität Zürich.

Publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung.

ISBN 978-3-16-200095-8 / eISBN 978-3-16-200096-5

DOI 10.1628/978-3-16-200096-5

ISSN 1861-1893 / eISSN 2568-8464 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

Publiziert von Mohr Siebeck Tübingen 2026.

© Charlotte Sieber-Gasser.

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung 4.0 International“ (CC BY 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.

Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung des Urhebers unzulässig und strafbar. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier. Satz: Laupp und Göbel, Gomariningen.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Für die nächste Generation, insbesondere:

Zlata & Tadei

Mia & Maël

Lina & Maya

Vitus, Lia, Lisa & Zora

Sophie, Jonathan & Theo

Hannah, Lenn & Luc

Marcel & Julian

Frederic & Nicolas

Lotta & Johanna

Mireille

Vorwort

Der traditionelle Nationalstaat und die ihm zugrundeliegende Verfassung sind von Globalisierung und Digitalisierung herausgefordert, denn bisher fehlen geeignete Rechtsinstrumente, welche für geordnete Verhältnisse sorgen und gleichzeitig ausreichend Flexibilität gewähren im Umgang mit dem sich rasant weiterentwickelnden Regulierungsbedarf. Hinzu kommen globale Herausforderungen, welche den Rahmen der nationalstaatlichen Kontrolle überschreiten und deren Bewältigung internationale Kooperation verlangt. Gerade demokratische Nationalstaaten erscheinen bisweilen plan- und ratlos in ihrem Versuch, den gegenwärtigen Herausforderungen zu begegnen.

Die sog. „Krise der Demokratie“ zeigt sich insbesondere im weltweit zunehmenden Vertrauensverlust der demokratischen Institutionen. Dieser Vertrauensverlust steht in Verbindung mit der Globalisierung und der Digitalisierung: Beides trägt zur schwindenden Macht rein nationaler Institutionen bei – die Demokratie miteingegriffen. Rein nationale demokratische Institutionen und Verfahren greifen vermehrt ins Leere, vermögen ihren Zweck nicht mehr zu erfüllen und verlieren damit bis zu einem gewissen Grad ihre ursprüngliche Daseinsberechtigung. Bisweilen wird deshalb gar am Überleben der Demokratie im Zeitalter von Globalisierung und Digitalisierung gezweifelt. Die demokratische Staatsform sei schlicht den Herausforderungen der Gegenwart nicht mehr gewachsen. Oder in anderen Worten:¹

„The bordered nation state was no match for the borderless global system even if it wanted to challenge it. And it did not. Rather it became an enabler, cheerleader, devotee of the very instrument that denuded its authority to protect its citizens from threats to the public and social order.“

Dies ist der Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit, denn das Recht hält eine wesentliche – gerne unterschätzte – Rolle in der Stabilisierung der demokratischen Institutionen im Zeitalter der Globalisierung und Digitalisierung inne. Diese Rolle soll hier am Beispiel der Schweiz näher untersucht werden.

In den gut acht Jahren, in denen ich an diesem Buch geforscht und geschrieben habe, sind die Sollbruchstellen der demokratischen Staatsform immer deutlicher zutage getreten. Heute können wir den Zerfall demokratischer Kultur

¹ *Wachtel*, Transnational Institute, 21. Februar 2021: <https://www.tni.org/en/article/globalization-and-decommissioning-democracy> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

vielerorts live mitverfolgen. Diese Arbeit bietet einerseits eine Erklärung für diesen Zerfall und andererseits Lösungsansätze, die dem Schutz und Erhalt der demokratischen Staatsform dienen. Ich bin deshalb überzeugt, dass sich ein Blick in dieses Buch nicht nur für die gegenwärtige, sondern auch für künftige Generationen lohnt – in der Schweiz und darüber hinaus.

Dieses Werk stand im direkten Wettbewerb mit Vorlesungen, Gutachten, Prüfungskorrekturen, Publikationen und Forschungsarbeiten aller Art, sowie mit den Bedürfnissen meiner Kinder, dem Rekonvaleszenzbedarf meines Mannes, dem mit der COVID-19 Pandemie einhergehenden generellen Aufwand auf allen Ebenen, den Höhen und Tiefen des Lebens ganz allgemein und selbstverständlich immer auch mit dem Ruf der Berge. Zum Glück habe ich auf diesem Weg viel Unterstützung erfahren.

Mein besonderer Dank gilt Prof. Dr. Judith Wyttenbach für die Begleitung durch die Jahre, ihr punktgenaues Feedback sowie ihr unerschütterlicher Glaube an dieses Projekt, der mich streckenweise mitgetragen hat. Ebenso danke ich Prof. Dr. Axel Tschentscher, dessen eine Bemerkung bei mir eine ganze Kette von Überlegungen auslöste, zum Umgang mit Scherbenhaufen-Referenden und zur Generationengerechtigkeit als Staatszweck. Beiden danke ich herzlich für die rasche Begutachtung der Arbeit.

Ich habe unzählige inspirierende, kritische und ermutigende Gespräche über diese Forschungsarbeit geführt, mit Kolleginnen und Kollegen, Freundinnen und Freunden, im Rahmen von Vorträgen, beim Kaffee oder am Telefon. Besonders in Erinnerung bleibt mir der Austausch mit Prof. Dr. Matthias Oesch, immer wieder in Zürich und am Telefon, mit Prof. Dr. Nula Katharina Frei und Dr. Aliénor Nina Burghartz in unserer Schreibretraite in Zinal, mit Heike Scholten über Mittag, mit Mariana Dias Simpson über WhatsApp, mit Stefan Honegger-Läubli am Telefon von Vals aus und mit Nadine Masshardt im Bundeshaus. In meine Arbeit eingeflossen sind auch viele der aus der Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Joost Pauwelyn, Prof. Dr. Rika Koch, Prof. Dr. Elisabeth Bürgi Bonanomi und Prof. Dr. Daniel Dedeyan gewonnenen Erkenntnisse.

Meinem Mann, Philip Sieber-Gasser, danke ich von Herzen dafür, dass er sich in diesen für uns auch aus anderen Gründen durchaus anspruchsvollen Jahren immer die Zeit nahm, meine Entwürfe zu diskutieren und zu lesen.

Danke, Christa Sieber, fürs Korrekturlesen und danke allen, die zugehört, mitgefiebert, angespornt, gekocht oder unsere Kinder betreut haben – ganz besonders Christa Sieber, Armin Sieber, Camille Gasser, Adrian Gasser, Nataliia Popyk, und Marion Panizzon.

Dieses Buch läge nicht in dieser Form vor ohne die sorgfältigen Kommentare zu einem Entwurf von em. Prof. Dr. Thomas Cottier und ohne das liebevolle, aber auch unerbittliche Coaching im Umgang mit den eingangs erwähnten Zielkonflikten durch Suna Yamaner. Ihnen beiden gebührt mein allergrösster Dank.

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XIII
Abkürzungsverzeichnis	XXI
Einleitung	1
I. Rechtskontext	3
II. Forschungsgegenstand	7
III. Methoden	15
IV. Forschungsziele und Aufbau der Arbeit	17
A. Terminologie und Ausgangslage	21
I. Terminologie	24
II. Ausgangslage	36
III. Auswirkungen auf die Rechtsetzung	48
IV. Zwischenfazit	59
B. Die Internationalisierung des Rechts	61
I. Internationalisierung des Rechts allgemein	62
II. Völkerrecht	66
III. Wirtschaftsvölkerrecht	74
IV. Sonderfall Europäische Integration	89
V. Globalisierung allgemein	93
VI. Digitalisierung allgemein	95
VII. Zwischenfazit	98
C. Die Internationalisierung des Rechts in der Schweiz	103
I. Rechtsempirische Analyse der Eidg. Volksabstimmungen 1991–2022	105
II. Internationalisierung über Volksinitiativen	110
III. Internationalisierung über fakultative Referenden	113
IV. Internationalisierung über Ratifikation und Umsetzung von Völkerrecht	116

V.	Internationalisierung über Vorlagen in (potenziellem) Konflikt mit Völkerrecht	120
VI.	Zwischenfazit	125
D. Rechtsgrundlagen in der Internationalisierung des Rechts . . .		129
I.	Rechtsetzung auf Bundesebene allgemein	130
II.	Internationalisierung über das Völkerrecht	147
III.	Internationalisierung über den Regulierungsbedarf („autonomer Nachvollzug“)	173
IV.	Zwischenfazit	180
E. Internationalisierung des öffentlichen Wirtschaftsrechts		189
I.	Die Rolle der Aussenwirtschaftspolitik in der Internationalisierung des öffentlichen Wirtschaftsrechts	191
II.	Internationalisierung über Multilaterale WTO-Abkommen	206
III.	Internationalisierung über Plurilaterale WTO-Abkommen	214
IV.	Freihandelsabkommen	218
V.	Investitionsschutzabkommen	226
VI.	„Quasi-Zwang“ und Economic Coercion	229
VII.	Bilaterale Abkommen Schweiz – EU	232
VIII.	„Autonomer Nachvollzug“	244
IX.	Internationalisierung über Flankierende Massnahmen	256
X.	Zwischenfazit	260
F. Auswirkungen auf die Staatsordnung		269
I.	Auswirkungen auf das Konkordanzprinzip	271
II.	Auswirkungen auf Vetopositionen und formelle Legitimation	274
III.	Handlungsbedarf in Bezug auf Konkordanz und formelle Legitimation	307
IV.	Direktdemokratische Mitsprache	324
V.	Handlungsbedarf in Bezug auf direktdemokratische Mitsprache . .	351
VI.	Zwischenfazit	357
G. Generationengerechtigkeit in der Internationalisierung des Rechts		363
I.	Die Rolle des Staats in der Generationengerechtigkeit	365
II.	Generationengerechtigkeit in der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz	372
III.	Dringlichkeit	381
IV.	Zwischenfazit	384

Fazit	387
I. Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative	389
II. Materielle Ausrichtung der Aussenpolitik	390
III. Auswirkungen auf die Staatsordnung und die Generationengerechtigkeit	391
IV. Demokratie auf der Streckbank	393
V. Internationalisierte Demokratie	394
 Annex 1	 397
Klassifizierung eidg. Abstimmungsvorlagen 1991–2022 (Codebook)	397
 Annex 2	 398
Klassifizierung eidg. Rechtsvorlagen 2011–2020 (Codebook)	398
 Materialienverzeichnis	 399
Literaturverzeichnis	417
Register	453

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXI
Einleitung	1
<i>I. Rechtskontext</i>	3
<i>II. Forschungsgegenstand</i>	7
1. Verwandte Literatur	7
2. Überbrückung der eingeschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit	10
3. Kernfunktionen der Staatsgewalten in der Konkordanzdemokratie	12
4. Internationalisierung des Rechts und Gerechtigkeit in der Schweiz	14
<i>III. Methoden</i>	15
1. Rechtsempirische Methode	16
2. Normative Methode	16
3. Rechtstheoretische Methode	17
<i>IV. Forschungsziele und Aufbau der Arbeit</i>	17
1. Vereinbarkeit der Praxis mit Sinn und Zweck des anwendbaren Rechts	17
2. Wesentliche Rechtslücken	18
3. Diskussion von <i>de lege ferenda</i> Lösungsvorschlägen	18
4. Aufbau	19
A. Terminologie und Ausgangslage	21
<i>I. Terminologie</i>	24
1. Globalisierung und Internationalisierung	24
2. Internationalisierung des Rechts	25
3. Generationengerechtigkeit	26
4. Konkordanz	29
5. Direktdemokratische Mitsprache	32

<i>II. Ausgangslage</i>	36
1. Die Internationalisierung des Markts	37
2. Die Internationalisierung des Rechts in der Schweiz	42
3. Das Globalisierungs-Paradox	46
<i>III. Auswirkungen auf die Rechtsetzung</i>	48
1. Schweizer Demokratie in der Krise?	51
2. Umgang mit externen Effekten der Globalisierung	54
3. Generationengerechtigkeit und Demokratie	56
<i>IV. Zwischenfazit</i>	59
 B. Die Internationalisierung des Rechts	61
<i>I. Internationalisierung des Rechts allgemein</i>	62
1. Internationalisierung des Rechts und Nationale Identität	63
2. Internationalisierung des Rechts im Wandel	64
<i>II. Völkerrecht</i>	66
1. Menschenrechte	68
2. Common Concern of Humankind	69
3. Sicherheit	73
<i>III. Wirtschaftsvölkerrecht</i>	74
1. Das Prinzip der Nichtdiskriminierung	77
2. Streitbeilegung und Sanktionen	80
3. Freihandelsabkommen	82
4. Investitionsschutzabkommen	84
5. Internationalisierung über „Quasi-Zwang“	87
<i>IV. Sonderfall Europäische Integration</i>	89
1. Europäisierung des Rechts allgemein	90
2. Europäisierung über „offene strategische Autonomie“ und den Green Deal	92
<i>V. Globalisierung allgemein</i>	93
1. Legal Pluralism	94
2. Entwicklungszusammenarbeit	95
<i>VI. Digitalisierung allgemein</i>	95
1. Ausdehnung der Internationalisierung auf neue Rechtsbereiche	96
2. Absehbare weitere Internationalisierung	97
<i>VII. Zwischenfazit</i>	98

C. Die Internationalisierung des Rechts in der Schweiz	103
<i>I. Rechtsempirische Analyse der Eidg. Volksabstimmungen 1991–2022 . . .</i>	105
1. Anteil internationalisierter Abstimmungsvorlagen	105
2. Internationalisierung seit 2010	107
3. Ausrichtung der Internationalisierung des Rechts	108
<i>II. Internationalisierung über Volksinitiativen</i>	110
1. Anteil internationalisierter Volksinitiativen	111
2. Opposition gegen Völkerrecht?	112
<i>III. Internationalisierung über fakultative Referenden</i>	113
1. Anteil internationalisierter fakultativer Referenden	114
2. Opposition gegen Internationalisierung?	115
<i>IV. Internationalisierung über Ratifikation und Umsetzung von Völkerrecht</i>	116
1. Akzeptanz der Internationalisierung über das öffentliche Wirtschaftsrecht?	118
2. Rückschluss auf die Internationalisierung des Rechts in der Schweiz allgemein	118
<i>V. Internationalisierung über Vorlagen in (potenziellem) Konflikt mit Völkerrecht</i>	120
1. Anteil eidg. Abstimmungsvorlagen in Konflikt mit Völkerrecht	121
2. Folgen für die Rechtssicherheit	123
<i>VI. Zwischenfazit</i>	125
D. Rechtsgrundlagen in der Internationalisierung des Rechts . . .	129
<i>I. Rechtsetzung auf Bundesebene allgemein</i>	130
1. Grundproblematik in den bestehenden Rechtsetzungsverfahren	130
2. Rechtsgrundlagen: Rechtsetzung auf Bundesebene allgemein	134
a) (Teil)Revision der Bundesverfassung	134
b) Bundesgesetze	136
c) Verordnungen	139
3. Materielle Voraussetzungen der Internationalisierung des Rechts im Besonderen	142
<i>II. Internationalisierung über das Völkerrecht</i>	147
1. Rechtsgrundlagen in den Verhandlungen über Völkerrecht	154
a) Exploratorische Gespräche	156
b) Verhandlungsmandat	157
c) Verhandlungen	158

2. Rechtsgrundlagen in der Ratifikation von Völkerrecht	159
a) Selbständige Ratifikation durch den Bundesrat und vorläufige Anwendung	159
b) Genehmigung durch die Bundesversammlung	160
c) Obligatorisches Referendum	161
d) Fakultatives Referendum	161
3. Umsetzung auf Bundesebene	162
4. Mitgliedschaft der Schweiz in internationalen Organisationen	165
5. Direkte Anwendbarkeit	168
6. Neutralitätspolitik	170

III. Internationalisierung über den Regulierungsbedarf

(„autonomer Nachvollzug“)	173

1. Rechtskontext der Internationalisierung über die Globalisierung	174
2. Rechtskontext der Internationalisierung über die Digitalisierung	177

IV. Zwischenfazit

1. Formelle Legitimation der Internationalisierung des Rechts	181
2. Materielle Ausrichtung der Internationalisierung des Rechts	183
3. Umgang mit „internationalisierten“ Rechtsbereichen	186

E. Internationalisierung des öffentlichen Wirtschaftsrechts

I. Die Rolle der Aussenwirtschaftspolitik in der Internationalisierung des öffentlichen Wirtschaftsrechts

1. Umgang mit Zielkonflikten in der Aussenwirtschaftspolitik	193
2. Rechtsgrundlagen der Aussenwirtschaftspolitik allgemein	196
a) Art. 101 BV	197
b) Weitere verfassungsrechtliche Grundlagen der Aussenwirtschaftspolitik	199
c) Verhältnis zwischen Art. 101 BV und weiteren Verfassungsbestimmungen	200
d) Art. 104a lit. d BV und Landwirtschaftspolitik	201
e) Völkerrechtlicher Kontext der Aussenwirtschaftspolitik	202
f) Direktdemokratische Mitsprache in der Aussenwirtschaftspolitik	203
g) Aussenwirtschaftspolitik und Konkordanz	204

II. Internationalisierung über Multilaterale WTO-Abkommen

1. Innenwirkung der WTO-Abkommen	208
2. WTO-Mitgliedschaft	210
a) Ratifikation neuer WTO-Abkommen seit 2015	210
b) Mitwirkung der Bundesversammlung	211
c) WTO-Streitbeilegungsverfahren und MPIA	213

<i>III. Internationalisierung über Plurilaterale WTO-Abkommen</i>	214
1. Innenwirkung der plurilateralen WTO-Abkommen	215
2. Plurilaterale WTO-Abkommen: Verträge von beschränkter Tragweite?	217
<i>IV. Freihandelsabkommen</i>	218
1. Freihandelsabkommen im Wandel	219
2. Innenwirkung von Freihandelsabkommen	222
3. Verhandlungen über Freihandelsabkommen	223
a) Exploratorische Gespräche	223
b) Verhandlungsmandat und Verhandlungen	223
c) Ratifikation	225
4. Rechtsdurchsetzung in Freihandelsabkommen	225
<i>V. Investitionsschutzabkommen</i>	226
1. Innenwirkung von Investitionsschutzabkommen	227
2. Exkurs: Investitionsprüfgesetz	228
<i>VI. „Quasi-Zwang“ und Economic Coercion</i>	229
1. Rechtsgrundlagen	230
2. Innenwirkung von international koordinierten unilateralen Massnahmen	231
<i>VII. Bilaterale Abkommen Schweiz – EU</i>	232
1. Sonderstellung der Beziehungen zur EU in der Aussenwirtschaftspolitik	232
2. Rechtsgrundlagen in den Beziehungen Schweiz–EU	233
a) Zugang zum EU-Binnenmarkt	234
b) Teilintegration in den EU-Binnenmarkt	235
c) Streitbeilegung	236
3. Innenwirkung der Rechtsbeziehungen Schweiz–EU	237
a) „Scherbenhaufen“-Problematik	238
b) Exkurs: Rechtsgrundlagen der behördlichen Informationstätigkeit bei „Scherbenhaufen“-Referenden	240
c) Materielle Schwerpunkte der Europäisierung des Rechts	242
d) Die Rolle des Rechts in der schweizerischen Europapolitik	243
<i>VIII. „Autonomer Nachvollzug“</i>	244
1. Rechtsgrundlagen	245
2. Bilaterale Abkommen Schweiz–EU: Dynamische Rechtsübernahme	247
3. Exkurs: Institutionelles Rahmenabkommen	249
4. „Europaverträglichkeit“	251
5. Verträglichkeit mit relevanten Absatzmärkten allgemein	253
6. Unilaterale Deklarationen	254

<i>IX. Internationalisierung über Flankierende Massnahmen</i>	256
1. Flankierende Massnahmen	258
2. Exkurs: Folgen der Regulatorischen Silos	259
<i>X. Zwischenfazit</i>	260
1. <i>de facto</i> Vorrang der Wirtschaftsinteressen	262
2. Intransparenz: Einschränkung der Abstimmungsfreiheit und der Oberaufsicht durch die Bundesversammlung	264
 F. Auswirkungen auf die Staatsordnung	269
<i>I. Auswirkungen auf das Konkordanzprinzip</i>	271
1. Konkordanz – Schlüssel zur schweizerischen Staatsleitung	273
2. Internationalisierung der Konkordanz?	274
<i>II. Auswirkungen auf Vetopositionen und formelle Legitimation</i>	274
1. Bundesversammlung	276
a) Kommissionen	277
b) Konsultationspflicht	280
c) Konsultationsrecht	282
d) Vetoposition der Kommissionen in der Internationalisierung des Rechts	283
e) Rolle der Bundesversammlung in der Aussenpolitik	284
f) Genehmigungsvorbehalt	285
g) Verordnungsveto	286
h) Mitwirkung bei der Planung und Strategie der Staatstätigkeit	287
i) Information	288
2. Kantone	289
a) Mitwirkung der Kantone in der Internationalisierung über Völkerrecht	289
b) Mitwirkung der Kantone in der Internationalisierung des Rechts allgemein	290
c) Anhörungsrecht	291
d) Obligatorisches Referendum	292
e) Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)	292
3. Verbände und Minderheiten	293
a) Vernehmlassungsverfahren	293
b) Lobbying	296
c) Ausserparlamentarische Kommissionen	297
4. Stimmbevölkerung	297
a) Stimm- und Wahlrecht	298
b) Referendum	299

c) „Scherbenhaufen-Problematik“	301
d) Information	302
5. Judikative	304
a) Auslegung von internationalisiertem Recht	305
b) Identifikation von internationalisiertem Recht	305
c) Unmittelbare Anwendbarkeit von Völkerrecht	306
d) Eingeschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit	307
<i>III. Handlungsbedarf in Bezug auf Konkordanz und formelle Legitimation</i>	<i>307</i>
1. Exploratorische Gespräche, <i>soft law</i> & unilaterale Deklarationen	309
2. Verhandlungsmandat und Verhandlungen, Vernehmlassungsverfahren	311
3. Ratifikation und Referendum	314
4. Umsetzung und „autonomer Nachvollzug“	320
<i>IV. Direktdemokratische Mitsprache</i>	<i>324</i>
1. „Scherbenhaufen-Problematik“	326
a) Definition	327
b) Ursprung	328
c) Auswirkungen auf das Staatsvertragsreferendum	329
d) Aussenpolitisches Konsultationsreferendum?	330
e) Umgang mit „veraltetem“ Völkerrecht	331
f) Direktdemokratische Mitsprache über ein Kündigungsrecht?	332
g) Direktdemokratische Mitsprache über die Ausgestaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen?	335
2. Zusammensetzung der Stimmbevölkerung	337
a) Menschenbild in der Demokratie	339
b) Menschenbild in der schweizerischen Demokratie	344
c) Rechtsprechung	346
d) „Staatsvolk“ in der Schweiz	347
3. Direktdemokratische Legitimation in der Konkordanz	348
a) Inklusion von Minderheiten	349
b) Menschenwürde	350
c) Ausländerstimmrecht?	351
<i>V. Handlungsbedarf in Bezug auf direktdemokratische Mitsprache</i>	<i>351</i>
1. Überwindung der „Scherbenhaufen-Problematik“	352
2. Zugang zur demokratischen Mitsprache auf Bundesebene	354
3. Behördliche Informationstätigkeit in internationalisierten Abstimmungsvorlagen	355
<i>VI. Zwischenfazit</i>	<i>357</i>

G. Generationengerechtigkeit in der Internationalisierung des Rechts	363
<i>I. Die Rolle des Staats in der Generationengerechtigkeit</i>	365
1. Generationengerechtigkeit als Staatszweck	366
2. Materieller Gehalt der Generationengerechtigkeit	368
<i>II. Generationengerechtigkeit in der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz</i>	372
1. Rechtsgrundlagen der Generationengerechtigkeit in der Schweiz	372
2. Umsetzung in der Internationalisierung des Rechts	378
3. Verfassungs- und Gesetzeslücken in der Gewährleistung der Generationengerechtigkeit in der Schweiz	380
<i>III. Dringlichkeit</i>	381
1. Wandel im gesellschaftlichen Gerechtigkeitsempfinden	382
2. Grundsatzfrage in der Internationalisierung des Rechts	383
<i>IV. Zwischenfazit</i>	384
Fazit	387
<i>I. Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative</i>	389
<i>II. Materielle Ausrichtung der Aussenpolitik</i>	390
<i>III. Auswirkungen auf die Staatsordnung und die Generationengerechtigkeit</i>	391
<i>IV. Demokratie auf der Streckbank</i>	393
<i>V. Internationalisierte Demokratie</i>	394
Annex 1	397
<i>Klassifizierung eidg. Abstimmungsvorlagen 1991–2022 (Codebook)</i>	397
Annex 2	398
<i>Klassifizierung eidg. Rechtsvorlagen 2011–2020 (Codebook)</i>	398
Materialienverzeichnis	399
Literaturverzeichnis	417
Register	453

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ACT	Climate Action Tracker
ACCTS	Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability
AHV	Alters- und Hinterbliebenenvorsorge
AI	artificial intelligence (künstliche Intelligenz)
AJIL	American Journal of International Law
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
aM.	Am Main
APK	Aussenpolitische Kommission
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BaZ	Basler Zeitung
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
BBl	Bundesblatt
Bd.	Band
BIILC	British Institute of International and Comparative Law
BITs	Bilateral Investment Treaties (Bilaterale Investitionsschutz- abkommen)
BEPS MLI	Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Entscheid des Bundesgerichts
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht, 17. Juni 2005, SR 173.110
BGO	Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, 17. Dezember 2005, SR 152.3
BK	Bundeskanzlei
BPR	Bundesgesetz über die politischen Rechte, 17. Dezember 1976, SR 161.1
BSK	Basler Kommentar, Bundesverfassung (2015) B Waldmann E M Belser & A Epiney (Hrsg.), Helbing Lichtenhahn, Basel
Bst.	Bestimmung
BV	Schweizerische Bundesverfassung, 18. April 1999, SR 101
Bzw.	beziehungsweise
Ca.	circa
CBAM	Carbon Border Adjustment Mechanism (CO2-Grenzausgleich)
CEPR	Centre for Economic Policy Research
CIGI	Centre for International Governance Innovation

CJEU	Court of Justice of the European Union
COVID-19	coronavirus disease 2019
CO ₂	Kohlendioxid
d.h.	das heisst
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz, 25. September 2020, SR 235.1
DSU	Dispute Settlement Understanding, Anhang 2, Vereinbarung über Regeln und Verfahren für die Streitbeilegung, Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation, 15. April 1994, SR 0.632.20
EC	European Communities
ECJ	European Court of Justice
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDÖB	Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EFTA	European Free Trade Association (Europäische Freihandelsassoziation)
EG	Europäische Gemeinschaft
EGF	European Globalisation Adjustment Fund for Displaced Workers (Europäischer Fonds für die Anpassung and die Globalisierung)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
Eidg.	Eidgenössisch
EJIL	European Journal of International Law
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention, 4. November 1950, SR 0.101
Et al.	Und Weitere
EU	Europäische Union
EUDR	European Deforestation Regulation
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FHAs	Freihandelsabkommen
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade
FZA	Abkommen über die Personenfreizügigkeit
GATS	General Agreement on Trade in Services (Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen), Anhang 1B, Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation, 15. April 1994, SR 0.632.20
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen), Anhang 1A, Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation, 15. April 1994, SR 0.632.20

GDPR	General Data Protection Regulation (Datenschutz-Grundverordnung)
GED	Global Economic Dynamics
GGE	Group of Governmental Experts
GPA	Agreement on Government Procurement (Revidiertes Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen), 15. April 1994, SR 0.632.231.422
HHV	Holzhandelsverordnung, 12. Mai 2021, SR 814.021
HLS	Historisches Lexikon der Schweiz
Hrsg.	Herausgeber/in
Ibid.	Derselbe/Dieselbe(n)
ICSID	International Center for the Settlement of Investment Disputes
ILA	International Law Association
ILO	International Labour Organisation (Internationale Arbeiterorganisation)
ITO	International Trade Organisation (Internationale Handelsorganisation)
IMF	International Monetary Fund (Internationaler Währungsfonds)
Inkl.	inklusive
IPEF	Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity
i. V. m.	in Verbindung mit
Jh.	Jahrhundert
JIEL	Journal of International Economic Law
KOF	Konjunkturforschungsstelle
Lat.	lateinisch
LDCs	Least-developed countries (am wenigsten entwickelte Staaten)
Lit.	litera(e)
LSE	London School of Economics and Political Science
MA	Massachusetts
MFN	Meistbegünstigung (most-favoured nation treatment)
MG	Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz), 3. Februar 1995, SR 510.10
Mind.	mindestens
NAFTA	North American Free Trade Agreement (Nordamerikanisches Freihandelsabkommen)
NCCR	Swiss National Centre of Competence in Research (Nationaler Forschungsschwerpunkt)
npr-PPMs	non-product related processing and production methods (nicht produktbezogene Prozess- und Produktionsmethoden)
NR	Nationalrat/Nationalrätin
Nr.	Nummer
No.	Nummer
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OEEC	Organisation for European Economic Cooperation (Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit)

OFK	Orell Füssli Kommentar, Bundesverfassung (2017) Giovanni Biaggini, 2. überarbeitete und erweiterte Aufl., Orell Füssli, Zürich
OR	Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Obligationenrecht), 30. März 1911, SR 220
ParlG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung, 13. Dezember 2002, SR 171.10
PIIE	Peterson Institute for International Economics
Prof.	Professor/in
PROKLA	Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft
PublG	Bundesgesetz über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt, 18. Juni 2004, SR 170.512
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft
RTA	Regional Trade Agreement (Freihandelsabkommen)
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, 21. März 1997, SR 172.010
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung, 25. November 1998, SR 172.010.1
S.	Seite(n)
SCM	Subsidies and Countervailing Measures (Subventionen und Ausgleichsmassnahmen)
SDGs	Sustainable Development Goals
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEVAL	Schweizerische Evaluationsgesellschaft
SGG	Schweizerische Gesellschaft für Gesetzgebung
SGK	St. Galler Kommentar, Bundesverfassung (2023) B Ehrenzeller, P Egli, P Hettich, P Hongler, B Schindler, S G Schmid & R J Schweizer (Hrsg.), 3. Aufl., DIKE/Schulthess, Zürich/St. Gallen
SIF	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
SIZ-RSJ	Schweizerische Juristen-Zeitung
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
Sog.	sogenannt
SR	Systematische Rechtssammlung
SRF	Schweizer Radio und Fernsehen
SRIEL	Swiss Review of International and European Law
SSRN	Social Science Research Network
St.	Sankt
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch, 21. Dezember 1937, SR 311.0
StIGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof
SZIER	Schweizerische Zeitschrift für Internationales und Europäisches Recht
TAA	Trade Adjustment Assistance
THG	Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse, 6. Oktober 1995, SR 946.51
TBT	Technical Barriers to Trade (technische Handelshemmnisse)
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
TRIPS	Agreement on Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights (Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte

	an geistigem Eigentum), Anhang 1C, Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation, 15. April 1994, SR 0.632.20
UK	United Kingdom (Vereinigtes Königreich)
UN	United Nations
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea (Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen)
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung)
UNEP	UN Environment Programme (Umweltprogramm der Vereinten Nationen)
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen)
UNO	United Nations Organisation (Vereinte Nationen)
UNO-Pakt II	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, 16. Dezember 1966, SR 0.103.2
US	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)
USA	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)
USG	Umweltschutzgesetz, 7. Oktober 1983, SR 814.01
USMCA	United States-Mexico-Canada-Agreement
v.	versus
Vgl.	Vergleiche
VIG	Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren, 18. März 2005, SR 172.061
Vs.	versus
WTO	World Trade Organisation (Welthandelsorganisation)
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
ZöR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZSR	Zeitschrift für schweizerisches Recht
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft

Einleitung

Nicht erst seit der COVID-19 Pandemie – aber seither erst recht – steckt die demokratische Staatsform weltweit in der Krise. Bisweilen mag gar der Eindruck entstehen, dass autoritäre Staatsformen besser und schneller in der Lage sind, auf Unvorhergesehenes zu reagieren und den gegenwärtigen Herausforderungen, wie der Globalisierung, der Digitalisierung und der Klimakrise, zu begegnen.¹ Etablierte Demokratien hingegen sehen sich damit konfrontiert, dass die – oftmals diffuse – Unzufriedenheit der Wählerinnen und Wähler mit dem demokratischen Staatshandeln gar zu Gewaltbereitschaft führt.² So zuletzt in Grossbritannien³, Frankreich⁴, den USA⁵ oder in Brasilien⁶.

Sowohl Globalisierung wie auch Digitalisierung führen zwar weltweit zu mehr Wohlstand, schaffen aber gleichzeitig auch Verlierer und Gewinner. Während sich die Geschwindigkeit und das Ausmass der Globalisierung und der Digitalisierung naturgemäss nur beschränkt rechtlich steuern lassen, liegt hingegen der Umgang mit Verlierern und Gewinnern dieser Entwicklungen grundsätzlich im Wirkungsfeld nationaler und internationaler rechtlicher Steuerung. Dies nicht nur im Hinblick künftiger Entwicklungen, sondern auch in der Retrospektive. So mag der verfassungsrechtliche Rahmen mitunter Mitverantwortung tragen für die gegenwärtigen institutionellen Herausforderungen der demokratischen Staatsform: fundamentale Umwälzungen in den Umständen verlangen nach einer Anpassung der zugrundeliegenden Rechtsgrundlagen. Wird das Recht nicht dem Wandel angepasst, verliert es an Steuerungskraft, Sinnhaftigkeit und letztlich an Legitimität. Der oft starre verfassungsrechtliche Rahmen demokratischer Institutionen mag in dieser Hinsicht zu seiner eigenen Schwächung beigetragen haben.

¹ Siehe z.B. *Kleinfeld*, Carnegie Endowment for International Peace, Kommentar, 31. März 2020.

² Siehe auch *Brooks*, *The Trust Factor: Essays on the Current Crisis and Hope for the Future*, 2022.

³ Siehe z.B. *Marshall/Drieschova*, *New Perspectives* 2018, 89.

⁴ Siehe z.B. *Michael*, *Wir sollten uns vertrauen. Der Aufstand der Gelben Westen*, 2019.

⁵ Siehe z.B. *Stewart*, *Daedalus* 2022, 234.

⁶ Siehe z.B. *The Economist*, *A copycat insurrection in Brazil, and its troubling aftermath*, 12. Januar 2023: <https://www.economist.com/the-americas/2023/01/12/a-copycat-insurrection-in-brazil-and-its-troubling-aftermath> (zuletzt besucht am 29. August 2025).

Die Kunst in der Anpassung des Rechts ist es, im unvermeidbaren Wandel – auch der Verfassung – über die Auslegung den „sittlichen“ Kern oder das „Gewissen“ des Rechts zu erhalten.⁷ Dies bedingt Klarheit einerseits über den spezifischen Bedarf an Anpassung, aber andererseits auch über den zu erhaltenden sittlichen Kern des betroffenen Rechts. Geht der Regulierungsbedarf über den Kern des bestehenden Rechts hinaus, kann der Anpassungsbedarf nicht allein über die Auslegung erfüllt werden und bedingt eine Revision. In Bezug auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen der demokratischen Staatsform liegt demnach der Schlüssel zur Stabilität der demokratischen Institutionen in den Grenzen der Anpassung an die Globalisierung und Digitalisierung über die Auslegung: kann über die Auslegung allein der Kern der demokratischen Institutionen nicht geschützt werden, müssen die demokratischen Institutionen auf Gesetzes- oder Verfassungsebene revidiert werden, im Interesse des Erhalts der Staatsordnung. Dass dies in der Praxis weltweit nur in beschränktem Umfang überhaupt versucht wird, ist bekannt. Die Gründe dafür liegen mutmasslich auch in der mangelnden präzisen Kenntnis der Natur der institutionellen Herausforderung und des konkreten Anpassungsbedarfs.

Am Beispiel der Schweiz untersucht die vorliegende Arbeit die Spannung zwischen praktischem Anpassungsdruck und verfassungsrechtlicher Pflicht zum Erhalt der Staatsordnung. Gerade die Besonderheiten der schweizerischen Demokratie mit den ausgeprägten direktdemokratischen Mitspracherechten, den diversen Instrumenten zur Teilrevision der Bundesverfassung und dem rechtlich wie auch kulturell stark verankerten Konkordanzprinzip müssten grundsätzlich die Vereinbarkeit von Globalisierung und Demokratie erlauben: die schweizerische Staatsform verlangt institutionell nach Einbindung der gesamten Gesellschaft in den politischen Entscheidungsprozess und verhindert damit, dass Politik über die Köpfe der Bürgerinnen und Bürger hinweg gemacht wird. Dies dient nicht nur der demokratischen Legitimation des anwendbaren Rechts, sondern auch dem verfassungsrechtlichen Ausgleich zwischen Anpassungsdruck und Staatsordnung.

Gleichzeitig ist der Anpassungsdruck in der Schweiz ausgesprochen gross: die Praxis der Europäisierung und der Internationalisierung des schweizerischen Rechts hat sich über Jahre hinweg etabliert, ohne jedoch über die entsprechenden Rechtsgrundlagen zu verfügen. Über die Europäisierung und Internationalisierung des Rechts wurden somit Tatsachen geschaffen, welche nur verbunden mit ungewissen politischen und wirtschaftlichen Kosten wieder rückgängig zu machen sind – und das Gleichgewicht zwischen den Staatsgewalten in der Schweiz empfindlich treffen. Entsprechend nimmt auch in der Schweiz die Polarisierung zu und können wesentliche Entscheide nicht mehr oder nur noch erschwert über den vorgesehenen politischen Weg gefällt wer-

⁷ von der Heydte, ARSP 1951, 461 (474f.).

den.⁸ Diese Teilblockade des politischen Prozesses führt je länger, je mehr zu einem Vertrauensverlust in die staatlichen und demokratischen Institutionen und destabilisiert damit den gesellschaftlichen Zusammenhalt in der Schweiz.⁹

Die teilweise Dysfunktionalität des politischen Rahmens der Demokratie in der Schweiz deutet darauf hin, dass der Anpassungsbedarf der schweizerischen Institutionen an die Globalisierung und Digitalisierung grösser ist in der Praxis, als dies der geltende Rechtsrahmen erlaubt. Dabei bleibt unklar, inwiefern der Anpassungsbedarf über die Auslegung erfüllt werden könnte – oder aber eben eine Gesetzes- oder Verfassungsrevision verlangt. Aufgrund der eingeschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit kommt im spezifisch schweizerischen Kontext der Politik und den Rechtswissenschaften in der Auslegung der Verfassungsgrundlagen eine besondere Bedeutung zu. Die vorliegende rechtswissenschaftliche Arbeit leistet in diesem Sinne einen Beitrag zu mehr Klarheit in Bezug auf den spezifischen Bedarf an Anpassung der demokratischen Institutionen der Schweiz an die Globalisierung und Digitalisierung. Sie setzt dabei am Kern an – den Rechtsetzungsverfahren auf Bundesebene – und damit bei den Grundfesten der schweizerischen Demokratie. Diese haben sich nämlich erstaunlich wenig gewandelt im Verlaufe der Zeit und es bleibt unklar, inwiefern die durchaus starren Grundfesten der schweizerischen Demokratie weiterhin genügend Stabilität versprechen im Zeitalter der Globalisierung und Digitalisierung.¹⁰

I. Rechtskontext

Die schweizerische Bundesverfassung wurde erst zweimal einer Totalrevision unterzogen, zuletzt 1999. Rund drei Jahrzehnte hat das Ringen um eine modernisierte Verfassung damals gedauert, mit dem Ergebnis, dass auf substanzielle inhaltliche Neuerungen verzichtet wurde und die Grundzüge der schweizerischen Staatsform somit weiterhin im Wesentlichen auf der ersten totalrevidierten Bundesverfassung von 1874 basieren. Dies entsprach grundsätzlich ganz dem ursprünglichen Bundesbeschluss von 1987 über die Totalrevision der Bundesverfassung, welcher als inhaltliche Vorgabe festhielt:¹¹

„das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen“

⁸ Dies liegt vor allem daran, dass in der Schweiz besonders viele Menschen negative Gefühle gegenüber politischen Parteien hegen, die sie nicht wählen (affektive Polarisierung) und gleichzeitig die Positionen der Schweizer Parteien im europäischen Vergleich besonders weit auseinander liegen. Siehe auch *Scherrer*, Pro Futuris, Blog, 30. März 2022.

⁹ Vgl. auch *Kühler*, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2020, 317 (330f.).

¹⁰ Vgl. dazu auch *Gumbrecht/Scheu*, Zukunft des Staates, 2021; *Raustiala*, Chicago Journal of International Law 2000, 401 (417).

¹¹ Art. 3 des Bundesbeschlusses, BBl 1987 II 963.

Mit der Ablehnung des Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) 1992 war allerdings nicht mehr nur eine Nachführung der Bundesverfassung verlangt, sondern auch die Stärkung der Handlungsfähigkeit und der Institutionen der Schweiz angesichts der Entwicklungen in Europa.¹² So entstand das Konzept der „Verfassungsreform in Etappen“¹³: Aufbauend auf der Nachführung der Bundesverfassung sollten schrittweise weiterführende Reformen umgesetzt werden. Insbesondere zwei Reformpakete in den Bereichen der Volksrechte und der Justiz wurden als prioritär erachtet.¹⁴ Weitere Reformen in den Bereichen Föderalismus, Staatsleitung und Bildung sollten später folgen.¹⁵

In Bezug auf die Nachführung der Bundesverfassung wurde bewusst darauf verzichtet, umstrittene Aspekte neu zu regeln. So fehlt prominent jeder Verweis auf die Rolle der Schweiz in Europa.¹⁶ Dennoch wurde die Bundesverfassung nicht nur nachgeführt, sondern mit einzelnen unumstrittenen Neuerungen ergänzt. So wurden die Staatsziele um die nachhaltige Entwicklung und die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen erweitert und die Rolle der Bundesversammlung in der Aussenpolitik wurde gestärkt.¹⁷

In Bezug auf die Volksrechte identifizierte der Bundesrat im 1997 bestehenden Rechtsrahmen im Hinblick auf das Reformpaket folgende Mängel: das Fehlen einer Gesetzesinitiative, die geringere demokratische Legitimierung in der Aussenpolitik, die Gefahr widersprüchlicher Entscheide in der Aussenpolitik, sowie, dass über ein Gesetz nur als Ganzes abgestimmt werden kann.¹⁸ Ziel der vorgeschlagenen Reform war es, die Funktionsfähigkeit der direkten Demokratie über eine punktuelle, zukunftsorientierte Umgestaltung für die Zukunft zu sichern. Im Zentrum stand dabei die Gewährleistung der direkt-demokratischen Mitsprache bei Grundsatzentscheiden,¹⁹ sowie die Stärkung der direkt-demokratischen Mitsprachemöglichkeiten in der Aussenpolitik.²⁰

Die vom Bundesrat vorgeschlagene umfassende Reform fand allerdings keine Mehrheit in der Bundesversammlung. In reduzierter Form trat schliesslich 2003 die von der Bundesversammlung erarbeitete Änderung der Volksrechte in Kraft.²¹ Geblieben ist davon vor allem das erweiterte (fakultative) Staatsver-

¹² Vgl. z. B. *Biaggini*, in: *Biaggini/Gächter/Kiener* (Hrsg.), *Staatsrecht*, 2015, 96 (103).

¹³ Vgl. dazu z. B. *Bundesrat*, *Neue Bundesverfassung am 1. Januar in Kraft – Erste Etappe der Reform abgeschlossen – weitere folgen*, Medienmitteilung, 27. Dezember 1999.

¹⁴ Vgl. BBl 1997 I 436 ff., 487 ff.; *Koller*, *Aus der Werkstatt eines Bundesrates*, 2014, 155 ff.

¹⁵ Siehe auch *Häfelin/Haller/Keller/Turnherr*, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 2016, 20 f.

¹⁶ Siehe auch SGK BV-Ziegler, *Bundesverfassung und Völkerrecht*, 49; *Cottier et al.*, *Die Rechtsbeziehungen der Schweiz und der Europäischen Union*, 2014, 70.

¹⁷ Siehe z. B. *Pahud de Mortanges*, *Schweizerische Rechtsgeschichte*, 2007, 195 f.; BSK BV-Belser, *Einleitung*, Rz. 23; OFK BV-Biaggini, 63 ff.

¹⁸ BBl 1997 I 439 f.

¹⁹ BBl 1997 I 441.

²⁰ BBl 1997 I 442.

²¹ Vgl. BBl 2002 6485 ff.

tragsreferendum (Ausdehnung auf internationale Verträge, die wichtige rechts-etzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen verlangt), denn die mit der Änderung 2003 eingeführte allgemeine Volksinitiative wurde nie umgesetzt und 2009 wieder aufgehoben.²²

Im Wesentlichen entsprechen die heute geltenden Volksrechte auf Bundesebene somit weiterhin den Ende des 19. Jahrhunderts errungenen Instrumenten: dem Gesetzes- und Verfassungsreferendum und der Volksinitiative auf Total- und Teilrevision der Bundesverfassung. Ergänzt werden sie mit dem Staatsvertragsreferendum, welches 1921 erstmals eingeführt und seither zweimal erweitert wurde.²³ Zahlreiche nachfolgende Bemühungen um eine Modernisierung der Volksrechte scheiterten bisher entweder in der Bundesversammlung oder in der Volksabstimmung, wobei weiterführender Reformbedarf allgemein anerkannt bleibt.²⁴

Mit der Reform der Volksrechte verbunden ist auch die 1997 angekündigte Reform der Staatsleitung. Diese beschränkt sich bisher im Wesentlichen auf die Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen im Parlamentsgesetz von 2003.²⁵ Auch in dieser Hinsicht bleibt der Reformbedarf anerkannt, was sich auch darin äussert, dass sich auf Bundesebene verschiedene staatsleitungsrelevante Rechtsetzungsprojekte in Vor- oder Ausarbeitung befinden.²⁶

²² Vgl. *Biaggini*, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 2015, 96 (104); BBl 2008 2908.

²³ Vgl. dazu *Schmid*, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2020, 287 ff.; *Glaser*, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2020, 461 ff. Das fakultative Staatsvertragsreferendum wurde 1921 für unbefristete und unkündbare Staatsverträge eingeführt, 1977 mit dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum beim Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit und zu supranationalen Gemeinschaften ergänzt und schliesslich 2003 mit dem fakultativen Staatsvertragsreferendum für wichtige rechtsetzende Staatsverträge erweitert. Siehe *Degen*, Historisches Lexikon der Schweiz HLS, 2011.

²⁴ *Glaser*, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2020, 461 (484 ff.).

²⁵ Vgl. *Ehrenzeller*, *LeGes* 2003, 21. Siehe auch zu den diversen von der Bundesversammlung abgelehnten Reformvorschlägen des Bundesrats, *Bundesamt für Justiz*, Abgeschlossene Rechtsetzungsprojekte, Regierungsreform: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/gesetzgebung/archiv.html> (zuletzt besucht am 29. August 2025).

²⁶ Vgl. dazu Information und Konsultation im Bereich Aussenpolitik. Einheitliche und systematische Verwaltungsverfahren, Motion 22.4264, Andrea Caroni, 28. Oktober 2022; Information und Konsultation im Bereich Aussenpolitik. Einheitliche und systematische Verwaltungsverfahren, Motion 22.4260, Fabian Molina und Yves Nidegger, 18. Oktober 2022. Überwiesen an den Bundesrat am 16. März 2023; Mitwirkungsrechte des Parlamentes in der Aussenpolitik, Parlamentarische Initiative 22.482, Aussenpolitische Kommission NR, 18. Oktober 2022; Bundesrat, Konsultation und Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.4104, Aussenpolitische Kommission SR, 12. November 2018, vom 26. Juni 2019; Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Aussenpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat, vom 1. Dezember 2021, BBl 2022 365; Revision des Aussenwirtschaftsgesetzes, Parlamentarische Initiative 23.426, Aussenpoli-

Dringender Reformbedarf wurde auch in Bezug auf die Justiz identifiziert. So sah der Bundesrat insbesondere Handlungsbedarf in Bezug auf die Entlastung des Bundesgerichts, Lücken im Rechtsschutz, Entlastung des Bundesrats von Justizaufgaben, sowie Lücken in der Normenkontrolle.²⁷ Unter anderem schlug der Bundesrat eine Ausdehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit vor, welche die konkrete Normenkontrolle von Bundesgesetzen eingeführt hätte.²⁸ Sie wurde abgelehnt,²⁹ ebenso wie weitere darauffolgende Versuche einer Ausdehnung oder Anpassung der bestehenden eingeschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit nach Art. 190 BV.

Dass Reformbemühungen bisher scheiterten, liegt insbesondere daran, dass die Einführung einer erweiterten Verfassungsgerichtsbarkeit zu einem Machtverlust der Bundesversammlung führen würde. Entsprechend ist kaum damit zu rechnen, dass sich in absehbarer Zukunft etwas Wesentliches an der eingeschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz ändert.³⁰ Folglich entzieht sich in der Schweiz bis auf Weiteres das auswärtige Staatshandeln – und damit verbunden der Grossteil der Internationalisierung des Rechts – der gerichtlichen Kontrolle.³¹

Deshalb entspricht die Oberaufsicht über das Staatshandeln einer gerne unterschätzten Kernaufgabe der Bundesversammlung, in Ergänzung zur Kontrollfunktion der direktdemokratischen Instrumente. Aus praktischen, aber auch aus rechtlichen Gründen hält sich die Kontrolle der Verfassungsmässigkeit des Staatshandelns durch die Bundesversammlung und die Bevölkerung allerdings in engen Grenzen.³² Entsprechend kommt im spezifisch schweizerischen Rechtskontext in Bezug auf die Kontrolle des Staatshandelns auf Bundesebene auch den Rechtswissenschaften eine kritische Rolle zu: Die rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Vereinbarkeit des Staatshandelns mit dem geltenden Recht leistet im politischen Diskurs – und im Interesse der Rechtsstaatlichkeit – einen wesentlichen Beitrag zur Überbrückung der fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen.

Die vorliegende Arbeit konzentriert sich in dieser Tradition auf die beiden Fragen, inwiefern das Staatshandeln im Rahmen der auswärtigen Angelegen-

tische Kommission NR, 20. März 2023; Stellungnahme des Bundesrates vom 29. November 2023, Revision des Aussenwirtschaftsgesetzes, Postulat 23.4320, Brigitte Crottaz und Gerhard Pfister, 16. Oktober 2023. Überwiesen an den Bundesrat am 12. Dezember 2023.

²⁷ BBl 1997 I 448 ff.

²⁸ Vgl. *Griffel*, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, 2020, 1073 (1087).

²⁹ Siehe auch BSK BV-*Belser*, Einleitung, Rz. 24.

³⁰ So auch *Reich*, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, 2020, 352.

³¹ *Altwicker*, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, 2020, 1989 (2000f.).

³² *Altwicker*, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, 2020, 1989 (2002f.).

heiten – mit Blick auf die Internationalisierung des Rechts in der Schweiz – vereinbar ist mit den geltenden Rechtsgrundlagen und Handlungsbedarf besteht in Bezug auf die Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit und der demokratischen Legitimation in der Internationalisierung des Rechts. Von Interesse ist dabei nicht nur die Auslegung der einschlägigen Bestimmungen der Bundesverfassung und der darauf aufbauenden Bundesgesetze und -verordnungen,³³ sondern auch deren Umsetzung in der Praxis. Handlungsbedarf mag demzufolge in zweierlei Hinsicht bestehen: 1) bei Unvereinbarkeit der Praxis mit dem geltenden Recht, und 2) bei wesentlichen Lücken im geltenden Rechtsrahmen.

II. Forschungsgegenstand

Der Ausgangspunkt dieser Arbeit liegt in der Feststellung, dass sich die Rechtsetzung in der Schweiz von der rein innenpolitischen zur mehrheitlich grenzüberschreitenden Ebene verlagert hat. Im Zentrum dieser Verlagerung steht das öffentliche Wirtschaftsrecht, bzw. die Globalisierung der Wirtschaft und der Gesellschaft in der Schweiz. Daraus resultiert eine Spannung zwischen der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz und die auf rein nationale Rechtsschöpfung ausgelegten schweizerischen Rechtsetzungsverfahren. Die Frage stellt sich daher, ob Anpassungsbedarf besteht angesichts der mit der Internationalisierung des Rechts einhergehenden und im Vergleich zu 1999 stark veränderten Ausgangslage.

Wichtig ist es vorweg klarzustellen, dass diese Arbeit im Grundsatz davon ausgeht, dass die Internationalisierung des Rechts mit der schweizerischen halbdirekten Demokratie vereinbar ist.³⁴ Diese Arbeit befasst sich demnach nicht mit der Grundsatzfrage, ob Staatssouveränität und Demokratie überhaupt Bestand haben können in einer globalisierten Welt.

1. Verwandte Literatur

Die Problematik des hier beschriebenen Wandels im schweizerischen Gewaltgefüge ist bekannt. So befasst sich auch bereits bestehende Literatur mit verschiedenen Aspekten der Rechtsetzung im Rahmen der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz. Neben diversen Beiträgen zu Teilaspekten der

³³ Neben dem internationalisierten Bundesrecht und weiteren, insbesondere das Bundesgesetz über die Bundesversammlung (ParlG) vom 13. Dezember 2002, SR 171.10, das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997, SR 172.010 und die Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 28. November 1998, SR 172.010.1.

³⁴ Vgl. auch *Bernauer*, Staaten im Weltmarkt, 2000; *Fetz*, in: Daellenbach/Ringger/Zwicky (Hrsg.) *Reclaim Democracy*, 2019, 35 ff.

Rechtsproblematik,³⁵ baut die vorliegende Arbeit insbesondere auf folgende Literatur auf:

Eng verwandt mit der vorliegenden Arbeit ist insbesondere die Habilitation von Diggelmann, die sich mit den grundsätzlichen Auswirkungen der Internationalisierung der Politik auf den liberalen Verfassungsstaat beschäftigt.³⁶ Die vorliegende Arbeit greift teilweise den Faden da auf, wo Diggelmann 2005 aufgehört hat und vertieft und präzisiert den von Diggelmann beschriebenen tiefgreifenden Veränderungsprozess. Während Diggelmann in der Internationalisierung des Rechts noch keine grundlegende Herausforderung für die schweizerische Staatsform erkannte, untersucht die vorliegende Arbeit ebendies und belegt, dass die Internationalisierung des Rechts seit 2005 zu einer wesentlichen Machtverschiebung zwischen den Staatsgewalten geführt hat und sich auch die Praxis zunehmend von den geltenden Rechtsgrundlagen entfernt. Damit identifiziert die vorliegende Arbeit 20 Jahre nach Erscheinen der Habilitation von Diggelmann eine grundlegende Herausforderung für die schweizerische Staatsform in der Internationalisierung der Politik bzw. vorliegend und damit verbunden des Rechts.

Die hier untersuchte grundlegende Herausforderung für die schweizerische Staatsform, ausgehend von der Internationalisierung des Rechts, hängt selbst erklärend mit dem regulatorischen Mehrebenensystem zusammen. Dieses entstand vordergründig im Rahmen der Internationalisierung des öffentlichen Wirtschaftsrechts und wurde von Cottier für die Schweiz beschrieben.³⁷ Wie nachfolgend empirisch aufgezeigt, geht die Internationalisierung des Rechts in der Schweiz vor allem vom im öffentlichen Wirtschaftsrecht etablierten regulatorischen Mehrebenensystem aus. Darauf aufbauend interessiert hier in Bezug auf die Überbrückung der eingeschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit die Ver-

³⁵ Zu Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, siehe auch *Mathis*, Nachhaltige Entwicklung und Generationengerechtigkeit, 2017; *Glaser*, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006. Zum „autonomen Nachvollzug“, siehe auch *Sethe*, in: Kohte/Absenger (Hrsg.), Menschenrechte und Solidarität im internationalen Diskurs, 2015, 345 ff.; *Steiner*, in: Widmer (Hrsg.), Datenschutz: Rechtliche Schnittstellen, 2023, 51. Zur Internationalisierung des Rechts in der Schweiz, siehe auch *Hirschi/Serdült/Widmer*, Swiss Political Science Review 1999, 31; *Kägi-Diener*, in: Meier-Schatz/Schweizer (Hrsg.), Recht und Internationalisierung, 2000, 23 ff.; *Kaufmann*, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2020, 936 ff.; *Linder*, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 2009, 209. Zur Rolle des Wirtschaftsrechts, siehe auch *Kunz*, recht 2012, 37; *Koller*, ZSR 2000, 313. Zu Internationalisierung und direktdemokratischer Mitsprache, siehe auch *Belser*, in: Alber/Zwilling (Hrsg.), Von Government zu Governance, 2021, 127 ff.; *Blatter*, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2020, 445; *Zimmer*, Wer hat Angst vor Willhelm Tell?, 2020.

³⁶ *Diggelmann*, Der liberale Verfassungsstaat und die Internationalisierung der Politik, 2005.

³⁷ Z.B. *Cottier*, SRIEL 2019, 203; *Cottier*, ZSR 2015, 325; *Cottier*, in: Joerges/Petersmann (Hrsg.), Constitutionalism, Multilevel Governance and International Economic Law, 2011, 495 ff.; *Cottier*, Indiana Journal of Global Legal Studies 2009, 647.

einbarkeit des Mehrebenensystems mit der Bundesverfassung. Inwiefern erfüllt die schweizerische Bundesverfassung eine Scharnierfunktion im Mehrebenensystem? Was ist der mit dem Mehrebenensystem verbundene tatsächliche Umfang der Machtverschiebung im Rechtsetzungsverfahren auf Bundesebene? Es kommt dabei selbstverständlich auch darauf an, wie die mit der Internationalisierung des Rechts verbundenen völkerrechtlichen Verpflichtungen konkret ausgestaltet sind. Hier sind Ansätze zur Demokratisierung des Mehrebenensystems insbesondere mit Blick auf die internationale Ebene von Interesse. Vorliegend liegt der Fokus allerdings nicht auf dem Mehrebenensystem, sondern aufgrund der Fragestellung ausschliesslich auf der Bundesebene.

Die mit dem regulatorischen Mehrebenensystem im öffentlichen Wirtschaftsrecht verbundene Internationalisierung des Rechts in der Schweiz ist hauptsächlich auf die Teilintegration der Schweiz in den europäischen Binnenmarkt zurückzuführen. Die damit einhergehende Europäisierung des Rechts in der Schweiz und was diese für die schweizerische Staatsform bedeutet, findet sich in Werken von Oesch.³⁸ Die vorliegende Arbeit geht über die Europäisierung des Rechts in der Schweiz hinaus, in dem sie zusätzlich zur europäischen Integration der Schweiz auch die Integration der Schweiz in den globalen Markt berücksichtigt. Im Wesentlichen baut sie somit auf den Werken von Oesch auf und erweitert diese mit einer globalen Perspektive in denselben Fragestellungen, wie von Oesch im Rahmen der Europäisierung behandelt werden.

Schliesslich befassen sich Petrig und Lanz ganz konkret mit den Auswirkungen der Internationalisierung des Rechts auf die demokratische Mitwirkung und die Rolle der Legislative im Rechtsetzungsprozess.³⁹ Sie untersuchen damit einen Teilaspekt der mit der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz verbundenen Machtverschiebung zwischen den Staatsgewalten. Die Erkenntnisse von Petrig und Lanz sind für die vorliegende Analyse und Diskussion der Lücken und Inkohärenzen im bestehenden Rechtsrahmen von grosser Bedeutung. Sie bilden Grundlage für *de lege ferenda* Vorschläge bezogen auf die Legislative und illustrieren gleichzeitig das Ausmass der Machtverschiebung und der Unvereinbarkeit der Praxis mit den Rechtsgrundlagen im betreffenden Einzelfall. Darüber hinaus untersucht die vorliegende Arbeit aber auch die Rolle der Judikative, des „autonomen Nachvollzugs“ und die Auswirkungen der Internationalisierung des Rechts auf die schweizerische Form der Konkordanzdemokratie insgesamt.

³⁸ Z. B. Oesch, Der EuGH und die Schweiz, 2023; Oesch, Yearbook of European Law 2020, 602; Oesch, Schweiz – Europäische Union, 2020; Oesch, Working Paper No. 2011/05, NCCR Trade Regulation, 2011; Oesch/Campi, Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union, 2022.

³⁹ Z. B. Lanz, Bundesversammlung und Aussenpolitik, 2020; Petrig, in: Aust/Kleinlein (Hrsg.), Encounters between Foreign Relations Law and International Law, 2021, 180ff.; Petrig, ZaöRV 2018, 93; Petrig, ZSR 2017, 339; Petrig, SZIER 2015, 507; Petrig/Sinz, Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law, Rechtsgutachten, 29. November 2021.

Mit den Auswirkungen der Internationalisierung des Rechts auf die schweizerische Staatsform befasst sich auch politikwissenschaftliche Literatur.⁴⁰ Erkenntnisse aus den Politikwissenschaften insbesondere in Bezug auf die Machtverschiebung zwischen den Staatsgewalten, den Einfluss der Internationalisierung des Rechts auf die schweizerische Konkordanzdemokratie und die empirische Erhebung der Internationalisierung des Rechts belegen die Bedeutung der vorliegenden rechtswissenschaftlichen Erhebung. Sie identifizieren nämlich eine erhebliche Spannung zwischen der Internationalisierung des Rechts und den auf rein nationale Rechtsschöpfung ausgelegten schweizerischen Rechtsetzungsverfahren, ohne aber konkret die Rolle des Rechts in der Entstehung aber auch Auflösung dieser Spannung zu untersuchen. Diese Lücke schliesst die vorliegende Arbeit und legt damit bestenfalls die Grundlage für weiterführende politikwissenschaftliche Forschung.

2. Überbrückung der eingeschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit

Die Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist in der Schweiz das Recht (Art. 5 Abs. 1 BV). Dies bedeutet, dass sich jegliches staatliche Handeln auf eine ausreichende Rechtsgrundlage stützen muss.⁴¹ Zum staatlichen Handeln im Rahmen der Internationalisierung des Rechts zählt z.B. der Entscheid, Verhandlungen über einen völkerrechtlichen Vertrag aufzunehmen, das schweizerische Recht ausländischen Bestimmungen anzupassen oder am Entscheid eines internationalen Gerichts auszurichten, oder bei der Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrags auf die Mitsprache der Bundesversammlung zu verzichten.

Die Rechtsgrundlagen für das staatliche Handeln im Rahmen der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz sind hauptsächlich auf Bundesebene zu suchen. Sie finden sich entweder in der Bundesverfassung oder in den darauf aufbauenden Bundesgesetzen und -verordnungen. Die Überprüfung, ob sich der Staat im Rahmen der Internationalisierung des Rechts an die geltenden verfassungsrechtlichen Grundlagen hält, entzieht sich allerdings aufgrund von Art. 190 BV der gerichtlichen Kontrolle.⁴² Entsprechend ist die bisher gescheiterte Reform der eingeschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz

⁴⁰ Siehe z. B. *Linder*, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 2009, 209; *Linder/Müller*, Schweizerische Demokratie, 2017; *Jenni*, Switzerland's Differentiated European Integration, 2016; *Vatter*, in: Vatter (Hrsg.), Das Parlament in der Schweiz, 2018, 17; *Vatter*, Das politische System der Schweiz, 2020.

⁴¹ *Uhlmann*, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2020, 1025 (1026).

⁴² Auch die Rechtsweggarantie, welche im Rahmen der Justizreform 2000 eingeführt wurde – aufgrund des Entscheids des EGMR 1988 im Fall *Belilos* zu Art. 6 EMRK (EGMR, 29. April 1988, No. 10328/83, *Belilos* g. Schweiz) – erlaubt keine abstrakte Normenkontrolle. Vgl. auch *Griffel*, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2020, 1073 (1080f.).

von zentraler Bedeutung für den vorliegenden Forschungsgegenstand: Gerade im Bereich der Internationalisierung des Rechts bestehen Diskrepanzen zwischen der Praxis und anwendbarem Recht. Diese Diskrepanzen bestehen möglicherweise nicht zuletzt, auch weil sich das staatliche Handeln in Bereich der auswärtigen Angelegenheiten der gerichtlichen Kontrolle entzieht.

Griffel dazu:⁴³

„Die fehlende Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen in Form der konkreten Normenkontrolle stellt [...] ein erhebliches rechtsstaatliches Defizit dar. Dies namentlich deshalb, weil die Anzahl der Bundeskompetenzen und der Umfang des Bundesrechts [...] massiv zugenommen haben [...]“.

Nicht nur haben Bundeskompetenzen und Umfang des Bundesrechts massiv zugenommen im Vergleich zu den Gründungsjahren der Schweiz, auch die Anzahl der von der Schweiz ratifizierten völkerrechtlichen Vereinbarungen ist exponentiell gestiegen. Nach Art. 190 BV sind diese neben den Bundesgesetzen ebenfalls massgebend. Dies schliesst auch Entscheidungen internationaler Gerichte und Streitbeilegungsinstitutionen mit ein, was zu einer Verschiebung im Gewaltengefüge zwischen Judikative und Legislative führt, denn bei internationalen Gerichten kann die Politik nicht mit einer Änderung der betreffenden Rechtsgrundlage auf deren Entscheide reagieren.⁴⁴ Damit entfällt die Dynamik der *checks-and-balances* zwischen Judikative und Legislative bis zu einem gewissen Grad, was die Bedeutsamkeit der Internationalisierung des Rechts zusätzlich unterstreicht.

Die Besonderheit der eingeschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz führt immer wieder zu Reformdiskussionen.⁴⁵ Sie basiert im Wesentlichen auf der Haltung, dass sich das Gericht nicht über den Gesetzgeber stellen dürfe. Dies wird durchaus gelobt,⁴⁶ als „Schutzwall gegen eine Gefährdung des Legalitätsprinzips, eine politische Vereinnahmung der Justiz und eine ideologische Unterwanderung des Verfassungsrechts“.⁴⁷ Es verschiebt allerdings, wie erwähnt, gleichzeitig auch die Verantwortung für die Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit auf Bundesebene primär auf den Gesetzgeber. Damit die Legislative dieser für die schweizerische Staatsform so zentralen Aufgabe nachkommen kann, ist sie insbesondere auf rechtswissenschaftliche Erkenntnisse zur Verfassungsmässigkeit von Bundesgesetzen und -verordnungen, sowie der Rechtspraxis auf Bundesebene angewiesen.

⁴³ Griffel, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2020, 1073 (1088).

⁴⁴ Cheneval, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2020, 357 (368).

⁴⁵ Looser, Verfassungsgerichtliche Rechtskontrolle gegenüber schweizerischen Bundesgesetzen, 2011.

⁴⁶ Siehe auch Seiler, ZSR 2010, 381 (512 ff.).

⁴⁷ Reich, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2020, 351.

Ähnlich wie bei einem Verfassungsgericht stellt sich dabei die Herausforderung, ob und bis zu welchem Grad sich Verfassungsnormen den sich konstant verändernden äusseren Umständen anpassen können oder gar müssen. von der Heyde analysiert dazu treffend:⁴⁸

„Die Interpretation zeigt dem stillen Verfassungswandel den Weg, den er gehen soll – den Weg des Rechts in einem höheren Sinne – und sie verhindert, dass der Verfassungswandel die Verfassung von diesem Wege abbringt und in das Gestrüpp des Unrechts führt.“

Vorliegend ist folglich die Aufgabe in Überbrückung der eingeschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz, im Rahmen der Auslegung der Rechtsgrundlagen der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz zu eruieren, 1) was der tatsächliche menschliche Wille des Gesetzgebers war; 2) was der Wille des Gesetzes selbst ist (was der Gesetzgeber nach Lage der Dinge vernünftigerweise hätte wollen müssen); und 3) welche Bedeutung das Gesetz hat für heute und morgen.⁴⁹ Dies bildet die Grundlage, um in einem zweiten Schritt die Vereinbarkeit der Praxis mit den betreffenden Rechtsgrundlagen zu untersuchen, und in einem dritten Schritt aufzuzeigen ob und wo wesentliche Lücken bestehen in Bezug auf die formelle Legitimation und auf die materielle Ausrichtung der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz.

3. Kernfunktionen der Staatsgewalten in der Konkordanzdemokratie

Ein weiterer wesentlicher Aspekt des vorliegenden Forschungsgegenstands findet sich in der Spannung zwischen den für die Schweiz typischen Kernfunktionen der Staatsgewalten und der fortschreitenden Globalisierung und Digitalisierung. Die Internationalisierung des Rechts wirkt sich nämlich insbesondere auf die Mitwirkung der Bundesversammlung (indirekte demokratische Mitsprache) und auf das Referendum (direktdemokratische Mitsprache) aus. Damit verbunden sind eine Abschwächung der Vetoposition der Legislative insgesamt und eine Verschiebung der Rechtsetzungskompetenzen zugunsten der Exekutive. Auch die Judikative gewinnt über die Auslegung und Anwendung von internationalisiertem Recht an Macht, sowohl zulasten der Legislative wie auch der Exekutive. Weitere Vetopositionen in der schweizerischen Konkordanzdemokratie, z. B. der Kantone,⁵⁰ aber auch von Verbänden, anderen Interessengruppen und Minderheiten,⁵¹ sind ebenfalls von der hier untersuchten Macht-

⁴⁸ von der Heyde, ARSP 1951, 461 (473).

⁴⁹ von der Heyde, ARSP 1951, 461.

⁵⁰ Siehe z. B. Tiefenthal, „Vielfalt in der Einheit“ am Ende?, 2021; Linder/Müller, Schweizerische Demokratie, 2017; Cottier/Wüger, Rote Revue 1999, 12. Ein laufendes Habilitationsprojekt von Nula Frei befasst sich zudem mit den Auswirkungen der Internationalisierung des Rechts auf Gemeinden und Städte.

⁵¹ Siehe z. B. Buomberger/Piazza, in: Lejeune (Hrsg.), Interessengeleitete Gesetzgebung: Lobbyismus in der Demokratie, 2015, 103; Ammann, Jahrbuch für direkte Demokratie 2020,

verschiebung erfasst. Allerdings eher als Folge der Globalisierung und Digitalisierung allgemein (z.B. Einbettung in globale Wertschöpfungsketten), als konkret aufgrund der Internationalisierung des Rechts.

Es ist naheliegend, dass in einer globalisierten und digitalisierten Welt rein staatliche Institutionen ihre herkömmlichen Funktionen nicht mehr alle ohne Weiteres erfüllen können. In Anerkennung davon, mag der Fokus auf der Modernisierung der Staatsform insgesamt liegen (was wäre ein neues, sinnvolles Gleichgewicht der Staatsgewalten?) oder auch auf der Wiederherstellung des alten Gleichgewichts (welche Verpflichtungen sind unvereinbar mit den herkömmlichen Institutionen?). Vorliegend interessiert beides: in Bezug auf die Kernfunktion der Staatsgewalten soll diese in ihrem herkömmlichen Sinn auch im Rahmen der Internationalisierung des Rechts gewährleistet bleiben – also keine Anpassung der schweizerischen Staatsform –, darüber hinausgehend jedoch, mag Modernisierungsbedarf bestehen, welcher das Gleichgewicht der Staatsgewalten in der Schweiz den Realitäten einer globalisierten und digitalisierten Weltgesellschaft anpasst.

In der Überbrückung der eingeschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit im Rahmen der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz ist demnach herauszuarbeiten, inwiefern die zu beobachtende Machtverschiebung zwischen den Staatsgewalten weiterhin mit Sinn und Zweck der verfassungsmässigen Rechtsgrundlage vereinbar bleibt. Weil in der schweizerischen Staatsform die Kompetenzen der Staatsgewalten der Konkordanz dienen – oder diese gar erst ermöglichen,⁵² steht somit der Erhalt der Kernfunktion der Staatsgewalten im Rahmen der schweizerischen Konkordanzdemokratie im Zentrum.

Weil in Bezug auf die schweizerische Konkordanzdemokratie und auf die damit verbundene Machtverteilung zwischen den Staatsgewalten wenig Literatur besteht, belegt die vorliegende Arbeit die in der schweizerischen Konkordanzdemokratie zu bewahrende Kernfunktion der Staatsgewalten rein argumentativ. Im Interesse der Bewahrung der Konkordanz liegt der Fokus deshalb auf dem Referendum als direktdemokratisches Instrument zur konstruktiven Opposition, sowie auf den Vetopositionen der Bundesversammlung in der materiellen Ausrichtung der auswärtigen Angelegenheiten. Hier konzentriert sich die vorliegende Arbeit auf den Erhalt der herkömmlichen Funktion. Weitere Aspekte der Machtverschiebung zwischen den Staatsgewalten aufgrund der Internationalisierung des Rechts – so die erweiterten Kompetenzen der Judikative oder der faktisch verminderte Spielraum der Volksinitiative – hingegen rütteln nicht am Erhalt der Kernfunktionen der Konkordanzdemokratie in der Schweiz und bedürfen allenfalls einer Anpassung an die veränderten Umstände.

88. Das abgeschlossene Habilitationsprojekt von Odile Ammann befasst sich zudem mit der Rolle von Interessenverbänden in der Rechtsetzung in der Schweiz.

⁵² Zum Begriff und zu Entstehung, siehe z.B. *Morandi*, Historisches Lexikon der Schweiz HLS, 2016; *Roca*, Schweizerisches Nationalmuseum, Blog, 15. September 2021.

4. Internationalisierung des Rechts und Gerechtigkeit in der Schweiz

Die Auswirkungen der Internationalisierung des Rechts auf die Schaffung einer gerechten Gesellschaft in der Schweiz wurden bisher wenig untersucht. Gerade weil der Grossteil der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz auf das Wirtschaftsvölkerrecht zurückzuführen ist, stellt sich jedoch die wichtige Frage, inwiefern diese Internationalisierung der Schaffung einer gerechten Gesellschaft widerspricht, bzw. inwiefern eine vom Wirtschaftsvölkerrecht angetriebene Internationalisierung geeignet ist, zur Schaffung einer gerechten Gesellschaft beizutragen. Hinzu kommt das Phänomen des „autonomen Nachvollzugs“, welches nicht nur inhaltlich (wegen seiner Orientierung am Wirtschaftsvölkerrecht), sondern auch staatstheoretisch fragwürdig ist im Hinblick auf die Schaffung einer gerechten Gesellschaft.

Gerade das Konzept der Gerechtigkeit ist keines, das sich allgemeingültig für alle Zeiten und alle Menschen definieren lässt.⁵³ Eine gerechte Gesellschaft ist somit abhängig davon, dass eine klare Mehrheit der betreffenden Gesellschaft diese als gerecht erachtet. Deshalb spielt die demokratische Mitsprache eine zentrale Rolle in der Schaffung einer gerechten Gesellschaft und verlangt, dass diese Mitsprache auch allen Mitgliedern der betreffenden Gesellschaft offensteht.⁵⁴

Für die Internationalisierung des Rechts in der Schweiz bedeutet dies zweierlei: 1) die Machtverschiebung zulasten der Legislative, wie auch 2) die Missachtung des in der Bundesverfassung direktdemokratisch vereinbarten Rechtsrahmens gefährden den Gerechtigkeitsanspruch des internationalisierten Rechts. Die Gerechtigkeitsfrage im Rahmen der Internationalisierung des Rechts stellt sich somit nicht nur in Bezug auf die formelle Legitimation, sondern auch in Bezug auf die materielle Ausrichtung. Weil die Bundesverfassung z. B. in Art. 2 BV, aber auch in Art. 54 BV verschiedene Zwecke und Ziele der Internationalisierung des Rechts auf gleiche Stufe setzt, erschwert dies die demokratische Kontrolle der materiellen Ausrichtung.⁵⁵ So wird z. B. verlangt, dass staatliches Handeln neben der Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt auch die nachhaltige Entwicklung fördert oder die Rechte des Volkes schützt. Nicht alle Tätigkei-

⁵³ Gerechtigkeit ist zunächst ein subjektives Empfinden. Siehe auch *Sen*, *The Idea of Justice*, 2010; *Rawls*, *Justice as Fairness: A Restatement*, 2001.

⁵⁴ Siehe z. B. *von Padua*, *Der Verteidiger des Friedens*, 1324, 1. Teil, Kapitel XIII, Rz. 2 ff.; *Shklar*, *Über Ungerechtigkeit*, 1990, 14; *Lorenz/Hoffmann/Hitschfeld*, *Partizipation für alle und alles?*, 2020; *Dowding*, in: *Dowding/Goodin/Pateman* (Hrsg.), *Justice & Democracy*, 2004, 25.

⁵⁵ Siehe z. B. *SGK BV-Ziegler*, *Bundesverfassung und Völkerrecht*, 4. Aufl., 33; *SGK BV-Ehrenzeller*, Art. 2, 4. Aufl., Rz. 10 ff.; *BSK BV-Epiney*, Art. 54; *Mathis*, *Nachhaltige Entwicklung und Generationengerechtigkeit*, 2017, 244 ff.; *Glaser*, *Nachhaltige Entwicklung und Demokratie*, 2006, 86 ff.

ten der Schweiz im Rahmen der auswärtigen Angelegenheiten und der Internationalisierung des Rechts werden dem vollumfänglich gerecht.⁵⁶

Die vorliegende Arbeit untersucht deshalb auch normativ die Rolle des bestehenden Rechtsrahmens in der materiellen Ausrichtung der Internationalisierung des Rechts. Die Tatsache, dass in der Praxis der Wohlförderung vor anderen in der Bundesverfassung verankerten, auf die Internationalisierung des Rechts anwendbaren, Zielen und Zwecken Vorrang gewährt wird, wird kritisch hinterfragt. Dass die Ausrichtung der Internationalisierung des Rechts auf die Wohlförderung in der Schweiz nicht mehr ohne Weiteres als „gerecht“ erachtet wird, zeigt sich in diversen internationalisierten Volksinitiativen und Referenden. Auch von internationaler Seite her steigt der Druck auf die Schweiz, die Ausrichtung der Internationalisierung des Rechts den globalen Herausforderungen anzupassen und von der Fokussierung auf die Innenwirkung abzurücken.⁵⁷ Damit stellt sich auch die Frage, was mit internationalisiertem Recht geschieht, welches materiell nicht mehr länger als gerecht – oder verfassungsmässig – erachtet wird.

III. Methoden

Die vorliegende Arbeit verwendet eine Mischung aus verschiedenen Forschungsmethoden. Die ganze Arbeit ist von der wissenschaftlichen Herangehensweise am ehesten dem kritischen Rationalismus⁵⁸ zuzuordnen. Sie basiert auf der Annahme, dass die Rechtsfortbildung dazu dient, Schritt für Schritt zu gerechten Lösungen und zu Gerechtigkeitserkenntnis zu gelangen.⁵⁹ Ziel dieser

⁵⁶ Beispiele dafür sind Investitionsschutzabkommen, welche einen Staat dazu verpflichten, ausländische Investoren für entgangenen Gewinn zu entschädigen, wenn sie strengere Umweltschutzmassnahmen ergreifen, vgl. z.B. *Reinhardt*, Kritische Justiz 2014, 86. Auch das Bankgeheimnis war aus genau diesem Grund höchstumsstritten, siehe *Tobler*, Der Kampf um das Schweizer Bankgeheimnis, 2019. Auch Handelspräferenzen für Produkte, welche vermutlich mit Zwangsarbeit hergestellt wurden, lassen sich kaum vereinbaren mit der Förderung der nachhaltigen Entwicklung, siehe z.B. *Diggelmann et al.*, SRIEL 2014, 353. Schliesslich kann auch ein Untätigbleiben angesichts offensichtlicher Widersprüche mit nachhaltiger Entwicklung einen Konflikt mit den Zielsetzungen aus Art. 2 BV darstellen, siehe z.B. *Bueno*, Verfassungsblog, 9. Juni 2020.

⁵⁷ Beispiele hierfür sind z.B. der Druck der USA und der EU auf die Schweiz in Verbindung mit dem Bankgeheimnis und der Unternehmensbesteuerung, siehe auch *Matteotti*, in: NZZ, 23. Juni 2021, 19; der Druck der EU auf die Schweiz über die diversen Massnahmen im Rahmen des *Green Deals*, die Nachhaltigkeitsstandards zu verschärfen, siehe auch *Sieber-Gasser*, in: *Dedeyan/Sieber-Gasser* (Hrsg.), *Greenwashing*, 2025, 3; oder mit dem Urteil des EGMR im Fall Verein Klimasenioreninnen Schweiz and others v. Switzerland, No. 53600/20, 9. April 2024 verbundene Druck auf die Schweiz, die Bemühungen im Klimaschutz zu auszubauen.

⁵⁸ Vgl. *Schlink*, Der Staat 1980, 73; *Zippelius*, Rechtsphilosophie, 2003.

⁵⁹ Siehe auch *Schlink*, Der Staat 1980, 73; *Zippelius*, Rechtsphilosophie, 2003.

Arbeit ist es entsprechend nicht, „ewige Wahrheiten“ zu schöpfen, sondern die einstweilen besten Lösungen für die Probleme mit der Vereinbarkeit der schweizerischen Staatsform mit der Internationalisierung des Rechts zu finden.

1. Rechtsempirische Methode

Neben den klassischen rechtsdogmatischen Methoden wird die Art und das Ausmass der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz auch empirisch analysiert. Die vorliegende Studie fokussiert dabei auf die eidg. Volksabstimmungen der vergangenen 33 Jahre. Deren Inhalt und Bezug zum Völkerrecht sowie zu Globalisierung und Digitalisierung werden empirisch erfasst.⁶⁰ Dies erlaubt es, aufgrund der gesammelten Daten die Internationalisierung des Rechts in der Schweiz sowohl anekdotisch in Bezug auf Abstimmungsvorlagen in Volksabstimmungen auf Bundesebene zu belegen als auch deren konkreter Bezug zum Völkerrecht aufzuzeigen.

Die juristischen Daten zu den Volksabstimmungen sind den Abstimmungsvorlagen entnommen, den dazugehörigen Botschaften des Bundesrats, den Abstimmungsunterlagen, sowie in Einzelfällen der Auslegung der betreffenden Vorlagen.

In Ergänzung dazu wird empirisch der Anteil an internationalisierten Vorlagen in den Jahren 2011–2020, welche dem fakultativen Referendum unterstellt waren, aber nicht zur Abstimmung gebracht wurden, erfasst.⁶¹ Dies erlaubt es insbesondere allfällige Spannungsfelder zwischen der vom Bundesrat und der Bundesversammlung verfolgten Internationalisierung des Rechts und den Anliegen der Stimmbevölkerung aufzudecken.

2. Normative Methode

Weiter basiert der normative Rahmen der vorliegenden Arbeit darauf, dass Generationengerechtigkeit, wie im *Brundtland-Report*⁶² skizziert, zwingend notwendig ist für die Schaffung einer gerechten Gesellschaft. Der Staatszweck der Schaffung einer gerechten Gesellschaft wiederum leitet sich aus den staats- und rechtsphilosophischen Überlegungen zum Staatszweck ab und ist nicht normativ vorgegeben, sondern argumentativ belegt. Knapp zusammengefasst basiert die Legitimation des Staats auch auf seiner Funktion der Interessenwahrung künftiger Generationen: Diese ist ohne staatliche Repräsentation nicht gewährleistet, was die künftige Existenz des Staats insgesamt gefährden würde.⁶³ Die

⁶⁰ Das *Codebook* findet sich in Annex 1.

⁶¹ Das *Codebook* findet sich in Annex 2.

⁶² *World Commission on Environment and Development*, Our Common Future, 1987 [Brundtland-Report].

⁶³ Kley, in: Hänni (Hrsg.), *Mensch und Staat*, 2003, 505 (517). Siehe dazu auch Fischer-

in der Bundesverfassung verankerten Zwecke und Ziele des Erhalts der natürlichen Lebensgrundlagen und der Förderung der nachhaltigen Entwicklung stellen damit nicht einen rein politischen Wert- und Zufallsentscheid dar, sondern dienen der Rechtfertigung der Existenz des schweizerischen Staats *per se*. Sie sind damit auch ohne explizite Erwähnung in der Bundesverfassung zu berücksichtigen.

Abgesehen davon steht die vorliegende Arbeit der Internationalisierung des Rechts bewusst wertungsfrei gegenüber und analysiert deren Ausmass und Auswirkungen von einem neutralen, wissenschaftlichen Standpunkt aus. Damit wird der umfassenden Gewährleistung der Konkordanz und direktdemokratischen Mitsprache in der Schweiz der nötige Raum gegeben.

3. Rechtstheoretische Methode

Die rechtstheoretische Diskussion der potenziellen Lösungen von identifizierten gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Inkohärenzen und Lücken in der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz orientiert sich schliesslich stark an der prozeduralen Rechtstheorie.⁶⁴ Diese verbindet die politische Mitsprache und Schaffung einer gerechten Gesellschaft mit der Internationalisierung der Gesellschaft, der Wirtschaft und schliesslich des Rechts. Sie erscheint damit besonders geeignet für die Anwendung auf den spezifisch schweizerischen Rechtsrahmen: Die Schweiz pflegt seit 175 Jahren eine Rechtskultur, welche auf dem politischen Diskurs und dem Konkordanzprinzip basiert.

IV. Forschungsziele und Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit untersucht die Vereinbarkeit der schweizerischen Staatsform mit der Internationalisierung des Rechts mit einem besonderen Augenmerk auf die Rechtsetzungsverfahren und auf die Auswirkungen der Internationalisierung des Rechts auf die Schaffung einer gerechten Gesellschaft. Sie leistet damit einen Beitrag zur Gewährleistung der Konkordanz, der Gerechtigkeit und der direkten Demokratie in der Schweiz.

1. Vereinbarkeit der Praxis mit Sinn und Zweck des anwendbaren Rechts

Die auf die Internationalisierung des Rechts in der Schweiz anwendbaren Rechtsgrundlagen werden umfassend erhoben und deren herkömmlicher Sinn

Lescano, Zeitschrift für Umweltrecht 2018, 205; Schimmöller, Transnational Environmental Law 2020, 569.

⁶⁴ Tschentscher, Prozedurale Theorien der Gerechtigkeit, 2000; Habermas, Faktizität und Geltung, 1992.

und Zweck in Bezug auf das Gleichgewicht der Staatsgewalten in der schweizerischen Konkordanzdemokratie und in Bezug auf die materielle Ausrichtung der Internationalisierung des Rechts eruiert.

Die Auswirkungen der Internationalisierung des Rechts auf das Gleichgewicht der Staatsgewalten in der schweizerischen Konkordanzdemokratie werden teils empirisch erhoben, teils theoretisch mit Fallbeispielen argumentativ belegt. Dies schafft die Grundlage für die Analyse der Vereinbarkeit der Praxis in der Internationalisierung des Rechts mit dem anwendbaren Recht. Die vorliegende Arbeit stellt nach bestem Wissen den ersten rechtswissenschaftlichen Versuch dar, das Phänomen der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz gesamthaft zu erfassen und auf dessen Verfassungsmässigkeit zu untersuchen.

2. Wesentliche Rechtslücken

Die identifizierten Divergenzen zwischen Praxis in der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz und anwendbarem Recht können über eine dynamische Auslegung, eine Anpassung der Praxis oder eine Anpassung des Rechtsrahmens behoben werden. Es ist vorliegend das Ziel, innerhalb der identifizierten Divergenzen zwischen Praxis und anwendbarem Recht die wesentlichen Rechtslücken zu identifizieren, welche den Erhalt der Kernfunktionen der Staatsgewalten im Rahmen der schweizerischen Konkordanzdemokratie gefährden.

Damit trägt diese Arbeit dazu bei, die eingeschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene im Rahmen der Internationalisierung des Rechts zu überbrücken. Sie nimmt damit die den Rechtswissenschaften in der schweizerischen Staatsform traditionell zugeordnete Rolle und Verantwortung im öffentlichen politischen Diskurs wahr.

3. Diskussion von de lege ferenda Lösungsvorschlägen

Die Studie identifiziert nicht nur konkreten Handlungsbedarf bei der Ausgestaltung der Rechtsetzungsverfahren in der Schweiz und beim Rechtsrahmen der direktdemokratischen Mitsprache in der Schweiz, sondern erarbeitet mögliche Lösungsansätze, welche sowohl der Gerechtigkeitserkenntnis dienen als auch der Legitimität des Rechts und der Staatsgewalt in der Schweiz.

Knapp zusammengefasst skizziert die vorliegende Studie Ansätze einer Verfassungs- und Gesetzesreform, welche die schweizerische Staatsform an die Realität der globalisierten und digitalisierten Weltgesellschaft anpasst. Sie schafft damit die Grundlage für weitere Forschung, welche zum Ziel hat, den konkreten Inhalt und Umfang der hier erarbeiteten Ansätze zu präzisieren.

4. Aufbau

Zu diesem Zweck ist die Arbeit wie folgt aufgebaut: Skizziert wird zunächst die heutige Ausgangslage im Vergleich zur letzten Verfassungsrevision 1999 und die zentralen Konzepte und Begriffe werden definiert. Anschliessend analysiert die vorliegende Arbeit den Prozess der Internationalisierung des Rechts allgemein, mit einem besonderen Augenmerk auf das öffentliche Wirtschaftsrecht und auf die *Common Concern of Humankind*. Dass die Schweiz von diesem Prozess nicht ausgenommen ist, zeigt in einem dritten Teil die empirische Analyse der internationalisierten eidg. Volksabstimmungen, sowie der internationalisierten, nicht zur Abstimmung gebrachten Vorlagen, welche dem fakultativen Referendum unterstellt waren. Die von anderen Studien bereits geschätzten 60–70 % Internationalisierung im schweizerischen Rechtsbestand werden verifiziert.

Im Zentrum stehen anschliessend die Rechtsgrundlagen, welche den rechtlichen und institutionellen Rahmen schaffen für den Prozess der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz. Inkohärenzen und Lücken in den Rechtsgrundlagen der Internationalisierung über das Völkerrecht sowie in den Rechtsgrundlagen über den „dynamischen Nachvollzug“ werden im vierten Teil diskutiert. Konkrete Anwendungsbeispiele im Bereich des öffentlichen Wirtschaftsrechts im fünften Teil illustrieren die erwähnten Inkohärenzen und Lücken einerseits und belegen andererseits den vom öffentlichen Wirtschaftsrecht ausgehenden Umfang der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz. Der fünfte Teil schliesst ab mit einer Auslegeordnung der Lücken und Inkohärenzen in den Rechtsgrundlagen über die Internationalisierung des Rechts in der Schweiz.

Diese Erkenntnisse werden schliesslich in einem sechsten Teil auf die Rechtsgrundlagen der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz angewendet, mit Fokus auf das öffentliche Wirtschaftsrecht. Im Zentrum steht der Prozess zur Behebung der identifizierten formellen und materiellen Mängel als Folge der mit der Internationalisierung des Rechts einhergehenden Machtverschiebung im schweizerischen Gewaltengefüge.

Die vorliegende Arbeit schliesst ab mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse und dem Befund der Dringlichkeit vertiefender Forschung sowohl in den Rechtsgrundlagen als auch in den Politikwissenschaften.

A. Terminologie und Ausgangslage

Die Welt ist heute in vielerlei Hinsicht eine fundamental andere, als sie es zum Zeitpunkt der Gründung der allermeisten Nationalstaaten noch war. Vergleichbar mit dem tiefgreifenden Strukturwandel, der mit der Industrialisierung einher ging, findet gegenwärtig aufgrund der Globalisierung und der Digitalisierung eine grundlegende Veränderung in Gesellschaft und Wirtschaft statt. Während der liberale Verfassungsstaat heute der Realität der industrialisierten Gesellschaft und Wirtschaft z. B. typischerweise über das Sozialwesen gerecht wird¹ – auch über einen Verfassungswandel² – steckt die Anpassung des liberalen Verfassungsstaats an die Herausforderungen der globalisierten und digitalisierten Weltgesellschaft noch in den Kinderschuhen:³ In den meisten liberalen Verfassungsstaaten wird die mit der Globalisierung und Digitalisierung einhergehende Verschiebung im staatlichen Gewaltengefüge⁴ bisher weitestgehend kommentarlos hingenommen.⁵ Es liegt allerdings auf der Hand, dass der gesellschaftliche Prozess der Neuorientierung angesichts der gegenwärtigen politischen und wirtschaftlichen Umwälzungen längerfristig unvermeidbar ist.

Daneben steuert die Menschheit auf die planetarischen Grenzen zu – ganz wie im Bericht des *Club of Rome* zur Lage der Menschheit 1972 vorhergesagt:⁶

„Every day of continued exponential growth brings the world closer to the ultimate limits to that growth. A decision to do nothing is a decision to increase the risk of collapse. We cannot say with certainty how much longer mankind can postpone initiating

¹ Oft über einen schmerzhaften politischen Klassenkampf, siehe dazu auch Kraus/Geisen (Hrsg.), Sozialstaat in Europa, 2001.

² In der Schweiz beispielsweise über die Einführung der Bundeskompetenz für eine Kranken- und Unfallversicherung auf Verfassungsebene 1890, siehe Kley, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2020, 57 (75).

³ So Chile, aber auch Island, Irland, Luxemburg und Nepal, siehe dafür z. B. Heiss, APuZ 2023, 4; Landemore, Political Philosophy 2015, 166; Suiter/Farrell/Harris, in: Reuchamps/Suiter (Hrsg.), Constitutional Deliberative Democracy in Europe, 2016, 33 (38ff.); Pauly, forum 2022, 15; Muni, Economic and Political Weekly 2015, 15.

⁴ Die Verschiebung der Kompetenzen und Macht zugunsten der Exekutive und teilweise auch der Judikative aufgrund der massiv gesteigerten Bedeutung der Aussenpolitik und des Völkerrechts für das Wohlergehen des Nationalstaats.

⁵ Siehe dazu auch Cottier, in: Biaggini et al. (Hrsg.), Demokratie – Regierungsreform – Verfassungsfortbildung, 2009, 81; Oesch, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2020, 137.

⁶ Meadows et al., The Limits to Growth, 1972, 183.

deliberate control of his growth before he will have lost the chance for control. We suspect on the basis of present knowledge of the physical constraints of the planet that the growth phase cannot continue for another one hundred years. [...] if the global society waits until those constraints are unmistakably apparent, it will have waited too long.“

Basierend auf den Analysen des *Club of Rome* 1972 und seither,⁷ führt die Ressourcenknappheit schon lange vor dem eigentlichen Kollaps der Menschheit zu geopolitischen Spannungen und zu sozialen Verteilungskämpfen.⁸ Entsprechend sind liberale Verfassungsstaaten heute nicht nur institutionell stark gefordert im Umgang mit den neuen Realitäten einer globalisierten und digitalisierten Weltgesellschaft, sondern gleichzeitig auch im Umgang mit der – mitunter durch Globalisierung und Digitalisierung verantworteten – Ressourcenknappheit und den damit verbundenen politischen und sozialen Spannungen im In- und Ausland. Auch der gesellschaftliche Prozess der Neuorientierung angesichts der Endlichkeit der natürlichen Ressourcen ist längerfristig unvermeidbar.

Die staatsrechtliche Herkulesaufgabe besteht folglich darin, einerseits den institutionellen Rahmen der Realität einer globalisierten und digitalisierten Weltgesellschaft anzupassen und gleichzeitig diesen neuen institutionellen Rahmen so auszugestalten, dass dieser dem Raubbau an den natürlichen Ressourcen Einhalt gebietet. Beides trifft selbstverständlich allgemein auf Nationalstaaten zu; weil sich aber politisch je länger je weniger die Frage „ob“ stellt, sondern nur noch die Frage „wie“, sind liberale Verfassungsstaaten aufgrund der demokratischen Mitsprache in der Legislative in der Bewältigung dieser Aufgabe ganz besonders gefordert.

Die Diskrepanz zwischen dem institutionellen Rahmen des liberalen Verfassungsstaats und der Rechtsrealität in der globalisierten und digitalisierten Weltgesellschaft ist besonders ausgeprägt im öffentlichen Wirtschaftsrecht.⁹ Gleichzeitig wird gerade das vorherrschende Wirtschaftssystem für die zunehmende Ressourcenknappheit weltweit verantwortlich gemacht.¹⁰ Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die globale Handelspolitik der vergangenen Jahrzehnte mit Erfolg dazu geführt hat, dass weltweit die durchschnittlichen Zölle auf Güter lediglich noch rund 2 Prozent betragen.¹¹ Als Folge dieser Beseitigung von

⁷ Siehe z.B. *Meadows/Meadows/Randers*, *Beyond the Limits*, 1992; *Meadows/Meadows/Randers*, *Limits to Growth: The 30-Year Update*, 2004; *Randers*, 2052: *A Global Forecast for the Next Forty Years*, 2012; *Maxton/Randers*, *Reinventing Prosperity*, 2016.

⁸ Vieles deutet auch darauf hin, dass der genannte Prozess bereits im Gange ist – so z.B. die gegenwärtigen geopolitischen Spannungen, der Verteilungskampf rund um seltene Erden, oder die wachsende Anzahl von Exportverboten weltweit (z.B. von Weizen, Reis und Zucker durch Indien seit 2022, von Palmöl durch Indonesien 2022, und von seltenen Erden durch China seit 2023).

⁹ Siehe auch *Cottier*, in: Knoepfel/Linder (Hrsg.), *Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel*, 2000, 213 (216f.); *Kunz*, *recht* 2012, 37.

¹⁰ Siehe *Maxton/Randers*, *Reinventing Prosperity*, 2016.

¹¹ Siehe *World Bank*, *World Integrated Trade Solution System*, Datenbank: <https://data.worldbank.org/indicator/tm.tax.mrch.wm.ar.zs> (zuletzt besucht 25. August 2025).

Handelsbarrieren ist der globale Markt heute integrierter und freier als je zuvor, was allerdings auch die Drosselung des Ressourcenverbrauchs wesentlich erschwert.

Zudem wird heute im Rahmen der Güterwirtschaft weltweit überwiegend in globalen Wertschöpfungsketten produziert, was den eigentlichen Charakter des Welthandels grundlegend verändert hat: So besteht rund die Hälfte der gehandelten Güter aus Zwischenprodukten, welche von einem Produktionsstandort an den nächsten verkauft oder transportiert werden.¹² Neben Rohstoffen, landwirtschaftlichen Produkten und Dienstleistungen umfassen eigentliche Endprodukte damit nur noch einen vergleichsweise geringfügigen Anteil des Welthandels, während sich das international anwendbare Regelwerk jedoch weiterhin primär auf die Regulierung des Güterhandels konzentriert.

Dies bedeutet, dass die nationale Wirtschaft – und damit der nationale Wohlstand – in einem noch nie zuvor gesehenen Ausmass abhängig ist vom Funktionieren des regelbasierten globalen Markts, was einerseits zu Sicherheitsbedenken führt und zu einem reduzierten Wirkungsgrad rein nationaler Rechtsetzung. Andererseits erschwert die generelle Abhängigkeit der Wertschöpfung vom globalen Markt auch die Reduktion des nationalen ökologischen Fussabdrucks: Der notwendige Wandel im vorherrschenden Wirtschaftssystem kann nicht allein auf nationaler Ebene vollzogen werden.

Ermöglicht wurde diese Entwicklung einerseits durch technologischen Fortschritt – Internet, Transport –, andererseits durch den entsprechenden globalen Konsens, dass die Liberalisierung des globalen Marktes im Interesse aller Länder stehe. Über komparative Vorteile würde es längerfristig allen Ländern gelingen von der Globalisierung des Marktes zu profitieren.¹³ Entsprechend haben sich mit wenigen Ausnahmen¹⁴ alle Staaten an den globalen Bemühungen beteiligt, Handelsbarrieren abzubauen und gegen Protektionismus vorzugehen. Somit ist die Rechtsintegration im Bereich des öffentlichen Wirtschaftsrechts weltweit besonders hoch, was zur Folge hat, dass die Auswirkungen der entsprechenden globalen Handelsregeln auch besonders umfangreich sind und ein Abweichen von der zugrundeliegenden Regulierungslogik (mutmasslich) mit

¹² Siehe *UNCTAD, Key Statistics and Trends in International Trade 2017*, 2018. Allerdings gilt hier der Hinweis, dass der Handel mit Zwischenprodukten besonders anfällig ist für protektionistische Massnahmen und dessen Anteil am globalen Handel deshalb seit 2015 kontinuierlich sinkt. Siehe auch *Miroudot/Lanz/Ragoussis*, OECD Trade Policy Working Papers, No. 93, 2009.

¹³ Für eine Übersicht, siehe z.B. *Krugman*, *Economic Perspectives* 1987, 131.

¹⁴ 2024 sind 164 Staaten Mitglied der WTO und weitere 25 Staaten haben Beobachterstatus. Mit Ausnahme von den 14 Nichtmitgliedern Aruba, Eritrea, Kiribati, Kosovo, Marshall Islands, Mikronesien, Monaco, Nauru, Nordkorea, Palau, Palästina, San Marino, Sint Maarten und Tuvalu umfasst die WTO somit alle Staaten der Welt. Siehe auch WTO, *Understanding the WTO: The Organisation, Members and Observers*, Datenbank: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm (zuletzt besucht 25. August 2025).

vergleichsweise hohen wirtschaftlichen Kosten verbunden ist. Dies trägt auf nationaler Ebene nicht unwesentlich zur politischen Polarisierung bis hin zur Blockade der Rechtsfortentwicklung bei.

Die vorliegende Arbeit konzentriert sich deshalb auf die Rechtsetzungsverfahren, bzw. die Internationalisierung des Rechts, in der Schweiz im öffentlichen Wirtschaftsrecht. Dies einerseits aufgrund der Dringlichkeit von Massnahmen zum Erhalt der Lebensgrundlagen, welche einen Wandel in der dem öffentlichen Wirtschaftsrecht zugrundeliegenden Regulierungslogik bedingen. Andererseits aber auch aufgrund der Dringlichkeit der Anpassung der nationalen Rechtsetzungsverfahren an die mit der Globalisierung einhergehende Machtverschiebung zwischen den Staatsgewalten, welche im Bereich des öffentlichen Wirtschaftsrechts besonders ausgeprägt ist.

I. Terminologie

Um das Phänomen der Machtverschiebung zwischen den Staatsgewalten in den vergangenen gut 30 Jahren greifbar zu machen, ist es unabdinglich zunächst die zentralen Konzepte und Begriffe zu definieren. Die vorliegende Arbeit unterscheidet zwischen Globalisierung und Internationalisierung, befasst sich mit Generationengerechtigkeit und untersucht die schweizerische Konkordanzdemokratie, sowie die direktdemokratische Mitsprache. All dies ist nicht eindeutig bestimmt. Die Begriffe werden hier wie folgt verstanden und verwendet.

1. Globalisierung und Internationalisierung

Der Begriff Globalisierung wird unterschiedlich ausgelegt und wird unter anderem umschrieben als ein Prozess der Interaktion und Integration von Menschen, Unternehmen und Regierungen aus unterschiedlichen Herkunftsländern. Globalisierung betrifft demnach die Umwelt, die Kultur und Politik, wirtschaftliche Entwicklung und Wohlstand, wie auch das menschliche Wohlbefinden rund um die Welt.

Internationalisierung ist grundsätzlich von Globalisierung zu unterscheiden. Das Phänomen der Internationalisierung beschreibt einen Prozess, in welchem die Aussenpolitik in Relation zur Innenpolitik an Bedeutung gewinnt und sich vermehrt mit Themen befasst, welche vormals in den Bereich der Innenpolitik gefallen sind. Hirschi et al. beschreiben somit die Internationalisierung als einen Prozess, welcher sowohl in quantitativer wie auch in qualitativer Hinsicht der Aussenpolitik mehr Gewicht verschafft.¹⁵

¹⁵ Hirschi/Serdült/Widmer, *Swiss Political Science Review* 1999, 31 (34).

Globalisierung demgegenüber beschreibt vielmehr die Tatsache, dass geografische Distanzen ihre Bedeutung verloren haben (Entfernungen schrumpfen zusammen, das *global village* entsteht) und sich daher das aussenpolitische Aufgabenspektrum der Staaten erweitert hat um den Bedarf der Interaktion und Kooperation auch mit geografisch weit entfernten Staaten und Regionen.¹⁶

Globalisierung wird demzufolge in dieser Studie verwendet als Umschreibung des generellen globalen Prozesses der Zunahme an Interaktion und Integration in allen Facetten über Landesgrenzen hinweg. Internationalisierung hingegen beschreibt die Einbettung aussenpolitischer (oder völkerrechtlicher) Themen in die Innenpolitik (oder in das nationale Recht).

2. Internationalisierung des Rechts

Um die mit der Internationalisierung des Rechts einhergehende Machtverschiebung zwischen den Staatsgewalten untersuchen zu können, ist es unabdingbar zunächst zu definieren, was die Internationalisierung des Rechts überhaupt umfasst. Die vorliegende Arbeit argumentiert, dass die Internationalisierung des Rechts nicht auf die Umsetzung von Völkerrecht beschränkt werden darf (*de jure* Internationalisierung), um deren Umfang und Auswirkungen adäquat erfassen zu können. Vielmehr ist die Internationalisierung des Rechts in immer grösserem Umfang auch von globalen Rechtsentwicklungen erfasst, welche eine rein nationale Rechtsetzung unwirksam oder nachteilig machen (*de facto* Internationalisierung).

Internationalisierung des Rechts umfasst demnach Völkerrecht, die Umsetzung von Völkerrecht und Recht, welches sich an internationalen Rechtsentwicklungen orientiert. Folglich ist auch Recht, welches im Rahmen des „autonomen Nachvollzugs“ geschaffen wird, internationalisiert, obwohl der Entscheid zum „autonomen Nachvollzug“ rein politisch motiviert ist. Dasselbe gilt vorliegend für Recht, welches sich aus rein praktischen Gründen an internationalen Rechtsentwicklungen orientiert, weil es andernfalls nicht durchsetzbar wäre. Dies mag z. B. Internetregulierung betreffen oder Fragen der nationalen Sicherheit. Hier unterscheidet sich die vorliegende Arbeit von der oft in der Literatur verwendeten Definition der Internationalisierung des Rechts, welche typischerweise auf Völkerrecht und dessen Umsetzung beschränkt ist.¹⁷

¹⁶ Siehe auch *Hirschi/Serdült/Widmer*, *Swiss Political Science Review* 1999, 31 (36).

¹⁷ Vgl. z. B. *Kaufmann*, in: *Diggelmann/Hertig Randall/Schindler* (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, 2020, 936.

3. Generationengerechtigkeit

Dass Generationengerechtigkeit als normatives Konzept für das Überleben der Menschheit von zentraler Bedeutung ist, wird uns nicht zuletzt durch die Folgen des Klimawandels fast tagtäglich vor Augen geführt.¹⁸ Generationengerechtigkeit umschreibt damit die Berücksichtigung der internationalen und zeitlichen Dimension nationaler Rechtsetzung.

In seinen Ursprüngen findet sich das Konzept in Rawls *A Theory of Justice* (1971).¹⁹ Fast zeitgleich hat sich auch Jonas in *Das Prinzip Verantwortung* (1979) mit der ethischen Pflicht der gegenwärtigen Generation, die Lebensgrundlage künftiger Generationen zu erhalten, auseinandergesetzt.²⁰ 1987 schliesslich wurden im *Brundtland-Report*²¹ sowohl intragenerationelle wie auch intergenerationelle Gerechtigkeit in das Konzept der „Nachhaltigen Entwicklung“ aufgenommen. Brown Weiss verfeinerte das Konzept schliesslich 1989 insbesondere mit Blick auf intergenerationelle Gerechtigkeit.²²

Rawls nähert sich zunächst der Gerechtigkeit allgemein über den rationalen Menschen an: Gerechtigkeit ist dann gegeben, wenn sich freie und vernünftige Menschen, denen gleichermaßen an der Förderung ihrer eigenen Interessen gelegen ist, darauf einigen können.²³ In der Folge befasst sich Rawls intensiv damit, worauf sich freie und vernünftige Menschen einigen würden, wenn sie nicht wüssten, zu welcher Zeit, mit welchen Talenten, in welchem Land und in welcher Familie sie zur Welt kämen (fiktiver Urzustand). Er leitet aus diesem Gedankenexperiment ab wie die gerechte Gesellschaft aussieht und was gerechte Institutionen sind. In *A Theory of Justice* (1971) entwickelt er unter anderem basierend auf dem Gedankenexperiment aus dem fiktiven Urzustand (*original position*) hinter dem „Schleier des Nichtwissens“ auch die Grundlagen der Generationengerechtigkeit:²⁴

„The parties do not know to which generation they belong or [...] the stage of civilization of their society. They have no way of telling whether it is poor or relatively wealthy, largely agricultural or already industrialized, and so on. [...] Thus the persons in the original position are to ask themselves how much they would be willing to save at each stage of advance on the assumption that all other generations are to save at the same rates. [...] In effect, then, they must choose a just savings principle that assigns an appropriate rate of accumulation to each level of advance.“

¹⁸ Siehe z. B. Tremmel, Jahrbuch für Wissenschaft und Ethik 2012, 115.

¹⁹ Rawls, *A Theory of Justice*, 1971. Siehe dazu auch Mathis, ARSP 2009, 49.

²⁰ Jonas, *Das Prinzip Verantwortung*, 1979.

²¹ *World Commission on Environment and Development*, Our Common Future, 1987 [Brundtland-Report]. Siehe auch Resolution 3/2002 der 70. Konferenz der International Law Association (ILA), Neu-Delhi, 2.–6. April 2002: https://www.ila-hq.org/en_GB/documents/conference-resolution-english-new-delhi-2002-3 (zuletzt besucht am 25. August 2025).

²² Brown Weiss, *In Fairness to Future Generations*, 1989.

²³ Rawls, *A Theory of Justice*, 1971.

²⁴ Rawls, *A Theory of Justice*, 1971, 287.

Die Generationengerechtigkeit leitet sich bei Rawls aus dem Gedankenexperiment ab, in welchem die Menschen hinter dem Schleier des Nichtwissens nicht wissen können, in welche Zeit sie geboren werden. Er begreift somit Gerechtigkeit als ein Staats- und Zeitgrenzen übergreifendes Konzept, welches seine Richtigkeit behält über die gesamte Geschichte der Menschheit hinweg.

Rawls greift damit die Idee der „gerechten Ersparnisse“ (*just savings*) zugunsten künftiger Generationen auf, die bereits 1928 von Ramsey und Vertreterinnen und Vertretern des Utilitarismus diskutiert wurde.²⁵ Er kritisiert dabei aber gleichzeitig den utilitaristischen Ansatz, weil dieser nicht geeignet sei, zu verhindern, dass der Wohlstand von Vielen auf Kosten von Wenigen oder auf unethische Art und Weise erzielt wird. Utilitarismus würde sich somit nur ungenügend mit Ungerechtigkeit befassen.²⁶

Rawls Einbezug der Generationengerechtigkeit ähnelt demgegenüber stark den Überlegungen, welche sich Jefferson Ende des 18. Jahrhunderts bereits gemacht hat, im Rahmen seiner Generationenlehre:²⁷

„We may consider each generation as a distinct nation, with a right, by the will of its majority, to bind themselves, but none to bind the succeeding generation, more than the inhabitants of another country“

Nach Kley hat sich Jefferson dabei mit der Gerechtigkeit zwischen den Generationen befasst – vordergründig in Bezug auf die ökonomische Selbstbestimmung –, was sich aus heutiger Sicht auch auf die ökologische Gerechtigkeit übertragen lässt, ganz auch im Sinne von Rawls:²⁸

„Die ökologischen und ökonomischen Fragen der Gegenwart erscheinen als der eigentliche Anwendungsbereich von Jeffersons Selbstbestimmungsrecht der Generationen. Die Sichtweise ist bei ökologischen Fragen dieselbe wie beim ökonomischen Selbstbestimmungsrecht: Künftige Generation werden von ökologischen Belastungen früherer Umweltexzesse freigehalten, damit sie ihr ökologisches Selbstbestimmungsrecht ungeschmälert ausüben können. Auch hier wird die lebende Generation in Pflicht genommen.“

Parallel dazu entwickelt Jonas in *Das Prinzip Verantwortung* (1979) den „ökologischen Imperativ“:²⁹

„Handle so, dass die Wirkungen deiner Handlung verträglich sind mit der Permanenz echten menschlichen Lebens auf Erden.“

Er fügt damit dem kategorischen Imperativ von Kant eine zeitliche Dimension hinzu und gleichzeitig eine moralische: Es steht dem Menschen nicht zu, „das

²⁵ Ramsey, *Economic Journal* 1928, 543.

²⁶ So auch neben vielen Page, *Environmental Politics* 2007, 453.

²⁷ Siehe Brief an John Wayles Eppes vom 24. Juni 1813: Jefferson, in: Appleby/Ball (Hrsg.), *Political Writings*, 1999, 598.

²⁸ Kley, in: Hänni (Hrsg.), *Mensch und Staat*, 2003, 505 (517).

²⁹ Jonas, *Das Prinzip Verantwortung*, 1979, 55.

Nichtsein künftiger Generationen wegen des Seins der jetzigen zu wählen oder auch nur zu wagen“.³⁰ Der ökologische Imperativ richtet sich im Gegensatz zum kategorischen Imperativ nicht an Privatpersonen, sondern vielmehr an die Politik. Er dient damit als Kompass dafür, „generationengerechte“ Institutionen zu schaffen und setzt politischem Handeln im Erhalt der menschlichen Lebensgrundlagen eine Grenze.

Dieses Gerechtigkeitsverständnis floss schliesslich 1987 in den *Brundtland-Report* der Vereinten Nationen *Our common future* ein.³¹

„Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können.“

Sowohl die intergenerationelle wie auch die intragenerationelle Gerechtigkeit sind Bestandteil des Konzepts der „Nachhaltigen Entwicklung“ nach Brundtland. Entwicklung muss zudem möglichst deren drei Säulen Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft miteinander in Einklang bringen. Dieser normative Rahmen, der sich gleich wie Jonas' ökologischer Imperativ an die Politik richtet und als Kompass für „generationengerechte“ Institutionen dienen will, bildet seit 2016 die Grundlage für die 17 Ziele für Nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen.³²

Während über den mit der intragenerationellen Gerechtigkeit verbundenen gerechten Ausgleich zwischen den gegenwärtigen Generationen – z.B. zwischen arm und reich – hinreichend Einigkeit herrscht,³³ blieb allerdings die intergenerationelle Gerechtigkeit auch mit dem *Brundtland-Report* allzu vage. In dieser Hinsicht präzisiert Weiss Brown schliesslich mit ihrer Lehre der *intergenerational equity* drei Prinzipien, welche im Rahmen der intergenerationellen Gerechtigkeit beachtet werden müssen: 1) Bewahrung von Optionen – Schutz der Ressourcenvielfalt, 2) Bewahrung der Qualität – Schutz des Allgemeinzustands des Planeten, und 3) Bewahrung des Zugangs – Sicherstellung des gleichberechtigten Zugangs zu natürlichen Ressourcen sowohl gegenwärtiger, wie auch künftiger Generationen.³⁴

³⁰ Jonas, *Das Prinzip Verantwortung*, 1979, 56.

³¹ Hauff (Hrsg.), *Unsere gemeinsame Zukunft*, 1987, 46. Siehe auch Sieber-Gasser, in: Sieber-Gasser/Bürgi Bonanomi/Koch (Hrsg.), *Nachhaltige Entwicklung im Schweizer Recht*, 2025, 81.

³² United Nations, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Resolution adopted by the General Assembly, 25. September 2015, A/RES/70/1.

³³ So z.B. im Human Development Index zum Ausdruck gebracht, siehe auch Stanton, PERI Working Paper Series 127, 2007. Siehe des Weiteren Sen, *The Idea of Justice*, 2010; Habermas, *Die Einbeziehung des Anderen*, 1996; Schlothfeldt, *Gerechtigkeit*, 2012.

³⁴ Brown Weiss, *In Fairness to Future Generations*, 1989. Siehe auch Collins, *Dalhousie Law Journal* 2007, 79 (102 ff.); Scholtz, in: Rajamani/Peel (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, 2021, 335.

In der Schweiz findet sich die Generationengerechtigkeit – basierend auf der Definition im *Brundtland-Report* – z.B. in der Präambel der Bundesverfassung,³⁵ aber auch in Art. 2 BV³⁶ und in Art. 54 BV.³⁷ Sie wurde im Rahmen der Verfassungsrevision von 1999 eingeführt und verlangt von der Schweiz seither ein zuvor noch unbekanntes Zukunftsbewusstsein.³⁸ Während den betreffenden Verfassungsbestimmungen in der Literatur typischerweise nur programmatischer Charakter zugestanden wird,³⁹ wird Generationengerechtigkeit vorliegend auch als Funktion des Staats verstanden: Generationengerechtigkeit kann ohne Institutionalisierung durch den Staat kaum gelingen,⁴⁰ während der Staat gleichzeitig aus der Repräsentation künftiger Generationen eigene Daseinsberechtigung zieht.⁴¹ Die Generationengerechtigkeit kann somit verletzt sein, wenn ihr staatliches Handeln zuwiderläuft oder ihr ein Untätigbleiben des Staats schadet.⁴²

4. Konkordanz

Die schweizerische Staatsform sticht international aufgrund von einer Reihe von Besonderheiten heraus. Besonderheiten die, so wird hier vermutet, die schweizerische Staatsform grundsätzlich ausserordentlich globalisierungsresilient gestalten. Lüthi schreibt dazu treffend:⁴³

„Die wichtigsten Eckwerte des schweizerischen politischen Systems bestehen in der ausgeprägten Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive, der fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit, der direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten von Volk und Kantonen, im ausgeprägten Föderalismus, im Vielparteiensystem und im Einbezug aller wichtigen Kräfte in die Regierung, der sogenannten Konkordanz.“

³⁵ „[...] im Bewusstsein der Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen“.

³⁶ Als Teil der nachhaltigen Entwicklung in Abs. 2, aber auch konkret in Bezug auf die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und den Einsatz für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung in Abs. 4.

³⁷ Linderung von Not und Armut in der Welt; Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.

³⁸ Vgl. auch *Mathis*, Nachhaltige Entwicklung und Generationengerechtigkeit, 2017, 245 ff.; *Sieber-Gasser*, in: Sieber-Gasser/Bürgi Bonanomi/Koch (Hrsg.), Nachhaltige Entwicklung im Schweizer Recht, 2025, 143. Dieses Zukunftsbewusstsein wird allerdings von der demokratischen Staatsform behindert, denn in einer Demokratie sind Mitglieder der Exekutive und der Legislative typischerweise auf einen kurzen zeitlichen Horizont fokussiert. Siehe dazu z.B. *Mulgan*, Ethics for a Broken World, 2011, 199, 211.

³⁹ *Mathis*, Nachhaltige Entwicklung und Generationengerechtigkeit, 2017, 247 ff., 254 ff., 261 f.

⁴⁰ Siehe *Tremmel*, in: Tremmel (Hrsg.), Handbook of Intergenerational Justice, 2006, 187.

⁴¹ Vgl. dazu *Kley*, in: Hänni (Hrsg.), Mensch und Staat, 2003, 505 (517).

⁴² Siehe auch *Sieber-Gasser/Koch*, in: Sieber-Gasser/Bürgi Bonanomi/Koch (Hrsg.), Nachhaltige Entwicklung im Schweizer Recht, 2025, 15 (32 ff.); *Sieber-Gasser*, in: Sieber-Gasser/Bürgi Bonanomi/Koch (Hrsg.), Nachhaltige Entwicklung im Schweizer Recht, 2025, 143 (143 ff.).

⁴³ *Lüthi*, ZParl 2023, 835 (835).

Letzteres, die „Konkordanz“ geht allerdings über die Einbindung aller wichtigen Kräfte in die Regierung hinaus und prägt in der Form des Konkordanzprinzips nicht nur die Arbeit der Exekutive, sondern in besonderem Masse auch die der Legislative. Eine wesentliche Rolle spielt dabei das Referendum: dieses zwingt die Bundesversammlung oder auch den Bundesrat dazu, bereits in einem frühen Stadium des Rechtsetzungsverfahrens einen möglichst breiten Konsens zu sichern. Reich:⁴⁴

„Daher hat das fakultative Referendum die plebiszitäre, liberal dominierte Mehrheitsdemokratie der Gründerjahre des 19. Jahrhunderts in eine Verhandlungs- und Konkordanzdemokratie transformiert.“

Zentral für die Entstehung der schweizerischen Konkordanzdemokratie war somit die Einführung des fakultativen Referendums gegen Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse in der zweiten Bundesverfassung von 1874.⁴⁵ Damit hat das politische System der Schweiz schon früh damit begonnen, proaktiv allfälligen Widerstand gegen ein Rechtsetzungsvorhaben aufzuspüren und in der Ausgestaltung mitzuberücksichtigen. Das ideale politische Instrument dazu findet sich im Vernehmlassungsverfahren. Dieses wird seit dem 19. Jahrhundert genutzt und kommt heute grundsätzlich in allen wesentlichen Rechtsetzungsprojekten zur Anwendung.⁴⁶

Ebenfalls Ausdruck des Konkordanzprinzips ist die Einbindung aller wichtigen politischen Kräfte in die Exekutive, insbesondere in den Bundesrat. Seit 1959 orientiert sich die personelle Zusammensetzung im Bundesrat (zumeist) an der sog. „Zauberformel“, welche die proportionale Vertretung aller grossen Parteien in der Regierung gewährleistet. Nach Kley zieht sich diese Proportionalisierung durch die gesamte politische Praxis der Schweiz hindurch und erfasst auch die Bundesverwaltung, die Gerichte, sowie weitere Behörden. Sie ermöglicht damit im Prinzip die einvernehmliche Machtteilung.⁴⁷

Während der Begriff der Konkordanzdemokratie – oder auch das Konkordanzprinzip – nicht definiert ist, so ist folglich in Bezug auf die Schweiz die Gesamtheit der institutionellen *checks-and-balances* in Form von diversen Vetopositionen und der Abwesenheit von Machtkonzentrationen zu verstehen.⁴⁸ Linder beschreibt den daraus folgenden Mechanismus in der Rechtsetzung wie folgt:⁴⁹

⁴⁴ Reich, ZaöRV 2008, 979 (989).

⁴⁵ Siehe auch Kley, in: Lepsius et al. (Hrsg.), Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, 2022, 155 (175); Vatter, Politische Vierteljahresschrift 1997, 743 (765).

⁴⁶ Kley, in: Lepsius et al. (Hrsg.), Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, 2022, 155 (176); Kurt/D'Amato, in: Franzke/Ruano de la Fuente (Hrsg.), Politik zur lokalen Integration von Migranten, 2022, 79 (86).

⁴⁷ Kley, in: Lepsius et al. (Hrsg.), Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, 2022, 155 (177).

⁴⁸ Kley, in: Lepsius et al. (Hrsg.), Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, 2022, 155 (178).

⁴⁹ Linder, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 2009, 209 (222).

„Rationales Verhalten einer Partei unter dem Konkordanzzwang der Volksrechte besteht daher im Abwägen zwischen Kooperation als Regel (um die Verhandlungsmacht im parlamentarischen Kompromiss nicht zu verlieren) auf der einen, und der fallweisen Opposition als Ausnahme (um eine Wählerschaft mit stark abweichenden Präferenzen nicht zu verlieren) auf der anderen Seite.“

Ebendiese Konkordanz gerät mit der Internationalisierung des Rechts und der damit verbundenen Verschiebung im Gewaltengefüge unter Druck. Einerseits über die Verschiebung der Rechtsetzungskompetenzen zugunsten der Exekutive und andererseits über die damit verbundene Abschwächung der für die Konkordanz so zentralen Vetopositionen. Schwer wiegen dabei die zwei von Linder festgestellten institutionellen Schwachstellen der Konkordanz, das System der Kollegialregierung im Bundesrat (sieben gleichberechtigte Bundesräte ohne Weisungsbefugnis) und die populistische Instrumentalisierung der Volksinitiative.⁵⁰ Hinzuzufügen ist dem die Gefahr von sog. „Scherbenhaufen-Referenden“⁵¹, welche die Aussagekraft der demokratischen Willensbekundung in Frage stellen und damit den institutionellen Wert der direktdemokratischen Vetoposition insgesamt mindern. Linder weiter:⁵²

„Gesellschaftliche Modernisierung, die wie in allen Industrieländern von den wirtschaftlichen Kräften der Internationalisierung und Liberalisierung vorangetrieben wird, hat in der schweizerischen Stimmbürgerschaft die alten gesellschaftlichen Gegensätze zwischen Stadt und Land und zwischen Kapital und Arbeit verstärkt. Hinzu kommen die neuen Konfliktlinien zwischen Ökologie und Ökonomie sowie um ein offenes oder abgrenzendes Verhältnis der Schweiz zum Ausland. [...] Im aussenpolitischen Bereich vermag schweizerische Konkordanz den schneller und grösser gewordenen Innovationsansprüchen der Globalisierung vordergründig zu genügen. Globalisierung ist allerdings mit der partiellen Entwertung von Vetopositionen in der Konkordanz verbunden: die Vertretung der wirtschaftlichen Interessen des Binnenmarkts vor allem der Landwirtschaft und des Gewerbes sowie der Gewerkschaften wird geschwächt. Umgekehrt wird der Einfluss der Regierung mit der Internationalisierung gestärkt. Konsensuale Entscheidungswege werden in Einzelfällen abgekürzt oder umgangen.“

Vorliegend wird folglich davon ausgegangen, dass sich jede Veränderung in den einzelnen Vetopositionen und im Gewaltengefüge in der Schweiz auf die Konkordanz auswirkt, denn die gesamte Staatsform der Schweiz ist auf ebendiese ausgelegt. Im Fokus steht dabei die Aufrechterhaltung konsensualer Entscheidungswege und das Vermeiden von Machtkonzentration. Eine zentrale Rolle für die Konkordanz in der Schweiz spielt, wie erwähnt, das Referendum auf Bundesebene. Diesem gebührt aufgrund seiner Bedeutung für die Konkordanz demzufolge besondere Aufmerksamkeit.

⁵⁰ Linder, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 2009, 209 (223 f.). Siehe auch Kurt/D'Amato, in: Franzke/Ruano de la Fuente (Hrsg.), *Politik zur lokalen Integration von Migranten*, 2022, 79.

⁵¹ Zum Begriff, vgl. Diggelmann, *Jusletter* 13. Oktober 2008.

⁵² Linder, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 2009, 209 (228 f.).

Daneben ist die schweizerische Konkordanzdemokratie auch eine Frage der politischen Kultur und gründet zu wesentlichen Teilen nicht im Rechtsrahmen, sondern im informellen Austausch zwischen den politischen Akteuren. Der Rechtsrahmen – und damit die Erkenntnisse aus der vorliegenden Arbeit – kann die politische Kultur der Konkordanz ermöglichen und fördern; er kann sie aber nicht erzwingen.⁵³ Ob demzufolge die Beseitigung von Hindernissen und Einschränkungen der Konkordanz im Rechtsrahmen auch tatsächlich zu einer Stärkung der Konkordanzdemokratie führt, hängt wesentlich davon ab, ob die politischen Akteure überhaupt gewillt sind, Konkordanz zu leben.

5. Direktdemokratische Mitsprache

In der vorliegenden Arbeit wird aufgrund der zentralen Rolle des Referendums auf Bundesebene für die Konkordanzdemokratie in der Schweiz zwischen der direkten und der indirekten demokratischen Mitsprache unterschieden. Die direktdemokratische Mitsprache erschöpft sich nicht allein aus dem Akt der Teilnahme an einer eidg. Volksabstimmung, sondern geht darüber hinaus – auch ähnlich der Konkordanz – im Sinne einer Kultur, welche die individuelle politische Meinung fördert und schätzt, den deliberativen politischen Diskurs pflegt und zu diesem Zweck Transparenz gewährleistet und Information bereitstellt. Die Kultur der direktdemokratischen Mitsprache ist in der Schweiz historisch gewachsen und wird entsprechend implizit vom geltenden Rechtsrahmen vorausgesetzt.

In den 175 Jahren, die seit der Gründung der modernen Schweiz 1848 vergangen sind, haben sich die politischen Rechte in der Schweiz erstaunlich wenig gewandelt. Von Beginn weg verfügten die Stimmbürger über das Wahlrecht, das (obligatorische) Referendumsrecht über Partial- und Totalrevisionen der Bundesverfassung, sowie über das Initiativrecht für die Totalrevision der Bundesverfassung.⁵⁴ Mit der Verfassungsrevision von 1874 wurden die direkt-demokratischen politischen Rechte weiter ausgebaut und um das fakultative Referendum über Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse ergänzt. 1891 schliesslich wurde das Initiativrecht für die Teilrevision der Bundesverfassung eingeführt⁵⁵ und 1921 das Staatsvertragsreferendum.⁵⁶

⁵³ Dies, weil die Suche nach und das Interesse am Konsens nur funktioniert, wenn sich die beteiligten politischen Akteure ernsthaft an der konsensualen Entscheidungsfindung beteiligen. Diesbezüglich hat sich die schweizerische Staatsform seit jeher auf die Stärke der gemeinsamen politischen Kultur und der damit verbundenen Werthaltungen verlassen. Dies zeigt auch, weshalb der politischen Bildung in der Schweiz eine derart wichtige Rolle zukommt – die schweizerische Konkordanzdemokratie kann nicht funktionieren ohne das Bewusstsein der einzelnen Mitglieder der schweizerischen Gesellschaft für den Wert und Nutzen der konsensualen Entscheidungsfindung.

⁵⁴ Insbesondere Art. 113–114 Bundesverfassung von 1848.

⁵⁵ Art. 121–122 Bundesverfassung von 1874.

⁵⁶ Siehe zum Ganzen auch Kley, Historisches Lexikon der Schweiz HLS, 2011.

Stimmberechtigt waren ursprünglich nur männliche, christliche, schweizerische Staatsbürger ab dem 20. Altersjahr, mit Niederlassung in der Schweiz. Die Niederlassungsfreiheit wurde 1974 innerhalb der schweizerischen Landesgrenzen liberalisiert, die Glaubens- und Gewissensfreiheit wurde eingeführt und Schweizer Bürger geistlichen Standes von der Wahl in den Nationalrat ausgeschlossen. Seit 1918 basiert die Wahl des Nationalrats aufgrund einer Volksinitiative auf dem Grundsatz der Proportionalität. Ab 1966 erhielten auch männliche, schweizerische Staatsbürger mit Wohnsitz im Ausland das Stimmrecht. Ab 1971 durften auch weibliche, schweizerische Staatsbürgerinnen ab dem 20. Altersjahr abstimmen und wählen. Schliesslich wurde 1991 das Stimmrechtsalter von 20 auf 18 gesenkt.⁵⁷

Anpassungen an den politischen Rechten basierend auf den gesellschaftlichen Entwicklungen fanden beispielsweise statt über eine Erhöhung der benötigten Unterschriftenzahl und eine zeitliche Befristung der Unterschriftensammlung bei Referenden und Volksinitiativen 1977, sowie auf kantonaler und kommunaler Ebene mit der Einführung des Ausländerstimm- und teilweise auch -wahlrechts.⁵⁸ Auch die Erweiterung des Staatsvertragsreferendums 2003 auf alle Staatsverträge entspricht einer Anpassung der politischen Rechte an die Zeit. Des Weiteren fehlen allerdings weiterführende oder auch substanziellere Anpassungen der politischen Rechte in der Schweiz an die Internationalisierung. Seit der Erweiterung des fakultativen Staatsvertragsreferendums 2003 – und somit seit über 20 Jahren – wurden auf Verfassungsebene keine weiteren Revisionen vorgenommen.

Insbesondere fällt auf, dass im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 darauf verzichtet wurde, Anpassungen an die Internationalisierung vorzunehmen. Dies fällt beispielsweise ins Gewicht im Hinblick auf das Bevölkerungswachstum, die Digitalisierung, den wachsenden Anteil ausländischer Wohnbevölkerung und die Verschiebung der Rechtsetzungsverfahren weg von den rein nationalen zu grenzüberschreitenden Prozessen.

Während sich also rein rechtlich gesehen die politischen Rechte in der Schweiz als äusserst globalisierungsresilient erwiesen haben, stellt sich allerdings zunehmend die Frage, inwiefern sie angesichts der sich beschleunigenden Internationalisierung auch weiterhin vollumfänglich – im eigentlichen teleologischen Sinn des Rechts – gewährleistet sind. Gute Gründe sprechen dafür, dass die vollumfängliche Gewährleistung der politischen Rechte und damit der direktdemokratischen Mitsprache in der Schweiz anspruchsvoll ist: So beispielsweise die tiefe Wahl- und Stimmbeteiligung⁵⁹ und die gleichzeitig wachsende Unzufriedenheit

⁵⁷ Siehe zum Ganzen auch Kley, Historisches Lexikon der Schweiz HLS, 2011.

⁵⁸ Siehe Bundesamt für Statistik, Stimmrecht von Ausländerinnen und Ausländern: <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/15464769> (zuletzt besucht am 29. August 2025).

⁵⁹ Siehe Bundesamt für Statistik, Stimmbeteiligung: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/abstimmungen/stimmbeteiligung.html> (zuletzt besucht am 29. Au-

mit der Politik,⁶⁰ die blockierten Politikbereiche,⁶¹ die zunehmende Polarisierung,⁶² oder die mangelnde Informationslage.⁶³

Eine schleichende Erosion der faktischen Bedeutung der direktdemokratischen Mitsprache allerdings gefährdet im spezifisch schweizerischen Staatskontext die Funktionsfähigkeit des Staats. Es ist deshalb das Ziel der vorliegenden Arbeit konkret aufzuzeigen, wo politisch Handlungsbedarf besteht, damit die politischen Rechte der Schweiz weiterhin in ihrem eigentlichen und ursprünglichen, staatstragenden Sinn gewährleistet sind.

Die mit der Internationalisierung einhergehende Verschiebung im Machtgefüge der Schweiz wirkt sich insbesondere in zweierlei Hinsicht auf die Gewährleistung der direktdemokratischen Mitsprache aus: Einerseits über die Verschiebung der Rechtsetzungskompetenzen zugunsten der Exekutive und somit der Abkürzung oder Umgehung der regulären Rechtsetzungsverfahren, inkl. der darin vorgesehenen direktdemokratischen Mitsprache. Andererseits über sog. „Scherbenhaufen-Referenden“ in welchen suggeriert wird – zu Recht oder auch nicht –, dass die Schweiz (und damit die Stimmbevölkerung) keine eigentliche Wahl hat und somit das Referendum nur dazu dient, eine von der Bundesverfassung verlangte formelle Vorgabe zu erfüllen.⁶⁴ Die dem Referendum innewohnende Vetoposition der Stimmbevölkerung wird dadurch wesentlich geschwächt.

„Scherbenhaufen-Referenden“ sind typischerweise internationalisierte Vorlagen (vor allem Referenden, aber auch internationalisierte Volksinitiativen können von der „Scherbenhaufen-Problematik“ erfasst sein), welche sich dadurch auszeichnen, dass ein grosser Reputations- oder Wirtschaftsschaden mit der Ablehnung bzw. Annahme verbunden sein könnte. Das Abstimmungsergebnis im Einzelfall gibt deshalb kaum Auskunft über die Mehrheitsmeinung in Bezug auf die konkrete Vorlage, sondern besteht aus einem Potpourri aus unterschiedlichsten Meinungen, Ängsten und Motivationen rund um den gesamten Kontext des betreffenden Referendums.

Aufgrund der Komplexität internationalisierter Vorlagen besteht ein erhöhter Bedarf an Transparenz und Information, um dem Anspruch der Gewähr-

gust 2025), sowie *Bundesamt für Statistik*, Wahlbeteiligung: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/wahlen/eidgenoessische-wahlen/nationalrat/wahlbeteiligung.html> (zuletzt besucht am 29. August 2025).

⁶⁰ Siehe *Bundesamt für Statistik*, Wirtschaftliche und Soziale Situation der Bevölkerung, Politik: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/subjektives-wohlbefinden-und-lebensbedingungen/politik.html> (zuletzt besucht am 29. August 2025).

⁶¹ Stand 2024 umfassen die blockierten Politikbereiche in der Schweiz insbesondere die Europapolitik, aber auch die Steuerpolitik, die Energiepolitik, die Sicherheitspolitik, die Klimapolitik, sowie die Altersvorsorge.

⁶² Siehe *Boxell/Gentzkow/Shapiro*, *The Review of Economics and Statistics* 2022, 1.

⁶³ Siehe z.B. *Rosch*, in: *Aargauer Zeitung*, 28. April 2022; *Wiget*, in: *Basler Zeitung BaZ*, 20. Juni 2017.

⁶⁴ Vgl. *Diggelmann*, *Jusletter* 13. Oktober 2008.

leistung der direktdemokratischen Mitsprache gerecht zu werden. Dies deshalb, weil die politische Meinungsbildung insbesondere zu internationalisierten Vorlagen ein sorgfältiges Abwägen verschiedener Aspekte bedingt – angefangen bei der persönlichen Werthaltung über den persönlichen und gesamtschweizerischen Nutzen der Vorlage bis hin zu deren internationalen Auswirkungen. Mangelt es an der notwendigen Transparenz und Information, sind die Vorlagen anfälliger für Populismus und tragen damit typischerweise zur politischen Polarisierung bei. Auch dies bedroht mittelfristig die Gewährleistung der direktdemokratischen Mitsprache dadurch, dass der deliberative politische Diskurs leidet, individuelle politische Meinungen über die Polarisierung als Bedrohung wahrgenommen werden und sich ein institutioneller Reflex breit macht, nach Möglichkeit auf die direktdemokratische Mitsprache zu verzichten.⁶⁵

Schliesslich ist mit direktdemokratischer Mitsprache auch die Frage verbunden, welche Annahmen zu den Wählerinnen und Wählern das Gesetz vernünftigerweise treffen darf.⁶⁶ In einer früheren Version der vorliegenden Arbeit befasste sich ein separater Teil demzufolge auch mit dem den direktdemokratischen Mitspracherechten zugrundeliegenden Menschenbild. Allerdings ist dies nicht eine Frage, welche konkret mit der Internationalisierung des Rechts einhergeht, sondern eine Frage der Rolle des Rechts in der Gewährleistung der direktdemokratischen Mitsprache allgemein. Dieses Element der direktdemokratischen Mitsprache steht folglich vorliegend nicht im Zentrum der Analyse.

Direktdemokratische Mitsprache im Rahmen der Internationalisierung des Rechts betrifft demnach vorliegend die Gewährleistung der bestehenden direktdemokratischen Mitspracherechte auf Bundesebene – Volksinitiativen und insbesondere Referenden, sowie die Teilnahme an Vernehmlassungsverfahren – in ihrem teleologischen Sinn und umschliesst damit Transparenz und Information im Rahmen internationalisierter Abstimmungsvorlagen. Darauf aufbauend wären des weiteren Aspekte der Rolle des Rechts in der politischen Bildung, im Öffentlichkeitswandel durch die sozialen Medien und, wie erwähnt, im der direktdemokratischen Mitsprache zugrundeliegenden Menschenbild zu untersuchen. Dies überschreitet den Rahmen der hier untersuchten Forschungsfragen. Hingegen schafft die vorliegende Studie die Voraussetzungen für vertiefende Forschung.

⁶⁵ Vgl. dazu auch *Nunez*, in: Castella Andreu/Simonelli (Hrsg.), *Populism and Contemporary Democracy in Europe*, 2022, 313; *Somer/McCoy*, *American Behavioral Scientist* 2018, 3; Gasser, in: Meier-Schatz/Schweizer (Hrsg.), *Recht und Internationalisierung*, 2000, 175; *Sieber-Gasser*, *sui generis* 2021, 271; *Wiget*, in: *Basler Zeitung BaZ*, 20. Juni 2017.

⁶⁶ Vgl. dazu auch *Buser/Hafner*, *AJP/PJA* 1998, 362; *Hilgendorf*, in: Hilgendorf/Joerden (Hrsg.), *Handbuch Rechtsphilosophie*, 2017, 366; *Kirchschläger*, in: Zichy (Hrsg.), *Handbuch Menschenbilder*, 2023, 1; *Zichy*, in: Zichy (Hrsg.), *Handbuch Menschenbilder*, 2022, 1; *Zöllner*, in: *FS für Walter Odersky*, 1996, 123; *Müller*, in: *Diggelmann/Hertig Randall/Schindler* (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, 2020, 1167.

II. Ausgangslage

Von Internationalisierung des Rechts sprechen wir seit Staaten miteinander kooperieren. Diese zwischenstaatliche Kooperation findet in Europa ihre Ursprünge im Westfälischen Frieden von 1648. Die Friedensverträge von damals bildeten einerseits die Grundlage für die Anerkennung der Unabhängigkeit und Souveränität von Gebieten in Europa, und damit andererseits aber auch für die Kooperation zwischen diesen Gebieten. Diese Kooperation äusserte sich insbesondere über bilaterale Freundschafts-, Handels- und Schifffahrtsverträge im 19. Jahrhundert und war damit auf wirtschaftliche Interessen ausgelegt. Nach dem 2. Weltkrieg kam die zwischenstaatliche Kooperation im Rahmen der Menschenrechte zur wirtschaftlichen Kooperation hinzu.⁶⁷ Diese bleibt aber bis heute auf einige wenige zentrale internationale Organisationen und Gerichte, Abkommen und Konventionen beschränkt.

Mit dem Klimawandel und weiteren gemeinsamen Anliegen der Menschheit und der damit verbundenen Notwendigkeit der zwischenstaatlichen Kooperation, sowie den *UN Millenium Goals* und den *UN Sustainable Development Goals*, erweitert und vertieft sich seit Beginn des 21. Jahrhunderts die Internationalisierung des Rechts auch über die Menschenrechte. Demgegenüber erlebt die internationale Kooperation im Rahmen der Wirtschaft insbesondere im 20. Jahrhundert eine massive Erweiterung und Vertiefung über den Abschluss von Tausenden multilateralen, regionalen und bilateralen Handels- und Investitionsschutzabkommen weltweit. Der Hauptteil der vom Völkerrecht ausgehenden Internationalisierung des Rechts ist damit weiterhin auf internationale Kooperation im Rahmen der Wirtschaft zurückzuführen.⁶⁸

Diesbezüglich bestimmt das bestehende Regelwerk aus internationalen Handelsverträgen einerseits im Detail die Verpflichtungen insbesondere im Bereich der tarifären Handelshemmnisse und der Nichtdiskriminierung im Handel, belässt aber andererseits wesentliche Aspekte des globalen Handels unreguliert. Dies führt einerseits dazu, dass neuem Recht möglicherweise das alte, bestehende Recht widerspricht,⁶⁹ und andererseits dazu, dass das bestehende Regelwerk den Marktrealitäten nicht mehr gerecht wird.⁷⁰ Der Rechtsetzung im Bereich

⁶⁷ Siehe z. B. *Peters/Petrig*, Völkerrecht, 2020, 17 ff.

⁶⁸ Daneben spätestens der Jahrtausendwende geht auch ein beachtlicher Teil der Internationalisierung des Rechts auf die Globalisierung allgemein und die Digitalisierung zurück, über den „autonomen Nachvollzug“ sowie unilaterale Deklarationen.

⁶⁹ So widerspricht das Verbot zur Einfuhr von nicht nachhaltig produziertem Holz grundsätzlich den bestehenden Verpflichtungen der Schweiz in Freihandelsabkommen und in den Übereinkommen der WTO. Siehe dazu Art. 35e Umweltschutzgesetz (USG) vom 7. Oktober 1983, SR 814.01 i. V. m. Holzhandelsverordnung (HHV) vom 12. Mai 2021, SR 814.021.

⁷⁰ So umfassen die bestehenden internationalen Verträge der Schweiz nur marginal den Handel mit Daten und über das Internet. Vergleiche dazu auch *Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter* (EDÖB), Internationale Zusammenarbeit: <https://www.edoeb>.

des öffentlichen Wirtschaftsrechts werden damit aktuell relativ enge Grenzen gesetzt, während gleichzeitig der politische Druck zur Rechtsfortentwicklung angesichts der Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte stetig steigt.

Gleichzeitig verlangen eine wachsende Anzahl an völkerrechtlichen Verträgen Massnahmen zum Schutz des Klimas, zum Erhalt der Biodiversität, zum Schutz der Menschenrechte und der Rechte von Arbeitnehmenden. Letztere definieren typischerweise allgemeine Zielvorgaben und überlassen die konkrete Ausgestaltung der Massnahmen zur Erreichung der gemeinsamen Ziele den einzelnen Vertragsstaaten. Das mag zwar auf den ersten Blick sinnvoll erscheinen, damit regionale Besonderheiten und Unterschiede berücksichtigt werden können und individuelle, auf den konkreten Einzelfall zugeschnittene Massnahmen ergriffen werden können. Es heisst aber gleichzeitig auch, dass kaum internationale Standards gelten im Bereich der handelsverwandten Anliegen: Ohne gemeinsame, internationale Standards sind nationale Massnahmen, welche sich potenziell auch auf den Marktzugang auswirken mit grosser Rechtsunsicherheit verbunden.⁷¹ Die hochkomplexe Abwägung zwischen potenziellen wirtschaftlichen Einbussen und insbesondere dem Schutz des Klimas und der Biodiversität wird somit an die nationalen Rechtsetzungsverfahren delegiert.

Diese Spannung in der Rechtsetzung unter Einhaltung der bestehenden Verpflichtungen lässt sich am Beispiel der Schweiz mit einem Blick auf die abgehaltenen Volksabstimmungen seit 1991 illustrieren: Während zwischen 1991 und 2000 die abgehaltenen eidg. Volksabstimmungen wenig Völkerrecht tangiert haben – sei dies, weil sie neue völkerrechtliche Verpflichtungen geschaffen haben oder im Widerspruch mit bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen gestanden haben – waren es in den Jahren 2001 bis 2010 gut ein Drittel aller eidg. Volksabstimmungen, welche völkerrechtlich relevant waren. Seit 2011 steuern wir auf einen Anteil von gut zwei Dritteln der bundesweiten Abstimmungen zu, welche Völkerrecht betreffen. Dies nicht zuletzt dank einem deutlichen Anstieg an Referenden über die Umsetzung von Völkerrecht und wegen einem deutlichen Anstieg an Volksinitiativen, welche bewusst einen Widerspruch mit bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz in Kauf nehmen.⁷²

1. Die Internationalisierung des Markts

In Reaktion auf den 2. Weltkrieg bemühte sich die internationale Gemeinschaft, Institutionen zu schaffen, welche einen neuerlichen Weltkrieg verhindern helfen. Neben den Bretton Woods Institutionen, IMF und Weltbank, wurde im

admin.ch/edoeb/de/home/datenschutz/international/zusammenarbeit.html (zuletzt besucht am 29. August 2025).

⁷¹ Vgl. dazu *US–Shrimp*, *EC–Sardines* und *EU–Palm Oil and Oil Palm Crop-based Bio-fuels*.

⁷² Siehe nachfolgend unter *Internationalisierung des Rechts in der Schweiz*, 103 ff.

Zuge dieser Bemühungen auch das GATT 1947 Abkommen ins Leben gerufen. Das Abkommen sollte Handelskriege, wie derjenige, welcher unmittelbar vor dem Ausbruch des 2. Weltkriegs zur globalen Finanzkrise beigetragen hat, verhindern. Das Abkommen sollte ebenfalls dazu beitragen, dass auf der Basis von nicht-diskriminierenden, fairen Regeln die Mitgliedstaaten ihre Märkte gegenüber den anderen Mitgliedstaaten öffnen. Durch den Wettbewerb und die politische Verbundenheit sollte einerseits Stabilität und Rechtssicherheit, andererseits auch Wohlstand geschaffen werden.⁷³

Im gleichen Zeitraum wurden in Europa, ebenfalls in Reaktion auf den 2. Weltkrieg, zunächst als Teil des Marshallplans der Europarat und die Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) gegründet und 1951 schliesslich die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Nach einigem hin und her über die richtige Form der weiteren Integration in Europa, wurde 1957 dann der Vertrag von Rom unterzeichnet, welcher die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) begründete. 1967 wurden die verschiedenen Abkommen EGKS, EWG und die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM) zu den Europäischen Gemeinschaften (EG) fusioniert.⁷⁴

Ab den 1950er Jahren begannen die Länder vereinzelt, umfassende Freihandelsabkommen mit ihren wichtigsten Absatzmärkten abzuschliessen. Zunächst aber bildete das GATT-Abkommen für seine wachsende Anzahl an Mitgliedstaaten einen ausreichenden Rechtsrahmen für deren internationale Handelsbeziehungen. Die Schweiz trat dem GATT-Abkommen 1958 provisorisch und 1966 schliesslich definitiv bei: dieser Schritt war einerseits eine Reaktion auf den europäischen Einigungsprozess und den gleichzeitigen „Uhrenkrieg“ mit den USA,⁷⁵ und andererseits war die Schweiz erfolgreich darin, umfassende Ausnahmen für den Schutz der Schweizer Landwirtschaft auszuhandeln.⁷⁶ 1972 schloss die Schweiz das Freihandelsabkommen mit der heutigen EU ab, welches bis heute in Kraft ist und den präferenziellen Marktzugang für den Güterhandel regelt.

Während die Wirtschaftspolitik in Industrienationen – unter anderem inspiriert von den Schriften von Keynes – bereits vor 1980 zu einer Intensivierung des Handels geführt hat,⁷⁷ wurden Integration und Interaktion von Unternehmen über Staatsgrenzen hinweg insbesondere nach 1980 über Direktinvestitionen im Ausland und technologischen Fortschritt intensiviert.⁷⁸ Mit dem Com-

⁷³ Siehe z.B. *Bagwell/Staiger/Sykes*, in: Horn/Mavroidis (Hrsg.), *Legal and Economic Principles of World Trade Law*, 2013, 68, 99f.

⁷⁴ Siehe *Woyke/Varwick*, Europäische Union, 1998.

⁷⁵ Damit droht der Schweiz die wirtschaftliche Isolation. Siehe *Zienau*, Wirtschaftsdienst 1951, 44.

⁷⁶ Siehe z.B. *Senti*, Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur 1990, 833.

⁷⁷ Für eine Übersicht, siehe z.B. *Willke*, John Maynard Keynes, 2002.

⁷⁸ Siehe *Kotz*, Rethinking Marxism 2002, 64; *Rahim*, The Lahore Journal of Economics 1999, 89.

puter und später der Verbreitung des Internets Anfang 1990 erhielt die Integration der Produktion in globale Wertschöpfungsketten zusätzlichen Schub und führte dazu, dass sich die Struktur der Weltwirtschaft und damit auch die Struktur der individuellen Volkswirtschaften innerhalb von Staatsgrenzen grundlegend veränderte.

Ab den 1980er Jahren wurde auf multilateraler Ebene zwischen den GATT-Mitgliedstaaten die Gründung der WTO verhandelt, während die europäische Marktintegration parallel dazu rasch fortschritt, und die USA, Kanada und Mexiko ihre Wirtschaftsbeziehungen mit den Verhandlungen über das NAFTA-Abkommen vertieften. Anfang 1990er Jahre war die Welt nach dem Fall der Berliner Mauer allgemein im Aufbruch und es gelang tatsächlich die umfassenden, teils revolutionären multilateralen Abkommen der WTO zu ratifizieren. Mit der Gründung der WTO bekannten sich 1995 die 122 damaligen GATT-Mitgliedstaaten und die Europäische Gemeinschaft zu einem offenen, regel-basierten globalen Markt.⁷⁹

Die WTO-Abkommen – auch die verfassungsrechtliche Grundlage des regel-basierten globalen Markts genannt – regelten zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens alle der damals bekannten dringendsten Rechtsfragen im internationalen Handel. Sie umfassen neben dem Güterhandel auch den Dienstleistungshandel, das geistige Eigentum, technische, sanitäre und phytosanitäre Massnahmen, das öffentliche Beschaffungswesen, sowie ein zweistufiges Streitbeilegungsverfahren.⁸⁰ Nach dem Vorbild des GATT-Abkommens war vorgesehen, dass die bestehenden Abkommen sukzessive über weitere Verhandlungsrunden vertieft, modernisiert und erweitert würden. Dies gelang den mittlerweile 164 WTO-Mitgliedstaaten aber in den nachfolgenden mehr als 25 Jahren nur gerade dreimal, und zwar im Bereich der Handelserleichterungen (Trade Facilitation Agreement, seit 2017 in Kraft; Services Domestic Regulation, seit 2024 in Kraft) und der Subventionen (Agreement on Fisheries Subsidies, abgeschlossen 2022). Damit verpassten es die WTO-Mitgliedstaaten bisher, die geltenden multilateralen Handelsregeln den tatsächlichen Entwicklungen im globalen Markt anzupassen.

Heute wird im Bereich des Güterhandels international grossmehrheitlich mit Rohstoffen und Zwischenprodukten entlang von globalen Wertschöpfungsketten gehandelt. In Industrienationen werden heute kaum noch Endprodukte zum Verkauf angeboten, welche rein national produziert sind mit ausschliesslich nationalen Rohstoffen. Am ehesten noch lassen sich solche Produkte im Bereich der Nahrungsmittel finden – nicht auszuschliessen ist, dass dies allerdings auch eine Folge davon ist, dass Industrienationen typischerweise ihre

⁷⁹ Siehe z.B. *Crowley*, *Economic Perspectives* 2003, 42; *Trachtman*, *European Journal of International Law* 2006, 623.

⁸⁰ *Crowley*, *Economic Perspectives* 2003, 42.

Landwirtschaft stark gegen internationalen Wettbewerb schützen und der Marktzugang für landwirtschaftliche Produkte weiterhin nur teilweise gewährt wird.⁸¹

Zölle spielen als Handelshemmnis typischerweise nur noch eine untergeordnete Rolle, bleiben aber weiterhin im Zentrum der WTO-Abkommen. Viel wichtiger sind heute gemeinsame Bestimmungen über Produkte- und Produktionsvorschriften, die sogenannten technischen Handelshemmnisse. Gemeinsame Produkte- und Produktionsvorschriften verlangen eine umfassendere Rechtsintegration, als dies die WTO-Abkommen vorsehen. Bisher gelang es den WTO-Mitgliedstaaten nicht, sich auf multilateraler Ebene auf eine Vertiefung und Modernisierung des bestehenden Abkommens über die technischen Handelshemmnisse zu einigen. Entsprechend finden sich heute substantielle Verpflichtungen im Bereich der Produkte- und Produktionsvorschriften in Freihandelsabkommen.⁸²

Alle an der globalen Wertschöpfungskette beteiligten Akteure sind somit international vernetzt und stehen in einer mehr oder weniger grossen gegenseitigen Abhängigkeit. Weil sich globale Wertschöpfungsketten nicht allein entlang von präferenziellem Marktzugang über Freihandelsabkommen orientieren,⁸³ unterscheidet sich gar die tatsächliche Internationalisierung des Markts recht substantiell von der rechtlichen Internationalisierung des Markts. Dies hat sich nicht zuletzt auf beeindruckende Weise gezeigt im Rahmen der Covid-19 Pandemie⁸⁴ und im Ukrainekrieg⁸⁵ und den damit verbundenen massiven Auswirkungen lokaler Ausfälle in den globalen Lieferketten.

Daneben spielt aber auch der globale Dienstleistungshandel eine immer wichtigere Rolle im globalen Markt. Insbesondere in Industrienationen steigt der Anteil an Dienstleistungen im Handelsvolumen stetig an. In der Schweiz beispielsweise machten Dienstleistungen im Jahr 2021 mehr als ein Drittel des gesamten Aussenhandels aus.⁸⁶ Global gesehen aber sind insbesondere die grenzüberschreitenden Datenströme geradezu explodiert: gegenüber 2005 hat sich das tägliche Volumen der grenzüberschreitenden Datenströme in einem Jahrzehnt um den Faktor 45 multipliziert.⁸⁷

⁸¹ Siehe z. B. *Ezeani*, *Journal of International Trade Law and Policy* 2013, 272.

⁸² Siehe z. B. *Grossman/McCalman/Staiger*, Working Paper 26132, NBER Working Paper Series, 2019.

⁸³ Siehe *Jones/Demirkaya/Bethmann*, *Journal of International Commerce and Economics* 2019, April.

⁸⁴ Siehe z. B. *Espitia et al.*, *The World Economy* 2022, 561; *Eppinger et al.*, KIEL Working Paper No. 2167, Kiel Institute for the World Economy, 2020.

⁸⁵ Siehe z. B. *Ruta*, *The Impact of the War in Ukraine on Global Trade and Investment*, 2022; *Gao*, SSRN 2022: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4117763 (zuletzt besucht am 25. August 2025).

⁸⁶ *Frei*, *Die Volkswirtschaft* 2021, 52.

⁸⁷ *Bughin/Lund*, in: *VOXEU Column*, 9. Januar 2017.

Auch in diesen beiden Bereichen wäre eine Weiterentwicklung der bestehenden multilateralen Regeln beispielsweise durch Bestimmungen über den Datenschutz, über die gegenseitige Gleichwertigkeitsanerkennung von Diplomen und Zertifikaten, sowie über die temporäre Arbeitsmigration von grosser Bedeutung. Es gelang aber bisher nicht, moderne Aspekte des globalen Dienstleistungshandels, sowie des grenzüberschreitenden Datenverkehrs im Rahmen der WTO umfassend zu regeln.⁸⁸ Daher regeln die WTO-Mitgliedstaaten auch diese und ähnliche Aspekte heute im Rahmen von Freihandelsabkommen.

Damit fragmentiert sich allerdings der globale Markt zusehends in denjenigen Bereichen, in welchen bisher nur im Rahmen von Freihandelsabkommen der notwendige Rechtsrahmen für eine vertiefte Wirtschaftsintegration geschaffen wurde.⁸⁹ Dazu trägt auch bei, dass das zweistufige Streitbeilegungsverfahren der WTO seit Dezember 2019 ausser Kraft ist.⁹⁰ Seither gewinnen Freihandelsabkommen und deren Streitbeilegungsverfahren, sowie unilaterale Handelsschutzmassnahmen zusätzlich an Bedeutung. Weltweit sind im Jahr 2022 ungefähr 800 bilaterale, regionale oder plurilaterale Handelsabkommen in Kraft,⁹¹ in Ergänzung zu den WTO-Abkommen und den rund 3200 bilateralen Investitionsschutzabkommen.⁹² Diese Abkommen sind grösstenteils verhandelt worden, um bereits bestehende Wirtschaftsbeziehungen zusätzlich auch noch rechtlich und politisch abzusichern. Unilaterale Handelsschutzmassnahmen erweitern, demgegenüber, den eigentlich den Exekutiven aus völkerrechtlicher Sicht zur Verfügung stehenden Handlungsspielraum in der internationalen Handelspolitik.⁹³

Die Schweiz zählt konstant weltweit zu den am stärksten globalisierten Volkswirtschaften.⁹⁴ Ihre Abhängigkeit vom globalen Markt ist damit beachtlich, jedoch fällt sie dank dem grossen Anteil schweizerischer Wertschöpfung im Export geringer aus als in anderen globalisierten Volkswirtschaften.⁹⁵

⁸⁸ Siehe z.B. *Bangura/Kromah*, Global Trade and Customs Journal 2022, 177; *Willemyns*, Working Paper No. 207, KU Leuven, 2018; *Adlung*, World Trade Review 2020, 493.

⁸⁹ *Gao*, SSRN 2022: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4117763 (zuletzt besucht am 25. August 2025); *Wang/Sun*, Journal of Chinese Political Science 2021, 69; *Elia et al.*, Transnational Corporations 2021, 67.

⁹⁰ Siehe z.B. *Vidigal*, Journal of World Investment & Trade 2019, 862.

⁹¹ Siehe Datenbank „Design of Trade Agreements“: <https://www.designoftradeagreements.org> (zuletzt besucht am 25. August 2025). *Dür/Baccini/Elsig*, The Review of International Organisations 2014, 353. Siehe auch Datenbank „WTO Plurilaterals“: <https://wto plurilaterals.info> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

⁹² Siehe UNCTAD Datenbank „Investment Policy Hub“: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

⁹³ Siehe z.B. *Crochet*, EJIL 2022, 381; *Sieber-Gasser*, Zeitschrift für Europarecht 2021, 222.

⁹⁴ Weltweit an erster Stelle. KOF Index of Globalization, 2023. Siehe auch *Sachs et al.*, Globalisierungsreport 2020, 2020.

⁹⁵ Siehe auch *Sachs et al.*, Globalisierungsreport 2020, 2020.

2. Die Internationalisierung des Rechts in der Schweiz

Wie bereits angetönt, stellt das öffentliche Wirtschaftsrecht einen ganz besonders internationalisierten Rechtsbereich dar. Dies einerseits aufgrund der Dichte von völkerrechtlichen Normen und deren Umsetzung im nationalen Recht, andererseits auch aufgrund des Bedarfs, unilateral internationales oder regionales Recht in das nationale Recht zu übernehmen (Stichwort „autonomer Nachvollzug“) im Interesse der Gesamtwirtschaft, im Interesse gemeinsamer Anliegen der Menschheit, oder schlicht, weil rein nationale, unabhängige Regeln wenig Rechtswirkung entfalten würden (Stichwort Digitalisierung).

Gleichzeitig weist Blatter darauf hin, dass die Schweiz sich sehr zurückhielt mit der Einbindung in multilaterale und supranationale Institutionen aus dem Grund, dass dies ermöglichte, eine liberale Steuer- und Regulierungspolitik aufrechtzuerhalten. Diese Politik führte dazu, dass sich die Schweiz global als Finanz- und Handelszentrum etablieren konnte.⁹⁶

Je nach Studie und Definition der Internationalisierung des Rechts gehen wir heute somit davon aus, dass rund 80 % des öffentlichen Wirtschaftsrechts in der Schweiz auf die eine oder andere Weise „internationalisiert“ ist. Weil die Internationalisierung des Rechts typischerweise in den Bereich der Kompetenzen in der Aussenpolitik fällt, illustriert diese Entwicklung die schleichende Verschiebung der Rechtsetzungskompetenzen zugunsten der Exekutive und allenfalls auch – über die Auslegung von internationalisiertem Recht – zugunsten der Judikative bestens.

Die Legitimation der Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz gründet grob gesagt einerseits im demokratischen⁹⁷ und föderalen⁹⁸ Konsens über die Marktöffnung und andererseits im verfassungsmässigen Auftrag zur Wahrung der Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft.⁹⁹ Betroffen sind aber auch weitere Verfassungsprinzipien, wie das Subsidiaritätsprinzip¹⁰⁰, das Prinzip der Offenheit gegenüber der Welt¹⁰¹, das Öffentlichkeitsprinzip¹⁰², oder das Nachhaltigkeitsprinzip¹⁰³. Was die auf die Aussenwirtschaftspolitik anwendbaren Prinzipien der Bundesverfassung im Detail für die Gesetzgebung im Wirtschaftsvölkerrecht und für die Wahrung der Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft bedeuten, bedarf der Auslegung. So war beispielsweise umstritten, ob die Ratifikation von Freihandelsabkommen ohne fakultatives Staats-

⁹⁶ Blatter, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, 2020, 445 (449).

⁹⁷ Siehe z. B. Art. 140 BV und Art. 141 BV.

⁹⁸ Siehe z. B. Art. 54 BV und Art. 55 BV.

⁹⁹ Art. 94 Abs. 2 BV, Art. 101 BV.

¹⁰⁰ Art. 5a BV.

¹⁰¹ Präambel BV.

¹⁰² Art. 16 BV i. V. m. BGÖ.

¹⁰³ Siehe *Mathis*, Nachhaltige Entwicklung und Generationengerechtigkeit, 2017, 337.

vertragsreferendum den Rechtsstaats- und Demokratieprinzipien gerecht wird. Auch ist unklar, ob der Bund in der Aussenwirtschaftspolitik im Sinne des Bundesstaatsprinzips und des Subsidiaritätsprinzips ausreichend Rücksicht nimmt auf die Zuständigkeiten der Kantone.

Die völkerrechtlichen Verpflichtungen, welche die Schweiz im Laufe der Zeit im Rahmen der Aussenwirtschaftspolitik eingegangen ist, entfalten je länger, desto stärker auch innenpolitisch Wirkung. Gleichzeitig ist es einer hochglobalisierten, vergleichsweise kleinen Volkswirtschaft wie der Schweiz unmöglich, sich der globalen Rechtsfortentwicklung im Bereich des Wirtschaftsvölkerrechts zu entziehen. Um den für den schweizerischen Wohlstand entscheidenden globalen Marktzugang weiterhin gewährleisten zu können, übernimmt die Schweiz daher Export-relevante Bestimmungen aus den für die Schweiz wichtigen Absatzmärkten.¹⁰⁴ Besonders ausgeprägt ist die damit einhergehende Internationalisierung des Rechts in der Schweiz in den Beziehungen Schweiz–EU: die Schweiz übernimmt im sog. „autonomen Nachvollzug“ EU-Recht überall da, wo dieses für die Anerkennung der Gleichwertigkeit von Bedeutung ist.¹⁰⁵

Seit der Gründung der WTO 1995 bis vor ungefähr 10 Jahren war die Rechtsfortentwicklung im Bereich des Wirtschaftsvölkerrechts fast ausschliesslich technischer Natur.¹⁰⁶ Der global breit abgestützte Konsens über die Notwendigkeit des Multilateralismus im globalen Markt garantierte zudem, dass die technischen Bestimmungen, welche es zu übernehmen galt, im Grundsatz nicht-diskriminierend sind und eine Übernahme der Bestimmungen auch den davon versprochenen zusätzlichen oder vereinfachten Marktzugang gewährleistet.¹⁰⁷ Auch die Freihandelsabkommen, welche die Schweiz zusammen mit den anderen EFTA¹⁰⁸ Mitgliedstaaten oder im Alleingang abgeschlossen hat, waren bis vor ungefähr 10 Jahren im Grundsatz darauf beschränkt, den gegenseitigen Marktzugang über Zollerleichterungen und gegenseitige Anerkennung von Produkte- und Produktionsstandards zu erweitern.¹⁰⁹

Diese Ausgangslage hat sich spätestens ab 2017 stark geändert: der seit der Schaffung des GATT-Abkommens 1947¹¹⁰ global breit abgestützte Konsens

¹⁰⁴ Siehe z. B. *Bundesrat*, Prüfauftrag zum autonomen Abbau von Regelungsunterschieden zwischen dem Schweizer und dem EU-Recht, Faktenblatt, 26. Mai 2021.

¹⁰⁵ *Oesch*, Schweiz – Europäische Union, 2020, 193 ff.; *SGK-BV-Ziegler/Odendahl*, Bundesverfassung und Völkerrecht, 3. Aufl., 48. Siehe auch *Diggelmann*, Jusletter 13. Oktober 2008; *Oesch*, AJP 2017, 638.

¹⁰⁶ *Gallagher*, The First Ten Years of the WTO, 2005; *Howse*, AJIL 2002, 94.

¹⁰⁷ Siehe z. B. *Mitchell/Heaton/Henkels*, Non-Discrimination and the Role of Regulatory Purpose in International Trade and Investment Law, 2016.

¹⁰⁸ European Free Trade Association (EFTA); Stand August 2025 bestehend aus den Mitgliedstaaten Schweiz, Norwegen, Island und Liechtenstein: <https://www.efta.int/about-efta> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

¹⁰⁹ *Sieber-Gasser*, Jusletter 9. November 2015.

¹¹⁰ Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT), vom 30. Oktober 1947, in Kraft seit 1. August 1966, SR 0.632.21.

über die Notwendigkeit und den Nutzen multilateraler, für alle am globalen Markt beteiligten Akteure gleichermaßen geltenden Regeln, erodiert zusehends. Die Gründe dafür sind vielschichtig,¹¹¹ in der Konsequenz ist die Schweiz gezwungen, zusätzliche Rechtssicherheit in ihren Handelsbeziehungen über Freihandelsabkommen und Wirtschaftspartnerschaften zu erzielen, in Ergänzung zu den multilateralen Abkommen der WTO. Dies bedingt allerdings auch eine tiefere Rechtsintegration in den Handelsbeziehungen als dies zuvor notwendig gewesen ist,¹¹² denn der von den WTO-Abkommen geschaffene multilaterale Rechtsrahmen ist heute ernsthaft in Frage gestellt und gewährt nicht mehr ohne Weiteres die für Handelsbeziehungen notwendige grundsätzliche Stabilität im globalen Markt. Diese Stabilität muss neuerdings über den von bilateralen oder regionalen Handelsabkommen geschaffenen verbindlichen Rechtsrahmen erzielt werden.

Mit der Destabilisierung des Multilateralismus im globalen Markt einher geht auch der Wandel hin zu wertebasiertem Marktzugang. Neu wird Marktzugang vermehrt als politisches Druckmittel genutzt, um handelsverwandte Politikziele zu erreichen.¹¹³ Zu den handelsverwandten Politikzielen zählen unter anderem die Durchsetzung der Menschenrechte, der Klimaziele, des Datenschutzes, der Sicherheit und des Schutzes der Biodiversität über Handelsabkommen. Insbesondere die beiden für die Schweiz wichtigsten Märkte¹¹⁴ – die EU und die USA – insistieren vehement einerseits auf die Berücksichtigung handelsverwandter Politikziele und andererseits auf verbindliche Streitbeilegung in ihren präferenziellen Handelsbeziehungen. Es zeichnet sich ab, dass sich der globale Markt in einzelne Rechtsräume unter gleichgesinnten Partnerstaaten aufteilen wird.¹¹⁵

Dies bedeutet für die Schweiz, dass nicht nur zwischenstaatliche Bestimmungen über den Handel, Nichtdiskriminierung von Gütern, Dienstleistungen und geistigem Eigentum sowie Gleichwertigkeit von der Internationalisierung erfasst sind, sondern – über den rechtlichen Schutz der Handelsbeziehungen – in wachsendem Umfang auch neue Rechtsbereiche wie beispielsweise die Umsetzung des Klimaschutzes, der Schutz der Biodiversität, Datenschutz, Energie,

¹¹¹ Siehe *Sieber-Gasser*, SRIEL 2020, 205; Telò, in: Meyer/de Sales Marques/Telò (Hrsg.), *Towards a New Multilateralism: Cultural Divergence and Political Convergence?*, 2021, 71.

¹¹² *Sieber-Gasser*, Jusletter 9. November 2015.

¹¹³ *Sieber-Gasser*, Zeitschrift für Europarecht 2021, 222; Gao, SSRN 2022: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4117763 (zuletzt besucht am 25. August 2025).

¹¹⁴ Wichtigster Exportmarkt 2024: EU mit ca. 41 %; zweitwichtigster Exportmarkt USA mit 16.6 %, vor China mit 9.5 % und Indien mit 5.1 % (knapp vor dem Vereinigten Königreich mit 5.0 %). Siehe *Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit* (BAZG), Aussenhandelsstatistik, Exporte nach Handelspartner 2024: <https://www.bazg.admin.ch/bazg/de/home/themen/schweizerische-aussenhandelsstatistik/daten/handelspartner.html> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

¹¹⁵ Siehe z.B. *Duina*, *Journal of European Public Policy* 2019, 1866; *Hoekman/Sabel*, *Global Policy* 2021, 49; *Wolff*, Working Paper No. 22-7, PIIE, 2022.

und Sicherheit. Insbesondere in den Beziehungen Schweiz–EU ist deutlich erkennbar,¹¹⁶ wie gross der wirtschaftliche und politische Druck unter Umständen sein kann, das nationale Recht an europäische oder auch internationale Entwicklungen anzupassen.

In den vergangenen knapp 30 Jahren seit der Totalrevision der Bundesverfassung haben sich die bereits damals identifizierten Herausforderungen für den Erhalt der demokratischen Institutionen der Schweiz daher weiter akzentuiert. Das Versäumnis, die kritischen Fragen im Umgang mit der Internationalisierung des Rechts im Rahmen der Totalrevision zu klären (insbesondere Stichwort Europäisierung), rächt sich nun gewissermassen dadurch, dass der Reformbedarf noch viel umfassender geworden ist und damit eine tatsächliche Anpassung ungleich schwieriger und kostspieliger. Brühlmeier und Vatter dazu:¹¹⁷

„Die wohl für die Konkordanz wichtigste Veränderung ist die schwindende Bereitschaft der Eliten zu kooperativem Verhalten. [...] Politisch findet dadurch eine Aushöhlung der Konkordanzstrukturen von innen statt. Befeuert von einem der polarisierendsten Parteiensysteme Europas, mit einer zunehmenden Fragmentalisierung und einem Schwund des politischen Zentrums [...] und dem Wegfall der Kooperationsleistungen der politischen Elite bewegt sich das politische System der Schweiz weg vom Prototyp einer konsensuell-föderativen Demokratie [...], hin zu einer geschwächten und „entzauberten“ Konkordanzdemokratie [...]. Diese verliert die Vorteile der Konkordanz (tragfähige Entscheide trotz pluraler und segmentalisierter Gesellschaft), ohne dafür die Vorteile eines stärker kompetitiven Konkurrenz- und Mehrheitssystems (Stabilität durch durchsetzbare Mehrheitsentscheide) zu erlangen, und wird instabil und reformunfähig.“

Sie machen die Instabilität und Reformunfähigkeit der schweizerischen demokratischen Institutionen, sowie der schwindende Kooperationswille der Eliten ganz konkret an der Internationalisierung von Recht und Wirtschaft fest.¹¹⁸

Daneben leidet auch die demokratische Legitimation des internationalisierten Rechts in der Schweiz insofern als die Rechtsetzungsverfahren der Realität einer globalisierten und digitalisierten Gesellschaft hinterherhinken. Weil die Grenzen der unilateralen demokratischen Legitimation der Internationalisierung eng sind, betonen Cheneval, aber auch Cottier und weitere, die Notwendigkeit der Parlamentarisierung internationaler Organisationen.¹¹⁹ Dies würde selbstverständlich das demokratische Defizit von internationalisiertem Recht mindern, sofern dieses auf Völkerrecht basiert.

¹¹⁶ Siehe z.B. *Fabrländer/Heizmann*, Europäisierung der schweizerischen Rechtsordnung, 2013; *Dummermuth*, *sui generis* 2021, 245.

¹¹⁷ *Brühlmeier/Vatter*, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2020, 373 (393 f.).

¹¹⁸ *Brühlmeier/Vatter*, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2020, 373 (394).

¹¹⁹ *Cheneval*, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2020, 357 (369); *Cottier*, in: Joerges/Petersmann (Hrsg.), *Constitutionalism, Multi-level Governance and International Economic Law*, 2011, 495.

Bisher ist es allerdings – abgesehen von der EU – weder der Schweiz noch anderen Staaten und Staatenverbünde gelungen, eine funktionierende zwischenstaatliche Parlamentarisierung internationaler Organisationen aufzubauen. Auch würde eine Parlamentarisierung internationaler Organisationen die demokratische Legitimation von über „autonomen Nachvollzug“ oder unilaterale Deklarationen internationalisiertem Recht nicht verbessern. Die vorliegende Arbeit lotet daher den maximalen unilateralen Handlungsspielraum der Schweiz aus in Bezug auf die Demokratisierung der Internationalisierung des Rechts. Dies umfasst auf der internationalen Ebene die „Demokratieaffinität“ völkerrechtlicher Verpflichtungen, also die Frage ob völkerrechtliche Verpflichtungen auf eine Art und Weise ausgestaltet sein können, dass sie der Legislative mehr Mitsprache ermöglichen und genügend Flexibilität gewährleisten, dass auf unerwartete Entwicklungen Rücksicht genommen werden kann.¹²⁰

3. Das Globalisierungs-Paradox

Die Verteilstrukturen des „Neoliberalismus“ sind historisch bedingt eher feudal als liberal. Angetrieben durch Erbschaften etablierte sich weltweit eine Familienelite, welche über grossen Reichtum verfügt, ohne diesen mit besonderen Leistungen verdient zu haben (im Gegensatz zu den sog. „Neureichen“).¹²¹ Damit einher geht nach Siegenthaler in der Schweiz ein kooperationsverweigernder Privilegiensicherungskurs der Wirtschaftselite: Aussenbeziehungen sollten nach dem Modell privatrechtlicher Wirtschaftsverträge geregelt werden, ohne Mediatisierung von starken transnationalen Organisationen. Diese Tendenz trägt dazu bei, dass ökonomische Ressourcen bei einigen wenigen globalen Akteuren konzentriert sind und der Staat zu schwach ist, das System überhaupt noch regulieren zu können.¹²²

Rodrik erkennt darin das sog. „Globalisierungs-Paradox“, welches im Kern darin besteht, dass ab einem gewissen Grad an Integration in den globalen Markt, die wirtschaftlichen Kosten der Deglobalisierung zu hoch sind, als dass diese noch tragbar wären und deshalb sowohl die Souveränität als auch die Demokratie tangiert sind. Rodrik argumentiert, dass es nicht möglich sei, sowohl Demokratie, Globalisierung als auch Souveränität gleichzeitig aufrecht zu erhalten. Es sei nur möglich, jeweils zwei der drei zu gewährleisten: was darin resultiert, dass angesichts der Globalisierung entweder Demokratie oder Souveränität aufgegeben werden müsse.¹²³

¹²⁰ Vgl. dazu Sieber-Gasser, *Bringing Negotiations Back in Trade*, 2026.

¹²¹ Siehe z. B. Tanner, in: FS für Daniel Thürer, 2015, 733.

¹²² Siegenthaler, in: *Die Zeit* 2014/30, 21. Juli 2014; Tanner, in: FS für Daniel Thürer, 2015, 734 f.

¹²³ Rodrik, *The Globalization Paradox*, 2011.

Der Auslöser für dieses sog. „Trilemma“ liegt in der von Rodrik als „Hyper-Globalisierung“ bezeichneten unkontrollierten, weitgehend wertefreien, profitmaximierenden Wirtschaftstätigkeit multinationaler Unternehmen. Dadurch würden Ungleichheiten innerstaatlich wie auch global zunehmen, die Natur und das Klima ausgebeutet und die Lebensqualität der Menschen weltweit sinken.

Rodrik's Analyse hat vor 10 Jahren die Weltöffentlichkeit aufgerüttelt und in der Zwischenzeit zu einer Reihe von wirtschaftspolitischen Massnahmen geführt, welche das Ziel verfolgen, das sog. „Trilemma“ aufzulösen oder wenigstens zu mindern. Im Zentrum stehen dabei nebst wertebasierter Handelsliberalisierung und Unternehmensverantwortung insbesondere auch die Umverteilung von Einkommen und Vermögen basierend auf steuerlichen Massnahmen.¹²⁴ An der Schweiz ist Rodrik's Analyse jedoch eher vorbeigezogen: Entsprechende Anpassungen am schweizerischen Rechtsrahmen sind eher auf äusseren, als auf inneren Druck zurückzuführen.¹²⁵

Dass die Schweiz nicht unter dem „Trilemma“ leidet, ist, wie sich insbesondere in der rechtlichen Auseinandersetzung mit der Gewährleistung der politischen Rechte in der Schweiz zeigen wird, ein Trugschluss: auch die Schweizer Demokratie ist davon betroffen, dass die mutmasslich übermächtige Exportindustrie den politischen und demokratischen Handlungsspielraum in der Gestaltung der Rechtsintegration in den globalen Markt in potenziell ungerechtfertigter und undemokratischer Weise einschränkt. Gleichzeitig zeigt sich insbesondere im Insistieren auf Souveränität in den Beziehungen mit der EU, dass in der Schweiz Diskussionsbedarf besteht, darüber, was Souveränität genau beinhaltet.¹²⁶ Jedenfalls stellt gerade die globalisierte Volkswirtschaft der Schweiz, die Schweizer Demokratie und das schweizerische Staatsverständnis vor grosse Herausforderungen, ganz wie von Rodrik 2011 vorhergesehen.

Die Schweiz rangiert regelmässig als das Land mit dem grössten Vertrauen in die Institutionen weltweit.¹²⁷ Nicht zuletzt ist es dieses Vertrauen, das es der Schweizer Politik erlaubt, Kompromissbereitschaft und Konsens zu leben und damit echte Lösungen zu erarbeiten. Dieses Vertrauen ist fragil und muss fortwährend gepflegt werden. So ist es absolut kritisch, dass sich die Institutionen

¹²⁴ So die unilateralen Massnahmen zur Bekämpfung des *race-to-the-bottom* in den Produktionsstandards, z. B. über Importverbote für Güter, welche (potenziell) mit Zwangsarbeit produziert wurden oder für Güter, welche zur Abholzung beitragen. Ebenso die Einführung der OECD Mindestbesteuerung von Unternehmen.

¹²⁵ So z. B. die Einführung der OECD Mindestbesteuerung von Unternehmen, aber auch das Importverbot auf Holz und Holzprodukte aus illegaler Gewinnung.

¹²⁶ Siehe z. B. Cottier, SJZ-RSJ 2019, 345; Cottier/Holenstein, Die Souveränität der Schweiz in Europa, 2021.

¹²⁷ Siehe Bundesamt für Statistik, Vertrauen in Institutionen: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/wohlfahrtsmessung/indikatoren/vertrauen-in-institutionen.html> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

an den vorgegebenen Rechtsrahmen halten. Auch in Globalisierungsfragen, die an Komplexität kaum zu überbieten sind.

Dies ist allerdings zunehmend schwierig, insbesondere dann, wenn der geltende Rechtsrahmen die regulatorischen Herausforderungen nicht vollständig erfasst. In Bezug auf die Schweiz wiegt diesbezüglich besonders schwer, dass in der Internationalisierung des Rechts die Vetopositionen der Bundesversammlung nur bedingt greifen und gleichzeitig die direktdemokratische Mitsprache an einem Mangel an Transparenz, Information leidet, sowie unter dem „Scherbenhaufen“-Fluch steht. Theoretisch jedoch sollte das schweizerische Staatsmodell vergleichsweise ideal positioniert sein, um das von Rodrik identifizierte „Trilemma“ zu überwinden: über das Konkordanzprinzip und den Einbezug der Stimmbevölkerung in die politische Entscheidungsfindung über Öffnungs- und Integrationsschritte können im Globalisierungs- und Internationalisierungsprozess sowohl die Souveränität als auch die Demokratie gewährleistet werden. Folglich erscheint im Grundsatz eine Globalisierung denkbar, welche sowohl den demokratischen Prozess als auch die Staatssouveränität respektiert.

III. Auswirkungen auf die Rechtsetzung

Insbesondere durch den volkswirtschaftlichen Druck, sich der Rechtsfortentwicklung im Wirtschaftsvölkerrecht anzuschliessen, sind der nationalen Mitsprache durch die Legislative Grenzen gesetzt: eigenständige, unilaterale Rechtsetzung mit Auswirkungen auf den internationalen Handel geht unmittelbar einher mit potenziellen Wettbewerbsnachteilen der eigenen Wirtschaftsakteure im globalen Markt – oder mit der Missachtung völkerrechtlicher Verpflichtungen. Besonders im Wirtschaftsvölkerrecht zieht auch eine Missachtung der völkerrechtlichen Verpflichtungen Wirtschaftsfolgen nach sich, beispielsweise über Retorsions- oder Schutzmassnahmen von Handelspartnern.

Auch aus rechtlicher Sicht besteht klarerweise eine Verpflichtung zur Internationalisierung des für das Wirtschaftsvölkerrecht relevanten Rechts: die Mitgliedstaaten in einem Handelsabkommen – sei dies auf bilateraler oder auch auf multilateraler Ebene – haben sich zur Übernahme und Einhaltung der gegenseitig vereinbarten Rechten und Pflichten bekannt. Nach dem Rechtsgrundsatz *pacta sunt servanda* (lat. Verträge sind einzuhalten), welcher insbesondere auch im Völkerrecht zum Tragen kommt, sind Staaten verpflichtet, sich an die gegenseitig vereinbarten Regeln zu halten. Sie sind dies üblicherweise auch aus ihrer jeweiligen Verfassung und aus dem nationalen Recht, welches die Staatsgewalt insofern einschränkt, als dass sich der Staat nicht über geltendes Recht hinwegsetzen darf – auch nicht (oder nur in Einzelfällen) über geltendes Völker-

recht.¹²⁸ Um also aus rechtlicher Sicht dem aus dem Wirtschaftsvölkerrecht folgenden Druck zur Internationalisierung zu entgehen, müssten die betreffenden Handelsabkommen zuerst gekündigt werden.

Damit übernimmt der in den globalen Markt integrierte Staat nicht mehr eigenständig die Aufgabe, für das Allgemeinwohl der Bevölkerung zu sorgen, sowie Frieden und Sicherheit zu garantieren. Der globalisierte Staat hält in Bezug auf die Volkswirtschaft in wesentlichen Teilen eine Scharnierfunktion inne und ist nicht mehr eigenständig in der Lage für das Wohlergehen der Volkswirtschaft und des nationalen Wohlstands zu sorgen: Der Staat ist heute in der Erfüllung seiner Staatsaufgaben selbst abhängig von einem funktionierenden globalen Markt.¹²⁹

Der Staat ist selbstverständlich auch in anderen Politikbereichen abhängig von der internationalen Gemeinschaft und nicht eigenständig in der Lage, für das Wohlergehen seines Landes zu sorgen. Dies gilt insbesondere in der Sicherheitspolitik und in der Klimapolitik. Der grosse Unterschied gegenüber dessen liegt einerseits in der weit fortgeschrittenen arbeitsteiligen Struktur der globalen Wirtschaft und andererseits in der faktischen und rechtlichen Verknüpfung wirtschaftsvölkerrechtlicher Verpflichtungen mit unmittelbaren Wirtschaftsfolgen: die Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Gütern und die Energieversorgung sind heute in kaum einem Staat mehr rein national gewährleistet. Allfällige Schutz- oder Retorsionsmassnahmen, welche gegen eine Verletzung der wirtschaftsvölkerrechtlichen Verpflichtungen ergriffen werden könnten, wirken sich unmittelbar auf das Einkommen einer wesentlichen Anzahl in der Exportindustrie beschäftigten Personen aus.

Diese Tatsachen, – die wirtschaftliche Vernetzung, wie auch die rechtliche Bindung – sind bewusst so gewollt, denn je tiefer ein Staat in den globalen Markt integriert ist, desto geringer das Risiko, dass gegen diesen Staat Krieg geführt wird, oder, dass dieser Staat selbst eine kriegerische Auseinandersetzung initiiert.¹³⁰ Sie schränken aber tatsächlich den nationalen Handlungsspielraum wesentlich ein.

Wie vorgehend erwähnt ist die Rechtsfortentwicklung innerhalb der WTO stagniert aufgrund der grossen Differenzen zwischen den WTO-Mitgliedstaaten über die Ausrichtung der Modernisierung der bestehenden Abkommen. Dies führt dazu, dass nicht mehr alle WTO Mitgliedstaaten gleichermassen überzeugt sind von der Qualität der geltenden WTO-Bestimmungen und zunehmend hinterfragen, ob die Einhaltung der geltenden Rechte und Pflichten

¹²⁸ Siehe *Sieber-Gasser*, in: *Sieber-Gasser/Ghibellini* (Hrsg.), *Democracy and Globalization*, 2021, 201.

¹²⁹ *Pawwelyn*, SSRN 2020: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3579965 (zuletzt besucht am 25. August 2025); *Evenett*, in: *Baldwin/Evenett* (Hrsg.), *COVID-19 and Trade Policy*, 2020, 179.

¹³⁰ Siehe *McKenzie*, *GATT and Global Order in the Postwar Era*, 2020.

im Wirtschaftsvölkerrecht tatsächlich weiterhin ihren Interessen dient.¹³¹ Zusammen mit den allgemein mit der Digitalisierung und der internationalen Mobilität einhergehenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen, kristallisiert sich die Internationalisierung insbesondere der Demokratie an der Frage des Grads an Integration und Offenheit im globalen Markt.

In Demokratien ist Handelspolitik besonders anfällig für Populismus. Wobei Populismus an sich ein neutraler Begriff ist, der eine von Opportunismus geprägte, volksnahe Politik beschreibt, die das Ziel hat, durch Dramatisierung der politischen Lage die Gunst der Wählerinnen und Wähler zu gewinnen. Populismus kann für den liberalen Verfassungsstaat allgemein, und für Demokratien insbesondere zur Gefahr werden, wenn der allgemeine Konsens über die tatsächliche Faktenlage verloren geht, der Staat und seine Institutionen als Bedrohung wahrgenommen werden, und die konstituierenden liberalen Grundwerte von einer wachsenden Anzahl Bürgerinnen und Bürger als nicht mehr zeitgemäss erachtet werden.

Demokratien stehen deshalb insbesondere im Umgang mit der fortschreitenden Internationalisierung des Rechts vor grossen Herausforderungen: Über ein vorzeitiges Ansprechen und sich schonungslos mit den Fakten auseinandersetzen erhalten einfache, aber trügliche Lösungen keine Chance. Populistische Politik kann verhindert werden, wenn es gar nicht nötig ist, zu einfachen Lösungen zu greifen, zu Lösungen, die keine sind. Dies kann beispielsweise erreicht werden, indem aufgeklärte Bürgerinnen und Bürger direkt oder indirekt mitentscheiden, wieviel zusätzlichen Wettbewerb mit welchen flankierenden Massnahmen sie zulassen wollen.¹³² Es kann auch erreicht werden über eine neue Definition der Staatsaufgaben und des Staatsverständnisses ganz allgemein.¹³³

Diese Arbeit hier konzentriert sich auf Ersteres, denn eine neue Definition der Staatsaufgaben und ein globalisiertes Staatsverständnis ziehen unweigerlich die Frage nach sich, ob die daraus resultierenden demokratischen Mitspracherechte überhaupt noch „demokratisch“ sind im ursprünglichen Sinn.¹³⁴ Dies widerspricht der Überzeugung, dass die Internationalisierung des Rechts mit dem ursprünglichen demokratischen Staatsverständnis vereinbar ist, und dass letztlich kein Weg daran vorbeiführt, die davon betroffenen Menschen in den Prozess der Globalisierung und Internationalisierung zu involvieren. Die Nichtberücksichtigung der Bedürfnisse, Ängste und Wünsche der Bevölkerung im Globalisierungsprozess führt unweigerlich zu fortschreitender Destabilisie-

¹³¹ Sieber-Gasser, in: Sieber-Gasser/Ghibellini (Hrsg.), *Democracy and Globalization*, 2021, 201.

¹³² Siehe Stojanovic, *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2019, 63.

¹³³ So z.B. Cottier, *SJZ-RSJ* 2019, 345.

¹³⁴ Siehe dazu auch Ghibellini, in: Sieber-Gasser/Ghibellini (Hrsg.), *Democracy and Globalization*, 2021, 13.

rung der Institutionen, Polarisierung und sozialen und wirtschaftlichen Spannungen.

Es erscheint kaum angebracht, die mühsam errungenen demokratischen Rechte und die damit verbundenen Rechtsetzungsverfahren für nur noch mässig tauglich zu erklären, nur weil deren vollumfängliche Gewährleistung vor neuen und durchaus auch substanziellen Herausforderungen steht. Dabei ist wesentlich, dass sich der Nationalstaat das von Rodrik beschriebene „Trilemma“ selbst zuzuschreiben hat: Wie wir aktuell beobachten, kann ein Staat selbstverständlich auch auf Wettbewerbsvorteile im globalen Markt verzichten. Er muss dazu einfach in der Lage sein, den politischen und wirtschaftlichen Preis von Wettbewerbsnachteilen zu zahlen. Ein solcher Verzicht ist nicht gleichzustellen mit „Deglobalisierung“,¹³⁵ sondern liegt im Rahmen der selbstgesteuerten Teilnahme am Globalisierungs- und Digitalisierungsprozess – unter anderem über die nationale Rechtsetzung. Er ist zu unterscheiden von unilateralen Handelsmassnahmen, welche den nationalen Markt *de facto* abschotten, um so Wettbewerbsnachteile zu kompensieren. Letzteres trägt in der Tat zu „Deglobalisierung“ bei und fällt damit vollumfänglich in das von Rodrik beschriebene „Trilemma“.

Rechtsetzungsverfahren sind somit gefordert, den Prozess der Internationalisierung des Rechts so zu steuern, dass Tempo und Ausrichtung selbstgewählt bleiben, im Sinne einer sorgfältigen Abwägung zwischen Wettbewerbsvorteilen und anderen politischen und gesellschaftlichen Anliegen.

1. Schweizer Demokratie in der Krise?

Das Modell der schweizerischen halbdirekten Demokratie erfüllt viele der notwendigen strukturellen Voraussetzungen, die eine Aussenwirtschaftspolitik im Gesamtinteresse der Bevölkerung und der Umwelt ermöglichen. Möglicherweise bedingt das Modell der schweizerischen halb-direkten Demokratie sogar die Aussöhnung zwischen Allgemein- und Partikularinteressen in der Aussenwirtschaftspolitik, da die Aussenwirtschaftspolitik über die direkt-demokratischen Rechte blockiert werden kann, wenn sie nicht mehr einer Mehrheit der Bevölkerung dient. Dies stellt in Theorie eine ausserordentliche Chance für die Schweiz dar, den grossen strukturellen Umwälzungen, welche mit der fortschreitenden Globalisierung und Digitalisierung einhergehen, umsichtig zu begegnen.

In der Praxis allerdings ist die Interessenwahrung der Schweiz angesichts der fortschreitenden Globalisierung zunehmend erschwert. In vielen Politikberei-

¹³⁵ Deglobalisierung beruht auf ökonomischer Desintegration. Siehe z.B. Pöllmann, in: Rebeggiani/Wilke/Wohlmann (Hrsg.), Megatrends aus Sicht der Volkswirtschaftslehre, 2020, 91.

chen ist die Weiterentwicklung des Rechts *de facto* seit mehreren Jahren blockiert.¹³⁶ Auch in Bezug auf die Wahrung der Interessen in der Aussenwirtschaft gelingt es der Schweiz je länger je weniger gut, den Herausforderungen des Wandels hin zu einer wertebasierten Wirtschaftsintegration verbunden mit merkantilistischen Massnahmen der grossen Wirtschaftsblöcke effektiv zu begegnen.¹³⁷

Die Gründe dafür sind vielschichtig, im Kern allerdings beruhend auf der Tatsache, dass die Internationalisierung des Rechts mit einer Verschiebung im Gewaltengefüge der Schweiz einher geht, welche teilweise mit den bestehenden institutionellen Verfahren kollidiert. Gleichzeitig ziehen Entscheide, die zu fällen sind, vermehrt nicht nur nationale, sondern auch internationale Implikationen nach sich – ohne aber, dass sich die schweizerische Verfassung oder die Exekutive im Klaren darüber ist, welche Rolle und welche Werte die Schweiz in der Welt vertritt. Dies führt zur Auflage der immer wieder gleichen Wertediskussion in jeder einzelnen internationalisierten Abstimmungsvorlage, ohne dass es bisher gelungen wäre über die vielen internationalisierten Vorlagen und Diskussionen zu einem gemeinsamen, minimalen politischen Nenner zu gelangen.

Die Europapolitik der Schweiz ist symptomatisch für die drohende oder bereits bestehende Unfähigkeit der schweizerischen Institutionen, im Rahmen der Internationalisierung des Rechts die schweizerischen Interessen zu wahren: Der tatsächliche Umfang der Europäisierung im schweizerischen Rechtsbestand ist kaum bekannt und basiert auch nicht auf einem klaren Auftrag in der Bundesverfassung oder im Gesetz.¹³⁸ Dieser Mangel an Information und Transparenz in der Europapolitik fördert die politische Polarisierung, weil Halbwahrheiten und Dramatisierungen nicht als solche erkannt werden.¹³⁹ Damit wird in der politischen Diskussion an den tatsächlichen Realitäten vorbei debattiert, was die konsensuale Entscheidungsfindung behindert und zu politischen For-

¹³⁶ Stand 2024 umfassen die blockierten Politikbereiche in der Schweiz insbesondere die Europapolitik, aber auch die Steuerpolitik, die Energiepolitik, die Sicherheitspolitik, die Klimapolitik, sowie die Altersvorsorge. Mit Ausnahme der Altersvorsorge stehen alle blockierten Politikbereiche in einem engen Bezug mit der fortschreitenden Internationalisierung.

¹³⁷ Siehe dazu *Sieber-Gasser*, SSRN 2020: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3692352 (zuletzt besucht am 25. August 2025); *Sieber-Gasser*, SRIEL 2020, 205.

¹³⁸ Die bestehenden quantitativen Untersuchungen sind zudem veraltet, denn sie sind allesamt auf den Zeitraum vor 2010 beschränkt. Siehe z.B. *Kohler*, Jusletter 31. August 2009; *Kohler*, *Le rôle du droit de l'Union européenne dans l'interprétation du droit suisse*, 2015; *Linder/Humbelin/Sutter*, *Die Entwicklung der eidgenössischen Gesetzgebungstätigkeit 1983–2007*, 2009; *Jenni*, *LeGes* 2013, 489; *Jenni*, *Switzerland's Differentiated European Integration*, 2016. Vgl. auch *Oesch*, *Schweiz – Europäische Union*, 2020, 193 ff.

¹³⁹ Vgl. dazu z.B. *Bernet*, *Das Schweiz-Dilemma*, 2022; *Scholten*, in: *Scholten/Kamps* (Hrsg.), *Abstimmungskampagnen*, 2014, 395; *Freiburghaus*, *Königsweg oder Sackgasse?*, 2. Aufl., 2015; *Sciarini*, in: *Bernauer/Gentinetta/Kuntz* (Hrsg.), *Eine Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert*, 2021, 57.

derungen führt, die gar nicht umsetzbar sind.¹⁴⁰ Weil die Rechtsetzung in der Schweiz einen minimalen Konsens verlangt zwischen den politischen Akteuren steht in der Folge die Rechtsfortentwicklung in der Europapolitik still. Dieser Stillstand zieht im konkreten Fall der Europapolitik wirtschaftlichen¹⁴¹ und gesellschaftlichen¹⁴² Schaden nach sich, was die politische Polarisierung zusätzlich befeuert – insbesondere, weil nicht transparent informiert wird über den durch den Stillstand verursachten Schaden.¹⁴³ Eine Deblockierung kann unter diesen Umständen im Rahmen der bestehenden Rechtsetzungsverfahren nur schwer erzielt werden, z.B. über einen externen Schock, der die politischen Akteure wieder auf einen minimalen gemeinsamen Nenner zwingt, oder über einen enormen politischen Aufwand auf allen Ebenen, angefangen bei Information und Transparenz, über Bildung bis hin zu ernsthaften Verhandlungen zwischen den verschiedenen politischen Akteuren in der schweizerischen Europapolitik.

Während der Rechtsrahmen der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz zugegebenermassen eine eher untergeordnete Rolle spielen dürfte in der tatsächlichen konsensualen Entscheidungsfindung z.B. in der Europapolitik, so kann er diese aber doch bewusst fördern oder auch empfindlich behindern. Die gegenwärtige Blockade in der schweizerischen Europapolitik ist damit zumindest in Teilen auch auf den geltenden Rechtsrahmen zurückzuführen.

¹⁴⁰ Vgl. dazu z. B. *Werder*, Schweiz – EU, 2022; *Oesch/Campi*, Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union, 2022; *Oesch*, in: Bernauer/Gentinetta/Kuntz (Hrsg.), Eine Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert, 2021, 108. Siehe auch *Sieber-Gasser*, Schweizer Monat Oktober 2021, 63.

¹⁴¹ Vgl. neben den schwer zu beziffernden Folgen mangelnder Rechtssicherheit z.B. anekdotische Medienberichte zur Verlagerung von Arbeitsplätzen aus der Schweiz in die EU: *Feldges*, in: NZZ, 10. Juni 2017; *Alabor*, in: Blick, 9. Oktober 2022; *Zulauf/Schenkel*, in: Luzerner Zeitung, 29. November 2019. Es fehlen systematische Daten, demzufolge lässt sich der wirtschaftliche Schaden der Blockade in der Europapolitik nicht beziffern. Ebenfalls eine Behauptung bleibt somit, dass die Blockade in der Europapolitik der Wirtschaft keinen Schaden zufüge, siehe z. B. *Eichenberger*, in: Handelszeitung, 16. Juli 2019.

¹⁴² Besonders schwer wiegt hier der (temporäre) Ausschluss der Schweiz von Horizon Europe und Erasmus+, siehe *Swissuniversities*, Hochschulen ziehen negative Bilanz nach zwei Jahren Nicht-Assoziierung an EU-Programme Horizon Europe und Erasmus+, 26. Mai 2023: <https://www.swissuniversities.ch/aktuell/positionen/zwei-jahren-nach-nicht-assoziierung-an-eu-programme> (zuletzt besucht am 25. August 2025). Aber auch die Unsicherheit in Bezug auf die Energieversorgung der Schweiz im Winter 2022 war unter anderem so gross aufgrund fehlender Rechtsbeziehungen in dieser Hinsicht mit der EU, siehe z. B. *Chang*, in: Swissinfo, 24. März 2022.

¹⁴³ Stand Juni 2024 fehlen unabhängige statistische Erhebungen zum wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Schaden der Blockade in der Europapolitik. Der Erosionsmonitor von *Avenir Suisse* versucht dem seit 2021 entgegenzuhalten und identifiziert eine Reihe an Risiken. Siehe *Avenir Suisse*, Erosionsmonitor: <https://www.avenir-suisse.ch/publication/erosions-monitor-august-21-verhaeltnis-schweiz-eu/> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

2. Umgang mit externen Effekten der Globalisierung

Die Globalisierung stellt ungeachtet des geografischen, politischen oder wirtschaftlichen Kontexts Menschen und Gesellschaften vor Herausforderungen. Wirtschaftliche Globalisierung umfasst einen globalen Prozess von tiefgreifendem, umfassenden Strukturwandel, welcher ausserhalb der Kontrolle eines einzelnen Menschen oder eines einzelnen Landes liegt. Wirtschaftliche Globalisierung geht dabei einher mit vielfältigen „externen Effekten“¹⁴⁴, welche sich unter anderem auch substantziell auf die Bewohnerinnen und Bewohner der Schweiz auswirken. Solche externen Effekte können negativer oder positiver Art sein.¹⁴⁵ Ungeachtet der Wesensart zwingen externe Effekte der Globalisierung staatliche Institutionen aber früher oder später zum Handeln.

Rechtlich und institutionell wird typischerweise der Umgang mit den negativen Konsequenzen der Globalisierung auf die nationale Ebene delegiert, während der eigentliche Vorgang der Globalisierung auf internationaler Ebene verankert bleibt. Dieses regulatorische „Silodenken“¹⁴⁶ ist auch in der schweizerischen Bundesverfassung spürbar und zieht sich durch die schweizerische Aussenpolitik hindurch: Die Schweiz beteiligt sich international aktiv am Prozess der Globalisierung und kümmert sich national und bei Bedarf um deren negativen externen Effekte. Seit einiger Zeit wird konstatiert, dass dieser Ansatz nicht ausreicht, um einen gerechten Ausgleich zu gewährleisten zwischen Öffnung und Schutz: Im Prozess der mit der Globalisierung verbundenen Internationalisierung des Rechts sollte der Ausgleich auf derselben Stufe angestrebt werden und nicht von der internationalen Ebene an die nationale Ebene delegiert werden.¹⁴⁷ Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil sich die negativen externen Effekte der Globalisierung zwar potentiell rein national zeigen, deren Ursache aber eben nicht rein nationaler Natur ist. Zudem fallen im vorherrschenden „Silodenken“ im Umgang mit negativen externen Effekten der Globalisierung diejenigen Effekte zwischen Stuhl und Bank, welche in ihrer Natur international sind (Stichwort Klimawandel, Verlust an Biodiversität).¹⁴⁸

¹⁴⁴ Der externe Effekt oder auch die Externalität bezeichnet in der Volkswirtschaftslehre unkompenzierte Auswirkungen ökonomischer Entscheidungen auf Unbeteiligte.

¹⁴⁵ Negative externe Effekte der Globalisierung umfassen beispielsweise den Klimawandel, Plastikverschmutzung der Meere oder soziale Kosten aufgrund von Arbeitsplatzverlusten (Auslagerung der Produktion); positive externe Effekte der Globalisierung umfassen beispielsweise globale Minimalstandards, Zugang zu günstigen und qualitativ guten Konsumgütern oder der globale Informationsaustausch.

¹⁴⁶ Siehe dazu auch *Pauwelyn/Sieber-Gasser*, *World Trade Review* 2024, 554; *Meyer*, *Vanderbilt Law Review* 2020, 151; *Goldstein/Gulotty*, *International Organization* 2021, 524; *Autor/Dorn/Hanson*, *American Economic Review* 2013, 2121.

¹⁴⁷ Dies z. B. über aktive und passive Arbeitsmarktmassnahmen, welche bereits im völkerrechtlichen Vertrag vorgesehen und/oder in Grundzügen definiert sind. Siehe auch *Trebilcock/Wong*, *JIEL* 2018, 509 (514f.); *Meyer*, *Vanderbilt Law Review* 2017, 985.

¹⁴⁸ Siehe für eine Übersicht zu den negativen externen Effekten der Globalisierung *Pauwelyn/Sieber-Gasser*, *World Trade Review* 2024, 554.

Internationalisierung – als der Prozess des Umgangs mit den externen Effekten der Globalisierung – gelingt erwiesenermassen nicht immer auf eine gerechte Art und Weise und ist daher unter dem Schlagwort der „Globalisierungskritik“ weltweit in Verruf geraten.¹⁴⁹ Diese Kritik hat auch nicht vor der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz Halt gemacht: Die Schweiz sieht sich mit einer Vielzahl an Kritikpunkten konfrontiert in ihrem Umgang mit den externen Effekten der Globalisierung. Gerade die schweizerische Angewohnheit, nach Möglichkeit potentiell positive externe Effekte der Globalisierung zu identifizieren und dann für den eigenen Vorteil zu nutzen – wie beispielsweise im Standortwettbewerb um den Hauptsitz multilateraler Unternehmen – unabhängig von dadurch möglicherweise wiederum verursachten negativen Effekten für Drittstaaten, Mensch und Umwelt, ist zunehmend in Verruf geraten.¹⁵⁰ Aber auch in ihrem Umgang mit negativen Effekten der Globalisierung wird die Schweiz vermehrt kritisiert, insbesondere in Bezug auf die vergleichsweise zögerliche Politik im Bereich des Klimawandels¹⁵¹, im Bereich der Unternehmensverantwortung¹⁵² oder auch im Bereich der Vermögensungleichheit¹⁵³.

Zudem sehen sich auch in der Schweiz wesentliche Anteile der Bevölkerung als sogenannte „Globalisierungsverlierer“: der schweizerische Arbeitsmarkt ist nicht vom globalen Wettbewerb verschont geblieben, was auch in der Schweiz dazu geführt hat, dass einzelne Berufsgruppen mit Arbeitsplatzverlusten und Lohndruck zu kämpfen haben.¹⁵⁴ Eine Rolle dabei spielt auch die Arbeitsmigration – ein weiterer externer Effekt der Globalisierung – welche einerseits in denjenigen Branchen, die spezialisierte Fachkräfte global rekrutieren, äusserst erwünscht, wenn nicht gar notwendig ist, während sie die in anderen Branchen bereits vorherrschende prekäre Arbeitsplatzsicherheit weiter verschärft.¹⁵⁵

¹⁴⁹ Siehe *Rodrik*, *The Globalization Paradox*, 2011; *Crouch*, *Post-Democracy*, 2004; *Stiglitz*, *Globalization and Its Discontents*, 2003.

¹⁵⁰ Siehe *Ossa*, *Die Volkswirtschaft* 2019, 9.

¹⁵¹ Stand Juli 2022 erhält die Schweiz beispielsweise das label „ungenügend“ im anerkannten Climate Action Tracker (ACT): <https://climateactiontracker.org/countries/switzerland/> (zuletzt besucht am 25. August 2025); *Hänni/Ma*, in: Hettich/Kachi (Hrsg.), *Swiss Energy Governance*, 2021, 17.

¹⁵² Eine knappe Mehrheit der Stimmbevölkerung (50.7 %) hat die Volksinitiative über die Konzernverantwortung am 29. November 2020 angenommen. Die Volksinitiative scheiterte am Ständemehr; *Bundeskanzlei*, Volksabstimmung vom 29. November 2020, Vorlage Nr. 636: <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20201129/can636.html> (zuletzt besucht am 25. August 2025). Siehe auch *Palombo*, *Business and Human Rights Journal* 2019, 265.

¹⁵³ Siehe *Baur/Colombier/Daguet*, *Die Volkswirtschaft* 2015, 8.

¹⁵⁴ In der Schweiz vor allem ausgelöst durch die fortschreitende Digitalisierung, siehe *Zenhäusern/Vaterlaus*, *Digitalisierung und Arbeitsmarktfolgen*, 2017.

¹⁵⁵ Siehe z.B. *Haakestad/Friberg*, *Economic and Industrial Democracy* 2017, 1; *Cernat*, *Intereconomics* 2018, 79.

Nach herrschender Meinung in der Gerechtigkeitslehre¹⁵⁶ stellt eine gerechte Internationalisierung sicher, dass die Grundbedürfnisse aller Einwohnerinnen und Einwohner gedeckt sind, dass die Grundfreiheiten unangetastet bleiben oder erweitert werden, dass die negativen Effekte für Mensch und Umwelt minimiert werden und, dass das Recht künftiger Generationen, ihre Grundbedürfnisse zu decken, respektiert wird. Rawls fragt in seinem Gedankenexperiment danach, welche Form der Staatsordnung gewählt würde, wenn man nicht wüsste, wo, mit welchen Eigenschaften und zu welchem Zeitpunkt man geboren würde.¹⁵⁷ Sen orientiert sich in der Frage nach der gerechten Weltordnung daran, ob diese die Wahlmöglichkeiten und Freiheiten des Einzelnen dahingehend erweitert, dass jede und jeder dasjenige Leben führen kann, welches er oder sie zu schätzen weiss.¹⁵⁸ Fraser demgegenüber fokussiert auf Chancengerechtigkeit: diese ist gegeben, wenn sowohl Verteilungsgerechtigkeit gewährleistet ist, wie auch Gegenseitigkeit. In einer gerechten Weltordnung herrscht partizipatorische Gleichstellung vor.¹⁵⁹

Die politischen Institutionen der Schweiz wären theoretisch gut situiert, um den Prozess der Internationalisierung auf eine ebensolche gerechte Art und Weise zu meistern – wenigstens im Hinblick auf Allgemein- und Partikularinteressen der schweizerischen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Denn über das Konkordanzprinzip und die direktdemokratische Mitsprache ist zumindest theoretisch garantiert, dass in wichtigen und richtungsweisenden politischen Entscheiden die direktbetroffenen Gruppen sowie eine Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Überzeugung sind, dass diese ihre individuelle Lebensqualität verbessern oder wenigstens erhalten. Dass dies heute aber scheinbar weniger gut gelingt, als es dies der Schweiz schlussendlich im Rahmen der Industrialisierung gelungen war, erstaunt daher. Einen Erklärungsansatz für die teilweise Blockade in der Rechtsetzung im Bereich der schweizerischen Internationalisierung liefern einerseits die mit der Verschiebung im Gewaltengefüge verbundenen Inkohärenzen in den Rechtsetzungsverfahren und andererseits die Nichtberücksichtigung der internationalen Dimension nationaler Rechtsetzung.

3. Generationengerechtigkeit und Demokratie

Während vernünftigerweise unbestritten ist, dass der Erhalt der Lebensgrundlagen im Interesse der Menschheit ist, ist es bisher noch nicht abschliessend gelungen zu erklären, weshalb es im Interesse einer Einzelperson oder auch einer

¹⁵⁶ Für eine Übersicht, siehe O'Neill, *Critical Horizons* 2005, 119; Schrepfer, *Journal of Applied Philosophy* 2019, 155; Rudel, *Soziologiemagazin Sonderheft* 2012, 32.

¹⁵⁷ Rawls, *A Theory of Justice*, 1971; Rawls, *Justice as Fairness: A Restatement*, 2001.

¹⁵⁸ Sen, *Development as Freedom*, 1999; Sen, *The Idea of Justice*, 2010.

¹⁵⁹ Fraser, *Widerspenstige Praktiken*, 1994; Fraser, *Die halbierte Gerechtigkeit*, 2001.

ganzen Generation wäre, für künftige Generationen vorzusorgen.¹⁶⁰ Auch die Herleitung einer Pflicht der gegenwärtigen Generation gegenüber künftigen Generationen scheitert bisher daran, dass künftige Generationen noch gar nicht existieren zum Zeitpunkt in welchem sie gegenüber der gegenwärtigen Generation einen – somit nicht durchsetzbaren – Anspruch auf Schutz ihrer Lebensgrundlagen hätten.¹⁶¹

Künftigen Generationen kommt damit einen ähnlichen Rechtsrang zu, wie anderen Lebewesen, welche, selbst wenn ihnen Rechte zugesprochen würden, diese nicht selber in Anspruch nehmen könnten: künftige Generationen sind ebenso wie Tiere oder Bäume auf die Durchsetzung ihres Anspruchs auf Schutz und Erhalt durch den Menschen an ihrer statt angewiesen.¹⁶² Sowohl Brown Weiss, Rawls als auch Jonas argumentieren (nebst anderen), dass es in der Natur des Menschen liege, für seine Nachkommen vorzusorgen.¹⁶³ Der Mensch würde demzufolge natürlicherweise eine Staatsform wählen – und als gerecht anerkennen –, die auch dem Erhalt der Lebensgrundlagen künftiger Generationen dient.

Davon ausgehend, dass es tatsächlich in der Natur des Menschen liegt, für künftige Generationen vorzusorgen, hätte sich der Rechtsschutz der Lebensgrundlagen künftiger Generationen grundsätzlich schon längst etablieren müssen.¹⁶⁴ Dass dies bisher noch nicht geschehen ist, muss nicht zwingendermassen widerlegen, dass es in der Natur des Menschen liegt, für künftige Generationen vorzusorgen. Es deutet aber deutlich darauf hin, dass in der Interessenabwägung zwischen den Interessen der gegenwärtigen Generation und denjenigen künftiger Generationen bisher im Grundsatz die gegenwärtige Generation den Vorzug erhalten hat.

Weltweit bestehen erst vereinzelt Rechte der Natur, der Tierwelt oder künftiger Generationen, welche stellvertretend durch den Menschen vor Gericht durchsetzbar sind. Diese wenigen durchsetzbaren Rechte beziehen sich fast ausnahmslos auf den Schutz der Lebensräume indigener Völker oder basieren auf der religiösen Bedeutung der vom Recht erfassten Natur oder Tierwelt.¹⁶⁵ Sie sind entweder durch eine Verfassungsrevision¹⁶⁶ oder von Gerichten¹⁶⁷ einge-

¹⁶⁰ Siehe dazu auch *Brauer*, in: NZZ Feuilleton, 18. Oktober 2021.

¹⁶¹ Siehe z.B. *Mathis*, ARSP 2009; *Birnbacher*, in: Tremmel (Hrsg.), Handbuch Generationengerechtigkeit, 2. Aufl., 2003, 81.

¹⁶² *Beckerman*, in: Tremmel (Hrsg.), Handbook of intergenerational justice, 2006, 53.

¹⁶³ Siehe auch *Hiskes*, Human Rights Review 2006, 81; *Birnbacher*, in: Tremmel (Hrsg.), Handbook of intergenerational justice, 2006, 23; *Collins*, Dalhousie Law Journal 2007, 79.

¹⁶⁴ Für Erklärungen, weshalb dies noch nicht geschehen ist, siehe z.B. *Pearce*, in: Cottier/Lalani/Siziba (Hrsg.), Intergenerational Equity, 2019, 52; *Rose*, in: Cottier/Lalani/Siziba (Hrsg.), Intergenerational Equity, 2019, 32.

¹⁶⁵ Für einen Überblick über die Entwicklungen weltweit bis 2017, siehe *Boyd*, The Rights of Nature, 2017.

¹⁶⁶ Beispielsweise in Ecuador und in Bolivien, sowie in einzelnen US-Bundesstaaten, siehe *Humphreys*, Journal of International Relations and Development 2017, 459.

¹⁶⁷ Beispielsweise in Kolumbien, Indien und Bangladesch. Siehe *Villavicencio Calzadilla*,

führt worden, oder waren Teil der Wahlversprechen der regierenden Partei¹⁶⁸. Deutlich wird dabei, dass die Schaffung eines durchsetzbaren Rechtsanspruchs künftiger Generationen auf Erhalt der Lebensgrundlagen nicht typischerweise ein basisdemokratisches Anliegen darstellt.

Die Schweiz ringt immer wieder um Rechtsetzung im Interesse gegenwärtiger und künftiger Generationen.¹⁶⁹ Viele der entsprechenden Rechtsvorstösse entspringen dabei dem privaten und organisierten Engagement der Stimmbewölkerung, beispielsweise in der Form von Volksinitiativen.¹⁷⁰ Auch Parlamentarierinnen und Parlamentarier berücksichtigen Anliegen der Generationengerechtigkeit routinemässig in der Ausarbeitung von Rechtsvorlagen.¹⁷¹ Es erstaunt daher umso mehr, dass sich die Schweiz bisher noch keine umfassende Verpflichtung zum Erhalt der Lebensgrundlagen künftiger Generationen auferlegt hat und zur Mitberücksichtigung der extra-territorialen Auswirkungen nationaler Rechtsetzung. Diese wäre insbesondere im Rahmen der Aussenwirtschaftspolitik von grosser Bedeutung: Die Schweiz belegt im *spillover-ranking*¹⁷² des *Sustainable Development Reports* 2024 nur Rang 163 von 167 Staaten.¹⁷³

Law, Environment and Development Journal 2019, 1; Jolly/Menon, Transnational Environmental Law 2021, 467; Islam/O'Donnell, Asia Pacific Journal of Environmental Law 2020, 160.

¹⁶⁸ Beispielsweise in Neuseeland, siehe Mutu, Journal of Global Ethics 2018, 208. In Indien steht die gegenwärtige Ausdehnung der Rechte der Natur (Rechtspersönlichkeit für Flüsse und Tiere) im Zusammenhang mit Hindu-Nationalismus, siehe z.B. Bruckert, in: King (Hrsg.), Culinary Nationalism in Asia, 2019, 150.

¹⁶⁹ Siehe Bundesrat, Strategie für Nachhaltige Entwicklung 2030, 2021. Siehe auch Ablehnung des CO₂-Gesetzes in der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021; Ablehnung der Reform der Altersvorsorge 2020 in der Volksabstimmung vom 24. September 2017.

¹⁷⁰ So beispielsweise die Eidg. Volksinitiative ‚Für eine verantwortungsvolle Wirtschaft innerhalb der planetaren Grenzen‘ (Stand Sommer 2022: im Sammelstadium); Eidg. Volksinitiative ‚Für ein gesundes Klima‘ (Stand Sommer 2022: Botschaft des Bundesrats); Eidg. Volksinitiative ‚Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft‘ (Stand Sommer 2022: Botschaft des Bundesrats); Eidg. Volksinitiative ‚Zersiedelung stoppen – für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung‘ (abgelehnt am 10. Februar 2019); Eidg. Volksinitiative ‚Für Ernährungssicherheit‘ (direkter Gegenentwurf angenommen am 24. September 2017).

¹⁷¹ So wurde z.B. 2021 die parlamentarische Gruppe Nachhaltigkeitsziele 2030 (SDGs) gegründet. Siehe auch Interpellation 21.4484, NR Masshardt, Langfristige Zukunftsgestaltung und -planung sowie Generationenverträglichkeitsprüfung, 16. Dezember 2021; Interpellation 21.4325, NR Ryser, Generationen-Bilanzierung für die Klima- und Umweltpolitik, 1. Oktober 2021; Postulat 17.3884, NR Bertschy, Generationenbilanzierung aktualisieren, 29. September 2017.

¹⁷² Untersucht werden die Auswirkungen des Staatshandelns auf Drittstaaten; mit Blick auf deren Fähigkeit, die *UN SDGs* zu erreichen.

¹⁷³ Siehe Sustainable Development Report 2025, Sustainable Development Solutions Network, A Global Initiative for the United Nations, Spillover Rankings: <https://dashboards.sdgindex.org/rankings/spillovers> (zuletzt besucht am 25. August 2025). Siehe auch Sachs/Lafortune/Fuller, Sustainable Development Report 2024, 2024.

Ob es tatsächlich in der menschlichen Natur liegt, für künftige Generationen vorzusorgen¹⁷⁴ und sich für einen gerechten Ausgleich innerhalb der gegenwärtigen Generation einzusetzen, lässt sich aus der vorliegenden rechtswissenschaftlichen Arbeit nicht ableiten. Jedoch dienen die damit erlangten Erkenntnisse dem besseren Verständnis für die Rolle des Rechts darin, dass der Generationengerechtigkeit ganz allgemein bisher noch kein höheres Gewicht beigemessen wurde.

IV. Zwischenfazit

Der mit Globalisierung und Digitalisierung einhergehende tiefgreifende Strukturwandel in Gesellschaft und Wirtschaft fordert zusammen mit der Notwendigkeit, die natürlichen Lebensgrundlagen auch für künftige Generationen zu erhalten, die demokratischen Institutionen heraus. Hinzu kommt die Tatsache, dass der Nationalstaat über die Einbettung in globale Wertschöpfungsketten heute in einem noch nie zuvor gesehenen Ausmass abhängig ist vom Funktionieren des regelbasierten globalen Markts. Eine Anpassung der demokratischen Institutionen, aber auch der Wirtschaftspolitik, bedingt damit unweigerlich sorgfältiges Abwägen zwischen Wettbewerbsvorteilen im globalen Markt und anderen Politikzielen.

Dass ein politischer Entscheid selten nur positive Auswirkungen auf Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft hat, ist dabei nicht neu. Neu ist die Komplexität politischer Entscheide und des damit verbundenen Abwägens verschiedener Interessen: In wesentlichen politischen Grundsatzfragen sind heute nicht nur die nationalen Implikationen zu berücksichtigen, sondern auch die internationalen, sowie die Auswirkungen des Entscheids über die Zeit auf künftige Generationen. Ein derart komplexes Abwägen verschiedener Interessen nimmt Zeit in Anspruch und bedingt Klarheit über die entscheidende Faktenlage. Diese Zeit und auch die Klarheit über die entscheidende Faktenlage fehlen häufig, was die konsensuale Entscheidungsfindung erschwert und politische Entscheidungen anfälliger macht für Populismus. Ganz besonders betroffen von diesen Entwicklungen ist die Internationalisierung des Rechts.

Während die schweizerische Konkordanzdemokratie prinzipiell gut ausgestattet sein dürfte, den fortschreitenden Strukturwandel in Gesellschaft und Wirtschaft zu bewältigen, funktioniert sie im Rahmen der Internationalisierung des Rechts nur teilweise. So geraten gerade die typisch schweizerischen konsensualen Entscheidungswege vermehrt unter Druck. Dies liegt unter anderem daran, dass die für den konsensualen Prozess unabdingbaren institutionel-

¹⁷⁴ Siehe dazu auch *Broker*, in: Pfeleiderer/Matern/Köhrsen (Hrsg.), *Krise der Zukunft II*, 2018, 187.

len Anreize (z.B. Referendum auf Bundesebene; Vetopositionen der Bundesversammlung) in der Internationalisierung des Rechts nicht mehr in ihrem ursprünglichen staatstragenden Sinn greifen. Gleichzeitig führt die Internationalisierung des Rechts zu einer Verschiebung im schweizerischen Gewaltengefüge zugunsten der Exekutive und der Judikative, was einer Abkehr der für die Schweiz typischen Vermeidung von Machtkonzentrationen gleichkommt. Der Rechtsrahmen bestimmt, ob Hindernisse und Einschränkungen der Gewährleistung der schweizerischen Konkordanzdemokratie im Wege stehen. Deren Umsetzung jedoch ist auch abhängig von der Bereitschaft der politischen Akteure, Konkordanz zu leben.

Eine hochglobalisierte Volkswirtschaft wie die Schweiz kann sich nicht ohne Weiteres den wirtschaftsvölkerrechtlichen Entwicklungen entziehen. Demnach orientiert sich die Schweiz typischerweise an Export-relevanten Bestimmungen in den wichtigen Absatzmärkten. Im Ergebnis ist die Internationalisierung im öffentlichen Wirtschaftsrecht besonders ausgeprägt und damit verbunden auch die Verschiebung im schweizerischen Gewaltengefüge. Damit haben sich die bereits in den 1990er Jahren im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung identifizierten, aber nicht gelösten, Herausforderungen für den Erhalt der demokratischen Institutionen der Schweiz weiter akzentuiert. Dem kann einerseits über eine Modernisierung der nationalen demokratischen Institutionen entgegengewirkt werden – oder über eine Neugestaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen. Das Ziel muss sein, über die nationale Rechtsetzung und die Ausgestaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen einen selbstgesteuerten Globalisierungs- und Digitalisierungsprozess sicherzustellen.

Daneben erfüllt die Schweiz bisher ihren Staatszweck der Gewährleistung der Generationengerechtigkeit kaum. Dies steht im Kontrast zur Rechtfertigung des Staats als Organisationsform und zu den in der Präambel und in Art. 2 BV statuierten Staatszwecken der Schweiz: Im Eigeninteresse am Bestand muss staatliches Handeln die Selbstbestimmung künftiger Generationen schützen und einen fairen Ausgleich mit den gegenwärtigen Generationen erzielen.

B. Die Internationalisierung des Rechts

Durch die Integration der nationalen Volkswirtschaften in den globalen Markt, sowie durch die Notwendigkeit der Bewältigung von globalen Herausforderungen, hat sich die Funktion des Nationalstaats über die vergangenen Jahrzehnte gewandelt. Im Vordergrund stehen dabei in der politischen Theorie insbesondere die Auswirkungen der globalen Wirtschaftsintegration auf den Nationalstaat. Je nach Theorie und Perspektive stellt der Staat heute somit z.B. ein Instrument dar zur Komplementierung der Internationalisierung der Produktion im Interesse der herrschenden Klassen¹, wurde der Staat auf Disziplinierungs- und Verteilungspolitik reduziert², oder hat sich der Staat dem „Sachzwang Weltmarkt“ untergeordnet, um in erster Linie als Wettbewerbsteilnehmer auf dem globalen Markt agieren zu können³.

Brand, Görg und Wissen schlagen in der Analyse des internationalisierten Staats einen Bogen zwischen dessen Aussenfunktionen und den innenpolitischen Interessen und Kräfteverhältnissen und kommen damit zu einem differenzierteren Bild des internationalisierten Staats als andere:⁴

„Staat ist weder eine neutrale und zweckrationale Instanz, noch das „Instrument“ der herrschenden Klasse(n), sondern die spezifische und materielle Verdichtung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse [...]. In dieser Verdichtung spielen dominante gesellschaftliche Interessen (wie die an der Sicherung der Kapitalverwertung oder der Absicherung patriarchaler Herrschaft) eine zentrale Rolle, aber es materialisieren sich nicht nur diese Interessen. Denn der Staat selbst ist ein Terrain sozialer Auseinandersetzungen, auf dem verschiedene soziale Kräfte um die Verallgemeinerung ihrer Interessen und Wertvorstellungen bzw. die Anerkennung ihrer sozialen Identitäten (als MigrantInnen, als Homosexuelle etc.) kämpfen. Diese Verallgemeinerung findet in Form von Gesetzen, Rechtsprechung, der Art und Weise der Ressourcenmobilisierung, über Diskurse oder als kulturelle Anerkennung statt.“

Dabei anerkennen sie, in Anlehnung an Poulantzas,⁵ dass der Staat keinen homogenen Block darstellt, sondern die einzelnen staatlichen Institutionen und Appa-

¹ Cox, in: Gill (Hrsg.), Gramsci, 1993, 49; Gill, *Power and Resistance in the New World Order*, 2003.

² Hardt/Negri, *Empire*, 2000.

³ Altvater, *Sachzwang Weltmarkt*, 1987; Jessop, in: Bache/Flinders (Hrsg.), *Multi-Level Governance*, 2004, 49 (66).

⁴ Brand/Görg/Wissen, PROKLA 2007, 217 (225).

⁵ Siehe dazu z.B. Wissel, *Die Transnationalisierung der Herrschaftsverhältnisse*, 2007.

rate in einem konfliktiven Verhältnis zueinanderstehen. Als Beispiel nennen sie das Verhältnis zwischen Wirtschafts- und Entwicklungsministerium. Über einen erfolgreichen gesellschaftlichen Prozess kann aus diesem konfliktorischen Aufeinandertreffen eine kohärente – hegemoniale – Politik entstehen. Diese Politik schliesst die Internationalisierung mit ein, wodurch der Staat zwar Kompetenzen an internationale Institutionen abtritt, dies aber eben nur so lange als dieses Abtreten mit dem nationalen gesellschaftlichen Prozess vereinbar bleibt.⁶

Diese Sichtweise erscheint für die Diskussion der Internationalisierung des Rechts besonders geeignet: Umfang und Inhalt der Internationalisierung des Rechts sind in einem demokratischen Verfassungsstaat stets politische Verhandlungsmasse. Zwar setzt das Recht dem Staat einige wenige Schranken (zwingendes Völkerrecht), jedoch besteht keine Verpflichtung zur Internationalisierung des Rechts. Damit müssen im demokratischen Verfassungsstaat gezwungenermassen die Vor- und Nachteile der Internationalisierung des Rechts ständig abgewogen werden.

Nachfolgend wird die vorliegende Definition der Internationalisierung des Rechts vertieft und werden darauf aufbauend die verschiedenen Quellen der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz besprochen.

I. Internationalisierung des Rechts allgemein

Drei strukturelle Rechtsaspekte sind dabei von besonderer Bedeutung. Erstens sieht die nationale Verfassung typischerweise vor, dass sich der Staat an das von ihm ratifizierte Völkerrecht hält.⁷ Gleichzeitig verlangt auch das Prinzip der Vertragstreue – *pacta sunt servanda* – die Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen und schliesst aus, dass diese über den Erlass nationaler Gesetze umgangen werden können. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn verschiedene völkerrechtliche Rechte und Verpflichtungen miteinander verknüpft sind – entweder über die Fortentwicklung des Rechts oder aufgrund eines verhandlungstechnischen „Paketansatzes“⁸: nicht selten muss ein Staat daher auch „unerwünschte“ internationale Verpflichtungen einhalten, um „erwünschte“ internationale Rechte zu gewährleisten. Die Abwägung im Einzelfall – ob unter dem Strich die miteinander verknüpften völkerrechtlichen Rechte und Verpflichtungen auch weiterhin den Staatsinteressen dienen – ist komplex und daher häufig abhängig von einem individuellen Werturteil.⁹

⁶ Brand/Görg/Wissen, PROKLA 2007, 217 (226f.); kritisch dazu Hirsch/Kannankulam, Antipode 2011, 12.

⁷ So z. B. in der Schweiz, Art. 5 Abs. 1 i. V. m. Abs. 4 BV: ‚Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht.‘ und ‚Bund und Kantone beachten das Völkerrecht.‘

⁸ Siehe dazu Putnam, International Organization 1988, 427.

⁹ Dies im Sinne von einer grundlegenden, normativen Haltung gegenüber der betreffenden Abwägung.

Zweitens muss nicht nur eine Abwägung vorgenommen werden darüber, ob das geltende Völkerrecht im Einzelfall weiterhin den Staatsinteressen dient, sondern auch darüber, ob das bestehende Völkerrecht gegenüber der Alternative – dem Wegfall der bestehenden Rechte und Verpflichtungen – vorzuziehen ist. Weil Verhandlungen über zwischenstaatliche Vereinbarungen typischerweise viel Zeit in Anspruch nehmen und sich nicht ohne Weiteres mit einer neuen Vereinbarung ersetzen lassen, besteht häufig die Alternative zu völkerrechtlichen Rechten und Verpflichtungen im Einzelfall aus dem zumindest temporären Wegfall der betreffenden Rechte und Verpflichtungen. Dieser (temporäre) Wegfall ist somit immer auch mit Rechtsunsicherheit verbunden.¹⁰ Die konkreten Folgen der Kündigung eines Abkommens sind deshalb typischerweise schwer vorhersehbar, was einen allfälligen Abwägungsentscheid prägt: je nach individueller Risikobereitschaft fällt er anders aus.

Drittens gründet ein Grossteil der Internationalisierung des Rechts nicht etwa in der Pflicht zur Übernahme oder Einhaltung von Völkerrecht, sondern darin, dass Vorteile mit international einheitlichen Normen verbunden sind oder, dass rein nationale Bestimmungen dem Regelungsbedarf nicht genügen. Die Vorteile von internationalisiertem Recht können wirtschaftlicher Natur sein (vereinfachte Zollverfahren, Wegfall von technischen Handelshemmnissen), politischer Natur (gegenseitige Unterstützung, *clubs of like-minded nations*), oder administrativer Natur (Übernahme von bewährten ausländischen Standards, einheitliches Recht anwendbar auf internationale Sachverhalte). Ob allerdings die Internationalisierung des Rechts im Einzelfall tatsächlich einen solchen Vorteil mit sich bringt, bleibt ebenfalls weitestgehend Gegenstand eines individuellen Werturteils.¹¹ Anders sieht dies aus bei der Internationalisierung des Rechts aufgrund des Regelungsbedarfs: sofern der Regelungsbedarf internationale Zusammenarbeit voraussetzt, sind der rein nationalen Gesetzgebung Grenzen gesetzt (Datenschutz im Internet, Kryptowährungen, Klimaschutz). Die Abwägung in diesem Fall bleibt beschränkt auf die Bereitschaft, Einschränkungen im Regelungsumfang zugunsten rein nationaler Gesetzgebung in Kauf zu nehmen.

1. Internationalisierung des Rechts und Nationale Identität

Die Internationalisierung des Rechts ist eine der vielen Folgen der fortschreitenden Globalisierung und stellt damit ein eher jüngeres Phänomen der Zeitgeschichte dar. Dem gegenüber stehen im demokratischen Verfassungsstaat typi-

¹⁰ Siehe z. B. die Auswirkungen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU oder der Kündigung der Investitionsschutzabkommen durch Australien und Südafrika.

¹¹ Im Sinne z. B. der Abwägung zwischen wirtschaftlichen Vorteilen und Umweltschutz oder, spezifisch im Kontext der Schweiz, zwischen nationaler Sicherheit und nationaler Unabhängigkeit.

scherweise Rechtsetzungsverfahren, welche in ihrer Entstehung der Globalisierung (weit) vorangehen. Rechtsetzungsverfahren sind somit auf Werturteile im Rahmen eines rein nationalen Kontexts ausgelegt. Es fehlen bisweilen die notwendigen Verfahren und der institutionelle Rahmen, um in der Rechtsetzung auch internationalisierten Sachverhalten und Regelungsbedarfen vollumfänglich gerecht zu werden. Dabei stellen sich auch in der Internationalisierung des Rechts eine ganze Reihe an Werturteilen und sind Abwägungen vorzunehmen, welche in einem demokratischen Verfassungsstaat grundsätzlich der Legislative vorbehalten sind, neu aber aufgrund der aussenpolitischen Dimension der Internationalisierung des Rechts typischerweise von der Exekutive übernommen werden. Dies trägt einerseits zu Rechtsunsicherheit bei, und verschiebt andererseits das Gleichgewicht in der Gewaltenteilung zugunsten der Exekutive.¹²

Die Aussenpolitik erfüllt seit jeher schon eine identitätsstiftende Rolle im Staat: die Abgrenzung des Staats gegen Aussen – oder auch die gezielte Zusammenarbeit mit anderen Staaten – dient der Differenzierung des gesellschaftlichen Menschenbilds.¹³ Damit einher geht in weiten Teilen auch die Internationalisierung des Rechts: weil die Internationalisierung des Rechts abhängig bleibt von einem individuellen Werturteil, dient sie – ebenso wie die Aussenpolitik generell – paradoxerweise insbesondere der nationalen Identitätsstiftung. Daher überrascht es nicht, dass Umfang und Inhalt der Internationalisierung des Rechts im globalisierten Verfassungsstaat immer wieder Gegenstand heftiger innenpolitischer Auseinandersetzungen sind.

2. Internationalisierung des Rechts im Wandel

Von Internationalisierung des Rechts wird typischerweise dann gesprochen, wenn nationalstaatliche Grenzen überschritten werden, ohne diese aber selbst in Frage zu stellen. Diesem Prozess werden traditionellerweise bilaterale, regionale und multilaterale Abkommen zugeordnet, die zwischenstaatliche Verpflichtungen schaffen, aber keine staatenübergreifende Handlungseinheiten.¹⁴

Die Beschränkung des Begriffs der Internationalisierung des Rechts auf zwischenstaatliche Verpflichtungen allein, erscheint dem Phänomen allerdings nicht gerecht zu werden. Sie klammert aus, dass sich aus ganz praktischen, vernünftigen Gründen die Rechtsetzung an den internationalen Entwicklungen orientiert, um Widersprüche zu vermeiden und Kompatibilität zu gewährleisten, und ignoriert, dass rein nationale Gesetzgebung in bestimmten Politikbereichen gar nicht möglich ist. Zu Letzteren zählen neben vielen weiteren bei-

¹² Insbesondere aufgrund der Informationsasymmetrie zwischen Verwaltung und Parlament/Gesellschaft und über die Rechtsetzung auf dem Verordnungsweg.

¹³ Castells, *Social Dynamics* 2000, 5 (16).

¹⁴ Koller, *ZSR* 2000, 313 (317f.).

spielsweise die Rechtsetzung im Bereich des Internets, der digitalen Währungen, oder auch des Schutzes des geistigen Eigentums.¹⁵

Der Begriff der „Internationalisierung des Rechts“ wird deshalb im vorliegenden Kontext breiter gefasst als zwischenstaatliche Verpflichtungen und schliesst die Angleichung von nationalen Rechtsnormen an internationale Normen zum Zweck der Wahrung wirtschaftlicher Interessen, zum Zweck der *Common Concern of Humankind* oder aufgrund der faktischen Unzulänglichkeit rein nationaler, unabhängiger Rechtsetzung mit ein.¹⁶ *Legal transplants*, welche einzig übernommen werden, weil eine bestimmte ausländische Rechtslösung für einen rein nationalen Sachverhalt überzeugt, sind von dem hier verwendeten Begriff der Internationalisierung des Rechts ausgenommen.¹⁷

Das Phänomen, dass sich nationale Rechtsnormen an anderen – nationalen oder auch internationalen – Rechtsnormen orientieren, ist nicht neu. Die Lehre spricht denn auch von verschiedenen Phasen der Internationalisierung.¹⁸ Jede dieser Phasen steht unter bestimmten Vorzeichen (z.B. Expansion des römischen Reichs, die Aufklärung, oder der Wiederaufbau nach dem 2. Weltkrieg), was zu spezifischen Folgen für die Art der Internationalisierung des Rechts führt. Gegenwärtig befinden wir uns potenziell am Ende einer Phase der Internationalisierung des Rechts, welche einen spezifischen Fokus auf die Integration des globalen Markts hat und davon angetrieben ist.¹⁹

Daneben ist ein Prozess der Internationalisierung des Rechts zu beobachten, welcher von nachhaltiger Entwicklung und den *Common Concern of Humankind* angetrieben wird. Dieser parallele Prozess hat zum Ziel, globale Lösungen zu finden und rechtlich zu vereinbaren für Probleme, welche rein auf nationaler Ebene nicht behoben werden können (beispielsweise Klimawandel, Biodiversitätsverlust, Migration).²⁰ Es ist denkbar, dass wir uns gegenwärtig im Übergang befinden von der Phase der Internationalisierung des Rechts, welche von der globalen Wirtschaftsintegration angetrieben war, zur Phase der Internationalisierung des Rechts, welche von der nachhaltigen Entwicklung angetrieben ist. Jedenfalls sind die beiden Antriebe zur Internationalisierung des Rechts – Wirt-

¹⁵ Für einen Überblick der Internationalisierung des Rechts als Folge der wirtschaftlichen Nähe zur EU, siehe *Heinemann*, in: *Fahrländer/Heizmann* (Hrsg.), *Europäisierung der schweizerischen Rechtsordnung*, 2013, 3.

¹⁶ Dies entspricht einem Verständnis, das insbesondere im Rahmen der Rechtssoziologie schon länger vertreten wird, siehe z.B. *Snyder*, in: *Sarat* (Hrsg.), *The Blackwell Companion to Law and Society*, 2004, 624; *Sassen*, *Ethics & Global Politics* 2008, 61.

¹⁷ Siehe für Beispiele auch *Jung*, *ZStW* 2009, 467; *Sirinpong*, *Same Same But Different*, 2022.

¹⁸ Siehe z.B. *Lev*, *Nordic Journal of International Law* 2011, 241.

¹⁹ Siehe z.B. *Tushnet*, *Global Constitutionalism* 2019, 29; *Cottier*, in: *Meessen* (Hrsg.), *Economic Law and an Economic Good*, 2009, 317; *Block-Lieb/Halliday*, *Global Lawmakers*, 2017.

²⁰ Siehe dazu auch *Delmas-Marty*, *European Journal of Risk Regulation* 2020, 195 (195 f.).

schaftsintegration und nachhaltige Entwicklung – nicht ohne Weiteres miteinander vereinbar, sondern widersprechen sich teilweise diametral.²¹

Die unterschiedlichen Antriebe zur Internationalisierung des Rechts in den verschiedenen Phasen mögen teilweise erklären, weshalb wir heute weder über eine allgemein-anerkannte Definition von „Internationalisierung des Rechts“²² verfügen noch über eine breit abgestützte Theorie, welche das Phänomen der Internationalisierung des Rechts erklären würde.²³ Im Folgenden soll eine Annäherung an das Phänomen der Internationalisierung des Rechts unter den gegenwärtigen Vorzeichen der Globalisierung und der *Common Concern of Humankind* vorgenommen werden.

II. Völkerrecht

Das Völkerrecht stellt grundsätzlich den klassischen Fall der Internationalisierung des Rechts dar: es schafft zwischenstaatliche Verpflichtungen, aber nur unter Vorbehalt der expliziten Einwilligung des betreffenden Staats. Mit wenigen Ausnahmen (siehe z.B. *ius cogens*) können entsprechend völkerrechtliche Verpflichtungen auch jederzeit wieder beendet werden. Die Internationalisierung des Rechts über das Völkerrecht findet somit typischerweise über die Ratifikation von zwischenstaatlichen Verpflichtungen statt und, da wo notwendig, über deren Umsetzung im nationalen Recht. Völkerrechtliche Verpflichtungen sind mit wenigen Ausnahmen nicht direkt anwendbar und können auch nicht über Zwangsmassnahmen durchgesetzt werden. Es ist somit weitgehend dem einzelnen Staat überlassen, inwiefern völkerrechtliche Normen in die nationale Rechtsordnung Eingang finden.

Dies steht in direktem Zusammenhang mit den Ursprüngen des Völkerrechts, wie im *Lotus* Entscheid festgehalten:²⁴

„International law governs relations between independent states. The rules of law binding upon states therefore emanate from their own free will as expressed in conventions or by usages generally accepted as expressing principles of law and established in order to regulate the relations between these co-existing independent communities or with a view to the achievement of common aims. Restrictions upon the independence of states cannot therefore be presumed.“

²¹ Siehe dazu auch *Sieber-Gasser/Kalra/Vishwas Seth*, Indian Journal of International Economic Law 2021, 82.

²² Siehe dazu auch *Muchlinski*, The International Lawyer 2003, 221 (225 ff.).

²³ Siehe dazu auch *Allott*, The Health of Nations, 2002, 180f.; *Henkin*, International Law, 1995, 8; *MacCormick*, Questioning Sovereignty, 1999, 123 ff.; *Keating*, in: Tierney (Hrsg.), Nationalism and Globalisation, 2015, 35.

²⁴ Entscheid des Ständigen Internationalen Gerichtshofs (StIGH), S.S. Lotus, 7. September 1927 PCIJ Series A, Nr. 10 (1927), 18.

Bereits im 19. Jahrhundert jedoch wurde erkannt, dass gemeinsame Institutionen für die (friedliche) Lösung von internationalen Konflikten besser geeignet sind als der *ad-hoc* Dialog zwischen unabhängigen Staaten. Mit der Gründung der Vereinten Nationen 1945 wurde dem Staat schliesslich das Hoheitsrecht auf Kriegsführung aberkannt und die Pflicht zur fortwährenden internationalen Kooperation im Interesse des Weltfriedens auferlegt.²⁵ Zusammen mit dem Auftrag, im Interesse des Weltfriedens miteinander zu kooperieren, verpflichteten sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zudem, die Menschenrechte zu wahren. Auch dies entspricht einer freiwilligen Einschränkung der Staatssouveränität.

Heute geht mit dem völkerrechtlichen Begriff der Souveränität auch der Begriff der Verantwortlichkeit einher:²⁶

„In Übereinstimmung mit der [...] International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), [...] vertreten wir die Auffassung, dass die [...] Souveränität der Staaten in erster Linie eine Pflicht ihrer Regierungen zur Verantwortung für die Würde und grundlegenden Menschen- und Freiheitsrechte ihrer Bevölkerung und für die Wahrung der Gemeinschaftsgüter der internationalen Gemeinschaft ist. Das Interventionsverbot der Charta soll nicht nur dem Weltfrieden und der internationalen Sicherheit dienen, sondern auch das Recht jeder staatlich organisierten politischen Gemeinschaft sichern, ihr Schicksal in Freiheit und Unabhängigkeit selbst zu bestimmen. Die externe, auf Abschirmung nach aussen gerichtete Souveränität des Staates schützt idealiter die interne, auf Selbstbestimmung gerichtete Souveränität des Volkes.“

Folglich ist mit dem völkerrechtlichen Schutz der Staatssouveränität verbunden, dass ein Staat die Würde und grundlegenden Menschen- und Freiheitsrechte seiner Bevölkerung schützt und sich an der Wahrung der Gemeinschaftsgüter der internationalen Gemeinschaft beteiligt. Ein Staat, der die eigene Bevölkerung umbringt, beispielsweise, oder nicht vor schweren Menschenrechtsverletzungen schützt, kann somit nicht mehr vollumfänglich auf den völkerrechtlichen Schutz seiner Souveränität pochen.²⁷ In einem solchen Fall geht die Verantwortung für den Schutz der Bevölkerung auf die internationale Gemeinschaft über.

Je nachdem, wie breit die völkerrechtliche Verantwortlichkeit eines Staats ausgelegt wird, ergeben sich daraus bereits eine Reihe von nationalen Massnahmen, die auf internationalisiertes Recht zurückgehen.

²⁵ Hobe, *Duquesne Law Review* 2002, 655 (658).

²⁶ Laubach *et al.*, *Die Rolle des Völkerrechts in einer globalisierten Welt*, 2004, 23.

²⁷ Die Frage stellte sich beispielsweise im Rahmen des Völkermords in Ruanda 1994, des Massakers in Srebrenica 1995 oder der ethnischen Säuberungen im Kosovo 1999.

1. Menschenrechte

Zu den Ausnahmen in Bezug auf die Rechtsdurchsetzung zählen nebst dem *ius cogens* auch die Menschenrechte. Diese sind beispielsweise in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)²⁸ oder im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II)²⁹ verankert. Sie gelten als direkt anwendbar, was bedeutet, dass sich Individuen direkt auf den ihnen in den beiden Abkommen gewährten Rechtsschutz berufen können. Entsprechend liegt es nicht vollumfänglich in der Kompetenz des einzelnen Staats, die Auslegung und konkrete Anwendung der in den beiden Abkommen vereinbarten Verpflichtungen selbst zu bestimmen.³⁰

Die Menschenrechte haben damit einen wesentlichen Beitrag geleistet zur Internationalisierung des Rechts. Sie sind heute in fast allen Ländern der Welt anerkannt und sind im Rahmen des jeweiligen Grundrechtskatalogs typischerweise auch von den nationalen Verfassungen erfasst. Verschiedene regionale Menschenrechtsabkommen, wie die EMRK, sehen auch die Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte durch einen internationalen Gerichtshof vor. Im Rahmen der EMRK übernimmt diese Aufgabe der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Er behandelt Individualbeschwerden gegen nationale, letztinstanzliche Gerichtsentscheide, sofern die Verletzung eines Menschenrechts geltend gemacht wird.³¹ Wird eine Verletzung der EMRK festgestellt, ist dieser Entscheid für die Vertragsstaaten bindend. Sie sind dann allenfalls zu Genugtuung oder Schadenersatz verpflichtet und zur Revision der EMRK-widrigen Rechtsgrundlage.³² Typischerweise kann zudem um Revision des angefochtenen letztinstanzlichen nationalen Gerichtsentscheids ersucht werden.

Dem EGMR stehen keine Zwangsmassnahmen zur Verfügung, um einen Vertragsstaat dazu zu zwingen, eine (drohende) Verletzung der EMRK aufzuheben oder wiedergutzumachen. Die Überwachung der Umsetzung der Urteile des EGMR obliegt dem Ministerkomitee des Europarates über ein sogenanntes „Monitoring-Verfahren“.³³ Über dieses Verfahren kann politisch Druck erzeugt werden, beispielsweise über die Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit in Bezug auf die Verletzung der EMRK im betreffenden Vertragsstaat.³⁴

²⁸ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), 4. November 1950, SR 0.101.

²⁹ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II), 16. Dezember 1966, SR 0.103.2.

³⁰ Siehe dazu *Buergenthal*, Columbia Journal of Transnational Law 1997, 211.

³¹ Art. 34 EMRK.

³² Art. 46 EMRK.

³³ Art. 46 II EMRK. Siehe auch *Hennicke*, MenschenRechtsMagazin 2016, 56.

³⁴ Siehe auch *Beier/Locher/Sturm*, Die Nichtumsetzung von EGMR-Urteilen, 2018.

Während nicht alle Vertragsstaaten der EMRK die Urteile des EGMR gewissenhaft und konsequent umsetzen, so folgt dennoch die Mehrheit der Vertragsstaaten der Rechtsprechung des EGMR. Da dieser die EMRK unter anderem als lebendiges Rechtsinstrument auslegt, führt somit die EMRK automatisch auch zu einer Anpassung der Rechtsprechung in den Vertragsstaaten in Bezug auf jeweils national gewährte Grund- und Menschenrechte.³⁵ Hinzu kommt, dass in Rechtsetzungsverfahren typischerweise die Vereinbarkeit mit der EMRK geprüft wird, um zu vermeiden, dass allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt ein Urteil des EGMR eine Gesetzesrevision verlangt.³⁶

Über die breite Akzeptanz der Menschenrechte allgemein und in Europa die Rechtsprechung des EGMR verwischt die Grenzziehung zwischen Internationalisierung des Rechts über Menschenrechtsabkommen und reguläre Fortentwicklung der Grundrechte und Grundfreiheiten bis zu einem gewissen Grad. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die nationalen Grundrechte und Grundfreiheiten explizit auf das Völkerrecht verweisen und damit die Internationalisierung gewissermassen vorwegnehmen oder gar verlangen.³⁷

2. *Common Concern of Humankind*

Das Konzept der *Common Concern of Humankind* entspringt der Erkenntnis, dass der vollumfängliche Schutz der Menschenrechte auch den Schutz der Lebensgrundlagen der Menschheit beinhalten muss. Es ist somit verwandt mit dem Schutz der Menschenrechte allgemein, erfasst aber im Rahmen des Menschenrechtsschutzes auch den Erhalt der Lebensgrundlagen der Menschheit im Interesse der gegenwärtigen und künftigen Generationen.

Dem Konzept der *Common Concern of Humankind* mangelt es weiterhin an normativer Präzision. Dennoch steuert es auf ein allgemein anerkanntes völkerrechtliches Prinzip zu. Grob gesagt umfasst das Konzept alle Politikziele und die damit verbundenen Rechtsbereiche, welche sich durch ihren internationalen Charakter auszeichnen und einem „geteilten Anliegen“ entsprechen: Sie sind nicht mehr länger eine nationale, interne Angelegenheit eines einzelnen Staats, sondern entsprechen einem Anliegen von all jenen, welche sich für die Interessen der gegenwärtigen und künftigen Generationen einsetzen. Dabei muss es sich zusätzlich um ein massives Problem handeln, welches die Grenzen eines

³⁵ Siehe dazu auch Kunz, Richter über internationale Gerichte?, 2020; Lang, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der vernetzten Weltordnung, 2020; Moeckli, ZBl 2018, 74; Moeckli/White, in: Kritsiotis/Bowman (Hrsg.), Conceptual and Contextual Perspectives on the Modern Law of Treaties, 2018, 136.

³⁶ In der Schweiz nach Art. 141 Abs. 2 Bst. a ParlG. Siehe auch Gesetzgebungsleitfaden: Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 4. vollständig überarbeitete und ergänzte Aufl. 2019, Bundesamt für Justiz, Bern, paras. 712 ff.

³⁷ Vergleiche dazu auch Vosskuhle, ZaöRV 2019, 481.

einzelnen Staats überschreitet und die Menschheit als Ganzes betrifft.³⁸ Dazu zählen beispielsweise die Bekämpfung des Klimawandels und der Erhalt der Biodiversität.³⁹

Die *Common Concern of Humankind* sind damit eine normative Antwort auf das etwas ältere Konzept, welches von Hardin als „Tragödie der Gemeingüter“ geprägt wurde:⁴⁰ Diese sind *collective action problems* (Problemen des kollektiven Handelns) ausgesetzt, verbunden mit deren drohender Übernutzung und der einhergehenden Trittbrettfahrerproblematik.⁴¹ Über die Beschränkung der *Common Concern of Humankind* auf massive, die Menschheit bedrohende Probleme, deren Bewältigung nur durch *collective action* (kollektives Handeln) möglich erscheint, liefern diese die normative Rechtfertigung für – auch unilaterale – rechtliche Massnahmen mit globaler Reichweite. Das Konzept der *Common Concern of Humankind* wird daher zunehmend als Lösung für die dem Völkerrecht inhärenten *collective action problems* beigezogen, insbesondere in Bezug auf die Vereinbarkeit der beschränkten nationalen Regulierungsautonomie mit den regulatorischen Herausforderungen der Globalisierung.⁴²

Das Konzept der *Common Concern of Humankind* geht auf die Resolution 43/53 der UN-Generalversammlung zum „Schutz des globalen Klimas für die gegenwärtigen und zukünftigen Generationen der Menschheit“ aus dem Jahr 1988 zurück, in der anerkannt wird, dass der Klimawandel „ein gemeinsames Anliegen der Menschheit“ ist, da das Klima eine wesentliche Voraussetzung für den Erhalt des Lebens auf der Erde ist.⁴³ Im Anschluss daran wurde 1990 vom Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) eine Gruppe von Rechtsexpertinnen und -experten einberufen, um die normativen Grundlagen für die Rio-Konferenz 1992 zu schaffen. In ihrem Bericht betonten sie, wie wichtig es sei, die Rechte der Staaten mit den Interessen der internationalen Gemeinschaft in Einklang zu bringen. Zu diesem Zweck berief sich die Gruppe auf das Konzept der *Common Concern of Humankind*, welches über den Begriff des *international concern* hinausgeht. In Bezug auf den Klimawandel stellte sie fest, dass

³⁸ Siehe z.B. *Shelton*, *Environmental Law and Policy* 2009, 83 (83): „Issues of common concern are those that inevitably transcend the boundaries of a single state and require collective action in response.“

³⁹ *Strank*, *Common Concern of Humankind im Völkerrecht*, 2019.

⁴⁰ *Hardin*, *Science* 1968, 1, 243.

⁴¹ *Brando et al.*, *International Journal of the Commons* 2019, 553 (557f.).

⁴² *Stec*, *International Community Law Review* 2010, 361; *Soltan*, in: Carlane/Gray/Tarasofsky (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, 2016, 202; *Criddle/Fox-Decent*, *AJIL* 2019, 272; *Cottier/Ahmad* (Hrsg.), *The Prospects of Common Concern of Humankind in International Law*, 2021; *Besson*, in: Warbrick/Tierney (Hrsg.), *Toward an International Legal Community?*, 2006, 168.

⁴³ Art. 1, *Protection of Global Climate for Present and Future Generations of Mankind*, G.A. Res. 43/53, 6. Dezember 1988, U.N. Doc.A/RES/43/5.

sich das Konzept auf Fragen konzentriert, die wirklich von grundlegender Bedeutung für die gesamte Menschheit sind.⁴⁴

Das Konzept der *Common Concern of Humankind* wurde demzufolge als vertragliche Grundlage in das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) von 1992 aufgenommen, in dem es heisst, dass die Veränderung des Erdklimas wegen deren nachteiligen Auswirkungen ein gemeinsames Anliegen der Menschheit darstellt.⁴⁵ Der Begriff des gemeinsamen Anliegens der Menschheit findet sich schliesslich auch in der Präambel des Pariser Klimaschutzabkommens von 2015 und wird neu mit einer Vielzahl von Bestrebungen verknüpft, die im Wesentlichen mit den Menschenrechten und der Gerechtigkeit zwischen den Generationen zusammenhängen:⁴⁶

„Acknowledging that climate change is a common concern of humankind, Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity,“

Ähnliche Formulierungen finden sich in diversen, auch viel älteren Abkommen.⁴⁷ Das Konzept *Common Concern of Humankind* kodifiziert somit die normative Pflicht zur zwischenstaatlichen Zusammenarbeit⁴⁸ und stellt gleich-

⁴⁴ *Cançado Trindade/Attard*, Revista IIDH 1991, 247 (248).

⁴⁵ Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, 9. Mai 1992, SR 0.814.01.

⁴⁶ Übereinkommen von Paris (Klimaübereinkommen), 12. Dezember 2015, SR 0.814.012.

⁴⁷ So z.B. Präambel, Convention for the Establishment of an Inter-American Tropical Tuna Commission, 31. Mai 1949: <https://www.iattc.org/getattachment/f6186557-7738-45aabaf3-193118b325da/1949%20IATTC%20Convention> (zuletzt besucht am 25. August 2015); Art. 1, Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, Including the Moon and Other Celestial Bodies, 27. Januar 1967: <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/outerspacetreaty.html> (zuletzt besucht am 25. August 2025); Präambel, Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat, 2. Februar 1971: https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/scan_certified_e.pdf (zuletzt besucht am 25. August 2025); Präambel, Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 21. November 1972: <https://whc.unesco.org/archive/convention-en.pdf> (zuletzt besucht am 25. August 2025); Präambel, Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, 23. Juni 1979: https://observatoriop10.cepal.org/sites/default/files/documents/treaties/cms_eng.pdf (zuletzt besucht am 25. August 2025); Präambel, United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), 10. Dezember 1982: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf (zuletzt besucht am 25. August 2025); Art. 1, United Nations Food and Agriculture Organization Plant Genetics Undertaking, 23. November 1983: <https://www.fao.org/4/x5563E/X5563e0a.htm#Resolution9> (zuletzt besucht am 25. August 2025). Siehe auch *Cottier*, in: *Cottier/Ahmad*, The Prospects of Common Concern of Humankind in International Law, 2021, 3 (12 f.).

⁴⁸ *Besson*, in: Warbrick/Tierney (Hrsg.), *Toward an International Legal Community?*, 2006, 168; *Cottier/Ahmad* (Hrsg.), *The Prospects of Common Concern of Humankind in International Law*, 2021.

zeitig die normative Begründung für die Notwendigkeit und Legitimität des betreffenden Völkerrechts dar. Sofern akzeptiert wird, dass es Herausforderungen gibt, welche unter den Begriff der *Common Concern of Humankind* fallen, steht ausser Frage, dass in den entsprechenden Politikbereichen auch rechtliche Massnahmen getroffen werden müssen – im Einklang mit anderen Staaten.

Dies führt zu einer Internationalisierung des Rechts nicht nur über zwischenstaatliche Verpflichtungen, sondern auch über die Anpassung des nationalen Rechts an die Herausforderungen in der Bewältigung der *Common Concern of Humankind*. So ist es beispielsweise den Staaten freigestellt, wie sie konkret die Ziele des Pariser Klimaschutzabkommens erreichen wollen.⁴⁹ Ein Nichterreichen der Ziele bedeutet auch nicht, dass Sanktionen ergriffen würden.⁵⁰ Vielmehr ist anerkannt, dass das Erreichen der Klimaziele auch im Eigeninteresse der einzelnen Staaten liegt, was zu entsprechenden Rechtsetzungsverfahren führt, mehr oder minder auf der ganzen Welt. Ähnliches gilt für die Erreichung der *UN Agenda 2030* und deren 17 Ziele für Nachhaltige Entwicklung.⁵¹ Die Grenzziehung zwischen zwischenstaatlicher Vereinbarung und nationaler Rechtsetzung ist dadurch erheblich erschwert.⁵²

Die sich international festigende Akzeptanz von *Common Concern of Humankind*, also von globalen Herausforderungen welche die Existenz der Menschheit bedrohen, führt auch dazu, dass sich Staaten zunehmend ermächtigt fühlen, Massnahmen zu ergreifen, welche Trittbrettfahrerei erheblich erschweren.⁵³ Durch solche unilateralen Massnahmen oder Massnahmen unter sogenannten „Gleichgesinnten“ werden andere Staaten mit politischen, rechtlichen oder auch wirtschaftlichen Nachteilen belastet für ihr Abseitsstehen. Dies ist nicht neu.⁵⁴ Neu ist allerdings, dass sich die internationale Gemeinschaft im Bereich der *Common Concern of Humankind* erstaunlich tolerant zeigt in Bezug auf die Schwere der mit einem Abseitsstehen verbundenen Nachteilen, ohne darin eine Verletzung der Staatssouveränität zu erblicken.⁵⁵

⁴⁹ Art. 2 Pariser Abkommen.

⁵⁰ Siehe dazu *Bischof*, Das Pariser Klimaschutzabkommen, 2022.

⁵¹ Siehe dazu *Biermann/Kanie/Kim*, Current Opinion in Environmental Sustainability 2017, 26; *Viñuales*, in: Rajamani/Peel (Hrsg.), Oxford Handbook of International Environmental Law, 2. Aufl., 2021, 285.

⁵² Siehe dazu auch *Delmas-Marty*, European Journal of Risk Regulation 2020, 195.

⁵³ Siehe nachfolgend unter *Internationalisierung des Rechts*, 87 ff.

⁵⁴ Siehe z.B. aktuell in Bezug auf das Abseitsstehen China's in der Bekämpfung von Zwangsarbeit, *Kanat*, Brown Journal of World Affairs 2021, 221; vor wenigen Jahren in Bezug auf das Abseitsstehen Brasilien's in der Bekämpfung der illegalen Abholzung des Regenwalds, *Walt*, in: Foreign Policy, 5. August 2019; oder 2009 in Bezug auf das Abseitsstehen der Schweiz in der Bekämpfung der Steuerhinterziehung, *Lengwiler*, Die Volkswirtschaft 2019, 4.

⁵⁵ So kam der (späte) TRIPS waiver für COVID-19 Impfstoff per Konsens zustande, was auch mit den Folgen des potentiellen Abseitsstehens erklärt wird, siehe auch *Matthews/van Zimmeren/Minssen*, in: Frankel et al. (Hrsg.), Improving Intellectual Property, 2023, 61; die USA führten 2022 ein Importverbot auf alle Produkte aus der Provinz Xinjiang ein, als Sanktion gegen die Unterdrückung der muslimischen Minderheit der Uiguren durch China, was

Damit beschleunigt sich auf äusseren Druck hin die Internationalisierung des Rechts auch in Rechtsbereichen der *Common Concern of Humankind*, welche nicht unbedingt selbstgewählt sind oder Bestandteil sind von bestehenden internationalen Vereinbarungen.

3. Sicherheit

Ein recht ähnlicher Prozess lässt sich in der Internationalisierung im Bereich der Sicherheitspolitik beobachten: Bedrohungen des inneren und äusseren Friedens gehen von diversen Akteuren aus und haben unterschiedlichste Ursachen.⁵⁶ Dem wird das geltende – klassische – humanitäre Völkerrecht nur teilweise gerecht, so ist beispielsweise gerade im Bereich der digitalen Kriegsführung die technische Entwicklung der Rechtsentwicklung weit voraus.⁵⁷ Auch richtet sich das klassische humanitäre Völkerrecht grundsätzlich an Staaten als Rechtssubjekt, was beispielsweise im Umgang mit terroristischen Organisationen eine Reihe von Rechtsfragen aufwirft.⁵⁸

Gleichzeitig ist heute anerkannt, dass nicht nur ein bewaffneter Konflikt eine Bedrohung der Sicherheit darstellt, sondern auch eine Hungersnot, Hetze und Falschmeldungen in den sozialen Medien, Zerstörung der Infrastruktur, etc.⁵⁹ Weil die Gewährleistung der Sicherheit zu den primären Aufgaben des Staats zählt – der Staat daraus sogar teilweise seine Existenzberechtigung zieht –, stossen Massnahmen die der Sicherheit dienen in der internationalen Gemeinschaft auf vergleichsweise wenig Widerstand. Ein beeindruckendes Beispiel sind die Massnahmen zur Sicherheit im Flugverkehr, welche nach dem 11. September 2001 auf globaler Ebene eingeführt wurden, ohne dass wirklich erwiesen gewe-

kaum auf internationalen Widerstand stösst, siehe Uyghur Forced Labor Prevention Act, 3. Dezember 2021 und *Trebilcock/Poliwoda*, *Journal of World Trade* 2023, 317; die EU plant sowohl ein Importverbot auf Holz, welches potentiell aus illegaler Abholzung stammt (siehe Verordnung (EG) Nr. 2173/2005 des Rates vom 20. Dezember 2005 zur Einrichtung eines FLEGT-Genehmigungssystems für Holzeinfuhren und deren Revisionen), als auch eine Abgabe auf CO₂-Emissionen für ausgewählte importierte Produkte (Carbon Border Adjustment Measure, CBAM; siehe Europäische Kommission, Carbon Border Adjustment Mechanism: https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en (zuletzt besucht am 25. August 2025), was beides auf moderaten internationalen Widerstand stösst; schliesslich stösst auch die Gründung von „Klima-Clubs“ kaum auf internationalen Widerstand, siehe dazu insbesondere *Nordhaus*, *American Economic Review* 2015, 1339.

⁵⁶ Siehe dazu auch *Laubach et al.*, Die Rolle des Völkerrechts in einer globalisierten Welt, 2004; *von Tigerstrom*, *Human Security and International Law*, 2007.

⁵⁷ *Heintschel von Heinegg*, in: Schmidt-Radefeldt/Meissler (Hrsg.), *Automatisierung und Digitalisierung des Krieges*, 2012, 159; *Hofstetter*, *Der unsichtbare Krieg*, 2. Aufl., 2019.

⁵⁸ Siehe dazu *Guillaume*, *International & Comparative Law Quarterly* 2008, 537.

⁵⁹ Um nur einige zu nennen, siehe z. B. zur Rolle des Brotpreises in Revolutionen *Soffiantini*, *Global Food Security* 2020, 1; zur Rolle des Klimawandels in der nationalen Sicherheit *McElroy/Baker*, *Vermont Journal of Environmental Law* 2014, 727; zur Rolle von „Deep Fakes“ siehe *Chesney/Citron*, *California Law Review* 2019, 1753.

sen wäre, dass sie nötig und zielführend sind.⁶⁰ Ähnliches hat sich während der COVID-19 Pandemie wiederholt.⁶¹

Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit überschneiden sich selbstverständlich teilweise auch mit *Common Concern of Humankind*. Es ist daher nicht erstaunlich, dass die internationale Gemeinschaft im Bereich der Sicherheitspolitik gerne bereit ist, auch einschneidende Massnahmen zu tolerieren, welche Abseitsstehen in gemeinsamen Sicherheitsbestrebungen ahnden.⁶² Dadurch entsteht auch im Bereich der Sicherheitspolitik ein Druck zu Internationalisierung des Rechts – der sich gleichzeitig überschneidet mit der Tatsache, dass die nationalen Sicherheitsinteressen unter Umständen nur über internationale Kooperation geschützt werden können.

Die Grenzziehung zwischen internationalisiertem Recht und Recht rein nationalen Ursprungs verwischt folglich auch in sicherheitsrelevanten Rechtsbereichen.

III. Wirtschaftsvölkerrecht

In Bezug auf die Internationalisierung des Rechts kommt dem Wirtschaftsvölkerrecht eine Sonderstellung zu. Das Wirtschaftsvölkerrecht umfasst die multilateralen Abkommen der WTO,⁶³ die plurilateralen Abkommen der WTO,⁶⁴ alle Varianten von Freihandelsabkommen,⁶⁵ die Marktintegrationsabkommen der EU,⁶⁶ Doppelbesteuerungsabkommen,⁶⁷ sowie Investitionsschutzabkommen.⁶⁸

⁶⁰ Siehe an Stelle von Vielen *Molotch*, *Against Security*, 2014.

⁶¹ Siehe z. B. *Shirae et al.*, *Scientific Reports* 2022, 1709.

⁶² Ein aktuelles Beispiel dafür findet sich in der internationalen Reaktion auf die zögerliche Teilnahme der Schweiz an den Sanktionen gegen Russland in Reaktion auf den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine. Siehe z. B. *Allen*, in: *Swissinfo*, 24. Mai 2022.

⁶³ Siehe Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation (inkl. Anhänge), 1. Juli 1995, SR 0.632.20.

⁶⁴ Abkommen, welche im Rahmen der WTO verhandelt wurden, die aber nicht Teil des *single-undertaking* sind, deren Ratifikation also freiwillig ist. Diese umfassen die plurilateralen Abkommen über das Beschaffungswesen und über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen (siehe *WTO*, *Plurilaterals*: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm10_e.htm (zuletzt besucht am 25. August 2025)), sowie die *joint initiatives*, siehe *WTO*, *Joint Initiatives*: https://www.wto.org/english/tratop_e/jsi_e/jsi_e.htm (zuletzt besucht am 25. August 2025)).

⁶⁵ Darunter fallen alle Abkommen, welche den Handel zwischen den Mitgliedstaaten liberalisieren. Dazu zählen neben klassischen bilateralen, regionalen oder internationalen Freihandelsabkommen auch Zollunionen und Wirtschaftspartnerschaften.

⁶⁶ Dazu zählen der Europäische Wirtschaftsraum (EWR), die Bilateralen Abkommen Schweiz–EU, sowie die EU-Assoziierungsabkommen.

⁶⁷ Doppelbesteuerungsabkommen, siehe z. B. Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF, *Schweizerische Doppelbesteuerungsabkommen*, Stand 1. Januar 2023, Bern.

⁶⁸ Bilaterale Investitionsschutzabkommen, siehe z. B. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, *Übersicht der von der Schweiz abgeschlossenen Investitionsschutzabkommen*:

Ergänzt werden wirtschaftsvölkerrechtliche Verpflichtungen typischerweise über eine verbindliche Streitbeilegung, welche Wirtschaftssanktionen erlaubt, sollte eine festgestellte Verletzung des Wirtschaftsvölkerrechts nicht behoben werden.⁶⁹ Damit hebt sich das Wirtschaftsvölkerrecht deutlich vom Rest des Völkerrechts ab: Eine (grobe) Verletzung der wirtschaftsvölkerrechtlichen Verpflichtungen zieht in aller Regel Wirtschaftssanktionen nach sich, und ist nicht wie in anderen Bereichen des Völkerrechts auf politischen und öffentlichen Druck beschränkt.

Die Grundlage des Wirtschaftsvölkerrechts bildet das *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) von 1947.⁷⁰ Die darin enthaltenen Rechtsgrundsätze ziehen sich durch das gesamte Wirtschaftsvölkerrecht hindurch. Insbesondere das im GATT verankerte Meistbegünstigtenprinzip hat zur Reduktion der globalen Durchschnittszölle beigetragen und damit die globale Marktintegration wesentlich erleichtert.

Das GATT-Abkommen wurde 1947 innerhalb von nur 6 Monaten in Verhandlungen primär zwischen Grossbritannien und den USA abgeschlossen.⁷¹ Die Verhandlungen fokussierten auf das Festsetzen von Maximalzöllen und darauf, über gemeinsame Regeln sicherzustellen, dass gewährte Zollkonzessionen nicht über regulatorische Kniffe umgangen werden können.⁷²

„The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) was primordially a tariff bargain with concessions on tariff bindings reflected in the schedules of all contracting parties. Disciplines included in the GATT on the use of non-tariff measures [...] were meant to insure contracting parties against erosion of negotiated tariff concessions.“

Das GATT-Abkommen trat nur provisorisch in Kraft, da ursprünglich geplant war, dass es in die sich damals in Verhandlungen befindende *International Trade Organisation* (ITO) aufgenommen würde. Spätestens als die ITO-Verhandlungen 1950 schliesslich definitiv scheiterten, verlagerte sich der Fokus von multilateralen Verhandlungen über die Erleichterung von Handelsbeziehungen auf das GATT-Abkommen. Dieses wurde in der Folge – mehr aus Zufall als geplant – zur verfassungsähnlichen Rechtsgrundlage des Wirtschaftsvölkerrechts.⁷³

„The GATT ... was never intended to be the basis for the postwar trade order and was not even conceived of as an international organization. Thus, a large number of trade matters are neither discussed in, nor subject to regulation and supervision by, this peculiar and entirely accidental international institution.“

https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Internationale_Investitionen/Vertragspolitik_der_Schweiz/overview-of-bits.html (zuletzt besucht am 25. August 2025).

⁶⁹ Siehe z. B. *Petersmann*, JIEL 1999, 189.

⁷⁰ Siehe Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT), 30. Oktober 1947, SR 0.632.21.

⁷¹ Siehe z. B. *Winham*, International Journal 1990, 796 (798); *Gros Espiell*, Journal of World Trade Law 1971, 29.

⁷² *Hoekman/Mavroidis*, EJIL 2017, 387 (387).

⁷³ *Finlayson/Zacher*, International Organization 1981, 561 (562).

Das auf den ersten Blick primär mit zwischenstaatlichen Verpflichtungen befasste GATT-Abkommen entwickelte weitreichende Auswirkungen auf den nationalen Regulierungsspielraum. Bereits mit der Tokyo-Runde 1979 wurde das bestehende GATT-Abkommen um gemeinsame Regeln über nicht-tarifäre Handelshemmnisse ergänzt. Spätestens mit der Errichtung der WTO schliesslich umfassten die geltenden multilateralen Regeln des Wirtschaftsvölkerrechts alle Politikbereiche, welche sich potenziell auf den Handel auswirken könnten.

Dass es möglich war, derart einschneidende völkerrechtliche Abkommen mit einer derart grossen Zahl an Mitgliedstaaten abzuschliessen wird in Bezug auf das GATT-Abkommen damit in Verbindung gebracht, dass der wirtschaftliche Wiederaufbau nach dem 2. Weltkrieg höchste Priorität hatte und, dass das GATT-Abkommen zunächst als relativ beschränktes Zollabkommen wahrgenommen wurde.⁷⁴ Wegen des Erfolgs des GATT-Abkommens, der fortschreitenden Globalisierung der Wirtschaft sowie der damit verbundenen Förderung des Wohlstands, stand im Rahmen der Verhandlungen über die Errichtung der WTO ausser Frage, dass eine Vertiefung der Handelsbeziehungen auf globaler Ebene im Interesse aller ist.⁷⁵ Die Tatsache, dass es in der Uruguay-Runde tatsächlich gelang, sich in Verhandlungen mit 123 Staaten über multilaterale Regeln zu einigen, die mehr oder weniger alle Aspekte des damaligen Handels umfassten, wird auch mit dem Ende des Kalten Kriegs in Verbindung gebracht und mit der damit einhergehenden Aufbruchstimmung.⁷⁶ Sicherlich ist die Errichtung der WTO nicht ein historischer Zufall, wie dies das GATT-Abkommen 1947 noch war. Vielmehr herrschte zum Zeitpunkt der Errichtung der WTO 1995 international Konsens darüber, dass ein teilweiser Verzicht auf Souveränität im Rahmen des Wirtschaftsvölkerrechts im nationalen (Wirtschafts-) Interesse liegt.

Mit Ausnahme vielleicht des Abkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte an Geistigem Eigentum (*Trade-related Aspects of Intellectual Property*, TRIPS)⁷⁷ folgen sämtliche WTO-Abkommen weiterhin der regulatorischen Logik des GATT-Abkommens: Gemeinsame Wettbewerbsregeln im globalen Markt, Ausbau des Marktzugangs, sowie Abbau der staatlichen regulatorischen Intervention in Handelsbeziehungen. Das ursprüngliche GATT-Abkommen von 1947 wurde 1995 in die WTO aufgenommen und bildet weiterhin das Herzstück des Wirtschaftsvölkerrechts.⁷⁸ Damit findet die vom WTO-Recht anges-

⁷⁴ Siehe z. B. *Irwin*, *American Economic Review* 1995, 323.

⁷⁵ Siehe *Preeg*, *Traders in a Brave New World*, 1995, 1 ff.

⁷⁶ Siehe *Stiles*, *Global Governance* 1996, 119 (127).

⁷⁷ Dieses hat seinen Ursprung insbesondere in der Pariser Verbandsübereinkunft zum Schutze des gewerblichen Eigentums, revidiert in London am 2. Juni 1934 (SR 0.232.02), sowie in der Berner Übereinkunft zum Schutze von Werken der Literatur und Kunst, revidiert in Paris am 24. Juli 1971, SR 0.231.15. Siehe dazu auch *Cottier*, in: *Watal/Taubmann* (Hrsg.), *The Making of the TRIPS Agreement*, 2015, 79 (79).

⁷⁸ Siehe *Crowley*, *Economic Perspectives* 2003, 42 (44).

tossene Internationalisierung des Rechts auch über die „Nicht-Regulierung“ statt: Über die globalen Mindeststandards im Marktzugang sind dem nationalen Recht in Politikbereichen, welche den Handel betreffen, relativ enge Grenzen gesetzt.⁷⁹

Gleichzeitig wirkt sich das Wirtschaftsvölkerrecht auch auf die Rechtsetzung im Bereich der sog. flankierenden Massnahmen aus. Solche Massnahmen – vorwiegend im Bereich des Arbeitsmarkts⁸⁰ – dienen dazu, allfällige negative Auswirkungen der Handelsliberalisierung über nationale Massnahmen abzufedern. Sie sind überhaupt erst notwendig, wegen der weitgehenden Marktöffnung durch Verpflichtungen im Wirtschaftsvölkerrecht. Auch diese Massnahmen fallen somit in den Wirkungsbereich der Internationalisierung des Rechts.

1. Das Prinzip der Nichtdiskriminierung

In Bezug auf die Internationalisierung des Rechts über die „Nicht-Regulierung“ ist insbesondere das im Wirtschaftsvölkerrecht fest verankerte Prinzip der Nichtdiskriminierung zu erwähnen.⁸¹ Das Prinzip umfasst die Pflicht zur Meistbegünstigung (z.B. Art. I GATT) und zur Inländerbehandlung (z.B. Art. III GATT) von „gleichartigen“ Produkten und Dienstleistungen⁸².

In Bezug auf die Meistbegünstigung, bedeutet dies, dass jede zusätzliche Marktöffnung gegenüber einem anderen GATT/WTO Mitglied unverzüglich und bedingungslos auch allen anderen GATT/WTO Mitgliedern für „gleichartige“ Waren oder Dienstleistungen gewährt werden muss.⁸³

„Bei Zöllen und Belastungen aller Art, die anlässlich oder im Zusammenhang mit der Einfuhr [...] auferlegt werden, [...] werden alle Vorteile, Vergünstigungen, Vorrechte und Befreiungen, die eine Vertragspartei für eine Ware gewährt, [...] unverzüglich und bedingungslos für alle gleichartigen Waren gewährt, die aus den Gebieten der anderen Vertragsparteien stammen [...]“

In Bezug auf die Inländerbehandlung, verpflichten sich GATT/WTO Mitglieder zur Gleichbehandlung in der Besteuerung und in der Regulierung von Verkauf und Verwendung der ausländischen Waren und Dienstleistungen mit „gleichartigen“ inländischen Waren und Dienstleistungen⁸⁴:

⁷⁹ Siehe dazu auch *Reid*, Journal of World Trade 2010, 877.

⁸⁰ In der EU wird dies über den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung zugunsten entlassener Arbeitnehmer (EGF) erreicht, siehe VERORDNUNG (EU) 2021/691 des Europäischen Parlaments und des Rates, 28. April 2021, L 153/48; in den USA verfolgt das Trade Adjustment Assistance (TAA) Programm denselben Zweck, siehe Trade Adjustment Assistance Reauthorization Act of 2015 (TAARA 2015).

⁸¹ Siehe dazu auch *Cottier*, ZSR 2015, 325.

⁸² Zur Nichtdiskriminierung im Bereich des Dienstleistungshandels, siehe *Diebold*, Non-Discrimination in International Trade in Services, 2010.

⁸³ Art. I:1 GATT.

⁸⁴ Die Inländerbehandlung umfasst in Bezug auf die Besteuerung auch Produkte, welche

„Waren, die aus dem Gebiet einer Vertragspartei in das Gebiet einer anderen Vertragspartei eingeführt werden, dürfen weder direkt noch indirekt höheren inneren Abgaben oder sonstigen Belastungen unterworfen werden als gleichartige inländische Waren. Auch sonst darf eine Vertragspartei innere Abgaben und sonstige Belastungen auf eingeführte oder inländische Waren nicht in einer Weise anwenden [dass die inländische Erzeugung geschützt wird] [...]“⁸⁵

„Waren, die aus dem Gebiet einer Vertragspartei in das Gebiet einer anderen Vertragspartei eingeführt werden, dürfen hinsichtlich aller Gesetze, Verordnungen und sonstigen Vorschriften über den Verkauf, das Angebot, den Einkauf, die Beförderung, Verteilung oder Verwendung im Inland keine weniger günstige Behandlung erfahren als gleichartige Waren inländischen Ursprungs [...]“⁸⁶

Relevant für die Internationalisierung des Rechts ist insbesondere die im Nicht-diskriminierungsprinzip enthaltene Pflicht zur Gleichbehandlung von „gleichartigen“ Waren und Dienstleistungen. Nach der ständigen Rechtsprechung der GATT/WTO Streitbeilegungsinstitutionen orientiert sich die Beurteilung der „Gleichartigkeit“ von Waren und Dienstleistungen an folgenden Merkmalen: physikalische Eigenschaften, Verwendungszweck, Vorlieben und Gewohnheiten der Verbraucherinnen und Verbraucher, zolltarifliche Einreihung und Substituierbarkeit. Entsprechend stellen nicht-produktbezogene Prozess- und Produktionsmethoden (npr-PPMs) keine zulässige Grundlage dar für eine Ungleichbehandlung. Npr-PPMs befassen sich beispielsweise mit den Arbeitsbedingungen im Herkunftsland oder mit dem Umwelt- und Klimaschutz in der Produktion. Npr-PPMs wirken sich somit direkt auf die Produktion in den Herkunftsländern einer Ware oder Dienstleistung aus: Ohne die Einhaltung der entsprechenden Standards können Produkte nicht exportiert werden. Da npr-PPMs damit eindeutig eine protektionistische Wirkung auf den Handel haben, ist die extraterritoriale Anwendung von npr-PPMs bisher grundsätzlich durch das GATT/WTO-Recht untersagt.⁸⁷

Aufgrund der Verankerung des GATT/WTO-Rechts sowohl auf internationaler, wie auch auf nationaler Ebene haben die darin enthaltenen regulatorischen Anreize im Laufe der Zeit zu einem regulatorischen Chill-Effekt in Bezug auf npr-PPMs geführt: Jeder Staat, der in den npr-PPMs über den geltenden globalen Mindeststandard hinausgeht, riskiert, seine heimische Industrie einem Wettbewerbsnachteil auf dem Weltmarkt auszusetzen.⁸⁸ Damit erschwert das geltende Wirtschaftsvölkerrecht die Ergreifung beispielsweise von effektiven

im direkten Wettbewerb stehen und substituierbar sind, siehe *Japan-Alcoholic Beverages*, E.19.

⁸⁵ Art. III:2 GATT.

⁸⁶ Art. III:4 GATT.

⁸⁷ *Conrad*, Processes and Production Methods (PPMs) in WTO Law, 2011.

⁸⁸ Siehe z.B. *Maggio*, Environmental Policy, Non-Product Related Process and Production Methods and the Law of the World Trade Organization, 2017; *Meyer*, AJIL 2020, 637.

Common Concern of Humankind-bezogenen Massnahmen – oder erklärt sie für nicht vereinbar mit dem Wirtschaftsvölkerrecht.

Dieser regulatorische Mechanismus, der auf das GATT-Abkommen zurückgeht, bildet unter anderem die Rechtsgrundlage für die von Rodrik so heftig kritisierte „Hyperglobalisierung“: Eine Globalisierung auf Kosten der Regeneration des Planeten und auf Kosten der Gesundheit von Arbeitnehmenden in Entwicklungsländern.⁸⁹ Sie schafft einen Anreiz zur Verlagerung der Produktion in Länder in welchen die Produktionskosten tief sind – unter anderem aufgrund von geringen Auflagen in Bezug auf den Umwelt- und Klimaschutz und in Bezug auf Arbeitsbedingungen. Den WTO/GATT-Mitgliedstaaten ist es aufgrund der geltenden multilateralen Regeln nicht erlaubt, eine Verlagerung der Produktion ins Ausland zu stoppen. Der mit der Verlagerung der Produktion ins Ausland aus Kostengründen oft verbundene sog. *race-to-the-bottom* in npr-PPMs kann somit typischerweise nicht risikofrei auf dem Rechtsweg unterbunden werden.

Dies hat in den vergangenen Jahren zu einem massiven Vertrauensverlust in das Wirtschaftsvölkerrecht beigetragen, insbesondere in den Industriestaaten.⁹⁰ Gleichzeitig ist mit der Integration in den globalen Markt die Abhängigkeit vom Wirtschaftsvölkerrecht gestiegen. Eine Missachtung der geltenden GATT/WTO-Regeln war daher bis vor Kurzem kein wirtschaftspolitisch gangbarer Weg. Entsprechend wird beispielsweise über die Unternehmensverantwortung⁹¹ oder die Einführung von Zollpräferenzen für nachhaltig produzierte Güter in Freihandelsabkommen⁹² versucht, dem Phänomen des *race-to-the-bottom* in npr-PPMs Einhalt zu gebieten. Auch engagieren sich diverse WTO-Mitglieder für die Schaffung neuer internationaler Standards im Bereich der npr-PPMs: Besteht international Konsens über die Notwendigkeit eines bestimmten Standards im Bereich der npr-PPMs, kann dieser auch extraterritorial durchgesetzt werden.⁹³ Somit sind sämtliche Standards, welche Waren und

⁸⁹ Siehe Rodrik, *The Globalization Paradox*, 2011; Rodrik, *New Perspectives Quarterly* 2018, 25.

⁹⁰ Siehe Broz/Frieden/Weymouth, *International Organization* 2021, 464.

⁹¹ Siehe z.B. indirekter Gegenvorschlag zur Konzernverantwortungsinitiative, 6. und 7. Abschnitt, 32. Titel OR, 2. Januar 2022 (Schweiz); Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten, 16. Juli 2021 (Deutschland); Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre (Frankreich); Verordnung (EU) 2023/1115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2023 über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt und ihre Ausfuhr aus der Union sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 995/2010 (EU).

⁹² Siehe z.B. Art. 8.10 Abs. 2 lit. e Umfassendes Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und Indonesien, 16. Dezember 2018, SR. 0.632.314.271, i. V. m. Verordnung über die Einfuhr von nachhaltig produziertem Palmöl aus Indonesien zum Präferenz-Zollansatz, 18. August 2021, SR 632.324.27 (Schweiz).

⁹³ Siehe insbesondere *US-Shrimp*, E. 134.

Dienstleistungen, sowie deren Produktion betreffen, auf die eine oder andere Art „internationalisiert“.

Das Konzept der *Common Concern of Humankind* wird in der juristischen Literatur explizit als Mittel zur Überwindung dieser wohl kontraproduktiven Einschränkung der nationalen Regulierungsautonomie genannt,⁹⁴ da *Common Concern of Humankind*-bezogene Massnahmen wahrscheinlich unter die Allgemeinen Ausnahmen der WTO-Abkommen und Freihandelsabkommen fallen.⁹⁵ Allein die Tatsache, dass *Common Concern of Humankind*-motivierte Massnahmen unter die Allgemeinen Ausnahmen des WTO-Rechts fallen könnten, reicht jedoch bisher nicht aus, um den regulatorischen Chill-Effekt verbunden mit drohenden Wettbewerbsnachteilen zu überwinden.⁹⁶

2. Streitbeilegung und Sanktionen

Bei den Verhandlungen über das GATT 1947 waren sich die Mitglieder einig, dass gemeinsame Regeln und ein vergleichsweise wirksames Streitbeilegungsverfahren im besten Interesse aller sind – auch wenn die GATT-Regeln schon damals die nationale Regulierungsautonomie deutlich einschränkten. Dieses Bekenntnis zum Multilateralismus wurde mit der Gründung der WTO im Jahr 1995 bestätigt und erheblich ausgeweitet.⁹⁷

Das System war derart breit akzeptiert, dass die Einhaltung der internationalen Handelsregeln lange Zeit ausserordentlich hoch war.⁹⁸ Diese im Vergleich zu anderem Bereichen des Völkerrechts ausserordentlich konsequente Umsetzung der multilateralen Handelsregeln ist auch darauf zurückzuführen, dass sich die mit der Nichteinhaltung wirtschaftsvölkerrechtlicher Verpflichtungen verbundenen Wirtschaftssanktionen als effizientes Druckmittel herausgestellt haben: Insbesondere in kleineren und stark globalisierten Volkswirtschaften können sich Wirtschaftssanktionen rasch auf die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Industrien und somit auf den Arbeitsmarkt auswirken, was wiederum den innen-

⁹⁴ Strank, *Common Concern of Humankind im Völkerrecht*, 2019; Cottier/Nartova/Shingal, *Journal of World Trade* 2014, 1007. Siehe auch Haley, CIGI Papers No. 168 – April 2018.

⁹⁵ *EC–Seals; US–Tuna II*. Sieber–Gasser/Kalra/Vishwas Seth, *Indian Journal of International Economic Law* 2021; Strank, *Common Concern of Humankind im Völkerrecht*, 2019; Nakagawa, in: Lim/Mercurio (Hrsg.), *International Economic Law after the Global Crisis*, 2015, 188 (189f.).

⁹⁶ Vergleiche dazu Arato/Claussen/Heath, *AJIL* 2020, 627.

⁹⁷ Wilkinson, *Third World Quarterly* 2018, 418.

⁹⁸ Schroeder/Schonard, *RIW* 2001, 658; seit dessen Inkrafttreten 1995 wurden mehr als 551 Streitfälle von den WTO-Streitbeilegungsinstitutionen begutachtet. Siehe auch Singh Bhatia, „Unprecedented challenges“, WTO, 22. Juni 2018: https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/ab_22jun18_e.htm (zuletzt besucht am 25. August 2025); Fiorini et al., *GED Working Paper* 2019.

politischen Druck zur Einhaltung des Wirtschaftsvölkerrechts erhöht.⁹⁹ Entsprechend kann ein politischer Reflex in der Rechtsetzung beobachtet werden, im Zweifelsfall dem Wirtschaftsvölkerrecht den Vorzug zu gewähren.¹⁰⁰

Inzwischen legen grosse Volkswirtschaften wie die USA, China und zunehmend auch die EU die geltenden Regeln eher eigenwillig aus und sind nicht mehr vorbehaltlos gewillt die Rechtsprechung der WTO-Streitbeilegungsinstitutionen zu respektieren.¹⁰¹ Da sich die Natur des Welthandels grundlegend geändert hat (von Endprodukten zu Zwischenprodukten innerhalb globaler Wertschöpfungsketten) und die geltenden Regeln nicht mehr immer als ausreichend und/oder angemessen angesehen werden, werden Flexibilitäten und Unsicherheiten in Bezug auf die spezifische Auslegung der geltenden Bestimmungen im WTO-Recht ausgelotet.¹⁰²

Hinzu kommt, dass das Berufungsgremium (*Appellate Body*) im Rahmen des WTO-Streitbeilegungssystems seit Dezember 2019 nicht mehr funktionsfähig ist.¹⁰³ Seither werden die Entscheidungen der WTO-Panels (erste Instanz im Streitbeilegungsverfahren der WTO) nicht mehr rechtskräftig, es sei denn, beide Parteien stimmen dem Entscheid zu.¹⁰⁴ Damit ist der rechtliche Mechanismus, der die Einhaltung der multilateralen Handelsregeln auf dem Weltmarkt gewährleisten soll im Grunde genommen aufgehoben und die WTO ist nicht mehr vollumfänglich in der Lage, die Einhaltung der WTO-Mindesthandelsregeln auf dem Weltmarkt durchzusetzen.¹⁰⁵

Dies bedeutet aber nicht, dass aufgrund des Wirtschaftsvölkerrechts nun weniger Recht internationalisiert würde. Eher im Gegenteil steigt der Druck auf die Mitgliedstaaten der WTO, ihr Recht demjenigen der grossen Volkswirtschaften anzupassen. Somit findet im Wirtschaftsvölkerrecht ein ähnlicher Internationalisierungsprozess statt, wie in der Schweiz in Bezug auf EU-Recht: Über den sog. „autonomen Nachvollzug“ wird vordergründig souverän und eigenständig das nationale Recht an das des primären Absatzmarkts angepasst,

⁹⁹ Siehe dazu *Sieber-Gasser*, SRIEL 2020, 205.

¹⁰⁰ Siehe dazu nachfolgend unter *Internationalisierung des Rechts in der Schweiz*, Volksinitiativen, welche gegen das Wirtschaftsvölkerrecht verstossen und abgelehnt wurden, sowie Volksinitiativen, welche gegen das Wirtschaftsvölkerrecht verstossen, angenommen wurden, aber nicht (vollständig) umgesetzt, 120 ff.

¹⁰¹ Siehe dazu *Amirfar/Singh*, Harvard International Law Journal 2018, 443; *Auerback*, Real-World Economics Review 2017, 54.

¹⁰² Siehe dazu *Shaffer/Elsig/Puig*, Law and Contemporary Problems 2016, 237; *Narlikar*, in: Soobramanien/Vickers/Enos-Edu (Hrsg.), WTO Reform, 2019, 21; aber auch *Shaffer*, EJIL 2012, 669; *Montanaro/Violi*, JIEL 2020, 299.

¹⁰³ Siehe zu den Gründen *Payosova/Hufbauer/Schott*, PIIE Policy Brief 18-5, 2018; *Lehne*, Crisis at the WTO, 2019.

¹⁰⁴ Art. 16 Abs. 4 DSU.

¹⁰⁵ *Pauwelyn*, EJIL 2017, 1119 (1121 f.); *Sieber-Gasser*, SSRN 2020: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3692352 (zuletzt besucht am 25. August 2025).

um Rechtskonflikte zu vermeiden und insbesondere um den bestehenden Marktzugang zu schützen.¹⁰⁶

Gerade weil über die offiziellen Verhandlungsrunden der WTO in fast 30 Jahren keine substantiellen Ergebnisse mehr erzielt werden konnten in Bezug auf die Modernisierung der WTO-Abkommen und in Bezug auf die Ausdehnung der multilateralen Handelsregeln auf neue, moderne Aspekte des internationalen Handels,¹⁰⁷ liegen verschiedene Rechtsetzungsvorhaben brach.¹⁰⁸ Diese werden nun von den grossen Volkswirtschaften, wie der EU und den USA rasch unilateral, bilateral oder auch regional – in Abweichung der dafür auf multilateraler Ebene vorgesehenen Rechtsetzungsverfahren – gelöst, was sich aus den obengenannten Gründen auch auf Rechtsetzungsverfahren in aussenstehenden Staaten auswirkt.¹⁰⁹

3. Freihandelsabkommen

Ein Weg, der typischerweise für die Modernisierung der Handelsregeln genutzt wird, sind Freihandelsabkommen.¹¹⁰ Diese waren ursprünglich primär mit zwischenstaatlichen Verpflichtungen in Bezug auf den gegenseitigen Marktzugang befasst. Über die Umstrukturierung des globalen Handels weg von Endprodukten hin zu Teil- und Zwischenprodukten, welche innerhalb von globalen Wertschöpfungsketten gehandelt werden, haben sich auch Struktur und Inhalt von Freihandelsabkommen gewandelt.¹¹¹

Moderne Freihandelsabkommen umfassen neben den typischen WTO-basierten Kapiteln über den Güter- und den Dienstleistungshandel, sowie über die technischen, sanitären und phytosanitären Handelshemmnisse, auch Kapitel über Investitionen, Arbeitsmigration, Menschenrechte und Arbeitsbedingungen, Umwelt- und Klimaschutz, geistiges Eigentum, Datenschutz, E-Commerce und Energie. Handelshemmnisse in diesen, nicht von den WTO-Abkom-

¹⁰⁶ Beispiele für autonomen Rechtsnachvollzug oder Rechtsangleichung auf globaler Ebene finden sich etwa im Rahmen des Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (IPEF), des EU-US Global Arrangement on Sustainable Steel and Aluminium, oder bei der Schaffung oder Umsetzung von Emissionshandelssystemen.

¹⁰⁷ Siehe auch *Hoekman/Sabel*, Global Policy 2021, 49.

¹⁰⁸ So beispielsweise die Modernisierung der Regeln über den Dienstleistungshandel, sowie die Einführung von Regeln über E-Commerce und über handelsbezogene Massnahmen zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt.

¹⁰⁹ Siehe auch *Hoekman/Mavroidis/Nelson*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSC 67, 2022; *Venzke/Vidigal*, Netherlands Yearbook of International Law 2020, 187; *Mbengue/Cima*, AJIL Unbound 2022, 219; *Ahmad*, WTO Law and Trade Policy Reform for Low-Carbon Technology Diffusion, 2021, 240ff.

¹¹⁰ Siehe dazu auch *Cottier/Sieber-Gasser/Wermelinger*, in: *Elsig/Dür* (Hrsg.), Trade Cooperation, 2015, 465.

¹¹¹ Siehe dazu *Sieber-Gasser*, *sui generis* 2015, 1.

men erfassten, Rechtsbereichen sind typischerweise regulatorischer Natur.¹¹² Entsprechend wirkt sich eine Reduktion der Handelshemmnisse in diesen Rechtsbereichen unmittelbar auf das nationale Recht aus: Freihandelsabkommen verfolgen diesbezüglich auch typischerweise das Ziel, über gemeinsame Regeln neue, internationale Standards zu schaffen, die auch für aussenstehende Staaten Geltung erlangen.

Im Bereich der handelsbezogenen Kapitel – z. B. unter dem Titel nachhaltige Entwicklung – werden typischerweise eine Reihe von relevanten internationalen Abkommen in das Freihandelsabkommen aufgenommen. Deren Ratifikation und/oder Implementierung ist teilweise der Streitbeilegung unterstellt¹¹³ oder stellt eine *conditio sine qua non* für den Abschluss des Freihandelsabkommens dar¹¹⁴, was bedeutet, dass das Missachten von Verpflichtungen, welche sich aus den genannten internationalen Abkommen ableiten, unter Umständen Wirtschaftssanktionen nach sich zieht. Über diesen regulatorischen Mechanismus werden über den Umweg von Freihandelsabkommen beispielsweise die Abkommen der *International Labour Organisation* (ILO) auf dem Rechtsweg durchsetzbar. Damit leisten moderne Freihandelsabkommen einen wesentlichen Beitrag zur Internationalisierung des Rechts in handelsbezogenen Rechtsbereichen.

Des Weiteren verfügen moderne Freihandelsabkommen typischerweise über *non-derogation* Klauseln im Bereich der handelsbezogenen Massnahmen: Sie verpflichten beispielsweise die Mitgliedstaaten in einem Freihandelsabkommen, den bestehenden Rechtsschutz im Bereich der Arbeitsbedingungen und des Umwelt- und Klimaschutzes zum Zeitpunkt der Verhandlungen künftig nicht zu lockern.¹¹⁵ Eine etwas schärfere Variante der *non-derogation* Klausel findet sich ebenfalls häufig in Freihandelsabkommen: Die *ratchet* Klausel. Diese verpflichtet die Mitgliedstaaten in einem Freihandelsabkommen, künftige Marktöffnungen nicht wieder rückgängig zu machen. Die *ratchet* Klausel zwingt die Mitgliedstaaten eines Freihandelsabkommens folglich dazu, Rechtsetzung

¹¹² Sieber-Gasser, Jusletter 9. November 2015.

¹¹³ So z. B. ausgewählte ILO-Konventionen in CAFTA-DR, dem Freihandelsabkommen zwischen den USA, der Dominikanischen Republik und Zentralamerika (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua) vom 5. August 2004. Siehe auch Corvaglia, World Trade Review 2021, 648. Ähnlich auch die Verpflichtung von Südkorea zur vollständigen Implementierung der ILO-Kernarbeitsnormen im Freihandelsabkommen mit der EU (Art. 13.4). Siehe auch Garcia, Politics and Governance 2022, 58.

¹¹⁴ Vietnam hat vor der Ratifizierung des Freihandelsabkommens mit der EU die ILO-Konvention Nr. 98 über Kollektivverhandlungen ratifiziert, sowie ein überarbeitetes Arbeitsgesetz verabschiedet. Vietnam musste dies tun, da die ILO-Konvention Nr. 98 in das Freihandelsabkommen EU-Vietnam aufgenommen wurde. Siehe dazu auch Marslev/Staritz, Review of International Political Economy 2022, 1.

¹¹⁵ Siehe dazu auch Marin Duran, Faculty of Laws University College London Law Research Paper No. 03/2023, 2023; Mitchell/Munro, International & Comparative Law Quarterly 2023, 35.

künftig nur in einer von der *ratchet* Klausel normativ vorgesehenen Richtung vorzunehmen.¹¹⁶ Sie wird vorwiegend im Bereich des Dienstleistungshandels angewendet, kann theoretisch aber beispielsweise auch auf Verschärfungen im Umwelt- und Klimaschutz angewendet werden.

Schliesslich verfügen moderne Freihandelsabkommen auch häufig die Verpflichtung zur tatsächlichen Durchsetzung des nationalen Rechts (*effective enforcement of domestic laws*).¹¹⁷ Solche Bestimmungen stehen meistens im Kontext von Arbeitnehmerschutz, Umwelt- sowie Klimaschutz. Sie dienen einerseits dazu, sicherzustellen, dass sich Handelsliberalisierung nicht oder möglichst wenig negativ auf handelsbezogene Rechtsbereiche auswirkt, und andererseits gewährleisten sie ein sog. *level playing field* zwischen den Unternehmen der Mitgliedstaaten des Freihandelsabkommens in Bezug auf npr-PPM.¹¹⁸ Die Verpflichtung zur tatsächlichen Durchsetzung des nationalen Rechts ist teilweise von der Streitbeilegung in Freihandelsabkommen erfasst. Dies bedeutet, dass die Versäumnis, geltendes nationales Recht durchzusetzen, unter Umständen mit Wirtschaftssanktionen geahndet werden kann. Da das betreffende „nationale Recht“ in weiten Teilen internationalisiertem Recht entspricht – der Umsetzung von ILO-Konventionen oder Verpflichtungen aus dem Umweltvölkerrecht – dienen die entsprechenden Pflichten in Freihandelsabkommen primär der Durchsetzung von völkerrechtlichen Verpflichtungen und damit explizit der Internationalisierung des Rechts.

4. Investitionsschutzabkommen

Investitionsschutzabkommen dienen dazu, ausländische Direktinvestitionen über spezifische, den Gaststaat und die Investoren betreffende Regeln, sowie den Zugang zur Investor-Staat-Schiedsgerichtsbarkeit rechtlich abzusichern. Der darin gewährte Schutz unter anderem vor regulativen Enteignungen geht häufig über den im nationalen Recht gewährten Schutz von Investitionen hinaus.¹¹⁹ Auch ist der Zugang zur Investor-Staat-Schiedsgerichtsbarkeit auf ausländische Direktinvestitionen beschränkt und steht somit inländischen Investorinnen und Investoren nicht zur Verfügung.¹²⁰ Investitionsschutzabkommen leisten somit bestenfalls einen Beitrag zur Steigerung der ausländischen Direktinvestitionen.

¹¹⁶ Siehe dazu *Ciuriak/Dadkhah/Lysenko*, World Trade Review 2020, 365.

¹¹⁷ Siehe dazu auch *Jinnah/Morin*, Greening Through Trade, 2020.

¹¹⁸ Siehe zur Wirkung dieser Klauseln auch *Brandt/Blümle/Morin*, Global Environmental Politics 2019, 14.

¹¹⁹ Krajewski sieht darin gar einen Widerspruch mit nationalem Verfassungsrecht, siehe *Krajewski*, Juridikum 2013, 348.

¹²⁰ Dies führt zu einer Besserstellung von ausländischen Direktinvestitionen gegenüber inländischen Investitionen.

Auch Investitionsschutzabkommen haben einen regulatorischen Chill-Effekt. Allerdings ist dieser nicht mit Wirtschaftssanktionen verbunden, oder mit anderen zwischenstaatlichen Verpflichtungen, sondern mit der Pflicht, einen ausländischen Investor oder eine ausländische Investorin für einen aufgrund von neuem nationalen Recht entgangenen Gewinn zu entschädigen.

Das Ausmass des mit den Entschädigungen an Investorinnen und Investoren verbundenen regulatorischen Chill-Effekts ist umstritten.¹²¹ In Entwicklungsländern dürfte er tendenziell grösser sein als in Industrieländern, rein von der wirtschaftlichen Kapazität der betreffenden Staaten her. Politisch jedoch spielt die Tatsache, dass je nach Rechtsetzung allenfalls Zahlungen an private ausländische Investorinnen und Investoren fällig werden, auch in Industrieländern eine wesentliche Rolle.

Ein jüngeres Beispiel dafür ist der Ausstieg aus der Atomenergie in Deutschland. Im Nachgang zur Nuklearkatastrophe von Fukushima entschied der Deutsche Bundestag 2011 den Ausstieg aus der Atomenergie. Dieser Entscheid wurde damals von fast 90 % der Bevölkerung unterstützt.¹²² Vattenfall, ein schwedisches Energieunternehmen mit Investitionen in zwei deutschen Atomkraftwerken, führte gegen diesen Entscheid sowohl Verfassungsbeschwerde als auch Beschwerde im Rahmen der Europäischen Energie-Charta. Die Europäische Energie-Charta enthält unter anderem den für Investitionsschutzabkommen typischen Schutz von ausländischen Investitionen vor sog. „*de facto* Enteignung“. ¹²³ Streitigkeiten betreffend ausländische Direktinvestitionen finden über Investitionsschutzabkommen typischerweise Zugang zur Investor-Staat-Schiedsgerichtsbarkeit und werden somit nicht über die nationalen Gerichtsinstanzen gelöst. Dies bringt mutmasslich Vorteile zugunsten der ausländischen Direktinvestitionen mit sich, so schreibt Reinhardt beispielsweise:¹²⁴

„Die überwiegende Zahl der Verfahren führt zu einer Entscheidung zulasten der Staaten (im Jahr 2013 wurden bisher 70 % der veröffentlichten Schiedssprüche zugunsten der Investoren entschieden). Es ist davon auszugehen, dass ein weit grösserer Teil der Konflikte zwischen Investoren und Staaten unter dem Druck eines drohenden Schiedsverfahrens bereits vor der Anrufung eines Schiedsgerichtes zu einer Einigkeit kommen und dass der drohende Schatten des „Investor State Dispute“ [...] zu einem „Regulatory Chill“ führt.“

¹²¹ Siehe dazu skeptisch in Bezug auf das Ausmass des regulatorischen „Chill-Effekts“ *Berge/Berger*, *Journal of International Dispute Settlement* 2021, 1; und in Kritik an der Skepsis gegenüber dem regulatorischen „Chill-Effekt“ siehe z. B. *Sachs/Johnson/Merrill*, *La Revue des Juristes de Sciences Po* 2020, 90.

¹²² *Glaser*, *Bulletin of the Atomic Scientists* 2012, 10.

¹²³ Gemäss Art. 3 Europäische Energie-Charta. Von *de facto* oder regulativen Enteignungen wird dann gesprochen, wenn Änderungen im anwendbaren Recht der Enteignung gleichkommen. In einem solchen Fall kann zum Verlust für ausländische Direktinvestitionen auch der zu erwartende zukünftige Gewinn dazugerechnet werden.

¹²⁴ *Reinhardt*, *Kritische Justiz* 2014, 86 (86f.).

Dies wollte sich mutmasslich auch Vattenfall zunutze machen und forderte im Rahmen des auf der Europäischen Energie-Charta beruhenden ICSID-Schiedsgerichtsverfahrens¹²⁵ 4,7 Milliarden Euro Entschädigung für den Verlust (inkl. entgangenen zukünftigen Gewinn) auf Direktinvestitionen in deutsche Atomkraftwerke aufgrund des deutschen Atomausstiegs.¹²⁶ Das Schiedsverfahren wurde 2012 eröffnet und am 21. November 2021 einvernehmlich beendet. Die einvernehmliche Beendigung des Verfahrens ohne Schiedsspruch steht im Zusammenhang mit einer Gesamteinigung zwischen Energieversorgungsunternehmen und Deutschland über strittige Rechtsfragen im beschleunigten Atomausstieg.¹²⁷ Teil der Gesamteinigung ist die Entschädigung für den durch den deutschen Atomausstieg verursachten Verlust von Vattenfall im Umfang von 1,425 Milliarden Euro.¹²⁸

Die Klage Vattenfall's gegen Deutschland – und die relative Wahrscheinlichkeit eines Erfolgs – hat für Wut und Unverständnis gesorgt in der deutschen Bevölkerung und darüber hinaus in der ganzen EU. Parallel dazu und von Deutschland angeregt, fanden im Nachgang zum deutschen Entscheid über den Atomausstieg und die Eröffnung des ICSID Schiedsgerichtsverfahren durch Vattenfall Verhandlungen über die Modernisierung der Investitionsschutzabkommen der EU statt. Insbesondere das fehlende „right to regulate“ (Flexibilität zugunsten staatlicher Regulierung) wurde als nicht mehr zeitgemäss erachtet.¹²⁹ Daneben entschied der EuGH 2018 im Entscheid *Achmea*,¹³⁰ dass ein Schiedsgericht nicht befugt sei, EU-Recht auszulegen und somit ein Schiedsspruch basierend auf der Europäischen Energie-Charta über Enteignung und allfällige Entschädigung, potenziell nicht durchsetzbar ist.¹³¹

Generell befindet sich das internationale Investitionsschutzrecht gegenwärtig im Umbruch. Bestehende Investitionsschutzabkommen werden neu verhandelt,¹³² es wird nach einem besseren Gleichgewicht zwischen Investitionsschutz,

¹²⁵ International Center for the Settlement of Investment Disputes (ICSID) in Washington. ICSID bietet einen organisatorisch-institutionellen und verfahrensrechtlichen Rahmen für Investor-Staat-Streitbeilegung, ist aber selber kein Schiedsgericht.

¹²⁶ Siehe *Vattenfall AB and others v. Federal Republic of Germany* (ICSID Case No. ARB/12/12).

¹²⁷ Siehe dazu *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*, Konventionelle Energieträger, Schiedsverfahren Vattenfall AB et al. gegen Bundesrepublik Deutschland (ICSID Fall Nr. ARB/12/12): <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/vattenfall-gegen-bundesrepublik-deutschland.html> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

¹²⁸ Siehe dazu *Redaktion Beck-Aktuell*, in: Beck-Aktuell Heute Im Recht, 3. November 2021.

¹²⁹ Siehe dazu auch *de Witte*, *Nordic Journal of International Law* 2019, 65.

¹³⁰ Slowakische Republik v. *Achmea BV*, C-284/16, EU:C:2018:158 (*Achmea*).

¹³¹ Zu den Auswirkungen auch auf den Streit zwischen Vattenfall und Deutschland, siehe *Damjanovic/Quirico*, *Columbia Journal of European Law* 2019, 102.

¹³² Siehe *Haftel/Thompson*, *The Review of International Organisations* 2018, 25. Wichtig auch *Meyer/Park*, *JIEL* 2018, 655.

staatlicher Regulierung und nationalem Verfassungsrecht gestrebt,¹³³ und internationale Bemühungen sind im Gange für die Errichtung eines institutionalisierten zweistufigen internationalen Schiedsverfahrens in der Investor-Staat-Streitbeilegung.¹³⁴ Inwiefern sich modernisierte Investitionsschutzabkommen anders auf die Internationalisierung des Rechts auswirken, als die klassischen Investitionsschutzabkommen, ist gegenwärtig noch unklar. Offensichtlich aber bestehen weltweit Vorbehalte gegenüber den klassischen Investitionsschutzabkommen, vordergründig auch wegen ihrer Auswirkungen auf die Internationalisierung des Rechts.

5. Internationalisierung über „Quasi-Zwang“

Neu im geltenden Wirtschaftsvölkerrecht zu berücksichtigen sind international koordinierte und nicht koordinierte unilaterale Massnahmen, welche einen erheblichen politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Druck auf abseitsstehende Staaten entfalten. Sie wirken sich auf die Internationalisierung des Rechts in einer Weise aus, dass abseitsstehende Staaten im Rahmen ihrer eigenen Rechtsetzung unilaterale Massnahmen anderer Staaten übernehmen. Der Anstoss zu entsprechenden nationalen Massnahmen kommt dabei noch direkter als beim „autonomen Nachvollzug“ von aussen: Wegen den unerwünschten Rechtsfolgen unilateraler Massnahmen anderer Staaten, sehen sich Staaten gezwungen, die entsprechenden unilateralen Massnahmen mitzutragen. Dieser neue Weg – über internationale Koordination von unilateralen Massnahmen globale Rechtsdurchsetzung zu erreichen – wird insbesondere toleriert, wenn er im Interesse der *Common Concern of Humankind* steht und der Überwindung eines global als stossend empfundenen Problems des kollektiven Handelns dient (*collective action problem*).

Ein Beispiel dafür stellt die OECD-Mindeststeuer dar.¹³⁵ Sie bezweckt, ein anerkanntes Problem des kollektiven Handelns – die Beschränkung des globalen Steuerwettbewerbs auf ein wirtschaftlich „gesundes“ Mass – zu überwinden.¹³⁶ Der damit verbundene regulatorische Mechanismus führt dazu, dass abseitsstehende Staaten weniger Steuern von internationalen Konzernen einfordern können als Staaten, die sich an der OECD-Mindeststeuer von 15 % beteiligen: Internationale Konzerne, welche von der OECD-Mindeststeuer erfasst sind (international tätige Unternehmensgruppen mit einem Jahresumsatz von

¹³³ Siehe dazu *Krajewski*, Juridikum 2013, 348.

¹³⁴ Opinion 1/17, ECLI:EU:C:2019:341; *Bungenberg/Reinisch*, From Bilateral Arbitral Tribunals and Investment Courts to a Multilateral Investment Court, 2. Aufl., 2020, 197 ff.

¹³⁵ Basierend auf der Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting (BEPS MLI), in Kraft seit 1. Juli 2018.

¹³⁶ Siehe auch *Cohen*, IILJ Working Paper 2018/6, 2018; *Waerzeggers/Hillier/Aw*, in: de Mooij/Klemm/Perry (Hrsg.), Corporate Income Taxes Under Pressure, 2021, 341.

mindestens 750 Millionen Euro, mit einer Gewinnmarge von 10 % sowie physischer Präsenz in verschiedenen Ländern) können neu auch in den Quellenländern besteuert werden, sofern sie der Ansässigkeitsstaat nicht zu mind. 15 % besteuert.¹³⁷ Dieses Vorgehen wird 2023 von knapp 140 Ländern mit der Unterzeichnung der zugrundeliegenden Konvention unterstützt.

In der Folge können Staaten zwar weiterhin selbst wählen, ob sie die ansässigen internationalen Konzerne mit mind. 15 % besteuern oder nicht. Tun sie dies nicht, werden ansässige internationale Konzerne einfach in deren Quellenländer bis auf 15 % besteuert. Das heisst, wer sich nicht an der OECD-Mindeststeuer beteiligt, verzichtet freiwillig auf Steuereinnahmen. Daraus entsteht eine Art „Quasi-Zwang“: Obwohl keine Verpflichtung besteht, erscheint ein Abseitsstehen unvernünftig und kommt primär anderen Staaten – den Quellenländern – zugute.¹³⁸

Ein anderes Beispiel für Internationalisierung des Rechts über „Quasi-Zwang“ ist der *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM) der EU. Diese Abgaben, welche künftig auf CO₂-intensive, importierte Güter wie Zement, Eisen, Stahl, Aluminium oder Dünger erhoben werden, dienen dazu, sog. *carbon leakage* zu unterbinden: Die EU will verhindern, dass EU-ansässige Unternehmen besonders CO₂-intensive Produktionsschritte in Länder verlegen, welche nicht über ehrgeizige Klimaziele verfügen – oder, dass CO₂-intensive Güter einfach importiert werden.¹³⁹ Beides würde zu einer Umgehung der EU-Klimamassnahmen führen und deren Nutzen bis zu einem gewissen Grad einschränken. Über Abgaben auf direkte und indirekte CO₂-Emissionen von importierten Gütern, für welche im Herkunftsland noch keine Abgaben erhoben worden sind, stellt die EU einerseits ein *level-playing field* gegenüber EU-Gütern her, und reduziert damit andererseits den finanziellen Anreiz, EU-Klimamassnahmen über die Verlagerung der Produktion ins Ausland, oder über den Import aus dem Ausland, zu umgehen.¹⁴⁰

Auch hier wirkt in der Folge ein ähnlicher regulatorischer Mechanismus wie bei der OECD-Mindeststeuer: Staaten, die folglich keine Abgaben erheben auf direkte und indirekte CO₂-Emissionen, bewahren die ansässigen Unternehmen nicht davor, beim Export in die EU dennoch Abgaben leisten zu müssen. Es bleibt folglich Nicht-EU Staaten völlig freigestellt, ob sie sich an Klimamassnahmen beteiligen, welche unter anderem über Abgaben auf direkte und indirekte CO₂-Emissionen Anreize für Klimaneutralität schaffen. Tun sie dies nicht, nützt dies insbesondere der EU, welche in der Folge beim Import von

¹³⁷ Siehe *OECD*, Inclusive Framework on BEPS, 2023.

¹³⁸ Siehe dazu auch *Hongler*, GlobTaxGov Blog, 12. November 2021.

¹³⁹ Siehe zum Begriff „carbon leakage“ *Sato/Burke*, LSE Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, Commentary, 21. Dezember 2021.

¹⁴⁰ Zur umstrittenen Vereinbarkeit mit dem WTO-Recht, siehe *Pirlot*, Journal of Environmental Law 2021, 1.

entsprechenden Gütern aus dem Ausland höhere Abgaben erheben kann. Ein Absichtsstehen scheint damit, insbesondere in denjenigen Ländern, für welche die EU den primären Absatzmarkt darstellt, unvernünftig und kommt der EU zugute.

Diese Entwicklung ist 2024 noch recht neu und es ist noch offen, in welchem Umfang sich der neu entdeckte regulatorische Mechanismus, welcher ein Absichtsstehen als (wirtschaftlich) unvernünftig erscheinen lässt, auf die tatsächliche Internationalisierung des Rechts über koordinierte unilaterale Massnahmen auswirkt.

IV. Sonderfall Europäische Integration

In Europa – aber teilweise auch darüber hinaus, beispielsweise in denjenigen Ländern, welche wirtschaftlich eng mit der EU verbunden sind¹⁴¹ – trägt insbesondere die EU wesentlich zur Internationalisierung des Rechts bei. Dabei schafft die europäische „Rechtsunion“, wie die EU auch genannt wird, Recht, welches weder Völkerrecht noch nationales Recht ist:¹⁴²

„Primary EU norms derive from international treaty law, but secondary norms, such as regulations and directives, cannot be classified under international law. Furthermore, if it falls under the principle of direct effect as defined and applied by the Court of Justice of the European Union (CJEU), EU treaty law treats even private persons as legal subjects, thus departing from the premises of international law. Ever since the 1960s, the ECJ has characterised EC law as an independent legal order, distinct both from the municipal legal orders of Member States and from international law.“

Folglich verfügt die Rechtsordnung der Mitgliedstaaten der EU heute über nationales Recht, über EU-Recht und über Völkerrecht. Die Auswirkungen auf die Staatssouveränität und das Verhältnis zwischen EU-Recht und insbesondere nationalem Verfassungsrecht in den EU-Mitgliedstaaten ist seit den Ursprüngen der europäischen Rechtsintegration Gegenstand rechtswissenschaftlicher und politikwissenschaftlicher Literatur.¹⁴³ Mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU im Rahmen des sog. „Brexit“ wurde zudem überaus deutlich, wie tiefgreifend die EU-Mitgliedschaft die nationale Rechtsordnung prägt.¹⁴⁴ Es bleibt gegenwärtig unklar, inwiefern sich das Vereinigte Königreich

¹⁴¹ Siehe dazu *Bradford*, *The Brussels Effect*, 2020.

¹⁴² *Tuori*, in: *Maduro/Tuori/Sankari* (Hrsg.), *Transnational Law*, 2014, 11 (20).

¹⁴³ Siehe z.B. *Bellamy/Castiglione*, *Law and Philosophy* 1997, 421; *Eckes*, *Irish Journal of European Law* 2015, 33; *Jacobs*, *The Sovereignty of Law*, 2007; *Armstrong*, *European Law Review* 2020, 207; *Verellen*, in: *Barbou des Places* (Hrsg.), *Questioning European (Union) Sovereignty*, 2020, 307.

¹⁴⁴ Siehe z.B. *Willems/Koekkoek*, *Hague Yearbook of International Law* 2015, 189; *Cygan*, *ERA Forum* 2020, 509; *Armstrong*, *European Law Review* 2020, 207.

tatsächlich von der EU-Rechtsordnung emanzipieren wird und „europäisiertes“ mit nationalem Recht ersetzt.¹⁴⁵

Dies erstaunt wenig, gegeben, dass auch europäische Staaten, die nicht Mitglied der EU sind, ihre nationalen Rechtsordnungen weitgehend der EU-Rechtsentwicklung anpassen. Diese Rechtsanpassung kann einerseits auf bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen mit der EU basieren – Bilaterale Abkommen der Schweiz mit der EU, Mitgliedschaft im EWR, Assoziierungsabkommen mit der EU – oder sich rein deshalb anbieten, weil damit potenzielle Rechtskonflikte vermieden werden können mit dem wichtigsten und grössten politischen und wirtschaftlichen Partner in Europa.

1. Europäisierung des Rechts allgemein

Es lassen sich bei der „europäisierten“ Internationalisierung des Rechts in Nicht-EU-Mitgliedstaaten grob drei Politikbereiche ausmachen, welche besonders geprägt sind vom „autonomen Nachvollzug“ von EU-Recht: Handel, Migration und Sicherheit. Rechtsanpassung im Bereich des Handels kommt daher, dass für alle Nachbarländer der EU der Zugang zum EU-Binnenmarkt wirtschaftlich von zentraler Bedeutung ist. Daraus ergibt sich die logische Konsequenz, dass wo möglich auch unilateral Handelshemmnisse in den Wirtschaftsbeziehungen mit der EU abgebaut werden. Die Schweiz geht beispielsweise so weit, dass sie unilateral und nicht-reziprok das *Cassis de Dijon* Prinzip¹⁴⁶ auf Güter aus der EU und aus dem EWR anwendet. Sie importiert damit zusammen mit den Gütern auch unilateral die technischen Vorschriften und Normen der EU. Von der EU abweichende Schweiz-spezifische technische Vorschriften und Normen erscheinen demzufolge im Grundsatz wenig vernünftig.¹⁴⁷

Im Bereich der Migration entsteht der Anreiz zur Europäisierung insbesondere daraus, dass es den EU-Mitgliedstaaten gelungen ist, sich auf eine gemeinsame Asylpolitik zu einigen und damit auch – idealerweise¹⁴⁸ – darauf, die Aufnahme von Schutzsuchenden solidarisch untereinander aufzuteilen. Dem der EU-Asylpolitik zugrundeliegenden Dublin Abkommen¹⁴⁹ gehören neben allen

¹⁴⁵ An Stelle Vieler *Gamble*, Journal of European Public Policy 2018, 1215.

¹⁴⁶ Staatssekretariat für Wirtschaft *SECO*, Cassis de Dijon Prinzip: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Technische_Handelshemmnisse/Cassis-de-Dijon-Prinzip.html (zuletzt besucht 25. August 2025); siehe auch Art. 16a THG. Zum Cassis de Dijon Prinzip allgemein, siehe z.B. *Purnhagen*, in: Purnhagen/Rott (Hrsg.), *Varieties of European Economic Law and Regulation*, 2014, 315.

¹⁴⁷ Siehe dazu *Meier*, TRANSFER 2-2009; *Oesch*, *Revue de l'Avocat* 2009, 519.

¹⁴⁸ Für Kritik am „Dublin-System“, siehe z.B. *Davis*, *Washington University Global Studies Law Review* 2020, 261.

¹⁴⁹ Siehe z.B. Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Euro-

EU-Mitgliedstaaten auch alle EFTA-Staaten an.¹⁵⁰ Das Abkommen schafft einheitliche Regeln in der Zuständigkeit für Asylgesuche und in der Prüfung von Asylgesuchen. Es verlangt somit bis zu einem gewissen Grad die Anpassung der nationalen Asylverfahren an die Asylverfahren der EU.¹⁵¹ Daneben schafft selbstverständlich auch der freie Personenverkehr und die damit verbundene (teilweise) Integration des europäischen Arbeitsmarkts Anreize für gemeinsame oder wenigstens harmonisierte Regeln in einer Vielzahl von Politikbereichen.¹⁵²

Europäisierung im Bereich der Sicherheit ist ähnlich gelagert, wie Europäisierung im Bereich der Migration: Die bestehende regulatorische Zusammenarbeit innerhalb der EU schafft einen Anreiz zur Teilnahme oder wenigstens zur Rechtsanpassung.¹⁵³ Hinzu kommt die wohl von der EU unabhängige geografische Komponente der Gewährleistung der Sicherheit auf dem Kontinent Europa, welche für alle europäischen Staaten unabhängig von einer EU-Mitgliedschaft von Bedeutung ist.¹⁵⁴ So ist es im Interesse aller europäischen Staaten, global „mit einer Stimme“ zu sprechen in sicherheitsrelevanten Angelegenheiten. Auch kann insbesondere ein Abseitsstehen von den sicherheitspolitischen Massnahmen der EU für andere europäische Staaten mit Nachteilen verbunden sein. Dies deshalb, weil das Völkerrecht grundsätzlich relativ einschneidende Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit zulässt.¹⁵⁵ Die Schweiz erlebt dies gegenwärtig mit dem politischen Druck von Seiten der EU auf die ausnahmslose Teilnahme an den europäischen Bestrebungen zur Unterstützung der Ukraine in deren Verteidigung gegen Russland: Obwohl der Bundesrat zunächst aufgrund der Neutralität Vorbehalte gegenüber der Teilnahme an den Sanktionen gegen Russland äusserte, schloss sich die Schweiz den Sanktionen der EU weitestgehend an.¹⁵⁶

päischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags, (Dublin Assoziierungsabkommen), 1. März 2008, SR 0.142.392.68.

¹⁵⁰ Neben den EU-Mitgliedstaaten auch alle EFTA-Staaten, siehe z.B. *Staatssekretariat für Migration SEM*, Dublin Verordnung: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/dublin.html> (zuletzt besucht 25. August 2025).

¹⁵¹ Siehe dazu auch *Oesch*, Yearbook of European Law 2020, 602 (603 f.).

¹⁵² Dies reicht von Arbeitnehmerschutz, über die Krankenversicherung und den Familiennachzug bis zum Recht auf Bildung.

¹⁵³ Zur Rolle des Schengen Abkommens, siehe *Ceccorulli*, West European Politics 2019, 302; siehe auch Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Europäischen Polizeiamt, 1. März 2006, SR 0.362.2 zur Verhütung und Bekämpfung schwerer und organisierter internationaler Kriminalität.

¹⁵⁴ Siehe z.B. *Jones*, The Rise of European Security Cooperation, 2007; *Cardwell/Moret*, European Security 2023, 1.

¹⁵⁵ Siehe z.B. *Scheppele*, Journal of National Security Law & Policy 2010, 437; *Bogdanova*, Legal Issues of Economic Integration 2021, 171.

¹⁵⁶ *Bundesrat*, Schweiz übernimmt EU-Sanktionen gegen Russland, Medienmitteilung, 28. Februar 2022: <https://www.news.admin.ch/de/nsb?id=87386> (zuletzt besucht am 25. Au-

2. Europäisierung über „offene strategische Autonomie“ und den Green Deal

Die jüngsten Entwicklungen in der EU in Verbindung mit der „offenen strategischen Autonomie“¹⁵⁷ sowie dem *Green Deal*¹⁵⁸ deuten darauf hin, dass die Anreize zur Rechtsharmonisierung für europäische Drittstaaten in Zukunft weiter zunehmen. So ist die neuere EU-Rechtsfortentwicklung typischerweise mit wirtschaftlichen Kosten verbunden für diejenigen Staaten, welche ihr Recht nicht mit den in der EU geltenden Bestimmungen harmonisieren. Diese wirtschaftlichen Kosten entstehen über den teilweisen Ausschluss vom Zugang zum EU-Binnenmarkt.¹⁵⁹

Motiviert sind die unilateralen Handelsmassnahmen der EU vom Willen, die Kontrolle über die Globalisierung und Digitalisierung wiederzuerlangen. Das äussert sich z. B. darin, dass die EU im Rahmen des *Green Deal* eine wertebasierte Globalisierung anstrebt. Diese wertebasierte Globalisierung soll nicht auf Kosten des Klimas oder des Erhalts der natürlichen Lebensgrundlagen gehen. Gleichzeitig allerdings kann sich die EU eine solche Ergreifung der Kontrolle über die Globalisierung und Digitalisierung auch nur wirtschaftlich leisten, weil sie damit den Zugang zum EU-Binnenmarkt einschränkt – und der EU-Binnenmarkt gleichzeitig gross genug ist, einen Wegfall von Importen über Eigenproduktion zu kompensieren, denn: Produkte, welche z. B. die EU-Nachhaltigkeitsstandards nicht erfüllen, können künftig auch nicht mehr im EU-Binnenmarkt verkauft werden.¹⁶⁰

Dieses neue Selbstverständnis der EU ist einerseits als Reaktion auf das Verhalten der anderen grossen Wirtschaftsblöcke USA und China zu verstehen, und andererseits die politische Folge der Rechtsfortentwicklung innerhalb der EU: Im Gutachten 2/15 des Gerichtshofs (*Singapore Opinion*) erklärt der EuGH, dass die Nachhaltigkeitsziele aus Art. 21 und 22 EUV verbindliche Prinzipien darstellen für die EU-Handelspolitik. Gleichzeitig hält der EuGH fest, dass die EU über umfangreichere ausschliessliche Kompetenzen in der Handelspolitik verfügt als bisher angenommen.¹⁶¹ Daneben wurden die Kompetenzen der EU auch im Rahmen der „offenen strategischen Autonomie“ er-

gust 2025). Siehe auch *Hillion*, in: Maresceau/Tobler (Hrsg.), *Switzerland and the EU*, 2023, 192.

¹⁵⁷ Siehe dazu auch *Sieber-Gasser*, *Zeitschrift für Europarecht* 2021, 222.

¹⁵⁸ Siehe dazu auch *Leonard et al.*, *Bruegel Policy Contribution* Nr. 04/2021.

¹⁵⁹ So beim CBAM in Bezug auf den Emissionshandel, bei der Unternehmensverantwortung in Bezug auf Abholzung, Kinderarbeit und Konfliktminerale, oder bei den staatlichen Beihilfen in Bezug auf drittstaatliche Subventionen.

¹⁶⁰ Siehe z. B. Art. 3, Verordnung (EU) 2023/1115 des Europäischen Parlaments und des Rates, 31. Mai 2023, über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt (EU-Entwaldungsverordnung).

¹⁶¹ Gutachten 2/15 des Gerichtshofs, 16. Mai 2017, ECLI:EU:C:2017:376. Siehe auch *Sieber-Gasser*, *Zeitschrift für Europarecht* 2021, 222 (230f.).

weitert, z.B. auf die Kompetenz, Handelssanktionen zu ergreifen, auch wenn das betreffende ordentliche Streitbeilegungsverfahren zu keinem Ergebnis führt.¹⁶² Damit war die Rechtsgrundlage geschaffen für den expliziten Auftrag an die EU, auch in der Handelspolitik ihre Nachhaltigkeitsziele durchzusetzen.

Die Auswirkungen der EU-Massnahmen im Rahmen des *Green Deal* und basierend unter anderem auf den erweiterten EU-Kompetenzen in der „offenen strategischen Autonomie“ sind insbesondere für europäische Drittstaaten beträchtlich: Über die bestehende Einbettung der Wertschöpfung in den EU-Binnenmarkt ist ein Abseitsstehen mit wirtschaftlichen Kosten verbunden, welche teilweise hoch sein dürften. Um folglich den Zugang zu EU-Binnenmarkt weiterhin aufrechtzuerhalten (und nicht unter EU-induzierter Deglobalisierung zu leiden), sind europäische Drittstaaten angehalten, die EU-Massnahmen im Rahmen des *Green Deal* mitzutragen z.B. im „autonomen Nachvollzug“ zu übernehmen.

Die unilateralen Handelsmassnahmen der EU im Rahmen des Green Deal wirken sich auch stark auf Entwicklungsländer aus. Diesen droht der Ausschluss vom EU-Binnenmarkt, sollte es ihnen nicht gelingen, die Einhaltung der EU-Nachhaltigkeitsstandards sicherzustellen. Der Fokus liegt diesbezüglich aber gegenwärtig auf dem Privatsektor – nachhaltige Produktion nach EU-Kriterien fördern – und (noch) nicht auf der Übernahme der EU-Nachhaltigkeitskriterien in das nationale Recht.¹⁶³

V. Globalisierung allgemein

Abgesehen von den bereits erwähnten Auswirkungen der Globalisierung auf die Internationalisierung des Rechts sind ergänzend insbesondere drei Aspekte zu erwähnen: die multi-ethnische Gesellschaft, die Rechtspraxis, sowie die Entwicklungszusammenarbeit. Das friedliche Zusammenleben in der multi-ethnischen Gesellschaft bedingt nicht nur Integrationsbemühungen und Toleranz, sondern auch das (Neu)Aushandeln von gemeinsamen Werten. Dieser Prozess führt bisweilen über die Rechtsetzung, beispielsweise in Bezug auf das Tragen von bestimmten Kleidern¹⁶⁴, die Zwangsheirat¹⁶⁵ oder die Mädchenbeschneidung¹⁶⁶. Sofern der zugrundeliegende Regelungsbedarf auf die ethnische Durchmischung der Gesellschaft zurückzuführen ist, dürften entsprechende

¹⁶² Art. 3 (ba), EU-Verordnung (EU) 2021/167 über die Handelsvergeltung. Siehe auch Sieber-Gasser, Zeitschrift für Europarecht 2021, 222 (226 f.).

¹⁶³ Vgl. dazu Cezar et al., T20 Policy Brief, G20 Brasil 2024.

¹⁶⁴ Für die Schweiz, siehe z.B. Art. 10a BV.

¹⁶⁵ Für die Schweiz, siehe z.B. Art. 181a Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB), 21. Dezember 1937, SR 311.0.

¹⁶⁶ Für die Schweiz, siehe z.B. Art. 124 StGB.

Massnahmen eine direkte Auswirkung der Globalisierung darstellen und somit unter den hier verwendeten Begriff der Internationalisierung des Rechts fallen. Typischerweise zeigt sich die Internationalisierung des Rechts aufgrund der multi-ethnischen Gesellschaft damit insbesondere im Zivil- und Strafrecht, sowie im Bildungsrecht.

Auf der anderen Seite ergeben sich über die Globalisierung vermehrt auch „internationalisierte“ Rechtsbeziehungen zwischen Privaten. Der Einfachheit halber einigen sich die Parteien in diesen auf das anwendbare Recht. Muchlinski nennt dies einen „pragmatischen Zugang zur Rechtspraxis“ und meint damit beispielsweise die Harmonisierung von Bestimmungen in internationalen Geschäftsverträgen oder die Übernahme von Standards, Rechtspraxis und Rechtssprache des im jeweiligen Geschäftsfeld führenden Markts. Auch werden über die Rechtspraxis allfällige Lücken im geltenden Recht pragmatisch über Vertragsrecht gelöst, was sich längerfristig dann auch auf die anwendbare Praxis auswirkt, beispielsweise über die Anwendung der betreffenden Vertragsbestimmungen durch Gerichte. Auch gewinnt die internationale Schiedsgerichtsbarkeit an Bedeutung, um eben „internationalisierte“, private Streitigkeiten auch unabhängig von nationalen Rechtsprägungen zu lösen.¹⁶⁷

1. *Legal Pluralism*

Diese pragmatische Schaffung von (internationalisiertem) Recht über die Rechtspraxis wird auch mit *legal pluralism* in Verbindung gestellt:¹⁶⁸

„Legal pluralism resulted to a great extent from colonial expansions, missionary movements and migration. More recently, research has shown that legal pluralism is also common in industrial societies, where local communities and industrial and commercial offshoots create their own law. The transnational law that is emerging under the processes of globalisation of the second half of the 20th century therefore does not create legal pluralism, but adds to the already existing constellations of legal pluralism.“

Legal pluralism geht damit über das Phänomen der Internationalisierung des Rechts hinaus und beschreibt primär die, seit jeher bestehende, Parallelität von Rechtsnormen mit sozialen Normen. Tatsächlich und genuin transnationales Recht fällt unter *legal pluralism*, stellt aber nach der hier vertretenen Definition keine eigentliche „Internationalisierung des Rechts“ dar. Sofern transnationales Recht aber über die Rechtsprechung oder die Rechtsetzung in nationales Recht inkorporiert wird, wird es „internationalisiert“, ist dann jedoch nicht mehr abgedeckt vom Begriff des *legal pluralism*.¹⁶⁹ Transnationales Recht im Sinne von *legal pluralism* stellt somit potenziell eine Vorstufe für internationalisiertes Recht dar.

¹⁶⁷ Muchlinski, *The International Lawyer* 2003, 221 (227f.).

¹⁶⁸ Von Benda-Beckmann, *International Law Forum* 2002, 19 (19).

¹⁶⁹ Siehe auch Lepsius, *Rechtsgeschichte – Legal History* 2017, 152 (157).

2. Entwicklungszusammenarbeit

Damit verbunden weist Von Benda-Beckmann richtigerweise darauf hin, dass auch internationale Organisationen, sowie insbesondere westliche Staaten über Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungshilfe aktiv an der Internationalisierung des Rechts beteiligt sind.¹⁷⁰ Diese Form der Internationalisierung des Rechts – über Bedingungen z.B. in Staatsanleihen¹⁷¹ oder im Zugang zu präferenziellen Zöllen¹⁷² – betrifft Industrieländer wie die Schweiz bisher kaum, ist hingegen in Entwicklungsländern stark verbreitet.

Dies mag so weit gehen, dass die Souveränität der *Least-developed Countries* (LDCs) als solches hinterfragt werden kann: Internationale Finanzinstitutionen greifen in praktisch alle internen und externen Politikbereiche in den Empfängerstaaten von Finanzhilfen ein.¹⁷³ Allerdings ist zu beachten, dass es den Empfängerstaaten prinzipiell auch freistehen würde, auf die entsprechenden Finanzhilfen zu verzichten. Sofern dies akzeptiert wird, geht von der Entwicklungshilfe zwar ein immenser Druck zu Internationalisierung des Rechts aus, ohne aber gleich die nationale Souveränität aufzuheben.¹⁷⁴

Daran dürfte sich auch künftig wenig ändern, denn die globale Ungleichheit steigt weiter und Klimawandel und bewaffnete Konflikte bedrohen das Leben von über 600 Millionen Menschen. Auch bleibt der Anteil bilateraler Entwicklungshilfe weltweit seit über 10 Jahren stabil.¹⁷⁵

VI. Digitalisierung allgemein

Ähnlich wie bei den *Common Concern of Humankind*, führt auch die Digitalisierung dazu, dass rein nationale Gesetzgebung an Grenzen stösst. Vordergründig betrifft dies in erster Linie den Datenschutz im Internet, sowie den Inhalt der über das Internet geteilten Daten. Daneben hat die Digitalisierung wesentlichen Einfluss auf die Geschäftsführung in transnationalen Unternehmen, sie hat die organisierte Kriminalität erleichtert, über die sozialen Medien eine neue (globale) Öffentlichkeit geschaffen, sowie zu einer ganzen Reihe an neuen Dienstleistungen beigetragen – und andere Dienstleistungen ersetzt. Die Digitalisierung ermöglicht neue Wirtschaftsformen, wie beispielsweise die *Sharing*

¹⁷⁰ Von Benda-Beckmann, International Law Forum 2002, 19 (20f.).

¹⁷¹ Siehe z.B. Kentikelenis/Stubbs/King, Review of International Political Economy 2016, 543.

¹⁷² Vgl. dazu Kawasch, Unterschiedliche Zollpräferenzen für unterschiedliche Entwicklungsländer, 2016.

¹⁷³ Siehe z.B. Williams, Review of International Studies 2000, 557.

¹⁷⁴ Siehe z.B. Brown, African Affairs 2013, 262.

¹⁷⁵ Siehe z.B. One.org, Aid for COVID, Ukraine and Refugees accounts for the increases in aid spending: <https://data.one.org/topics/official-development-assistance/> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

Economy, und neue Finanzmittel, wie beispielsweise Kryptowährungen. Nicht ohne Grund wird die Digitalisierung und insbesondere die damit verbundene Nutzung von künstlicher Intelligenz als „4. Industrielle Revolution“ bezeichnet.

Hobe schreibt bereits 2002:¹⁷⁶

„Globalisation seems to be typified by new phenomena that transcend the control capacity of the modern state. For example, mega-mergers of enterprises, transborder flows of capital and stock (as typical developments of financial markets), as well as the exchange of information and other developments via the internet increasingly defy state control. This, however, merely highlights the fact that one must look to international law to provide new solutions.“

Dem ist anzufügen, dass wir heute tatsächlich über neues internationales und europäisches Recht verfügen, welches seinen Ursprung im mit der Digitalisierung verbundenen Regelungsbedarf hat.¹⁷⁷ Allerdings hinkt die zwischenstaatliche Rechtsentwicklung und auch die Internationalisierung des Rechts im Bereich des Datenschutzes und der Internetregulierung der Geschwindigkeit der fortschreitenden Digitalisierung nach.¹⁷⁸ Um den unbestrittenen Regelungsbedarf zu decken, nutzen Staaten bilaterale oder regionale Initiativen und überwachen oder beschränken (teilweise) den Zugang zum Internet.

Ob die entsprechende Gesetzesgrundlagen internationalisiertes Recht darstellen oder nicht, muss im Einzelfall geklärt werden. Die Schweiz, beispielsweise, hat sich im Datenschutz von der in der EU Datenschutz-Grundverordnung verankerten extra-territorialen Regelung inspirieren lassen, weil dies der Durchsetzung dient und gleichzeitig im Einklang steht mit den in der EU geltenden Bestimmungen.¹⁷⁹ Elemente der schweizerischen Datenschutzgesetzgebung sind somit klarerweise „internationalisiert“, obwohl die Schweiz bisher keine zwischenstaatlichen Verpflichtungen im Bereich des Datenschutzes eingegangen ist.

1. Ausdehnung der Internationalisierung auf neue Rechtsbereiche

Während der internationale Regelungsbedarf rund um Datenschutz, Zugang zum Internet, Internet-basierte Dienstleistungen und Finanzmittel und Cyber-

¹⁷⁶ Hobe, *Duquesne Law Review* 2002, 655 (656).

¹⁷⁷ So z. B. separate Kapitel über die Regulierung des Internets, Datenschutz und elektronischen Handel in neueren Freihandelsabkommen (siehe *Burri*, *Journal of World Trade* 2021, 77) oder die EU Datenschutz-Grundverordnung, sowie deren extraterritoriale Wirkung (siehe *Veit*, in: *Albers/Sarlet* (Hrsg.), *Personality and Data Protection Rights on the Internet*, 2022, 445).

¹⁷⁸ Zu den Gründen, siehe z. B. *Mueller*, *International Studies Review* 2020, 779; *Henriksen*, *Journal of Cybersecurity* 2019, 1.

¹⁷⁹ Siehe z. B. Onlinekommentar *DSG-Steiger*, Art. 14, Stand 27. August 2023. Der Zweck des schweizerischen Datenschutzgesetzes ist allerdings enger gefasst als der Zweck der EU Datenschutz-Grundverordnung, siehe Onlinekommentar *DSG-Husi-Stämpfli*, Art. 1, Stand 31. Juli 2023.

Sicherheit trotz fortschreitender Internationalisierung des Rechts noch weitgehend ungedeckt bleibt und die verschiedenen nationalen und regionalen Initiativen in diesem Bereich konsequenterweise nur Teilaspekte der Problematik abdecken können, hat die Digitalisierung in anderen Bereichen die Schaffung von zwischenstaatlichen Regeln beschleunigt.

So steht beispielsweise die mit der OECD-Mindeststeuer¹⁸⁰ verbundene Internationalisierung des Rechts in einem direkten Zusammenhang mit der Digitalisierung: letztere hat die Umgehung oder Vermeidung von Unternehmenssteuern stark vereinfacht und zu einer eigentlichen Praxis der „Steeroptimierung“ über die Wahl des Firmensitzes von international tätigen Unternehmen geführt. Damit verbunden ist auch internationalisiertes Recht, welches im Zusammenhang steht mit Steuerhinterziehung. Digitalisierung spielt auch hier eine wesentliche Rolle (Verschiebung von Vermögenswerten auf ausländische Bankkonten) und hat dazu geführt, dass der internationale Druck beispielsweise auf die Schweiz derart gross wurde, dass das sog. „Bankgeheimnis“ nach und nach abgeschafft werden musste.¹⁸¹

2. Absehbare weitere Internationalisierung

Eine ähnliche Rechtsentwicklung ist auch für andere Regelungsbereiche zu erwarten, in welchen die fortschreitende Digitalisierung unter anderem zu einem „internationalisierten“ Regelungsbedarf führt. So beispielsweise im Bereich des geistigen Eigentums im Hinblick auf die Verbreitung der Nutzung von künstlicher Intelligenz¹⁸², im Bereich des Dienstleistungshandels im Hinblick auf den Handel mit Dienstleistungen, welche von künstlicher Intelligenz erbracht werden¹⁸³, im Bereich der nationalen Sicherheit im Hinblick auf die gezielte Verbreitung von Falschnachrichten¹⁸⁴, oder ganz generell im Hinblick auf die Regulierung von Internet-Plattformen¹⁸⁵, Blockchain¹⁸⁶ und Kryptowährungen¹⁸⁷.

¹⁸⁰ Siehe vorne unter *Internationalisierung des Rechts*, 87ff.

¹⁸¹ Siehe *Bundesrat*, Die Schweiz will den OECD-Standard bei der Amtshilfe in Steuer-sachen übernehmen, Medienmitteilung, 13. März 2009; für eine historische Einordnung siehe z. B. *Hässig*, *Paradies Perdu*, 2010; *Tobler*, *Der Kampf um das Schweizer Bankgeheimnis*, 2019.

¹⁸² Siehe z. B. *Davies*, *Computer Law & Security Review* 2011, 601.

¹⁸³ Siehe z. B. *Chander*, in: M. Burri (Hrsg.), *Big Data and Global Trade Law*, 2021, 115.

¹⁸⁴ Siehe z. B. *Wood/Ravel*, *Southern California Law Review* 2018, 1223; *Chesney/Citron*, *California Law Review* 2019, 1753.

¹⁸⁵ Siehe z. B. *Flew/Gillett*, *Journal of Digital Media & Policy* 2021, 231; *Miller*, *Harvard Journal on Legislation* 2016, 147.

¹⁸⁶ Siehe z. B. *Yeung*, *Modern Law Review* 2019, 207.

¹⁸⁷ Siehe z. B. *Nabilou/Prum*, *Review of Banking & Financial Law* 2020, 1003; *Ferrari*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2020, 325.

Gleichzeitig ist absehbar, dass sich über die Digitalisierung auch das bereits bestehende internationalisierte Recht fortentwickelt.¹⁸⁸ Dies ist neben dem Wirtschaftsvölkerrecht z. B. zu beobachten im Bereich des internationalen Gesundheitsrechts,¹⁸⁹ im Bereich der Menschenrechte,¹⁹⁰ aber auch ganz allgemein in Bezug auf die regulatorische Logik des Völkerrechts.¹⁹¹

VII. Zwischenfazit

Weil der Staat keinen homogenen Block darstellt, sondern vielmehr ein Terrain sozialer Auseinandersetzungen, kann nur durch einen erfolgreichen gesellschaftlichen Prozess aus diesem konfliktorischen Aufeinandertreffen verschiedenster Interessen eine kohärente Politik entstehen. Das trifft auch auf die Internationalisierung des Rechts zu, weshalb das betreffende Rechtsetzungsverfahren, welches den entsprechenden gesellschaftlichen Prozess definiert, von besonderer Bedeutung für die Kohärenz der Internationalisierung des Rechts ist.

Die Internationalisierung des Rechts – die Beachtung aussenpolitischer Interessen im nationalen Recht – umfasst die Abwägung zwischen den Vorteilen der Einhaltung und Durchsetzung bestehender völkerrechtlicher Verpflichtungen und deren Nachteilen, die Abwägung zwischen völkerrechtlichen Verpflichtungen und einem Wegfall derselben, sowie die Abwägung zwischen den Vorteilen international einheitlicher Normen (Stichwort „autonomer Nachvollzug“) und nationalen, unabhängigen Normen. Dieses Abwägen ist geprägt von Werturteilen, die typischerweise der Legislative zustehen. Im Rahmen der Internationalisierung des Rechts werden sie aber vorwiegend von der Exekutive gefällt, aufgrund der aussenpolitischen Dimension der Internationalisierung und den Rechtsetzungsverfahren, welche die Aussenpolitik typischerweise der Exekutive überlassen. Weil Aussenpolitik zudem auch eine identitätsstiftende Rolle im Staat erfüllt, ist nicht verwunderlich, dass die Internationalisierung des Rechts regelmässig Gegenstand heftiger innenpolitischer Auseinandersetzungen ist.

Die Internationalisierung des Rechts lässt sich heute nicht mehr auf zwischenstaatliche Verpflichtungen beschränken. Denn Recht muss auch als internationalisiert gelten, wenn es sich an internationalen Entwicklungen orientiert, um Widersprüche zu vermeiden oder wenn rein nationale Gesetzgebung den Regelungsbedarf nicht erfüllen kann. Die Internationalisierung des Rechts tritt

¹⁸⁸ Siehe auch *Burchardt/Varaki* (Hrsg.), Special Issue: International Law and Digitalisation, *German Law Journal* 2023, 435.

¹⁸⁹ Siehe z. B. *McGregor*, *Yearbook of International Disaster Law Online* 2022, 35.

¹⁹⁰ Siehe z. B. *Schmahl*, in: *Golia/Kettemann/Kunz* (Hrsg.), *Digital Transformations in Public International Law*, 2022, 135.

¹⁹¹ Siehe z. B. *Johns*, *Australian Yearbook of International Law* 2022, 3; *Johns*, #Help, 2023.

in Phasen auf. Wir befinden uns vermutlich am Ende einer Phase der Internationalisierung des Rechts, welche auf die Integration des globalen Markts fokussiert. Diese wird allmählich abgelöst von einer Phase der Internationalisierung, welche angetrieben ist vom Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, bzw. der nachhaltigen Entwicklung.

Die Internationalisierung des Rechts über das allgemeine Völkerrecht erschöpft sich grundsätzlich in zwischenstaatlichen Verpflichtungen und – abgesehen von *ius cogens* und dem Menschenrechtsschutz – basiert somit allein auf dem souveränen Entscheid des Nationalstaats. Die entsprechenden zwischenstaatlichen Verpflichtungen können auch wieder aufgehoben werden. Dies ist nicht gleichermassen der Fall in den Bereichen des *ius cogens*, der Menschenrechte und der *Common Concern of Humankind*: Diese sind unter Umständen auch gegen den Willen des Nationalstaats von der Internationalisierung erfasst.

Eine Besonderheit in Bezug auf die Internationalisierung des Rechts leitet sich von der Rechtsprechung des EGMR ab: Weil dieser die EMRK als lebendiges Rechtsinstrument auslegt und gleichzeitig die nationalen Verfahren und Grundrechte auf die EMRK verweisen, gewährleistet die Rechtsprechung des EGMR europaweit die reguläre Rechtsfortentwicklung in den Grundrechten und Grundfreiheiten. Somit ist die Internationalisierung des Rechts im Bereich der europäischen Menschenrechte kein punktueller Entscheid, sondern ein kontinuierlicher Prozess.

Auch die Internationalisierung des Rechts im Rahmen der *Common Concern of Humankind* stellt eine Besonderheit dar. Diese sind verwandt mit den Menschenrechten insofern als der vollumfängliche Menschenrechtsschutz auch den Schutz der Lebensgrundlagen der Menschheit beinhaltet. Es handelt sich dabei um massive, die Menschheit bedrohende Probleme, deren Bewältigung nur durch kollektives Handeln möglich ist. Von ihnen leitet sich ab, dass Staaten Massnahmen mit globaler Reichweite ergreifen dürfen – auch wenn diese in die Souveränität anderer Staaten eingreifen. Entsprechende Massnahmen sind z. B. im Bereich des Klimaschutz zu beobachten oder der *UN Agenda 2030*. Die *Common Concern of Humankind* führen somit zu einer Internationalisierung des Rechts, über dessen Anpassung an die Herausforderungen in der Bewältigung der die Menschheit bedrohenden Probleme – aus Eigeninteresse an der Bewältigung oder um allfällige Nachteile des Abseitsstehens zu vermeiden. Die internationale Gemeinschaft zeigt sich in dieser Hinsicht je länger, je toleranter gegenüber auch schweren Eingriffen in die Souveränität von Drittstaaten.

Gleiches gilt im Bereich der nationalen Sicherheit. Auch hier findet die Internationalisierung des Rechts unter Umständen auch allein auf äusseren Druck statt, um die Nachteile eines Abseitsstehens zu vermeiden.

Besonders ausgeprägt ist die Internationalisierung des Rechts über das Wirtschaftsvölkerrecht. Dieses umfasst neben Handel auch Investitionen und steht somit im Fokus der bisherigen Phase der Internationalisierung des Rechts, wel-

che von der globalen Marktintegration angetrieben ist. Die Internationalisierung des Rechts über das Wirtschaftsrecht zeichnet sich neben den zwischenstaatlichen Verpflichtungen auch aus über die „Nicht-Regulierung“ handelsverwandter Aspekte aufgrund des Nichtdiskriminierungsprinzips oder aufgrund drohender Entschädigungen an ausländische Investoren. Auch führt das Wirtschaftsvölkerrecht, bzw. der damit verbundene Wettbewerb im globalen Markt dazu, dass national flankierende Massnahmen zur Bewältigung der negativen Auswirkungen der Handels- und Investitionsliberalisierung ergriffen werden. Auch diese Massnahmen zählen zur Internationalisierung des Rechts dazu. Schliesslich ist die regulatorische Logik des Wirtschaftsvölkerrechts explizit auf kontinuierliche Internationalisierung ausgelegt: So bestehen diverse regulatorische Anreize, das nationale Recht an internationalen Standards auszurichten. Dies führt zum „autonomen Nachvollzug“ von ausländischen bzw. internationalen Normen, weil damit wirtschaftliche und wettbewerbliche Vorteile verbunden sind.

Für die Schweiz ist die Internationalisierung des Rechts über dessen Europäisierung von zentraler Bedeutung: Über die Teilintegration in den EU-Binnenmarkt und die fortschreitende europäische Integration ergibt sich für die Schweiz einerseits eine Europäisierung des Rechts über zwischenstaatliche Verpflichtungen und andererseits über die mit der Rechtsharmonisierung verbundenen wirtschaftlichen und politischen Vorteile („autonomer Nachvollzug“). Zudem kann teilweise eine rein schweizerische Gesetzgebung dem Regelungsbedarf gar nicht mehr gerecht werden, aufgrund der rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Verbundenheit mit der EU. Dies zeigt sich neben der Wirtschaft auch in der Migration und in der Sicherheit und neuerdings in der nachhaltigen Entwicklung („offene strategische Autonomie“ der EU in Verbindung mit dem europäischen *Green Deal*).

Über die Globalisierung allgemein und die damit verbundene multi-ethnische Gesellschaft kann zu einer Internationalisierung des Rechts führen, wenn gemeinsame, gesellschaftliche Werte neu ausgehandelt werden müssen. Diese Form der Internationalisierung des Rechts äussert sich z. B. in Bestimmungen über das Tragen von Kleidern, das Verbot der Zwangsheirat oder der Mädchenbeschneidungen. Daneben führt die Globalisierung allgemein über die Entwicklungszusammenarbeit insbesondere in Entwicklungsländern über Bedingungen in Staatsanleihen oder im Zugang zu präferenziellen Zöllen zu einem massiven Internationalisierungsdruck.

Schliesslich führt auch die Digitalisierung allgemein zu Internationalisierung des Rechts, insbesondere weil rein nationale Gesetzgebung den Regelungsbedarf typischerweise gar nicht erfüllen kann. Im Rahmen der Digitalisierung entstehen einerseits neue Rechtsbereiche, welche von Beginn weg internationalisiert sind (z. B. Internet-basierte Dienstleistungen, aber auch Kryptowährungen und *Sharing Economy*). Andererseits entsteht durch die Digitalisierung ein

Anpassungsdruck in bestehenden, bisher tendenziell eher weniger internationalisierten Rechtsbereichen (z.B. Datenschutz, geistiges Eigentum, Sicherheit, Steuern). Daneben wirkt sich die Digitalisierung auch stark auf bereits internationalisiertes Recht aus und erhöht auch in dieser Hinsicht den Druck zur weiteren Internationalisierung im Rahmen der Anpassung an den veränderten – digitalisierten – Regelungsbedarf.

C. Die Internationalisierung des Rechts in der Schweiz

Gemäss der hier vorgeschlagenen Definition von Internationalisierung des Rechts betrifft diese potenziell sämtliche Rechtsbereiche in der Schweiz. Da Internationalisierung des Rechts in diesem Sinne auch kontextabhängig ist und zudem nicht systematisch erfasst wird, ist eine genaue Erhebung des Umfangs des internationalisierten Rechts in der Schweiz schwierig. Im Detail lässt sich die Internationalisierung des Rechts in der Schweiz über eine systematische Suche und vertiefte Analyse in den Botschaften¹ und in der Entstehungsgeschichte der entsprechenden Norm² eruieren, sowie über einen Rechtsvergleich bei offensichtlich internationalisiertem Regelungsbedarf. Eine solche systematische und aufwändige empirische Erhebung wurde bisher nach bestem Wissen wenigstens einmal im Bereich des „europäisierten“ Rechts in der Schweiz versucht³, sowie für die Jahre 1983–2007 beschränkt auf die Unterscheidung zwischen geltendem Völker- und Bundesrecht⁴.

Etwas allgemeiner und mit Fallbeispielen illustriert finden sich im Zusammenhang mit dem „autonomen Nachvollzug“ und der Europäisierung des Rechts in der Schweiz auch eine Reihe an juristischen Publikationen.⁵ Die Internationalisierung des Rechts insgesamt in der Schweiz war bisher jedoch noch nicht Gegenstand einer empirischen Studie – und scheint dies auch gegenwärtig nicht zu sein.

Dabei eröffnet die Internationalisierung des Rechts eine beträchtliche Zahl an demokratischen Spannungsfeldern, was die politischen Institutionen und die

¹ Angaben zur Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht und zum Verhältnis zum europäischen Recht (Art. 141 Abs. 2 lit. a Bundesgesetz über die Bundesversammlung (ParlG), 13. Dezember 2002, SR 171.10), Angaben zur Nutzung des Handlungsspielraums der Schweiz bei der Übernahme von internationalem Recht (Art. 141 Abs. 2 lit. a^{bis} ParlG), sowie zur Ausgangslage. Siehe auch *Bundeskanzlei*, Botschaftsleitfaden, 24. August 2020.

² Insbesondere von Interesse sind die parlamentarischen Beratungen, sowie ein allfälliges Vor- oder Vernehmlassungsverfahren.

³ Siehe *Jenni*, Switzerland's Differentiated European Integration, 2016. Siehe auch *Jenni*, Swiss Political Science Review 2014, 208.

⁴ *Linder/Hümbelin/Sutter*, Die Entwicklung der eidgenössischen Gesetzgebungstätigkeit 1983–2007, 2009.

⁵ Siehe z. B. *Kunz*, recht 2012, 37; Fahrländer/Heizmann (Hrsg.), Europäisierung der schweizerischen Rechtsordnung, 2013; *Sethe*, in: Kohte/Absenger (Hrsg.), Menschenrechte und Solidarität im internationalen Diskurs, 2015, 345; *Oesch*, Working Paper No. 2011/05, NCCR Trade Regulation.

Gesellschaft in der Schweiz vor Herausforderungen stellt. So schränkt beispielsweise das Festhalten an gemeinsamen Regeln unter anderem den nationalen demokratischen Handlungsspielraum ein. Gemeinsame Institutionen, auf der anderen Seite, wirken sich auf die Staatssouveränität aus, sofern sie mit Rechtsetzungskompetenz ausgestattet sind. Schliesslich führt die der Internationalisierung zugrunde liegende Globalisierung bisweilen zu Entwicklungen, welche unbehaglich sein mögen. Diese Entwicklungen zu stoppen oder zu ändern hat jedoch häufig einen unmittelbaren wirtschaftlichen Preis, welcher nicht alle bereit sind zu zahlen. Daraus entsteht in Verbindung mit der Internationalisierung des Rechts der Eindruck einer Alternativlosigkeit und Erpressbarkeit: man hat ja gar keine Wahl mehr und ist der Globalisierung und der damit einhergehenden Internationalisierung des Rechts ausgeliefert. Rodrik hat dieses Phänomen 2011 unter dem Begriff der „Hyperglobalisierung“ beschrieben und damit dem in der westlichen Gesellschaft weitverbreiteten Unbehagen in Verbindung mit der Internationalisierung des Rechts einen Namen gegeben und eine Erklärung dazu geliefert.⁶

Es erstaunt deshalb, dass die Internationalisierung des Rechts in der Schweiz nicht systematisch erhoben wird und nur am Rande Gegenstand der Botschaften zu neuen Rechtsvorlagen ist. Wie erwähnt, hat die fortschreitende Internationalisierung des Rechts viele sehr unterschiedliche Ursachen, was nahelegt, dass nicht jede internationalisierte Rechtsvorlage gleichermassen „alternativlos“ ist. Gerade weil die Komplexität in der Rechtsetzung angesichts der Globalisierung hoch ist, dient die vertiefte Auseinandersetzung mit den Gründen, die für und gegen eine „internationalisierte“ Rechtsvorlage sprechen auch der Transparenz und dem Wissenstransfer. Dass dies kaum gemacht wird und auch nicht verlangt ist, stellt in einem hochglobalisierten Land wie der Schweiz⁷ ein Risiko für das Vertrauen in die Institutionen dar⁸.

Ein einfacher Weg dies zu beheben, wäre die Kennzeichnung des Grads an Internationalisierung wenigstens in den Bundesgesetzen und den Verordnungen des Bundesrats und die entsprechende Erläuterung in der dazugehörigen Botschaft.⁹ Solange die Daten zur Internationalisierung des Rechts nicht syste-

⁶ Rodrik, The Globalization Paradox, 2011. Siehe auch Rodrik, New Perspectives Quarterly 2018, 25.

⁷ Gemäss dem KOF Globalisierungsindex war die Schweiz 2024 das ‚zweitglobalisierteste‘ Land weltweit, wobei die Schweiz nach dem darin verwendeten Index von ‚de jure Globalisierung‘ auf Rang 10 lag weltweit. Siehe Konjunkturforschungsstelle KOF, KOF Globalisierungsindex: <https://kof.ethz.ch/prognosen-indikatoren/indikatoren/kof-globalisierungsindex.html> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

⁸ Siehe z. B. Flew, Communication Research and Practice 2019, 4. Konkret in Bezug auf die Schweiz, siehe Spreiter, in: SRF News, 23. August 2023. Bemerkenswert ist hierbei, dass zwar das Vertrauen in die Institutionen und in die Politikerinnen und Politiker gesunken ist, nicht jedoch das Vertrauen in die direkte Demokratie.

⁹ Siehe nachfolgend unter *Staatsordnung*, 305 f.

matisch im Rechtsetzungsverfahren erhoben werden, entzieht sich die Internationalisierung des Rechts in der Schweiz weitgehend der empirischen rechts- und politikwissenschaftlichen Analyse – jedenfalls sofern der gesamte Umfang der Internationalisierung des Rechts untersucht werden soll.

Dass die Internationalisierung des Rechts einen wesentlichen Einfluss hat auf die langfristige Stabilität der Institutionen in der Schweiz, lässt sich allerdings bereits auf Basis einer selektiven und somit anekdotischen Analyse belegen. Wie sich zeigt, tragen insbesondere Art und Umfang der Internationalisierung des Rechts zu einer sozialen Kippdynamik in der Ausgestaltung der Globalisierung bei.¹⁰

I. Rechtsempirische Analyse der Eidg. Volksabstimmungen 1991–2022

Vorliegend wurden die Vorlagen in den eidgenössischen Volksabstimmungen als Indikatoren für den Grad an internationalisiertem Recht in der Schweiz gewählt, sowie als Indikator für die mit der Internationalisierung des Rechts einhergehenden Auswirkungen auf die Rechtsetzungsverfahren. Als „internationalisiert“ gilt eine Vorlage, wenn diese a) neue völkerrechtliche Verpflichtungen schafft, b) der Umsetzung bestehender völkerrechtlicher Verpflichtungen dient oder diese explizit berücksichtigt, c) bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen widerspricht, d) die Verteidigungspolitik betrifft, e) Anpassungen am Rechtsrahmen an die Globalisierung vornimmt, oder f) die Förderung der globalen Nachhaltigkeit, bzw. den Schutz der *Common Concern of Humankind* zum Ziel hat.¹¹ Die Digitalisierung, welche ebenfalls zur Internationalisierung des Rechts beiträgt, ist ebenfalls berücksichtigt. Allerdings fand zwischen 1991 und 2022 nur einmal eine eidgenössische Volksabstimmung über eine entsprechende Vorlage statt: die Volksabstimmung vom 21. März 2021 über das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste.

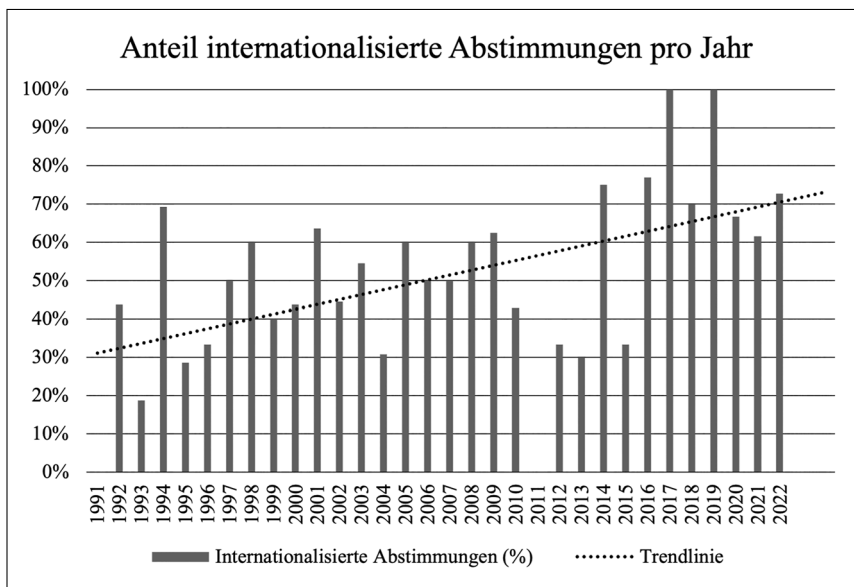
1. Anteil internationalisierter Abstimmungsvorlagen

Basierend auf dieser Kodierung zeigt sich ein klarer Trend zur Zunahme von internationalisierten Abstimmungsvorlagen. Während sich Anfang der 1990er Jahren durchschnittlich noch knapp ein Drittel der eidgenössischen Volksabstimmungen pro Jahr mit einer internationalisierten Vorlage befassten, sind es

¹⁰ *ZukunftsInstitut*, Megatrend Globalisierung: <https://www.zukunftsinstitut.de/dossier/megatrend-globalisierung/> (zuletzt besucht am 25. August 2025); *Stadelmann-Steffen*, in: TAZ, 9. Juli 2023; *Menzel*, Berliner Journal Für Soziologie 2022, 363.

¹¹ Basierend auf der vorangehenden Erläuterung zum Konzept der „Internationalisierung des Rechts“.

Anfang 2020er Jahre im Durchschnitt gut über zwei Drittel der Vorlagen. Die Gründe dafür sind vielfältig. Einerseits nahm die Anzahl völkerrechtlicher Verpflichtungen der Schweiz im genannten Zeitraum insgesamt zu, als Folge der Globalisierung, was auch zu einer Zunahme an Berührungspunkten in den Abstimmungsvorlagen führt. Andererseits nahm auch die Anzahl Volksinitiativen zu, die bewusst oder unbewusst einen Konflikt mit bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz in Kauf nehmen und damit internationalisiert wurden:

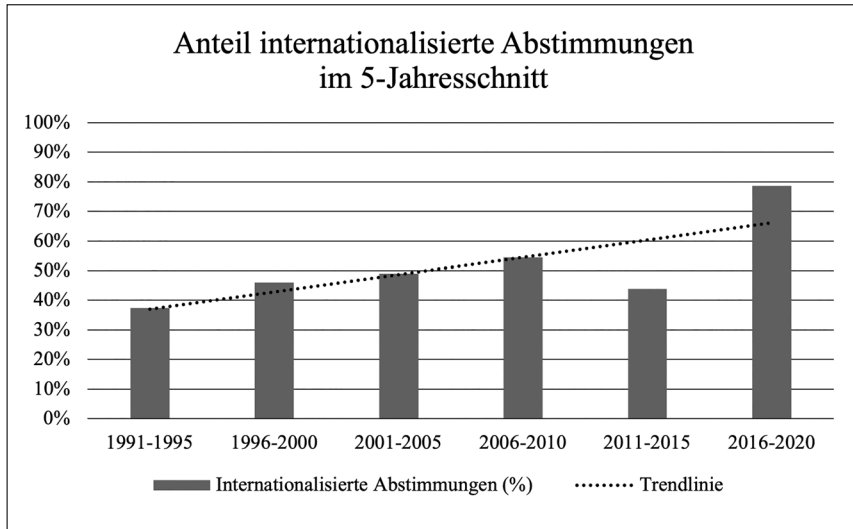


Quelle: Sieber-Gasser, Klassifizierung eidg. Abstimmungsvorlagen 1991–2022, Forschungsdatensatz 2025, DOI: 10.5281/zenodo.16988367.

Eine Folge der Zunahme von internationalisierten Abstimmungsvorlagen in der Schweiz ist das steigende Bewusstsein für den globalen Kontext, in welchem die Rechtsetzung in der Schweiz eingebettet ist. Nicht im Fall von allen internationalisierten Abstimmungsvorlagen, aber dennoch zunehmend, kommt somit auch die Rolle der Schweiz in Europa und weltweit im Abstimmungskampf zur Sprache. Dabei zeigt sich, dass die Mehrheiten in Bezug auf die Rolle der Schweiz in Europa und weltweit zunehmend knapp und damit unberechenbar sind. Dies wirkt sich wiederum auf die Rechtsetzungsverfahren aus – ganz besonders augenscheinlich ist dies in der Europapolitik, welche Stand 2023 weiterhin blockiert ist.

2. Internationalisierung seit 2010

Es zeigt sich auch, dass vor allem die letzten knapp zehn Jahre geprägt waren von besonders vielen internationalisierten Abstimmungsvorlagen:



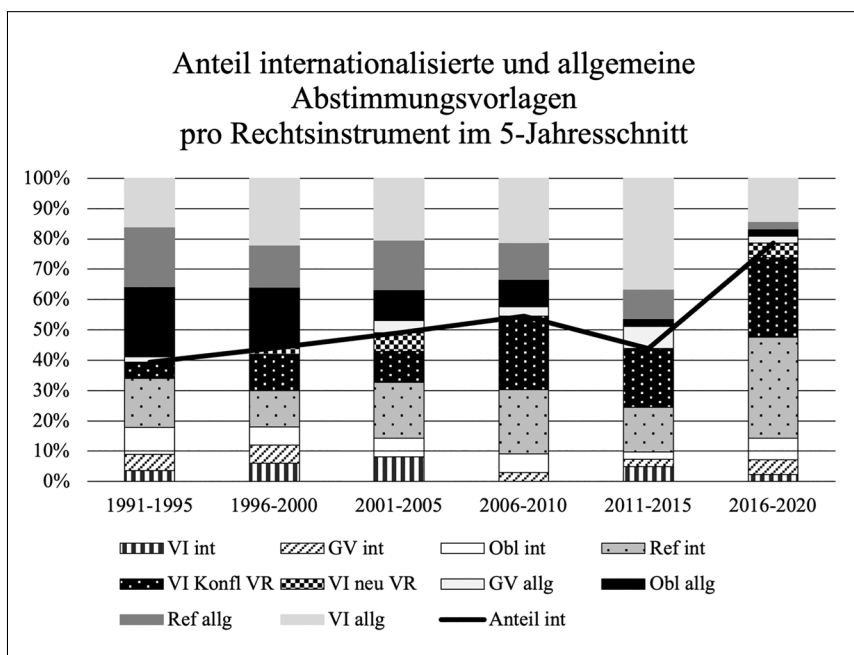
Quelle: Sieber-Gasser, Klassifizierung eidg. Abstimmungsvorlagen 1991–2022, Forschungsdatensatz 2025, DOI: 10.5281/zenodo.16988367.

Ob die letzten fünf bis zehn Jahre eine Ausnahme darstellen oder sich die Internationalisierung der Abstimmungsvorlagen in Zukunft ähnlich weiterentwickeln wird, hängt mit den Gründen zusammen, die zu einer Zunahme der internationalisierten Abstimmungsvorlagen führen. Einerseits ist davon auszugehen, dass globale Kooperation weiterhin von wesentlicher Bedeutung bleibt für den Wohlstand in der Schweiz. Entsprechend ist zu erwarten, dass die bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz weiterhin berücksichtigt werden in den Rechtsetzungsverfahren und möglicherweise ergänzt und erweitert werden.

Andererseits deutet vieles darauf hin, dass ein wesentlicher Anteil der internationalisierten Abstimmungsvorlagen darauf zurückzuführen ist, dass sich die schweizerische Stimmbevölkerung uneinig ist über den Sinn und Zweck sowie den Umfang der Internationalisierung des Rechts. Entsprechend ist denkbar, dass sich die Anzahl fakultativer Referenden über internationalisierte Bundesgesetze und Volksinitiativen, die im Widerspruch stehen mit bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz reduziert, wenn eine klare Mehrheit, die mit der internationalisierten Abstimmungsvorlage verfolgte Politik unterstützt.

3. Ausrichtung der Internationalisierung des Rechts

Deshalb ist zu unterscheiden zwischen internationalisierten Abstimmungsvorlagen, welche der Umsetzung von bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen dienen oder neue völkerrechtliche Verpflichtungen schaffen (siehe oben a) und b)) und Vorlagen – insbesondere Volksinitiativen –, welche im Konflikt stehen mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz (siehe oben c)) sowie Vorlagen – insbesondere Volksinitiativen –, welche die Verteidigungspolitik betreffen, der Anpassung an die Globalisierung dienen oder die Förderung der globalen Nachhaltigkeit zum Ziel haben (siehe oben d), e) und f)). Auch zu berücksichtigen ist die Anzahl fakultativer Referenden über internationalisierte Abstimmungsvorlagen, sowie direkte oder indirekte Gegenvorschläge zu internationalisierten Volksinitiativen:



Quelle: Sieber-Gasser, Klassifizierung eidg. Abstimmungsvorlagen 1991–2022, Forschungsdatensatz 2025, DOI: 10.5281/zenodo.16988367.

Legende: *VI allg* = rein nationale Volksinitiative; *Ref allg* = rein nationales fakultatives Referendum; *Obl allg* = rein nationales obligatorisches Referendum; *GV allg* = rein nationaler direkter oder indirekter Gegenvorschlag; *VI neu VR* = Volksinitiative zur Schaffung von neuen völkerrechtlichen Verpflichtungen; *VI Konfl VR* = Volksinitiative die (teilweise) im Widerspruch steht mit bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen; *Ref int* = fakultatives Referendum mit Bezug zu völkerrechtlichen Verpflichtungen und/

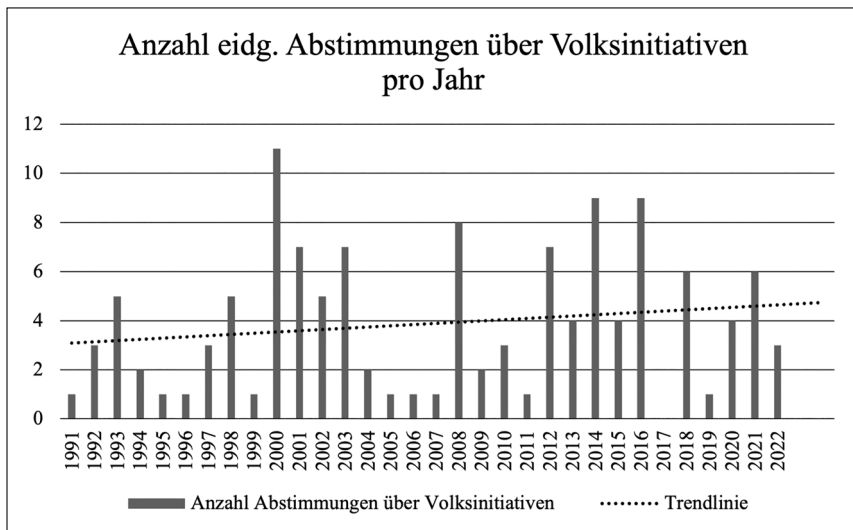
oder Globalisierung, Common Concern of Humankind oder Verteidigungspolitik; *Obl int* = obligatorisches Referendum mit Bezug zu völkerrechtlichen Verpflichtungen und/oder Globalisierung, Common Concern of Humankind oder Verteidigungspolitik; *GV int* = direkter oder indirekter Gegenvorschlag mit Bezug zu völkerrechtlichen Verpflichtungen und/oder Globalisierung, Common Concern of Humankind oder Verteidigungspolitik; *VI int* = Volksinitiative mit Bezug zu Globalisierung, Common Concern of Humankind oder Verteidigungspolitik

Der deutliche Anstieg an internationalisierten Abstimmungsvorlagen in den Jahren 2016–2020 (durchschnittlich 80 % der Abstimmungsvorlagen insgesamt) ist demnach nicht nur auf einen Anstieg der Volksinitiativen, welche einen Konflikt mit bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen in Kauf nehmen, zurückzuführen. Auch der Anteil an internationalisierten fakultativen Referenden (Vorlagen, welche völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz betreffen und/oder die Verteidigungspolitik betreffen, der Anpassung an die Globalisierung dienen oder die Förderung der globalen Nachhaltigkeit zum Ziel haben) ist gestiegen: in den Jahren 2016–2020 waren durchschnittlich 33 % der fakultativen Referenden „internationalisiert“, was mehr als einer Verdoppelung entspricht gegenüber den Jahren 1991–1995, 1996–2000 und 2011–2015.

Da im erwähnten Zeitraum (2016–2020) nur eine europapolitische Abstimmungsvorlage (Abstimmung vom 19. Mai 2019 über die Umsetzung der Änderung der EU-Waffenrichtlinie im Schweizer Waffenrecht) vorliegt, ist der Anstieg an internationalisierten fakultativen Referenden eher auf die Internationalisierung des Rechts allgemein zurückzuführen als auf neue völkerrechtliche Verpflichtungen oder eine wesentliche Vertiefung der bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen. Entsprechend liefern gerade die Zahlen zu den internationalisierten fakultativen und obligatorischen Referenden einen Indikator für die Fortschreitende Internationalisierung des Rechts in der Schweiz.

II. Internationalisierung über Volksinitiativen

Im Detail hat sich der Anteil Volksinitiativen in den Abstimmungsvorlagen in den Jahren 1991–2022 wie folgt verändert:

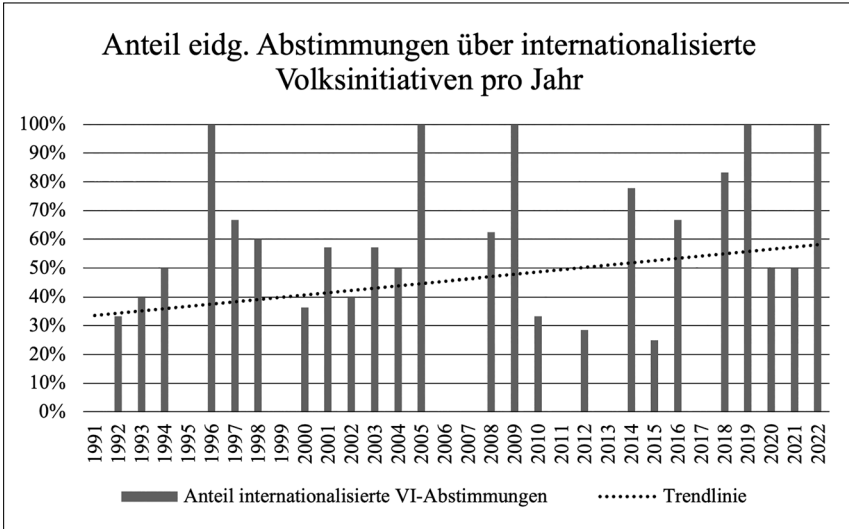


Quelle: Sieber-Gasser, Klassifizierung eidg. Abstimmungsvorlagen 1991–2022, Forschungsdatensatz 2025, DOI: 10.5281/zenodo.16988367.

Grundsätzlich ist die Anzahl Volksinitiativen, welche jährlich zur Abstimmung kommen, in den vergangenen gut 30 Jahren in der Schweiz relativ stabil geblieben. Wir verzeichnen hier einen leichten Anstieg von durchschnittlich etwas über drei Abstimmungsvorlagen pro Jahr Stand 1991, auf gut über vier Abstimmungsvorlagen pro Jahr (Stand 2022).

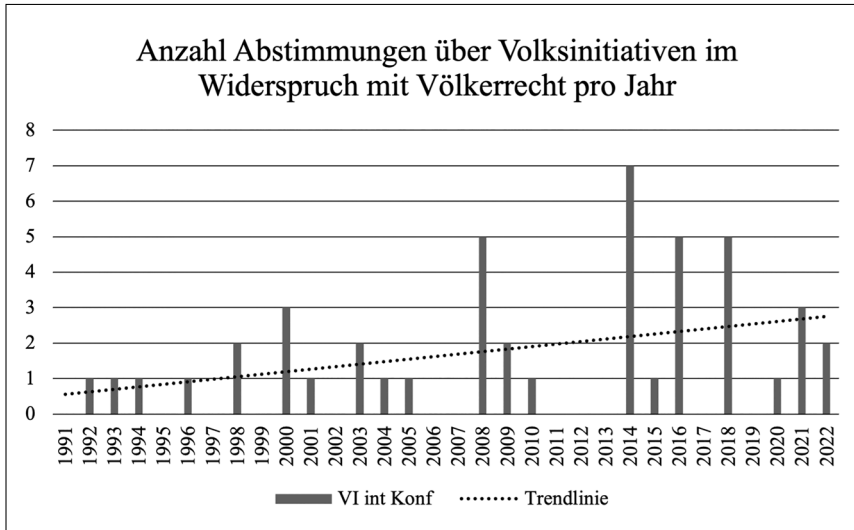
1. Anteil internationalisierter Volksinitiativen

Hingegen ist der Anteil der zur Abstimmung gebrachten Volksinitiativen, welche als internationalisiert qualifizieren, zwischen 1991 und 2022 deutlich gestiegen:



Quelle: Sieber-Gasser, Klassifizierung eidg. Abstimmungsvorlagen 1991–2022, Forschungsdatensatz 2025, DOI: 10.5281/zenodo.16988367.

Während Stand 1991 durchschnittlich noch etwas über 30 % der zur Abstimmung gebrachten Volksinitiativen internationalisiert waren, sind es (Stand 2022) durchschnittlich knapp unter 60 %. Entsprechend hat sich der durchschnittliche Anteil Abstimmungen über internationalisierte Volksinitiativen pro Jahr in den letzten gut 30 Jahren in der Schweiz fast verdoppelt. Dies ist insbesondere deshalb bemerkenswert, weil damit verbunden auch ein gewisses Unbehagen über den Umfang der bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz zum Ausdruck kommt, denn internationalisierte Volksinitiativen nehmen zunehmend einen Widerspruch mit bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen in Kauf oder zielen sogar konkret darauf ab, bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen zu lockern oder aufzuheben:



Quelle: Sieber-Gasser, Klassifizierung eidg. Abstimmungsvorlagen 1991–2022, Forschungsdatensatz 2025, DOI: 10.5281/zenodo.16988367.

2. Opposition gegen Völkerrecht?

Wie sich zeigt, hat sich durchschnittlich die Anzahl der zur Abstimmung gebrachten Volksinitiativen, welche mehr oder weniger direkt einen Widerspruch mit bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz in Kauf nehmen oder den Widerspruch zum Ziel haben, in den vergangenen über 30 Jahren verdreifacht. Dies ist bemerkenswert auch aus dem Grund, dass im Falle einer Annahme einer betreffenden Volksinitiative, die Schweiz gezwungen wäre, die entsprechenden völkerrechtlichen Verpflichtungen zu verletzen – oder die Initiative nur teilweise umzusetzen und damit potenziell neues schweizerisches Verfassungsrecht zu missachten. Jede einzelne dieser Volksabstimmungen birgt somit die Gefahr substanzieller Rechtsunsicherheit.¹²

Im genannten Zeitraum wurden von 46 Volksabstimmungen über Volksinitiativen, welche im Konflikt stehen mit bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz, knapp 20 % von einer Mehrheit von Volk und Ständen angenommen.¹³ Die überwiegende Mehrzahl der betreffenden, von Volk und Ständen angenommenen Abstimmungsvorlagen, steht vordergründig im Wi-

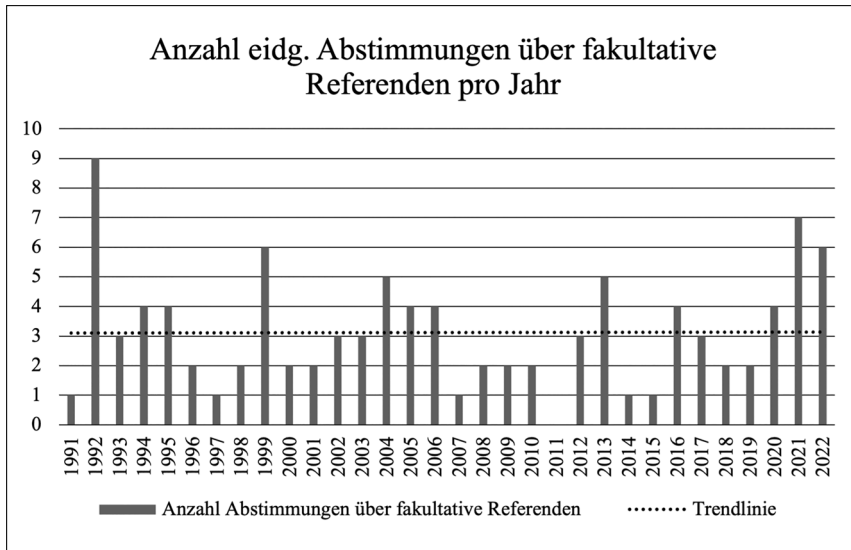
¹² Für Details, siehe z. B. *Belser/Cramer*, in: *Hrbek/Grosse Hüttmann* (Hrsg.), *Hoffnung Europa*, 2017, 113; *Wyss*, *Die vorläufige bundesrechtliche Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen auf dem Verordnungsweg*, 2020; *Moeckli*, in: *Müller/Schröder* (Hrsg.), *Demokratische Kontrolle völkerrechtlicher Verträge*, 2018, 80.

¹³ Konkret sind dies *Alpen-Initiative* 1994, *Verwahrungssinitiative* 2004, *Gentech-freie Landwirtschaft* 2005, *Unverjährbarkeit pädophiler Straftaten* 2008, *Gegen den Bau von Mi-*

derspruch mit Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).¹⁴

III. Internationalisierung über fakultative Referenden

Noch deutlicher zeigt sich die fortschreitende Internationalisierung des Rechts im Zeitraum zwischen 1991 und 2022 bei den Volksabstimmungen über fakultative Referenden:



Quelle: Sieber-Gasser, Klassifizierung eidg. Abstimmungsvorlagen 1991–2022, Forschungsdatensatz 2025, DOI: 10.5281/zenodo.16988367.

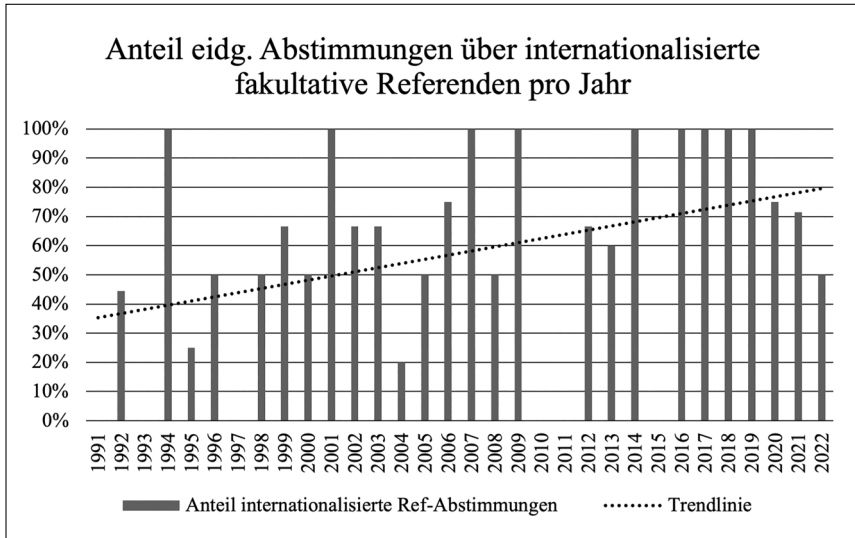
Wie sich eindrücklich zeigt, liegt die Anzahl der pro Jahr durchgeführten eidg. Volksabstimmungen über fakultative Referenden in der Schweiz im Schnitt in den vergangenen über 30 Jahren konstant bei etwas über drei Abstimmungen.

minaretten 2009, Ausschaffungsinitiative 2010, Gegen Masseneinwanderung 2014, Pädophile sollen nicht mit Kindern arbeiten 2014, Ja zum Verhüllungsverbot 2021.

¹⁴ Konkret sind das Verwahrungssinitiative 2004, Unverjährbarkeit pädophiler Straftaten 2008, Gegen den Bau von Minaretten 2009, Ausschaffungsinitiative 2010, Gegen Masseneinwanderung 2014, Pädophile sollen nicht mit Kindern arbeiten 2014, und Ja zum Verhüllungsverbot 2021.

1. Anteil internationalisierter fakultativer Referenden

Gleichzeitig hat sich der durchschnittliche Anteil der internationalisierten fakultativen Referenden im gleichen Zeitraum mehr als verdoppelt:¹⁵



Quelle: Sieber-Gasser, Klassifizierung eidg. Abstimmungsvorlagen 1991–2022, Forschungsdatensatz 2025, DOI: 10.5281/zenodo.16988367.

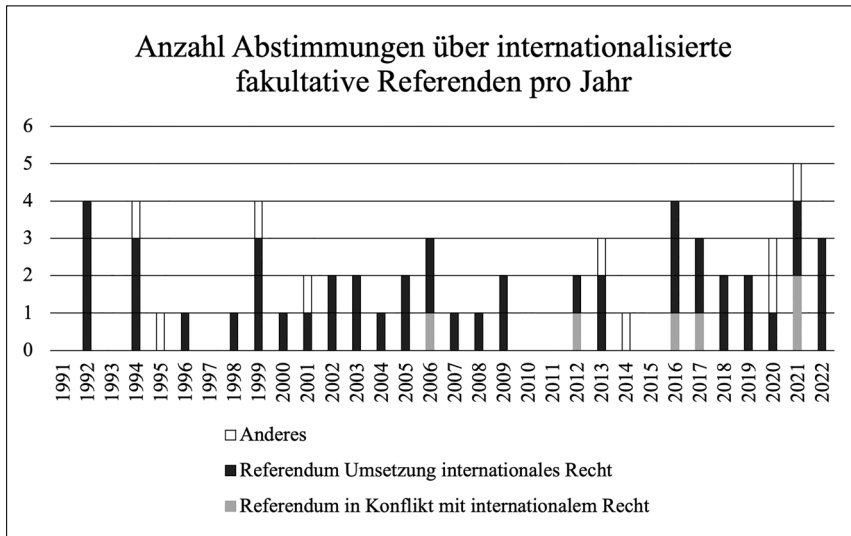
Stand 1991 waren durchschnittlich noch 35 % der fakultativen Referenden pro Jahr internationalisiert, während es (Stand 2022) rund 80 % sind. Dieser deutliche Anstieg ist auch gerade deshalb als Indikator für die fortschreitende Internationalisierung des Rechts in der Schweiz geeignet, weil nicht wie bei den Volksinitiativen der bewusste Bezug zur Internationalisierung im Vordergrund steht, sondern vielmehr die jeweilige Rechtsthematik im dafür vorgesehenen ordentlichen Rechtsetzungsverfahren. Dass sich der durchschnittliche Anteil internationalisierter Referenden in den vergangenen über 30 Jahren mehr als verdoppelt hat, deutet deshalb darauf hin, dass ganz allgemein der Anteil an internationalisiertem Recht in der Schweiz deutlich gestiegen ist.¹⁶

¹⁵ Wichtig ist dabei nicht zu vergessen, dass nur gegen 7 % aller Bundesgesetze das fakultative Referendum ergriffen wird. 93 % der Vorlagen, welche dem fakultativen Referendum unterstehen, werden somit implizit gutgeheissen und tauchen nicht in der vorliegenden Analyse auf. Siehe Vatter, in: Vatter (Hrsg.), Das Parlament in der Schweiz, 2018, 17 (35).

¹⁶ Dies insbesondere auch deshalb, weil der Aspekt der Internationalisierung beim Entscheid über das Ergreifen des Referendums zweitrangig erscheint und die Anzahl internationalisierter Referendumsvorlagen den Anteil an tatsächlich realisierten internationalisierten fakultativen Referenden übersteigt. So läuft beispielsweise Stand September 2023 die Referendumsvorlage über die Internationalisierung des Rechts in der Schweiz.

2. Opposition gegen Internationalisierung?

Wenig erstaunlich entspringt die Internationalisierung der fakultativen Referenden überwiegend der Umsetzung oder Präzisierung von bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz oder neuen völkerrechtlichen Verpflichtungen. Vereinzelt und stabil finden sich auch internationalisierte fakultative Referenden, welche im Zusammenhang stehen mit der Globalisierung, der Verteidigung, der globalen Nachhaltigkeit oder der Digitalisierung (angegeben unter „Anderes“). Was jedoch auffällt, ist das plötzliche Auftreten von internationalisierten fakultativen Referenden, deren Vereinbarkeit mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht unumstritten ist:



Quelle: Sieber-Gasser, Klassifizierung eidg. Abstimmungsvorlagen 1991–2022, Forschungsdatensatz 2025, DOI: 10.5281/zenodo.16988367.

Internationalisierte fakultative Referenden, deren Vereinbarkeit mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht unumstritten sind, tauchen im Zeitraum zwischen 1991 und 2022 im Jahr 2006 zum ersten Mal auf. Sie stellen im untersuch-

rendumsfrist für 11 Vorlagen, wovon 8 internationalisiert sind (entspricht gut 70 %). Für keine der Vorlagen mit laufender Referendumsfrist werden Stand 7. September 2023 Unterschriften gesammelt. Quelle: *Bundeskanzlei*, Vorlagen mit laufender Referendumsfrist: https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/rf/ref_1_3_2_1.html (zuletzt besucht am 25. August 2025). Ein ähnliches Bild zeigt sich auch über den Zeitraum von 2011–2020 hinweg, siehe *Bundeskanzlei*, Übersicht fakultative Referenden 2011–2020: https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vr/vor_2_2_6_1_2011.html (zuletzt besucht am 25. August 2025). Siehe auch Sieber-Gasser, Klassifizierung eidg. Rechtsvorlagen 2011–2020, Forschungsdatensatz 2025, DOI: 10.5281/zenodo.16988214.

ten Zeitraum eine jüngere Erscheinung dar. Jedes einzelne der betreffenden sechs Referenden¹⁷ verfügt über eine eigene Entstehungsgeschichte, die den potenziellen Widerspruch mit bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen mit Verweis auf den politischen Kontext zu erklären vermag.

Dennoch sind fakultative Referenden über Abstimmungsvorlagen, welche potentiell bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz missachten, eine Erscheinung, die es streng genommen gar nicht geben dürfte: in der monistischen Rechtsordnung der Schweiz sind in der Rechtsetzung bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen zu beachten.¹⁸ Dass sich dies zu ändern scheint, deutet zumindest darauf hin, dass ein gewisses Unbehagen besteht in der schweizerischen Bundesversammlung mit der fortschreitenden Internationalisierung des Rechts in der Schweiz.

Eidg. Volksabstimmungen über internationalisierte fakultative Referenden – selbst, wenn diese „nur“ der Umsetzung oder Präzisierung von bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz dienen – bergen bei einer Ablehnung der Vorlage ebenfalls die Gefahr substanzieller Rechtsunsicherheit. Zusammen mit internationalisierten obligatorischen Referenden fallen sie deshalb unter den von Diggelmann geprägten Begriff der „Scherbenhaufen-Referenden“¹⁹.

IV. Internationalisierung über Ratifikation und Umsetzung von Völkerrecht

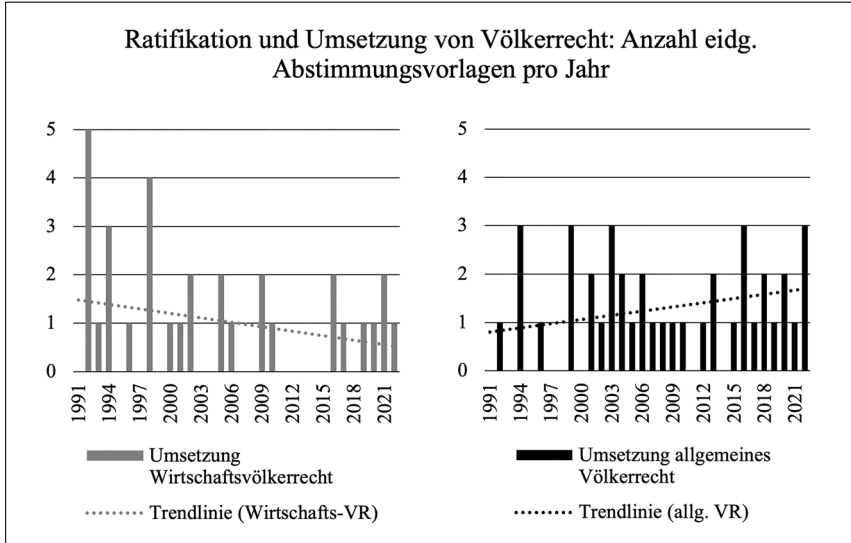
Die traditionelle Definition der Internationalisierung des Rechts erschliesst sich aus der Ratifikation und der Umsetzung von Völkerrecht. Im untersuchten Zeitraum zwischen 1991 und 2022 befassten sich 68 eidg. Abstimmungsvorlagen entweder mit der Ratifikation von Völkerrecht oder mit der Umsetzung von Völkerrecht. Dies kann allerdings eher nicht als Indikator für die Internationalisierung des Rechts in der Schweiz insgesamt gedeutet werden, denn viele der neuen völkerrechtlichen Verpflichtungen, welche die Schweiz im untersuchten

¹⁷ Es sind dies *Gesetzesrevision zum Ausländergesetz 2006* (verschiedene menschenrechtliche Abkommen betroffen, das Schengen-Abkommen, wie auch das EFTA-Abkommen, das GATS-Abkommen und die Personenfreizügigkeit mit der EU); *Buchpreisbindungsgesetz 2012* (betroffen ist das Freihandelsabkommen mit der EU); *Nachrichtendienstgesetz 2016* (betroffen sind EMRK und UNO-Pakt II, sowie Wiener Konvention über diplomatische Beziehungen); *Energiegesetz 2017* (betroffen sind Kyoto-Protokoll, Vertrag über die Energiecharta, GATT-, TBT- und SCM-Abkommen der WTO, Freihandelsabkommen mit der EU, sowie EFTA-Abkommen mit der EU); *Covid-19 Gesetz 2021* (betroffen sind EMRK und UNO-Pakt I); *Terrorismusbekämpfungsgesetz 2021* (betroffen sind EMRK und UNO-Pakt I).

¹⁸ Siehe auch Art. 5 BV, sowie Bundesamt für Justiz (2019) *Gesetzgebungsleitfaden: Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes*, Schweizerische Eidgenossenschaft, Bern 187; Art. 141 Abs. 2 lit. a ParlG.

¹⁹ Siehe Diggelmann, Jusletter 13. Oktober 2008.

Zeitraum eingegangen ist, waren nicht vom fakultativen oder obligatorischen Referendum erfasst. Entsprechend ist nur ein Bruchteil der von der Schweiz neu ratifizierten völkerrechtlichen Verpflichtungen von der empirischen Analyse der eidg. Abstimmungsvorlagen erfasst:



Quelle: Sieber-Gasser, Klassifizierung eidg. Abstimmungsvorlagen 1991–2022, Forschungsdatensatz 2025, DOI: 10.5281/zenodo.16988367.

Es zeigt sich, dass die Anzahl eidg. Volksabstimmungen pro Jahr über Abstimmungsvorlagen, welche der Ratifikation von Völkerrecht oder der Umsetzung von Völkerrecht dienen, insgesamt relativ konstant blieb zwischen 1991 und 2022.²⁰ Der durchschnittliche Anteil Abstimmungsvorlagen, welcher der Ratifikation oder Umsetzung von allgemeinem Völkerrecht²¹ dient, verdoppelte sich auf tiefem Niveau von unter 1 Stand 1991 auf knapp 2 Vorlagen pro Jahr (Stand 2022).

Hingegen verläuft die Entwicklung in Bezug auf Abstimmungsvorlagen, die der Ratifikation oder Umsetzung von Wirtschaftsvölkerrecht dienen seit 2000 relativ konstant mit durchschnittlich einer Abstimmung pro Jahr (Stand 2022).

²⁰ Vier Abstimmungsvorlagen treten in der Grafik doppelt auf, weil sie sowohl Verpflichtungen im allgemeinen Völkerrecht umfassen wie auch Verpflichtungen im Wirtschaftsvölkerrecht. Es sind dies Schengen-Dublin Assoziierung 2005, Biometrische Pässe 2009, Tierseuchengesetz 2012, und CO2-Gesetz 2021.

²¹ Hier definiert als völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz, welche nicht vom Wirtschaftsvölkerrecht erfasst sind. In der Praxis handelt es sich hier mit wenigen Ausnahmen um völkerrechtliche Verpflichtungen, welche mit den verschiedenen von der Schweiz ratifizierten Menschenrechtskonventionen und -instrumenten in Verbindung stehen.

Sofern die Umsetzung von wirtschaftsvölkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz dem fakultativen Referendum unterstellt war, mag die Tatsache, dass das entsprechende Referendum nicht ergriffen wurde, darauf hindeuten, dass die Gesellschaft grundsätzlich mit der damit einhergehenden Internationalisierung des Rechts einverstanden war.

1. Akzeptanz der Internationalisierung über das öffentliche Wirtschaftsrecht?

Eine semantische Textanalyse der Vorlagen, welche zwischen 2011 und 2020 dem fakultativen Referendum unterstellt waren, aber nicht zur Abstimmung kamen, zeigt, dass in diesem Zeitraum mind. 209 Vorlagen über neue völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz verabschiedet wurden, ohne Volksabstimmung. Davon betreffen 151 Vorlagen neue wirtschaftsvölkerrechtliche Verpflichtungen²² der Schweiz und 58 Vorlagen neue Verpflichtungen der Schweiz im allgemeinen Völkerrecht^{23, 24}. Entsprechend ist davon auszugehen, dass die mit den wirtschaftsvölkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz einhergehende Internationalisierung im untersuchten Zeitraum im Grundsatz je länger desto weniger umstritten war.

Hingegen deuten die Zahlen darauf hin, dass die Erweiterung der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz zunehmend umstritten war, insbesondere auch in Anbetracht dessen, dass im untersuchten Zeitraum deutlich weniger Vorlagen zum allgemeinen Völkerrecht verabschiedet wurden als wirtschaftsvölkerrechtliche Vorlagen.

2. Rückschluss auf die Internationalisierung des Rechts in der Schweiz allgemein

Wegen der sog. „Praxis der Standardabkommen“²⁵ war die überwiegende Mehrheit der Freihandelsabkommen der Schweiz, welche im Zeitraum zwischen 1991 und 2022 ratifiziert wurden, gar nicht dem fakultativen Referendum unterstellt. Insgesamt hat die Schweiz zwischen 1991 und 2022 rund 33 Freihandelsabkom-

²² Der Grossteil der wirtschaftsvölkerrechtlichen Vorlagen betrifft die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Steuern. Ein weiterer Schwerpunkt liegt bei der Umsetzung der Rechtsfortentwicklungen im Rahmen der bilateralen Abkommen Schweiz–EU.

²³ Ein Schwerpunkt liegt im untersuchten Zeitraum bei der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen, sowie bei der Ratifikation von Zusatzprotokollen und Übereinkommen des Europarats und der internationalen Arbeiterorganisation (ILO).

²⁴ Vergleiche *Bundeskanzlei*, Übersicht fakultative Referenden 2011 – 2020: https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vr/vor_2_2_6_1_2011.html (zuletzt besucht am 25. August 2025). Siehe auch *Sieber-Gasser*, Klassifizierung eidg. Rechtsvorlagen 2011–2020, Forschungsdatensatz 2025, DOI: 10.5281/zenodo.16988214.

²⁵ Siehe dazu *Gebistorf*, *sui generis* 2020, 463; *Diggelmann*, ZBl 2014, 291; *Sieber-Gasser*, Jusletter 9. November 2015; *Sieber-Gasser*, *European Yearbook of International Economic Law* 2016, 557.

men ratifiziert. Davon waren nur sechs dem fakultativen Referendum unterstellt,²⁶ welches einmal ergriffen wurde und zustande kam.²⁷

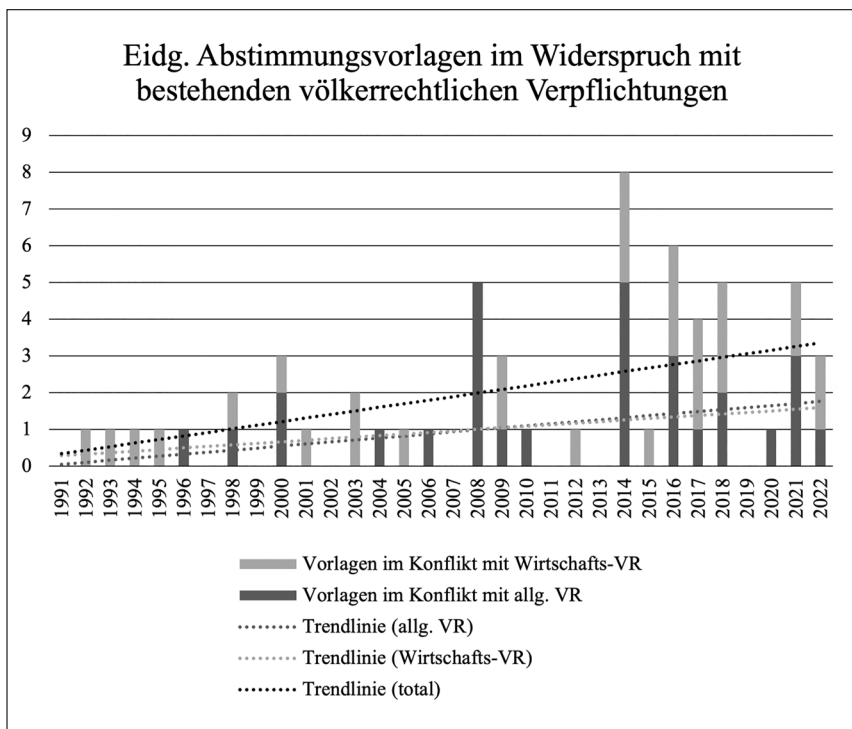
Weil auch die neueren Freihandelsabkommen der Schweiz typischerweise umfassende Verpflichtungen beinhalten, welche über den begrenzten Rahmen der präferenziellen Zolltarife hinaus geht (z. B. mit Kapiteln über geistiges Eigentum, technische Handelshemmnisse, Energie oder Nachhaltigkeit), wirken sich Freihandelsabkommen ganz besonders auf die zunehmende Internationalisierung des Rechts in der Schweiz aus. Folglich zeigt die vorliegende rechtsempirische Analyse der eidg. Abstimmungsvorlagen 1991–2022 in Ergänzung mit der empirischen Analyse der Vorlagen zwischen 2011 und 2020, welche dem fakultativen Referendum unterstellt waren, aber nicht zur Abstimmung gebracht wurden, sowie der Übersicht über die nicht vom fakultativen Referendum erfassten Freihandelsabkommen der Schweiz, dass insbesondere bei der Internationalisierung des Rechts aufgrund der Ratifikation oder Umsetzung von Völkerrecht, der primäre Treiber vom Wirtschaftsvölkerrecht ausgeht.

²⁶ Es sind dies die Handelsabkommen mit Hongkong 2012, mit Georgien 2017, mit der Türkei, Ecuador und Indonesien 2019 und mit dem Vereinigten Königreich 2020.

²⁷ Fakultatives Referendum über die EFTA-Indonesien Wirtschaftspartnerschaft vom 7. März 2021.

V. Internationalisierung über Vorlagen in (potenziellem) Konflikt mit Völkerrecht

Die rechtsempirische Analyse der eidg. Abstimmungsvorlagen zwischen 1991 und 2022 hat auch unerwartete Ergebnisse zu Tage gefördert. So finden sich in den internationalisierten Abstimmungsvorlagen rund 59 Vorlagen, deren Vereinbarkeit mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz umstritten ist:



Quelle: Sieber-Gasser, Klassifizierung eidg. Abstimmungsvorlagen 1991–2022, Forschungsdatensatz 2025, DOI: 10.5281/zenodo.16988367.

Die Hälfte der eidg. Abstimmungsvorlagen, deren Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht umstritten ist, steht in einem (potenziellen) Widerspruch mit wirtschaftsvölkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz: 30 Vorlagen gegenüber 29 Vorlagen in (potenziellem) Widerspruch mit allgemeinem Völkerrecht.

1. Anteil eidg. Abstimmungsvorlagen in Konflikt mit Völkerrecht

Zwischen 1991 und 2022 hat sich durchschnittlich die Anzahl eidg. Abstimmungsvorlagen pro Jahr im (potenziellen) Widerspruch mit Völkerrecht zudem vervielfacht: während es Stand 1991 im Durchschnitt 0.2 Abstimmungsvorlagen pro Jahr waren, sind es (Stand 2022) im Durchschnitt knapp 3.5 Vorlagen. Dies resultiert kumuliert aus dem fast parallelen Wachstum von eidg. Abstimmungsvorlagen in (potenziellem) Widerspruch mit Völkerrecht allgemein und spezifisch mit Wirtschaftsvölkerrecht.

46 (oder über 75 %) der eidg. Abstimmungsvorlagen im (potenziellen) Widerspruch mit Völkerrecht gehen auf Volksinitiativen zurück. Der Rest der eidg. Abstimmungsvorlagen im (potenziellen) Widerspruch mit Völkerrecht setzt sich aus sechs fakultativen Referenden, drei obligatorischen Referenden und vier Gegenvorschlägen zusammen. Während im untersuchten Zeitraum knapp 20 % der Volksinitiativen in (potenziellem) Widerspruch mit Völkerrecht angenommen wurden, sind es bei den obligatorischen Referenden 66 % und bei den fakultativen Referenden und Gegenvorschlägen gut 75 %.

Dies deutet darauf hin, dass die Stimmbevölkerung eher bereit ist, die politischen und/oder wirtschaftlichen Risiken eines Widerspruchs mit völkerrechtlichen Verpflichtungen in Kauf zu nehmen, wenn diese von der Bundesversammlung oder dem Bundesrat unterstützt werden.

Im untersuchten Zeitraum ist die erste angenommene Volksinitiative, welche im Widerspruch mit Völkerrecht steht, die Alpeninitiative von 1994. Erst zehn Jahre später folgt 2004 die Verwahrungsinitiative. Im darauffolgenden Jahr 2005 wurde mit der Initiative für eine gentech-freie Landwirtschaft die nächste Volksinitiative angenommen, welche im Widerspruch steht mit Völkerrecht. 2008 folgt die Annahme der Volksinitiative über die Unverjährbarkeit pädophiler Straftaten und 2009 die Annahme der Volksinitiative „Gegen den Bau von Minaretten“. Auch die 2010 angenommene sog. „Ausschaffungsinitiative“ widerspricht Völkerrecht, ebenso wie die beiden 2014 angenommenen Initiativen „Gegen Masseneinwanderung“ und „Pädophile sollen nicht mit Kindern arbeiten“. Die letzte im untersuchten Zeitraum angenommene Volksinitiative, welche im Widerspruch mit Wirtschaftsvölkerrecht steht, ist die Initiative „Ja zum Verhüllungsverbot“, welche 2021 angenommen wurde.

Es gibt demnach im untersuchten Zeitraum nur ganz wenige Politikbereiche, in welchen die schweizerische Stimmbevölkerung bereit ist, in sog. „konstruktiver Opposition“ politische und wirtschaftliche Kosten zu tragen um ihre eigenen Werturteile gegen den Willen des Bundesrats und der Bundesversammlung, sowie im Widerspruch mit geltendem Völkerrecht durchzusetzen. Es sind dies: Der Umgang mit Pädophilie, die Integration der muslimischen Minderheit, die Immigration und allenfalls der Umgang mit der Gentechnologie sowie mit dem Transitverkehr im Alpengebiet. Überwiegend stellt sich hier die schweizerische

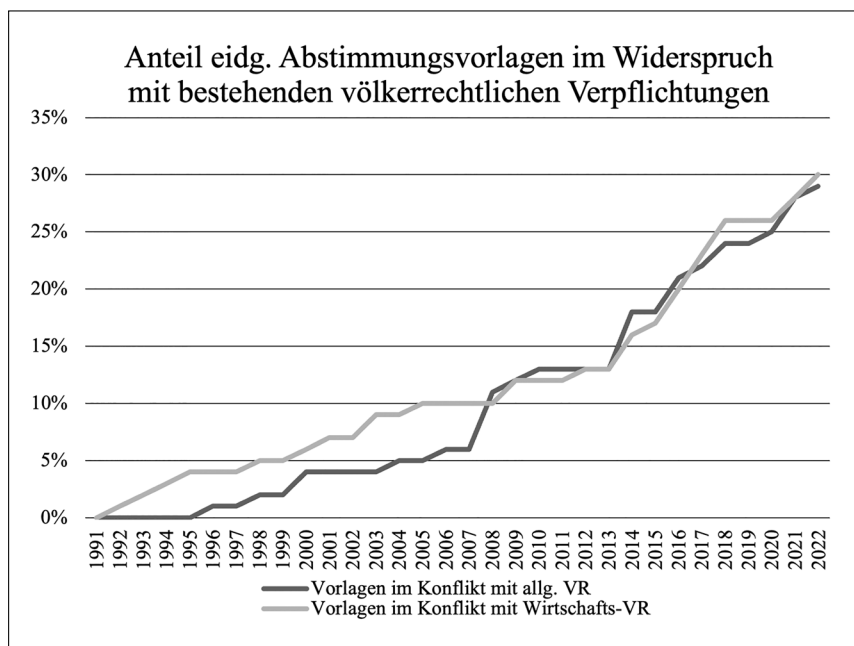
Stimmbevölkerung gegen Grund- und Menschenrechte. Die Bereitschaft, Wirtschaftsvölkerrecht zu verletzen hält sich in einem überaus überschaubaren Rahmen.²⁸

Demgegenüber lassen sich keine klaren Werturteile in Bezug auf die Internationalisierung des Rechts ableiten von den angenommenen Referenden und Gegenvorschlägen: Das Ausländergesetz von 2006 wird dafür kritisiert, die völkerrechtlichen Vorgaben im Bereich der Grund- und Menschenrechte nicht vollumfänglich einzuhalten. Dafür steht die Spezialfinanzierung Luftverkehr von 2009 teilweise in Konflikt mit Wirtschaftsvölkerrecht, ebenso der Gegenvorschlag „Ja zur Hausarztmedizin“ von 2014. Das angenommene Nachrichtendienstgesetz von 2016 wiederum betrifft Grund- und Menschenrechte. 2017 wurden gleich drei Vorlagen angenommen, welche in potenziellem Widerspruch stehen mit dem Wirtschaftsvölkerrecht, es sind dies das obligatorische Referendum über den Fonds für Nationalstrassen, das Referendum über das Energiegesetz, sowie der Gegenvorschlag „Für Ernährungssicherheit“. In allen drei Fällen weist der Bundesrat auf den potenziellen Widerspruch hin, versichert allerdings in der Umsetzung auf die Vereinbarkeit zu achten. Bei beiden Referenden 2021 über das COVID-Gesetz und die Terrorismusbekämpfung schliesslich sind der Grund- und Menschenrechtsschutz umstritten. Dasselbe trifft auf den Gegenvorschlag „Organspende fördern“ von 2022 zu.²⁹

²⁸ Die Alpeninitiative steht zwar im Widerspruch mit Wirtschaftsvölkerrecht, wurde allerdings bis heute nicht vollständig umgesetzt. Die Volksinitiative für eine gentech-freie Landwirtschaft verstösst gegen Wirtschaftsvölkerrecht, wobei zu erwarten war, dass kaum mit Konsequenzen zu rechnen ist. Auch die Masseneinwanderungsinitiative und die Ausschaffungsinitiative stehen im Konflikt mit Wirtschaftsvölkerrecht, wobei beide Initiativen primär auf den Widerspruch mit dem Menschenrechtsschutz ausgelegt sind. Wobei auch die Masseneinwanderungsinitiative zugunsten des Wirtschaftsvölkerrechts letztendlich nur teilweise umgesetzt wurde.

²⁹ Nicht angenommen wurde 1995 der Gegenvorschlag „Umweltgerechte Landwirtschaft“. Auch das Buchpreisbindungsgesetz von 2012 scheiterte im Referendum, ebenso die Zusatzfinanzierung der AHV 2017.

Ein Blick auf die Entwicklung eidg. Abstimmungsvorlagen, welche im (potenziellen) Widerspruch stehen mit bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz zeigt insgesamt Folgendes:



Quelle: Sieber-Gasser, Klassifizierung eidg. Abstimmungsvorlagen 1991–2022, Forschungsdatensatz 2025, DOI: 10.5281/zenodo.16988367.

Bis 2008 waren eher die wirtschaftsvölkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz Gegenstand von widersprüchlichen Abstimmungsvorlagen, was sich danach ändert. Heute sind allgemeines Völkerrecht sowie Wirtschaftsvölkerrecht gleichermassen betroffen. Es zeigt sich auch, dass ab 2013 die Unzufriedenheit mit den bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen, bzw. auch die Risikobereitschaft einen allfälligen Widerspruch in Kauf zu nehmen, steigt. Dieser Trend scheint Stand Sommer 2024 stabil.

2. Folgen für die Rechtssicherheit

Dass die schweizerische Stimmbevölkerung immer häufiger über eidg. Abstimmungsvorlagen abstimmt, deren Vereinbarkeit mit bestehenden Verpflichtungen der Schweiz im Völkerrecht umstritten ist, wirkt sich auf die politische und institutionelle Stabilität aus: die Annahme entsprechender Vorlagen ist immer auch mit substanzieller Rechtsunsicherheit im In- und Ausland verbunden ist.

Im untersuchten Zeitraum wurden insgesamt 18 Vorlagen angenommen, deren Vereinbarkeit mit den bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz umstritten ist.

Sofern Grund- und Menschenrechte betroffen sind, folgt allenfalls eine Überprüfung durch den EGMR.³⁰ Auch eine Überprüfung durch das Bundesgericht ist möglich, insbesondere bei der vorläufigen Umsetzung.³¹ Im Bereich des Wirtschaftsvölkerrechts gelingt es dem Bundesrat bisher – mit Ausnahme der Steuerpolitik (siehe Bankgeheimnis und Unternehmensbesteuerung) – umstrittene Vorlagen so umzusetzen, dass diese kaum zu internationalen Spannungen führen. Dies allerdings unter anderem auch dadurch, dass Vorlagen, welche wirtschaftsvölkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz widersprechen, nicht vollumfänglich umgesetzt werden. Konkret betrifft dies z.B. die Alpeninitiative von 1994 und die Masseneinwanderungsinitiative von 2014. Aber auch mit der Umsetzung von Volksinitiativen, welche dem allgemeinen Völkerrecht widersprechen, tut sich der Bundesrat bisweilen schwer (z.B. Ausschaffungsinitiative).³²

Teilweise lassen sich die Schwierigkeiten bei der Umsetzung von potenziell völkerrechtswidrigen Volksinitiativen auch mit dem Phänomen der „Scherbenhaufen“-Referenden erklären: Es ist im konkreten Fall einer derart internationalisierten Volksabstimmung bisweilen nicht eindeutig klar, was die Stimmbevölkerung konkret entschieden hat. So wird häufig im Abstimmungskampf zu „Scherbenhaufen“-Referenden suggeriert, die Vorlage liesse sich problemlos völkerrechtskonform umsetzen bzw. allfällige Konflikte mit dem Völkerrecht würden nicht schwer wiegen.

Gleichzeitig mag die Stimmbevölkerung im Einzelfall auch einfach einer generellen Unzufriedenheit Ausdruck gegeben haben, die möglicherweise nur am Rande mit der eigentlichen Abstimmungsvorlage in Verbindung steht. Die Tatsache, dass somit – insbesondere bei knappen Mehrheitsverhältnissen – auch nach der Volksabstimmung nicht eindeutig geklärt ist, was die Mehrheitsmeinung tatsächlich ist in Bezug auf die konkrete Vorlage, liefert die Grundlage für den teilweise doch sehr grosszügig interpretierten Ermessensspielraum des Bundesrats in der Umsetzung von völkerrechtswidrigen Volksinitiativen. Die „Scherbenhaufen“-Problematik verschärft damit die Rechtsunsicherheit zusätzlich, denn die Umsetzung der betreffenden Volksinitiativen bleibt häufig längerfristig unklar und trotz Volksentscheid Gegenstand politischer Verhandlungen.

³⁰ So insbesondere die Rechtspraxis im Ausländer- und Asylrecht, siehe z. B. *Schweizerische Menschenrechtsinstitution*, Alle EGMR-Urteile betreffend die Schweiz: <https://www.isdh.ch/de/infoportal/menschenrechte-im-ueberblick/alle-egmr-urteile-betreffend-die-schweiz> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

³¹ Vgl. dazu Wyss, Die vorläufige bundesrechtliche Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen auf dem Verordnungsweg, 2019, 122 ff.

³² Vgl. dazu z. B. Kley, LeGes 2015, 497; Lehner, Die öffentliche Verwaltung 2024, 19; Vetterli, Neue Kriminalpolitik 2019, 169; Seferovic, in: Piecha et al. (Hrsg.), Rechtskultur und Globalisierung, 2017, 39.

VI. Zwischenfazit

Aus der vorliegenden rechtsempirischen Analyse der eidg. Abstimmungsvorlagen von Anfang 1991 bis Ende 2022 lassen sich eine Reihe von Schlüssen ziehen zur Bedeutung der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz. Zunächst steht fest, dass selbst basierend auf dem traditionellen Verständnis der Internationalisierung des Rechts, welches sich in der Schaffung und Umsetzung von Völkerrecht erschöpft, die Internationalisierung des Rechts in der Schweiz zunimmt. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass nur ein Bruchteil der effektiven neuen völkerrechtlichen Verpflichtungen und der Umsetzung bestehender Verpflichtungen von den eidg. Abstimmungsvorlagen erfasst ist.³³ Dies stellt einen deutlichen Hinweis für den Umfang der fortschreitenden Internationalisierung des Rechts basierend auf der traditionellen Konzeption dar. Eine vorsichtige Schätzung aufgrund der vorliegenden Zahlen und unter Mitberücksichtigung bestehender empirischer Untersuchungen kommt dabei auf zwischen 50–60 % von neu gesetztem Recht auf Bundesebene, welches der Schaffung oder Umsetzung von Völkerrecht dient (Stand 2022).

Wird das Konzept der Internationalisierung des Rechts, wie hier vorgeschlagen, breiter gefasst und an der faktischen Ausrichtung der entsprechenden Rechtsnormen orientiert, wird die Bedeutung der fortschreitenden Internationalisierung des Rechts für die Schweiz umso deutlicher. Auch hier ist insbesondere zu beachten, dass nur ein Bruchteil des internationalisierten Rechts auf Bundesebene überhaupt von den eidg. Abstimmungsvorlagen erfasst ist. Dass sich (Stand 2022) durchschnittlich über 70 % der jährlich durchgeführten eidg. Volksabstimmungen mit internationalisierten Vorlagen befassen, weist darauf hin, dass die effektive Internationalisierung des Rechts deutlich über den Rahmen der Internationalisierung basierend auf der Schaffung und Umsetzung von Völkerrecht hinaus geht.

Eine empirische Analyse des Umfangs der Internationalisierung des Rechts über den „autonomen Nachvollzug“ in der Europäisierung und über die Umsetzung der Bilateralen Abkommen Schweiz–EU kam 2016 zu einem Anteil von ungefähr 50 % des schweizerischen Rechtsbestands, welcher „europäisiert“ ist.³⁴ Zu einem ähnlichen Ergebnis kam 2009 auch eine etwas ältere Studie zum Einfluss des Europarechts auf das schweizerische Recht.³⁵ In Ergänzung dazu kam ebenfalls 2009 eine Studie über das Verhältnis zwischen geltendem Völker- und Bundesrecht auf rund 60 % geltendes Völkerrecht – das Europarecht mit-

³³ Siehe nicht ergriffene fakultative Referenden, internationale Abkommen, welche nicht dem fakultativen Referendum unterstellt sind (insbesondere aufgrund der sog. Standardabkommen-Praxis), sowie Umsetzung von Völkerrecht über Verordnungen des Bundesrats.

³⁴ Jenni, *Switzerland's Differentiated European Integration*, 2016.

³⁵ Kohler, *Jusletter* 31. August 2009. Siehe auch Kohler, *Le rôle du droit de l'Union européenne dans l'interprétation du droit suisse*, 2015.

eingeschlossen – gegenüber 40 % geltendes Bundesrecht.³⁶ Zu beachten ist, dass der in den genannten Studien untersuchte Zeitraum nur bis knapp 2010 reicht. Im genannten Zeitraum bewegen sich auch die vorliegend erfassten internationalisierten eidg. Abstimmungsvorlagen im Rahmen von knapp 50 %.³⁷ Aufgrund der deutlichen Zunahme an internationalisierten eidg. Abstimmungsvorlagen seither und, weil das vorliegende Konzept der Internationalisierung des Rechts umfassender ist als die in den genannten Studien verwendeten Konzepte, deutet die vorliegende empirische Analyse demzufolge darauf hin, dass heute der „internationalisierte“ Rechtsbestand in der Schweiz insgesamt deutlich über 60 % liegen dürfte.

Auffallend ist die ausgewiesene Bedeutung des Wirtschaftsvölkerrechts für die fortschreitende Internationalisierung des Rechts in der Schweiz.³⁸ Basierend auf den vorliegenden Ergebnissen ist davon auszugehen, dass rund zwei Drittel des internationalisierten Rechts auf Bundesebene auf das Wirtschaftsvölkerrecht zurückzuführen sind. Der „autonome Nachvollzug“ zum Zweck der Wahrung der Wirtschaftsinteressen im Ausland ist in den genannten rund zwei Drittel noch nicht enthalten und kommt folglich noch hinzu. Aufgrund der Ergebnisse aus bestehenden empirischen Studien, sowie den vorliegenden Ergebnissen und der Natur des Rechtsgebiets (Stichwort Globalisierung), erscheint es demnach realistisch von einem Umfang von rund 75–80 % Internationalisierung im öffentlichen Wirtschaftsrecht auszugehen.³⁹

Während die Internationalisierung des Rechts aufgrund des Wirtschaftsvölkerrechts im Rahmen der fakultativen Referenden und der Bundesversammlung zunehmend unumstritten scheint, richten sich vermehrt Volksinitiativen mehr oder weniger direkt gegen bestehende wirtschaftsvölkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz. Dies deutet auf ein Unbehagen in der Gesellschaft hin in Bezug auf den Umfang der mit dem Wirtschaftsvölkerrecht einhergehenden Internationalisierung des Rechts in der Schweiz.

Im Bereich des weiteren Kontexts der Menschenrechte ist dieses Unbehagen sogar noch ausgeprägter. So werden fakultative Referenden, welche sich mit der Schaffung oder der Umsetzung von menschenrechtlichen Verpflichtungen befassen, tendenziell eher ergriffen und es stellen sich im Vergleich zu 1991 (Stand

³⁶ Linder/Hümbelin/Sutter, Die Entwicklung der eidgenössischen Gesetzgebungstätigkeit 1983–2007, 2009, 52.

³⁷ Siehe vorne unter *Internationalisierung des Rechts in der Schweiz*, 105 ff.

³⁸ Siehe dazu auch Jenni, LeGes 2013, 489 (500 f.).

³⁹ Um dies zu verifizieren wäre es demnach angezeigt, im Umkehrschluss den Anteil rein nationaler, weder auf die Wahrung der Wirtschaftsinteressen im Ausland ausgelegt und noch der Umsetzung von wirtschaftsvölkerrechtlichen Verpflichtungen dienender Rechtsnormen im öffentlichen Wirtschaftsrecht zu untersuchen. Abgesehen von der Grundversorgung dürfte dies kaum noch einen weiteren Bereich des öffentlichen Wirtschaftsrechts miteinschliessen.

2022) auch deutlich häufiger Volksinitiativen mehr oder weniger direkt gegen bestehende menschenrechtliche Verpflichtungen der Schweiz.

Damit verbunden ist die Tatsache, dass selbst vereinzelte fakultative und obligatorische Referenden, sowie direkte und indirekte Gegenvorschläge umstritten sind in Bezug auf deren Vereinbarkeit mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz. Sie lassen sich teilweise damit erklären, dass auch innerhalb der Bundesversammlung ein gewisses Unbehagen mit der fortschreitenden Internationalisierung des Rechts vorherrscht und sich möglicherweise auch das Unbehagen innerhalb der Bevölkerung auf dessen Vertreterinnen und Vertreter aus taktischen Überlegungen (z. B. Wiederwahl) überträgt.

Weil mit jeder einzelnen internationalisierten eidg. Volksabstimmung die Gefahr von (substanzieller) Rechtsunsicherheit im In- und Ausland verbunden ist, vermischt sich die Sachfrage in den betreffenden Vorlagen zunehmend mit der Grundsatzfrage zur Stellung der Schweiz in der Welt: die Häufigkeit von sog. „Scherbenhaufen-Referenden“ steigt. Typisch ist dafür, dass die betreffende internationalisierte Abstimmungsvorlage in einem Bezug steht zu verschiedenen komplexen und vielschichtigen Rechtsentwicklungen im In- und Ausland, welche sich nicht ohne Weiteres im dafür vorgesehen Platz in den Abstimmungsunterlagen erläutern lassen. Weil der Umfang der Internationalisierung des Rechts von der Stimmbevölkerung der Schweiz mutmasslich unterschätzt wird, stilisiert sich der Abstimmungskampf zu internationalisierten Abstimmungsvorlagen häufig zu einer Wertediskussion. Es entsteht insgesamt der Eindruck einer eher wenig gut informierten Stimmbevölkerung in Bezug auf die konkreten Sachfragen in internationalisierten Abstimmungsvorlagen.

Gerade deshalb wirkt sich die Internationalisierung des Rechts gegenwärtig auch auf die institutionelle Stabilität und die Rechtssicherheit in der Schweiz aus und ist nicht zu bagatellisieren: solange die Anzahl internationalisierter eidg. Abstimmungsvorlagen steigt, während die Mehrheiten zu internationalisierten Abstimmungsvorlagen zunehmend knapp werden, führt die Internationalisierung des Rechts in der Schweiz potenziell zu einer Blockade der Rechtsetzungsverfahren, zu Widersprüchen in der schweizerischen Rechtsordnung und zu einer ungerechtfertigten Erweiterung der Kompetenzen der Exekutive (z. B. über die sog. „völkerrechtskonforme“ Anwendung und Umsetzung) und der Judikative (z. B. über die sog. „völkerrechtskonforme“ Auslegung⁴⁰).

⁴⁰ Siehe z. B. *Schweizer*, in: Meier-Schatz/Schweizer (Hrsg.), *Recht und Internationalisierung*, 2000, 79.

D. Rechtsgrundlagen in der Internationalisierung des Rechts

Parallel zur Globalisierung fand in den vergangenen gut 30 Jahren auch ein Wandel in der Rolle des Völkerrechts statt: es kam zu einer regelrechten Explosion der Normenvielfalt und des -gewichts in den individuellen völkerrechtlichen Verpflichtungen von einzelnen Staaten. Der Ursprung davon findet sich unter anderem in der Überzeugung, dass Völkerrecht bzw. internationale Kooperation notwendig ist für den Erhalt der politischen und wirtschaftlichen Stabilität. Jedes zusätzliche internationale Übereinkommen trägt zum globalen Frieden bei und nützt damit auch der Gesellschaft und der Wirtschaft, so der Grundgedanke. Insbesondere in der wirtschaftlichen Integration wurde ein Garant gesehen für den Erhalt des Weltfriedens und für die Reduktion der Armut und Ungleichheit weltweit.

Diese Überzeugung befindet sich allerdings im Wandel, denn die Globalisierung hat nicht nur Gewinner geschaffen, sondern auch Verlierer und die globale Vernetzung der Wirtschaft führt nicht nur zu Wirtschaftswachstum, sondern auch zu Abhängigkeiten und damit zu wirtschaftlichen Risiken. Hinzu kommt die Tatsache, dass der Klimawandel und der globale Verlust der Biodiversität in einem direkten Zusammenhang stehen mit dem globalen Wirtschaftssystem. Letzteres war schon Ende der 1970er Jahren erkannt worden, ist aber erst in jüngerer Zeit in das kollektive Bewusstsein eingedrungen. Entsprechend verlagert sich die Überzeugung, dass mehr internationale Kooperation *per se* erstrebenswert ist, hin zur Überzeugung, dass es auf die Art und Weise der internationalen Kooperation ankommt und zudem der nationale Regulierungsspielraum in Kernanliegen nicht übermäßig eingeschränkt werden darf. Kolb umschreibt diesen Vorgang 2023 wie folgt:¹

„Le droit international n'est plus perçu comme un ordre chétif et sous-développé, qu'il faudrait continuer à choyer, à renforcer et à gaver. A vrai dire, il ne l'est objectivement plus. Le nombre de ses normes a explosé. Il s'est étendu à tous les domaines de la vie internationale et interne. [...] De larges cercles politiques et populaires perçoivent le droit international comme une menace à leur liberté et à leur autodétermination politique. L'équation est désormais différente : le droit international est associé à une expropriation démocratique en faveur d'organes internationaux opaques, mal compris et non légitimés par des élections démocratiques ; à une dictature d'experts aux agendas politiques plus ou moins cachés ; à l'impérialisme voilé d'une classe cosmopolite grouillante, crète et tentaculaire.“

¹ Kolb, SRIEL 2023, 187 (189).

Kolb konstatiert eine Abkehr vom Völkerrecht, zumindest rhetorisch. Wobei, wie nachfolgend aufgezeigt wird, eine Abkehr von der mit dem Völkerrecht verbundenen Internationalisierung des Rechts gar nicht so einfach umsetzbar sein dürfte, gegeben den Umfang der bereits etablierten und bestehenden Internationalisierung des Rechts in der Schweiz. Vielmehr dürfte der Grund für den Unmut mit dem Völkerrecht darin zu suchen sein, dass die bestehenden Rechtssetzungsverfahren die Internationalisierung des Rechts nur dürftig berücksichtigen. Damit entsteht ein intransparentes, inkohärentes Verfahren, dessen demokratische Legitimation zurecht in Frage gestellt werden kann.

I. Rechtsetzung auf Bundesebene allgemein

Das Rechtsetzungsverfahren der Schweiz ist insbesondere geprägt von den drei Verfassungsprinzipien Föderalismus, direkte Demokratie und Gewaltenteilung. Rechtsetzung auf Bundesebene berücksichtigt somit auch die Anliegen der Gemeinden und Kantone, umfasst die direkt-demokratische Mitsprache über das obligatorische und fakultative Referendum, sowie über die Volksinitiative, und ist bemüht darum, alle drei Staatsgewalten sinnvoll in den Prozess einzubinden. Der Konsens steht dabei im Zentrum, neben der Einbindung einer möglichst grossen Zahl von Akteuren, was auch die Einbindung von Privaten beispielsweise über das Vernehmlassungsverfahren beinhaltet. Das ständige Suchen nach Kompromissen, weswegen die schweizerische Staatsform auch als Konkordanzdemokratie² bezeichnet wird, überträgt sich folglich ungefiltert auf das schweizerische Rechtsetzungsverfahren.

Die Grundlagen für das Rechtsetzungsverfahren auf Bundesebene finden sich demnach in der Bundesverfassung und ganz grundsätzlich im institutionellen Rahmen der Schweiz. Aus diesem Grund ist das Rechtsetzungsverfahren auf Bundesebene unmittelbar vom Wandel im schweizerischen Gewaltengefüge miterfasst.

1. Grundproblematik in den bestehenden Rechtsetzungsverfahren

Durch die Integration der nationalen Volkswirtschaften in den globalen Markt, sowie durch die Notwendigkeit der Bewältigung von globalen Herausforderungen, hat sich die Funktion des Nationalstaats über die vergangenen Jahrzehnte gewandelt. Kägi-Diener stellt in diesem Zusammenhang den Einfluss der Internationalisierung des Rechts auf das staatliche Machtgefüge ins Zentrum:³

² Siehe dazu auch Vatter, *Das politische System der Schweiz*, 2. aktualisierte Aufl., 2016, 537 ff.

³ Kägi-Diener, in: Meier-Schatz/Schweizer (Hrsg.), *Recht und Internationalisierung*, 2000, 23 (24).

„Die Internationalität der Verhältnisse hat Anwendungsbereich und Legitimität des staatlichen Rechts fraglich gemacht: Das Recht leidet unter einer Ausuferung und zugleich einer Verdünnung des sachlichen Geltungsbereichs der Gesetze. Mehr und mehr wird unklar, welche Tätigkeiten und Aktionsbereiche das staatliche Recht erfassen kann und welche anderweitig erfasst werden bzw. welche durch Lücken des rechtlichen Netzes fallen.“

Mit Blick auf den Föderalismus stellt Kägi-Diener bereits 2000 als Konsequenz der Internationalisierung des Rechts eine Verschiebung der Rechtsetzungskompetenzen auf die Bundesebene und insbesondere zugunsten der Exekutive fest. So hat die Internationalisierung im Rahmen der Verfassungsrevision 1999 zu einer Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen geführt, zu einer Stärkung der Kantone in der Mitwirkung auf Bundesebene, sowie zu einer grösseren Prozessorientierung. Damit verbunden ist auch eine neue Exekutivlastigkeit, welche sich nach Kägi-Diener mit der Schnellebigkeit und Reaktionsbedürftigkeit erklärt, sowie mit dem verlangten hohen Mass an wirtschaftsrationaler Entscheidungsfähigkeit.⁴

Nicht nur führt die Internationalisierung des Rechts vermehrt zu Exekutivlastigkeit, sondern wirkt sich auch auf die Rolle der Judikative aus. So hat die Schaffung neuer internationaler Streitbeilegungsinstitutionen zu einer neuen Ebene der Rechtsprechung und zu neuen Präzedenzfällen geführt, welche die nationalen Gerichte typischerweise mitberücksichtigen in der Auslegung der entsprechenden Rechtsnormen.⁵ Schweizer stellt im Rahmen dieser Entwicklungen eine Professionalisierung der schweizerischen Gerichte fest,⁶ welche insbesondere in Fragen der „völkerrechtskonformen Auslegung“ selbstverständlich auf eine Erweiterung der Kompetenzen der Judikative hinauslaufen.⁷

Es liegt auf der Hand, dass mit dem Wandel der Rolle des Nationalstaats im Zeitalter der Globalisierung und Digitalisierung auch ein Wandel im nationalen Machtgefüge stattfindet. Letzterer wirkt sich insbesondere auch auf die Rechtssetzungsverfahren aus, das primäre Instrument der demokratischen Staatsführung. Die Frage stellt sich demnach, wie die Institutionen in der Schweiz mit dem von der Globalisierung und Internationalisierung des Rechts indizierten Wandel umgehen.

⁴ Kägi-Diener, in: Meier-Schatz/Schweizer (Hrsg.), Recht und Internationalisierung, 2000, 23 (30ff.).

⁵ Schweizer, in: Meier-Schatz/Schweizer (Hrsg.), Recht und Internationalisierung, 2000, 79.

⁶ Schweizer, in: Meier-Schatz/Schweizer (Hrsg.), Recht und Internationalisierung, 2000, 79 (88ff.).

⁷ Siehe z.B. Stemmler, ZaöRV 2023, 171; Hänni, Verfassungsstruktur des Judikativen Rechts, 2022; Wüger, Anwendbarkeit und Justiziabilität völkerrechtlicher Normen im schweizerischen Recht, 2005. Vgl. auch Wyttenbach, in: Wrase/Boulanger (Hrsg.), Die Politik des Verfassungsrechts, 2013, 259; Musliu, Die Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen, 2019.

Es ist nicht das erste Mal, dass sich die Rolle des Staats wandelt und die Schweiz gezwungen ist, Anpassungen vorzunehmen im Interesse der Demokratie, der Rechtssicherheit und der institutionellen Stabilität: Die heutige Schweiz entsprach bei ihrer Gründung 1848 noch mehrheitlich einer repräsentativen Demokratie. Über die Kantone und insbesondere im Rahmen der Industrialisierung, welche ebenfalls die bisherige Rolle des Staats wesentlich veränderte, setzten sich mehr und mehr direkt-demokratische Elemente auch auf Bundesebene durch. So wurde 1874 auch auf Bundesebene das Gesetzesreferendum eingeführt, 1891 die Volksinitiative und 1918 das Referendum für Staatsverträge. Im gleichen Jahr wurde auch das Proporzwahlrecht eingeführt, welches die proportionale Vertretung auf allen Staatsebenen sicherstellt, womit auf allen Ebenen der schweizerischen Staatsorganisation ein Druck zur Kompromissfindung/Einstimmigkeit geschaffen wurde. Das Proporzsystem bringt zum Ausdruck, dass Demokratie in der Schweiz nicht in erster Linie Mehrheitsherrschaft bedeutet, sondern als Möglichkeit zur weitgehenden Selbstbestimmung verstanden wird.⁸

Die Bundesverfassung von 1874 wird als damals weltweit progressivste bezeichnet:⁹

„Sie vereint das Referendumsrecht mit demokratischen, liberalen, sozialen und ökologischen Errungenschaften wie der Gleichberechtigung der Juden, der Armengeössigen und der Neuzuzüger – aber nicht der Frauen, die Säkularisierung des Schulwesens und Eherechts, die Verfassungsgerichtsbarkeit, die Abschaffung der Todesstrafe, die Grundlagen für das Fabrik- und das Waldgesetz sowie die Vereinheitlichung von Armee und Recht.“

Beim Referendumsrecht auf Bundesebene für Gesetzesänderungen wird neu auf das Ständemehr verzichtet, um die einzelnen Bürger zu stärken und dem Prinzip der politischen Gleichheit zum Durchbruch zu verhelfen. Neben einer Ausweitung der individuellen Freiheitsrechte, erscheint insbesondere der neue Schulartikel von Bedeutung: Dieser verpflichtet die Kantone dazu, obligatorischen, unentgeltlichen und ausreichenden Primarschulunterricht anzubieten, der ohne Beeinträchtigung der Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden kann.¹⁰

Ebenfalls als europäisches Novum bezeichnet wird der neue Arbeiterschutzartikel von 1874: Er bildet die Rechtsgrundlage für das Fabrikgesetz, welches unter anderem ein Verbot der Kinderarbeit unter 14 Jahren beinhaltet, sowie eine Höchstarbeitszeit von 11 Stunden pro Tag und Haftung des Fabrikanten für Tod, Verletzungen oder Krankheit. Damit wurde zugunsten von „Humanität und Gerechtigkeit“ in das liberale Prinzip der Privatautonomie eingegrif-

⁸ *Fleiner/Basta Fleiner*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 2004, 471.

⁹ *Lang*, Demokratie in der Schweiz: Geschichte und Gegenwart, 2. Aufl., 2020, 23.

¹⁰ *Lang*, Demokratie in der Schweiz: Geschichte und Gegenwart, 2. Aufl., 2020, 24 ff.

fen.¹¹ Es ist vergleichsweise früh, dass in der Schweiz somit das Gesamtwohl der Bevölkerung über private Wirtschaftsinteressen gestellt wird.

Auch in Bezug auf nachhaltige Entwicklung war die Bundesverfassung von 1874 revolutionär: Als erste Verfassung in Europa beinhaltete sie unter anderem den Waldschutz und damit verbunden, die Verhinderung von Holzkahlschlägen sowie Waldübernutzung für gewerbliche und industrielle Zwecke und die Förderung der Wiederaufforstung der Hochgebirgswälder.¹²

Die dritte Bundesverfassung der Schweiz, ist die heute geltende Verfassung von 1999. Die Idee für eine Totalrevision der Bundesverfassung stammt aus den 1960er Jahren. 1977 lag ein Expertenentwurf für eine neue Bundesverfassung vor, der allerdings als zu ehrgeizig bewertet wurde.¹³ Realistischer angesehen wurde eine Totalrevision mit einer neuen Zielsetzung: Die Nachführung der Verfassung:¹⁴

„[...] das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen [...]“

Die Revision geriet aber wegen den Verhandlungen über den Einbezug der EFTA-Staaten in den EU-Binnenmarkt (EWR) rasch ins Stocken. Erst nach dem knappen Nein in der Volksabstimmung über den EWR-Beitritt 1992 wurden die Arbeiten an der Totalrevision wieder aufgenommen. Die Idee war nun nicht mehr nur eine Nachführung der Verfassung, sondern im Interesse der Handlungsfähigkeit der Schweiz und künftiger integrationspolitischer Schritte, auch notwendige institutionelle Reformen vorzunehmen.¹⁵ Die Bundesverfassung von 1999 erweitert die Staatsziele um den Einsatz für eine nachhaltige Entwicklung und den dauerhaften Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen und stärkt die Rolle des Parlaments in der Aussenpolitik.¹⁶ Auch hier zeigt sich demnach, dass der Wandel in der Rolle des Staats zu institutionellen Anpassungen in der Schweiz führen kann bzw. muss.

Allerdings ist fraglich, inwiefern es 1999 gelungen ist, die Bundesverfassung im angezeigten Mass an den Wandel der Rolle des Staats im Zeitalter der Globalisierung und der Digitalisierung anzupassen. So deuten beispielsweise die Blockaden in der Europapolitik oder die Rechtsunsicherheit als Folge der Annahme von völkerrechtswidrigen Volksinitiativen auf eine drohende Handlungsunfähigkeit der Schweiz hin. Diese hängt auch mit dem von der Bundesverfassung geschaffenen institutionellen Rahmen der Rechtsetzung zusammen.

¹¹ Lang, *Demokratie in der Schweiz: Geschichte und Gegenwart*, 2. Aufl., 2020, 26.

¹² Lang, *Demokratie in der Schweiz: Geschichte und Gegenwart*, 2. Aufl., 2020, 28.

¹³ OFK BV-Biaggini, Einleitung, 60f.

¹⁴ BBl 1987 II 963.

¹⁵ OFK BV-Biaggini, Einleitung, 61 f.

¹⁶ BSK BV-Belser, Einleitung, Rz. 23.

2. Rechtsgrundlagen: Rechtsetzung auf Bundesebene allgemein

Auf Bundesebene bestehen in der Schweiz grundsätzlich drei Wege zum Erlass von Recht: die (Teil)Revision der Bundesverfassung, der Erlass von Bundesgesetzen und der Erlass von Verordnungen.

a) (Teil)Revision der Bundesverfassung

Für die Totalrevision der Bundesverfassung gelten die Vorschriften von Art. 193 BV und für die Teilrevision der Bundesverfassung diejenigen von Art. 194 BV. Die Bundesverfassung äussert sich nicht zur Definition der beiden Vorgänge. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass eine Totalrevision vorliegt, wenn die Bundesverfassung als Ganzes neu formuliert wird, und eine Teilrevision, wenn nur einzelne Bestimmungen geändert, aufgehoben oder hinzugefügt werden.

Nach Art. 192 Abs. 1 BV kann die Bundesverfassung jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden. Um die erhöhte Geltungskraft der Bundesverfassung zu rechtfertigen, untersteht die Revision der Bundesverfassung dem obligatorischen Referendum, welches die Zustimmung von Volk und Ständen verlangt.¹⁷ 100.000 Stimmberechtigte können durch die Volksinitiative eine Teilrevision¹⁸ oder auch eine Totalrevision¹⁹ der Bundesverfassung initiieren. Auch die Behörden (Bundesversammlung, Bundesrat und Kantone) können eine Totalrevision oder eine Teilrevision der Bundesverfassung initiieren.²⁰

Volksinitiativen müssen die Einheit der Form²¹ achten, sowie die Einheit der Materie²². Während Ersteres selten bis gar nicht problematisch in Erscheinung tritt, stellt die Achtung der Einheit der Materie regelmässig eine Herausforderung dar. Sie verlangt, dass Teilrevisionen auf eine einzelne politische Frage oder auf eng miteinander zusammenhängende Fragen zu beschränken sind, so dass sie sich vernünftigerweise mit Ja oder Nein beantworten lassen. Damit ist das „Schnüren von Paketen“, wie dies beispielsweise auf Ebene der Bundesgesetze möglich ist oder insbesondere auf Ebene des Völkerrechts, im Prinzip bei der Teilrevision der Bundesverfassung untersagt.²³

Verletzt eine Volksinitiative die Einheit der Form oder Materie, wird sie von der Bundesversammlung für ungültig erklärt. Diese übt in der Regel grosse Zurückhaltung; so sind bisher kaum Volksinitiativen für ungültig erklärt worden aufgrund der Einheit der Form oder Materie, hingegen werden Vorlagen hin

¹⁷ Art. 142 Abs. 2 BV.

¹⁸ Art. 139 Abs. 1 BV; Art. 68 ff. BPR.

¹⁹ Siehe Art. 138 Abs. 1 BV und Art. 193 Abs. 1 BV.

²⁰ Für weitere Details, siehe *Belser/Waldmann/Wiederkehr*, Staatsorganisationsrecht, 2017, 306 ff.

²¹ Art. 139 Abs. 2–3 BV, Art. 194 Abs. 3 BV.

²² Art. 194 Abs. 2 BV, Art. 139 Abs. 3 BV.

²³ Kritisch dazu *Belser/Waldmann/Wiederkehr*, Staatsorganisationsrecht, 2017, 302.

und wieder angepasst, um die Vorgaben insbesondere der Einheit der Materie zu erfüllen.

Die einzige materielle Schranke bei Total- oder Teilrevisionen der Bundesverfassung liegt im zwingenden Völkerrecht, welches nicht verletzt werden darf.²⁴ Ein Widerspruch zum zwingenden Völkerrecht hat auch dann die Nichtigkeit der Verfassungsbestimmung zur Folge, wenn diese von Volk und Ständen angenommen worden wäre, und Eingang gefunden hätte in die Bundesverfassung.²⁵ Die Definition von „zwingendem Völkerrecht“ fehlt in der Bundesverfassung und ist in der Lehre weiterhin umstritten. Fraglich ist, ob „zwingendes Völkerrecht“ mit dem völkerrechtlichen Begriff des *ius cogens* gleichzusetzen ist, oder ob der Begriff verfassungsautonom ausgelegt werden kann. Wegen der unklaren Definition des Begriffs des „zwingenden Völkerrechts“ in der Bundesverfassung, ist die Überprüfung von Volksinitiativen auf deren Vereinbarkeit mit dem zwingenden Völkerrecht politisch heikel. So überrascht nicht, dass bisher nur einmal eine Volksinitiative wegen Verletzung des zwingenden Völkerrechts für ungültig erklärt wurde²⁶ und nur einmal eine Volksinitiative für teilweise ungültig²⁷.

Eine Volksinitiative, welche gegen nicht zwingende völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz verstösst, ist somit aber gültig und muss Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt werden. Bei einem allfälligen Widerspruch zwischen Bundesverfassung und für die Schweiz geltendem Völkerrecht, muss im Rahmen der Umsetzung ein Ausgleich gefunden werden zwischen dem Anliegen der Teilrevision und dem geltenden Völkerrecht. Es ist umstritten, ob sich die rechtsanwendende Behörde bei einem unauflösbaren Widerspruch an das Verfassungs- oder an das betreffende Völkerrecht halten muss.²⁸

Schliesslich muss eine Teilrevision der Bundesverfassung auch das Kriterium der faktischen Durchführbarkeit erfüllen. Diese Schranke steht nicht ausdrücklich in der Bundesverfassung, ergibt sich aber daraus, dass Unmögliches normativ nicht gefordert werden kann. Nur die offensichtliche Undurchführbarkeit steht einer Vorlage in ihrer Gültigkeit entgegen, blossе Schwierigkeiten bei der Umsetzung reichen nicht aus. Diese Schranke kam bisher nur einmal zum Zug.²⁹

²⁴ Art. 193 Abs. 4 BV, Art. 194 Abs. 2 BV.

²⁵ Siehe *Belser/Waldmann/Wiederkehr*, Staatsorganisationsrecht, 2017, 304.

²⁶ Volksinitiative für eine vernünftige Asylpolitik 1996.

²⁷ Durchsetzungsinitiative 2015.

²⁸ Siehe auch BSK BV-*Belser*, Einleitung, Rz. 55. Einen Vorrang von Verfassungsrecht gegenüber Völkerrecht erkennen hingegen *Belser/Waldmann/Wiederkehr*, Staatsorganisationsrecht, 2017, 305.

²⁹ Chevalier-Initiative 1955.

b) Bundesgesetze

Um die Mitwirkung der Stimmbevölkerung zu gewährleisten, müssen wichtige rechtsetzende Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden.³⁰ Dabei verbleibt der Bundesversammlung ein erheblicher Ermessensspielraum bei der Beurteilung, ob eine geplante rechtsetzende Bestimmung „wichtig“ im Sinne von Art. 164 Abs. 1 BV ist, oder nicht.³¹ Das Bundesgericht hält fest, dass die Bundesversammlung zumindest sicherstellen müsse:³²

„[...] dass die grundlegenden Vorschriften in den für die Rechtsunterworfenen zentralen Belangen in einem formellen Gesetz geregelt und kein wichtiger Regelungsbereich den direktdemokratischen Einwirkungsmöglichkeiten entzogen werden.“

Wenn die Bundesbehörden über die Erlassform entscheiden, haben sie folgende Kriterien zu beachten: die Grösse des Adressatenkreises einer Regelung, die Zahl der Sachverhalte, die der Norm unterstehen, das Ausmass der Veränderung, die die Rechtsetzung gegenüber der bisherigen Rechtslage bewirkt, die politische Tragweite eines Erlasses (z. B. ob es sich dabei um eine politisch unbestrittene oder kontroverse Vorlage handelt), ihre Bedeutung für die Strukturprinzipien der Bundesverfassung und ihre finanziellen Folgen.³³ Wichtig ist hier, dass es der Bundesversammlung freisteht, auch sog. „unwichtige“ rechtsetzende Bestimmungen in Gesetzesform zu erlassen.

Was in der bundesgerichtlichen Aufzählung fehlt, sind Kriterien, welche „unwichtiges“ von „wichtigem“ internationalisiertem Recht trennen. So dürfte gegenwärtig internationalisiertes Recht häufig nicht unter den Begriff der „wichtigen“ rechtsetzenden Bestimmung fallen, weil die dem internationalisierten Recht inne liegenden Elemente von *pacta sunt servanda* – der Unveränderlichkeit, ausser über Kündigung oder Neuverhandlung der zugrunde liegenden völkerrechtlichen Verpflichtungen – und den systemischen Folgen – dem Andocken an eine bestehende Regelungslogik, welche nicht folgenlos aufgehoben werden kann (Stichwort „autonomer Nachvollzug“) – nicht explizit berücksichtigt werden müssen.

In der Regel initiiert der Bundesrat (und damit die Exekutive) die Schaffung oder Revision von Bundesgesetzen.³⁴ Der Bundesrat kann aus eigenem Antrieb rechtsetzend tätig werden, oder aber auf Aufforderung hin durch die Bundesversammlung oder das Bundesgericht.³⁵ Die Bundesversammlung und die Kan-

³⁰ Art. 164 Abs. 1 BV.

³¹ Siehe auch *Belser/Waldmann/Wiederkehr*, Staatsorganisationsrecht, 2017, 317; BGE 103 Ia 369 E. 6.

³² BGE 131 II 13 E. 6.3.

³³ *Belser/Waldmann/Wiederkehr*, Staatsorganisationsrecht, 2017, 317; BGE 130 I 1 E. 3.4.2; BSK BV-Wyttenbach/Wyss, Art. 164, Rz. 8 ff.

³⁴ Art. 181 BV.

³⁵ *Belser/Waldmann/Wiederkehr*, Staatsorganisationsrecht, 2017, 319.

tone können über ihre Initiativrechte³⁶ den Bundesrat verpflichten, einen Gesetzesentwurf auszuarbeiten.³⁷ Das Bundesgericht verfügt nicht über ein vergleichbares Recht. Bundesgerichtsurteile, welche eine Gesetzeslücke aufzeigen oder einen normativen Widerspruch, führen aber in der Regel dazu, dass der Bundesrat entsprechend rechtsetzend tätig wird.

Wird der Bundesrat rechtsetzend tätig, so leitet er ein Vorverfahren ein, mit dem Ziel der Ausarbeitung einer Gesetzesrevision oder eines Gesetzesentwurfs.³⁸ Das federführende Amt lädt im Rahmen der Ämterkonsultation auch mitinteressierte Verwaltungseinheiten zur Stellungnahme ein.³⁹ Der Bundesrat gewährleistet auch die Mitwirkung der Kantone in der Rechtsetzung und informiert sie rechtzeitig und umfassend über seine Vorhaben. Insbesondere holt er ihre Stellungnahmen ein, wenn ihre Interessen betroffen sind.⁴⁰

Wird die Bundesversammlung rechtsetzend tätig, z. B. über die parlamentarische Initiative, erfolgt zunächst eine Vorprüfung durch die zuständige Ratskommission.⁴¹ Der Initiative wird Folge gegeben, wenn das weitere Vorgehen auf dem Weg der parlamentarischen Initiative als zweckmässig erscheint.⁴² An der Zweckmässigkeit fehlt es, wenn es sich um komplexe und aufwendige Vorhaben handelt, die die Erfahrung und das Fachwissen der Bundesverwaltung verlangen. Rechtsetzung ohne Beteiligung der Bundesverwaltung geschieht folglich nur in kleineren und punktuellen Vorhaben.⁴³ Wird einer parlamentarischen Initiative Folge gegeben, erarbeitet die zuständige Kommission einen Entwurf.⁴⁴ Sie kann dafür das zuständige Departement beiziehen⁴⁵ und muss ihren Entwurf dem Bundesrat vorlegen⁴⁶.

Bei einem Vorhaben von grosser Tragweite werden Kantone, politische Parteien und interessierte Kreise im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens zur Stellungnahme eingeladen.⁴⁷ Dieses Verfahren wird auch bei Verfassungsänderungen und bei völkerrechtlichen Verträgen durchgeführt. Es dient dazu, Aufschluss zu geben über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Vorhabens des Bundes.⁴⁸ Somit geht es auch darum, einen

³⁶ Art. 160 Abs. 1 BV.

³⁷ z. B. Art. 171 BV.

³⁸ Art. 7 RVOG.

³⁹ Art. 4 RVOV.

⁴⁰ Art. 45 Abs. 2 BV.

⁴¹ Art. 109 ParlG.

⁴² Art. 110 Abs. 1 ParlG.

⁴³ Art. 110 Abs. 2 ParlG; *Belser/Waldmann/Wiederkehr*, Staatsorganisationsrecht, 2017, 321.

⁴⁴ Art. 111 ParlG.

⁴⁵ Art. 112 Abs. 1 ParlG.

⁴⁶ Art. 112 Abs. 3 ParlG.

⁴⁷ Art. 147 BV.

⁴⁸ Art. 2 und 3 VIg.

möglichst „referendumssicheren“ Entwurf auszuarbeiten.⁴⁹ Das Vernehmlassungsverfahren wird auch als eine „formalisierte Ausübung des Petitionsrechts“ bezeichnet – es ermöglicht die Berücksichtigung von Anliegen interessierter und betroffener Kreise.⁵⁰

Die Begründung des Erlassentwurfs folgt erst bei der Publikation im Bundesblatt.⁵¹ In der Botschaft, welche zusammen mit dem Erlassentwurf der Bundesversammlung unterbreitet wird, begründet der Bundesrat den Erlass und kommentiert dessen Auswirkungen auf verschiedene Aspekte der schweizerischen Rechtsordnung.⁵² Es besteht keine Pflicht, in der Botschaft explizit auf die Rolle des Erlassentwurfs in der Internationalisierung des Rechts Bezug zu nehmen.

Weil die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz gegenüber Bundesgesetzen beschränkt ist, kommt der Überprüfung des Erlassentwurfs auf seine Verfassungskonformität durch Bundesrat und Bundesversammlung besonderes Gewicht zu. Nach Art. 190 BV ist die Bundesversammlung verpflichtet, selbst und abschliessend für die Verfassungskonformität ihrer Erlasse zu sorgen. Tut sie das nicht, sind die schweizerischen gerichtlichen Instanzen angehalten, Bundesgesetze auch dann anzuwenden, wenn diese verfassungswidrig sind.⁵³ Ähnliches gilt für die Überprüfung des Erlassentwurfs auf seine Vereinbarkeit mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz. Das Bundesgericht tendiert zu einer Praxis, in welcher dem Völkerrecht Vorrang gewährt wird gegenüber widersprechenden Bundesgesetzen, sofern sich die betreffende Norm nicht völkerrechtskonform auslegen lässt.⁵⁴ Ein völkerrechtswidriger Erlassentwurf wäre damit von Beginn weg zumindest teilweise nichtig, was es im Interesse der Rechtssicherheit zu verhindern gilt.

Damit ein Bundesgesetz gültig zustande kommt, ist die Zustimmung beider Räte erforderlich.⁵⁵ Die Verabschiedung einer Gesetzesvorlage erfolgt, wenn National- und Ständerat die Gesetzesvorlage mit gleichem Wortlaut, aber in getrennten Abstimmungen gutgeheissen haben.⁵⁶ Haben sich die Räte auf einen Erlass geeinigt, geht dieser für die Schlussredaktion an die Redaktionskommission.⁵⁷ Diese überprüft den Erlass unter anderem auf materielle Mängel im Sinne von Lücken, Unklarheiten oder Widersprüchen.⁵⁸ Der Erlass wird nicht auf dessen Vereinbarkeit mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz über-

⁴⁹ Belser/Waldmann/Wiederkehr, Staatsorganisationsrecht, 2017, 321.

⁵⁰ Säegger, Handkommentar Vernehmlassungsgesetz, 2006, N. 7 ff.

⁵¹ Art. 13 Abs. 1 lit. a PublG.

⁵² Art. 141 ParlG.

⁵³ Belser/Waldmann/Wiederkehr, Staatsorganisationsrecht, 2017, 321 f.

⁵⁴ Siehe dazu z. B. Keller/Balazs-Hegedüs, AJP 2016, 712 (715 ff.).

⁵⁵ Art. 156 Abs. 2 BV.

⁵⁶ Art. 149 Abs. 1 BV und Art. 150 Abs. 1 BV.

⁵⁷ Art. 56 Abs. 1 und 2 ParlG.

⁵⁸ Art. 57 Abs. 3 ParlG.

prüft, oder auf dessen anderweitigen Auswirkungen auf die Internationalisierung des Rechts. Der Erlass ist schliesslich gültig zustande gekommen, wenn der Text in allen drei Amtssprachen feststeht und in jedem Rat eine Schlussabstimmung stattgefunden hat.⁵⁹

Bundesgesetze unterstehen dem fakultativen Referendum.⁶⁰ Hat die Bundesversammlung einen Erlass angenommen, erfolgt die Publikation im Bundesblatt. Mit der amtlichen Veröffentlichung beginnt die Referendumsfrist von 100 Tagen zu laufen. Verlangen 50 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone eine Abstimmung, kommt das Referendum zustande. Der Bundesrat ordnet in diesem Fall die Volksabstimmung an.⁶¹ Die Referendumsmöglichkeit wirkt sich wesentlich auf den Rechtsetzungsprozess aus: in der Regel verabschiedet die Bundesversammlung Vorlagen, welche mutmasslich „referendumssicher“ sind und somit ausgewogen. Das Referendum stellt damit allgemein ein wesentliches Merkmal der Konkordanzdemokratie dar und ist kein Instrument der Mehrheitsdemokratie.⁶²

Damit kommt es auch vor, dass die Einheit der Materie im Rahmen von fakultativen Referenden nicht gewährleistet ist, sondern der „ausgewogene“ Erlass durch ein Paket von verschiedenen Massnahmen zustande gekommen ist. In einem solchen Fall müssen die Stimmberechtigten einen Abwägungsentscheid fällen, was im Rahmen der Volksabstimmung über Volksinitiativen wie erwähnt grundsätzlich vermieden werden soll.⁶³ Fakultative Referenden über Massnahmenpakete tragen Ähnlichkeiten mit dem sog. „Scherbenhaufen-Referendum“, welches insbesondere mit Staatsvertragsreferenden in Zusammenhang gebracht wird. Auch bei Referenden über Massnahmenpakete droht, dass eine Ablehnung zu substanzieller Rechtsunsicherheit führt, weil damit die Rechtsentwicklung in mehreren Politikbereichen gleichzeitig blockiert wird. Umfasst das betreffende fakultative Referendum zudem Elemente von internationalisiertem Recht, kann eine Ablehnung der Abstimmungsvorlage zudem auch Rechtsfolgen im Ausland mit sich bringen.

c) Verordnungen

Verordnungen dienen grundsätzlich dazu, Fragen untergeordneter Bedeutung zu regeln. Sie sind oft technischer oder organisatorischer Natur und zielen darauf, Detailfragen in der Umsetzung von Bundesgesetzen oder der Verfassung zu klären. Sie lassen sich vergleichsweise rasch umsetzen und anpassen, werden nicht vom Verfassungs- oder Gesetzgeber erlassen und unterstehen nicht dem Referendum.

⁵⁹ Art. 81 Abs. 2 ParlG.

⁶⁰ Art. 140 Abs. 1 lit. a BV.

⁶¹ Art. 59c BPR.

⁶² Belser, in: Alber/Zwilling (Hrsg.) *Von Government zu Governance*, 2021, 127 (139).

⁶³ Belser/Waldmann/Wiederkehr, *Staatsorganisationsrecht*, 2017, 327.

Es wird zwischen Rechts- und Verwaltungsverordnungen unterschieden. Rechtsverordnungen richten sich an die Allgemeinheit, beruhen auf übergeordnetem Recht und konkretisieren dieses auf eine Art und Weise, die für alle Rechtsunterworfenen Wirkung entfaltet. Verwaltungsverordnungen hingegen richten sich ausschliesslich an Behörden, sie finden ihren Rechtsgrund in der Dienstaufsicht und bleiben als Dienstanweisungen in ihrer Wirkung auf die behördeninterne Aufsicht beschränkt.⁶⁴

Parlaments- und Gerichtsverordnungen bedürfen einer Delegationsnorm in der Verfassung oder in einem Gesetz. Regierungsverordnungen (generell-abstrakte Erlasse, die von der Exekutive erlassen werden) kann z. B. der Bundesrat gestützt auf seine Vollzugskompetenz erlassen, sofern sich diese aus der Konkretisierung und Umsetzung eines Gesetzes ableitet.⁶⁵ Gesetzesvertretende Verordnungen der Exekutive müssen sich auf eine Delegationsnorm stützen.⁶⁶ Das Bundesgericht schreibt zur Grenze zwischen Vollzug und Rechtsetzung:⁶⁷

„Vollziehungsvorschriften haben den Gedanken des Gesetzgebers durch Detailvorschriften näher auszuführen und auf diese Weise die Anwendbarkeit der Gesetze zu ermöglichen. Sie dürfen das auszuführende Gesetz – wie auch alle anderen Gesetze – weder aufheben noch abändern; sie müssen der Zielsetzung des Gesetzes folgen und dürfen dabei lediglich die Regelung, die in grundsätzlicher Weise bereits im Gesetz Gestalt genommen hat, aus- und weiterführen. Durch die Vollziehungsverordnung dürfen dem Bürger grundsätzlich keine neuen Pflichten auferlegt werden, selbst wenn diese durch den Gesetzeszweck gedeckt wären.“

Die Bundesverfassung äussert sich nicht zur Frage, wie Verordnungen erlassen werden sollten. Auch die Gesetzgebung äussert sich kaum. Entsprechend kommen Verordnungen auf unterschiedliche Art und Weise zustande: mit oder ohne Einbezug von Expertinnen und Experten, mit oder ohne Vernehmlassungsverfahren. Letzteres ist durchzuführen, wenn das Vorhaben von grosser Tragweite ist oder die Kantone in erheblichem Masse betroffen sind.⁶⁸ Die Bundesversammlung ist am Erlass von Verordnungen grundsätzlich nicht beteiligt, ausser das zu vollziehende Bundesgesetz würde eine Mitwirkung oder Genehmigung durch die Bundesversammlung vorsehen.⁶⁹

Art. 151 ParlG sieht auf Verlangen eine Konsultation der sachlich zuständigen Kommission des Stände- oder Nationalrats beim Erlass von Verordnungen vor. Die Stellungnahme der betreffenden Kommission ist für den Bundesrat nicht rechtlich verbindlich, führt aber zu politischem Druck. Ist die Bundesversamm-

⁶⁴ Belser/Waldmann/Wiederkehr, Staatsorganisationsrecht, 2017, 328f.

⁶⁵ Vollziehungsverordnungen zu einem Gesetz, Art. 174 BV und Art. 182 Abs. 2 BV.

⁶⁶ Art. 164 Abs. 2 BV; Belser/Waldmann/Wiederkehr, Staatsorganisationsrecht, 2017, 329.

⁶⁷ BGE 136 I 29 E. 3.3; vgl. auch BGE 139 II 460 E. 2.1 f.

⁶⁸ Art. 3 Abs. 2 lit. d-e und Abs. 3 VLG.

⁶⁹ Belser/Waldmann/Wiederkehr, Staatsorganisationsrecht, 2017, 331.

lung nicht einverstanden mit einer Verordnung, kann sie die entsprechende Delegationsnorm revidieren und damit eine Änderung der Verordnung erzwingen.

Vorfrageweise kann das Bundesgericht Verordnungen des Bundesrates auf deren Gesetz- und Verfassungsmässigkeit prüfen. Zum Rahmen dieser Prüfungsbefugnis meint das Bundesgericht:⁷⁰

„Bei unselbstständigen Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegation stützen, prüft es, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnisse gehalten hat. Soweit das Gesetz den Bundesrat nicht ermächtigt, von der Verfassung abzuweichen, befindet das Gericht auch über die Verfassungsmässigkeit der unselbstständigen Verordnung. Wird dem Bundesrat durch die gesetzliche Delegation ein sehr weiter Ermessensspielraum für die Regelung auf Verordnungsstufe eingeräumt, so ist dieser Spielraum nach Art. 190 BV [...] für das Bundesgericht verbindlich; es darf in diesem Falle bei der Überprüfung der Verordnung nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, sondern es beschränkt sich auf die Prüfung, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist. Es kann dabei namentlich prüfen, ob sich eine Verordnungsbestimmung auf ernsthafte Gründe stützen lässt oder ob sie Art. 9 BV widerspricht, weil sie sinn- und zwecklos ist, rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die richtigerweise hätten getroffen werden müssen. Für die Zweckmässigkeit der angeordneten Massnahme trägt der Bundesrat die Verantwortung; es ist nicht Aufgabe des Bundesgerichts, sich zu deren wirtschaftlichen oder politischen Sachgerechtigkeit zu äussern.“

Auch hier zeigt sich, dass dem Element der Internationalisierung des Rechts wenig Beachtung geschenkt wird: im Zentrum steht die Überprüfung der Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit, während die Überprüfung der Vereinbarkeit mit völkerrechtlichen Verpflichtungen fehlt. So ist das Verfahren zur Rechtsetzung über den Verordnungsweg generell nur wenigen verbindlichen Regeln unterworfen. Auch steht die direkte Anfechtung einer Verordnung im Sinne einer abstrakten Normenkontrolle nach Art. 189 Abs. 4 BV nicht offen. Sofern folglich auf Verordnungsstufe wesentliche Entscheidungen getroffen werden auf Ebene der regulatorischen Systemlogik (Andocken an eine bestehende Regelungslogik, welche nicht folgenlos aufgehoben werden kann), entziehen sich diese im Prinzip der parlamentarischen Kontrolle und auch teilweise der gerichtlichen.

Frühere empirische Studien kommen zum Schluss, dass die Internationalisierung des Rechts auf Verordnungsstufe besonders ausgeprägt ist. Dies kommt einerseits daher, dass internationalisiertes Recht typischerweise zur Umsetzung noch nach technischen Bestimmungen verlangt, die auf Verordnungsgeben erlassen werden können. Andererseits kommt dies daher, dass auch im Rahmen des „autonomen Nachvollzugs“ (von EU-Recht oder Rechtsentwicklungen im Bereich internationaler Standards) technische Regulierungen auf Verordnungs-

⁷⁰ BGE 141 V 473 E. 8.4.

bene vorgenommen werden.⁷¹ Solche technischen Bestimmungen richten sich an einen beschränkten Adressatenkreis, eine beschränkte Zahl an Sachverhalten ist den Bestimmungen unterstellt, sie bewirken kaum grosse Veränderungen der bisherigen Rechtslage, sind kaum je politisch umstritten und entfalten keine Bedeutung für die Strukturprinzipien der Bundesverfassung oder ziehen wesentliche finanzielle Folgen nach sich.⁷²

Jenni erklärt 2016 am Beispiel der Europäisierung des schweizerischen Rechts, weshalb die Erfassung der Internationalisierung des Rechts über den Verordnungsweg erschwert ist:⁷³

„Unfortunately, the identification of EU rules in government regulations is much more difficult than the identification of EU rules in federal laws. The federal administration does not publish the results of the EU compatibility examination for the government regulations, unlike its process in the case of the federal laws. EU rules could thus only be identified in government regulations based on the legal texts themselves. For an examination based on the legal text, one would need legal expertise on every issue.“

Mit Ausnahme des „autonomen Nachvollzugs“ dürfte sich die Internationalisierung des Rechts auf Verordnungsebene jedoch im Rahmen der dafür vorgesehenen Gesetzesdelegation bewegen und damit über die Bundesversammlung und allenfalls das Referendum von der Legislative entsprechend abgesegnet worden sein.

3. Materielle Voraussetzungen der Internationalisierung des Rechts im Besonderen

Neben den formellen Vorgaben über die Internationalisierung des Rechts auf Bundesebene im schweizerischen Rechtsetzungsverfahren, enthält die Bundesverfassung grundsätzlich auch materielle Vorgaben. Diese liegen einerseits im bereits erwähnten „zwingenden Völkerrecht“, welches verfassungsrechtlich als unverrückbare materielle Schranke wirkt, auch für die Internationalisierung des Rechts.⁷⁴ Aus dem Legalitätsprinzip leitet sich zudem ab, dass der Bund – seiner umfassenden Kompetenz in der Aussenpolitik zum Trotz – an die materielle Grundordnung der Bundesverfassung gebunden bleibt. Das bedeutet, dass der Bund bei einem Konflikt zwischen Bundesverfassung und völkerrechtlichem Vertrag zuerst die Bundesverfassung anpassen müsste, bevor der entsprechende Vertrag ratifiziert werden kann.⁷⁵

⁷¹ Siehe z. B. *Gava/Varone*, Swiss Political Science Review 2014, 216.

⁷² Siehe für die Differenzierung zwischen „wichtigem“ und „unwichtigem“ Bundesrecht vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 136f.

⁷³ *Jenni*, Switzerland's Differentiated European Integration, 2016, 54.

⁷⁴ Vgl. vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 135.

⁷⁵ Siehe SGK BV-*Ehrenzeller/Portmann*, Art. 54, 4. Aufl., Rz. 18; BSK BV-*Künzli*, Art. 184, Rz. 41 ff.

Weil die Internationalisierung des Rechts grundsätzlich der Interessenwahrung der Schweiz innerhalb eines globalen Kontexts dient und somit vom Bereich der Aussenpolitik erfasst ist, gelten materiell grundsätzlich dieselben Vorgaben für die Internationalisierung des Rechts, wie sie es für die Ausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik allgemein gelten. Im Zentrum stehen in Bezug auf die materielle Ausrichtung der Internationalisierung des Rechts grundsätzlich Vorgaben zur Abwägung zwischen wirtschaftlichen Interessen und anderen Anliegen. Wie sich zeigt, trägt die Bundesverfassung gegenwärtig wenig dazu bei, die inhärente Spannung zwischen wirtschaftlichen Interessen am Erhalt des bestehenden Wirtschaftssystems und der faktischen Notwendigkeit eines Wandels im Interesse des Erhalts der Lebensgrundlagen aufzulösen.⁷⁶

Grundsätzlich verfügt die Schweiz gem. Präambel (in Solidarität und Offenheit gegenüber der Welt) der BV über eine dem Völkerrecht zugewandte staatliche Grundordnung. Im nachfolgenden Zweckartikel Art. 2 BV finden sich in Abs. 1 und Abs. 4 eine inhaltliche Ausrichtung an der Sicherheit (Wahrung der Unabhängigkeit und Sicherheit des Landes) und am Frieden (Einsatz für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung), sowie an der Nachhaltigkeit (Förderung der nachhaltigen Entwicklung, Einsatz für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen).⁷⁷ Darauf aufbauend präzisiert Art. 54 Abs. 2 BV:

„Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.“

Grundsätzlich kommen somit gem. Art. 54 BV keine, vom Zweckartikel abweichenden, zusätzlichen Zielvorgaben hinzu. Hingegen ist die Auflistung der für die auswärtigen Angelegenheiten relevanten Zielvorgaben nicht abschliessend. Entsprechend kann sich der Bund in Erfüllung seiner umfassenden Aussenkompetenz nach Art. 54 Abs. 1 BV selbst weitere Ziele setzen und kommen die weiteren Verfassungsziele hinzu, welche ebenfalls die Aussenpolitik erfassen. Dies sind insbesondere Art. 101 Abs. 1 BV (Wahrung der Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland) und Art. 104a lit. d BV (grenzüberschreitende Handelsbeziehungen, die zur nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft beitragen).

Weitere Verfassungsbestimmungen finden materiell Anwendung auf die Internationalisierung des Rechts, auch wenn sie sich nicht explizit auf die Aussenpolitik beziehen. So entfaltet beispielsweise Art. 73 BV (ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits) als Querschnitts-

⁷⁶ Siehe auch SKG BV-Ziegler, Bundesverfassung und Völkerrecht, 4. Aufl., 33.

⁷⁷ SKG BV-Ziegler, Bundesverfassung und Völkerrecht, 4. Aufl., 46.

regelung und Präzisierung von Art. 2 Abs. 4 BV ebenfalls Wirkung auf die Aussenpolitik und damit auf die materielle Ausrichtung der Internationalisierung des Rechts.⁷⁸ Griffel schreibt dazu:⁷⁹

„Der Verfassungsgeber hat mehrfach zum Ausdruck gebracht, dass er dem Nachhaltigkeitsprinzip einen hohen Stellenwert einräumt [...]. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass er zwischen dem ökologischen und dem umfassenden Verständnis von Nachhaltigkeit schwankte und sich nicht festlegen wollte: Das Nachhaltigkeitsprinzip im (engeren) ökologischen Sinn. Wird in Art. 2 Abs. 4, Art. 54 Abs. 2 und Art. 73 zum Ausdruck gebracht, wogegen Art. 2 Abs. 2 das umfassendere Konzept der nachhaltigen Entwicklung anspricht. Durch diese Inkonsistenz entstand im Verfassungstext bedauerlicherweise der Eindruck einer gewissen Beliebigkeit.“

Grundsätzlich stehen alle erwähnten Zielvorgaben in der Aussenpolitik auf gleicher Stufe und es ist Aufgabe der Politik, im Einzelfall und bei Bedarf eine Abwägung vorzunehmen. Sowohl Griffel wie auch Ziegler stellen diesbezüglich eine geringfügige Durchschlagskraft der anderen materiellen Zielvorgaben in der Aussenpolitik fest gegenüber der Wahrung der Wohlfahrt (Art. 54 Abs. 2 BV) und der Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland (Art. 101 Abs. 1 BV).⁸⁰

Dies schliesst insgesamt die materielle Ausrichtung der Internationalisierung des Rechts mit ein. Einen verfassungsrechtlichen Erklärungsansatz für den *de facto* Vorrang der Wirtschaftsinteressen gegenüber anderen Interessen liefert Biaggini mit dem Verweis darauf, dass die „Wahrung der Unabhängigkeit und Wohlfahrt der Schweiz“ (Art. 54 Abs. 2 BV) als „Oberziele“ behandelt würden in der Aussenpolitik.⁸¹ Sofern die Aussenpolitik der Schweiz vordergründig der Wohlfahrt der Schweiz zu dienen hat, erklärt dieser Ansatz auch den politischen Vorrang der mit der Aussenpolitik verbundenen Wirtschaftsinteressen gegenüber anderen Zielvorgaben, wie z. B. dem Frieden oder der Nachhaltigkeit.⁸² Von der Lehre wird die *de facto* Unterteilung der Zielvorgaben in der Aussenpolitik in „Oberziele“ und weitere Ziele scharf kritisiert und klar verworfen: Weder grammatikalisch, systematisch, noch historisch lässt sich eine Vorrangigkeit einzelner Zielvorgaben ableiten.⁸³ Auch teleologisch ergibt ein Vorrang der Wirtschaftsinteressen gegenüber den anderen Zielvorgaben wenig

⁷⁸ Vgl. SGK BV-Errass, Art. 73, 4. Aufl., Rz. 34.

⁷⁹ BSK BV-Griffel, Art. 73, Rz. 9.

⁸⁰ BSK BV-Griffel, Art. 73, Rz. 14; SKG BV-Ziegler, Bundesverfassung und Völkerrecht, 4. Aufl., 46; zustimmend ebenfalls OFK BV-Biaggini, Art. 73, Rz. 4.

⁸¹ OFK BV-Biaggini, Art. 54, Rz. 19.

⁸² Siehe zum spezifischen Konflikt zwischen einzelnen Zielvorgaben in Art. 54 Abs. 2 BV und Art. 101 Abs. 1 BV auch OFK BV-Biaggini, Art. 54, Rz. 21, sowie Schläppi/Kälin, Schweizerische Aussenwirtschaftshilfe und Menschenrechtspolitik, 2001.

⁸³ Siehe z. B. OFK BV-Biaggini, Art. 54, Rz. 19ff.; BSK BV-Epiney, Art. 54; SGK BV-Ehrenzeller/Portmann, Art. 54, 4. Aufl..

Sinn; insbesondere deshalb, weil die langfristige Wahrung der Wirtschaftsinteressen letztendlich auf Frieden, Sicherheit und Nachhaltigkeit angewiesen ist.

Weil aber weder auf Verfassungsebene noch in der Umsetzung auf Gesetzes-ebene materielle Vorgaben bestehen, in Konkretisierung der Abwägung zwischen den einzelnen Zielvorgaben in der Aussenpolitik, ist diese Abwägung dem (politischen) Rechtsetzungsverfahren überlassen.⁸⁴ Entsprechend verfügen sowohl Exekutive wie auch Legislative über einen ausserordentlich grosszügigen Auslegungsspielraum in Bezug auf die materielle Ausrichtung der Internationalisierung des Rechts.

Im politischen Verfahren über die Abwägung der einzelnen Zielvorgaben spielen zudem grundsätzlich sachfremde Aspekte eine (mit)entscheidende Rolle. So beispielsweise die jeweilige Parteizugehörigkeit, die öffentliche Sensibilisierung für die Thematik aufgrund von Tagesaktualitäten, Lobbying und die Verknüpfung mit anderen politischen Geschäften, sowie bevorstehende Wahlen. Entscheidend beim *de facto* Vorrang der Wirtschaftsinteressen dürfte zudem sein, dass sich die „Wahrung der Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland“ vergleichsweise einfach belegen lässt, während beispielsweise der schweizerische Beitrag zur Förderung der Demokratie im Ausland einerseits inhaltlich umstritten sein dürfte, und andererseits auch viel schwieriger zu belegen ist. Die von Epiney identifizierte materielle Schranke aus Art. 54 Abs. 2 BV im Umkehrschluss – nämlich, dass der Kerngehalt der Zielvorgaben wenigstens gewahrt werden müsse – beschreibt demnach den materiellen Rahmen der Internationalisierung des Rechts recht treffend.⁸⁵

Hinzu kommt, dass die Bundesverfassung im Rahmen der Aussenpolitik keine Handlungs- oder Gewährleistungspflichten vorsieht. Somit ist es der Exekutive grundsätzlich verfassungsrechtlich freigestellt, ob sie überhaupt ihre Kompetenzen im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten wahrnehmen will – und falls ja, inwieweit.⁸⁶ Mit den Zielvorgaben zur Wohlfahrt, Sicherheit, Unabhängigkeit, Menschenrechte und Demokratie, sowie Nachhaltigkeit wird folglich keine Verpflichtung verknüpft, dass sich die Schweiz an internationalen Bemühungen beteiligt, die diesen Zielen dienen – oder, dass sich die Schweiz selber pro-aktiv international für diese Ziele einsetzt.⁸⁷ Eine solche Pflicht lässt sich insbesondere auch nicht ableiten aus der Präambel oder dem Staatszweck in Art. 2 Abs. 2 und 4 BV⁸⁸ und ist, soweit bekannt, bisher auch nicht auf Gesetzes-ebene verankert. Insbesondere äussert sich die Bundesverfassung nicht explizit

⁸⁴ Siehe für eine nicht abschliessende Auflistung der relevanten Bundesgesetze mit Bezug auf die aussenpolitischen Zielvorgaben in Art. 54 Abs. 2 BV SGK BV-Ebrenzeller/Portmann, Art. 54, 4. Aufl., Rz. 39.

⁸⁵ BSK BV-Epiney, Art. 54, Rz. 39.

⁸⁶ Besonders ausführlich OFK BV-Biaggini, Art. 54, Rz. 5 ff.

⁸⁷ Vgl. auch BSK BV-Epiney, Art. 54, Rz. 41 f.

⁸⁸ Vgl. SGK BV-Ebrenzeller, Art. 2, 4. Aufl., Rz. 10 ff.

zur Verantwortung und Rolle der Schweiz innerhalb der internationalen Gemeinschaft und innerhalb des europäischen Kontinents. Die Verantwortung gegenüber künftigen Generationen in der Präambel und insofern als sie von der „nachhaltigen Entwicklung“ in Art. 2 Abs. 2 BV erfasst ist, erscheint primär innengerichtet⁸⁹ – demnach fehlen materielle Bestimmungen zur Bedeutung der Generationengerechtigkeit (sowohl intra-, wie auch inter-generationell) in der schweizerischen Aussenpolitik gänzlich.

Ehrenzeller & Portmann weisen darauf hin, dass immer öfter aussenpolitische Entscheide und damit verbundene Internationalisierung des Rechts mit Verweis auf die Wahrung der internationalen Reputation begründet werden. Einerseits ist die Wahrung der internationalen Reputation typischerweise mit den bereits bestehenden Zielvorgaben (insbesondere dem Beitrag zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie in Art. 54 Abs. 2 BV) verbunden und stellt somit kein eigentlich neues Ziel der Aussenpolitik dar.⁹⁰ Andererseits deutet die Tatsache, dass überhaupt auf die Wahrung der internationalen Reputation verwiesen wird darauf hin, dass die Schweiz international unter Zugzwang steht und offensichtlich (nur) auf äusseren Druck hin agiert. Dies trägt selbstverständlich nicht dazu bei, dass die damit verbundene Internationalisierung des Rechts in der Folge als „selbstgewählt“ anerkannt wird.

Darauf hinzuweisen sei noch, dass der Bundesgesetzgeber in den vergangenen Jahren tätig war und sich der Konkretisierung der Kompetenzen des Bundesrats in der Aussenpolitik angenommen hat. Allerdings sind die entsprechenden Revisionen verfahrensrechtlicher und nicht materieller Natur.⁹¹ Ehrenzeller & Portmann befürworten dieses Vorgehen der Bundesversammlung.⁹²

„Die legislative Gewalt muss die Aussenpolitik angesichts von deren Eigenheiten nicht primär inhaltlich normieren, sondern soll diese vielmehr einer verfahrensmässigen Steuerung und Mitwirkung unterziehen.“

Dem wäre zuzustimmen, wenn die Schweiz über ein minimales gemeinsames, parteienübergreifendes, gesellschaftliches Verständnis der Verantwortung und Rolle der Schweiz in und gegenüber der internationalen Gemeinschaft verfügen würde. Da sich gerade in Bezug auf die Verantwortung der Schweiz gegenüber den Generationen weltweit eine Leerstelle im gesellschaftlichen Menschenbild zeigt, mag zwar die Mitwirkung der Legislative in der Aussenpolitik ganz besonders angezeigt sein (Klärung der Leerstelle über den politischen Diskurs) – eine grundsätzliche Klärung der materiellen Ausrichtung der Aussenpolitik und damit verbunden der Internationalisierung des Rechts dürfte allerdings der

⁸⁹ Unklar, SGK BV-Ehrenzeller, Art. 2, 4. Aufl., Rz. 20; implizit BSK BV-Belser, Art. 2, Rz. 14; ebenso OFK BV-Biaggini, Art. 2, Rz. 10.

⁹⁰ Siehe auch SGK BV-Ehrenzeller/Portmann, Art. 54, 4. Aufl., Rz. 37.

⁹¹ Siehe auch SGK BV-Ehrenzeller/Portmann, Art. 54, 4. Aufl., Rz. 14.

⁹² SGK BV-Ehrenzeller/Portmann, Art. 54, 4. Aufl., Rz. 43.

Handlungsfähigkeit der Schweiz auf internationaler Ebene noch viel direkter zugute kommen.

II. Internationalisierung über das Völkerrecht

Zunächst ist festzuhalten, dass das Verhältnis zwischen Verfassungs- und Völkerrecht in der Schweiz nicht abschliessend geklärt ist. Zwar verlangt die Bundesverfassung in Art. 5 Abs. 4 BV und Art. 190 BV, dass das Völkerrecht zu beachten und anzuwenden ist, sie klärt die Normenhierarchie aber nur bedingt. Weitgehend unbestritten ist der Vorrang von zwingendem Völkerrecht gegenüber schweizerischem Landesrecht, wobei die Auslegung des Begriffs des „zwingenden Völkerrechts“ umstritten ist.⁹³ Aus Art. 190 BV lässt sich ableiten, dass Völkerrecht grundsätzlich auch anzuwenden ist, wenn es dem schweizerischen Verfassungsrecht widerspricht. So tendiert das Bundesgericht bei Normkollisionen zwischen Völkerrecht und Bundesgesetzen zu einem grundsätzlichen Vorrang des Völkerrechts.

Hingegen ist der Vorrang von nicht zwingendem Völkerrecht gegenüber schweizerischem Verfassungsrecht weiterhin umstritten. Das Bundesgericht bejaht prinzipiell einen Vorrang der EMRK gegenüber der Bundesverfassung, äussert sich aber bisher nicht allgemein zum Verhältnis zwischen nicht zwingendem Völkerrecht und schweizerischem Verfassungsrecht, sondern beschränkt sich auf die Beurteilung im Einzelfall.⁹⁴

Dies bedeutet unter anderem, dass völkerrechtliche Verpflichtungen, soweit sie nicht in das nationale Recht umgesetzt worden sind und nicht zum zwingenden Völkerrecht zählen, unter Umständen gar nicht angewendet werden durch die schweizerischen Gerichte. Sind völkerrechtliche Verpflichtungen jedoch auf Ebene der Bundesgesetze verankert, werden sie nach der bestehenden Praxis mit Sicherheit – und auch gegenüber anderslautendem Verfassungsrecht – angewendet. Entsprechend geht allgemein mit der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz – im Rahmen von internationalisierten Bundesgesetzen und Verordnungen – eine substanzielle Ausdehnung des Wirkungsgrads von Völkerrecht einher.

Dies wirkt sich auch auf die Rechtsetzungsverfahren aus. Rechtsetzung erfolgt nicht nur durch nationales Recht, sondern wie aufgezeigt, zunehmend auch durch völkerrechtliche Verträge. Damit bildet das Verfahren zum Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags gleichzeitig auch die Rechtsgrundlage für die Rechtsetzung des darauf basierenden internationalisierten Rechts. Weil die Federführung bei der Verhandlung und beim Abschluss völkerrechtlicher

⁹³ Siehe auch BSK BV-Belser, Einleitung, Rz. 54.

⁹⁴ Siehe auch BSK BV-Belser, Einleitung, Rz. 55.

Verträge typischerweise beim Bundesrat liegt, wirkt sich diese Entwicklung auch auf die Rolle der schweizerischen Bundesversammlung in der Rechtsetzung in der Schweiz aus. Vatter hält fest:⁹⁵

„Diese Zahlen weisen insgesamt auf eine massgebliche Gesetzgebungskapazität des Parlaments hin und machen deutlich, dass die Aktivität des Parlaments in den letzten Legislaturperioden mindestens stabil geblieben ist [...]. Der beträchtliche Einfluss wird einerseits auf die Einführung ständiger parlamentarischer Kommissionen zurückgeführt, andererseits auf die Modernisierung des Parlamentsrechts auf Verfassungs- und Gesetzesstufe, was zu einer Stärkung der parlamentarischen Informations- und Initiativkompetenzen geführt hat [...]. Allerdings gilt es zu beachten, dass der Einfluss des Parlaments nach wie vor beschränkt ist [...]. Dies wiederum hängt einerseits mit der [...] geringen Ressourcenausstattung des schweizerischen Parlaments zusammen [...]. Andererseits hat auch die zunehmende Internationalisierung der Rechtssetzung die Gesetzgebungsfunktion des Parlaments beeinträchtigt, da damit auch der Anteil der Letztentscheidungen durch den Bundesrat gewachsen ist [...].“

Die Frage der demokratischen und föderalistischen Zustimmung zu einem Staatsvertrag kann zudem nicht allein am eigentlichen Ratifikationsprozess gemessen werden. So beinhaltet das Konzept der Zustimmung die Freiwilligkeit. Inwiefern die Zustimmung im engeren Sinne freiwillig erfolgt, wenn die Nicht-Mitgliedschaft in einem Staatsvertrag mit hohen Kosten verbunden wäre, ist zunehmend umstritten.⁹⁶ So wird zum Beispiel die Mitgliedschaft in der WTO von kleinen unabhängigen Demokratien wie der Schweiz mit einem substanziellen Grad an Verletzlichkeit in Verbindung gebracht. Sofern die Zustimmung zu einem Staatsvertrag aus Alternativlosigkeit geschieht, wird daher teilweise daran gezweifelt, dass dies weiterhin den Anforderungen einer ausreichenden demokratischen und föderalistischen Legitimation genügt. Somit führt die Internationalisierung des Rechts über das Völkerrecht nicht nur zu einer neuen Exekutivlastigkeit, sondern stellt auch da, wo die Legislative mitwirkt – in den Ratifikationsverfahren – die demokratische Legitimation in Frage.⁹⁷

Gleichzeitig liegt es in der Natur von Völkerrecht, dass die Bestimmungen über gegenseitige Verpflichtungen grösstenteils vage und interpretationsbedürftig formuliert sind. In der Folge ist entscheidend, wie das demokratisch und föderalistisch legitimierte Völkerrecht nach der Zustimmung umgesetzt wird. Hier geht es im Kern darum, wie die demokratische Kontrolle über die Politik ausgestaltet ist, und inwiefern die Umsetzung des Völkerrechts auf Staatsebene

⁹⁵ Vatter, in: Vatter (Hrsg.), *Das Parlament in der Schweiz*, 2018, 17 (33).

⁹⁶ Buchanan/Keohane, in: Wolfrum/Röben (Hrsg.), *Legitimacy in International Law*, 2008, 25 (36f.).

⁹⁷ Diese Problematik ist besonders ausgeprägt im Rahmen von wirtschaftsvölkerrechtlichen Verpflichtungen: die empfundene Alternativlosigkeit hängt typischerweise mit ökonomischen Kosten zusammen, die ein Abseitsstehen potenziell nach sich zieht. Solche Kosten kommen bisher eher selten vor im Rahmen der Fortentwicklung der Menschenrechte oder des Umweltschutzes.

weiterhin durch den ursprünglichen Ratifikationsprozess legitimiert bleibt.⁹⁸ Entsprechend sind die Rechtsetzungsverfahren insbesondere nach der Ratifikation von neuen völkerrechtlichen Verpflichtungen gefordert – wenn es folglich darum geht, den oftmals vagen Bestimmungen konkrete Durchsetzbarkeit zu gewähren.

Ein Sonderfall stellt das Gewohnheitsvölkerrecht dar. Sofern dieses als eigentliches Vertragsrecht verstanden wird, erhält es Legitimation über die Zustimmung des einzelnen Staats bzw. dessen Bereitschaft sich danach zu richten. Ist aber die Quelle des Völkerrechts die vermutete Zustimmung der Staatengemeinschaft, wird das Gewohnheitsvölkerrecht dann legitimiert, wenn sich der Staat im Bewusstsein um die Wirkung seines Handelns freiwillig danach richtet.⁹⁹ Sofern sich folglich die Schweiz in der Rechtsetzung an Gewohnheitsvölkerrecht orientiert, gewinnt auch Letzteres Geltung für die schweizerische Rechtsordnung.

Gemeinsam ist sowohl dem Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen, der Umsetzung von völkerrechtlichen Verträgen und der Beachtung des Gewohnheitsvölkerrechts, dass der Anstoss in der Regel von der Exekutive auszugehen hat. Entsprechend verlässt sich der geltende institutionelle Rahmen in der Schweiz im Bereich der Internationalisierung des Rechts über das Völkerrecht primär auf den Bundesrat und die Bundesbehörden: an ihnen liegt es, rechtzeitig zu erkennen, wenn ein völkerrechtlicher Vertrag abgeschlossen, angepasst oder umgesetzt werden muss.

Ursprünglich erschien Aussenpolitik primär dem Zweck zu dienen, die eigenen Staatsinteressen in einem permanenten Ausnahmezustand gegen die Interessen anderer Staaten durchzusetzen. Daraus resultierte erstens die Ansicht, Aussenpolitik sei nicht normierbar, und zweitens eine nahezu unbeschränkte Vollmacht der Exekutive in den internationalen Beziehungen. Diese Vollmacht wurde allein durch die damaligen völkerrechtlichen Regeln der Koexistenz diszipliniert.¹⁰⁰ Heute hat sich die Perzeption der Aussenpolitik fundamental gewandelt: Aussenpolitik lässt sich nicht mehr länger klar von Innenpolitik trennen, befasst sich nicht mehr nur mit zwischenstaatlichen Beziehungen, sondern auch mit Beschlussfassungen in internationalen Foren und hat sich zu wesentlichen Teilen von einem Gegen- zu einem Miteinander gewandelt. Der ursprüngliche permanente Ausnahmezustand – *bellum omnium contra omnes* – ist im Grundsatz der internationalen Kooperation gewichen.¹⁰¹

⁹⁸ Siehe auch *Buchanan/Keohane*, in: Wolfrum/Röben (Hrsg.), *Legitimacy in International Law*, 2008, 25 (37).

⁹⁹ *Wolfrum*, in: Wolfrum/Röben (Hrsg.), *Legitimacy in International Law*, 2008, 1 (8).

¹⁰⁰ *Ehrenzeller*, *Legislative Gewalt und Aussenpolitik*, 1993, 299; *Cottier/Hertig Randall*, in: Zimmerli (Hrsg.), *Die neue Bundesverfassung*, 2000, 1 (2); *Sangi*, *Die auswärtige Gewalt des Europäischen Parlaments*, 2018, 91.

¹⁰¹ *Sangi*, *Die auswärtige Gewalt des Europäischen Parlaments*, 2018, 102.

Dem Völkerrecht als Grundlage für als notwendig erachtete internationale Kooperation wurde im Rahmen der Verfassungsrevision denn auch Rechnung getragen. Insbesondere die Weiterentwicklung des internationalen Menschenrechts fand ihren Niederschlag in der neuen Bundesverfassung.¹⁰² Der neue Art. 54 BV führt die aussenpolitischen Ziele auf, in Verbindung mit dem Zweckartikel in Art. 2 BV. Inhaltlich kodifiziert Art. 54 BV damit das bis dahin geltende Verfassungsgewohnheitsrecht in Bezug auf die allgemeine Zuständigkeit des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten.¹⁰³

Die in Art. 54 Abs. 2 BV formulierten aussenpolitischen Zielsetzungen lassen sich in vier Ziele unterteilen: 1) Unabhängigkeit und Wohlfahrt, 2) internationale *rule of law*, 3) internationale Solidarität und 4) Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen. Nach diesen rechtlich verbindlichen Zielsetzungen hat sich der Bundesrat in den auswärtigen Angelegenheiten zu orientieren. Die Bundesverfassung verabschiedet sich folglich von der Annahme, dass Aussenpolitik nicht normierbar sei.¹⁰⁴

Dennoch bleibt, wie erwähnt, der Gestaltungsspielraum gross und sind der rechtlichen Steuerung der auswärtigen Angelegenheiten Grenzen gesetzt.¹⁰⁵

„Jedenfalls bleibt den Behörden ein erheblicher Gestaltungsspielraum, sodass der Nachweis eines Verstosses gegen die verfassungsrechtlichen Vorgaben nur in Ausnahmefällen möglich sein dürfte. Gerade im Zusammenhang mit den in der Praxis problematischen Fallgestaltungen wird es daher häufig nicht möglich sein, aus den verfassungsrechtlich verankerten Zielsetzungen normativ fassbare Handlungsvorgaben zu formulieren, sodass dem Recht bei der Steuerung der Aussenpolitik gleichwohl nur eine untergeordnete Bedeutung zukommen dürfte, wobei hier auch die sehr beschränkten gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten (s. insoweit Art. 83 lit. a BGG) eine gewisse Rolle spielen.“

Ins Gewicht fällt diesbezüglich, dass die Bundesverfassung in Bezug auf die aussenpolitischen Zielsetzungen Widersprüchlichkeit zeigt: so steht beispielsweise das aussenpolitische Ziel der Unabhängigkeit in Art. 54 Abs. 2 BV potenziell im Widerspruch mit dem Beitritt zu supranationalen Organisationen. Der Beitritt zu supranationalen Organisationen und damit verbunden auch die Übertragung von Hoheitsgewalt ist allerdings nach Art. 140 BV zulässig. Um der Realität der fortschreitenden Globalisierung gerecht zu werden, schlägt Epiney daher vor, dass die Zielsetzung der Unabhängigkeit in Art. 54 Abs. 2 BV lediglich der „Sicherung der tatsächlichen (Weiter-)Existenz als im völkerrechtlichen Sinn souveräner Staat“ dient.¹⁰⁶

¹⁰² Siehe Art. 54 Abs. 2 BV; *Cottier/Hertig Randall*, in: Zimmerli (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung, 2000, 1 (6).

¹⁰³ BSK BV-*Epiney*, Art. 54, Rz. 2 ff.

¹⁰⁴ BSK BV-*Epiney*, Art. 54, Rz. 37.

¹⁰⁵ BSK BV-*Epiney*, Art. 54, Rz. 42.

¹⁰⁶ BSK BV-*Epiney*, Art. 54, Rz. 24.

Widersprüchlichkeit in den Zielsetzungen der schweizerischen Aussenpolitik leitet sich aber auch insbesondere aus dem Verhältnis zwischen Art. 101 BV und Art. 54 BV ab: Die Zielvorgabe der Wahrung der Interessen schweizerischen Wirtschaft im Ausland in Art. 101 Abs. 1 BV steht durchaus regelmässig im Widerspruch mit den Zielsetzungen in Art. 54 Abs. 2 BV. Um nur wenige Beispiele zu nennen, so dienen Freihandelsabkommen mit Staaten, welche systematisch die Menschenrechte missachten, nicht unmittelbar einem Beitrag der Schweiz zur Achtung der Menschenrechte und Förderung der Demokratie. Sie dienen hingegen typischerweise unmittelbar den Interessen der Wirtschaft.¹⁰⁷ Auch die Gewährung von Exportrisikoversicherungen im Zusammenhang mit ökologisch hochproblematischen Investitionen ist in Bezug auf die Zielvorgabe der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen äusserst fragwürdig. Sie dient allerdings fraglos den Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland.¹⁰⁸ Schliesslich stellte auch die Weigerung der Schweiz, der Lockerung des Patentschutzes von COVID-19 Impfstoffen zuzustimmen (insbesondere auch deshalb, weil sich die Schweiz ganz generell nicht darum bemühte, eine Lösung für die globale Versorgung mit dringend benötigten Impfstoffen zu entwickeln), kaum einen Beitrag zur Linderung von Not und Armut in der Welt (Art. 54 Abs. 2 BV) dar, schützte aber ganz konkret die Wirtschaftsinteressen der Schweiz im Ausland.¹⁰⁹ Die hier erwähnten Beispiele sind keine Einzelfälle, sondern entsprechen dem bereits erwähnten *de facto* Vorrang der Wirtschaftsinteressen gegenüber anderen Zielsetzungen in der Aussenpolitik.¹¹⁰

Zusammen mit der Exekutivlastigkeit in den auswärtigen Angelegenheiten, führen die Widersprüchlichkeit und die damit verbundene faktische Vagheit der verfassungsrechtlichen Zielsetzungen zu einer Aussenpolitik und damit verbundenen Internationalisierung des Rechts, welche unvorhersehbar und geprägt ist von der jeweiligen personellen Zusammensetzung im Bundesrat. Umfang und Inhalt der Internationalisierung des Rechts über das Völkerrecht zeichnet sich in der Schweiz somit bis zu einem gewissen Grad durch Willkür und Inkohärenz aus – sofern die Rechtsfortentwicklung im Bereich der Internationalisierung des Rechts nicht blockiert ist.

¹⁰⁷ In der Zwischenzeit ist auch erwiesen, dass der allenfalls mit einem entsprechenden Freihandelsabkommen verbundene Dialog über die Achtung der Menschenrechte und Förderung der Demokratie kaum Wirkung zeigt. Die Tatsache, dass Handelsbeziehungen mit Staaten, welche international unter Druck stehen aufgrund von Menschenrechtsanliegen aufrechterhalten werden, kann hingegen durchaus dahingehend interpretiert werden, dass der Achtung der Menschenrechte und der Förderung der Demokratie weniger Stellenwert beigemessen wird, als den wirtschaftlichen Interessen im Ausland. Siehe Kontroverse rund um das Freihandelsabkommen mit China, *Diggelmann et al.*, SRIEL 2014, 353.

¹⁰⁸ Vgl. auch BSK BV-*Epiney*, Art. 54, Rz. 42.

¹⁰⁹ Vgl. dazu auch *Ibrahim*, in: Swissinfo, 8. Dezember 2022.

¹¹⁰ Vgl. zu den Gründen für diesen *de facto* Vorrang siehe vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 142ff.

Die Exekutivlastigkeit wird zusätzlich akzentuiert über moderne Formen der Aussenpolitik, sowie die Weiterentwicklung des Völkerrechts über die Mitgliedschaft der Schweiz in internationalen Organisationen: Während beim klassischen Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen die Mitwirkung der Legislative geregelt ist, fehlen eine entsprechende Berücksichtigung (noch) in Bezug auf *soft law*, die Verhandlungen innerhalb von internationalen Organisationen und unilaterale Deklarationen. So ist die direkte parlamentarische Kontrolle der Positionierung der Schweiz innerhalb internationaler Organisationen nicht konkret geregelt: An welchen Initiativen der UN-Mitglieder sich die Schweiz mit welcher Position beteiligt, beispielsweise, liegt häufig allein im Ermessensspielraum des zuständigen Bundesamts.¹¹¹

Auch ist die Mitwirkung der Legislative im sog. „zwischenstaatlichen Dialog“ und in „gemeinsame Initiativen“ nicht explizit geregelt. Ein prominentes Beispiel für die Bedeutung solcher modernen Formen der Aussenpolitik stellt z.B. die Arbeit der G7 dar: Obwohl die G7 keine völkerrechtlich verpflichtenden Abmachungen treffen, wirkt sich ihre Zusammenarbeit doch wesentlich auf den eigenen Rechtsrahmen aus, aber insbesondere eben sogar auch auf den Rechtsrahmen von Drittstaaten. Diese neue Form der internationalen Kooperation über unilaterale Erklärungen ist der Mitwirkung durch die Bundesversammlung weitestgehend entzogen. Dies verschärft die oben beschriebene Problematik in Bezug auf die Abhängigkeit in der Ausrichtung der Aussenpolitik und der Internationalisierung des Rechts von der personellen Zusammensetzung des Bundesrats zusätzlich.¹¹²

Grundsätzlich stellt die schweizerische Staatsform mit dem darin verankerten Konkordanzprinzip und den direkt-demokratischen Mitspracherechten explizit sicher, dass auch die schweizerische Aussenpolitik ausgewogen, nachhaltig und vorhersehbar den Interessen der Gesamtbevölkerung dient und die verfassungsrechtlichen Zielsetzungen erfüllt. Der institutionelle Rahmen der Schweiz verhindert damit grundsätzlich eine (Aussen)Politik über die Köpfe der Stimmbevölkerung hinweg.

Dieses fein austarierte System, welches grundsätzlich keiner Gewalt, keiner einzelnen Institution und erst recht keiner Einzelperson alleinige Macht in der Rechtsetzung zugesteht, ist allerdings über die Globalisierung aus dem Gleichgewicht geraten: Umfang und Bedeutung des in der Schweiz geltenden Völkerrechts und der damit einhergehenden Internationalisierung des Rechts werden vom geltenden Rechtsrahmen (noch) nicht berücksichtigt. Der mit der Globalisierung einhergehende Wandel im schweizerischen Gewaltengefüge (Verschiebung der Rechtsetzungskompetenzen zugunsten der Exekutive) führt folglich

¹¹¹ Siehe auch Petrig, in: Aust/Kleinlein (Hrsg.), *Encounters between Foreign Relations Law and International Law*, 2021, 180.

¹¹² BSK BV-Künzli, Art. 184, Rz. 15 f.

in der Schweiz dazu, dass doch – und dies entgegen der schweizerischen Staatslogik – mit dem Bundesrat einer einzelnen Institution beinahe alleinige Macht zusteht. Dies, weil die Kontrolle der Rechtsetzung des Bundesrats in der Aussenpolitik und in der Internationalisierung des Rechts durch die Legislative institutionell äusserst schwach ausgestaltet ist.¹¹³ Einen Erklärungsansatz für die fehlenden Gewährleistungspflichten des Bundesrats in der Aussenpolitik und die fehlende Oberaufsicht durch die Legislative findet sich darin, dass Umfang und Bedeutung des Völkerrechts und der Internationalisierung des Rechts von der BV nicht berücksichtigt sind.

Einen anderen Erklärungsansatz lässt sich daraus ableiten, dass institutionell nicht vorgesehen ist, dass einzelne Mitglieder des Bundesrats Parteipolitik über das Gesamtinteresse der Schweiz stellen – oder, dass das Gremium gar als Gesamtes an der institutionell verlangten Zusammenarbeit scheitert: Knappe Mehrheiten im Bundesrat, sowie die zunehmende politische Polarisierung und von einzelnen Bundesrätinnen und Bundesräten betriebene Parteipolitik auf Bundesebene führen dazu, dass der an Umfang und Bedeutung substanziell gewachsene Bereich des Völkerrechts und der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz von einer Flatterhaftigkeit¹¹⁴ geprägt ist, bis hin zu Inkohärenz.¹¹⁵ Mit der in der schweizerischen Staatsform nicht vorgesehenen Kumulierung von Rechtsetzungskompetenzen bei einer einzelnen Institution steigt zudem das Risiko einer für die Schweiz untypischen Politik über die Köpfe der Stimmbevölkerung hinweg. Eine solche Wahrnehmung in einer breiteren Öffentlichkeit jedenfalls trägt nicht zuletzt zusätzlich zur politischen Polarisierung in der Schweiz bei.

Der Rechtsetzungsprozess im Völkerrecht unterscheidet sich von der rein nationalen Rechtsetzung insofern, als dass typischerweise mindestens ein Staat oder eine internationale Organisation mitinvolviert ist. Die Rechtsgrundlagen in der Schweiz gewähren aus diesem Grund der Exekutive in der Rechtsschöpfung über das Völkerrecht einen grosszügigen Ermessensspielraum: Es gilt die richtige Balance zu halten zwischen demokratischer Legitimation über die Mitsprache der Legislative und Interessenwahrung der Schweiz als Mitglied der internationalen Gemeinschaft. Wie folgt im Detail dargelegt, vertrauen die be-

¹¹³ Siehe Art. 166 BV i. V. m. Art. 169 BV. Die Oberaufsicht der Bundesversammlung über den Bundesrat und die Bundesverwaltung erschöpft sich grundsätzlich in Feststellungen und Empfehlungen. Gerade weil der die Zielvorgaben in der Aussenpolitik in der BV vage bleiben, erschwert dies die Oberaufsicht der Bundesversammlung in der Aussenpolitik. Aufgrund der Zusammensetzung des Bundesrats wird dieser auch nicht *in corpore* abgestraft für den Fall, dass er den von der Bundesversammlung erwarteten Mindestanforderungen in der Aussenpolitik nicht genügt.

¹¹⁴ Als aktuelles Beispiel dient hier die Reaktion des Bundesrats auf den terroristischen Angriff der Hamas auf die israelische Bevölkerung vom Oktober 2023, siehe z.B. *Gerny/Pandagioditis*, in: NZZ, 11. Oktober 2023; *Rauch*, in: Blick, 20. April 2024.

¹¹⁵ Siehe für ein Beispiel von Inkohärenz in der Aussenpolitik die Rolle der Schweiz im internationalen Rohstoffhandel, z.B. *Lannen et al.*, Swiss Academies Factsheets 2016.

stehenden Rechtsgrundlagen implizit auf die für die Schweiz typische Konkordanzdemokratie und regeln deshalb verschiedene Aspekte im Rechtsetzungsprozess im Völkerrecht explizit nicht.

1. Rechtsgrundlagen in den Verhandlungen über Völkerrecht

Die auswärtigen Angelegenheiten sind zunächst allgemein Sache des Bundes.¹¹⁶ Die Zuständigkeit des Bundes ist umfassend und erstreckt sich auch auf Aufgabenbereiche der Kantone. Somit kann der Bund neben der Vertretung der Schweiz gegen aussen allgemein auch internationale Verhandlungen führen über Aufgaben, für die er innerstaatlich nicht zuständig ist. Er ist deshalb gehalten, auf die Zuständigkeiten der Kantone Rücksicht zu nehmen¹¹⁷ und die Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung zu gewährleisten.¹¹⁸ Dieser institutionelle Rahmen stellt grundsätzlich sicher, dass die Schweiz aussenpolitisch handlungsfähig bleibt und andererseits der Bund der innenpolitischen Konkordanz verpflichtet bleibt.

Die Kantone wirken bei der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide mit.¹¹⁹ Insbesondere hat der Bund die Kantone rechtzeitig über seine völkerrechtlichen Vorhaben zu informieren und ihre Stellungnahmen einzuholen.¹²⁰ In ihrem Zuständigkeitsbereich können Kantone selbständig mit dem Ausland völkerrechtliche Verträge abschliessen.¹²¹ Sie sind allerdings verpflichtet, den Bund vor Abschluss des völkerrechtlichen Vertrags zu informieren.¹²²

Nach Art. 184 Abs. 1 BV ist der Bundesrat konkret ermächtigt, unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung völkerrechtliche Verträge zu verhandeln, zu unterzeichnen und zu ratifizieren.¹²³ Ist ein völkerrechtlicher Vertrag einmal unterzeichnet, erschöpft sich die Mitwirkung der Bundesversammlung in der Gutheissung oder Ablehnung. Sie kann ab diesem Zeitpunkt keinen Einfluss mehr nehmen auf den spezifischen Inhalt des betreffenden Vertrags.¹²⁴ Daher kommt der Mitwirkung der Bundesversammlung bereits zum Zeitpunkt der Verhandlungen besondere Bedeutung zu. Unterliegt der völkerrechtliche Vertrag dem Referendum oder betrifft er wesentliche Interessen der Kantone, so ist – aus Konkordanzgründen – ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.¹²⁵

¹¹⁶ Art. 54 Abs. 1 BV.

¹¹⁷ Art. 54 Abs. 3 BV.

¹¹⁸ Art. 184 Abs. 1 BV.

¹¹⁹ Art. 55 Abs. 1 BV.

¹²⁰ Art. 55 Abs. 2 BV.

¹²¹ Art. 56 Abs. 1 BV.

¹²² Art. 56 Abs. 2 BV, Art. 61c RVOG.

¹²³ Art. 184 Abs. 2 BV.

¹²⁴ Siehe auch BSK BV-*Epiney*, Art. 166, Rz. 25.

¹²⁵ Art. 3 Abs. 1 lit. c VLG.

Konkret liegt die Zuständigkeit für den Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen nach Art. 184 BV grundsätzlich bei der Exekutive, d.h. beim Bundesrat.¹²⁶ Die Mitwirkungsrechte der Legislative sind nach Art. 152 ParlG auf „wesentliche Verhandlungen“ beschränkt.¹²⁷ Es ist nicht ganz klar – weder rechtlich noch praktisch – wer zuständig ist für den Entscheid über die „Wesentlichkeit“ einer Verhandlung. Im Interesse der Ausführung der Oberaufsicht der Bundesversammlung sollte der Entscheid über die Wichtigkeit einer Verhandlung nach Art. 166 BV und Art. 26 ParlG grundsätzlich der Legislative zustehen.¹²⁸

Allerdings verzichtet bisher das Gesetz darauf, Beispiele für „wesentliche Vorhaben“ oder „bedeutende internationale Verhandlungen“ konkret zu benennen, bzw. die „Wesentlichkeit“ einer Verhandlung konkret zu definieren. Damit verfügt die Exekutive faktisch bei der Beurteilung der Wichtigkeit eines Geschäfts über ein beachtliches Mass an Interpretationsspielraum. Insofern, als in der Ausübung des Ermessens die Konkordanz gewahrt bleibt, stellt dies allein noch keinen Widerspruch zur schweizerischen Konkordanzdemokratie dar. Problematisch ist der grosszügige Ermessensspielraum dann, wenn der Bundesrat diesen nutzt um umstrittenen Vorhaben einen politischen Vorteil zu verschaffen.¹²⁹

Erschwerend hinzu kommt, dass die Bundesverwaltung – und somit auch der Bundesrat – naturgemäss über einen massiven Informationsvorsprung verfügt gegenüber der Bundesversammlung. Diese ist aus rein aus praktischen Gründen der Exekutive bis zu einem gewissen Grad „ausgeliefert“, denn ohne Informationen zu anstehenden Geschäften, kann deren Priorisierung auch nicht in Frage gestellt werden. Angesichts der Komplexität z.B. moderner Handelsabkommen oder internationaler Verhandlungen im Rahmen der UNO stösst die Oberaufsicht der Legislative über die Geschäftsführung der Exekutive daher in den Detailfragen der Verhandlungsführung an Grenzen.¹³⁰

Grundsätzlich haben Parlamentarierinnen und Parlamentarier das Recht auf Zugang zu Informationen über jede Angelegenheit des Bundes.¹³¹ Dazu zählt das Recht auf Zugang zu Informationen über exploratorische Gespräche, über das Verhandlungsmandat sowie über Inhalt und Verlauf von Verhandlungen.

¹²⁶ Art. 184 Abs.1 BV: „Der Bundesrat besorgt die auswärtigen Angelegenheiten unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung; er vertritt die Schweiz nach aus-
sen.“

¹²⁷ Art. 152 Abs.3 ParlG: „Der Bundesrat konsultiert die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen zu wesentlichen Vorhaben, [...] sowie zu den Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen, bevor er dieses festlegt oder abändert.“

¹²⁸ Art. 166 Abs.1 BV: „Die Bundesversammlung [...] beaufsichtigt die Pflege der Beziehungen zum Ausland.“; Art. 26 Abs. 1 ParlG: „Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht aus über die Geschäftsführung des Bundesrates [...]“.

¹²⁹ Wyss identifiziert insbesondere drei solcher traditioneller „Kampfbereiche“: *soft law*, Europa und Neutralität, siehe Wyss, ZaöRV 2024, 903.

¹³⁰ Art. 26 ParlG; siehe auch BSK BV-Künzli, Art. 184, Rz. 17.

¹³¹ Art. 7 Abs. 1 ParlG.

Während von diesem Recht häufig Gebrauch gemacht wird, reicht es dennoch nicht aus, um sicherzustellen, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier immer rechtzeitig über potenziell kritische bevorstehende aussenpolitische Entscheidungen informiert sind.¹³²

a) *Exploratorische Gespräche*

Verhandlungen bestehen typischerweise aus drei Phasen. In der ersten Phase und noch bevor offiziell Verhandlungen geführt werden, führt der Bundesrat sog. exploratorische Gespräche mit potenziellen Partnerstaaten, oder er nimmt an exploratorischen Gesprächen im Rahmen von internationalen Organisationen teil. Diese Gespräche dienen dazu, das gegenseitige Interesse an einem völkerrechtlichen Vertrag oder an der Regelung eines spezifischen Anliegens abzuklären. Es soll eruiert werden, ob überhaupt die Möglichkeit zur Einigung besteht. Stellt sich heraus, dass die Positionen allzu weit entfernt sind voneinander, wird auf den nächsten Schritt, das Verhandlungsmandat, verzichtet.¹³³

Die Bedeutung von exploratorischen Gesprächen sollte nicht unterschätzt werden. Sollte sich im Rahmen solcher Gespräche herausstellen, dass die Voraussetzungen für eine Einigung gegeben sind, sind erstens damit meistens bereits die Eckpunkte der nachfolgenden Verhandlungen definiert und wird zweitens zumindest politisch eine Erwartungshaltung geschaffen, dass die Verhandlungen auch tatsächlich aufgenommen werden.¹³⁴ Es erstaunt deshalb, dass exploratorische Gespräche nicht reguliert sind in der Schweiz. Weder besteht eine Informationspflicht des Bundesrats noch die Pflicht zur Offenlegung der in den exploratorischen Gesprächen behandelten Themen. Exploratorische Gespräche – die Vorbereitung auf die Verhandlung – entziehen sich somit weitgehend der Kontrolle durch die Legislative.

So nahm die Schweiz beispielsweise – zusammen mit den anderen EFTA-Mitgliedstaaten – im April 2016 an Sondierungsgesprächen mit Kanada über Neuverhandlungen des Freihandelsabkommens EFTA-Kanada teil. Diese exploratorischen Gespräche wurden vor dem Hintergrund des bevorstehenden provisorischen Inkrafttretens von CETA aufgenommen: CETA führt auf dem kanadischen Markt zu einer Benachteiligung der Exportindustrien der EFTA-Mitgliedstaaten gegenüber EU-Exporteuren.¹³⁵ Während die EFTA auf ihrer Website kommunizierte, dass die Sondierungsgespräche stattgefunden haben, machte das SECO auf seiner Website weder Angaben zur Beteiligung der Schweiz an den Gesprä-

¹³² Siehe z.B. die Zustimmung des Bundesrats zum UNO-Migrationspakt, welche die Bundesversammlung überrascht hat und schliesslich zur Sistierung des Geschäfts geführt hat Wyss, *ZaöRV* 2024, 903 (908f.).

¹³³ Siehe auch *Sieber-Gasser*, in: Müller/Schroeder (Hrsg.), *Demokratische Kontrolle völkerrechtlicher Verträge*, 2017, 138 (149ff.).

¹³⁴ Siehe dazu auch *Elsig/Milewicz*, *International Organisation* 2017, 521.

¹³⁵ Siehe dazu *Sieber-Gasser*, in: Müller/Schroeder (Hrsg.), *Demokratische Kontrolle völkerrechtlicher Verträge*, 2017, 138 (141f.).

chen noch wurde eine Medienmitteilung verschickt. Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier wussten daher möglicherweise gar nicht, dass die Schweiz an exploratorischen Gesprächen mit Kanada über ein neues Handelsabkommen mit ähnlichem Umfang wie CETA teilnimmt, und konnten deshalb keine Informationen über Inhalt und Status der Gespräche einfordern.

Die exploratorischen Gespräche mit Kanada führten offensichtlich zu keinem Ergebnis – es wurden jedenfalls seither keine Neuverhandlungen mit Kanada aufgenommen. Wären sie allerdings erfolgreich verlaufen, wäre eine nachträgliche Kurskorrektur durch die Bundesversammlung erschwert gewesen – die grundlegenden Eckpunkte des Verhandlungsmandats nämlich wären zu diesem Zeitpunkt bereits vereinbart gewesen.

Die Bedeutung exploratorischer Gespräche lässt sich auch anhand der Europapolitik eindrücklich belegen: Im Dezember 2023 präsentierte der Bundesrat das Ergebnis erfolgreicher exploratorischer Gespräche mit der EU – was zugleich die Skizze des künftigen Verhandlungsmandats der Schweiz umfasste.¹³⁶ Nachträgliche, grundlegende Korrekturen am skizzierten Verhandlungsmandat dürften die Verhandlungen insgesamt gefährden und daher politisch wenig realistisch sein.¹³⁷ Dies schränkt erwiesenermassen die Mitwirkung der Bundesversammlung in den Verhandlungen mit der EU substantiell ein.

b) Verhandlungsmandat

Im Anschluss an erfolgreiche Sondierungsgespräche folgt in einer zweiten Phase die Festlegung des Verhandlungsmandats. Auch auf das Verhandlungsmandat finden dieselben Regeln Anwendung, wie auf die Oberaufsicht der Bundesversammlung in der Aussenpolitik insgesamt: bei „wesentlichen Vorhaben“ oder „bedeutenden internationalen Verhandlungen“ werden die zuständigen Kommissionen der Bundesversammlung proaktiv konsultiert bei der Erarbeitung des Verhandlungsmandats.¹³⁸ Zudem ist der Bundesrat verpflichtet, ein Vernehmlassungsverfahren zu eröffnen bei völkerrechtlichen Verträgen die dem Referendum unterstehen oder wesentliche Interessen der Kantone betreffen.¹³⁹ Grundsätzlich stünde für die Ausarbeitung des Verhandlungsmandats auch das fakultative Vernehmlassungsverfahren offen.¹⁴⁰ Es liegt an den zuständigen Behörden¹⁴¹ zu entscheiden, ob ein solches Verfahren notwendig ist.

¹³⁶ Siehe *Bundesrat*, Bericht zu den exploratorischen Gesprächen zwischen der Schweiz und der EU zur Stabilisierung und Weiterentwicklung ihrer Beziehungen, 15. Dezember 2023.

¹³⁷ Siehe z.B. *Schäfer/Biner*, in: NZZ, 7. März 2024; zu den Anpassungen nach dem Vernehmlassungsverfahren, siehe *Bundesrat*, Beziehungen Schweiz–EU: Der Bundesrat verabschiedet das endgültige Verhandlungsmandat, Medienmitteilung, 8. März 2024.

¹³⁸ Art. 152 Abs. 3 ParlG.

¹³⁹ Art. 3 Abs. 1 lit. c VIG.

¹⁴⁰ Art. 3 Abs. 2 VIG.

¹⁴¹ Art. 5 Abs. 1 VIG.

Das Verhandlungsmandat kann im Verlauf der Verhandlungen angepasst werden, z.B. wenn offensichtlich wird, dass man sich in einem bestimmten Punkt innerhalb des vom Mandat ausgesteckten Rahmens nicht einig wird. In einem solchen Fall finden wiederum die allgemeinen Bestimmungen zu Konsultation der zuständigen Kommissionen Anwendung. Es besteht keine Pflicht in der Schweiz, die Öffentlichkeit über das Verhandlungsmandat zu informieren. Anders als zum Beispiel in der EU¹⁴² werden in der Schweiz auch nicht systematisch allgemeine, grobe Züge des Verhandlungsmandats mit der Öffentlichkeit geteilt. Es stünde den zuständigen Behörden selbstverständlich offen, dies zu ändern.

c) Verhandlungen

Dasselbe gilt für die dritte Phase, die eigentlichen Verhandlungen. Diese finden unter Federführung des Bundesrats und typischerweise weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt.¹⁴³ Insbesondere ist der öffentliche Zugang zu Informationen über Verhandlungen stark eingeschränkt. So lautet Art. 7 Abs. 1 lit. d BGÖ¹⁴⁴ wie folgt:

„Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden können;“

Es ist naheliegend, dass in Bezug zu laufenden Verhandlungen argumentiert werden kann, dass eine kritische Nachfrage – und damit verbunden eine Öffentlichkeit in einem Teilaspekt laufender Verhandlungen – die Interessen der Schweiz in ebendiesen Verhandlungen beeinträchtigt. Ob ähnlich wie in der EU auch in der Schweiz eine Privilegierung des Parlaments gegenüber der Öffentlichkeit im Zugang zu Information vor und während laufenden Verhandlungen faktisch umgesetzt wird,¹⁴⁵ kann Mangels Zugang zu den entsprechenden Informationen in der Schweiz nicht eruiert werden.

Die Geheimhaltung und Exekutivlastigkeit in den Verhandlungen wirken sich auch negativ auf die Abstimmungsfreiheit aus.¹⁴⁶ Diese verlangt von den Behörden, dass sie vollständig, sachlich, transparent und verhältnismässig informieren.¹⁴⁷ Es ist fraglich, ob dieses Ziel allein damit erreicht werden kann,

¹⁴² Vgl. z.B. *Abazi*, Cambridge Journal of International and Comparative Law 2016, 31; *Abazi/Adriaensen*, Politics & Governance 2017, 75.

¹⁴³ Zu den Auswirkungen von Geheimhaltung auf den Verhandlungserfolg, aber auch auf den Inhalt des Verhandlungsergebnisses, siehe z.B. *Kucik/Pelc*, British Journal of Political Science 2016, 861.

¹⁴⁴ Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 17. Dezember 2004, SR 152.3.

¹⁴⁵ *Rosén*, West European Politics 2018, 933.

¹⁴⁶ Art. 34 Abs. 2 BV.

¹⁴⁷ Siehe z.B. BGer 1C_315/2018 et al. E. 4.2.

dass das finale Verhandlungsergebnis erläutert wird, ohne dabei offenzulegen, welche Überlegungen und Begebenheiten während den Verhandlungen zum entsprechenden Ergebnis geführt haben.

Weil die aussenpolitischen Ziele widersprüchlich sind und die Oberaufsicht der Bundesversammlung zumindest erschwert wird durch die fehlende Definition von wesentlichen Vorhaben und durch die Beschränkung der Mitwirkungsrechte an exploratorischen Gesprächen und bei der Verhandlung von völkerrechtlichen Verträgen, finden internationale Verhandlungen insgesamt zu einem wesentlichen Anteil in einem rechtlichen Vakuum statt. Entsprechend sind häufig die Gründe für die mit dem Verhandlungsergebnis verbundene Internationalisierung des Rechts sowohl für die Bundesversammlung als auch die Stimmbevölkerung schwer nachvollziehbar. Dieser Mangel an Transparenz wirkt sich sowohl auf die Einschätzung zum Umfang der mit dem Verhandlungsergebnis verbundenen Internationalisierung aus, als auch auf die Auslegung der entsprechenden Bestimmungen durch die Gerichte.

2. Rechtsgrundlagen in der Ratifikation von Völkerrecht

Nach Abschluss der Verhandlungen unterzeichnet der Bundesrat typischerweise den daraus resultierenden völkerrechtlichen Vertrag. Sofern die Ratifikation der Genehmigung durch die Bundesversammlung oder das Referendum untersteht, erfolgt die Unterzeichnung mit einem Vorbehalt. Im Grundsatz sind alle völkerrechtlichen Verträge der Bundesversammlung zur Genehmigung vorzulegen. Eine Ausnahme von der Genehmigung durch die Bundesversammlung besteht nur aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag.¹⁴⁸ Zudem sind unilaterale Erklärungen durch den Bundesrat im Rahmen internationaler Kooperation zwar rechtlich verbindlich, aber politisch der Genehmigung durch die Bundesversammlung entzogen, weil sie keinen völkerrechtlichen Vertrag im Sinne der Bundesverfassung darstellen.

a) Selbständige Ratifikation durch den Bundesrat und vorläufige Anwendung

Grundsätzlich findet sich die gesetzliche Grundlage für die Ratifikation völkerrechtlicher Verträge ohne Genehmigung durch die Bundesversammlung in Art. 7a Abs. 2 lit. a–d RVOG. Demnach sind insbesondere völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite von der Genehmigung durch die Bundesversammlung ausgenommen.

Art. 7a Abs. 3–4 RVOG präzisieren in einer nicht abschliessenden Liste, welche Verträge unter den Begriff der Verträge von beschränkter Tragweite fallen: Verträge, die keine neuen Pflichten und keinen Verzicht auf bestehende Rechte

¹⁴⁸ Siehe auch Häfelin et al., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., 2016, Rz. 1900f.; Art. 166 Abs. 2 BV, Art. 184 Abs. 2 BV, Art. 24. Abs. 2 und 3 ParlG.

enthalten; Vollziehungsabkommen; Verträge über einen Gegenstand der unter die selbständige oder unselbständige Verordnungskompetenz des Bundesrats fällt; sowie sog. „Bagatellverträge“ (Verträge administrativ-technischer Art).¹⁴⁹

In der Praxis wird die überwiegende Mehrheit der völkerrechtlichen Verträge der Schweiz selbständig durch den Bundesrat ratifiziert.¹⁵⁰ Es ist nicht immer unumstritten, dass es sich dabei tatsächlich auch um Verträge von beschränkter Tragweite handelt. Entsprechend verlässt sich der Gesetzgeber auch in dieser Hinsicht auf die Konkordanz und darauf, dass der Bundesrat den ihm zugestandenen Handlungsspielraum nicht missbraucht, um umstrittenen Vorhaben einen politischen Vorteil zu verschaffen.

Der Bundesrat kann, sofern es die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz und eine besondere Dringlichkeit gebieten, die vorläufige Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrags beschliessen.¹⁵¹ Allerdings muss der Bundesrat in diesem Fall auf die vorläufige Anwendung verzichten, wenn sich nach Art. 7b Abs. 1^{bis} RVOG die zuständigen Kommissionen beider Räte dagegen aussprechen.

b) Genehmigung durch die Bundesversammlung

Ist die Genehmigung durch die Bundesversammlung vorgeschrieben, entscheidet diese durch einfachen Bundesbeschluss (es sind gleichlautende Beschlüsse beider Räte nötig). Können sich die Räte auch nach einer Differenzbereinigung nicht über die Genehmigung einigen, kann der völkerrechtliche Vertrag nicht ratifiziert werden.¹⁵² Die Bundesversammlung kann keine Abänderungsvorschläge anbringen, sondern den völkerrechtlichen Vertrag nur in seiner Gesamtheit annehmen oder ablehnen. Eine Genehmigung der Bundesversammlung stellt keine Pflicht zur Ratifikation dar, sondern ermächtigt den Bundesrat zur Ratifikation.¹⁵³ Der Bundesrat kann folglich davon absehen, einen völkerrechtlichen Vertrag zu ratifizieren, wenn sich z.B. die Umstände im Zeitraum zwischen der Unterzeichnung und der Genehmigung wesentlich geändert haben.

Art. 141a BV erlaubt es der Bundesversammlung, die Genehmigung und die Rechtsanpassung zur Umsetzung des betreffenden völkerrechtlichen Vertrags in den gleichen Beschluss aufzunehmen. Dies kann somit zu einer Abstimmungsvorlage im Rahmen eines obligatorischen oder fakultativen Referendums führen, die aus einem Paket aus dem völkerrechtlichen Vertrag und dessen Um-

¹⁴⁹ Die selbständige Vertragsabschlusskompetenz des Bundesrats sorgt in der Praxis regelmässig für Diskussionen, siehe *Häfelin et al.*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., 2016, Rz. 1901a–b.

¹⁵⁰ Lanz kommt zum Schluss, dass es rund 95 Prozent der Verträge sind. Siehe *Lanz*, Bundesversammlung und Aussenpolitik, 2020, 185.

¹⁵¹ Art. 7b RVOG.

¹⁵² Art. 95 lit. c ParlG.

¹⁵³ *Häfelin et al.*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., 2016, Rz. 1902.

setzung besteht.¹⁵⁴ Ist allerdings für die Ratifikation des völkerrechtlichen Vertrags eine doppelte Mehrheit von Volk und Ständen verlangt (obligatorisches Referendum), nicht aber für die Umsetzung ins nationale Recht, so müssen völkerrechtlicher Vertrag und Umsetzung separat zur Abstimmung gebracht werden.¹⁵⁵

c) *Obligatorisches Referendum*

Völkerrechtliche Verträge, die den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften vorsehen, sind dem obligatorischen Referendum unterstellt.¹⁵⁶ Es ist umstritten, ob die Bundesverfassung die Fälle, in welchen ein obligatorisches Referendum stattfinden muss, abschliessend auflistet. In der Vergangenheit wurden denn auch schon völkerrechtliche Verträge dem obligatorischen Referendum unterstellt, ohne dass dies konkret von der Bundesverfassung verlangt gewesen wäre.¹⁵⁷

d) *Fakultatives Referendum*

Nach Art. 141 Abs. 1 lit. d BV unterstehen drei Arten völkerrechtlicher Verträge dem fakultativen Referendum: 1) Völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind; 2) Völkerrechtliche Verträge über den Beitritt zu einer internationalen Organisation; und 3) Völkerrechtliche Verträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Während die ersten beiden Arten von völkerrechtlichen Verträgen relativ klar definiert sind, ist der Begriff der „völkerrechtlichen Verträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten“ auslegebedürftig.

Nach Art. 22 ParlG dürfte ein völkerrechtlicher Vertrag dann rechtsetzende Bestimmungen enthalten, wenn er Bestimmungen umfasst, die „in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen“. Ob entsprechende rechtsetzende Bestimmungen „wichtig“ sind, ist zu einem wesentlichen Anteil ein politischer Entscheid der Bundesversammlung.¹⁵⁸ Dies erklärt auch, weshalb die vom Bundesrat initiierte, sog. „Praxis der Standardabkommen“¹⁵⁹ derart lange unwidersprochen von der Bundesversammlung mitgetragen wurde.

Epiney & Diezig weisen in Bezug auf die Wichtigkeit einer Bestimmung auf Art. 164 Abs. 1 BV hin, insofern als eine wichtige rechtsetzende Bestimmung dann vorliegen kann, wenn im innerstaatlichen Recht der Erlass eines Bundes-

¹⁵⁴ Siehe Art. 140 BV, Art. 141 BV und Art. 141a BV.

¹⁵⁵ *Belser/Waldmann/Wiederkehr*, Staatsorganisationsrecht, 2017, 335.

¹⁵⁶ Art. 140 Abs. 1 lit. b BV.

¹⁵⁷ Beitritt zum Völkerbund 1920, Freihandelsabkommen Schweiz–EU 1972 und Beitritt zum EWR 1992; siehe auch *Belser/Waldmann/Wiederkehr*, Staatsorganisationsrecht, 2017, 337; *Häfelin et al.*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., 2016, Rz. 1911c.

¹⁵⁸ Siehe BSK BV-*Epiney/Diezig*, Art. 141, Rz. 33; *Grodecki*, ZSR 2013, 95 (155 ff.).

¹⁵⁹ Siehe *Diggelmann*, ZBl 2014, 291.

gesetzes notwendig wäre. Wobei sie ebenfalls anerkennen, dass sich der „Wichtigkeitsbegriff“ in Art. 141 Abs. 1 lit. d Ziff. 3 BV von Art. 164 Abs. 1 BV unterscheiden müsse, da ja ansonsten einfach auf Letzteren hätte verwiesen werden können.¹⁶⁰ Dass der „Wichtigkeitsbegriff“ in Art. 141 Abs. 1 lit. d Ziff. 3 BV nicht auf den Erlass von Bundesgesetzen reduziert werden kann, ergibt sich zudem auch aus dem zweiten Teilsatz in Art. 141 Abs. 1 lit. d Ziff. 3 BV („oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert“).

Völkerrechtliche Verträge werden nicht selten auf Verordnungsebene innerstaatlich umgesetzt. Damit entfallen sie grundsätzlich dem Anwendungsbereich von Art. 141 Abs. 1 lit. d Ziff. 3 BV. Auch erscheint unklar, ob von „Erlass“ von Bundesgesetzen auch deren Anpassung erfasst ist. Sofern völkerrechtliche Verträge Auswirkungen auf Bundesgesetze entfalten, erschöpfen sich diese typischerweise in relativ überschaubaren Änderungen an bestehenden Bundesgesetzen. Politisch scheint zumindest die Annahme verbreitet, dass eine solche Anpassung nicht unter den zweiten Teilsatz von Art. 141 Abs. 1 lit. d Ziff. 3 BV fällt. Somit lässt auch die Rechtsgrundlage für das fakultative Staatsvertragsreferendum erstaunlich viel politischen Gestaltungsspielraum.

Ungelöst bleibt bis anhin die Frage, ob wesentliche Änderungen an bestehenden völkerrechtlichen Verträgen ebenfalls referendumspflichtig werden können. Diese Frage stellte sich beispielsweise im Zusammenhang mit der EMRK,¹⁶¹ aber grundsätzlich auch im Zusammenhang mit der WTO-Mitgliedschaft der Schweiz.¹⁶²

3. Umsetzung auf Bundesebene

Mit der Ratifikation erhält Völkerrecht in der Schweiz automatisch innerstaatliche Geltung und der entsprechende Staatsvertrag wird zum Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung. In Bezug auf die Normenhierarchie genießt Völkerrecht nach Art. 5 Abs. 4 BV grundsätzlich Vorrang vor Bundesrecht. Zu beachten ist allerdings, dass die Geltung des Völkerrechts nicht gleichzusetzen ist mit der unmittelbaren Anwendbarkeit. Da das Völkerrecht typischerweise Pflichten und Rechte für Staaten schafft, kann sich der oder die Einzelne vergleichsweise selten direkt auf Völkerrecht berufen.

In der Regel ist die Umsetzung und vollständige Implementierung von Völkerrecht abhängig davon, dass entsprechende Anpassungen am Bundes-, Kantons- oder gar Gemeinderecht vorgenommen werden.¹⁶³ Dies ist insbesondere

¹⁶⁰ BSK BV-Epiney/Diezig, Art. 141, Rz. 33.

¹⁶¹ Zur Kontroverse rund um sog. „Richterrecht“ und *judicial overreach*, siehe z.B. Breuer, Zeitschrift für öffentliches Recht 2013, 729; Kunz, Richter über internationale Gerichte?, 2020.

¹⁶² Siehe nachfolgend unter *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 206 ff.

¹⁶³ Fällt die Materie, welche im Völkerrecht geregelt ist in den Zuständigkeitsbereich der

der Fall, wenn Völkerrecht programmatische Verpflichtungen schafft, was gerade im Bereich der Menschenrechte, des Umweltschutzes und des Klimaschutzes häufig der Fall ist.¹⁶⁴

Sofern das Völkerrecht Bestimmungen enthält, welche innerstaatlich unmittelbar anwendbar sind, bedarf es keiner Umsetzung auf Ebene des nationalen Rechts. In der Schweiz gilt eine völkerrechtliche Norm als unmittelbar anwendbar, wenn sie „inhaltlich hinreichend bestimmt und klar ist, um im Einzelfall Grundlage eines Entscheides zu bilden; die Norm muss mithin justiziabel sein, die Rechte und Pflichten des Einzelnen zum Inhalt haben, und Adressat der Norm müssen die rechtsanwendenden Behörden sein“.¹⁶⁵

Biaggini weist in diesem Zusammenhang richtigerweise darauf hin, dass die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit einer völkerrechtlichen Norm auch eine Frage des Verhältnisses zwischen den Staatsgewalten ist, denn mit der unmittelbaren Anwendbarkeit verbunden ist beispielsweise auch, dass die Judikative mindestens mitbestimmt über die konkreten Rechtsfolgen der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz.¹⁶⁶

Sofern die Umsetzung eine Gesetzesrevision bedingt, untersteht diese typischerweise dem fakultativen Referendum. Allenfalls kann für die Umsetzung einer neuen völkerrechtlichen Bestimmung auch ein Vernehmlassungsverfahren eröffnet werden – sei dies für die Umsetzung auf Ebene Bundesgesetz oder auf Verordnungsebene. Ein allfälliges fakultatives Referendum über die Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen auf Bundesebene birgt, wie bereits erwähnt, die Gefahr einer sog. „Scherbenhaufen“-Abstimmung.¹⁶⁷ Damit schafft der geltenden Rechtsrahmen einen Anreiz, Völkerrecht nach Möglichkeit auf Verordnungsebene umzusetzen.

Gerade in Bezug auf programmatische völkerrechtliche Verpflichtungen kommt der Exekutive relativ viel Gestaltungsspielraum zu. So ist nicht abschliessend geregelt – weder auf Ebene des Völkerrechts noch auf Verfassungs- oder Gesetzesebene in der Schweiz – welche Massnahmen notwendig sind, um die programmatischen völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz zu erfüllen. Es liegt somit häufig in der Kompetenz des Bundesrats zu entscheiden, ob die Schweiz die programmatischen Verpflichtungen bereits erfüllt,¹⁶⁸ über den

Kantone, so sind die Kantone für deren Umsetzung und Implementierung zuständig. Die Verantwortung auf völkerrechtlicher Ebene für die Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen verbleibt allerdings beim Bund, auch wenn die Umsetzung in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fällt.

¹⁶⁴ Siehe dazu z. B. Biaggini, in: Hausamman/Gerber Jenni (Hrsg.), Die Rechte des Kindes, 2001, 25 (39 ff.).

¹⁶⁵ BGE 124 III 90 E. 3.

¹⁶⁶ Biaggini, in: Hausamman/Gerber Jenni (Hrsg.), Die Rechte des Kindes, 2001, 25 (42).

¹⁶⁷ Siehe nachfolgend unter *Staatsordnung*, 324 ff.

¹⁶⁸ So geht der Bundesrat beispielweise davon aus, dass die Schweiz die Verpflichtungen aus dem plurilateralen *Services Domestic Regulation Agreement* der WTO (SDR) ohne An-

Verordnungsweg erfüllen kann,¹⁶⁹ oder ob es einer Umsetzung auf Gesetzesebene bedarf.

Ein interessantes Beispiel für den grossen Gestaltungsspielraum des Bundesrats findet sich in der Resolution der UNO-Generalversammlung zur Anerkennung des eigenständigen Menschenrechts auf eine gesunde Umwelt,¹⁷⁰ welche die Schweiz unterzeichnet hat und an deren Ausarbeitung die Schweiz zuvor auch aktiv im Rahmen des UNO-Menschenrechtsrats beteiligt war.¹⁷¹ Zuvor hat ein Gutachten im Auftrag der Abteilung für menschliche Sicherheit des eidg. Departements für auswärtige Angelegenheiten festgehalten, dass für die Schweiz mit einer Annahme der Resolution insbesondere bei den prozeduralen Rechten Handlungsbedarf entsteht.¹⁷² Entsprechenden parlamentarischen Initiativen wurden keine Folge gegeben¹⁷³ und auch der Bundesrat hat bisher darauf verzichtet, Anpassungen am geltenden Rechtsrahmen in der Schweiz vorzunehmen.¹⁷⁴

Das kürzlich ergangene Urteil des EGMR zugunsten des Vereins Klimasenioreninnen Schweiz¹⁷⁵ bestätigt genau die bereits im Gutachten von 2021 identifizierte Lücke im Rechtsschutz und reflektiert darüber hinaus die bereits von der Schweiz im Rahmen der UNO-Resolution bekräftigte Überzeugung, dass Menschenrechtsschutz auch den Schutz der Lebensgrundlagen erfasst. Hätte der Bundesrat seinen Gestaltungsspielraum im Rahmen der Umsetzung der UNO-Resolution zum Menschenrecht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt tatsächlich genutzt, hätte der Eindruck vermieden werden können, der EGMR greife unrechtmässig in die Souveränität der Schweiz ein.¹⁷⁶

passungen am geltenden Recht bereits erfüllt. Der Bundesrat könnte allerdings in diesem konkreten Fall auch zum Schluss kommen, dass Anpassungen notwendig bzw. sinnvoll sind: Ob die Schweiz dem SDR-Standard gerecht wird, ist eine Auslegungsfrage.

¹⁶⁹ Keine programmatische Verpflichtung zwar, aber verwandt: So wurden z.B. die Zollpräferenzen für nachhaltiges Palmöl aus Indonesien über den Verordnungsweg eingeführt. Siehe Verordnung über die Einfuhr von nachhaltig produziertem Palmöl aus Indonesien zum Präferenz-Zollansatz vom 18. August 2021, SR. 632.324.27. Es wäre auch möglich gewesen, eine Anpassung am bestehenden Zollgesetz vorzunehmen. Siehe Art. 2 Zollgesetz (ZG) vom 18. März 2005, SR. 631.0 i. V. m. Art. 164 Abs. 1 lit. d BV.

¹⁷⁰ Resolution of the UN General Assembly, *The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment*, 26. Juli 2022, A/76/L.75.

¹⁷¹ Siehe *Bundesrat*, Auch dank der Schweiz: saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt als Menschenrecht anerkannt, Medienmitteilung, 28. Juli 2022.

¹⁷² *Belser/Bächler/Egli*, Recht auf Umwelt, 2021, 111 ff.

¹⁷³ Parlamentarische Initiativen ‚Recht auf gesunde Umwelt‘ 21.436, 21.437, 21.438, 21.439 und 21.440, Entscheid des Nationalrats vom 12. Dezember 2022 (87 Stimmen dafür, 101 Stimmen dagegen, 1 Enthaltung).

¹⁷⁴ Siehe *Egli/Bächler/Belser*, Jusletter 20. Juni 2022; *Bueno*, „Access to Remedy“ und kollektiver Rechtsschutz in der Schweiz, Rechtsgutachten, 2024.

¹⁷⁵ Urteil des EGMR im Fall Verein Klimasenioreninnen Schweiz and others v. Switzerland, No. 53600/20, 9. April 2024.

¹⁷⁶ Vgl. dazu Geschäft des Parlaments 24.053, Erklärung des Ständerates. Urteil des EGMR „KlimaSeniorinnen Schweiz u.a. vs Schweiz“, 22. Mai 2024.

Gegeben, dass sich die internationale Zusammenarbeit kontinuierlich Richtung programmatischer Vereinbarungen und unilateraler Deklarationen an Stelle von klassischen völkerrechtlichen Abkommen entwickelt, erhält die Umsetzung auf Bundesebene eine neue Bedeutung: Sie ist nicht mehr begrenzt auf die Umsetzung von klassischen völkerrechtlichen Verpflichtungen aus einem völkerrechtlichen Vertrag, sondern erfasst vielmehr den nationalen Prozess zur Entscheidungsfindung über den Umfang der Massnahmen zur Erreichung eines programmatischen völkerrechtlichen Ziels oder die Umsetzung einer unilateralen – und damit völkerrechtlich nicht verbindlichen – Deklaration. Der bestehende Rechtsrahmen erfasst beide Elemente der Umsetzung von Völkerrecht und von internationaler Kooperation nur bedingt.

Schliesslich findet die Umsetzung auf Bundesebene auch über die völkerrechtskonforme Auslegung von Bundesgesetzen statt, sowie über den Erlass von neuen Bundesgesetzen und Verordnungen, welche völkerrechtskonform sind: Jede völkerrechtskonforme Auslegung eines bestehenden Gesetzes und jeder völkerrechtskonforme Erlass eines neuen Gesetzes oder einer neuen Verordnung leisten einen Beitrag zur Umsetzung auf Bundesebene. Die Prüfung, ob ein Erlass völkerrechtskonform ist, obliegt dabei typischerweise der Exekutive, welche die betreffende völkerrechtliche Verpflichtung selber verhandelt hat. Entsprechend tragen die betreffenden Gesetzes- und Verordnungs-Botschaften zur Vereinbarkeit mit dem geltenden Völkerrecht zur Präzisierung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz bei. Dies ist insbesondere von Bedeutung im Zusammenhang mit programmatischen völkerrechtlichen Verpflichtungen und im Zusammenhang mit unilateralen Deklarationen.

4. Mitgliedschaft der Schweiz in internationalen Organisationen

Die Mitgliedschaft der Schweiz in internationalen Organisationen beinhaltet typischerweise die Verhandlung von Entscheiden und Massnahmen der betreffenden internationalen Organisation. Dazu zählt unter anderem die Rechtsfortentwicklung im Aufgabenbereich der internationalen Organisation und damit einhergehend auch die Übernahme von weiteren völkerrechtlichen Verpflichtungen durch die Schweiz.

Die Positionierung der Schweiz in Verhandlungen im Rahmen von internationalen Organisationen fällt nach Bundesrat unter die operative Führung der Aussenpolitik und ist damit Sache des Bundes.¹⁷⁷ Die Bundesversammlung dagegen beteiligt sich an der Willensbildung zu aussenpolitischen Grundsatzfra-

¹⁷⁷ Siehe *Bundesrat*, Schweizer Sitz im UNO-Sicherheitsrat, Einbezug des Parlamentes, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 19.3967, Aussenpolitische Kommission SR, 19. August 2019, vom 11. September 2020, 7; *Bundesrat*, Konsultation und Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.4104, Aussenpolitische Kommission SR, 12. November 2018, vom 26. Juni 2019, 13.

gen und in wichtigen Entscheiden.¹⁷⁸ Es kommt ihr in dieser Beteiligung allerdings kein Mitentscheidungs- oder Weisungsrecht zu, abgesehen von der Ratifikation von völkerrechtlichen Verträgen.¹⁷⁹ Die Lehre geht davon aus, dass sich der Bundesrat doch wenigstens inhaltlich mit den Stellungnahmen des Parlaments auseinandersetzen muss.¹⁸⁰

In Bezug auf die Positionierung der Schweiz im Rahmen der Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation, verlangt Art. 152 Abs. 3 ParlG, dass der Bundesrat die zuständigen Kommissionen zu wesentlichen Vorhaben, sowie zu den Richt- und Leitlinien im Verhandlungsmandat in bedeutenden Verhandlungen konsultiert. Nach Art. 5b RVOV erfolgt eine Konsultation, wenn die Umsetzung eines Verhandlungsergebnisses (voraussichtlich) den Erlass oder die Änderung eines Bundesgesetzes erfordert, oder der Verzicht darauf das Risiko schwerer Nachteile in sich birgt.¹⁸¹

Das Kriterium der Wesentlichkeit spielt folglich auch in Bezug auf die Mitwirkung der Bundesversammlung in der Positionierung der Schweiz in internationalen Organisationen eine zentrale Rolle: Nur bei „wesentlichen“ Vorhaben muss die Legislative einbezogen werden. Der Bundesrat vertritt die Ansicht, dass eine grundsätzliche Mitwirkung der Bundesversammlung nicht praktikabel wäre und die Handlungsfähigkeit der Schweiz im Rahmen der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen gefährden würde.¹⁸² Demgegenüber ist anerkannt, dass die Auslegung des Begriffs der „Wesentlichkeit“ in der Praxis umstritten ist und zu einer wenig zweckmässigen und systematischen Einschätzung der entsprechenden Vorhaben durch die Bundesverwaltung führt.

Die Rechtsgrundlagen betreffend die Mitwirkung der Bundesversammlung in der Positionierung der Schweiz in der Aussenpolitik allgemein weniger umstritten sind, ist deren Anwendung im Rahmen der Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation und auf sog. *soft law* jüngst in Kritik geraten: Es wird bemängelt, dass sich die Rechtsgrundlagen über die Mitwirkung der Bundesversammlung in der Aussenpolitik gegenwärtig einer Reihe an unbestimmten Rechtsbegriffen bedienen und zudem den tatsächlichen Rahmen der aussenpolitischen Vorhaben nur beschränkt erfassen (z. B. Rechtsfortentwicklung in-

¹⁷⁸ Vgl. Art. 24 Abs. 1 ParlG.

¹⁷⁹ Siehe Art. 166 Abs. 2 BV, Art. 184 Abs. 2 Satz 2 BV.

¹⁸⁰ Vgl. z. B. BSK BV-*Epiney*, Art. 166, Rz. 12; Onlinekommentar BV-*Protic*, Art. 166, Rz. 9.

¹⁸¹ Vgl. *Bundesrat*, Schweizer Sitz im UNO-Sicherheitsrat, Einbezug des Parlamentes, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 19.3967, Aussenpolitische Kommission SR, 19. August 2019, vom 11. September 2020, 8; *Bundesrat*, Konsultation und Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.4104, Aussenpolitische Kommission SR, 12. November 2018, vom 26. Juni 2019, 14 f.

¹⁸² *Bundesrat*, Konsultation und Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.4104, Aussenpolitische Kommission SR, 12. November 2018, vom 26. Juni 2019, 15.

nerhalb einer internationalen Organisation oder *soft law*). Auch wird kritisiert, dass die Präzisierung der „wesentlichen Vorhaben“ aus Art. 152 Abs. 3 ParlG nur auf Ebene einer Verordnung durch den Bundesrat vorgenommen worden ist – und nicht durch die Legislative im Rahmen der dafür vorgesehenen Oberaufsicht der Bundesversammlung.¹⁸³ Basierend darauf, wurde der Bundesrat im Frühling 2023 damit beauftragt, in Form eines Erlasses sicherzustellen, dass Information und Konsultation der zuständigen Kommissionen in der Aussenpolitik einheitlich und systematisch umgesetzt werden.¹⁸⁴

Im Rahmen des Einsitzes der Schweiz in den UNO-Sicherheitsrat hat sich der Bundesrat selbst dazu verpflichtet, die Bundesversammlung regelmässig mündlich zu informieren, Grundsatzpositionen frühzeitig zuzustellen, die Bundesversammlung zu den Prioritäten zu konsultieren, sowie in „klar definierten, wesentlichen und dringlichen Umständen“, die zuständigen Kommissionen umgehend zu konsultieren.¹⁸⁵

Materiell findet auf die Positionierung der Schweiz innerhalb der Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation Art. 54 BV mit seinen Zielsetzungen und Grundsätzen unverändert Anwendung; ebenso alle weiteren Verfassungsbestimmungen, welche Zielvorgaben in der Aussenpolitik enthalten (z. B. Art. 101 BV). Der Bundesrat muss sich folglich in seiner Beschlussfassung zum jeweiligen Verhandlungsmandat wenigstens an Art. 54 Abs. 2 BV und Art. 101 Abs. 1 BV orientieren. Dabei gilt es unter Umständen abzuwägen, inwiefern sich eine bestimmte Positionierung der Schweiz längerfristig auf die internationale Organisation, auf die Ziele aus Art. 54 BV, sowie auf die Interessenwahrung der Schweiz in den auswärtigen Angelegenheiten auswirkt. Dies in Ergänzung des sowieso bereits häufig vorliegenden Bedarfs der Abwägung zwischen den einzelnen aussenpolitischen Zielvorgaben in der BV. Es liegt auf der Hand, dass eine solche Abwägung nicht immer einfach ist.¹⁸⁶ Umso wichtiger erscheint es, dass die Legislative in den Prozess der Prioritätensetzung miteinbezogen ist.

¹⁸³ Siehe im Detail *Petrig/Sinz*, Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law, Rechtsgutachten, 2021.

¹⁸⁴ Information und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik. Einheitliche und systematische Verwaltungsverfahren, Motion 22.4260, Aussenpolitische Kommission NR, Fabian Molina, Yves Nidegger; Information und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik. Einheitliche und systematische Verwaltungsverfahren, Motion 22.4264, Aussenpolitische Kommission SR, Andrea Caroni. Überwiesen an den Bundesrat am 16. März 2023.

¹⁸⁵ *Bundesrat*, Schweizer Sitz im UNO-Sicherheitsrat, Einbezug des Parlamentes, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 19.3967, Aussenpolitische Kommission SR, 19. August 2019, vom 11. September 2020, 17.

¹⁸⁶ Z. B. im Rahmen von internationalen Sanktionen: Beteiligen sich die Mitglieder einer internationalen Organisation daran, ergreifen sie gemeinsam Position und erschweren sich damit die Zusammenarbeit mit dem sanktionierten Staat; beteiligen sie sich nicht, erschweren sie sich die Zusammenarbeit mit denjenigen Staaten, welche die Sanktionen mittragen. Ein anderes Beispiel betrifft die Lockerung des Patenschutzes im Rahmen der WTO: Eine solche ist mit unsicheren Rechtsfolgen verbunden – insbesondere in der Entwicklung von neuen Medikamenten. Gleichzeitig leiden das Ansehen und die Glaubwürdigkeit der WTO massiv da-

Kommt hinzu, dass die Weiterentwicklung des Rechtsrahmens einer internationalen Organisation typischerweise notwendig ist für den Erhalt der Funktionsfähigkeit der entsprechenden Organisation. Aus der Weiterentwicklung der damit einhergehenden Mitgliedschaft folgen meistens neue völkerrechtliche Verpflichtungen. Diese liegen teilweise ausserhalb des Anwendungsbereichs des fakultativen Staatsvertragsreferendums, insbesondere wenn es sich bei der Weiterentwicklung primär um *soft law* oder unilaterale Deklarationen handelt. Eine zusätzliche Internationalisierung des Rechts in der Schweiz basierend auf der Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation nach Ratifikation des Beitritts ist folglich der Regelfall. Sie birgt insbesondere, wenn die Weiterentwicklung die Ratifikation eines neuen Staatsvertrags verlangt, grundsätzlich die Gefahr eines sog. „Scherbenhaufen-Referendums“. Der Anreiz ist deshalb gross – nicht nur in der Schweiz – die Weiterentwicklung des Rechtsrahmens einer internationalen Organisation ausserhalb des formellen Staatsvertrags (und damit ohne formelle Mitwirkung der Legislative) voranzutreiben.¹⁸⁷

5. Direkte Anwendbarkeit

Für die Gewaltenteilung von besonderem Interesse ist die Frage der direkten Anwendbarkeit von Völkerrecht. Diese wird vom Bundesgericht bejaht, sofern eine völkerrechtliche Norm:¹⁸⁸

„inhaltlich hinreichend bestimmt und klar ist, um im Einzelfall Grundlage eines Entscheids zu bilden; die Norm muss mithin justiziabel sein, die Rechte und Pflichten des Einzelnen zum Inhalt haben, und Adressat der Norm müssen die rechtsanwendenden Behörden sein.“

In Bezug auf menschenrechtliche Garantien im Völkerrecht, anerkennt das Bundesgericht die direkte Anwendbarkeit der EMRK und des UNO-Pakt II. Hingegen ist das Bundesgericht äusserst zurückhaltend in der Bejahung der direkten Anwendbarkeit weiterer menschenrechtlicher Garantien in anderen völkerrechtlichen Verträgen.¹⁸⁹ Allerdings findet bereits über die Anerkennung der direkten Anwendbarkeit der beiden Menschenrechtsabkommen eine weitreichende Internationalisierung des Rechts in der Schweiz statt. So entfalten auch Präzisierungen in den betreffenden Abkommen über die internationale Rechtsprechung direkte Rechtswirkung. Betroffen sind davon institutionell in der

runter, wenn es der WTO nicht gelingt, in Krisensituationen ihren notleidenden Mitgliedern Hilfestellungen anzubieten.

¹⁸⁷ Siehe dazu z.B. die neue US-Aussenhandelsstrategie, welche auf einem Dialog und unilateralen Deklarationen basiert. *Congressional Research Service*, Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (IPEF): <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12373> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

¹⁸⁸ BGE 124 III 90, E. 3a.

¹⁸⁹ Vgl. BGE 120 Ia 1, E. 5; BGE 135 I 161, E. 2.2.; BGE 130 I 113, E. 3.3.

Schweiz insbesondere die Kantone und Gemeinden – sie sind typischerweise verantwortlich für die unmittelbare Durchsetzung der Grund- und Menschenrechte. Über die direkte Anwendbarkeit der beiden Menschenrechtsabkommen findet somit eine über den unmittelbaren Menschenrechtsschutz hinausreichende Internationalisierung des Rechts statt, insofern als nationale menschenrechtsverwandte Regelungsbereiche selbstverständlich den völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz mitberücksichtigen müssen.¹⁹⁰

Die vom Bundesgericht entwickelte Abgrenzung der direkten Anwendbarkeit von völkerrechtlichen Normen führt immer wieder zu Diskussionen. So würden nach Lehrmeinung auch verschiedene andere völkerrechtliche Bestimmungen die Kriterien der direkten Anwendbarkeit erfüllen – diese wird ihnen aber vom Bundesgericht bisher nicht gewährt. Äusserst umstritten sind Fragen der direkten Anwendbarkeit im Rahmen des bilateralen Vertragswerks zwischen der Schweiz und der EU.¹⁹¹ Generell zeigt sich, dass das Bundesgericht – auch entgegen der Lehrmeinung¹⁹² – äusserst zurückhaltend agiert in Bezug auf die Anerkennung der direkten Anwendbarkeit.

Allerdings zeichnet sich ab, dass das Bundesgericht durchaus bereit ist – mit guten Gründen – im Einzelfall eine Praxisänderung in Betracht zu ziehen.¹⁹³ Die Auswirkungen einer allfälligen Praxisänderung sind dabei beträchtlich: die direkte Anwendbarkeit von Völkerrecht verlangt explizit danach, dass die Auslegung anderer – insbesondere internationaler – Gerichte und Streitbeilegungsinstitutionen berücksichtigt wird in der Rechtsanwendung. Für die Behörden und Gerichte in der Schweiz folgt daraus eine andere Herangehensweise an die Rechtsanwendung und Rechtsprechung als in Bezug auf die nationale Umsetzungsgesetzgebung von Völkerrecht.

Insbesondere in den Beziehungen mit der EU sowie teilweise auch im Rahmen von Freihandelsabkommen kann nur über die direkte Anwendbarkeit die umfassende Umsetzung der betreffenden Verpflichtungen erfüllt werden. Die damit verbundene unmittelbare und tiefgreifende Internationalisierung des Rechts in der Schweiz schliesst als Folge auch die Internationalisierung verwandter Regelungsbereiche mit ein.

¹⁹⁰ Dies stellt insbesondere neuen Regelungsbereichen eine Herausforderung dar: weil die EMRK und der UNO-Pakt II z. B. keinen direkten Bezug nehmen auf Mindeststandards im Menschenrechtsschutz im digitalen Raum, müssen diese in der Rechtsetzung antizipiert werden.

¹⁹¹ Für einen Überblick, siehe *Breitenmoser*, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, 2020, 639 (642f.).

¹⁹² Siehe z. B. *Jacot-Guillarmod*, *Le juge national face au droit européen*, 1994, 128ff.; *Wüger*, *Anwendbarkeit und Justiziabilität völkerrechtlicher Normen im schweizerischen Recht*, 2005, 154ff.

¹⁹³ Siehe z. B. BGE 131 II 271, E. 10.3; BGE 143 II 297; BGE 140 II 112, E. 3.2; BGE 142 II 35, E. 3.2. Dazu auch *Mayoraz*, *Staatliche Beihilfen in den Rechtsbeziehungen der Schweiz und der Europäischen Union*, 2018, 167ff.

6. Neutralitätspolitik

Die Wahrung der Neutralität stellt kein aussenpolitisches Ziel nach Art. 54 Abs. 2 BV dar und dennoch prägt sie materiell die Ausrichtung der Aussenpolitik der Schweiz. Neutralität wird in der Bundesverfassung lediglich im Rahmen der Kompetenzen von Bundesversammlung¹⁹⁴ und Bundesrat¹⁹⁵ erwähnt. Epiney geht deshalb davon aus, dass Neutralität ein Mittel ist zur Verwirklichung der in Art. 54 Abs. 2 BV definierten aussenpolitischen Zielsetzungen.¹⁹⁶ Keller weist darauf hin, dass die Neutralität der Schweiz nicht verfassungsmässig als „dauernd“ definiert ist, sondern, dass die Bundesverfassung¹⁹⁷ die Bundesversammlung und den Bundesrat lediglich dazu ermächtigt, Massnahmen zur Wahrung der Neutralität zu treffen.

Ganz allgemein kann Neutralität völkerrechtlich fallweise oder dauerhaft erklärt werden.¹⁹⁸ Obwohl allgemein davon ausgegangen wird, dass sich die Schweiz für dauerhaft neutral erklärt hat, finden sich diesbezüglich weder in der Verfassung noch anderswo entsprechende Rechtsquellen. Dies bedeutet, dass auf der Neutralität der Schweiz basierendes internationalisiertes Recht – abgesehen von der Nichtteilnahme an einem bewaffneten internationalen Konflikt¹⁹⁹ – grundsätzlich ein rein politischer Entscheid ist, und keine völkerrechtliche Verpflichtung dazu besteht.²⁰⁰

Für die Schweiz verbindlich jedoch sind die Resolutionen des UNO-Sicherheitsrates, denn diese sind für alle UNO-Mitgliedstaaten verbindlich. Entsprechend muss die Schweiz Sanktionen des UNO-Sicherheitsrates basierend auf Kapitel VII der UNO-Charta (Art. 41)²⁰¹ mittragen. Nicht *per se* für die Schweiz verpflichtend sind Sanktionen, welche ausserhalb der UNO ergriffen werden, z. B. als Reaktion auf die Bedrohung oder den Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen. Ein Spezialfall besteht, wenn der UNO-Sicherheitsrat keine Resolution beschliessen kann, weil sich diese gegen ein Mitglied des UNO-Sicherheitsrates wenden würde.

Als die EU 1998 Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien ergriff, hat die Schweiz diese mitgetragen und damit erstmals Sanktionen ausserhalb der UNO übernommen. Seither hat die Schweiz die Mehrheit der Sanktionen

¹⁹⁴ Art. 173 BV.

¹⁹⁵ Art. 185 BV.

¹⁹⁶ BSK BV-Epiney, Art. 54, Rz. 32.

¹⁹⁷ Art. 173 Abs. 1 lit. a BV und Art. 185 Abs. 1 BV.

¹⁹⁸ Keller, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., 2015, 55 (64).

¹⁹⁹ Dies schliesst mit ein, dass die Schweiz Konfliktparteien nicht militärisch unterstützen darf, z. B. indem sie Truppen bereitstellt, Kriegsmaterial liefert oder Überflugrechte gewährt. Siehe dazu Peters/Petrig, Völkerrecht, 2020, 230ff.

²⁰⁰ Siehe dazu auch Petrig, Verfassungsblog 4. März 2022.

²⁰¹ Charta der Vereinten Nationen, 26. Juni 1945, für die Schweiz in Kraft getreten am 10. September 2002, SR. 0.120.

der EU vollständig oder teilweise übernommen.²⁰² Das Mittragen von Sanktionsmassnahmen – obwohl unmittelbar mit wirtschaftlichen Kosten verbunden – kann insgesamt im aussenwirtschaftlichen Interesse der Schweiz sein, z.B. um die Verlässlichkeit gegenüber ihren wichtigsten Handelspartnern zu unterstreichen, oder um allfällige Massnahmen gegen die Schweiz zu verhindern. Das Mittragen von Sanktionen kann sich zudem auch aus den Zielsetzungen in Art. 54 Abs. 2 BV ableiten – insbesondere, wenn diese vordergründig der Linderung der Not in der Welt und einem friedlichen Zusammenleben der Völker dienen.²⁰³ Weil Sanktionen aber häufig als Instrument wirtschaftliche Massnahmen umfassen, widersprechen sie gleichzeitig typischerweise den unmittelbaren, rein wirtschaftlichen Interessen der Schweiz (vgl. Art. 101 Abs. 1 BV). Die Abwägung im Einzelfall ist eine politische Frage, welche sich je nach Anwendungsfall unterschiedlich präsentiert.

Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle hat 2017 Kriterien für den Entscheid zur Übernahme bzw. Nichtübernahme von EU-Sanktionen präsentiert. Dabei stehen aussenwirtschaftspolitisch die Fragen nach Rechtssicherheit, dem Vermeiden von Sekundärsanktionen, volkswirtschaftliche Kosten und Wettbewerbsneutralität im Zentrum.²⁰⁴ In der Praxis scheinen allerdings insbesondere die politischen Abwägungen in Bezug auf die sich aus der Neutralität der Schweiz²⁰⁵ ergebenden Rechte und Pflichten entscheidend. Den Entscheid über das Mittragen (oder nicht) von Sanktionen fällt die Exekutive und setzt ihn über den Verordnungsweg um. Abgesehen von der Ämterkonsultation sind keine weiteren Konsultationen (z.B. der Legislative) im Verfahren vorgesehen.²⁰⁶

Wenn sich die Schweiz den EU-Sanktionen nicht anschliesst, bemüht sie sich in der Regel darum, zu verhindern, dass es über die Schweiz zu Umgehungsgeschäften der EU-Sanktionen kommt. Die Durchsetzung der Wirtschaftssanktionen an sich und insbesondere der Massnahmen zur Verhinderung von Umgehungsgeschäften haben sich in der Praxis als komplex und teilweise ungenügend erwiesen.²⁰⁷

Sanktionen basierend auf sicherheitspolitischen Überlegungen – UNO-Sanktionen, aber auch Sanktionen gegen Staaten, welche das humanitäre Völkerrecht

²⁰² Beteiligung des Bundes an Wirtschaftssanktionen, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, BBl 2019 1835.

²⁰³ Allerdings ist die politische Rechtfertigung von Sanktionen gegen andere Staaten, dass die Sanktionen dem Schutz des Friedens und der Zivilbevölkerung dienen würden praktisch umstritten: Sanktionen fallen häufig zu Lasten der Zivilbevölkerung und erreichen selten bis gar nie das Ziel, einen bewaffneten Konflikt zu beenden. Siehe z.B. *Nigmatulina*, LSE Discussion Paper No. 1886 2023.

²⁰⁴ BBl 2019 1844.

²⁰⁵ Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs vom 18. Oktober 1907, SR. 0.515.21.

²⁰⁶ BBl 2019 1845 ff.

²⁰⁷ BBl 2019 1869.

grob missachten – unterscheiden sich wesentlich von Sanktionen gegen Staaten, welche das Wirtschaftsvölkerrecht missachten. UNO-Sanktionen erfüllen *per se* die Voraussetzungen aus Art. XXI GATT (die Sicherheit betreffende Ausnahmen)²⁰⁸. Sanktionen ausserhalb der UNO hingegen, können von der Schweiz nur mitgetragen werden, wenn sie die Voraussetzungen von Art. XXI GATT erfüllen, z. B. indem sie erforderlich sind zum Schutz ihrer Sicherheit in Kriegzeiten oder in einer ernsten internationalen Spannung.²⁰⁹ An Sanktionen der EU gegenüber Drittstaaten basierend auf Verletzungen des Wirtschaftsvölkerrechts kann sich die Schweiz nicht beteiligen, sofern sie nicht Partei im entsprechenden Streitbeilegungsverfahren ist.²¹⁰ Grundsätzlich liegt zumindest politisch jedoch auch in einem solchen Fall ein gewisser Druck auf der Schweiz sicherzustellen, dass die von der EU ergriffenen Sanktionen nicht über die Schweiz umgangen werden können.

Die Passivität der Schweiz im Rahmen der wirtschaftsvölkerrechtlichen Schutz- und Gegenmassnahmen²¹¹ mag zu einem gewissen Grad mit der Neutralitätspolitik der Schweiz in Verbindung stehen.²¹² Zudem ist die Wirkung von entsprechenden Massnahmen im Ausland umstritten,²¹³ sowie schaden sie typischerweise der inländischen Wirtschaft ebenfalls.²¹⁴ Die Neutralitätspolitik wirkt sich demnach in der Schweiz in einer Art und Weise aus, dass sie in der Tendenz die bestehende Internationalisierung des Rechts schützt und sich gegen die teilweise Ausserkraftsetzung von bestehenden internationalen Verpflichtungen stellt.

Verordnungen über Sanktionen stützen sich entweder auf Art. 184 Abs. 3 BV oder direkt auf das Embargogesetz²¹⁵. Der Bundesrat ist somit ermächtigt, sich sowohl nach den im Embargogesetz definierten Voraussetzungen internationalen Sanktionen anzuschliessen²¹⁶, als auch eigenständig Sanktionen zu ergreifen. Dabei verfügt der Bundesrat über einen beachtlichen Spielraum. So kann er weiterhin darauf verzichten, sich internationalen Sanktionen anzuschliessen und es bleibt dem Bundesrat überlassen, wie allfällige Sanktionen konkret umgesetzt werden. Weil typischerweise entsprechende Resolutionen des UNO-Sicherheitsrates vage formuliert sind und sich häufig unbestimmter Rechtsbegriffe bedienen, kommt der konkreten Umsetzung eine entscheidende Bedeutung zu.²¹⁷ Eine Mitwirkung der Bundesversammlung ist gesetzlich nicht vorgese-

²⁰⁸ Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT) vom 30. Oktober 1947, SR 0.632.21.

²⁰⁹ Art. XXI lit. b(iii) GATT.

²¹⁰ Siehe Art. 22.2 DSU.

²¹¹ Siehe dazu *Oesch*, SRIEL 2019, 151.

²¹² Siehe dazu *Diebold/Oesch*, AJP 2008, 1544 (1550).

²¹³ Siehe z. B. *Smeets*, WTO Staff Working Paper Nr. ERSD-2018-03, 2018.

²¹⁴ Siehe *Sieber-Gasser*, SRIEL 2020, 205.

²¹⁵ Embargogesetz (EmbG) vom 22. März 2002, SR 946.231.

²¹⁶ Art. 1 Abs. 1 EmbG.

²¹⁷ Siehe dazu auch *Oesch*, ZSR 2005, 301.

hen. Allenfalls können die sachlich zuständigen Kommissionen nach Art. 151 ParlG verlangen, dass sie konsultiert werden.

Oesch weist noch auf eine weitere Problematik hin im Zusammenhang mit der Internationalisierung des Rechts über die Neutralitätspolitik der Schweiz und über Sanktionen: Letztere entziehen sich nicht nur weitgehend der Kontrolle durch die Legislative, sondern auch der Kontrolle durch die Judikative. Dies liegt unter anderem an den völkerrechtlichen Verfahren im Rahmen des UNO-Sicherheitsrates, sollte aber auch in der Umsetzung auf nationaler Ebene mitberücksichtigt werden.²¹⁸

Wie gross der Spielraum des Bundesrats in der Neutralitätspolitik und in der Sanktionierung von Verletzungen des Völkerrechts ist, zeigt sich ab 2022 im Entscheid über Sanktionen gegen Russland in Reaktion auf den russischen Angriffskrieg in der Ukraine. So hat der Bundesrat zunächst damit gezögert, sich den EU-Sanktionen anzuschliessen und hat bis Sommer 2024 auch nicht alle der von der EU ergriffenen Sanktionen übernommen. Im Zusammenhang mit dem Entscheid über Sanktionen und deren Umsetzung auf Verordnungsebene hat die Geschäftsprüfungskommission des Ständerats einen Bericht erstellt über die Umsetzung der Empfehlungen von 2017 durch den Bundesrat. Der Bericht kommt zu einem gemischten Resultat – so wird unter anderem kritisiert, dass weiterhin nicht deutlich genug erläutert werde, basierend auf welchen Kriterien der Bundesrat entscheide ob und wie Sanktionen umgesetzt werden. Demzufolge steht der Bundesrat politisch unter Druck, seine Entscheidungen im Zusammenhang mit der Neutralitätspolitik und internationalen Sanktionen sachlich zu begründen und die richterliche Überprüfung der Rechtmässigkeit zu verbessern.²¹⁹

III. Internationalisierung über den Regulierungsbedarf („autonomer Nachvollzug“)

In Bezug auf die Internationalisierung des Rechts über den Regulierungsbedarf muss zwischen zwei Arten unterschieden werden. Einerseits findet eine Internationalisierung des Rechts statt im Interesse der *Common Concern of Humankind* – nämlich darüber, dass der Schutz derselben nur im Rahmen internationaler Zusammenarbeit erreicht werden kann. Demzufolge orientiert sich im Regulierungsbereich der *Common Concern of Humankind* die Rechtsetzung gezwungenermassen an den Rechtsentwicklungen im Ausland und stellt Kompatibilität sicher.

²¹⁸ Oesch, SRIEL 2009, 337.

²¹⁹ Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, Nachkontrolle: Beteiligung des Bundes an Wirtschaftssanktionen, Bern, 14. November 2023, 32.

Andererseits kann sich die Internationalisierung des Rechts auch daraus ergeben, dass eine rein nationale Rechtsetzung *per definitionem* das Ziel verfehlt. Dies ist beispielsweise der Fall bei der Regulierung der Digitalisierung (welche *per se* keine nationalen Grenzen kennt) oder bei der Regulierung von globalen Wertschöpfungsketten. Auch der nach Sethe benannte „heteronome Nachvollzug“ dürfte in den Bereich dieser zweiten Art der Internationalisierung des Rechts über den Regulierungsbedarf fallen:²²⁰

„Von dieser freiwilligen Übernahme, die auf einem konsensorientierten Verfahren zur Entwicklung neuer Rechtsregeln beruht, zu unterscheiden ist ein anderer in letzter Zeit vermehrt auftretender Mechanismus, nämlich die Übernahme von Rechtsregeln aufgrund des wirtschaftlichen Drucks eines (besonders wichtigen) Marktteilnehmers [...]“

Somit besteht die zweite Art der Internationalisierung des Rechts hier einerseits daraus, dass das Regulierungsziel gar nicht erreicht werden kann über rein nationale Rechtsetzung – entweder, weil die Regulierungsthematik von internationaler Natur ist, oder weil andere Staaten über eigene Massnahmen verhindern, dass rein nationale Rechtsetzung das Regulierungsziel erreichen kann.

Im Folgenden steht die zweite Art der Internationalisierung des Rechts über den Regulierungsbedarf im Zentrum – in Ergänzung zur bereits behandelten Internationalisierung des Rechts über die *Common Concern of Humankind*.²²¹

Aufgrund des Regulierungsbedarfs verschiebt sich auch hier die Rechtsetzungskompetenz zugunsten des Bundesrats bzw. der Exekutive. Die Bundesversammlung kann zwar dem Bundesrat den Auftrag geben, in einer bestimmten internationalisierten Regulierungsthematik aktiv zu werden, ist aber in der Folge weitestgehend an das entsprechende Verhandlungsergebnis gebunden. Auf der anderen Seite kann der Bundesrat aufgrund seiner Kompetenzen in der Aussenpolitik auch selbständig rechtsetzend tätig werden im Bereich einer internationalisierten Regulierungsthematik. Dies schliesst – wie besprochen – unter Umständen die Mitwirkung der Legislative gar mehr oder weniger aus.²²²

1. Rechtskontext der Internationalisierung über die Globalisierung

Ein Paradox in Bezug auf die Internationalisierung des Rechts in Verbindung mit der Globalisierung zeigt Druey auf:²²³

„Der grosse multinationale Konzern verlangt nicht etwa wegen seiner Multinationalität nach Einheitlichkeit des Rechts, sondern sieht typischerweise eher seine Stärke in der

²²⁰ Sethe, in: Kohte/Absenger (Hrsg.), Menschenrechte und Solidarität im internationalen Diskurs, 2015, 345 (347f.).

²²¹ Siehe vorne unter *Internationalisierung des Rechts*, 93ff.

²²² Die Rechtsgrundlagen des „autonomen Nachvollzugs“ entsprechend den allgemeinen Rechtsetzungsverfahren auf Bundesebene. Siehe vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 136ff.

²²³ Druey, in: Meier-Schatz/Schweizer (Hrsg.), Recht und Internationalisierung, 2000, 229 (237f.).

Ausnützung von lokalen Verschiedenheiten. Einheit fürchtet er als „Nivellierung nach oben“. [...] Vorteile, die ein Land im Wettbewerb der Rechtsordnungen erlangt hat, gibt es ungern preis; Rechtskultur ist ein sensibler Bereich nationaler Identität; nationale Behörden und Institutionen wehren sich gegen Machtverluste, etc.“

Das Paradox ergibt sich hier, dass multinationale Konzerne seither derart mächtig geworden sind, dass nationale Behörden und Institutionen gerade mit Hilfe der Internationalisierung des Rechts die teilweise Kontrolle über die Machenschaften internationaler Konzerne zurückerlangen. Wie hier festgestellt, besteht in Bezug auf die Regulierung international tätiger Unternehmen gegenwärtig keine gleich effektive Alternative zur Internationalisierung des Rechts. Insbesondere in Bezug auf die Schaffung und Durchsetzung von globalen Mindeststandards in den Produktionsmethoden.

Handlungsbedarf erkennt Drolshammer in Bezug auf den Umgang mit der Amerikanisierung des Rechts: Über die Rechtspraxis und die Ausrichtung der Wirtschafts- und Rechtsbeziehungen nach den USA, würde die amerikanische Rechtskultur Eingang in das Recht, die Rechtsausbildung und die Rechtspraxis in der Schweiz finden²²⁴ – eine Tendenz, die ganz allgemein auf Europa und weltweit zutreffen dürfte. Gleichzeitig dürfte sich heute über die Rechtspraxis auch eine Europäisierung der Rechtskultur in der Schweiz feststellen lassen. Denn, dass sich private, internationale Rechtsbeziehungen auf eine bestimmte Rechtsordnung einigen dient dem Interesse der Einfachheit. Es ist naheliegend, dass sich die Parteien dabei an einer der bekannten Rechtsordnungen orientieren.

Dies schränkt unter Umständen die Wirkung von rein schweizerischem, abweichendem Recht ein. Besonders deutlich wird dies jüngst im Zusammenhang mit EU-Recht im Rahmen des *Green Deal*²²⁵: Unternehmen, welche im EU-Binnenmarkt präsent sind, sind zunehmend von den entsprechenden Bestimmungen erfasst, selbst wenn ihr Firmensitz in der Schweiz liegt. Folglich orientieren sich Schweizer Firmen bereits heute primär an den Vorschriften der EU im Bereich der Nachhaltigkeitskriterien.²²⁶ Abweichende Vorschriften der Schweiz erfassen damit gar nicht mehr alle in der Schweiz tätigen Unternehmen und büßen somit an Rechtswirkung und Steuerungskraft ein.²²⁷

Hinzu kommt, dass über wirtschaftliche Abhängigkeiten von Absatzmärkten der *de facto* Regulierungs- und Handlungsspielraum der Schweiz eingeschränkt wird – insbesondere dann, wenn sich der entsprechende Absatzmarkt gegen die schweizerische Rechtslösung stellt (siehe „heteronomer Nachvoll-

²²⁴ Drolshammer, in: Meier-Schatz/Schweizer (Hrsg.), Recht und Internationalisierung, 2000, 367.

²²⁵ Für einen Überblick, siehe z. B. *Fetting*, ESDN Report, Dezember 2020.

²²⁶ Siehe z. B. *Meyer et al.*, Auswirkungen der CSDDD auf Schweizer Unternehmen, Standortattraktivität und Wettbewerb, 2023; *Schmid*, tippinpoint 11. Januar 2024.

²²⁷ *Sieber-Gasser*, in: Dedeyan/Sieber-Gasser (Hrsg.), Greenwashing, 2025, 3.

zug“). Damit gerät auch immer mehr das sog. *Swiss Finish* – die Praxis, im Prozess der Harmonisierung des Rechts zusätzliche Wettbewerbsvorteile herauszuholen²²⁸ – unter Druck: Es wird vom Ausland eben nicht mehr ohne Weiteres akzeptiert, dass sich die Schweiz im Rahmen internationalisierter Rechtsetzung nur so weit beteiligt, als dies der hiesigen Wirtschaft Vorteile verschafft.²²⁹ Aktuelle Entwicklungen, weg vom sog. *Swiss Finish*, sind im Rahmen der Unternehmensbesteuerung zu beobachten²³⁰ oder im Bereich der Unternehmensverantwortung²³¹.

Das sog. *Swiss Finish* wird auch immer kritischer wahrgenommen von der schweizerischen Stimmbevölkerung: Ein wachsender Anteil der schweizerischen Stimmbevölkerung erachtet das Herausnehmen von Wettbewerbsvorteilen im Rahmen internationalisierter Regelungsthematiken nicht mehr als „schlau“, sondern vielmehr aus kurzsichtig und egoistisch.²³² Dies bedeutet, dass auch aus innenpolitischen Gründen vermehrt auf den sog. „Swiss Finish“ verzichtet wird, und somit das betreffende Recht noch weitreichender internationalisiert wird.

Zu weiteren Bereichen des internationalisierten Rechts über den Regulierungsbedarf zählen auch alle nationalen Massnahmen, welche aufgrund der Globalisierung allgemein und der Markttöffnung im Spezifischen nötig werden. Dies umfasst alle sog. „flankierenden Massnahmen“, welche die negativen Effekte der Globalisierung zu verhindern oder mindern suchen.²³³ Massnahmen im Bereich der Raumplanung, im Bereich des Arbeitnehmerschutzes, beim Zu-

²²⁸ Siehe Kunz, LEGES 2012, 265 (271).

²²⁹ Vgl. dazu auch Steiner, in: Widmer (Hrsg.), Datenschutz, 2023, 51 (126).

²³⁰ Die Idee, die Schweiz könne die zusätzlichen Steuern aus der OECD-Minimalsteuer an die Unternehmen auf dem einen oder anderen Weg wieder zurückgeben wurde von der EU bereits vorweg für nicht vereinbar mit dem EU-Wettbewerbsrecht erklärt und wird folglich für schweizerische Unternehmen mit Präsenz im EU-Binnenmarkt nicht aufgehen. Siehe z. B. Verordnung (EU) 2022/2560 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022, über den Binnenmarkt verzerrende drittstaatliche Subventionen, L 330/1.

²³¹ Die Schweiz hat sich in der Umsetzung des Gegenvorschlags zur „Konzernverantwortungsinitiative“ inhaltlich an den EU-Bestimmungen über die Unternehmensverantwortung orientiert, allerdings auf die in der EU geltenden scharfen Bussen bei Missachtung verzichtet. Nun geht die EU in Bezug auf die Unternehmensverantwortung demnächst deutlich über den bestehenden Rechtsrahmen in der Schweiz hinaus und es ist absehbar, dass sich die Schweiz den Entwicklungen in der EU anpassen werden muss – auch im Hinblick auf die Schärfe der Bussen. Vgl. neben der Analyse von Meyer et al., Auswirkungen der CSDDD auf Schweizer Unternehmen, Standortattraktivität und Wettbewerb, 2023, auch Bundesamt für Justiz, Analyse Vorschläge EU-Richtlinien über Sorgfaltspflichten und Berichterstattung zur Nachhaltigkeit und möglicher Anpassungsbedarf im Schweizer Recht, Prüfauftrag des EJPD vom 23. Februar 2022, 25. November 2022. Im Juni 2024 eröffnet der Bundesrat ein Vernehmlassungsverfahren zu strengeren Regeln für die Berichterstattung, siehe Bundesrat, Nachhaltige Unternehmensführung: Bundesrat schlägt strengere Regeln für Berichterstattung vor, Medienmitteilung, 26. Juni 2024.

²³² Vgl. dazu Scholten/Hess, *wirdiewirtschaft.ch* 2024, 22ff.

²³³ Siehe dazu Pauwelyn/Sieber-Gasser, *World Trade Review* 2024, 554.

gang zu den Sozialwerken und im Ausbau der Infrastruktur, etc. Diese Bereiche werden typischerweise nicht der Internationalisierung des Rechts angerechnet, weil sie rein rechtlich gesehen vollumfänglich in der nationalstaatlichen Regelungskompetenz liegen.

Die Trennung allerdings zwischen internationalen Verpflichtungen im Rahmen der Globalisierung und spezifisch zur Markttöffnung von der rein nationalen Verantwortung und Kompetenz, deren negativen Auswirkungen auf Menschen und Umwelt zu beheben, gerät zunehmen unter Kritik. Dies insbesondere deshalb, weil sich eben zeigt, dass der Umgang mit den negativen Auswirkungen der Globalisierung und der Markttöffnung keine rein nationale Angelegenheit ist.²³⁴ Über die neusten Entwicklungen hin zur extraterritorialen Regulierung von Produktionsstandards werden sog. „flankierende Massnahmen“ gar von den Absatzmärkten gefordert.²³⁵ Somit bewegt sich der gesamte Rechtsbereich der „flankierenden Massnahmen“ von der indirekten Internationalisierung über den Regulierungsbedarf hin zur direkten Internationalisierung über die Umsetzung von völkerrechtlichen Verpflichtungen oder den sog. „autonomen Nachvollzug“.

Schliesslich ist festzuhalten, dass sich über die Globalisierung der Wirkungsbereich des einzelnen, individuellen Staats verkleinert hat. Auch haben sich nicht alle Versprechungen verbunden mit der Liberalisierung des globalen Markts und damit dem Rückzug des Staats aus dem internationalen Handel erfüllt. Insbesondere ist deutlich geworden, dass dem Wettbewerb staatliche Grenzen gesetzt werden müssen, um einen schädlichen *race-to-the-bottom* zu verhindern. Entsprechend übernimmt der Staat allgemein wieder mehr Verantwortung im globalen Markt und im Rahmen des internationalen Handels, was den Druck für international koordinierte Wettbewerbsmassnahmen zusätzlich erhöht.

2. Rechtskontext der Internationalisierung über die Digitalisierung

Unter den Begriff der Digitalisierung fällt hier der gesamte Strukturwandel, welcher mit der Erfindung und Verbreitung des Computers, des Internets, der Robotik und seit Neustem der künstlichen Intelligenz einher geht. Dieser Strukturwandel zeichnet sich dadurch aus, dass er sich weitestgehend über staatliche Grenzen hinwegsetzt und von rein nationalen Massnahmen grundsätzlich weder gebremst noch verändert werden kann. Damit steht die Digitalisierung und damit verbunden die Erfindung des Internets in einer Reihe mit der Erfindung des Buchdrucks oder der Dampfmaschine.²³⁶

²³⁴ Siehe insbesondere Meyer, Vanderbilt Law Review 2020, 151; Meyer, World Trade Review 2024, 601.

²³⁵ Siehe dazu Shaffer, World Trade Review 2024, 621.

²³⁶ So auch Weber, in: Molin-Kränzlin/Schneuwly/Stojanovic (Hrsg.), Digitalisierung –

Insbesondere die Erfindung des Buchdrucks zeigt – wenn auch wohl insgesamt doch weniger tiefgreifende – ähnliche Auswirkungen auf die Internationalisierung der Rechts, wie die Erfindung des Internets: So war es wegen der Erfindung des Buchdrucks notwendig geworden, das geistige Eigentum der eigenen Bevölkerung auch im Ausland unter Schutz zu stellen – was einzig über den Abschluss der allerersten multilateralen Abkommen²³⁷ über das geistige Eigentum zu erreichen war.²³⁸

Heute stehen im Regulierungsbedarf wegen der Digitalisierung neben dem Schutz des geistigen Eigentums über die Landesgrenzen hinweg insbesondere auch Fragen des Daten- und Persönlichkeitsschutzes, der nationalen Sicherheit, sowie der Bekämpfung der organisierten Kriminalität im Vordergrund. Daneben entstehen neue wirtschaftliche Tätigkeiten, neue Produkte sowie Dienstleistungen bis hin zu Währungen, welche vollständig digitalisiert und damit nicht mehr an Landesgrenzen gebunden sind. All diese Tätigkeitsfelder, Produkte und Dienstleistungen können nicht oder kaum mehr im nationalstaatlichen Alleingang reguliert werden.

Dies prägt die Art und Weise der Rechtsetzung im Bereich der Digitalisierung nachhaltig und unterscheidet damit Rechtsetzung im Bereich der Digitalisierung von der Rechtsetzung in anderen Rechtsbereichen. So führt insbesondere der grenzüberschreitende Verkehr von Daten über das Internet – primär unter der Kontrolle von privaten Anbietern – nach Kaufmann zu einer prinzipienorientierten, statt regelgebundenen Handlungsweise.²³⁹ Boehme-Nessler geht sogar noch einen Schritt weiter und bezeichnet das Recht als das extreme Gegenteil der Digitalisierung:²⁴⁰

„Die digitale Welt ist unkörperlich oder immateriell. Digitalisierte Inhalte sind potenziell allgegenwärtig oder ubiquitär: Sie können überall geschaffen werden, überallhin bewegt und überall abgerufen werden. Das führt dazu, dass Grenzen – jedenfalls potenziell – keine Rolle mehr spielen, wenn es um digitalisierte Inhalte geht. [...] Recht ist in dieser Hinsicht das extreme Gegenmodell der Digitalisierung: Es ist nicht grenzenlos, sondern grundsätzlich begrenzend und begrenzt.“

Wo das Recht demzufolge über ein wenig oder kaum passendes Instrumentarium zur Regulierung der Digitalisierung verfügt, basiert die Digitalisierung an

Gesellschaft – Recht, 2019, 3 (4); Gasser, in: Meier-Schatz/Schweizer (Hrsg.), *Recht und Internationalisierung*, 2000, 175 (178).

²³⁷ Es sind dies die Pariser Übereinkunft zum Schutz des gewerblichen Eigentums revidiert in Stockholm am 14. Juli 1967, SR 0.232.04 (aktuell gültige Fassung des Vertrags von 1883) und die Berner Übereinkunft zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst revidiert in Paris am 24. Juli 1971, SR 0.231.15 (aktuell gültige Fassung des Vertrags von 1886).

²³⁸ Siehe Cottier/Sieber-Gasser/Wermelinger, in: Elsig/Dür (Hrsg.), *Trade Cooperation*, 2015, 465.

²³⁹ Kaufmann, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, 2020, 936 (966).

²⁴⁰ Boehme-Nessler, in: Frenz (Hrsg.), *Handbuch Industrie 4.0*, 2020, 451 (452).

sich auf technischen Regeln, welche je nach *code* die Möglichkeiten einer Anwendung begrenzen oder erweitern. Über den *code* wäre es grundsätzlich möglich, die Digitalisierung zu regulieren – allerdings erfüllt der *code* bisher nicht die Aufgaben, die ansonsten dem staatlichen Recht zukommen²⁴¹ (z.B. Rücksicht auf das Allgemeinwohl und Schutz von Minderheiten, Ordnung und Konfliktlösung, sowie Vertrauensschutz).²⁴² Entsprechend ist der Staat weiterhin veranlasst, Recht zu erlassen in einem Bereich, welcher allerdings aber gar nicht geeignet erscheint für die Regulierung über klassische, nationalstaatliche Rechtsnormen. Eine eher prinzipienorientierte Regulierung bietet sich hier daher auch angesichts der rasanten Weiterentwicklungen und Veränderungen im Bereich der Digitalisierung an. Dies führt mitunter zu Eigenheiten in der Rechtsetzung im Bereich der Digitalisierung, welche in anderen Rechtsbereichen undenkbar sind – und gleichzeitig eng verknüpft sind mit der globalen Natur der Digitalisierung.

Zum Beispiel liegt der ganz fundamentale Unterhalt der technischen Infrastruktur des Internets in den Händen einer privaten, nicht gewinnorientierten Organisation, der *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN): ICANN entscheidet und kontrolliert, wer sich über welche IP-Adresse mit dem Internet verbinden kann. In der Folge nehmen die Entscheide der ICANN für die schweizerische Rechtsetzung eine zentrale Rolle ein: So unterstellt Art.28 Abs.1 des Fernmeldegesetzes²⁴³ die Internet Domain Namen²⁴⁴ den Vorgaben der ICANN.²⁴⁵

Heute fällt ein Grossteil der Digitalisierung unter das Informationsrecht, welches *per se* transnational ist, ebenso, wie das Internet. Die Besonderheit der Regulierung von Information im Rahmen der Digitalisierung liegt unter anderem darin, dass sich der *code* von informationsbasierten Anwendungen mit der *governance* der entsprechenden Anwendungen überschneidet. In anderen Worten finden sich die Regeln, die informationsbasierte Internetanwendungen überwachen im eigentlichen Produkt, nämlich in der Programmierung desselben. Diese Programmierung wiederum fällt grundsätzlich unter den Schutz des Geschäftsgeheimnisses (und ist somit neben dem Informationsrecht auch vom Recht über geistiges Eigentum erfasst). Die Überprüfung und Durchsetzung von staatlichen Regeln in Bereich des Datenschutzes ist deshalb aus praktischen – rechtlichen – Gründen substanziell erschwert.

²⁴¹ Was vielleicht auch ganz gut ist, denn wie Pistor schreibt, birgt der *code* die Gefahr, dass ein paar wenige Individuen (oder *super-coders*) ganz allein die Regeln für alle erlassen. Siehe Pistor, *The Code of the Capital*, 2019, 184.

²⁴² Boehme-Nessler, in: Frenz (Hrsg.), *Handbuch Industrie 4.0*, 2020, 451 (457 ff.).

²⁴³ Fernmeldegesetz (FMG) vom 30. April 1997, SR 784.10.

²⁴⁴ Die Details finden sich in der Verordnung über Internet-Domains (VID) vom 5. November 2014, SR 784.104.2.

²⁴⁵ Kaufmann, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, 2020, 936 (967).

Manche Autorinnen und Autoren²⁴⁶ sehen deshalb eine Zukunft vor sich, die ganz ohne staatliche Rechtsnormen auskommt und menschliche Interaktion einzig über digitalen *code* regelt. Eine solche Welt wäre potenziell gerechter und effizienter, insofern als allen Menschen dieselben Informationen zur Verfügung stünden und sich auch mächtige Personen oder Institutionen an dieselben Regeln halten müssten, wie alle anderen auch. Aufgrund des bestehenden – internationalisierten – Rechts allerdings, erscheint eine solche Zukunft eher unwahrscheinlich: So hat sich insbesondere der Recht des geistigen Eigentums an die Entwicklungen im Rahmen der Digitalisierung angepasst und stellt damit informationsbasierte Anwendungen, deren Programmierung und potenziell auch – im Rahmen der künstlichen Intelligenz – deren Ergebnisse unter Schutz. Damit halten die bestehenden Machtverhältnisse in der realen Welt auch Einzug in die virtuelle Welt.²⁴⁷

In diesem Prozess wird das Recht im Rahmen der Digitalisierung zwar „denationalisiert“, aber nicht in jedem Fall gleich internationalisiert.²⁴⁸ Wenigstens in den folgenden Einzelfällen, in welchen die Schweiz im Rahmen der Digitalisierung Recht aus dem Ausland übernimmt oder internationale Abkommen abschliesst und umsetzt, ist das entsprechende Recht basierend auf dem vorliegenden Konzept als internationalisiert zu bezeichnen:

- a) weil eine eigene, abweichende Lösung nicht durchsetzbar wäre,
- b) aus Eigeninteresse am unbeschränkten Zugang zur Digitalisierung, oder
- c) aufgrund von äusserem Druck und der wirtschaftlichen und politischen Abhängigkeit vom Zugang zur Digitalisierung.

Damit entstehen auch im Bereich der Digitalisierung Zielkonflikte in der Internationalisierung des Rechts zwischen Wirtschaftsinteressen und anderen Interessen, wie beispielsweise der vollumfänglichen Gewährleistung der politischen Mitsprache und der demokratischen Mitbestimmung.

IV. Zwischenfazit

Aus dem Gesagten lassen sich grundsätzlich drei Problemfelder bzw. Lücken in den betreffenden Rechtsgrundlagen ableiten: 1) Der Wandel im schweizerischen Gewaltengefüge zugunsten der Kompetenzen der Exekutive und der Judikative; 2) Die materielle Ausrichtung der Internationalisierung des Rechts; und 3) Der Umgang mit Rechtsbereichen, welche – zumindest gegenwärtig – der rein nationalen Rechtsetzung *per se* entzogen sind.

²⁴⁶ Pistor nennt sie *social utopists*, siehe Pistor, *The Code of the Capital*, 2019, 184 ff.

²⁴⁷ Pistor, *The Code of the Capital*, 2019, 204.

²⁴⁸ Gasser, in: Meier-Schatz/Schweizer (Hrsg.), *Recht und Internationalisierung*, 2000, 175 (186).

1. Formelle Legitimation der Internationalisierung des Rechts

Der Wandel im schweizerischen Gewaltengefüge führt dazu, dass sich die wesentlichen Rechtsetzungskompetenzen von der Legislative zur Exekutive verschieben. Dies insbesondere deshalb, weil sich immer mehr Rechtsbereiche aufgrund der Globalisierung und der Digitalisierung einer zielführenden Regulierung auf Ebene einzig des Nationalstaats entziehen. Rechtsetzung in diesen Bereichen fällt somit wenigstens teilweise in den Bereich der Aussenpolitik. Weil die Kompetenzen in der Aussenpolitik allerdings nicht an deren heutige Bedeutung für die Rechtsetzung angepasst worden sind, führt die Verschiebung der Rechtsetzungskompetenzen zu einem potenziellen Mangel an demokratischer Legitimation: Der von der Verfassung vorgegebene institutionelle Rahmen – inkl. die damit verbundenen *checks & balances* – entfaltet nicht mehr die vorgesehene Rechtswirkung.²⁴⁹

Die von der Verfassung vorgesehene Oberaufsicht der Bundesversammlung allgemein als oberste Gewalt im Bund (Art. 148 Abs. 1 BV) ist im Rahmen der Internationalisierung des Rechts insofern in Frage gestellt, als dass die Legislative allgemein zu einer Genehmigungsinstanz degradiert – oder gar nicht mehr konsultiert wird.²⁵⁰ Zudem sieht die Bundesverfassung im Rahmen der Aussenpolitik grundsätzlich vor, dass diese gemeinsam von Bundesrat und Bundesversammlung betrieben werde.²⁵¹

„Die Verfassung kennt im auswärtigen Bereich keine starre Kompetenzaufteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat; vielmehr halten parallele, sich überlagernde Zuständigkeiten die beiden Gewalten zum Zusammenwirken an. Es handelt sich somit um ein ‚Verhältnis zu gesamter Hand‘“

Dabei obliegt die operative Führung in der Aussenpolitik dem Bundesrat (Art. 184 BV), während der Bundesversammlung strategische Kompetenzen zustehen, sowie die Aufsicht (Art. 166 BV).²⁵² Es zeigt sich allerdings in der Praxis, dass die Bundesversammlung von der Aufsicht im Rahmen der Internationalisierung des Rechts über den Verordnungsweg, durch *soft law*, als Folge der Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation, sowie durch unilaterale Deklarationen ausgeschlossen ist. Wobei gerade ein Grossteil des internationalisierten Rechts eben genau auf diejenigen Quellen zurückzuführen ist,

²⁴⁹ Dies betrifft selbstverständlich nicht nur die Rolle der Legislative in der Rechtsetzung, sondern auch die Rolle der Kantone und damit verbunden, die Bundesstaatlichkeit: So entzieht sich die Internationalisierung des Rechts typischerweise auch der Ständemehrerfordernis. Der Fokus liegt hier aber bewusst nicht auf dem Föderalismus, sondern auf der Gewaltenteilung auf Bundesebene. Siehe zur Grundproblematik auch *Biaggini*, ZBl 2024, 3 (14).

²⁵⁰ Siehe z. B. BSK BV-*Thurnherr*, Art. 148, Rz. 11; *Tschannen*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., 2021, § 35, Rz. 1323; *Wyss*, ZaöRV 2024, 903.

²⁵¹ BBl 1997 I 1, 392.

²⁵² Siehe auch *Tschannen*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., 2021, § 33, Rz. 1193 ff.

die der Aufsicht und Mitwirkung durch die Bundesversammlung entzogen sind.

Auch stehen der Bundesversammlung keine Mitwirkungsrechte zu im Bereich der exploratorischen Gespräche, welche jedoch in der Praxis häufig schon das Verhandlungsergebnis in weiten Teilen vorwegnehmen – oder wenigstens das Verhandlungsmandat definieren. Dies schwächt die Stellung der Bundesversammlung auch während laufenden, wesentlichen Verhandlungen – insbesondere, wenn mitberücksichtigt wird, dass es *de facto* der Exekutive zusteht, selbst zu entscheiden, ob eine Verhandlung „wesentlich“ ist im Sinne des Gesetzes (Art. 152 ParlG).

Dieselbe Problematik wiederholt sich in Bezug auf die Ratifikation von völkerrechtlichen Verträgen. Auch hier steht es in vielen Fällen *de facto* der Exekutive zu, darüber zu entscheiden, ob ein völkerrechtlicher Vertrag von „beschränkter Tragweite“ ist oder nicht (Art. 7a RVOG): Die durchaus auslegungsbedürftigen, nicht abschliessenden Kriterien eines Vertrags von „beschränkter Tragweite“ lassen es zu, dass der Bundesrat einen völkerrechtlichen Vertrag ganz ohne Mitwirkung der Bundesversammlung ratifiziert – ohne, dass dieser Entscheid angefochten werden könnte. Hinzu kommt, dass auch die Kriterien für die Ratifikation über das fakultative Referendum auslegungsbedürftig sind (siehe Art. 141 Abs. 1 lit. d Ziff. 3 BV) und somit selbst der Entscheid, ob ein völkerrechtlicher Vertrag dem fakultativen Referendum unterstellt ist oder nicht, *de facto* zu wesentlichen Teilen dem politischen Ermessen des Bundesrats überlassen bleibt.

Der gegenwärtige Verfassungs- und Gesetzesrahmen führt zu einer Entmachtung der Legislative zugunsten der Exekutive in der Rechtsetzung und der Judikative in der Rechtsanwendung, weil der Umfang der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz stetig wächst,²⁵³ und aufgrund der Globalisierung und der Digitalisierung – nebst weiteren Gründen – prinzipiell alle Politik- und Rechtsbereiche erfasst hat. Wäre der Umfang des internationalisierten Rechts in der Schweiz auf dem Anteil an internationalisiertem Recht Anfang der 1990er Jahre – als die heute geltende Bundesverfassung geschrieben wurde – stehengeblieben, wäre keine Entmachtung der Legislative zugunsten der Exekutive und der Judikative zu beklagen.

Tschannen hält denn auch mit Blick auf die Rolle der Exekutive (und der Judikative) in der Internationalisierung des Rechts fest:²⁵⁴

„Dem Parlament wird es kaum gelingen, die autonome Gestaltungsmacht früherer Zeiten zurückzugewinnen.“

In der Tat hat sich die Rechtsetzungsrealität derart fundamental gewandelt seit Anfang der 1990er Jahre, dass eine Rückkehr zur ursprünglichen Gestaltungs-

²⁵³ Vgl. dazu vorne unter *Internationalisierung des Rechts in der Schweiz*, 103 ff.

²⁵⁴ Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., 2021, § 35, Rz. 1323.

macht der Legislative mehr aus unpraktisch erscheint: Sie würde mitunter bedingen, dass die Bundesversammlung viel stärker in die operative Führung der Aussenpolitik eingreift – oder den Bundesrat entsprechend zurückbindet. Zielführender erscheint es deshalb, den Wandel im schweizerischen Gewaltengefüge anzuerkennen und die notwendigen Massnahmen zu ergreifen – auf Verfassungsebene und/oder Gesetzesebene –, um das interne Gleichgewicht zwischen den Gewalten in der Rechtsetzung wiederherzustellen und die Konkordanz zu stärken.

2. Materielle Ausrichtung der Internationalisierung des Rechts

Die Bundesverfassung legt nicht nur den institutionellen, verfahrensrechtlichen Rahmen der Aussenpolitik und der Internationalisierung des Rechts fest, sondern schafft über die Ziele der Aussenpolitik grundsätzlich auch inhaltliche Schranken. Allerdings verzichtet die Bundesverfassung auf eine Hierarchie in den verschiedenen Zielsetzungen, was dazu führt, dass die Abwägung zwischen den verschiedenen Zielvorgaben bei einem potenziellen Widerspruch zu einem rein politischen Entscheid im Einzelfall wird. Die Zielvorgaben in der Aussenpolitik finden sich zudem einzig auf Verfassungsebene und werden auf Gesetzesebene nicht weiter konkretisiert. Entsprechend fällt ein allfälliger Abwägungsentscheid im Einzelfall weitestgehend in die Kompetenz der Exekutive.

Dies mag der operativen Führung der Aussenpolitik dienen, trägt allerdings gleichzeitig dazu bei, dass die Rolle der Legislative in der Internationalisierung des Rechts auch materiell schwach ausgestaltet ist. So ist es der Legislative im Einzelfall kaum möglich, in einen allfälligen Abwägungsentscheid der Exekutive einzugreifen – dies zumeist auch bedingt durch den Informationsvorsprung der Bundesverwaltung. Der in der Aussenpolitik zu beobachtende *de facto* Vorrang der Wirtschaftsinteressen gegenüber anderen Interessen wurde denn auch lange Zeit widerspruchlos hingenommen.

Spätestens seit dem direkten Gegenvorschlag der Bundesversammlung zur Volksinitiative „Für Ernährungssicherheit“ 2017 ist der implizite Vorrang der Wirtschaftsinteressen in der Aussenpolitik allerdings unter Druck: Art. 104a lit. d BV konkretisiert die aussenpolitischen Zielsetzungen des Bundes dahingehend, dass grenzüberschreitende Handelsbeziehungen der nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft dienen müssen. Zuvor setzte bereits die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative 2014 ein deutliches Zeichen, dass die schweizerische Stimmbevölkerung mit der Ausrichtung der Aussenpolitik nicht mehr ohne Weiteres einverstanden ist. Seither kamen eine ganze Reihe an weiteren Volksinitiativen zur Abstimmung, welche allesamt die materielle Ausrichtung der Aussenpolitik (mit)betrafen,²⁵⁵ allerdings bisher bis auf eine Ausnahme (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung) scheiterten.

²⁵⁵ Stopp der Überbevölkerung (2014), Durchsetzungsinitiative (2016), Keine Spekulation

Hettich & Pietzonka führen deshalb die Ausarbeitung des direkten Gegenvorschlags zur Volksinitiative „Für Ernährungssicherheit“ auch darauf zurück, dass offensichtlich politisch Handlungsbedarf bestand in Bezug auf die Konkretisierung der Zielsetzungen in der Aussenpolitik.²⁵⁶ Dieser Trend der Infragestellung des impliziten Vorrangs der Wirtschaftsinteressen in der Aussenpolitik – wohl teilweise auch in der Politik ganz allgemein – setzt sich auch 2024 weiter fort: So sind aktuell mehrere Volksinitiativen im Sammelstadium oder hängig, die – sollten sie angenommen werden – zur Konkretisierung der aussenpolitischen Zielsetzungen auf Verfassungsebene beitragen würden.²⁵⁷

Wie nachfolgend besprochen deutet sich ein Wandel an in der materiellen Ausrichtung der Aussenpolitik der Schweiz: Vermehrt wird in der Abwägung der verschiedenen Zielsetzungen darauf geachtet, dass neben den Wirtschaftsinteressen auch anderen Interessen gedient ist. Dies zeigt sich besonders deutlich in der Aussenwirtschaftspolitik: Neu engagiert sich die Schweiz z.B. pro-aktiv für neue völkerrechtliche Vereinbarungen, welche Wirtschaftsinteressen mit Klimaschutz verbinden.²⁵⁸ Dieser Wandel steht sicherlich in Zusammenhang mit dem neuen Art. 104a lit. d BV, ist aber gleichzeitig auch Ausdruck davon, dass die Bundesverfassung der Exekutive einen erstaunlich grossen Spielraum zugesteht in der materiellen Ausrichtung der Aussenpolitik; ein Spielraum, welcher sowohl einen Vorrang der Wirtschaftsinteressen gegenüber anderen Interessen erlaubt wie auch – grundsätzlich basierend auf derselben Ausgangslage – eine Aufhebung ebendieses Vorrangs.

Dieser ausserordentlich grosszügige materielle Spielraum trägt zu einer inkohärenten und schwer vorhersehbaren Aussenpolitik bei: Während sich der Bundesrat z.B. in Themen, die in der Öffentlichkeit stehen in seinem Abwägungsentscheid zwischen den verschiedenen aussenpolitischen Zielvorgaben sehr wohl an der öffentlichen Meinung orientiert,²⁵⁹ tut er dies in anderen Bereichen nur beschränkt und ist rechtlich auch nicht dazu angehalten. Damit wird die Ausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik zum politischen Spielball

mit Nahrungsmitteln (2016), Grüne Wirtschaft (2016), Fair-Food Initiative (2018), Für Ernährungssouveränität (2018), Hornkuhinitiative (2018), Selbstbestimmungsinitiative (2018), Begrenzungsinitiative (2020), Konzernverantwortungsinitiative (2020), Für sauberes Trinkwasser, gesunde Nahrung (2021), Für eine Schweiz ohne Pestizide (2021), Ja zum Tier- und Menschenversuchsverbot (2022), Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung (2022), sowie Massentierhaltungsinitiative (2022). Siehe auch Annex 1.

²⁵⁶ SGK BV-Hettich/Pietzonka, Art. 104a, 4. Aufl., Rz. 3.

²⁵⁷ Im Sammelstadium Stand Frühling 2024: Souveränitätsinitiative, Nachhaltigkeitsinitiative, Ernährungsinitiative, Neugestaltung des Wirtschaftssystems zu einer gemeinschaftlichen Kontingentwirtschaft, Neutralitätsinitiative. In Auszählung: Pelz-Initiative, Stopfleber-Initiative. Bei der Bundesversammlung hängig: Umweltverantwortungsinitiative.

²⁵⁸ Siehe ACCTS oder Präferenzen für nachhaltiges Palmöl in EFTA–Indonesien.

²⁵⁹ So wie erwähnt in der Aussenwirtschaftspolitik, aber auch in der Neutralitätspolitik, der Europapolitik oder der Sicherheitspolitik und nicht zuletzt auch selbstverständlich in allen Bereichen, welche potenziell vom fakultativen Referendum erfasst sind.

insbesondere der referendumsfähigen Verbände, sowie der jeweiligen personellen Besetzung des Bundesrats. Dem wollte grundsätzlich die Bundesverfassung mit den darin geschaffenen materiellen Schranken entgegenwirken – *de facto* ist der damit verbundene politische Spielraum in Verbindung mit der fehlenden oder stark beschränkten Aufsicht durch die Legislative allerdings zu gross, als dass die Bundesverfassung damit das erwünschte, minimale Mass an Kohärenz und strategischer Ausrichtung gewährleisten könnte.

Dies zeigt sich besonders deutlich in der schweizerischen Europapolitik: Mangels präziser materieller Vorgaben ist es dem Bundesrat weitestgehend freigestellt ob und in welcher Form er im Interesse der Gesamtschweiz Beziehungen mit der EU pflegt. Weder untersteht der Bundesrat verfassungsrechtlich einer Gewährleistungspflicht in der von ihm verantworteten operativen Führung der Aussenpolitik, noch gelingt es bisher der Legislative über die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente²⁶⁰ wesentlich auf die Ausrichtung der Europapolitik der Schweiz Einfluss zu nehmen. Insbesondere die Tatsache, dass sich bisher die Bundesverfassung über die Rolle der Schweiz in Europa ausschweigt, trägt dazu bei, dass die Europapolitik zum politischen Spielball der Parteien und Verbände verkommen konnte und damit seit Jahren *de facto* blockiert bleibt.

Weil der Bundesrat in der Aussenpolitik keiner Gewährleistungspflicht unterstellt ist, kommt den materiellen Schranken in der Bundesverfassung eine besondere Bedeutung zu: Die Zielvorgaben in der Bundesverfassung definieren grundsätzlich den Auftrag an den Bundesrat in der operativen Führung der Aussenpolitik. Sie stellen damit im Prinzip sicher, dass sich der politische Abwägungsentscheid im Einzelfall in einem überschaubaren Rahmen bewegt und verhindern idealerweise, dass die Aussenpolitik aufgrund von personellen Zusammensetzungen im Bundesrat und/oder aufgrund von Partei- und Verbandspolitik blockiert wird.

Diese Funktion erfüllen die heutigen materiellen Schranken der Aussenpolitik in der Bundesverfassung nur bedingt. Staatstheoretisch problematisch ist auch dies nur, weil einerseits der Umfang an internationalisiertem Recht heute ungleich grösser ist als noch Anfang der 1990er Jahre, und damit auch die Rechtswirkung der allzu vagen materiellen Schranken in der Aussenpolitik stärker ins Gewicht fällt. Andererseits ist Aussenpolitik allgemein von zunehmender Bedeutung für die Interessenwahrung der Schweiz, was nahelegen würde, dass – ähnlich wie in anderen Politikbereichen²⁶¹ – die Bundesverfassung die Aufgaben und Kompetenzen der Exekutive präziser umreissen würde, als sie dies aktuell tut.

²⁶⁰ Siehe dazu Wyss, ZaöRV 2024, 903 (910 f.); Cottier, Jusletter 28. Juni 2021.

²⁶¹ Vgl. z. B. die materiellen Zielsetzungen der Bundesverfassung in der Sozialpolitik, der Umweltpolitik oder der Bildungspolitik. Siehe auch Epiney/Kern, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2020, 2151 (2167 ff.).

Um das Risiko einer politischen Blockade in der Aussenpolitik zu reduzieren und die aussenpolitische Handlungsfähigkeit der Schweiz zu schützen erscheint es demnach angezeigt, die materiellen Schranken zu präzisieren. Dies bedingt einerseits die Klärung der Normenhierarchie innerhalb der bestehenden von der Bundesverfassung erfassten Zielsetzungen und Interessen in der Aussenpolitik. Andererseits ignoriert bisher die Bundesverfassung weitestgehend, dass die Schweiz nicht nur Interessen hat, die es in der Aussenpolitik zu wahren gilt, sondern auch eine Verantwortung trägt als Mitglied der globalen Gemeinschaft. Mit Blick auf die laufenden gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Diskussionen erscheint, wie nachfolgend im Detail dargelegt, insbesondere die Klärung der Rolle der Schweiz als Mitglied der globalen Gemeinschaft von zentraler Bedeutung für die künftige Kohärenz und Handlungsfähigkeit der Schweiz in der Aussenpolitik und damit einhergehend in der Internationalisierung des Rechts.

3. Umgang mit „internationalisierten“ Rechtsbereichen

Die Besonderheiten der Rechtsetzung, wenn das Regulierungsziel grundsätzlich nur über internationale Kooperation und/oder Koordination erreicht werden kann, sind bisher in den schweizerischen Rechtsetzungsverfahren noch nicht explizit berücksichtigt. Auch in dieser Hinsicht stösst der heutige institutionelle Rahmen der Internationalisierung des Rechts an seine Grenzen: Es fehlen Vorgaben zur inhaltlichen Ausrichtung der internationalen Kooperation und/oder Koordination in internationalisierten Regelungsbereichen.

Gerade wenn es darum geht, eine international kompatible Umsetzung eines Regulierungsziels zu gewährleisten, verfügt die Bundesverwaltung naturgemäss über einen substanziellen Informationsvorsprung gegenüber der Bundesversammlung. Damit unterscheidet sich die Regelungskomplexität von der rein nationalen, nicht internationalisierten Rechtsetzung. Es kann daher nicht ohne Weiteres vorausgesetzt werden, dass die Mitglieder der zuständigen Kommissionen der Legislative über hinreichend Expertise verfügen, um im Einzelfall abschätzen zu können, was die zu erwartenden nationalen, wie auch die internationalen Auswirkungen einer spezifischen Rechtslösung sind. Damit ist die grundsätzlich institutionell vorgesehene Kontrolle durch die Legislative faktisch eingeschränkt.

Diese Kontrolle ist auch in Bezug auf ein allfälliges Referendum eingeschränkt: Typisch für die Rechtsetzung in einem internationalisierten Politikbereich sind nämlich die sog. „Scherbenhaufen“-Referenden. Solche Referenden gilt es grundsätzlich nach Möglichkeit zu vermeiden – im Interesse sowohl der Rechtssicherheit als auch zum Schutz der direkt-demokratischen Mitsprache. Letztere kann zurecht in Frage gestellt werden, wenn mit einer Ablehnung der betreffenden Vorlage (mutmasslich) massive Nachteile für Wirtschaft und Gesellschaft verbunden wären. In einem solchen Fall liegt der Eindruck nah, dass

es sich bei dem betreffenden Referendum schlicht um eine Formalität und nicht eigentlich um eine Volksbefragung handelt. „Scherbenhaufen“-Referenden sind insbesondere bei knappen Mehrheiten in Bezug auf die eigentliche Vorlage problematisch: Bei einer knappen Annahme der Vorlage ist es gut möglich, dass eigentlich eine klare Mehrheit der Stimmbeteiligten die Vorlage an sich ablehnen würden, aber eine Minderheit davon die Vorlage dennoch – *contre coeur* – angenommen hat, aus Angst vor den Folgen einer Ablehnung (oder weil sie davon ausgeht, dass eine Ablehnung sowieso nicht akzeptiert würde). Idealerweise kommt es im Rahmen einer internationalisierten Rechtsvorlage folglich gar nicht erst zu einem Referendum – und falls doch, wäre wünschenswert, dass grundsätzlich eine klare Mehrheit hinter der Vorlage steht, unabhängig von allfälligen Folgen einer Ablehnung.

Angesichts der Häufung sog. „Scherbenhaufen“-Referenden in den letzten Jahren²⁶² gelingt es offensichtlich nicht immer, die Mitwirkung der Legislative im Bereich internationalisierter Rechtsetzung ausreichend zu gewährleisten. Dies wird besonders deutlich im Rahmen von internationalisierten Vorlagen, welche den Menschenrechtsschutz betreffen, aber auch im Rahmen von Vorlagen über Marktöffnung.²⁶³

Indirekt wirken sich präzise Vorgaben zur Pflicht und inhaltlichen Ausrichtung der internationalen Kooperation und/oder Koordination auf Verfassungs- oder Gesetzesebene auch auf die Gewährleistung einer angemessenen Mitwirkung der Legislative im Bereich internationalisierter Rechtsetzung aus. Dies, indem sich die Legislative über den Erlass von materiellen Schranken an der Ausrichtung der damit verbundenen Aussenpolitik beteiligt.

Gleichzeitig dienen sämtliche Instrumente, welche die Mitwirkung der Legislative in der internationalisierten Rechtsetzung fördern (Vernehmlassungsverfahren, pro-aktive Information, Transparenz vor und während Verhandlungen – z.B. über die Offenlegung der groben Züge des Verhandlungsmandats, Sensibilisierung für die Komplexität internationalisierter Regelungsbereiche, etc.), der Vermeidung von „Scherbenhaufen“-Referenden.²⁶⁴ Entsprechend ist allenfalls zu prüfen, ob für die Rechtsetzung im Rahmen internationalisierter Regelungsbereiche spezielle Verfahren Anwendung finden sollten.

²⁶² Siehe vorne unter *Internationalisierung des Rechts in der Schweiz*, 103 ff.

²⁶³ Wobei insbesondere die Referenden mit knappen Mehrheiten zur mit den „Scherbenhaufen“-Referenden verbundenen Wahrnehmung der Aushöhlung der demokratischen Mitspracherechte beitragen dürften.

²⁶⁴ Siehe auch *Oesch*, ZBl 2023, 229.

E. Internationalisierung des öffentlichen Wirtschaftsrechts

Das öffentliche Wirtschaftsrecht ist vom Wandel im schweizerischen Gewaltengefüge, von den fehlenden materiellen Schranken in der Aussenpolitik, sowie von der Internationalisierung des Rechts über internationalisierte Regelungsbereiche ganz besonders betroffen. Dies ergibt sich nur schon allein daraus, dass sich die Globalisierung und die Digitalisierung primär auf die Struktur der Wirtschaft auswirken.¹

Die massive Internationalisierung im Bereich des öffentlichen Wirtschaftsrechts seit Anfang der 1990er Jahre – während gleichzeitig dieser Entwicklung auf Ebene der Rechtsetzungsverfahren wenig Beachtung geschenkt wurde –, lässt sich empirisch nachweisen.² Ebenfalls empirisch nachweisen lässt sich die zunehmende politische Polarisierung im Bereich der Rechtsetzung im öffentlichen Wirtschaftsrecht: Im Wandel hin zu einem nachhaltigeren Wirtschaftssystem sind die Mehrheiten äusserst knapp, was zu einer Häufung von sog. „Scherbenhaufen“-Referenden führt.

Im Gegenzug zu „Scherbenhaufen“-Referenden im Bereich des allg. Völkerrechts (insb. im Menschenrechtsschutz), wird das Referendum im Bereich des öffentlichen Wirtschaftsrechts zwar deutlich weniger häufig ergriffen.³ Wenn das Referendum allerdings ergriffen wird, fallen die Mehrheiten teilweise äusserst knapp aus,⁴ was darauf hindeutet, dass der gesellschaftliche Konsens fehlt in Bezug auf den Wandel des Wirtschaftssystems, sowie in Bezug auf die Verantwortung der Schweiz als Mitglied der globalen Gemeinschaft. Darauf deuten auch die verschiedenen Volksinitiativen hin,⁵ welche einen Wandel im Wirt-

¹ Die weitreichenden Konsequenzen für die Rechtsetzung der andauernden und fortschreitenden Internationalisierung – oder Globalisierung – des Wirtschaftsrechts seit dem 2. Weltkrieg wurde schon von rund 20 Jahren thematisiert, siehe *Cottier*, ZBJV 1997, 217; *Ebke*, FS für Jean Nicolas Druey, 2002, 99; *Kunz*, ZVglRWiss 2009, 31. Siehe auch vorne unter *Internationalisierung des Rechts*, 93 ff.

² Siehe vorne unter *Internationalisierung des Rechts in der Schweiz*, 103 ff.

³ Siehe vorne unter *Internationalisierung des Rechts in der Schweiz*, 116 ff.

⁴ So z.B. im Referendum über das Freihandelsabkommen mit Indonesien 2021 (51.65 % Ja-Stimmen); im Referendum über die Einführung des biometrischen Passes 2009 (50.15 % Ja-Stimmen); im Referendum über die Unternehmenssteuerreform II 2008 (50.53 % Ja-Stimmen). Knapp abgelehnt wurden z.B. das Verrechnungssteuergesetz 2022 (47.99 % Ja-Stimmen); das CO₂-Gesetz 2021 (48.41 % Ja-Stimmen); und allen voran natürlich der EWR-Beitritt 1992 (49.66 % Ja-Stimmen).

⁵ Knapp abgelehnt wurden z.B. die Konzernverantwortungsinitiative 2020 (50.73 %

schaftssystem zum Gegenstand haben – im Interesse entweder einer globalen Allgemeinheit und künftigen Generationen oder demgegenüber allein der schweizerischen Wirtschaft und Gesellschaft. Beide Pole dürften in der Schweiz je auf gut 40 % Zustimmung in der Gesellschaft zählen können, sowie referendums- und initiativfähig sein – was einen gesellschaftlichen Konsens potenziell in weite Ferne rückt und das Risiko einer politischen Blockade birgt. Eine politische Polarisierung ist grundsätzlich im spezifisch schweizerischen Kontext ein Hinweis darauf, dass die Konkordanz nicht vollumfänglich gewährleistet ist.

Vorliegend von besonderem Interesse ist der Grad an und die Funktionsweise der Internationalisierung des öffentlichen Wirtschaftsrechts. Dies einerseits aufgrund des direkten Zusammenhangs zwischen der Internationalisierung des öffentlichen Wirtschaftsrechts und der Globalisierung, sowie Digitalisierung. Andererseits aber vor allem auch wegen dem Bedarf an Rechtsfortentwicklung im Interesse der Bewahrung der Lebensgrundlagen künftiger Generationen, welche auch einen Wandel im bestehenden Wirtschaftssystem bedingt. Dieser Wandel ist aus rechtlicher Perspektive einerseits erschwert durch die substantielle Einbettung der nationalen Wirtschaft in den globalen Markt und damit verbunden die potenziellen wirtschaftlichen Kosten eines einseitigen Systemwandels.

Andererseits fehlt materiell die Verfassungsgrundlage für einen entsprechenden Systemwandel: Gegenwärtig klärt die Bundesverfassung explizit nicht, unter welchen Umständen in der Abwägung zwischen den Zielvorgaben zugunsten der Nachhaltigkeit und auf Kosten der Interessen schweizerischen Wirtschaft im Ausland entschieden werden muss. Das Element der Rolle und Verantwortung der Schweiz als Mitglied der internationalen Gemeinschaft findet (noch) keine Entsprechung in der Bundesverfassung.

Ja-Stimmen, aber keine Mehrheit der Stände); die Hornkuh-Initiative 2018 (45.27 % Ja-Stimmen); und Keine Spekulation mit Nahrungsmitteln 2016 (40.07 %). Für eine Volksinitiative erzielten einen Achtungserfolg Massentierhaltungsinitiative 2022 (37.13 % Ja-Stimmen); Pestizidinitiative 2021 (39.44 % Ja-Stimmen); Trinkwasserinitiative 2021 (39.31 % Ja-Stimmen); Kriegsgeschäfte-Initiative 2020 (42.55 % Ja-Stimmen); Begrenzungsinitiative (38.29 % Ja-Stimmen); Fair-Food-Initiative 2018 (38.70 % Ja-Stimmen); Grüne Wirtschaft (36.43 % Ja-Stimmen). Äusserst knapp angenommen wurde die Initiative gegen Masseneinwanderung 2014 (50.33 % Ja-Stimmen). Hängig sind Stand Februar 2024 unter anderen folgende Volksinitiativen im Bereich des öffentlichen Wirtschaftsrechts: Blackout stoppen, Klimafonds-Initiative, Neugestaltung des Wirtschaftssystems, Ernährungsinitiative, Nachhaltigkeitsinitiative – alle im Sammelstadium; Initiative für eine Zukunft, Pelz-Initiative, Stopfleber-Initiative – alle in Auszählung; Umweltverantwortungsinitiative – hängig beim Parlament.

I. Die Rolle der Aussenwirtschaftspolitik in der Internationalisierung des öffentlichen Wirtschaftsrechts

Die ursprüngliche Quelle der Internationalisierung des öffentlichen Wirtschaftsrechts ist im Wirtschaftsvölkerrecht zu suchen. Dieses hat sich in den vergangenen knapp 100 Jahren substanziell entwickelt und vertieft. Diese Weiterentwicklung wird in der BV allerdings nur in sehr bescheidenem Umfang berücksichtigt.⁶ Dies mag aus heutiger Perspektive durchaus als Versehen erachtet werden: Die insbesondere in der Wirtschaftsverfassung weit fortgeschrittene Internationalisierung des Rechts hat in den vergangenen gut 20 Jahren dazu geführt, dass sich die wesentlichen Regelungen auf die regionale oder globale Ebene verschoben haben. Rein binnengerichtete, innerstaatliche Bestimmungen haben damit deutlich an Zahl und an Bedeutung verloren.⁷

Dieser Entwicklung wird der gegenwärtige Rechtsrahmen der Internationalisierung über das Wirtschaftsvölkerrecht nicht gerecht, was insbesondere zu Spannungen mit dem Demokratieprinzip führt, denn die Aussenwirtschaftspolitik wirkt sich teilweise direkt auf das innerstaatliche Recht aus, bzw. schränkt den innerstaatlichen Regelungsspielraum wesentlich ein. Die Nichterfassung der Rechtsentwicklungen der letzten 20 Jahre im Wirtschaftsrecht schadet zudem der Kohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik insgesamt, aber auch der Interessenwahrung in der Aussenwirtschaftspolitik im Speziellen.⁸

Dass die Aussenwirtschaftspolitik der direktdemokratischen Mitsprache entzogen ist, hat grundsätzlich Tradition. So war die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz in beiden Weltkriegen sowie in den Zwischen- und Nachkriegsjahren geprägt von einem starken staatlichen Interventionismus und dem sog. „Vollmachtenregime“ des Bundesrats (Gesetzgebung allein durch den Bundesrat, ermöglicht dank ekstrakonstitueller Staatsnotrecht). Die weitreichenden Kompetenzen des Bundesrats wurden insbesondere im Hinblick auf die Versorgungssicherheit als gerechtfertigt erachtet. Mit der Revision der Wirtschaftsartikel 1947 und der Abkehr vom Vollmachtenregime 1952 wurde die Aussenwirtschaftspolitik des Bundes schliesslich wieder der Mitsprache durch die Legislative zugeführt.⁹ Allerdings hatten sich bis dahin die vom Bundesrat etablierten Grundprinzipien in der Aussenwirtschaftspolitik bereits nachhaltig politisch gefestigt und wurden in der Folge denn auch bis zum EWR-Nein 1992 kaum in Frage gestellt.

⁶ Cottier/Hertig Randall, in: Zimmerli (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung, 2000, 1 (6).

⁷ Cottier/Hertig Randall, in: Zimmerli (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung, 2000, 1 (7); Kunz, recht 2012, 37. Vgl. auch Blatter, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2020, 445.

⁸ Cottier, SRIEL 2019, 203.

⁹ Siehe z.B. Kley, Historisches Lexikon der Schweiz HLS, 2020.

Nach dem 2. Weltkrieg war das Bewusstsein für die Rolle der wirtschaftlichen Integration in der Friedenswahrung in Europa besonders ausgeprägt. Um künftige Kriege in Europa nach Möglichkeit zu verhindern, wurden insbesondere Massnahmen ergriffen zur Wirtschaftsintegration in Europa. An diesen Bestrebungen beteiligte sich die Schweiz zunächst nicht, denn es galt die vorherrschende Ansicht, dass ein Beitritt zu den Nachkriegsinstitutionen nicht vereinbar wäre mit den damaligen Leitprinzipien der schweizerischen Aussenpolitik (Souveränität, Unabhängigkeit und Neutralität). Es bestand zudem zunächst auch kein wirtschaftlicher Bedarf, sich den Bemühungen der europäischen Nachbarstaaten anzuschliessen wegen der starken Nachfrage nach Gütern aus der Schweiz im Rahmen des europäischen Wiederaufbaus.¹⁰

Basierend auf diesen Leitprinzipien suchte die Schweiz nach Alternativen zu den fortschreitenden Integrationsbemühungen sowohl in Europa als auch weltweit. Innerhalb Europas setzte sie sich deshalb für eine weniger tiefgreifende Alternative zur EWG ein, für die europäische Freihandelszone, welche später zur Gründung der EFTA führte. Diese erlaubte es der Schweiz, Freihandel zu betreiben und trotzdem ihren Agrarprotektionismus beizubehalten und versties nicht gegen das damalige Verständnis von Souveränität. In ähnlicher Weise trat die Schweiz dem GATT 1947-Abkommen erst 1966 bei, als sie die Zusage erhielt, dass die Währungspolitik der Schweiz unabhängig bleiben würde und auch der Agrarprotektionismus beibehalten werden könne.¹¹

Daneben vertieften sich jedoch die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen der EWG-Staaten weiter, was nach und nach dazu führte, dass der Schweiz ein wirtschaftliches Abseitsstehen drohte. Es gelang erst im Hinblick auf den Beitritt der EFTA-Mitglieder Dänemark, Irland und Grossbritannien zur EWG 1973, ein Freihandelsabkommen mit der EWG auszuhandeln, welches die Annäherung der Schweiz an die EWG sicherte und damit ein wirtschaftliches Abseitsstehen verhinderte. Dieses Freihandelsabkommen – weitestgehend beschränkt auf die gegenseitige Aufhebung von Importzöllen auf den Güterhandel – legte den Grundstein für eine Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz, welche pragmatisch auf den Marktzugang fokussiert, supranationale Elemente vermeidet und den Agrarprotektionismus unberührt lässt.¹²

Im internationalen Vergleich früh begann die Schweiz (bzw. die EFTA) damit gezielt internationale Freihandelsabkommen zu verhandeln mit den für die schweizerische Wirtschaft wichtigen Absatzmärkten. Mit Ausnahmen der neueren Freihandelsabkommen sind die Freihandelsabkommen der Schweiz typi-

¹⁰ *Sieber-Gasser*, in: Bernauer/Gentinetta/Kuntz (Hrsg.), *Eine Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert*, 2021, 125 (132 ff.).

¹¹ *Sieber-Gasser*, in: Bernauer/Gentinetta/Kuntz (Hrsg.), *Eine Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert*, 2021, 125 (133).

¹² *Sieber-Gasser*, in: Bernauer/Gentinetta/Kuntz (Hrsg.), *Eine Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert*, 2021, 125 (133).

scherweise beschränkt auf die rechtliche Absicherung des Marktzugangs für den Güterhandel und ab Anfang 2000 in beschränktem Umfang auch des Marktzugangs für den Dienstleistungshandel. Liberalisierung im Rahmen von landwirtschaftlichen Produkten ist punktuell umfasst, insbesondere wenn die entsprechende Marktöffnung dem schweizerischen Landwirtschaftssektor dient.¹³ Damit schaffen die vergleichsweise flachen Freihandelsabkommen der Schweiz bis gut 2014 einzig zwischenstaatliche Verpflichtungen und wirken sich kaum auf den innerstaatlichen Regulierungsspielraum aus.¹⁴

1. Umgang mit Zielkonflikten in der Aussenwirtschaftspolitik

Erstmals grossflächig kontrovers diskutiert wurden Zielkonflikte in der aussenwirtschaftspolitischen Interessenwahrung im Kontext der bilateralen Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit China: Das Abkommen wird kritisiert dafür, den aussenpolitischen Zielen der Achtung der Menschenrechte und der Förderung der Demokratie aus Art. 54 Abs. 2 BV zu wenig Beachtung zu schenken.¹⁵ Der Bundesrat äussert sich in der Botschaft wie folgt:¹⁶

„Auch wenn der Begriff *Menschenrechte* im vorliegenden Freihandelsabkommen nicht explizit erwähnt wird, verweist die Präambel auf das 2007 zwischen der Schweiz und China abgeschlossene Verständigungsprotokoll der Förderung des Dialogs und der Zusammenarbeit, welches unter anderem der 1990 aufgenommene bilaterale Menschenrechtsdialog Schweiz-China bestätigt.“

In seiner Antwort auf die Motion 21.3966 Fischer/Walder, bekräftigt der Bundesrat, dass in den Beziehungen Schweiz-China bereits die nötigen materiellen Elemente enthalten seien, um mit China einen *Dialog* über die Problematik der Einhaltung der Arbeitsstandards und der Menschenrechte im Zusammenhang mit dem Handel zu führen.¹⁷ Damit hält der Bundesrat in der Abwägung der Interessenkonflikte in den Beziehungen Schweiz-China daran fest, dass Freihandelsabkommen primär der aussenwirtschaftspolitischen Interessenwahrung dienen und potentielle Konflikte mit den weiteren aussenpolitischen Zielen nicht explizit regeln müssen, sofern die allgemeinen aussenpolitischen Ziele über andere aussenpolitische Instrumente gefördert werden können.

¹³ Dies ist z. B. dann der Fall, wenn die in einem Freihandelsabkommen vereinbarte Zollreduktion die Kosten für Futtermittel in der Schweiz reduziert.

¹⁴ Sieber-Gasser, Jusletter 9. November 2015, 19.

¹⁵ Siehe z. B. Motion 21.3966, Roland Fischer und Nicolas Walder, 25. Juni 2021: Der Bundesrat wird beauftragt, mit der chinesischen Regierung die Aufnahme eines Kapitels zur Einhaltung der internationalen Standards im Bereich Menschen- und Arbeitsrechte in das von China und der Schweiz unterzeichnete Freihandelsabkommen auszuhandeln.

¹⁶ Botschaft zur Genehmigung des Freihandelsabkommens zwischen der Schweiz und China, 4. September 2013, BBl 2013 8165, 8180.

¹⁷ Stellungnahme des Bundesrates, 1. September 2021, Motion 21.3966, Roland Fischer und Nicolas Walder.

Im internationalen Vergleich spät begann die Schweiz (bzw. die EFTA) in ihren Freihandelsabkommen auch handelsverwandte Aspekte zu berücksichtigen. Mit der verbindlichen Regulierung von handelsverwandten Aspekten wie dem Schutz der Menschenrechte oder des Klimas sind die neueren Freihandelsabkommen der Schweiz nicht mehr beschränkt auf rein zwischenstaatliche Verpflichtungen: Die Berücksichtigung der Auswirkungen des Handels auf Standards in der Produktion von Gütern und damit auf den Umweltschutz, den Arbeitnehmerschutz und den Klimaschutz führt dazu, dass Freihandelsabkommen zunehmend in den nationalen Regulierungsspielraum eingreifen und damit die rein zwischenstaatliche Ebene des Marktzugangs bei Grenzüberschreitung verlassen.

Diese Veränderung in der Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz kommt nicht von ungefähr: So hatten die EU aber auch die USA schon lange vor der Schweiz und der EFTA damit begonnen, Freihandelsabkommen dafür zu nutzen, um handelsverwandte Anliegen zu regeln. Dies insbesondere auch deshalb, um den fairen Wettbewerb zu schützen und nach Möglichkeit zu verhindern, dass einzig aufgrund von tiefen Standards in der Produktion im Ausland die eigene Wirtschaft unter Druck gerät. Der öffentliche und parlamentarische Druck sowohl in der EU wie auch mit etwas Verzögerung in der Schweiz und den weiteren EFTA-Staaten bedingt heute, dass ein Freihandelsabkommen handelsverwandte Aspekte berücksichtigt. Ohne eine solche Berücksichtigung erscheint es unwahrscheinlich, die notwendigen Mehrheiten für die Ratifikation zu sichern.¹⁸

In den jüngeren Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit Indonesien gelang es hingegen die erwähnten Zielkonflikte im Vertragstext zu mindern: Um sowohl den aussenwirtschaftspolitischen Zielen am präferenziellen Marktzugang in Indonesien, aber auch den allgemeinem aussenpolitischen Zielen der Achtung der Menschenrechte und des Erhalts der natürlichen Lebensgrundlagen Rechnung zu tragen, wurde die präferenzielle Marktöffnung für Palmöl grösstenteils auf nachhaltig produziertes Palmöl beschränkt.¹⁹ Der Bundesrat äussert sich in der Botschaft wie folgt:²⁰

„Im Rahmen einer kohärenten Aussenpolitik ist die Schweiz bestrebt, den Zielen der nachhaltigen Entwicklung auch in der Aussenwirtschaftspolitik gerecht zu werden. [...] Deshalb setzt sich die Schweiz bei der Aushandlung von FTA für die Aufnahme handelsrelevanter Bestimmungen zu Umweltschutz und Arbeitsstandards sowie genereller Menschenrechtsnormen ein.“

¹⁸ Siehe dazu *Laurens/Winkler/Dupont*, Review of International Political Economy 2024, 1.

¹⁹ *Sieber-Gasser*, *sui generis* 2021, 271.

²⁰ Botschaft zur Genehmigung des umfassenden Wirtschaftspartnerschaftsabkommens zwischen den EFTA-Staaten und Indonesien, 22. Mai 2019, BBl 2019 5225, 5268.

Demnach befindet sich die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik gegenwärtig in einem Wandel: Neu wird im Interesse einer „kohärenten Aussenpolitik“ in laufenden Verhandlungen mehr als ein Dialog oder ein Verweis in der Präambel auf die allgemeinen aussenpolitischen Ziele der Schweiz angestrebt.²¹ Es ist unklar, ob bei einem Scheitern dieses Anliegens weiterhin das wirtschaftliche Interesse am präferenziellen Marktzugang Vorrang genießt, oder ob in einem solchen Fall die Verhandlungen auf Eis gelegt würden. Da Art. 101 Abs. 1 BV keine Vorgaben macht, wie die Interessenwahrung der Schweiz im Ausland konkret zu erreichen ist, ist dieser Wandel im Grundsatz auch dann vereinbar mit den gegenwärtigen Verfassungsbestimmungen, wenn im Interesse der Achtung der Menschenrechte, der Förderung der Demokratie oder des Erhalts der natürlichen Lebensgrundlagen auf weitere Freihandelsabkommen verzichtet würde. Gleich wie bei den allgemeinen aussenpolitischen Zielen wäre der Bundesrat in einem solchen Fall gehalten, die Interessenwahrung über andere Instrumente sicherzustellen.

Hat die Schweiz noch erstaunlich lange²² damit gezögert, substantielle Vereinbarungen zu treffen über handelsverwandte Aspekte, schreitet sie zusammen mit den weiteren EFTA-Staaten in dieser Hinsicht heute überaus schnell voran und scheut sich auch nicht davor, regulatorisches Neuland zu betreten.²³ Gleichzeitig wird der Regulierungsspielraum angesichts der Entwicklungen in der EU-Aussenhandelspolitik je länger desto kleiner: Über unilaterale Massnahmen greift die EU zunehmend in Produktionsstandards in Drittstaaten ein.²⁴ Die betreffenden EU-Massnahmen gelten somit sowohl für Schweizer Exporte in die EU, als auch für Exporte der Schweizer Handelspartner in die EU. Es ist naheliegend, dass es sich die Schweiz und die EFTA-Staaten längerfristig kaum

²¹ Vgl. dazu die Überarbeitung des Modellkapitels über Handel und nachhaltige Entwicklung zwischen 2017 und 2020: *Staatssekretariat für Wirtschaft*, Modellkapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Freihandelsabkommen/nachhaltigkeit/modellkapitelueberhandelundnachhaltigeentwicklung.html (zuletzt besucht am 25. August 2025).

²² Erstaunlich deshalb, weil der öffentliche Druck in der Schweiz, die Abkommen sowohl dem fakultativen Referendum zu unterstellen als auch handelsverwandte Aspekte verbindlich zu berücksichtigen seit den bilateralen Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit China sehr hoch war.

²³ Siehe z.B. die weltweit einzigartigen Zollpräferenzen für nachhaltig produziertes Palmöl in der EFTA-Indonesien Wirtschaftspartnerschaft; die weltweit einzigartige Definition von verbotenen Subventionen für fossile Energien im Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability (ACCTS); und die weltweit einzigartige Verpflichtung zur Schaffung von Arbeitsplätzen über ausländische Direktinvestitionen in der EFTA-Indien Wirtschaftspartnerschaft.

²⁴ So z.B. über die Verordnung über entwaldungsfreie Lieferketten (European Deforestation Regulation, EUDR), die CO₂-Grenzausgleichsabgabe (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) oder die Richtlinie über Nachweisbarkeit und Kommunikation umweltbezogener Produktangaben (Green Claims Directive).

leisten können, in ihren Freihandelsabkommen substanziell von den EU-Massnahmen abzuweichen. Solange die Schweiz bei den betreffenden EU-Massnahmen nicht selbst mitentscheiden kann, erscheint es daher umso dringlicher, dass der Umgang mit einem sich fundamental wandelnden regelbasierten globalen Markt im Einflussbereich der Kontrolle durch die Legislative bleibt, selbst wenn dies im Einzelfall die Interessenwahrung insbesondere in komplexen und zeitkritischen Fragestellungen erschweren oder verzögern sollte.²⁵

2. Rechtsgrundlagen der Aussenwirtschaftspolitik allgemein

Grundlage für die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik und damit für die Verpflichtungen der Schweiz im Wirtschaftsvölkerrecht sowie die damit einhergehende Internationalisierung des Rechts bildet Art. 101 BV. Dieser erfüllt eine typische Scharnierfunktion, indem er die Wechselwirkung zwischen staatlicher Rechtsordnung und Völkerrecht regelt²⁶ und ist Teil der sog. Aussenverfassung.²⁷ Als Bestandteil der auswärtigen Angelegenheiten bildet Art. 101 BV eine Ergänzung zu Art. 54 BV. Letzterer findet somit auch Anwendung auf die nach Art. 101 BV verlangte Wahrung der Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland.

Verschiedene weitere Verfassungsbestimmungen enthalten Teilbestimmungen über die Aussenwirtschaftspolitik. So verlangt Art. 73 BV, dass sich die Aussenwirtschaftspolitik an einem ausgewogenen Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit orientiert. Ebenso wirken sich Verpflichtungen in der Konjunkturpolitik (Art. 100 BV) auf die Ausgestaltung der Aussenwirtschaftspolitik aus. Insbesondere die Bestimmungen über die Landesversorgung (Art. 102 BV), Landwirtschaft (Art. 104 BV), sowie Ernährungssicherheit (Art. 104a BV) prägen den Handlungsspielraum in der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik wesentlich. Art. 133 BV (Zölle) ergänzt Art. 101 BV in Bezug auf die Zuständigkeit in der Zoll- und Abgabenpolitik im grenzüberschreitenden Warenverkehr.²⁸ Schliesslich umfasst die Wirtschaftsfreiheit in Art. 27 BV die Freiheit des grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehrs und gilt somit auch für die Aussenwirtschaftspolitik. Eingeschränkt wird die Wirtschaftsfreiheit im grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr durch die Massgeblichkeit der Bundesgesetze und des Völkerrechts.²⁹

²⁵ Sieber-Gasser, in: Bernauer/Gentinetta/Kuntz (Hrsg.), Eine Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert, 2021, 125 (132).

²⁶ SGK-BV-Ziegler/Odendahl, Bundesverfassung und Völkerrecht, 3. Aufl., 23 ff.

²⁷ Epiney, in: Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, 871 (872); Biaggini, AJP (Sondernummer BV) 1999, 722 (722).

²⁸ Art. 133 BV erwähnt einzig den grenzüberschreitenden Warenverkehr. Abgaben im grenzüberschreitenden Dienstleistungs- und Kapitalverkehr sind somit nicht von Art. 133 BV erfasst.

²⁹ Art. 190 BV; OFK BV-Biaggini, Art. 101, Rz. 2.

Trotz der relativ umfangreichen Liste an Verfassungsbestimmungen, welche sich auf die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz auswirken, schafft die Bundesverfassung im Bereich der Aussenwirtschaftspolitik weder verbindliche Ziele und Grundsätze noch eine Gewährleistungspflicht des Bundesrats. Ähnlich wie z. B. in Art. 41 BV (Sozialziele) sind die Handlungsaufträge an den Bundesrat auf Dauer ausgelegt, was tendenziell die Gefahr birgt, dass sie keinen absoluten Charakter besitzen und somit dem Bund zwar eine Verantwortung auferlegen, aber keine Erfolgsgarantie.³⁰

a) Art. 101 BV

Art. 101 BV hat keine direkte Entsprechung in der aBV, sondern führt verschiedene verwandte Bestimmungen unter dem Begriff der Aussenwirtschaftspolitik zusammen (Art. 2, 8, 23bis, 29, 31bis und 31quinquies aBV). Damit einher geht die Ausdehnung des Begriffs der Aussenwirtschaftspolitik über den bisherigen Aspekt der Zollhoheit des Bundes hinaus.³¹ Aussenwirtschaftspolitik in Art. 101 BV bezieht sich auf die Gesamtheit aller grenzüberschreitenden Wirtschaftstätigkeiten, d. h. auf den Austausch von sowohl Waren und Dienstleistungen als auch von Produktionsfaktoren (Personen, Kapital und Investitionen, Technologien, Daten, etc.). Neben den grenzüberschreitenden Wirtschaftstätigkeiten sind auch geldwirtschaftliche Aspekte wie Zahlungsverkehr, sowie Währungs- und Finanzmarktfragen, von der Aussenwirtschaftspolitik erfasst.

Nebst dem Vermeiden von konkreten Zielen der Aussenwirtschaftspolitik, nennt Art. 101 BV auch keine konkreten Instrumente. Grundsätzlich fallen sowohl handelsbeschränkende wie auch handelsfördernde Massnahmen unter Art. 101 BV. Handelsbeschränkende Massnahmen umfassen sowohl tarifäre wie auch nichttarifäre Massnahmen. Zu den handelsfördernden Massnahmen zählen die Gewährung von staatlichen Beihilfen und Instrumente zur Absicherung von Risiken bei Auslandsgeschäften (Exportförderung; Exportrisikoversicherung). Ebenso der Abbau technischer, handelshemmender Vorschriften.

Für die Interessenwahrung haben sich bisher insbesondere staatsvertragliche Instrumente als geeignet erwiesen. Darunter fallen neben der WTO- und EFTA-Mitgliedschaft und den Freihandelsabkommen auch die bilateralen Abkommen mit der EU, Investitionsschutzabkommen, Doppelbesteuerungsabkommen und Sozialversicherungsabkommen. Aber auch nationale Massnahmen, beispielsweise zur Reduktion von technischen Handelshemmnissen im Im- und Export³²

³⁰ OFK BV-Biaggini, Art. 41, Rz. 1 ff.

³¹ Rhinow/Schefer/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., 2016, 691.

³² Siehe z. B. Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG) vom 6. Oktober 1995, SR 946.51, sowie insbesondere in Art. 16a THG das sog. *Cassis-de-Dijon* Prinzip, nach dem Produkte, welche in der EU oder im EWR rechtmässig im Verkehr sind auch in der Schweiz in Verkehr gebracht werden können.

oder die einseitige Reduktion der Einfuhrzölle³³, sind praktisch von grosser Bedeutung für die Interessenwahrung im Rahmen von Art. 101 BV.

Art. 101 Abs. 1 BV begründet eine umfassende, verpflichtende (Regelungs-) Kompetenz des Bundes, deren Inhalt durch eine allgemein gehaltene Zielvorgabe definiert ist (Konkretisierung von Art. 54 Abs. 1 BV). Die Oberaufsicht über die Umsetzung der (Regelungs-)Kompetenz des Bundes obliegt der Bundesversammlung (Art. 166 BV). Art. 101 Abs. 1 BV spricht von der Interessenwahrung „im Ausland“. Damit diese wahrgenommen werden kann, muss aber zunächst bekannt sein, welches die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz sind. Das bedeutet, dass letztlich die Interessenwahrung nach Art. 101 Abs. 1 BV *de facto* sowohl im Ausland wahrgenommen werden soll wie auch im Inland.

Die Kompetenz umfasst sowohl autonome landesrechtliche Massnahmen als auch den Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen. Art. 101 BV entspricht einer ausschliesslichen Bundeskompetenz, die auch Teile der Zuständigkeit der Kantone erfasst. Der Bund ist verpflichtet, so weit als möglich Rücksicht auf die Zuständigkeiten der Kantone zu nehmen und deren Interessen zu wahren (Art. 54 Abs. 3 BV). Die Mitwirkungsrechte der Kantone im Rahmen von Art. 55 BV gelten auch in Bezug auf Art. 101 BV. Als Koordinationsgremium für die Bündelung und Artikulierung kantonaler Interessen und Positionen dient die Kantonale Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Die Kantone haben ihre Kompetenzen in der Aussenwirtschaftspolitik teilweise wahrgenommen und auch selbständig Massnahmen getroffen und völkerrechtliche Verträge vereinbart. Sie verfügen über eine bedingt bzw. subsidiär konkurrierende Kompetenz: solange der Bund keine Massnahmen ergreift, dürfen die Kantone aussenwirtschaftspolitisch tätig werden.³⁴ Die Abgrenzung in der Kompetenzverteilung zum Zollartikel in Art. 133 BV ist nicht vollständig geklärt.³⁵

Im Zentrum der Wahrung der Interessen der Schweizer Wirtschaft im globalen Markt steht die rechtliche Absicherung und Verbesserung des Marktzugangs für schweizerische Güter, Dienstleistungen und Investitionen. Gleichzeitig ist die schweizerische Wirtschaft auf möglichst kostengünstigen Import von Rohstoffen und Vorfabrikaten angewiesen. Stabile, wettbewerblich vorteilhafte Währungsverhältnisse sind ebenfalls im Interesse der Schweizer Wirtschaft (Wechselkurs, Politik der Nationalbank). Internationale Handels- und Investitionsschutzabkommen erfüllen in den Beziehungen mit dem Ausland die Auf-

³³ Siehe z. B. *Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit* (BAZG), Entwicklungsländer AOS/GSP (Generalized System of Preferences): <https://www.bazg.admin.ch/bazg/de/home/information-firmen/befreiungen--verguenstigungen--zollpraeferenzen-und-ausfuhrbeitr/einfuhr-in-die-schweiz/entwicklungslaender-aps-gsp--generalized-system-of-preferences-.html> (zuletzt besucht am 25. August 2025); Botschaft zur Änderung des Zolltarifgesetzes (Aufhebung der Industriezölle) vom 27. November 2019, BBl 2019 8479.

³⁴ BSK BV-Oesch, Art. 101, Rz. 16.

³⁵ SGK-BV-Lehne, Art. 101, 3. Aufl., Rz. 10; OFK BV-Biaggini, Art. 101, Rz. 3.

gabe der rechtlichen Absicherung und Verbesserung des Marktzugangs. Verschiedene unilaterale Massnahmen ergänzen die aussenwirtschaftliche Interessenwahrung im globalen Markt.

Die Stossrichtung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik – Eigeninteresse an der Integration in offene internationale Märkte, Beteiligungen in Freihandelsabkommen – ist nicht aus Art. 101 BV ableitbar, denn Art. 101 BV verzichtet auf die Formulierung von konkreten Zielen in der Aussenwirtschaftspolitik. Als Teil der Aussenpolitik, sind jedoch die in Art. 54 Abs. 2 BV verankerten Ziele der Aussenpolitik im Allgemeinen auch verbindlich für die Aussenwirtschaftspolitik. Da Art. 101 BV kein eigentlicher Vorrang gegenüber anderen Verfassungszielen zukommt, fehlen Anhaltspunkte, wie die unvermeidlichen Konflikte zwischen den fünf Zielen der Aussenpolitik in Art. 54 Abs. 2 BV und weiteren Verfassungsbestimmungen zu behandeln sind. Die Lehre ist sich einig, dass im Konfliktfall die „Kohärenz“ der Aussenpolitik über den notwendigen Ausgleich zwischen punktuellen Interessen und längerfristigen Zielen sicherzustellen ist. Die Verantwortung dafür obliegt dem Bundesrat, bzw. der Oberaufsicht der Bundesversammlung (Art. 166 BV).³⁶

b) Weitere verfassungsrechtliche Grundlagen der Aussenwirtschaftspolitik

Die materielle Ausrichtung der Aussenwirtschaftspolitik ist – ähnlich wie die materielle Ausrichtung der Aussenpolitik und des Völkerrechts allgemein – von der verfassungsrechtlichen Gesamtschau erfasst (vgl. insb. Präambel, Art. 2 Abs. 2, Art. 27, Art. 54 Abs. 2, Art. 73, Art. 94, Art. 101 Abs. 1 BV und Art. 104a lit. d BV). Auch hier sind die Konsequenzen der vagen materiellen Vorgaben auf Verfassungsebene und der mangelnden Konkretisierung der Zielvorgaben auf Gesetzesebene spürbar. Insgesamt beruht die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik unausgesprochen, aber in Praxis und Lehre unumstritten, auf einem liberalen Grundverständnis.³⁷ Der Bundesrat benennt die Ziele der Aussenwirtschaftspolitik als „dem Erhalt und der Steigerung des Wohlstandes der Bevölkerung der Schweiz dienend, im Einklang mit den Zielen für eine nachhaltige Entwicklung“. Der Fokus liegt auf dem qualitativen Wirtschaftswachstum, also auf der Steigerung der Produktivität durch technologischen Fortschritt und effiziente Allokation der Produktionsressourcen, bzw. durch Spezialisierung. Drei Ziele stehen dabei im Zentrum: 1) ein internationales Regelsystem, 2) Zugang zu den internationalen Märkten, und 3) Nachhaltigkeit in den Wirtschaftsbeziehungen.³⁸

2021 konstatiert der Bundesrat, dass die Schweiz gut bedient sei mit ihrer Aussenwirtschaftspolitik der Marktöffnung und Integration in Wertschöp-

³⁶ Rhinow/Schefer/Uebersax, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., 2016, 691 f.

³⁷ BSK BV-Oesch, Art. 101, Rz. 7.

³⁸ Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik, 24. November 2021, 16.

fungsketten.³⁹ Seit der Covid-19 Pandemie und angesichts der zunehmenden geopolitischen Spannungen unter Beteiligung der USA, der EU, Russland und China, betont der Bundesrat in der Aussenwirtschaftspolitik neu auch das Ziel, durch Diversifizierung in den Aussenhandelsbeziehungen die Resilienz der Schweizer Wirtschaft zu stärken. Auch die Notwendigkeit der Vereinbarkeit von internationalem Handel mit Nachhaltigkeitszielen hat gegenüber früher an politischer Bedeutung gewonnen.⁴⁰

c) Verhältnis zwischen Art. 101 BV und weiteren Verfassungsbestimmungen

Dadurch, dass die Leitplanken in der Aussenwirtschaftspolitik identisch sind mit den allgemeinen Vorgaben zur Aussenpolitik ergeben sich teilweise Zielkonflikte. Insbesondere lassen sich die allgemeinen aussenpolitischen Ziele der Achtung der Menschenrechte, der Förderung der Demokratie sowie des Erhalts der natürlichen Lebensgrundlagen nicht immer gleichermassen mit dem Abschluss von Freihandelsabkommen vereinbaren. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn sich die betreffenden Abkommen gar nicht oder kaum zu den erwähnten allgemeinen aussenpolitischen Zielen äussern. Hingegen dient der Abschluss von Freihandelsabkommen unter anderem typischerweise auch der Linderung von Not und Armut in der Welt und insbesondere fördern Freihandelsabkommen erwiesenermassen das friedliche Zusammenleben der Völker.

Bis vor 10 Jahren wurden Zielkonflikte mit den oben erwähnten drei allgemeinen aussenpolitischen Zielen der Schweiz verhältnismässig wenig thematisiert in einer breiten Öffentlichkeit. Entsprechend verfügt die Mehrzahl der Freihandelsabkommen der Schweiz nicht über Bestimmungen, welche die Vereinbarkeit der aussenwirtschaftspolitischen Interessenwahrung mit den allgemeinen aussenpolitischen Zielen aus Art. 54 Abs. 2 BV explizit regeln

Zweck der schweizerischen Eidgenossenschaft ist unter anderem in Art. 2 Abs. 1 BV die Wahrung der Unabhängigkeit.⁴¹ Gerade in der Wirtschaftspolitik steht der Unabhängigkeit der Schweiz jedoch die geografisch bedingte Rohstoffarmut entgegen: Geografisch bedingt ist die Schweiz auf den Zugang zu Rohstoffen angewiesen, über welche die Schweiz selbst nicht verfügt. Zudem ist die Schweiz auf den Zugang zu ausländischen Absatzmärkten angewiesen, wegen der historisch gewachsenen Bedeutung der schweizerischen Exportindustrie für den Wohlstand in der Schweiz. In Bezug auf die aussenwirtschaftliche

³⁹ Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik, 24. November 2021,

⁴⁰ Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik, 24. November 2021, 6.

⁴¹ Auch Art. 54 Abs. 2 BV verweist auf die Wahrung der Unabhängigkeit und der Wohlfahrt.

Interessenwahrung in Art. 101 BV ist daher auch Art. 2 Abs. 2 BV von Bedeutung, nämlich die Förderung der Wohlfahrt.⁴²

Den beiden Zielen der Wahrung der Unabhängigkeit und der Wahrung der Sicherheit in Art. 2 Abs. 1 BV kann je nach historischem Kontext unterschiedliche Bedeutung zukommen. Deren Ausgleich hat die Schweiz an den jeweiligen Gefahren auszurichten, was unter Umständen Einbussen der Unabhängigkeit im Interesse der Wahrung der Sicherheit bedingt.⁴³ Denkbar ist, dass eine Gefahr für den Wohlstand in der Schweiz auch eine Gefahr für die Sicherheit der Schweiz darstellen kann und somit die Abwendung dieser Gefahr für den Wohlstand Einbussen in der Unabhängigkeit der Schweiz rechtfertigt.

Der Anspruch der *Wahrung der Unabhängigkeit* ist für die Umsetzung von Art. 101 BV wesentlich: Selbst wenn es der aussenwirtschaftlichen Interessenwahrung besser dienen würde, wenn sich die Schweiz beispielsweise dem EU Binnenmarkt anschliessen würde, als wenn die Schweiz über bilaterale Vereinbarungen die Wirtschaftsbeziehungen mit der EU zu regeln sucht, rechtfertigt die aussenwirtschaftliche Interessenwahrung allein gem. Art. 2 Abs. 1 BV noch nicht die Mitgliedschaft in einer Staatengemeinschaft.⁴⁴

Art. 2 Abs. 1 BV verlangt schliesslich auch, dass die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz der Diversifizierung von wirtschaftlicher Tätigkeit und von Lieferketten dient. Andernfalls begibt sich die Schweiz unter Umständen in eine nicht mehr mit Art. 2 Abs. 1 BV vereinbare Abhängigkeit von spezifischen Zuliefermärkten (z.B. China) und von spezifischer globaler Nachfrage (z.B. Finanzdienstleistungen).

d) Art. 104a lit. d BV und Landwirtschaftspolitik

Art. 104a lit. d verlangt, dass die grenzüberschreitenden Handelsbeziehungen der Schweiz zur „nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft“ beitragen. Damit wirkt er sich direkt auf den Handlungsspielraum im Rahmen der aussenwirtschaftlichen Interessenwahrung nach Art. 101 BV aus. Die Umsetzung von Art. 104a lit. d soll ausdrücklich über Freihandelsabkommen erfolgen. Der oben erwähnte Wandel im Umgang mit Zielkonflikten in der aussenwirtschaftlichen Interessenwahrung ist damit auch teilweise auf den 2017 eingeführten Art. 104a BV in Verbindung zu setzen.⁴⁵

⁴² *Epiney/Kern*, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, 2020, 2151(2155).

⁴³ BSK BV-*Belser*, Art. 2 BV, 56.

⁴⁴ *EPINEY & KERN* weisen richtigerweise darauf hin, dass Art. 2 Abs. 1 BV keineswegs isolationistisch auszulegen sei und prinzipiell der Teilnahme an internationalen oder supranationalen Integrationsbestrebungen nicht entgegenstehe. Siehe *Epiney/Kern*, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, 2020, 2151 (2156).

⁴⁵ *Bundesamt für Landwirtschaft*, 20.022 Agrarpolitik ab 2022 (AP22+), Bericht zu den Fragen der WAK-S vom 2. Juli 2020, 3.

Im Rahmen der Umsetzung von Art. 101 BV ist demnach darauf zu achten, dass bessere Konditionen für den Export von landwirtschaftlichen Gütern aus der Schweiz ausgehandelt werden, ohne aber zu riskieren, dass der Marktzugang für Importe in die Schweiz den agrarpolitischen Verfassungszielen widerspricht. Die Agrarpolitik ab 2022 (AP22+) erfüllt explizit auch den Auftrag, die Rahmenbedingungen in der Schweiz gezielt zu verbessern, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Landwirtschaft zu stärken.⁴⁶

Die schweizerische Landwirtschaftspolitik stellt allgemein eine Herausforderung dar für die Aussenwirtschaftspolitik, denn der im Agrarbereich verankerte Verfassungsauftrag, den internationalen Druck auf die Öffnung des schweizerischen Markts in Grenzen zu halten, steht im Widerspruch mit den Bedürfnissen der international stark verflochtenen Volkswirtschaft der Schweiz.⁴⁷ Dies tritt dann besonders deutlich zutage, wenn eine Weiterentwicklung der Handelsbeziehungen der Schweiz nicht möglich ist, weil die Schweiz keine Konzessionen eingehen kann im Bereich des Grenzschatzes und der finanziellen Unterstützung der schweizerischen Landwirtschaft. So sind beispielsweise exploratorische Gespräche mit den USA über ein Freihandelsabkommen 2006 abgebrochen worden, nachdem deutlich wurde, dass ohne Konzessionen der Schweiz im Bereich der Landwirtschaft kein Abkommen zustande kommen wird. An dieser Ausgangslage hat sich bisher wenig geändert.⁴⁸

e) Völkerrechtlicher Kontext der Aussenwirtschaftspolitik

Der verfassungsrechtliche Gestaltungsspielraum in der aussenwirtschaftspolitischen Interessenwahrung wird wesentlich durch völkerrechtliche Verpflichtungen und durch die Mitgliedschaft der Schweiz in internationalen Organisationen eingeschränkt (siehe auch Art. 5 Abs. 4 BV). Insbesondere im Bereich des schweizerischen Aussenwirtschaftsrechts besteht eine hohe Dichte an völkerrechtlichen Verpflichtungen, welche die Schweiz auch aus Art. 5 Abs. 4 nicht ohne Weiteres umgehen kann. Damit ist die Schweiz zur Interessenwahrung in wesentlichen Teilen darauf angewiesen, dass es ihr gelingt ihre Anliegen in bilateralen, plurilateralen oder multilateralen Verhandlungen durchzusetzen.

Die Schweiz gehört keinem regionalen Wirtschaftsblock an und ist dementsprechend stark auf internationale Zusammenarbeit angewiesen. Die Schweiz strebt daher eine Stärkung der WTO und ihres multilateralen sowie plurilateralen Regelwerks an und beteiligt sich an sämtlichen im Rahmen des ursprünglichen GATT-Abkommens von 1947 und seit 1995 im Rahmen der WTO-Ab-

⁴⁶ Bundesamt für Landwirtschaft, 20.022 Agrarpolitik ab 2022 (AP22+), Bericht zu den Fragen der WAK-S vom 2. Juli 2020, 24 f.

⁴⁷ Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik, 24. November 2021, 17.

⁴⁸ Stellungnahme des Bundesrates, 19. Februar 2020, Interpellation 19.4574, Kathrin Bertschy.

kommen geführten multilateralen und plurilateralen Verhandlungen. Auf globaler Ebene der Aussenwirtschaftspolitik ist die Schweiz heute Mitglied in der WTO (Gründungsmitglied 1995), in der OECD (Gründungsmitglied 1961), in der Weltbank und im Internationalen Währungsfonds IMF (beide seit 1992), sowie in sämtlichen plurilateralen WTO-Abkommen.⁴⁹ Insbesondere die WTO-Abkommen decken heute minimale globale Standards und Marktzugang in fast allen für den Handel wesentlichen Regelungsbereichen ab.⁵⁰ Somit konnte sich die Schweiz bis zur gegenwärtigen Krise im regelbasierten globalen Markt auf eine umfassende rechtliche Absicherung⁵¹ ihrer aussenwirtschaftlichen Interessen verlassen.

Rechtsdurchsetzung im Wirtschaftsvölkerrecht funktioniert einerseits über die Notwendigkeit, dass sich alle Teilnehmer im globalen Markt an dieselben Regeln halten – ein Nichteinhalten der Regeln könnte zum eigenen Schaden führen. Andererseits für lange Zeit über das Streitbeilegungsverfahren primär der WTO – aber auch der Schiedsgerichte im Bereich des Investitionsschutzes oder über die Streitbeilegungsverfahren in Freihandelsabkommen. Ersteres, das Streitbeilegungsverfahren der WTO, verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Einhaltung der WTO-Abkommen und zur Einhaltung der von den WTO-Institutionen als richtig erachteten Interpretation der umstrittenen Bestimmungen. Dies ist nicht zuletzt auch deshalb bemerkenswert, weil dadurch streng genommen die Gewaltentrennung aufgehoben wird: die Judikative wird gleichzeitig zur Exekutive.⁵²

f) Direktdemokratische Mitsprache in der Aussenwirtschaftspolitik

Obwohl 2003 das fakultative Staatsvertragsreferendum erweitert wurde,⁵³ waren Freihandelsabkommen bis 2020 prinzipiell weiterhin davon ausgeschlossen. Die ab 2003 verfolgte „Praxis der Standardabkommen“⁵⁴ schloss Freihandelsabkommen vom fakultativen Staatsvertragsreferendum in Art. 141 Abs. 1 lit. d

⁴⁹ So beispielsweise über das Beschaffungswesen (GPA) und jüngst über Services Domestic Regulation.

⁵⁰ So im Bereich der tarifarischen und nicht-tarifarischen Handelshemmnisse im Warenhandel (GATT, TBT, SPS und SCM), im Bereich des Dienstleistungshandels (GATS, services domestic regulation), im Bereich des geistigen Eigentums (TRIPS) und im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens (GPA). In den WTO-Abkommen nur lückenhaft oder gar nicht geregelt sind Investitionen, e-commerce und digitaler Handel, Energie, Handel mit Daten, Arbeitsmigration sowie handelsverwandte Aspekte der Menschenrechte, der Arbeitnehmerrechte, des Umweltschutzes und des Klimawandels.

⁵¹ Über das zweistufige Streitbeilegungsverfahren der WTO (DSU) und die grosse Disziplin der 164 WTO-Mitgliedstaaten (Stand Juni 2022) in der Umsetzung der WTO-Abkommen und allfälliger Entscheide im Streitbeilegungsverfahren.

⁵² Pellet, in: Wolfrum/Röben (Hrsg.), Legitimacy in International Law, 2008, 63 (69).

⁵³ Auer/Hottelier/Malinverni, Droit Constitutionnel Suisse, 2013, Rz. 1334; Brunner, Das Staatsvertragsreferendum, 2014, 53 ff.

⁵⁴ Siehe auch Gebistorf, sui generis 2020, 463.

Ziff. 3 aus, da diese keine wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen enthalten oder den Erlass von Bundesgesetzen erfordern. Diese Praxis wurde von der Lehre mehrheitlich als nicht vereinbar mit der Verfassung kritisiert.⁵⁵

Seit die Kodifizierung der Praxis der Standardabkommen im Bereich der Freihandelsabkommen 2019 scheiterte,⁵⁶ unterstehen Freihandelsabkommen grundsätzlich dem fakultativen Staatsvertragsreferendum nach Art. 141 Abs. 1 lit. d Ziff. 3. Dasselbe gilt auch im Bereich der Sozialversicherungsabkommen, nachdem der Versuch die Praxis der Standardabkommen in den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts aufzunehmen 2019 ebenfalls scheiterte.⁵⁷

Damit fallen heute im Grundsatz sämtliche Staatsverträge, welche im Rahmen der aussenwirtschaftlichen Interessenwahrung der Schweiz abgeschlossen werden unter das fakultative Staatsvertragsreferendum. Wegen der hohen Abstraktion der Zielvorgaben in der aussenwirtschaftlichen Interessenwahrung obliegt es im Ergebnis den politischen Organen, die verfassungsrechtlichen Leitplanken mit Blick auf konkrete Sachfragen zu konkretisieren. Dies gilt insbesondere bei Zielkonflikten. Über das fakultative Staatsvertragsreferendum erhält nun auch die schweizerische Stimmbevölkerung ein direktes Mitspracherecht in der aussenwirtschaftlichen Interessenwahrung der Schweiz.⁵⁸

g) Aussenwirtschaftspolitik und Konkordanz

Damit die schweizerische Stimmbevölkerung dieses Recht umfassend wahrnehmen kann, ist verlangt, dass die Festlegung und Umsetzung der Aussenwirtschaftspolitik transparent, nachvollziehbar und für die Anliegen interessierter Kreise zugänglich ist. Zudem folgt aus dem fakultativen Staatsvertragsreferendum, dass Bundesrat und Bundesversammlung angehalten sind, die Anliegen der schweizerischen Stimmbevölkerung im Interesse einer effizienten aussenwirtschaftlichen Interessenwahrung frühzeitig mitzuberücksichtigen.

In der Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz wird aber bisher genau die Möglichkeit, den Entscheid, exploratorische Gespräche mit potenziellen Handelspartnern aufzunehmen sowie den Entscheid über die wesentlichen Rahmenbedingungen des Verhandlungsmandats dem direktdemokratischen Legitimierungsprozess über die Vernehmlassung zuzuführen, nicht genutzt. Die

⁵⁵ Caroni et al., Völkerrecht, 4. Aufl., 2016, 102; Diggelmann, ZBl 2014, 291 (312 ff.); Glaser, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2020, 461 (N. 11); Grodecki, ZSR 2013, 95 (155 ff.); Oesch, in: NZZ, 12. September 2009, 15; Sieber-Gasser, Jusletter 9. November 2015.

⁵⁶ Bundesrat, Bundesrat verzichtet auf vereinfachte Genehmigung von Freihandelsabkommen, Medienmitteilung, 28. August 2019.

⁵⁷ Amtliches Bulletin, Nationalrat, Frühjahrssession 2019, Änderung Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts, AB 2019, N. 341 ff.; Gebistorf, sui generis 2020, 463 (470).

⁵⁸ Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik, 24. November 2021, 46.

Abschaffung der Praxis der „Standardabkommen“ und somit die Bereitschaft, neue Freihandels- und Investitionsschutzabkommen generell dem fakultativen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen, dürfte demnach den Druck erhöhen, über den gesamten Verhandlungsprozess hinweg die Mitwirkung der Legislative zu gewährleisten.

Nach Art. 9 Abs. 1 Bundesgesetz über aussenwirtschaftliche Massnahmen⁵⁹ bestellt der Bundesrat eine beratende Kommission für Wirtschaftspolitik⁶⁰ und hört diese zu wesentlichen Fragen der Aussenwirtschaftspolitik an. Die 20-köpfige Kommission setzt sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern der Sozialpartner, der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, der Kantone, der Wissenschaft und der Bundesverwaltung.⁶¹ Dies ist bemerkenswert insbesondere deshalb, weil die Anhörungs- und Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung in der Aussenwirtschaftspolitik nicht besonders ausgestaltet sind. Verschiedentlich wurde bereits die Abschaffung der Kommission für Wirtschaftspolitik gefordert.⁶² Der Bundesrat hält bisher jedoch fest, dass sich die Kommission als *sounding board* bewähre.⁶³

Unilaterale aussenwirtschaftliche Massnahmen stellen keine Staatsverträge dar, selbst wenn sie in Absprache mit anderen Staaten vorgenommen werden. Entsprechend sind sie nicht vom fakultativen Staatsvertragsreferendum erfasst. Sofern die Umsetzung von unilateralen Massnahmen auf Verordnungsebene erfolgen kann – was gegeben die weitreichenden Kompetenzen des Bundesrats in der Aussenwirtschaftspolitik typischerweise der Fall ist – ist die damit verbundene Internationalisierung des Rechts weitgehend der Mitwirkung durch die Legislative entzogen. Weil sich insgesamt die normativen Vorgaben des Art. 101 BV auf einem hohen Abstraktionsniveau bewegen, ist dessen rechtliche Steuerungskraft folglich als begrenzt zu erachten.⁶⁴

In diesem Zusammenhang, aber auch angesichts der mannigfaltigen Rechtswirkungen des Wirtschaftsvölkerrechts, sowie der unsystematischen und inkohärenten Praxis in Bezug auf die Konsultationspflicht nach Art. 5b RVOV und in Bezug auf die Klassifizierung von Abkommen nach Art. 7a RVOG fordert die Aussenpolitische Kommission die Revision des Aussenwirtschaftsgesetzes.⁶⁵ Der Fokus liegt dabei auf den Grundsätzen im Bereich der Menschen-

⁵⁹ Bundesgesetz über aussenwirtschaftliche Massnahmen vom 25. Juni 1982, SR 946.201.

⁶⁰ Siehe Verordnung über die Kommission für Wirtschaftspolitik vom 9. Dezember 2005, SR. 172.327.9.

⁶¹ Art. 3. Abs. 3 Verordnung über die Kommission für Wirtschaftspolitik.

⁶² So z. B. Auflösung der Kommission für Wirtschaftspolitik, Motion 20.4647, Diana Gutjahr, 17. Dezember 2020.

⁶³ Siehe z. B. Stellungnahme des Bundesrates vom 2. September 2020, Wirtschaftspolitikkommission. Spielt sie überhaupt eine Rolle?, Interpellation 20.3658, Diana Gutjahr, 17. Juni 2020.

⁶⁴ BSK BV-Oesch, Art. 101, Rz. 9.

⁶⁵ Revision des Aussenwirtschaftsgesetzes, Parlamentarische Initiative 23.426, Aussen-

und Arbeitsrechte sowie den Umweltstandards in der Aussenwirtschaftspolitik, sowie auf weiteren Grundsätzen in den Bereichen Eigentumsrechte und Patentschutz. Auch neu geregelt werden sollen die frühzeitige Konsultationspflicht, das Vernehmlassungsverfahren und das fakultative Referendum. Schliesslich soll der Bundesrat die Auswirkungen von Abkommen in den dazugehörigen Botschaften umfassend darstellen und deren unabhängige Überprüfung verbessern.⁶⁶ Damit würden tatsächlich einige der seit längerer Zeit identifizierten Rechtsunsicherheiten angegangen – die zugrundeliegende Problematik der bereits in der Bundesverfassung angelegten Zielkonflikte würde damit allerdings nicht behoben.⁶⁷ Der Bundesrat sieht gegenwärtig keinen Handlungsbedarf, ist aber bereit in einem Bericht darzulegen, wie den Forderungen bereits im geltenden Rechtsrahmen Rechnung getragen werde.⁶⁸

II. Internationalisierung über Multilaterale WTO-Abkommen

Als GATT-Mitglied und Verhandlungspartei in der Uruguay-Runde zur Errichtung der Welthandelsorganisation ist die Schweiz seit Juli 1995 Mitglied der WTO. Alle multilateralen Abkommen der WTO gelten folglich auch in der Schweiz. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung der WTO-Abkommen⁶⁹ war dem fakultativen Referendum unterstellt,⁷⁰ welches allerdings nicht zustande kam.⁷¹ Die multilateralen Abkommen der WTO umfassen folgende Abkommen:⁷²

- Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen 1994 (GATT)
- Übereinkommen über die Landwirtschaft
- Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Massnahmen (SPS)

politische Kommission NR, 20. März 2023.

⁶⁶ Revision des Aussenwirtschaftsgesetzes, Parlamentarische Initiative 23.426, Aussenpolitische Kommission NR, 20. März 2023.

⁶⁷ Siehe z. B. nachfolgend unter *Generationengerechtigkeit*, 363 ff.

⁶⁸ Stellungnahme des Bundesrates vom 29. November 2023, Revision des Aussenwirtschaftsgesetzes, Postulat 23.4320, Brigitte Crottaz und Gerhard Pfister, 16. Oktober 2023. Überwiesen an den Bundesrat am 12. Dezember 2023.

⁶⁹ Bundesbeschluss über die Genehmigung der in den Multilateralen Handelsverhandlungen unter der Ägide des GATT (Uruguay-Runde) abgeschlossenen Abkommen vom 16. Dezember 1994, BBl 1994 1130.

⁷⁰ Fakultatives Staatsvertragsreferendum für den Beitritt zu einer internationalen Organisation, Art. 89 Abs. 3 lit. b aBV.

⁷¹ Bekanntmachung der Bundeskanzlei, Referendum gegen den Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1994 über die Genehmigung der in den Multilateralen Handelsverhandlungen unter der Ägide des GATT (Uruguay-Runde) abgeschlossenen Abkommen, Nicht-Zustandekommen, 11. April 1995, BBl 1995 669ff.

⁷² Liste der Anhänge, Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation vom 15. April 1994, SR 0.632.20.

- Übereinkommen über Textilwaren und Bekleidung
- Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT)
- Übereinkommen über handelsbezogene Investitionsmassnahmen
- Übereinkommen zur Durchführung des Artikels VI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens 1994
- Übereinkommen zur Durchführung des Artikels VII des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens 1994
- Übereinkommen über Kontrollen vor dem Versand
- Übereinkommen über Ursprungsregeln
- Übereinkommen über Einfuhrlicenzen
- Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmassnahmen
- Übereinkommen über Schutzmassnahmen
- Abkommen über Handelserleichterungen
- Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS)
- Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum (TRIPS)
- Vereinbarung über Regeln und Verfahren für die Streitbeilegung (DSU)
- Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik

Der Beitritt zur WTO verlangte von der Schweiz verschiedene Gesetzesanpassungen⁷³ und internationalisierte damit bereits wesentliche Bereiche des schweizerischen öffentlichen Wirtschaftsrechts. Viel wichtiger aber ist in Bezug auf die Internationalisierung des Rechts über die multilateralen Abkommen der WTO die mit den Abkommen einhergehende Einschränkung des Regulierungsspielraums: In vielerlei Hinsicht erscheinen aus heutiger Perspektive die völkerrechtlichen Verpflichtungen der multilateralen WTO-Abkommen veraltet.⁷⁴ Dennoch finden sie weiterhin unverändert Anwendung und stehen damit als erstrebenswert erachteten Gesetzesrevisionen im Weg.⁷⁵

⁷³ So z.B. verschiedene Anpassungen im Bereich der Zolltarife, der Schutzmassnahmen in der Aussenwirtschaft, der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte und des Geistigen Eigentums. Grösstenteils jedoch kommt der Bundesrat zum Schluss, dass der Beitritt zur WTO keine Gesetzesanpassungen bedingt. Siehe BBl 1994 1130.

⁷⁴ So fehlen Bestimmungen über den internet-basierten Handel, den Handel mit Daten, aber auch den Handel mit Energieträgern; auch klammern die multilateralen Abkommen bewusst handelsverwandte Aspekte wie Umwelt- und Klimaschutz oder Schutz der Arbeitnehmenden von ihrem Anwendungsbereich aus. Siehe dazu *Sieber-Gasser*, in: *Sieber-Gasser/Ghibellini* (Hrsg.), *Democracy and Globalization*, 2021, 201.

⁷⁵ Insbesondere das Nichtdiskriminierungsprinzip steht der Einschränkung des Marktzugangs basierend auf nicht-produktbezogenen Produktionsmethoden (Natur- und Klimaschutz, Schutz der Arbeitnehmenden, Menschenrechte) im Weg. Eine solche Einschränkung wird immer wieder in unterschiedlichen Belangen gefordert. Siehe dazu auch Volksinitiativen im Widerspruch mit Wirtschaftsvölkerrecht vorne unter *Internationalisierung des Rechts in der Schweiz*, 120 ff.

1. Innenwirkung der WTO-Abkommen

Im Anwendungsbereich der multilateralen WTO-Abkommen ist in Bezug auf die Regelung von handelsverwandten Aspekten ein sog. *regulatory chill-effect* zu beobachten in der Schweiz: Besteht Grund zur Annahme, dass eine Gesetzesrevision WTO-Verpflichtungen der Schweiz tangieren könnte, rät der Bundesrat grundsätzlich von einer entsprechenden Revision ab⁷⁶ und wird diese bisher von der Stimmbevölkerung auch zuverlässig verworfen: Die Ablehnung, z. B. der Massentierhaltungsinitiative 2022⁷⁷ oder auch der Trinkwasser- und Pestizidinitiativen 2021⁷⁸ wurde in der Nachwahlbefragung unter anderem damit begründet, dass sie im geltenden Rechtsrahmen nicht umsetzbar wären.

Weil allerdings die multilateralen WTO-Abkommen häufig nationalen Regulierungsspielraum gewähren – insbesondere, wenn ein Anliegen von einer qualifizierten Mehrheit der Stimmbevölkerung unterstützt wird⁷⁹ – ist die Gratwanderung zwischen Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen in der Rechtsfortentwicklung und Modernisierung des in der Schweiz geltenden Rechtsrahmens letztendlich mehr politisch, als rechtlich begründet. Auch hier kommt dem Bundesrat somit eine zentrale Rolle zu in der Internationalisierung des Rechts – insbesondere darin, Gesetzesrevisionen aus aussenwirtschaftspolitischen Gründen zu unterlassen.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang der Wandel in der Aussenhandelspolitik der USA und der EU, der aufzeigt, dass dem rechtlichen Argument über den verlangten Grad an WTO-Kompatibilität des Bundesrats ein politischer Unterton innewohnt: beide Wirtschaften nehmen den Regulierungsspielraum aus den Allgemeinen Ausnahmen⁸⁰ in Anspruch, um auch handelsverwandte Aspekte mit extra-territorialer Wirkung zu regeln.⁸¹ Auch wenn die betreffenden Massnahmen der USA und der EU WTO-rechtlich umstritten sind, so dürften sie sich weitestgehend im zur Verfügung stehenden nationalen Regulierungsspielraum bewegen. Entsprechend ist davon auszugehen, dass

⁷⁶ Vergleiche z. B. Botschaft zur Volksinitiative „Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide“ vom 27. Februar 2019, BBl 2019 2563, 2577 f.

⁷⁷ *gfs.bern*, VOX-Analyse September 2022, Nachwahlbefragung und Analyse zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 29. September 2022: <https://swissvotes.ch/attachments/e91647e525c2fd7d9ab1893249bd5f79c75f534aefa15fa4d50ff6c09b4824b4> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

⁷⁸ *gfs.bern*, VOX-Analyse Juni 2021, Nachwahlbefragung und Analyse zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 13. Juni 2021: <https://swissvotes.ch/attachments/74a515c9d63c5ec909953008c4b9470c7e74ab95b85b74ef1028f774f026c1ec> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

⁷⁹ Siehe dazu *Sieber-Gasser*, in: *Sieber-Gasser/Ghibellini* (Hrsg.), *Democracy and Globalization*, 2021, 201.

⁸⁰ Siehe Art. XX GATT und Art. XIV GATS.

⁸¹ Siehe z. B. das US Importverbot auf Güter aus der Xinjiang Region aufgrund von Hinweisen über Zwangsarbeit, oder die EU-Verordnung über entwaldungsfreie Lieferketten, sowie der EU-Mechanismus über den CO₂-Grenzausgleich (CBAM).

auch in der Schweiz das Argument der WTO-Kompatibilität in Zukunft mehr nationalen Regulierungsspielraum zulassen muss.

Die bisherige Praxis der Priorisierung von wirtschaftspolitischen Überlegungen gegenüber umweltpolitischen oder gesellschaftspolitischen Zielen ergibt sich nicht automatisch aus den Zielsetzungen in den auswärtigen Angelegenheiten nach Art. 54 BV: Grundsätzlich soll die Aussenwirtschaftspolitik neben der Wahrung der Wohlfahrt auch der Linderung von Not und Armut dienen, der Achtung der Menschenrechte, Förderung von Demokratie und Frieden, sowie dem Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen.⁸² Diese verfassungsrechtlichen Zielsetzungen würden eigentlich nahelegen, dass die Schweiz den aus den multilateralen WTO-Abkommen zur Verfügung stehenden Regulierungsspielraum – ebenso wie dies die USA und die EU neben Weiteren tun – im Interesse von handelsverwandten Aspekten ausnützt.⁸³

Die multilateralen WTO-Abkommen wirken sich zudem auf die Internationalisierung des Rechts in der Schweiz aus, indem sie die Anbindung an internationale Standards fördern. Eine unterschiedliche Behandlung von Produkten oder Dienstleistungen ist grundsätzlich zulässig, sofern sie auf einem international anerkannten Standard beruht. Dies trifft nicht nur im Bereich der technischen, sanitären und phytosanitären Massnahmen zu,⁸⁴ sondern auch im Bereich von nicht-produktebezogenen Produktionsmethoden,⁸⁵ sowie im Bereich der Dienstleistungen.⁸⁶ Abweichungen von bestehenden internationalen Standards sind möglich, müssen allerdings die entsprechenden Bedingungen aus den multilateralen WTO-Abkommen erfüllen. Entsprechend gilt basierend auf den multilateralen WTO-Abkommen in der Schweiz der Grundsatz, dass „soweit möglich“ „international harmonisierte Normen“ gelten sollen bei den Produktanforderungen.⁸⁷ Insofern als die in der Schweiz geltenden technischen Standards von international anerkannten Standards abweichen, entsprechen sie in der Regel den von der EU vorgenommenen Abweichungen.⁸⁸

⁸² Art. 54 Abs. 2 BV. Siehe dazu auch GATT/WTO-Abkommen. Nachhaltige Entwicklung, Motion 05.3560, 5. Oktober 2005, André Bugnon.

⁸³ Ob die gegenwärtige Tendenz zur Ausdehnung des nationalen Regulierungsspielraums in den WTO-Abkommen zugunsten von handelsverwandten Aspekten schlicht die (überfällige) Überwindung des erwähnten politischen „*regulatory chill-effects*“ darstellt, ein Symptom der Krise im Multilateralismus ist – oder gerade zum Erhalt des Multilateralismus beiträgt, muss zum aktuellen Zeitpunkt noch offenbleiben.

⁸⁴ Siehe z. B. Art. 2.4 TBT oder Art. 3.1 SPS.

⁸⁵ Siehe z. B. *US-Shrimp*, *US-Tuna*.

⁸⁶ *Argentina-Financial Services*.

⁸⁷ Siehe Art. 4 Abs. 5 lit. b Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG) vom 6. Oktober 1995, SR 946.51.

⁸⁸ Stand Dezember 2023 hat die Schweiz der WTO 512 Abweichungen notifiziert. Mit ganz wenigen Ausnahmen handelt es sich dabei um die Übernahme von technischen Standards der EU. Siehe WTO, ePing, SPS & TBT Platform: <https://eping.wto.org> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

2. WTO-Mitgliedschaft

Die Mitgliedschaft der Schweiz in der WTO beinhaltet neben der Einhaltung der WTO-Abkommen auch deren Weiterentwicklung. Das Verhandlungsmandat der Schweiz in den WTO-Verhandlungen zählt zu den operativen Aufgaben der Aussenpolitik und liegt damit im Kompetenzbereich des Bundesrats. Sofern die Verhandlungen neue Abkommen betreffen, welche dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterliegen, oder sofern sie wesentliche Vorhaben betreffen, sind die zuständigen Kommissionen der Bundesversammlung zu konsultieren.⁸⁹

In der Praxis informiert das zuständige Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) die ausserpolitischen Kommissionen der Bundesversammlung mittels der vierteljährlichen Liste über ausserpolitische Aktualitäten des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und nimmt regelmässig an Kommissionsitzungen teil. Im Jahresbericht über die Aussenwirtschaftspolitik wird zudem über den Stand der laufenden Verhandlungen, sowie über anstehende ausserwirtschaftspolitische Ereignisse informiert.⁹⁰ Typischerweise werden die ausserpolitischen Kommissionen im Rahmen der WTO-Mitgliedschaft zum Verhandlungsmandat der Schweiz für die ordentlichen Ministerkonferenzen konsultiert.⁹¹ Auch die Kantone werden in Bezug auf das Verhandlungsmandat für die WTO-Ministerkonferenzen konsultiert.⁹²

a) Ratifikation neuer WTO-Abkommen seit 2015

Die Übernahme von neuen multilateralen WTO-Abkommen war grundsätzlich dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterstellt. Der Bundesrat begründete dies 2015 im Rahmen der Ratifikation des WTO-Abkommens über Handelserleichterungen wie folgt:⁹³

„Da es sich aber um ein multilaterales Abkommen handelt, welches die gesamten globalen grenzüberschreitenden Warenflüsse erfasst, ist es zweckmässig, den Bundesbeschluss über die Genehmigung des Abkommens dem fakultativen Referendum nach Art. 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV zu unterstellen.“

⁸⁹ Art. 152 Abs. 3 ParlG, Art. 5b Abs. 1 RVOV.

⁹⁰ Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Aussenpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat, vom 1. Dezember 2021, BBl 2022 365, 44.

⁹¹ Vgl. z.B. *Aussenpolitische Kommission des Nationalrats*, Kommission gibt grünes Licht für WTO-Verhandlungen, Medienmitteilung, Bern, 7. November 2017.

⁹² Vgl. z.B. Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich, Sitzung vom 27. Oktober 2021, 1218. Verhandlungsmandat für die zwölfte ordentliche WTO-Ministerkonferenz vom 30. November bis 3. Dezember 2021 in Genf (Konsultation).

⁹³ So wurde das multilaterale WTO-Abkommen über Handelserleichterungen 2015 dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterstellt, obwohl dessen Umsetzung für die Schweiz keiner Anpassung des Landesrechts bedurfte. Botschaft zur Genehmigung des WTO-Abkommens über Handelserleichterungen vom 14. Januar 2015, BBl 2015 1581, 1600f.

Anders hingegen bewertete der Bundesrat die Übernahme des multilateralen WTO-Abkommens über Fischereisubventionen: Der Bundesrat teilte Anfang 2023 mit, dass die Schweiz das Abkommen als „Vertrag mit beschränkter Tragweite“ selbständig ratifiziert habe.⁹⁴ Es ist nicht bekannt, ob bei der Beurteilung des multilateralen WTO-Abkommens über Fischereisubventionen als „Vertrag mit beschränkter Tragweite“ die zuständigen Kommissionen der Bundesversammlung konsultiert wurden. Noch ist bekannt, aufgrund von welchen Überlegungen der Bundesrat zu diesem Schluss gelangte.

Gegeben, dass es sich beim betreffenden Abkommen um ein multilaterales WTO-Abkommen handelt, erstaunt die Klassifizierung als „Vertrag von beschränkter Tragweite“ nach Art. 7a RVOG. Insbesondere scheint das Kriterium „begründet keine neuen Pflichten und hat keinen Verzicht auf bestehende Rechte zur Folge“⁹⁵ eines „Vertrags von beschränkter Tragweite“ – welches tatsächlich erfüllt sein mag zum Zeitpunkt der Ratifikation eines entsprechenden Vertrags – die längerfristigen Auswirkungen eines völkerrechtlichen Vertrags auf den verbleibenden nationalen Regulierungsspielraum auszuklammern. Im vorliegenden Fall des Abkommens über Fischereisubventionen muss die Schweiz für die Umsetzung des Abkommens keine Gesetzesanpassungen vornehmen.⁹⁶

Allerdings verpflichtet sich die Schweiz, künftig den im Abkommen vereinbarten Schutz aufrechtzuerhalten und sich an den weiteren Verhandlungen über Subventionen, die zu Überkapazitäten und Überfischung beitragen zu beteiligen. Eine Verletzung der Verpflichtungen aus dem Abkommen kann über das ordentliche Streitbeilegungsverfahren der WTO gerügt werden. Nur schon, weil es sich somit um ein multilaterales WTO-Abkommen handelt, erfüllt das WTO-Abkommen über Fischereisubventionen kaum die Voraussetzungen eines „Vertrags von beschränkter Tragweite“.⁹⁷ Das Beispiel zeigt, dass selbst im Umgang mit der Ratifikation von multilateralen WTO-Abkommen keine einheitliche, systematische Praxis besteht in der Schweiz.

b) Mitwirkung der Bundesversammlung

Unklar ist auch wie die Rechtsgrundlagen aus ParlG und RVOV in Bezug auf die Mitwirkung der Bundesversammlung angewendet werden ausserhalb der ordentlichen WTO-Ministerkonferenzen. So forderten eine überwältigende Mehrheit der WTO-Mitgliedstaaten 2020 im Rahmen der COVID-19 Pandemie eine Lockerung des Patentschutzes auf den COVID-19 Impfstoff, Thera-

⁹⁴ Bundesrat, Schweiz ratifiziert WTO-Übereinkommen über Fischereisubventionen, Medienmitteilung, 20. Januar 2023.

⁹⁵ Art. 7a Abs. 3 lit. a RVOG.

⁹⁶ Siehe Staatssekretariat für Wirtschaft, WTO, Jüngste Abkommen: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/internationale_organisationen/WTO/kuerzlich-abgeschlossene-verhandlungen.html (zuletzt besucht am 25. August 2025).

⁹⁷ Siehe auch SGK BV-Fassbender, Art. 166, 4. Aufl., Rz. 58 ff.

peutika und Diagnostika.⁹⁸ Die Schweiz stellte sich zusammen mit der EU und anfänglich noch den USA dagegen. Erst im Juni 2022 gelang es der WTO, einen Kompromiss zu finden, der die Produktion von für den Export bestimmte COVID-19 Impfungen mit Zwangslizenzen ermöglicht.⁹⁹

Die Positionierung der Schweiz fand unter Mitwirkung der aussenpolitischen Kommissionen der Bundesversammlung statt und wurde im In- und Ausland heftig kritisiert.¹⁰⁰ Auch die aktuellen Verhandlungen über eine Ausdehnung des *Waivers* auf COVID-19-Therapien und -Diagnostika unterstützt die Schweiz nicht.¹⁰¹ Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass es sich bei den betreffenden Verhandlungen um ein „wesentliches Vorhaben“ nach Art. 152 Abs. 3 ParlG handelt, denn schliesslich schafft bereits der bestehende *Waiver* einen Präzedenzfall. Entsprechend müssen die aussenpolitischen Kommissionen der Bundesversammlung proaktiv informiert und konsultiert werden. Es ist allerdings rechtlich unklar, inwiefern die Konsultationsantwort in der Positionierung der Schweiz mitberücksichtigt werden muss.

Sämtliche Verhandlungen innerhalb der WTO haben aufgrund ihres multilateralen Charakters potenziell weitreichende Auswirkungen – auch auf die Schweiz. Entsprechend ist die Konsultation der Kantone und der aussenpolitischen Kommissionen der Bundesversammlung insbesondere dann anspruchsvoll, wenn sich die Rahmenbedingungen der Verhandlungen kurzfristig ändern. Ungelöst ist bisher die Frage, wie sich die Schweiz positionieren soll, wenn eine Verhandlungsfrage nicht die direkten, unmittelbaren Interessen des schweizerischen Wirtschaftsstandorts betrifft, aber z. B. der längerfristigen globalen politischen Stabilität oder der Gerechtigkeit im globalen Markt dient. Diesbezüglich kollidieren mitunter die Ziele aus Art. 101 BV („Der Bund wahrt die Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland“) mit den Zielen aus Art. 54 Abs. 2 BV: Der Beitrag der Schweiz zur „Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu

⁹⁸ Siehe Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, Waiver from Certain Provisions of the TRIPS Agreement for the Prevention, Containment and Treatment of COVID-19, Communication from India and South Africa, 2. Oktober 2020, IP/C/W/669.

⁹⁹ Ministerial Decision on the TRIPS Agreement, Ministerial Conference, 12th Session, Genf, 12.–15. Juni 2022, vom 17. Juni 2022, WT/MIN(22)/30, WT/L/1141.

¹⁰⁰ Siehe z. B. Die Schweiz muss den Patentschutz für Impfstoffe gegen Covid-19 aussetzen, Interpellation 21.3639, Denis de la Reussille, 3. Juni 2021; Covid-19. Aus der Pandemie soll nicht Profit geschlagen werden, Motion 21.3150, Stefania Prezioso Batou, 11. März 2021; Für ein rasches Ende der Coronavirus-Pandemie. Zwangslizenzen für Covid-19-Therapeutika jetzt, Motion 21.3573, Fabian Molina, 5. Mai 2021; *Médecines Sans Frontières*, Medienmitteilung, EU, UK, Switzerland, Norway must stop blocking negotiations on landmark pandemic monopoly waiver, 7. Juni 2021: <https://msfaccess.org/eu-uk-switzerland-norway-must-stop-blocking-negotiations-landmark-pandemic-monopoly-waiver> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

¹⁰¹ Siehe z. B. TRIPS Council Discussions on COVID-19 Therapeutics and Diagnostics: Evidence and Questions on Intellectual Property Challenges Experienced by Members, Communication from Mexico and Switzerland, 1. November 2022, IP/C/W/693.

einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen“ dient nicht immer gleichzeitig auch den unmittelbaren Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland.¹⁰²

Es ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt unklar, ob sich die laufenden Rechtsetzungsvorhaben zur Klärung der „Wesentlichkeit“ nach Art. 152 Abs. 3 ParlG¹⁰³, sowie zum Umgang mit den Konsultationsantworten¹⁰⁴ zur Problematik von den sich widersprechenden Zielsetzungen in den auswärtigen Angelegenheiten äussern werden.

c) WTO-Streitbeilegungsverfahren und MPIA

Seit Dezember 2019 ist die WTO-Berufungsinstanz, der *Appellate Body*, nicht mehr funktionsfähig. Entsprechend erlangen erstinstanzliche Panelentscheide im WTO-Streitbeilegungsverfahren keine Rechtskraft, wenn eine der beiden Parteien den Entscheid weiterzieht (*appeal into the void*).¹⁰⁵ Ganz allgemein ist weltweit eine Häufung von Verstössen gegen WTO-Abkommen zu beobachten und auch an der Umsetzung von bestehenden Entscheiden mangelt es.¹⁰⁶ Hinzu kommen das neuere Phänomen der wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen,¹⁰⁷ sowie die massiven Handelssanktionen im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg in der Ukraine.¹⁰⁸

Die Schweiz hat sich 2020 der plurilateralen Vereinbarung über einen temporären Ersatz des WTO-Berufungsverfahrens, dem *Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement* (MPIA) angeschlossen.¹⁰⁹ Abgesehen von der Medienmitteilung des Bundesrats sind in der Schweiz keine Informationen über den Entscheid, sich dem MPIA anzuschliessen öffentlich zugänglich. Grund-

¹⁰² Der Covid-19 *Waiver* ist ein solches Beispiel, aber auch z. B. der Umgang der Schweiz mit den Menschenrechtsverletzungen in der chinesischen Region Xinjiang. So entschied der Bundesrat, auf Sanktionen gegen China zu verzichten, kommunizierte diesen Entscheid jedoch nicht öffentlich, siehe z. B. *SRF4 News*, in: SRF, 1. Oktober 2023.

¹⁰³ Information und Konsultation im Bereich Aussenpolitik. Einheitliche und systematische Verwaltungsverfahren, Motion 22.4264, Andrea Caroni, 28. Oktober 2022; Information und Konsultation im Bereich Aussenpolitik. Einheitliche und systematische Verwaltungsverfahren, Motion 22.4260, Fabian Molina und Yves Nidegger, 18. Oktober 2022. Überwiesen an den Bundesrat am 16. März 2023.

¹⁰⁴ Siehe Mitwirkungsrechte des Parlamentes in der Aussenpolitik, Parlamentarische Initiative 22.482, Aussenpolitische Kommission NR, 18. Oktober 2022.

¹⁰⁵ Siehe *Sieber-Gasser*, SRIEL 2020, 205 (223).

¹⁰⁶ Siehe *Patch*, The Georgetown Journal of Legal Ethics 2019, 883; *Brewster*, AJIL 2019, 61.

¹⁰⁷ Siehe *Hopewell*, AJIL Unbound 2022, 58. Mehr im Detail dazu nachfolgend unter *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 229 ff.

¹⁰⁸ Siehe *Bown*, Russia's war on Ukraine, PIIE 2022: <https://www.piiie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/russias-war-ukraine-sanctions-timeline> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

¹⁰⁹ *Bundesrat*, Die Schweiz und 18 weitere WTO-Mitglieder führen ein vorläufiges Berufungsverfahren für Handelsstreitigkeiten ein, Medienmitteilung, 30. April 2020.

sätzlich wird das MPIA als unilaterale politische Deklaration bezeichnet und stellt damit keinen völkerrechtlichen Vertrag dar. Gleichzeitig ist angesichts der Blockade der entsprechenden Verhandlungen innerhalb der WTO offensichtlich, dass das MPIA auf längere Sicht in Kraft bleiben wird und stellt die Schweiz einen der 10 Schiedsrichterinnen und -richter im MPIA-Schiedsrichterpool.¹¹⁰ Zudem dient das MPIA nicht nur der temporären Überbrückung des WTO-Berufungsverfahrens, sondern auch der Weiterentwicklung desselben.¹¹¹ Dem auf dem Papier rein politischen Charakter des MPIA¹¹² kommt damit in der Weiterentwicklung der auf den WTO-Abkommen basierenden Internationalisierung des Rechts eine durchaus wichtige Rolle zu. Nichts desto trotz wurde der Beitritt der Schweiz vom Bundesrat selbständig entschieden, im Sinne des Verfahrens über „Verträge von beschränkter Tragweite“ nach Art. 7a Abs. 3 lit. a RVOG.

III. Internationalisierung über Plurilaterale WTO-Abkommen

Im Rahmen der WTO finden nicht nur Verhandlungen über multilaterale, für alle WTO-Mitglieder verbindliche Abkommen statt, sondern auch über plurilaterale Abkommen. Der Beitritt zu Letzteren ist freiwillig. Plurilaterale Abkommen, welche grundsätzlich offen sind gegenüber neuen Mitgliedstaaten (d.h. WTO-Mitglieder können jederzeit dem entsprechenden Abkommen beitreten, selbst wenn sie sich nicht an den ursprünglichen Verhandlungen beteiligt haben), haben sich als besonders geeignetes Instrument bewährt, um die Modernisierung der Handelsregeln im Rahmen der WTO wenigstens unter Gleichgesinnten umzusetzen.

Neuere, offene plurilaterale WTO-Abkommen zeichnen sich insbesondere dadurch aus, dass sie typischerweise auf Basis der Meistbegünstigung über unilaterale Massnahmen umgesetzt werden.¹¹³ Sie ähneln damit unilateralen Deklarationen, welche politischen Verhandlungen z. B. im Rahmen der G20 folgen. Ob es sich somit im Rahmen der schweizerischen Rechtsgrundlagen einerseits um „wesentliche Vorhaben“ handelt und andererseits um einen völkerrechtlichen Vertrag, ist nicht zwingendermassen sofort erkennbar.

Zusammen mit den multilateralen WTO-Abkommen ratifizierte die Schweiz 1994 auch vier plurilaterale Abkommen der WTO. Im Gegensatz zu den multi-

¹¹⁰ Staatssekretariat für Wirtschaft, WTO, Berufungsverfahren: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/internationale_organisationen/WTO/schweiz_streitbeilegungssystem.html (zuletzt besucht am 25. August 2025).

¹¹¹ Siehe dazu auch *Pauwelyn*, World Trade Review 2023, 693.

¹¹² Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement pursuant to Article 25 of the DSU, 30. April 2020, JOB/DSB/1/Add.12.

¹¹³ Siehe dazu auch *Hoekman/Sabel*, Global Policy 2021, 49.

lateralen WTO-Abkommen¹¹⁴ waren die plurilateralen Abkommen nicht dem fakultativen Referendum unterstellt.¹¹⁵ Die plurilateralen WTO-Abkommen wären bei einer Ablehnung der multilateralen WTO-Abkommen hinfällig geworden. Aufgrund des „plurilateralen“ Charakters jedoch hätte die Ablehnung eines einzelnen plurilateralen Abkommens keine Auswirkungen auf die WTO-Mitgliedschaft der Schweiz entfaltet und auch die anderen plurilateralen Abkommen nicht betroffen.

1. Innenwirkung der plurilateralen WTO-Abkommen

In Bezug auf die Internationalisierung des Rechts aufgrund von plurilateralen WTO-Abkommen ist insbesondere das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen hervorzuheben. Dessen Implementierung war im extra dafür geschaffenen Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB)¹¹⁶, sowie in der dazugehörigen Bundesverordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB)¹¹⁷ geregelt.¹¹⁸ 2012 einigten sich die beteiligten WTO-Mitglieder auf eine Ausdehnung und Vertiefung des bestehenden Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen. Die Umsetzung des modernisierten und revidierten WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen bedingte eine Totalrevision der bestehenden innerstaatlichen Regeln.¹¹⁹

Der Bund eröffnete über die Totalrevision des Beschaffungsrechts 2015 ein Vernehmlassungsverfahren,¹²⁰ denn das revidierte plurilaterale WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen konnte erst ratifiziert werden, als auch die notwendige Totalrevision des BöB entschieden war.¹²¹ Mit gu-

¹¹⁴ Bundesbeschluss über die Genehmigung der in den Multilateralen Handelsverhandlungen unter der Ägide des GATT (Uruguay-Runde) abgeschlossenen Abkommen vom 16. Dezember 1994, AS 1995 2113 ff.

¹¹⁵ Art. 2, Bundesbeschluss über die Genehmigung der parallel zu den Multilateralen Handelsverhandlungen unter der Ägide des GATT (Uruguay-Runde) ausgehandelten revidierten plurilateralen Übereinkommen vom 8. Dezember 1994, AS 1995 2116.

¹¹⁶ Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB), 16. Dezember 1994, SR 172.056.1.

¹¹⁷ Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB), 11. Dezember 1995, SR 172.056.11.

¹¹⁸ Siehe Botschaft zu den für die Ratifizierung der GATT/WTO-Übereinkommen (Uruguay-Runde) notwendigen Rechtsanpassungen (GATT-Botschaft 2) vom 19. September 1994, BBl 1994 IV 1149 ff.

¹¹⁹ Botschaft zur Genehmigung des Protokolls zur Änderung des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen, vom 15. Februar 2017, BBl 2017 2112 ff.

¹²⁰ Botschaft zur Genehmigung des Protokolls zur Änderung des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen, vom 15. Februar 2017, BBl 2017 2073.

¹²¹ Siehe *Bundesrat*, Das revidierte WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen tritt für die Schweiz Anfang 2021 in Kraft, Medienmitteilung, 2. Dezember 2020.

ten Gründen kann folglich das bestehende öffentliche Beschaffungsrecht in der Schweiz als „höchst internationalisiert“ bezeichnet werden.¹²²

Anders als 1994 war die Ratifikation des revidierten plurilateralen WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen aufgrund des Erfordernisses vom Erlass von Bundesgesetzen zu dessen Umsetzung (Art. 141 Abs. 1 lit. d Ziff. 3 BV) nun dem fakultativen Referendum unterstellt.¹²³ Darin widerspiegelt sich unter anderem die zwischenzeitlich vorgenommene Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 und damit einhergehend die Revision der Volksrechte von 2003¹²⁴: Das fakultative Staatsvertragsreferendum wurde von Verträgen, welche eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen,¹²⁵ auf Verträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert,¹²⁶ ausgedehnt.¹²⁷

Die Schweiz hat zusammen mit weiteren WTO-Mitgliedern 2021 die *Joint Initiative on Services Domestic Regulation* unterzeichnet. Dies ist ein plurilaterales Abkommen mit dem Ziel, technische und administrative Hindernisse im Bereich des Dienstleistungshandels abzubauen. Die auf dem Abkommen basierenden unilateralen Massnahmen gelten nicht-diskriminierend gegenüber allen anderen WTO-Mitgliedern, unabhängig davon, ob diese sich der *Joint Initiative* angeschlossen haben oder nicht.¹²⁸ Der Aussenwirtschaftsbericht 2021 äussert sich dazu wie folgt:¹²⁹

„Am 2. Dezember konnten die Verhandlungen über die innerstaatlichen Regulierungen für Dienstleistungen von den teilnehmenden 67 Mitgliedern, darunter der Schweiz, abgeschlossen werden. Das Abkommen verbessert den Marktzugang durch klare und transparente Zulassungserfordernisse und -verfahren, Qualifikationserfordernisse und -verfahren sowie technische Normen zur Erbringung von Dienstleistungen.“

Das Abkommen wurde als „Vertrag von beschränkter Tragweite“¹³⁰ taxiert. Dies bedeutet, dass der Bundesrat das Abkommen selbständig ratifizieren konnte. Hingegen dürfte grundsätzlich das Verhandlungsmandat für plurilaterale Verhandlungen im Rahmen der WTO unter das Verhandlungsmandat für die ordentlichen WTO-Ministerkonferenzen fallen und somit als „wesentliches

¹²² Siehe auch Koch, Jusletter 28. September 2020.

¹²³ Botschaft zur Genehmigung des Protokolls zur Änderung des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen, vom 15. Februar 2017, BBl 2017 2124.

¹²⁴ Siehe Bundesbeschluss über die Änderung der Volksrechte vom 4. Oktober 2002, BBl 2002 6485.

¹²⁵ Art. 89 Abs. 3 lit. c aBV.

¹²⁶ Art. 141 Abs. 1 lit. d Ziff. 3 BV.

¹²⁷ Siehe auch BSK BV-Epiney/Diezig, Art. 141, Rz. 2.

¹²⁸ WTO, Services Domestic Regulation: https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/jsdomreg_e.htm (zuletzt besucht am 25. August 2025).

¹²⁹ Bundesrat, Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2021 einschliesslich Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen sowie Bericht über zolltarifarisches Massnahmen im Jahr 2021, BBl 2022 655 ff., 48.

¹³⁰ Art. 166 Abs. 2 BV i. V. m. Art. 7a RVOG.

Vorhaben¹³¹ klassifiziert sein. Entsprechend wären die Kantone, sowie die Kommissionen der Bundesversammlung zu konsultieren – selbst wenn allenfalls das aus den Verhandlungen resultierende Abkommen als „Vertrag von beschränkter Tragweite“ klassifiziert würde.¹³²

2. Plurilaterale WTO-Abkommen: Verträge von beschränkter Tragweite?

Auch hier zeigt sich, dass die Rechtsgrundlagen nur bedingt die tatsächliche Praxis erfassen: Selbst, wenn das Abkommen über die *Joint Initiative on Domestic Services Regulation* nicht unmittelbar eine Umsetzung im Bundesgesetz erfordert, so schränkt es dennoch den künftigen nationalen Regulierungsspielraum der Schweiz ein und hat darüber hinaus international Signalwirkung in Bezug auf die Modernisierung der geltenden multilateralen Handelsregeln im Bereich des Dienstleistungshandels. Die letzteren beiden Aspekte werden jedoch weder in den Rechtsgrundlagen betreffend die Konsultation der zuständigen Kommissionen der Bundesversammlung berücksichtigt,¹³³ noch in den Rechtsgrundlagen betreffend die Ratifikation von „Verträgen von beschränkter Tragweite“¹³⁴.

Im Ergebnis ist unklar, inwiefern in der gegenwärtigen Praxis plurilaterale Verhandlungen im Rahmen der WTO von der Konsultationspflicht aus Art. 152 Abs. 3 ParlG i. V. m. Art. 5b RVOV erfasst sind. Es zeigt sich zudem, dass das Ratifikationsverfahren über plurilaterale WTO-Abkommen uneinheitlich angewendet wurde: Die ursprünglichen vier plurilateralen WTO-Abkommen waren nicht dem fakultativen Referendum unterstellt, wurden aber von der Bundesversammlung genehmigt. Die Revision des plurilateralen WTO-Abkommens über das öffentliche Beschaffungswesen hingegen war dem fakultativen Referendum unterstellt und wurde von der Bundesversammlung genehmigt. Das plurilaterale WTO-Abkommen über die *Joint Initiative on Domestic Services Regulation* schliesslich wurde einzig durch den Bundesrat genehmigt.

Naheliegend wäre, dass plurilaterale WTO-Abkommen nicht als „Verträge von beschränkter Tragweite“ klassifiziert werden können. Dies nur schon deshalb, weil das Kriterium für das fakultative Referendum im Ratifikationsverfahren über das multilaterale WTO-Abkommen über Handelserleichterungen dessen „multilateraler“ Charakter war. Plurilaterale Abkommen sind sehr nah an diesem „multilateralen“ Charakter: Sie stehen grundsätzlich allen WTO-Mitgliedern offen und umfassen rasch eine Mitgliedschaft von über 70 Staaten. Sie sind zudem über das ordentliche Streitbeilegungsverfahren der WTO durchsetzbar. Damit unterscheiden sie sich selbst dann, wenn deren Umsetzung kei-

¹³¹ Nach Art. 152 Abs. 3 ParlG i. V. m. Art. 5b RVOV.

¹³² Vgl. vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 147 ff.

¹³³ Nach Art. 152 Abs. 3 ParlG i. V. m. Art. 5b RVOV.

¹³⁴ Art. 166 Abs. 2 BV i. V. m. Art. 7a Abs. 3 lit. a RVOG.

nerlei Anpassungen an geltenden nationalen Gesetzen bedingt wesentlich von einem ansonsten typischerweise als „Vertrag von beschränkter Tragweite“ klassifizierten völkerrechtlichen Vertrag.

Stand Ende 2023 beteiligt sich die Schweiz an allen laufenden plurilateralen WTO-Verhandlungen. Diese befassen sich mit dem digitalen Handel, der Investitionserleichterung, sowie Massnahmen zugunsten der Teilnahme am Handel von Kleinstunternehmen und KMUs.¹³⁵ Alle von plurilateralen WTO-Abkommen erfassten Rechtsbereiche sind über den WTO-Minimalstandard aus den multilateralen WTO-Abkommen hinaus „internationalisiert“.

IV. Freihandelsabkommen

Die Rechtsgrundlagen für die Internationalisierung des Rechts aufgrund von Freihandelsabkommen unterscheiden sich grundsätzlich nicht von den Rechtsgrundlagen allgemein im Bereich des Wirtschaftsvölkerrechts.¹³⁶ Systemisch allerdings wirken sich Freihandelsabkommen sowohl auf die Durchsetzung der WTO-Abkommen aus,¹³⁷ als auch auf den nationalen Verhandlungs- und Regulierungsspielraum in den von den Freihandelsabkommen erfassten Rechtsbereichen, welche über den Rahmen der WTO-Abkommen hinaus gehen (sog. WTO-plus und WTO-extra). Letzteres hat insbesondere an Bedeutung gewonnen, seit wichtige Aspekte des globalen Handels nur noch teilweise – oder auch gar nicht – von den bestehenden WTO-Abkommen erfasst sind.¹³⁸

Es fehlen auf multilateraler aber auch plurilateraler Ebene beispielsweise griffige Bestimmungen über den Handel mit Daten und den Handel über das Internet.¹³⁹ Gleichzeitig berücksichtigen die bestehenden WTO-Abkommen handelsverwandte Aspekte nur bedingt, was teilweise zu einem faktischen, aber zumeist unerwünschten, Rechtsschutz des sog. *race-to-the-bottom* bei Stan-

¹³⁵ WTO, Switzerland and the WTO, Member Information: https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/switzerland_e.htm (zuletzt besucht am 25. August 2025).

¹³⁶ Insbesondere Art. 101 BV i. V. m. Art. 54 BV.

¹³⁷ So integrieren beispielsweise die gegenwärtigen 35 Freihandelsabkommen der EFTA-Staaten einzelne Verpflichtungen sowie ganze Abkommen der WTO in die bilateral geltenden Bestimmungen, siehe EFTA, Free Trade Agreements and Trade Relations by Partners: <https://www.efta.int/free-trade/free-trade-agreements> (zuletzt besucht am 25. August 2025); Sieber-Gasser, Jusletter 9. November 2015, 19.

¹³⁸ Eine Tatsache, die unter anderem zu Schwierigkeiten geführt hat bei der Auslegung der WTO-Abkommen durch Panels und den Appellate Body. Die richtige Balance zu finden, zwischen Rechtsanwendung und unvermeidbaren Werturteilen stellt seit jeher eine Herausforderung dar für internationale Gerichtshöfe. Siehe dazu auch Lehne, Crisis at the WTO, 2019, 139f.

¹³⁹ Siehe auch Sieber-Gasser, Jusletter 9. November 2015, 3f.; Cottier, SRIEL 2019, 203 (205f.).

dards im Bereich des Umwelt- und Menschenrechtsschutzes führt.¹⁴⁰ Freihandelsabkommen bieten eine Gelegenheit, dies – von Rodrik auch als schädliche „Hyperglobalisierung“ bezeichnet¹⁴¹ – zu unterbinden.

Gerade modernere Freihandelsabkommen ergänzen daher weltweit die bestehenden WTO-Abkommen mit Regeln in Bereichen, welche von den WTO-Abkommen nicht oder nur teilweise erfasst sind, und mit Bestimmungen über die Reduktion von technischen Handelshemmnissen (mehr oder weniger umfassende Harmonisierung von Standards).¹⁴² Die rechtliche Basis bleibt allerdings der in den WTO-Abkommen vereinbarte Minimalstandard im Bereich der Markttöffnung,¹⁴³ das Prinzip der Nichtdiskriminierung und die den WTO-Verpflichtungen zugrundeliegende Rechtslogik.

Grundsätzlich bilden somit die WTO-Abkommen zusammen mit dem betreffenden Verfassungsrecht den Rechtsrahmen in welchem Freihandelsabkommen verhandelt werden können. Sie setzen damit auch den Exekutiv- und Legislativ-Kompetenzen in der Aussenwirtschaftspolitik eine rechtliche Schranke.¹⁴⁴

1. Freihandelsabkommen im Wandel

Die Schweiz ist verstärkt darum bemüht, in Ergänzung zu den WTO-Abkommen die rechtliche Absicherung und die Verbesserung des Marktzugangs über Freihandelsabkommen mit ihren wichtigsten Handelspartnern sicherzustellen. Stand Sommer 2024 verfügt die Schweiz allein oder gemeinsam mit den anderen EFTA-Mitgliedern über 34 Freihandelsabkommen mit 44 Handelspartnern weltweit.

Für die Priorisierung von Verhandlungen über Freihandelsabkommen werden folgende Kriterien beigezogen: 1) das wirtschaftspolitische Potential eines Landes, und 2) die tatsächlichen Wirtschaftsbeziehungen mit der Schweiz gemessen am gesamten Umfang der gehandelten Waren, Dienstleistungen und Direktinvestitionen. Zusätzlich spielen auch der tatsächliche und potenzielle Verlust von Präferenzvorteilen aufgrund von anderen Wirtschaftsabkommen wichtiger Partnerländer eine Rolle (z.B. durch nachträgliche umfassendere

¹⁴⁰ *Focarelli*, International Law as Social Construct, 2012, 451ff.; *Marceau*, in: Park (Hrsg.), Legal Issues on Climate Change and International Trade Law, 2016, 3 (10).

¹⁴¹ Siehe *Rodrik*, The Globalization Paradox, 2011.

¹⁴² Für einen Überblick über die Kapitel in schweizerischen Freihandelsabkommen, welche über die bestehenden WTO-Abkommen hinaus gehen, siehe *Sieber-Gasser*, Jusletter 9.November 2015, 19.

¹⁴³ Ein Freihandelsabkommen muss ‚substantially all the trade‘ zwischen den Parteien umfassen und liberalisieren um mit den WTO-Verpflichtungen vereinbar zu sein. Siehe Art. XXIV GATT und Art. V GATS.

¹⁴⁴ So sind beispielsweise die Aussenhandelskompetenzen der EU Kommission per Verweis auf die Bestimmungen der WTO (Verordnung (EU) Nr. 2015/478) und die des schweizerischen Bundesrats systemisch (via Monismus) auf den WTO-Rechtsrahmen beschränkt.

Freihandelsabkommen der EU mit EFTA-Partnerstaaten, welche zu einer Schlechterstellung der Schweizer Exporte gegenüber EU-Exporten führen würden), sowie konkrete Chancen auf einen erfolgreichen Abschluss.¹⁴⁵ Diese Strategie hat dazu beigetragen, dass die Schweiz heute – mit Ausnahme der USA – mit all ihren wichtigsten Handelspartnern entweder bereits ein Freihandelsabkommen abgeschlossen hat oder in Verhandlungen steht.

Die älteren Freihandelsabkommen der EFTA/Schweiz beschränken sich weitgehend auf die rechtliche Absicherung und die Verbesserung des Marktzugangs für den Warenhandel. Die Freihandelsabkommen mit Singapur (2003) und mit Chile (2004) markieren einen Wendepunkt hin zu umfassenderen Freihandelsabkommen, welche auch Dienstleistungen, Investitionen, geistiges Eigentum, temporäre Einreise von natürlichen Personen und Transparenz umfassen. Trotz den bereits damals auch für die Aussenwirtschaftspolitik geltenden Zielsetzungen aus Art. 54 Abs. 2 BV und aus Art. 73 BV berücksichtigen die früheren Freihandelsabkommen handelsverwandte Aspekte nicht und dienen primär der Wahrung der Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland nach Art. 101 BV. Dies widerspiegelt die ebenfalls von der WTO vertretene Position der strikten Trennung des Rechtsbereichs Handel von handelsverwandten Rechtsbereichen, sowie den Glauben an die positiven Auswirkungen einer Intensivierung der Handelsbeziehungen für die Gesellschaft und auf längere Sicht hin auch für die Umwelt.¹⁴⁶

Seither hat sich der Umfang der EFTA/Schweiz Freihandelsabkommen kontinuierlich erweitert. Sie umfassen heute typischerweise den Waren- und Dienstleistungshandel, Investitionen und temporäre Einreise, technische und phyto-/sanitäre Handelshemmnisse, handelspolitische Schutzmassnahmen, geistiges Eigentum, öffentliches Beschaffungswesen, Wettbewerb, Handel und Nachhaltige Entwicklung, sowie Streitbeilegung. Die EFTA/Schweiz beteiligt sich bisher eher nicht an der Weiterentwicklung des Wirtschaftsvölkerrechts über die Aufnahme neuer Regelungsbereiche in Freihandelsabkommen, sondern beschränkt sich bisher weitestgehend auf eine Vertiefung des bestehenden multilateralen Regelwerks.¹⁴⁷

Das EFTA-Freihandelsabkommen mit Serbien (2010) ist das erste Freihandelsabkommen der Schweiz, welches Bestimmungen über handelsverwandte Verpflichtungen im Bereich Umweltschutz enthält.¹⁴⁸ Weitere 10 Jahre später nimmt die EFTA im Freihandelsabkommen mit Indonesien ein umfassendes

¹⁴⁵ Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik, 24. November 2021, 38.

¹⁴⁶ Vgl. dazu Greenwood/Holt, Journal of Economic Issues 2010, 403; Todaro/Smith, Economic Development, 13. Aufl., 2020. Siehe auch Williamson, in: Serra/Stiglitz (Hrsg.) The Washington Consensus Reconsidered, 2008, 14 (16 f.).

¹⁴⁷ So enthalten z. B. von 33 Freihandelsabkommen Stand Dezember 2023 nur sechs Bestimmungen zum Digitalen Handel/E-Commerce.

¹⁴⁸ Sieber-Gasser, Jusletter 9. November 2015, 19 f.

Kapitel zur Nachhaltigkeit auf, das erstmals teilweise über den Rahmen der Nachhaltigkeitskapitel in EU- oder US-Freihandelsabkommen hinaus geht.¹⁴⁹ Seit 2020 engagiert sich die Schweiz zudem für ein (plurilaterales) Abkommen über Klimawandel, Handel und Nachhaltigkeit (*Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability*, ACCTS).¹⁵⁰

Die Berücksichtigung von handelsverwandten Aspekten der Nachhaltigen Entwicklung in der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik ist insgesamt der Kohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik dienlich und trägt somit zu einer Minderung der Zielkonflikte in der aussenwirtschaftlichen Interessenwahrung bei.¹⁵¹ Wie erwähnt, spielte beim Kurswechsel der 2017 in einer Volksabstimmung angenommene Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Für Ernährungssicherheit“ eine zentrale Rolle:¹⁵² Art. 104a lit. d BV verlangt explizit, dass grenzüberschreitende Handelsbeziehungen einen Beitrag leisten zur nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft. Während die Landwirtschaft grundsätzlich national betrachtet wird, umfasst die Ernährungswirtschaft auch die internationalen Lieferketten. Damit wurde die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz im Bereich der Nahrungsmittelindustrie mit der zusätzlichen Zielsetzung des Beitrags zur nachhaltigen Entwicklung ergänzt.¹⁵³

Neben den Bestrebungen der Schweiz und der EFTA-Staaten, die Stärkung der Handelsbeziehungen mit der Bekämpfung des Klimawandels und dem Schutz der Biodiversität in Einklang zu bringen, verweisen die Freihandelsabkommen der Schweiz zunehmend auch auf Standards im Bereich der Menschen- und Arbeitnehmerrechte.¹⁵⁴

Mit der Inkorporation von völkerrechtlichen Verträgen in Freihandelsabkommen wird die damit verbundene Regulierung von handelsverwandten Aspekte gestärkt – was auch die Internationalisierung des Rechts in diesen Be-

¹⁴⁹ Sieber-Gasser, sui generis 2021, 271.

¹⁵⁰ Weil die ACCTS-Verhandlungen gleich mehrere, bisher nicht international regulierte Aspekte umfassen, ist der zu erwartende Effekt auf die Internationalisierung des Rechts in der Schweiz hier besonders gross. Insbesondere wird erwartet, dass im Rahmen des ACCTS ‚vertrauenswürdige‘ Nachhaltigkeitslabels definiert werden – ein Aspekt, der bisher in der schweizerischen Rechtsordnung noch nicht in dieser Weise (Bekämpfung von *Greenwashing*) zur Sprache gekommen ist. Siehe Staatssekretariat für Wirtschaft, Abkommen über Klimawandel, Handel und Nachhaltigkeit (ACCTS): https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/internationale_organisationen/WTO/ACCTS.html (zuletzt besucht am 25. August 2025).

¹⁵¹ Vgl. dazu Art. 54 Abs. 2 BV, aber auch Art. 104a lit. d BV, sowie Art. 73 BV.

¹⁵² Art. 104a BV. Siehe Bundesbeschluss über Ernährungssicherheit (direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative „Für Ernährungssicherheit“), 14. März 2017, AS 2017 6735.

¹⁵³ Vgl. z.B. SGK BV-Hettich/Pietzonka, Art. 104a, Rz. 14 ff.

¹⁵⁴ Siehe Staatssekretariat für Wirtschaft, Modellkapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Freihandelsabkommen/nachhaltigkeit/modellkapitelueberhandelundnachhaltigeentwicklung.html (zuletzt besucht am 25. August 2025).

reichen in der Schweiz und in den Partnerstaaten der Schweiz vorantreibt. Sofern die Schweiz dereinst die Verpflichtungen in einem Freihandelsabkommen im Kapitel über nachhaltige Entwicklung der verbindlichen Streitbeilegung unterstellt, wird die Einhaltung der handelsverwandten völkerrechtlichen Verträge über das Freihandelsabkommen gegebenenfalls über Handelssanktionen durchsetzbar. Damit werden nach und nach handelsverwandte völkerrechtliche Verträge auf dieselbe Stufe gehoben, wie die völkerrechtlichen Verträge über Handelsliberalisierung.

2. Innenwirkung von Freihandelsabkommen

Die Folge dieser Entwicklung für die Internationalisierung des Rechts ist, dass Letztere aufgrund von Freihandelsabkommen zunimmt: Bestimmungen, welche über den Rahmen der WTO-Abkommen hinausgehen, sowie die verbindliche Regelung von handelsverwandten Aspekten erfassen neue, zuvor nationale oder international kaum durchsetzbare, Rechtsbereiche. Die Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen in diesen Rechtsbereichen ist somit vom relativ grossen Interpretations- und Gestaltungsspielraum des Bundesrats erfasst. Ob nationale Massnahmen notwendig sind, auf welcher Gesetzesstufe und in welchem Detailgrad ist eine Ermessensfrage, welche typischerweise ausserhalb der Konsultationspflicht fällt. Bisher verfolgt der Bundesrat eine äusserst zurückhaltende Strategie in der Umsetzung von völkerrechtlichen Verpflichtungen aus Freihandelsabkommen: Typischerweise sieht er insbesondere in den handelsverwandten Aspekten keinen Handlungsbedarf.¹⁵⁵

Die Nachhaltigkeitskapitel der Freihandelsabkommen der Schweiz umfassen häufig das sog. „Prinzip der Nicht-Regression“, nach welchem das zum Zeitpunkt der Verhandlungen bestehende Schutzniveau von Mensch und Umwelt künftig nicht mehr in einer Weise abgesenkt werden darf, dass dies den Handel betrifft.¹⁵⁶ Damit verpflichtet sich auch die Schweiz über ihre Freihandelsabkommen, dass künftig keine Lockerung vorgenommen wird in handelsrelevanten Aspekten im Bereich Arbeitnehmerschutz, Menschenrechtsschutz und Umweltschutz. Konkret in die (umfassenden und modernen) EFTA-Abkommen aufgenommen werden typischerweise die ILO-Kernübereinkommen, das Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (CITES), der FAO-Verhaltenskodex für verantwortungsvolle Fischerei, das REDD+-Konzept, sowie das UNFCCC und das Pariser Klimaabkommen.¹⁵⁷ Die Schweiz verpflichtet sich folglich in den betref-

¹⁵⁵ Vgl. z. B. *Bundesrat*, Botschaft zur Genehmigung des umfassenden Wirtschaftspartnerschaftsabkommens zwischen den EFTA-Staaten und Indonesien, BBl 2019 5278 ff.

¹⁵⁶ Siehe z. B. Art. 8.4 Abs. 2 lit. a EFTA-Ecuador (2020).

¹⁵⁷ Siehe z. B. Kapitel 8 EFTA-Ecuador (2020).

fenden Freihandelsabkommen die erwähnten anderen völkerrechtlichen Verträge und -Konzepte umzusetzen und vor allem nicht zu kündigen.

3. Verhandlungen über Freihandelsabkommen

Wie allgemein in der Internationalisierung des Rechts über das Völkerrecht, unterscheidet sich der Rechtsetzungsprozess vom rein nationalen Verfahren insbesondere dadurch, dass mind. ein weiterer Staat involviert ist. Entsprechend finden die allgemeinen Rechtsgrundlagen zur Rechtsetzung über das Völkerrecht auf die Verhandlungen über Freihandelsabkommen Anwendung.

a) Exploratorische Gespräche

Exploratorischen Gesprächen kommt auch im Rahmen von Freihandelsabkommen eine besondere Bedeutung zu: Sind diese erfolgreich ist gleichzeitig auch zumeist der ungefähre Rahmen des Verhandlungsmandats bereits entschieden. Auch steht die allfällige Konsultation der Kantone und der zuständigen Kommissionen der Bundesversammlung unter dem Vorzeichen, dass eine Einigung politisch erwartet wird. Exploratorische Gespräche bleiben nichtsdestotrotz ausgenommen von der Konsultationspflicht.

Grundsätzlich stünde es der Schweiz frei,¹⁵⁸ bereits vor Beginn exploratorischer Gespräche über ein Vernehmlassungsverfahren den innenpolitischen Rahmen einer potenziellen Verhandlung auszuloten. Spätestens nach Abschluss der exploratorischen Gespräche und im Hinblick auf die Ausarbeitung des Verhandlungsmandats ist jedenfalls das Vernehmlassungsverfahren äusserst geeignet, um die verschiedenen Interessen an und in einer Verhandlung zu berücksichtigen und auf ein ausgewogenes Verhandlungsergebnis hinzuwirken.

b) Verhandlungsmandat und Verhandlungen

In seiner Antwort auf das Postulat von Crottaz und Pfister¹⁵⁹ hält der Bundesrat fest, dass für Verträge, welche dem Referendum unterliegen, ein Vernehmlassungsverfahren stattfinden müsse.¹⁶⁰ Weil seit dem Ende der „Standardabkommen-Praxis“ 2019¹⁶¹ Freihandelsabkommen grundsätzlich dem fakultativen Referendum unterstellt sind, werden seither folglich Vernehmlassungsverfahren durchgeführt über das entsprechende Verhandlungsmandat.¹⁶²

¹⁵⁸ Siehe Art. 5:1(c) VLG in Verbindung mit Art. 3:2 VLG.

¹⁵⁹ Stellungnahme des Bundesrates vom 29. November 2023, Revision des Aussenwirtschaftsgesetzes, Postulat 23.4320, Brigitte Crottaz und Gerhard Pfister, 16. Oktober 2023. Überwiesen an den Bundesrat am 12. Dezember 2023.

¹⁶⁰ Art. 3 Abs. 1 lit. c Vernehmlassungsgesetz (VLG).

¹⁶¹ Siehe *Bundesrat*, Bundesrat verzichtet auf vereinfachte Genehmigung von Freihandelsabkommen, Medienmitteilung, Bern, 28. August 2019.

¹⁶² So z.B. zu den Ersatzabkommen mit dem Vereinigten Königreich nach Brexit, siehe *Bundesrat*, Brexit: Bundesrat eröffnet Vernehmlassung zum Handelsabkommen Schweiz–

Hinsichtlich der Mitwirkungsrechte, bzw. der Konsultationspflicht nach Art. 5b RVOV herrscht weiterhin Unklarheit: Die Konsultationspflicht ist auf „wesentliche Vorhaben“ beschränkt, was ausgelegbedürftig ist und bisher von den Departementen wie oben erwähnt uneinheitlich und teilweise inkohärent umgesetzt wird.¹⁶³ Diesbezüglich äussert sich der Bundesrat in seiner Antwort wie folgt:¹⁶⁴

„Die Mitwirkungsrechte des Parlaments sind hauptsächlich im ParlG geregelt und nicht im Bundesgesetz über aussenwirtschaftliche Massnahmen (SR 946.201). Das ParlG sieht eine einheitliche Regelung für alle aussenpolitischen Bereiche vor, so auch für die Aussenwirtschaftspolitik. Wie alle Departemente in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich informiert das WBF die APK regelmässig über die wichtigen aussenwirtschaftspolitischen Entwicklungen und entsprechend auch über den Stand von Verhandlungen (vgl. Art. 152 Abs. 2 und 3 in fine ParlG). Ausserdem können die APK jederzeit vom Bundesrat verlangen, dass er sie über ein Geschäft informiert und dazu konsultiert (Abs 5).“

Es wird also die regelmässige Information über den Stand von Verhandlungen erwähnt, nicht jedoch die Konsultation. In der Vergangenheit wurde auch schon argumentiert, dass die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen nicht „wesentlich“ sind im Sinne des Gesetzes¹⁶⁵ und somit nicht unter die Konsultationspflicht fallen. Diese Auslegung bietet sich insbesondere an, wenn der Bundesrat davon ausgeht, dass für die Umsetzung des Freihandelsabkommens keine oder nur sehr geringfügige (z. B. Anpassung der Zolltariflisten) Gesetzesanpassungen vorgenommen werden müssen. Nicht berücksichtigt werden dabei die systemischen Auswirkungen, aber auch die Auswirkungen auf den künftigen Regulierungs- und Handlungsspielraum.¹⁶⁶

Die eigentlichen Verhandlungen liegen im Zuständigkeitsbereich der Exekutive und finden grundsätzlich unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Deshalb kommt dem Verhandlungsmandat in Bezug auf die legislative Kontrolle besondere Bedeutung zu: Über die Mitwirkung am Mandat kann die Bundesversammlung frühzeitig und effektiv ihrer Aufsichtspflicht¹⁶⁷ nachkommen – dies umso mehr, als dass die Ablehnung des Verhandlungsergebnisses unter die „Scherbenhaufen“-Problematik fällt und politisch daher kaum vertretbar ist. Ob und in welchem Umfang die Kantone und die zuständigen Kommissionen

UK, Medienmitteilung, 15. Mai 2019: <https://www.eda.admin.ch/missions/mission-eu-brussels/de/home/aktuell/news.html/content/europa/de/meta/news/2019/5/15/75040> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

¹⁶³ Siehe vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 165 f.

¹⁶⁴ Stellungnahme des Bundesrates vom 29. November 2023, Revision des Aussenwirtschaftsgesetzes, Postulat 23.4320, Brigitte Crottaz und Gerhard Pfister, 16. Oktober 2023. Überwiesen an den Bundesrat am 12. Dezember 2023.

¹⁶⁵ Art. 152 Abs. 3 ParlG.

¹⁶⁶ Zur Grundproblematik im Zusammenhang mit der Konsultationspflicht aus Art. 5b RVOV siehe vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 165 ff.

¹⁶⁷ Vgl. Art. 166 BV

der Bundesversammlung während den Verhandlungen konsultiert werden, z. B. über eine notwendige Anpassung am Verhandlungsmandat ist weder im ParlG noch in der RVOV nicht geregelt. Sofern eine Anpassung des Mandats „wesentlich“ ist (was grundsätzlich immer der Fall sein dürfte, wenn sog. „rote Linien“ überschritten oder verschoben werden müssen), müssen Kantone und zuständige Kommissionen der Bundesversammlung grundsätzlich konsultiert werden.

c) Ratifikation

Freihandelsabkommen wurden auch unter der „Standardabkommen-Praxis“ sowohl von Bundesrat, wie auch von der Bundesversammlung genehmigt und sind somit nicht als „Verträge von beschränkter Tragweite“ klassifiziert worden.¹⁶⁸ Dies steht in einem deutlichen Kontrast zu den kürzlich ratifizierten multilateralen und plurilateralen WTO-Abkommen als „Verträge von beschränkter Tragweite“.¹⁶⁹ Es ist nicht ersichtlich, weshalb diese im Vergleich zu den zumeist bilateralen Freihandelsabkommen, derart anders klassifiziert wurden.

Seit 2019 ist die Ratifikation von neuen Freihandelsabkommen zudem grundsätzlich dem fakultativen Referendum unterstellt. Dieses wurde seither zweimal angewendet,¹⁷⁰ wobei nur einmal das Referendum ergriffen wurde und zustande kam.¹⁷¹ Volksabstimmungen über die Ratifikation von Freihandelsabkommen bergen immer die Gefahr von „Scherbenhaufen-Referenden“. Umso wichtiger ist daher die frühzeitige legislative Kontrolle über die Vernehmlassungsverfahren und die Konsultationspflichten, sowie die Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit und pro-aktive Information der Stimmbevölkerung von Seiten der Bundesverwaltung.

4. Rechtsdurchsetzung in Freihandelsabkommen

Bilaterale aber auch regionale Freihandelsabkommen sehen üblicherweise die Streitbeilegung über *ad-hoc* eingesetzte Panels vor. Während bisher Uneinigkeiten über Handelsfragen nach Möglichkeit im WTO-Streitbeilegungsverfahren geklärt wurden,¹⁷² ist denkbar, dass sich dies in Zukunft vermehrt auf die bilateralen Streitbeilegungsverfahren verlagern wird. Die umfangreiche Recht-

¹⁶⁸ Art. 166 Abs. 2 BV.

¹⁶⁹ Siehe vorne unter *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 210 ff.

¹⁷⁰ Ratifikation EFTA–Indonesien (2021), sowie Ratifikation EFTA–Ecuador (2020).

¹⁷¹ Bundeskanzlei, Volksabstimmung vom 7. März 2021, Bundesbeschluss vom 20.12.2019 über die Genehmigung des Umfassenden Wirtschaftspartnerschaftsabkommens zwischen den EFTA-Staaten und Indonesien: <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20210307/index.html> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

¹⁷² Seit Inkrafttreten wurden über 551 Streitbeilegungsverfahren eröffnet. Siehe auch Singh Bhatia, „Unprecedented challenges“, WTO, 22. Juni 2018: https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/ab_22jun18_e.htm (zuletzt besucht am 25. August 2025).

sprechung der WTO-Streitbeilegungsorgane bleibt aber dank umfassender Verweise in bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen auf die Verpflichtungen aus den WTO-Abkommen indirekt auch verpflichtend in der bilateralen oder regionalen Streitbeilegung.

Bisher allerdings hat die Schweiz noch nie ein Streitbeilegungsverfahren initiiert im Rahmen eines Freihandelsabkommens und musste sich auch noch nie im Rahmen eines solchen Verfahrens verteidigen. Dies liegt unter anderem daran, dass die Schweiz sehr darauf bedacht ist, die Verpflichtungen aus Freihandelsabkommen einzuhalten. Wie vorgängig besprochen kommt dabei dem Bundesrat ein grosser Gestaltungs- und Auslegungsspielraum zu, gegeben, dass die Verpflichtungen aus Freihandelsabkommen typischerweise auslegebedürftig sind. Damit werden Freihandelsabkommen in der Schweiz nicht nur unmittelbar mit dem in Kraft setzen umgesetzt, sondern auch laufend über die konforme Auslegung von nationalem Recht, sowie die konforme Rechtsfortentwicklung.¹⁷³

V. Investitionsschutzabkommen

Die Schweiz verfügt Stand Dezember 2023 über rund 115 bilaterale Investitionsschutzabkommen.¹⁷⁴ Diese sind teilweise durch einfachen Bundesbeschluss ratifiziert,¹⁷⁵ teilweise durch selbständigen Abschluss durch den Bundesrat.¹⁷⁶ Investitionsschutzabkommen waren bis 2016 ebenfalls erfasst von der sog. „Standardabkommen-Praxis“.¹⁷⁷ Das erste Investitionsschutzabkommen, das seither verhandelt wurde, ist das Abkommen mit Indonesien. Für dieses wurde eine Vernehmlassung durchgeführt und es ist dem fakultativen Referendum unterstellt.¹⁷⁸

¹⁷³ So prüft der Bundesrat in seinen Botschaften seit einigen Jahren neben der Europaverträglichkeit auch die Vereinbarkeit mit weiteren internationalen Verpflichtungen der Schweiz. Darunter fallen selbstverständlich auch die Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen von Freihandelsabkommen.

¹⁷⁴ Siehe *Staatssekretariat für Wirtschaft*, Übersicht der von der Schweiz abgeschlossenen Investitionsschutzabkommen: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Internationale_Investitionen/Vertragspolitik_der_Schweiz/overview-of-bits.html (zuletzt besucht am 25. August 2025).

¹⁷⁵ Siehe Art. 166 Abs. 2 BV; z.B. Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Volksrepublik China über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen vom 27. Januar 2009, SR 0.975.224.9.

¹⁷⁶ Siehe Art. 7a RVOG; z.B. Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Gambia über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen vom 22. November 1993, SR 0.975.235.8.

¹⁷⁷ *Gebistorf*, *sui generis* 2020, 463.

¹⁷⁸ Siehe Botschaft zur Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und Indonesien über die Förderung und den Schutz von Investitionen vom 5. April 2023, BBl 2023 1092.

Investitionsschutzabkommen schützen ausländische Direktinvestitionen vor Diskriminierungen, unrechtmässiger Enteignung und ungerechtfertigter Behinderung des Zahlungs- und Kapitalverkehrs. Um diesen Schutz zu gewährleisten, umfassen Investitionsschutzabkommen die sog. „Investor-Staat-Streitbeilegung“. Letztere ist international massiv in Kritik geraten aufgrund der intransparenten Verfahren, sowie dem ihr angelasteten übermässigen Eingriff in die Demokratie.¹⁷⁹ Die EU, Kanada und weitere Staaten bemühen sich seither aktiv um mehr Transparenz, Fairness und demokratischen Regulierungsspielraum im Investitionsschutz.¹⁸⁰

An diesen Bestrebungen beteiligt sich die Schweiz bisher nicht, allerdings berücksichtigt das neu ausgehandelte Investitionsschutzabkommen mit Indonesien die genannten Kritikpunkte und orientiert sich in der Ausgestaltung des Streitbeilegungsverfahrens, aber auch in der Ausgestaltung des demokratischen Regulierungsspielraums an den Vorlagen der EU und anderer Staaten. Im Rahmen des *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID) beteiligt sich die Schweiz weiterhin aktiv an Diskussionen über eine Modernisierung der ICSID-Schiedsregeln.

Gegen die Schweiz wurde bisher noch nie ein Investor-Staat-Streitbeilegungsverfahren eingeleitet.¹⁸¹ Dafür werden die Investitionsschutzabkommen der Schweiz regelmässig angerufen von den vielen multinationalen Unternehmen mit Sitz in der Schweiz.¹⁸² Die schweizerischen Investitionsschutzabkommen waren bzw. sind somit regelmässig Rechtsgrundlage für Investor-Staat-Streitbeilegungsverfahren gegen Partnerstaaten der Schweiz.

1. Innenwirkung von Investitionsschutzabkommen

Die auf Investitionsschutzabkommen basierende Internationalisierung des Rechts ist vergleichsweise niederschwellig. Einerseits kann sich eine drohende Investorklage potenziell im Sinne eines *regulatory chill-effects* auf Rechtsetzungsverfahren auswirken. Dies kam z.B. zur Sprache im Rahmen des Ent-

¹⁷⁹ Vgl. dazu *Berge/Berger*, Journal of International Dispute Settlement 2021, 1; *Ginsburg*, International Review of Law and Economics 2005, 107; *Krajewski*, Juridikum 2013, 348; *Reinhardt*, Kritische Justiz 2014, 86.

¹⁸⁰ Siehe z.B. *Bungenberg/Reinisch*, From Bilateral Arbitral Tribunals and Investment Courts to a Multilateral Investment Court, 2. Aufl., 2020.

¹⁸¹ Siehe z.B. Stellungnahme des Bundesrates, 18. August 2017, 17.3370 Interpellation, Schwaab Jean Christophe. Unklar ist, ob sich dies im Sommer 2024 ändert. Angeblich sind Beschwerden gegen die Schweiz im Zusammenhang mit der Rettung der Credit Suisse Bank in Vorbereitung.

¹⁸² Feit & Terrapon verweisen auf 45 bekannte Verfahren basierend auf schweizerischen Investitionsschutzabkommen. Verfahren, bei welchen Geheimhaltung vereinbart wurde, können selbstverständlich nicht gezählt werden. Siehe *Feit/Terrapon*, in: Pasipanodya (Hrsg.), Investor-State Arbitration 2024, 2024, 80 (82).

scheids über den Atomausstieg.¹⁸³ Insgesamt scheinen sich allerdings – im Gegensatz zu z.B. Entwicklungsländern – Investitionsschutzabkommen in der Schweiz deutlich weniger einschränkend auf Rechtsetzungsverfahren auszuwirken, als dies z.B. die WTO-Abkommen oder die Bilateralen Abkommen mit der EU tun. Andererseits dienen Investitionsschutzabkommen auch dem Wirtschaftsstandort Schweiz und fördern damit die ausländischen Direktinvestitionen, sowie die Niederlassung von multinationalen Unternehmen in der Schweiz. Indirekt tragen Investitionsschutzabkommen somit zu einer allgemeinen Internationalisierung des Wirtschaftsstandorts Schweiz bei, was sich auch auf den Regulierungsbedarf und die Rechtskultur allgemein auswirkt.

Bis auf das potenziell neuste Abkommen mit Indonesien, basieren sämtliche Investitionsschutzabkommen der Schweiz auf der in der Zwischenzeit für seine Einseitigkeit und Intransparenz kritisierten Grundstruktur des Investitionsschutzes. Diese Grundstruktur basiert ebenfalls auf der Idee, dass sich ausländische Direktinvestitionen längerfristig für die gesamte Gesellschaft – und die Umwelt – positiv auswirken.¹⁸⁴ Dies rechtfertigt, so das Konzept, den Schutz des Investors gegenüber einer umfassenden Liste an Massnahmen des Staates, welche deutlich über den Rahmen von Enteignung hinaus geht. Damit steht aussenpolitisch das Ziel der Wahrung der Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland (Art. 101 BV) klar im Vordergrund, während die Ziele aus Art. 54 Abs. 2 BV kaum berücksichtigt sind.

Dies gilt insbesondere deshalb, weil der genannte Effekt von ausländischen Direktinvestitionen auf die gesamte Gesellschaft – und Umwelt – typischerweise nicht eintritt.¹⁸⁵ Es fragt sich deshalb, ob die bestehenden Investitionsschutzabkommen der Schweiz nicht modernisiert werden müssten, um den verfassungsrechtlichen Ansprüchen aus Art. 54 BV besser gerecht zu werden, indem sie z.B. explizit Regulierung zugunsten von höheren Schutzstandards für Mensch und Umwelt vom Investitionsschutz ausnehmen.

2. Exkurs: Investitionsprüfgesetz

Schliesslich schützen Investitionsschutzabkommen nicht nur schweizerische Direktinvestitionen im Ausland, sondern auch ausländische Direktinvestitionen in der Schweiz. In diesem Zusammenhang haben ausländische Investitionen von staatlichen oder staatsnahen Unternehmen Befürchtungen geweckt,

¹⁸³ Siehe z.B. *Bundesrat*, Erläuterungen des Bundesrats – Volksabstimmung vom 27. November 2016, Volksinitiative „Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)“, Bern 2016, 8.

¹⁸⁴ Der sog. *trickle-down effect*, siehe vorne unter *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 220.

¹⁸⁵ Der sog. *trickle-down effect* hat sich nur selten eingestellt und wurde deshalb wieder verworfen, siehe *McCleery/De Paolis*, *Journal of Asian Economics* 2008, 438; *Dabbla-Norris et al.*, IMF Staff Discussion Note, Juni 2015; *Güven*, *Review of International Political Economy* 2018, 392.

dass damit eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung der Schweiz einhergehen könnte. In der Folge wurde der Bundesrat 2020 mit der Motion Rieder¹⁸⁶ beauftragt, ein Investitionsprüfgesetz zu erlassen. Der Bundesrat schreibt zur Gesetzesvorlage Folgendes:¹⁸⁷

„Die im vorliegenden Entwurf vorgesehene Investitionsprüfung bezweckt, Übernahmen inländischer Unternehmen durch ausländische Investoren zu verhindern, wenn diese Übernahmen die öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Schweiz gefährden oder bedrohen. Hierfür werden Übernahmen von inländischen Unternehmen, die in einem besonders kritischen Bereich tätig sind, durch ausländische staatlich kontrollierte Investoren einer Genehmigungspflicht unterstellt. Die besonders kritischen Bereiche umfassen u. a. Rüstungsgüter sowie zivil und militärisch verwendbare Güter, Stromnetze und -produktion, Wasserversorgung sowie Gesundheits-, Telekom- und Transportinfrastrukturen. Kleine Unternehmen werden ausgenommen.“

Sollte die Schweiz dereinst über ein Investitionsprüfgesetz verfügen, so wäre dieses insgesamt als höchst internationalisiert zu bezeichnen: Im Wesentlichen kodifiziert es die entsprechenden Ausnahmen des Wirtschaftsvölkerrechts im nationalen Recht und regelt sowieso einen höchst internationalisierten Sachverhalt. Die bestehenden Investitionsschutzabkommen stellen sicher, dass eine allfällige Investitionsprüfung nur *ex ante* vorgenommen werden kann und haben indirekt zum ursprünghchen Regulierungsbedarf beigetragen.

VI. „Quasi-Zwang“ und *Economic Coercion*

Als hochglobalisierte Volkswirtschaft mit einem vergleichsweise sehr grossen Handelsüberschuss ist die Schweiz grundsätzlich besonders schnell – direkt oder indirekt – von wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen (*economic coercion*) betroffen. Das hat zwei Gründe: Einerseits ist die Schweiz politisch, wie auch wirtschaftlich abhängig von der Exportindustrie.¹⁸⁸ Wenn folglich ein Staat der Schweiz mit Handelssanktionen droht (z.B. die USA im Rahmen der Aufhebung des Bankgeheimnisses), ist der politische und wirtschaftliche Druck, diese abzuwenden, von innerhalb der Schweiz besonders hoch.¹⁸⁹ Andererseits ist die schweizerische Wirtschaft über globalisierte Liefer- und Produktionsketten fast unvermeidlich indirekt mitbetroffen, wenn wirtschaftliche Zwangsmassnahmen gegen Drittstaaten ergriffen werden.¹⁹⁰

¹⁸⁶ Schutz der Schweizer Wirtschaft durch Investitionskontrollen, Motion 18.3021, Beat Rieder, 26. Februar 2018. Überwiesen an den Bundesrat am 3. März 2020.

¹⁸⁷ Botschaft zum Investitionsprüfgesetz vom 15. Dezember 2023, BBl 2024 124, 2.

¹⁸⁸ Siehe z.B. Müller, Die Volkswirtschaft, 18. Juli 2019.

¹⁸⁹ Vgl. dazu z.B. Blunschi, in: Watson, 21. Juli 2023; Wacker, in: SRF.CH, 28. Mai 2020; Rühl, Blog Economiesuisse, 12. März 2019.

¹⁹⁰ Vgl. dazu z.B. Indergard/Leist, Die Volkswirtschaft, 1. Januar 2013; Schätti, in: NZZ, 18. Mai 2024.

1. Rechtsgrundlagen

Wie sich internationaler Druck auf die nationale Rechtsetzung in der Schweiz auswirken kann, zeigt sich insbesondere im Rahmen der internationalen Steuerpolitik: Um nicht auf eine schwarze Liste von unkooperativen Staaten gesetzt zu werden, verabschiedete sich die Schweiz 2009 vom Bankgeheimnis,¹⁹¹ und um nicht von potentiellen Handelssanktionen betroffen zu sein, schloss sich die Schweiz 2012 den OECD-Verhandlungen über globale Minimalsteuern an.¹⁹² Dies wird insbesondere dann möglich, wenn der vermeintliche Standortvorteil aufgrund des internationalen Drucks plötzlich zu einer Belastung wird.¹⁹³

Mit anderen Worten verabschiedet sich die Schweiz dann von einer Aussenpolitik, die primär auf den eigenen wirtschaftlichen Vorteil ausgerichtet ist, wenn sich diese nicht mehr wirtschaftlich auszahlt. Dabei würden die Zielsetzungen und Grundsätze aus Art. 54 BV explizit verhindern, dass die Schweiz eine Strategie in den auswärtigen Angelegenheiten verfolgt, welche nur im eigenen wirtschaftlichen Interesse liegt und der wirtschaftlichen Entwicklung, Umwelt oder Bevölkerung in anderen Ländern schadet.

Eine ähnliche Dynamik ist auch zu beobachten im Kontext von Sanktionen (z.B. gegen Russland, aber auch China), sowie in der Durchsetzung von Minimalstandards in globalen Liefer- und Produktionsketten: Auch hier setzt sich die Schweiz Druck von der EU und den USA aus, obwohl sie basierend auf der Bundesverfassung auch zum Schluss kommen könnte, dass die Schweiz dieselben Ziele in der Aussenpolitik verfolgt, wie die EU und die USA, und somit die Bestrebungen von Gleichgesinnten zumindest nicht erschweren sollte.¹⁹⁴

Der Umgang mit wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen, sowie mit „Quasi-Zwang“ auf Völkerrechtsebene liegt bisher vollständig im Bereich der Exekutivkompetenz des Bundesrats. Weil sich daraus potenziell aber auch innerstaatliche Rechtsetzungsmassnahmen ableiten, ist die Bundesversammlung unter Umständen doch über die ordentlichen Verfahren in die Entscheidungsfindung involviert. Letztlich klären die bestehenden Rechtsgrundlagen den Umgang mit wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen nur teilweise und die Besonderheiten von internationalen Verhandlungen im Kontext von „Quasi-Zwang“ auf Völkerrechtsebene eröffnet die bekannte „Scherbenhaufen“-Problematik. So zuletzt z. B. im Referendum über die OECD-Mindestbesteuerung von Unternehmen.¹⁹⁵

¹⁹¹ Vgl. *Bundesrat*, Die Schweiz ist weg von der „grauen Liste“ der OECD, Medienmitteilung, 24. September 2024.

¹⁹² Vgl. *Bundesrat*, Die Schweiz schliesst sich den Eckwerten zur internationalen Unternehmensbesteuerung unter Bedingungen an, Medienmitteilung, 1. Juli 2021.

¹⁹³ Siehe *Tobler*, Der Kampf um das Schweizer Bankgeheimnis, 2019.

¹⁹⁴ Vgl. z. B. *Ade*, in: *Finanz und Wirtschaft*, 18. Juli 2023.

¹⁹⁵ Obligatorisches Referendum zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung

2. Innenwirkung von international koordinierten unilateralen Massnahmen

Wie bereits erwähnt, nehmen nebst wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen auch koordinierte internationale Massnahmen zu, welche eine Situation von „Quasi-Zwang“ schaffen: Die OECD-Mindestbesteuerung von Unternehmen ist freiwillig – wer sich allerdings nicht daran beteiligt, verzichtet auf Steuereinnahmen, die somit einem anderen Staat zukommen. Ähnlich funktioniert der EU CBAM.¹⁹⁶ Die Verknüpfung von wirtschaftlichen Vorteilen mit der Übernahme von gemeinsamen Regeln (bzw. von Wettbewerbsnachteilen bei Nichtübernahme) dürfte es der Schweiz tendenziell politisch erleichtern, auch Massnahmen mitzutragen, welche ansonsten kaum Unterstützung finden würden. In diesem Zusammenhang wird auch häufig der Verweis auf die internationale Reputation der Schweiz gemacht – als Begründung dafür, weshalb eine bestimmte international koordinierte Massnahme von der Schweiz mitgetragen werden muss, selbst wenn dies vordergründig den wirtschaftlichen Interessen der Schweiz im Ausland zuwider läuft.¹⁹⁷ Dies bedeutet, dass zu erwarten ist, dass mit weiteren „Quasi-Zwang“ Instrumenten auf Völkerrechtsebene auch die Internationalisierung des Rechts in der Schweiz weiter fortschreiten wird.¹⁹⁸

Bisher noch nicht thematisiert in der Schweiz ist die Frage, wie sich Staaten gegen wirtschaftliche Zwangsmassnahmen zur Wehr setzen können. Die EU hat z. B. in Reaktion auf wirtschaftliche Zwangsmassnahmen die Kompetenzen der Kommission massiv ausgebaut – bis zu einem Grad, dass die EU neu die Kompetenz hat, vertraglich vereinbarte völkerrechtlichen Verpflichtungen ihrer Partnerstaaten auch ohne vorgesehenes Streitbeilegungsverfahren durchzusetzen.¹⁹⁹ Sollte die Schweiz dereinst ein ähnliches Gesetz über sog. *anti-coercion* Massnahmen²⁰⁰ erlassen, wäre dieses auch als höchst internationalisiert zu klassifizieren.

grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung grosser Unternehmensgruppen) vom 18. Juni 2023, BBl 2023 2015.

¹⁹⁶ Siehe vorne unter *Internationalisierung des Rechts*, 87 ff.

¹⁹⁷ Vgl. vorne unter *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 229 ff.

¹⁹⁸ So ist beispielsweise das schweizerische Emissionshandelssystem bereits mit dem EU-CBAM verbunden, siehe *Staatssekretariat für Wirtschaft*, CO₂-Grenzausgleich: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/wirtschaftspolitik/Wachstumpolitik/cbam_co2_grenzausgleichsmechanismus.html (zuletzt besucht am 25. August 2025).

¹⁹⁹ Siehe dazu *Sieber-Gasser*, Zeitschrift für Europarecht 2021, 222.

²⁰⁰ Siehe Verordnung (EU) 2023/2675 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. November 2023 über den Schutz der Union und ihrer Mitgliedstaaten vor wirtschaftlichem Zwang durch Drittländer.

VII. Bilaterale Abkommen Schweiz – EU

Für den Erlass von Abkommen mit der EU, sowie den damit verbundenen Bundesgesetzen und Verordnungen kommen dieselben Rechtsgrundlagen zur Anwendung, wie allgemein in den auswärtigen Angelegenheiten und der damit verbundenen Internationalisierung des Rechts. Wegen ihrer politischen, wie auch wirtschaftlichen Bedeutung waren die zentralen Abkommen jedoch dem fakultativen Referendum unterstellt – und also nicht von der sog. „Standardabkommenpraxis“ erfasst. Aufgrund des Umfangs der Abkommen und deren rechtlichen Verknüpfung über sog. „Guillotine-Klauseln“ sind Referenden über die Bilateralen Abkommen sowohl von der Problematik der bisweilen mangelhaften „Einheit der Materie“²⁰¹, wie auch von der „Scherbenhaufen“-Problematik erfasst.²⁰²

1. Sonderstellung der Beziehungen zur EU in der Aussenwirtschaftspolitik

Den aussenwirtschaftlichen Interessen in den Beziehungen mit der EU kommt geografisch bedingt ein besonders hoher Stellenwert zu. Entsprechend prägt der Volksentscheid von 1992, nicht dem EWR beizutreten, die Aussenwirtschaftspolitik in den Beziehungen Schweiz–EU bis heute. Dies liegt daran, dass die Rolle der Schweiz in Europa – und auch deren Verantwortung gegenüber den politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen in Europa – damit ungeklärt verblieben sind. Wie sich gezeigt hat, haben auch die grds. statischen, nicht auf Dauer ausgelegten Bilateral Abkommen Schweiz–EU wenig zur Klärung Rolle der Schweiz in Europa beigetragen.²⁰³

Der nach dem EWR-Nein alternativ verhandelte Zugang zum EU-Binnenmarkt über den sog. bilateralen Weg beruht auf zahlreichen Abkommen in verschiedenen Bereichen und geht deutlich über den Umfang üblicher Freihandelsabkommen hinaus, erreicht aber nicht den Integrationsgrad des EWR.²⁰⁴ Aufgrund der Komplexität der teilweisen Rechtsintegration der Schweiz in den EU-Binnenmarkt nebst politischen und institutionellen Gründen, stösst der bilaterale Weg allerdings an seine Grenzen: Die Schweiz und die EU sind sich seit Jahren uneinig über die Auslegung einzelner Bestimmungen aus den bilateralen Abkommen und aus dem Freihandelsabkommen von 1972, was der Weiterentwicklung der bestehenden Abkommen, aber auch den Verhandlungen

²⁰¹ Siehe vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 134 ff.

²⁰² Siehe vorne unter *Terminologie und Ausgangslage*, 33 ff.

²⁰³ Siehe auch Oesch, Schweiz – Europäische Union, 2020, 12 ff.

²⁰⁴ Insbesondere schaffen die Bilateralen Abkommen über die Personenfreizügigkeit, den Land- und den Luftverkehr, die technischen Handelshemmnisse, die Landwirtschaft und Schengen-Dublin eine (teilweise statische) Rechtsintegration und nicht bloss einen erweiterten Marktzugang.

über neue Abkommen im Wege steht. Der Versuch, einen institutionellen Rahmen inkl. Streitbeilegungsmechanismus zu schaffen für einen Teil des Vertragswerks zwischen der Schweiz und der EU („institutionelles Rahmenabkommen“) scheiterte 2021.²⁰⁵

Der Bundesrat verfolgt in den Beziehungen Schweiz–EU weiterhin das Ziel, den Erhalt und die Weiterentwicklung des bilateralen Weges zu erreichen, wobei unklar ist, inwiefern dieses Ziel politisch realistisch bleibt. Bis die Rechtsbeziehungen Schweiz–EU über ein neues Abkommen, bzw. die Modernisierung und Nachführung der bestehenden Abkommen fortentwickelt werden können, ist die Schweiz darum bemüht, über unilaterale Massnahmen negative Folgen des Nichtabschlusses des institutionellen Rahmenabkommens abzufedern. Dies schliesst auch eine Erweiterung des sog. autonomen Nachvollzugs mit ein, in welchem die Schweiz unilateral EU-Recht in die nationale Rechtsordnung übernimmt, um die Vereinbarkeit zu gewährleisten.²⁰⁶ Das Instrument des autonomen Nachvollzugs in der aussenwirtschaftlichen Interessenwahrung ist allerdings verfassungsrechtlich fragwürdig, insofern als das in der BV verankerte Demokratieprinzip tangiert ist.²⁰⁷ Die aussenwirtschaftliche Interessenwahrung nach Art. 101 BV ist folglich aus politischen Gründen in den Beziehungen Schweiz–EU zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht vollumfänglich gewährleistet.²⁰⁸

2. Rechtsgrundlagen in den Beziehungen Schweiz–EU

Die BV äussert sich bisher nicht konkret zum Verhältnis der Schweiz zur EU. Bewusst wurde bei der Verfassungsrevision 1999 darauf verzichtet, Grundsätze der Beziehungen der Schweiz zur EU in die BV aufzunehmen: Zu unterschiedlich waren die Einstellungen in der Bevölkerung gegenüber der EU.²⁰⁹ Die BV wird deshalb auch als „europaneutral“ bezeichnet.²¹⁰ Angesichts der zunehmenden Dichte der bilateralen Rechtsbeziehungen und den gegenwärtigen grossen politischen Herausforderungen in der schweizerischen Europapolitik, trägt

²⁰⁵ Bundesrat, Bericht betreffend die Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen zwischen der Schweiz und der EU, 26. Mai 2021. Siehe dazu: *Cottier*, Jusletter 28. Juni 2021.

²⁰⁶ Siehe *Bundesrat*, Prüfauftrag zum autonomen Abbau von Regelungsunterschieden zwischen dem Schweizer und dem EU-Recht, Faktenblatt, 26. Mai 2021.

²⁰⁷ *Oesch*, Schweiz – Europäische Union, 2020, 193 ff.; *SGK-BV-Ziegler/Odendahl*, Bundesverfassung und Völkerrecht, 3. Aufl., 48. Siehe auch *Diggelmann*, Jusletter 13. Oktober 2008; *Oesch*, AJP 2017, 638.

²⁰⁸ Siehe auch *Goetschel/Wasserfallen*, in: Papadopoulos et al. (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, 7. Aufl., 2022, 677.

²⁰⁹ *Bundesamt für Justiz*, Die neue Bundesverfassung, März 1999, 8: <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/bv-kritik.pdf.download.pdf/bv-kritik.pdf> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

²¹⁰ Vgl. z. B. *SGK-BV-Ziegler/Odendahl*, Bundesverfassung und Völkerrecht, 3. Aufl., 39; *Oesch*, Schweiz – Europäische Union, 2020.

dieses Schweigen der BV allerdings zu einer Schwächung des Stellenwerts der BV im mitunter wichtigsten völkerrechtlichen Verhältnis der Schweiz bei.

Stand Sommer 2024 verfügt die Schweiz in ihren bilateralen Beziehungen mit der EU über mehr als 140 Verträge und Abkommen und über einen kontinuierlich wachsenden Anteil von europäisiertem Recht.

a) Zugang zum EU-Binnenmarkt

Die Handelsbeziehungen der Schweiz mit der EU stützen sich heute primär auf das Freihandelsabkommen Schweiz–EU von 1972²¹¹, welches mit dem Güterverkehrsabkommen und den Bilateralen I und II sowie Schengen/Dublin ergänzt wird im Sinne einer umfassenden gegenseitigen Markttöffnung und -integration. Das Abkommen schafft Zölle sowie Kontingente auf Industriegüter ab und verbietet nicht-tarifäre Handelshemmnisse mit gleicher Wirkung.²¹² Es umfasst keine Landwirtschaftsprodukte; bei den landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten ist nur der industrielle Verarbeitungsteil zollfrei.²¹³

1990 wurde das Freihandelsabkommen ergänzt mit dem Güterverkehrsabkommen, welches die Zollabfertigung vereinfacht.²¹⁴ Im engeren Sinn der gegenseitigen Markttöffnung und somit direkt auf die Regulierung des Marktzugangs anwendbar sind weitere Abkommen der Bilateralen I, welche Handelshemmnisse abbauen: Das Abkommen über den Abbau technischer Handelshemmnisse²¹⁵, das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen²¹⁶, und das Landwirtschaftsabkommen²¹⁷. Im Rahmen der Bilateralen II wurde unter anderem das Abkommen über landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse abgeschlossen²¹⁸, welches wiederum den Zugang zum europäischen Raum über

²¹¹ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (FHA Schweiz–EU), 22. Juli 1972, SR 0.632.401.

²¹² FHA Schweiz–EU, Art. 18.

²¹³ Protokoll Nr. 2 zum FHA Schweiz–EU.

²¹⁴ Abkommen vom 21. November 1990 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr, 21. November 1990, SR 0.631.242.05. Ersetzt durch das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr und über zollrechtliche Sicherheitsmassnahmen, 25. Juni 2009, SR 0.631.242.05.

²¹⁵ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, 21. Juni 1999, SR 0.946.526.81.

²¹⁶ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens, 21. Juni 1999, SR 0.172.052.68.

²¹⁷ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, 21. Juni 1999, SR 0.916.026.81.

²¹⁸ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft zur Änderung des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 22. Juli 1972 in Bezug auf die Be-

das Freihandelsabkommen von 1972 hinaus erleichtert. Ein Spezialfall stellt das Abkommen über die Personenfreizügigkeit²¹⁹ dar: Während hier nicht primär Handelserleichterungen im Zentrum stehen, sondern die gegenseitige Marktöffnung und -integration, so ist es doch das einzige Abkommen zwischen der Schweiz und der EU, welches am Rande auch den Handel mit Dienstleistungen umfasst.²²⁰ Alles in allem verfügt die Schweiz heute über einen komplex geregelten weitgehend von Handelshemmnissen befreiten Zugang zum europäischen Markt, mit Ausnahme der Dienstleistungen und der Agrarprodukte.²²¹

Die mehrheitlich statischen Bilateralen Abkommen sind in der Zwischenzeit teilweise seit rund 23 Jahren mehr oder weniger unverändert in Kraft.²²² Ob und inwiefern es zum Zeitpunkt vom Abschluss der Verhandlungen vorgesehen war, dass die Abkommen je über eine so lange Dauer in Kraft bleiben, ist nicht bekannt. Offensichtlich stösst der damit geschaffene Rechtsrahmen heute in vielerlei Hinsicht an seine Grenzen. Dies insbesondere deshalb, weil die Abkommen unterschiedliche Ziele verfolgen,²²³ sowie eine Anpassung der Schweiz an das EU-Recht voraussetzen, ohne allerdings den Umgang mit der Rechtsfortentwicklung innerhalb der EU abschliessend zu klären.²²⁴

b) Teilintegration in den EU-Binnenmarkt

Drei Abkommen zwischen der Schweiz und der EU bezwecken die partielle Marktintegration, was die Rechtsübernahmen im Umfang der Abkommen bedingt. Es sind dies die Abkommen über die Personenfreizügigkeit, den Luftverkehr und Schengen-Dublin. Allerdings setzen auch die klassischen Marktzugangsabkommen – z.B. über technische Handelshemmnisse, den Landver-

stimmungen über die landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnisse, 26. Oktober 2004, SR 0.632.401.23.

²¹⁹ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA), 21. Juni 1999, SR 0.142.112.681.

²²⁰ Vgl. dazu auch *Diebold/Rütsche*, Wettbewerbsrecht und Marktregulierung, Band 1, 2023, 293 ff.

²²¹ Für einen guten, aktuellen Überblick, siehe *Diebold/Rütsche*, Wettbewerbsrecht und Marktregulierung, Band 1, 2023, 287 ff.; *Oesch*, Schweiz – Europäische Union, 2020.

²²² Die Bilateralen Abkommen I (Personenfreizügigkeit, Technische Handelshemmnisse, Öffentliches Beschaffungswesen, Landwirtschaft, Forschung, Luftverkehr und Landverkehr) traten 2002 in Kraft. Die Bilateralen Abkommen II (Schengen/Dublin, Automatischer Informationsaustausch AIA, Betrugsbekämpfung, landw. Verarbeitungsprodukte, MEDIA, Umwelt, Statistik, Ruhegehälter und Bildung) traten 2005, 2006 und 2008 in Kraft. Siehe auch *Oesch*, Working Paper No. 2011/05, NCCR Trade Regulation, 2011.

²²³ Unterschieden wird typischerweise zwischen Kooperationsabkommen, Marktzugangsabkommen und partiellen Integrationsabkommen, siehe auch *Cottier/Liechti*, Die Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union, 2006, 11 f.

²²⁴ Für eine Reihe von Beispielen siehe *Cottier/Diebold*, Jusletter vom 2. Februar 2009; *Heinemann*, in: Fahrländer/Heizmann (Hrsg.), Europäisierung der schweizerischen Rechtsordnung, 2013, 3; *Oesch*, Working Paper No. 2011/05, NCCR Trade Regulation, 2011.

kehr oder die landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukte – eine minimale Übereinstimmung der geltenden Regeln voraus.²²⁵

Im Hinblick auf die Abgrenzung der Marktintegration vom -zugang wurde insbesondere in den Verhandlungen über die Bilateralen Abkommen I auf eine abschliessende Klärung der Verfahren verzichtet.²²⁶ Dies mag daran liegen, dass zum Zeitpunkt der Verhandlungen ungewiss war, einerseits wie sich die EU weiterentwickeln wird, aber andererseits auch welchen Kurs die Schweiz in ihren Beziehungen zur EU einzuschlagen gedenkt.

Die Unterscheidung zwischen Marktzugang und Marktintegration ist aus Rechtsperspektive und in Bezug auf die mit dem Abkommen verbundene Internationalisierung des Rechts jedoch von Bedeutung: Für den Marktzugang gelten die ursprünglich vereinbarten Verpflichtungen. Diese müssen allenfalls, um ihren ursprünglichen Sinn und Zweck zu erhalten, im Laufe der Zeit in gegenseitigem Einverständnis angepasst werden. Solange keine Anpassung vorgenommen worden ist, bleibt der ursprüngliche Marktzugang aber grundsätzlich bestehen.

Hingegen ist die automatische, einseitige Anpassung des Rechts der einen Partei an das Recht der anderen Partei explizit Bestand von Marktintegrationsabkommen. Im Rahmen eines Marktintegrationsabkommens verpflichtet sich die Schweiz folglich, im Gegenzug zur Gleichbehandlung im EU-Rechtsraum, die einschlägigen EU-Bestimmungen und deren Fortentwicklung automatisch in das nationale Recht zu übernehmen.²²⁷ Damit geht mit einem Marktintegrationsabkommen grundsätzlich die Verpflichtung einher, die Fortentwicklung des einschlägigen Rechts auch dann zu übernehmen, wenn sich mit der Übernahme der Charakter des zugrundeliegenden Abkommens ändert.²²⁸

c) Streitbeilegung

Allfällige Uneinigkeiten, so die regulatorische Logik der Bilateralen Abkommen, müssten über die politische Konsensfindung geklärt werden.²²⁹ Entsprechend verzichten die Bilateralen Abkommen zumeist auf ein eigentliches Streit-

²²⁵ Oesch, AJP 2017, 638 (640).

²²⁶ Siehe auch Cottier/Liechti, Die Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union, 2006.

²²⁷ An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass das FZA zwar die teilweise Rechtsintegration im Sinne eines Marktintegrationsabkommens umfasst, diese dynamische Rechtsintegration gleichzeitig aber kaum voraussetzen konnte, dass das Abkommen automatisch auf die neuen EU-Mitgliedstaaten erweitert würde. Entsprechend hätte ein Scheitern der Erweiterung der Personenfreizügigkeit im Referendum 2005 oder im Referendum 2009 über die Fortsetzung der Personenfreizügigkeit kaum die automatische Kündigung des FZA nach sich gezogen, sondern vielmehr nach Verhandlungen über eine Anpassung des FZA verlangt.

²²⁸ Zur Frage der demokratischen Legitimation der Internationalisierung des Rechts über die dynamische Rechtsübernahme, siehe z.B. Sieber-Gasser, Jusletter 9. November 2015.

²²⁹ Im Zentrum standen dabei Bedenken in Bezug auf die Souveränität, siehe Honegger, Cahier de l'IDHEAP 216/2004, 2004, 80.

beilegungsverfahren. Vereinzelt ist der Zugang zum EU-Gerichtshof²³⁰ vorgesehen oder die Schiedsgerichtsbarkeit²³¹. In der überwiegenden Mehrheit der Verträge der Schweiz mit der EU aber sind sog. „Gemischte Ausschüsse“ (und damit der Bundesrat) zuständig für die Klärung von umstrittenen Rechtsfragen.²³²

Die „Gemischten Ausschüsse“ entscheiden basierend auf dem Konsensprinzip.²³³ Dass sich die Schweiz und die EU in verschiedenen Rechtsfragen über Jahre hinweg nicht einig werden, führt zu anhaltender Rechtsunsicherheit in den Beziehungen Schweiz–EU, bis hin zur Grundlage für Gegenmassnahmen.²³⁴

Der Grund für die Uneinigkeit in den „Gemischten Ausschüssen“ liegt nicht allein am allenfalls fehlenden politischen Willen, sondern auch an den Bilateralen Abkommen selbst: Diese sind knapp formuliert, der Verweis auf die notwendige Anpassung an das EU-Recht ist zumeist statisch gehalten oder bleibt mit dem auslegebedürftigen Konzept der Massnahmen, die für die „Verwirklichung der Ziele der Abkommen“ notwendig sind Verhandlungsgegenstand.²³⁵

3. Innenwirkung der Rechtsbeziehungen Schweiz–EU

Dies verschafft dem Bundesrat institutionell einen ausserordentlich grossen Handlungsspielraum in den bilateralen Beziehungen mit der EU, gegeben, dass allfällige Herausforderungen primär über die politische Konsensfindung gelöst

²³⁰ Art. 20, Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr, 21. Juni 1999, SR 0.748.127.192.68.

²³¹ Art. 38, Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft betreffend die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung, 10. Oktober 1989, SR 0.961.1.

²³² Siehe ausführlich zu den Gemischten Ausschüssen, *Honegger*, Cahier de l'IDHEAP 216/2004, 2004.

²³³ Siehe z. B. Art. 7, Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Landwirtschaftsabkommen), 21. Juni 1999, SR 0.916.026.81; Tobler/Beglinger, Brevier zum institutionellen Abkommen Schweiz – EU, 12. Oktober 2018, 25: http://www.eur-charts.eu/wp-content/uploads/2018/10/Tobler-Beglinger-Brevier-Institutionelles-Abkommen_2018-10.1.pdf (zuletzt besucht am 25. August 2025).

²³⁴ So geschehen beispielsweise im über 10 Jahre andauernden sog. Steuerstreit mit der EU, siehe z. B. *BAZonline*, in: Basler Zeitung, 12. Oktober 2014. Oder in Reaktion auf das Scheitern des institutionellen Rahmenabkommens: Die EU weigert sich seit 2021, die Gleichwertigkeit der schweizerischen Medizinprodukte anzuerkennen – obwohl die Schweiz die einschlägige EU-Verordnung autonom nachvollzogen hat. Vgl. dazu *Diebold/Rütsche*, Wettbewerbsrecht und Marktregulierung, Band 1, 2023, 307.

²³⁵ Siehe z. B. Art. 14 Landwirtschaftsabkommen: „1. Die Parteien treffen nach ihren jeweiligen eigenen Vorschriften alle Massnahmen allgemeiner und besonderer Art, die für die Erfüllung der Verpflichtungen aus diesem Abkommen erforderlich sind. 2. Die Parteien enthalten sich aller Massnahmen, die die Verwirklichung der Ziele dieses Abkommens gefährden könnten.“

werden.²³⁶ Angesichts dessen, dass die Mitwirkungsrechte der Kantone und der Bundesversammlung an das Kriterium der „Wesentlichkeit“ geknüpft sind, welches wiederum über – unter anderem – den Bedarf an Anpassungen von Bundesgesetzen definiert ist,²³⁷ fallen die bilateralen Verhandlungen im Rahmen der bestehenden Abkommen der Schweiz mit der EU potenziell ausserhalb der Konsultationspflicht. Damit ist die Kontrolle durch die Legislative insbesondere im Umgang mit der kontinuierlichen Anpassung des schweizerischen Rechts an das EU-Recht eingeschränkt (im Interesse des Erhalts des in den Bilateralen Abkommen vorgesehenen Marktzugangs), sofern die entsprechenden Anpassungen auf Verordnungsebene vorgenommen werden können.

Sind die notwendigen Anpassungen an das EU-Recht nicht allein auf Verordnungsebene umsetzbar, fallen die entsprechenden Gesetzesrevisionen unter das fakultative Referendum.²³⁸ Dies wiederum birgt die Gefahr eines „Scherbenhaufen-Referendums“²³⁹ – ebenso wie die Volksinitiativen, welche unvereinbar sind mit den bestehenden Abkommen mit der EU,²⁴⁰ sowie Referenden über die Erweiterung der bestehenden Abkommen mit der EU.²⁴¹

a) „Scherbenhaufen“-Problematik

Die Problematik des „Scherbenhaufens“, welche in den Beziehungen Schweiz–EU besonders ausgeprägt ist, entspringt einerseits den Abkommen selbst, über

²³⁶ Siehe Art. 184 BV.

²³⁷ Siehe vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 154 ff.

²³⁸ Art. 141 Abs. 1 lit. a BV.

²³⁹ So im hier untersuchten Zeitraum im obligatorischen Referendum über die Infrastruktur im öffentlichen Verkehr 1998, im fakultativen Referendum über das Osthilfegesetz 2006, im fakultativen Referendum über den biometrischen Pass 2009, im fakultativen Referendum über die Sanierung des Gotthardstrassentunnels 2016, im fakultativen Referendum über die Unternehmenssteuerreform 2017, im fakultativen Referendum über die gesetzliche Grundlage für die Überwachung von Versicherten (ATSG Änderung) 2018, im fakultativen Referendum über die Umsetzung der EU-Waffenrichtlinie 2019, im fakultativen Referendum über das CO₂-Gesetz 2021, im fakultativen Referendum über die Änderung des Filmgesetzes 2022 und im fakultativen Referendum über den Ausbau der EU Frontex.

²⁴⁰ Im untersuchten Zeitraum sind dies die Verkehrshalbierungsiniziativa 2000, die Initiative über die Regelung der Zuwanderung 2000, die Initiative für tiefere Arzneimittelpreise 2001, die Sonntagsinitiative 2003, die Initiative Strom ohne Atom 2003, die Initiative „gentech-freie Landwirtschaft“ 2005, die Ausschaffungsiniziativa 2010, die Initiative gegen Masseneinwanderung 2014, die Initiative „Ja zur Hausarztmedizin“ (abgestimmt wurde über Gegenvorschlag) 2014, die Initiative Stopp der Überbevölkerung 2014, die Initiative für Energie statt Mehrwertsteuer 2015, die Durchsetzungsiniziativa 2016, Initiative „Grüne Wirtschaft“ 2016, die Initiative „Für Ernährungssicherheit“ (abgestimmt wurde über Gegenvorschlag) 2017, die Fair-Food-Initiative 2018, die Initiative für Ernährungssouveränität 2018, die Selbstbestimmungsiniziativa 2018, die Begrenzungsiniziativa 2020, die Initiative für sauberes Trinkwasser 2021, die Initiative für eine Schweiz ohne Pestizide 2021, die Initiative zum Tier- und Menschenversuchsverbot 2022 und die Massentierhaltungsiniziativa 2022.

²⁴¹ Im untersuchten Zeitraum sind dies das fakultative Referendum über die Erweiterung der Personenfreizügigkeit 2005 und das fakultative Referendum über die Fortsetzung der Personenfreizügigkeit 2009.

die darin enthaltenen sog. „Guillotineklauseln“.²⁴² Diese würden bei einer Ablehnung der Erweiterung der bestehenden Abkommen oder der Umsetzung des betreffenden EU-Rechts im schweizerischen Recht automatisch angewendet. Andererseits spielt die wirtschaftliche Abhängigkeit der Schweiz vom möglichst diskriminierungsfreien Zugang zum EU-Binnenmarkt eine nicht unwesentliche Rolle im politischen Diskurs: Es wird gerne – insbesondere auch vom Bundesrat – vermittelt, dass es sich die Schweiz wirtschaftlich nicht leisten könne, auf den bestehenden Zugang zum EU-Binnenmarkt zu verzichten.²⁴³

Damit ist die Europapolitik ein ideales Beispiel für die problematische Rolle der Exekutive in Volksabstimmungen, welche von einer „Scherbenhaufen“-Problematik erfasst sind: Der Hinweis auf die drohenden wirtschaftlichen und politischen Kosten dürfte grundsätzlich Aufgabe der Parteien und Interessenverbände sein, nicht aber der Exekutive. Denn bei einer tatsächlichen Kündigung eines Abkommens mit der EU wäre es selbstverständlich Aufgabe der Exekutive, alternative Lösungen zu suchen und drohende wirtschaftliche und politische Kosten möglichst abzuwenden. Eine Vorhersage wie z.B. in der Frontex-Abstimmung 2022 gemacht – „Das Ende dieser Zusammenarbeit hätte schwerwiegende Folgen für die Sicherheit, das Asylwesen, den Grenzverkehr, den Tourismus und für die gesamte Wirtschaft.“²⁴⁴ – ignoriert nicht nur, dass es andere europäische Länder gibt, welche nicht Teil der Schengen-/Dublin-Abkommen sind und damit recht gut zurechtkommen,²⁴⁵ sondern geht auch davon aus, dass die bestehende Zusammenarbeit ersatzlos gestrichen würde.²⁴⁶ Es ist somit

²⁴² Die Abkommen der Bilateralen I sind durch „Guillotineklauseln“ verbunden. Sofern ein Abkommen der Bilateralen I gekündigt wird, treten automatisch sechs Monate später auch alle anderen Abkommen der Bilateralen I ausser Kraft. Siehe auch Botschaft Bilaterale I, BBl 1999 6436; Oesch, Schweiz – Europäische Union, 2020, 21 f.

²⁴³ Siehe z.B. *Bundesrat*, Erläuterungen des Bundesrats – Volksabstimmung vom 27. September 2020, Volksinitiative „Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)“, Bern 2020, 17; „Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) hat 2015 die Folgen eines Wegfalls der Bilateralen I für die Schweiz untersuchen lassen: Gemäss diesem Bericht würde die wirtschaftliche Leistung der Schweiz (Bruttoinlandprodukt) in weniger als 20 Jahren 5–7 Prozent tiefer liegen als bei einem Fortbestehen der Bilateralen I.“; *Bundesrat*, Erläuterungen des Bundesrats – Volksabstimmung vom 25. September 2005, fakultatives Referendum „Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die neuen EU-Staaten und Revision der flankierenden Massnahmen“, Bern 2005, 5; „Bei einem Nein wären unsere bilateralen Abkommen gefährdet. Die Schweiz würde grosse politische und wirtschaftliche Nachteile riskieren, nicht zuletzt für die Arbeitsplätze.“; *Bundesrat*, Erläuterungen des Bundesrats – Volksabstimmung vom 15. Mai 2022, fakultatives Referendum „Übernahme der EU-Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache“, Bern 2022, 46; „Das Ende dieser Zusammenarbeit hätte schwerwiegende Folgen für die Sicherheit, das Asylwesen, den Grenzverkehr, den Tourismus und für die gesamte Wirtschaft.“

²⁴⁴ *Bundesrat*, Erläuterungen des Bundesrats – Volksabstimmung vom 15. Mai 2022, 46.

²⁴⁵ Stand Sommer 2024 ist Grossbritannien weder im Schengen- noch im Dublin-Abkommen Mitglied und verschiedene europäische Staaten (Irland, Dänemark, Kroatien, Zypern, etc.) sind nur teilweise oder noch nicht Mitglied des Schengen-Abkommens.

²⁴⁶ Dass sich – wenn auch vermutlich kostenintensivere – Alternativen finden lassen, zei-

fraglich, ob die behördliche Informationstätigkeit in dieser Hinsicht dem Grundsatz der Sachlichkeit genügt.²⁴⁷

b) Exkurs: Rechtsgrundlagen der behördlichen Informationstätigkeit bei „Scherbenhaufen“-Referenden

Art. 34 Abs. 2 BV umfasst die Abstimmungsfreiheit. Diese schützt den Ausdruck des freien Willens der Stimmberechtigten und setzt entsprechend voraus, dass ein umfassender und unbehinderter Meinungsbildungsprozess stattgefunden hat. Dazu zählt, dass die Abstimmungsinformationen objektiv sind, die wesentlichen Gesichtspunkte enthalten und den Grundsätzen der Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit genügen.²⁴⁸ Der Grundsatz der Sachlichkeit verlangt, dass die Exekutive über Zweck und Tragweite einer Vorlage korrekt informiert und keine, für die Meinungsbildung wesentliche Aspekte unterschlägt. Der Grundsatz der Transparenz verlangt, dass behördliche Informationen als solche erkennbar sind und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit schliesslich gebietet, dass die behördliche Informationstätigkeit den Abstimmungskampf nicht dominiert.²⁴⁹

Seit dem Entscheid des Bundesgerichts 2019 über die Aufhebung der Volksabstimmung über die Heiratsstrafe ist anerkannt, dass die allgemeine Informationslage im Vorfeld einer Volksabstimmung – und damit unter Umständen auch die Abstimmungserläuterungen des Bundesrats – ein zulässiges Anfechtungsobjekt darstellen können, z.B. wenn wichtige Informationen unterschlagen werden, zu welchen nur die Bundesverwaltung Zugang hatte.²⁵⁰ Weil naturgemäss die Exekutive – über die Kompetenzen in der Aussenpolitik – über einen massiven Informationsvorsprung verfügt im Rahmen der Internationalisierung des Rechts, ist folglich in der behördlichen Informationstätigkeit im Rahmen von internationalisierten Abstimmungsvorlagen besondere Sorgfalt geboten.

Besonders heikel ist die behördliche Einschätzung der Folgen einer internationalisierten Volksabstimmung: Einerseits gehört die Aufklärung über die Auswirkungen des Volksentscheids auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt zu

gen die bereits bestehenden Variationen in der Integration in den EU-Binnenmarkt und die europäische Rechtsunion. Siehe dazu auch *Sieber-Gasser*, DCU Brexit Institute – Working Paper N. 12-2019, 2019.

²⁴⁷ Siehe auch *Sieber-Gasser*, *sui generis* 2021, 271 (278 ff.). Vgl. Art. 10a Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR; SR 161.1); *Rhinow/Schefer/Uebersax*, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 3. Aufl., 2016, Rz. 2079; BGE 140 I 338; BSK BV-*Tschannen*, Art. 34, Rz. 33.

²⁴⁸ *Kley*, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Hrsg.), *Staatsrecht*, 2. Aufl., 2015, 585 (601 f.); *Rhinow/Schefer/Uebersax*, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 3. Aufl., 2016, Rz. 2063; *Häfelein et al.*, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 9. Aufl., 2016, Rz. 1387; BGE 125 I 441; BGE 124 I 55; BGE 145 I 282 E. 4.1.

²⁴⁹ Vgl. dazu *Rhinow/Schefer/Uebersax*, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 3. Aufl., 2016, Rz. 2079b, 2081a, 2082; BGE 114 Ia 427; BGE 132 I 104.

²⁵⁰ BGE 145 I 207 E. 1.5; *Lubishtani/Flattet*, *AJP* 2019, 710 (722).

den wesentlichen Gesichtspunkten sachlicher und objektiver Abstimmungsinformation. Andererseits sind internationalisierte Volksabstimmungen immer verbunden mit einem klaren Eigeninteresse der Bundesverwaltung.²⁵¹ Dies birgt die Gefahr, dass die negativen Auswirkungen eines Volksentscheids, der den Interessen der Bundesverwaltung entgegenläuft, bewusst oder unbewusst überschätzt werden. Wegen dem massiven Informationsvorsprung der Bundesverwaltung in der Aussenpolitik, lassen sich Informationen über die Auswirkungen eines Volksentscheids in einer internationalisierten Volksabstimmung auch nicht ohne Weiteres überprüfen.

Deshalb ist zum Schutz der Abstimmungsfreiheit in „Scherbenhaufen“-Referenden ganz besonders wichtig, dass sich der Bundesrat auf überprüfbare, sachliche Fakten beschränkt. Anstatt z.B. von „schwerwiegenden Folgen“ und der Beendigung der Zusammenarbeit mit der EU im Rahmen der Schengen-/Dublin-Abkommen zu sprechen, wäre demnach vielmehr darüber zu informieren, was zunächst die Rechtsfolgen sind: Weiterführung der Assoziierung nur bei einstimmigem Entscheid aller Vertragsparteien innerhalb von 90 Tagen, ansonsten Beendigung der Zusammenarbeit im Rahmen der Schengen-/Dublin-Abkommen nach drei Monaten.²⁵² Dies entspricht den überprüfbaren und vorhersehbaren Folgen einer Ablehnung und reicht aus als behördlicher Beitrag in der umfassenden und unbehinderten Meinungsbildung. Die Einordnung der mit den Rechtsfolgen verbundenen Risiken und Chancen ist eine politische Aufgabe und obliegt somit im Rahmen des Abstimmungskampfes den Parteien und Interessenorganisationen – und nicht der Bundesverwaltung oder dem Bundesrat.

Der Bundesrat sprach z.B. 2022 im Referendum über die Erweiterung der Frontex bei einer Beendigung der Schengen-/Dublin-Abkommen u.a. von schwerwiegenden Folgen für Sicherheit, Tourismus und die gesamte Wirtschaft.²⁵³ Eine solche Aussage – weil sie sich nicht überprüfen lässt und einer politischen und nicht sachlichen Einordnung entspricht²⁵⁴ – ist in den Abstim-

²⁵¹ Bei Volksinitiativen, welche im Widerspruch stehen mit bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz, hat die Bundesverwaltung typischerweise ein Eigeninteresse an deren Ablehnung. Bei Referenden über von der Bundesverwaltung verhandelte Abkommen besteht offensichtlich ein Eigeninteresse an der Bestätigung der eigenen Arbeit, dasselbe gilt für anderweitig internationalisiertes Recht.

²⁵² Art. 7 Abs. 4 Schengen-Assoziierungsabkommen.

²⁵³ *Bundesrat*, Erläuterungen des Bundesrats – Volksabstimmung vom 15. Mai 2022, 46.

²⁵⁴ Es entspricht vorliegend primär einer politischen Einordnung, weil möglicherweise die Zusammenarbeit sowieso fortgesetzt worden wäre (Art. 7 Abs. 4 Schengen-Assoziierungsabkommen), und die negativen Auswirkungen einer Beendigung der Schengen-/Dublin-Abkommen z.B. auf die Wirtschaft und den Tourismus mit geeigneten nationalen Massnahmen stark reduziert werden könnten (keine Abhängigkeit in diesen zwei Bereichen von internationaler Zusammenarbeit; siehe z.B. unilaterale Anerkennung von Schengen-Visa). Zudem wird nicht berücksichtigt, dass die Schweiz vermutlich alternative Abkommen und Vereinbarungen im Grenzverkehr und in der Sicherheit abschliessen könnte (gegenseitiges Interesse).

mungserläuterungen im Kontext eines „Scherbenhaufen“-Referendums zu unterlassen: Bei einer internationalisierten Abstimmungsvorlage kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Bundesrat über Informationen verfügt, die der Öffentlichkeit nicht bekannt sind, und deshalb zum Schluss gelangt, eine Ablehnung der Vorlage würde z. B. zu schwerwiegenden Folgen für die Sicherheit, den Tourismus und die gesamte Wirtschaft führen. Es ist der Öffentlichkeit deshalb in einer internationalisierten Abstimmungsvorlage unmöglich zwischen einer politischen Einordnung des Bundesrats und einer sachlichen Information zu unterscheiden.

Mit seiner Information im Rahmen von internationalisierten Abstimmungsvorlagen trägt der Bundesrat aktiv zur „Scherbenhaufen“-Problematik bei, insofern als er nicht überprüfbare, politische Einschätzungen der möglichen Auswirkungen des Volksentscheids kommuniziert und damit Unsicherheit und Furcht schürt vor einer Abweichung von Empfehlung des Bundesrats. Das Bundesgericht hat sich bisher noch nicht explizit zur behördlichen Informationstätigkeit im Rahmen einer internationalisierten Volksabstimmung geäußert. Wie dargelegt dürften allerdings erhöhte Sorgfaltspflichten gelten, insbesondere in Bezug auf den Grundsatz der Sachlichkeit.²⁵⁵

c) Materielle Schwerpunkte der Europäisierung des Rechts

Der bestehende Rechtsrahmen der bilateralen Beziehungen Schweiz–EU geht deutlich über die Wahrung der Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland (nach Art. 101 BV) hinaus.²⁵⁶ Somit dürfte sich grundsätzlich der verfassungsrechtliche Rahmen der schweizerischen Europapolitik aus Art. 54 BV ableiten.

Allerdings wird das gegenwärtige Vertragswerk den Grundsätzen und Zielsetzungen aus Art. 54 BV auch nur beschränkt gerecht – die Auswahl an Rechtsbereichen, in welchen die Schweiz eine Teilintegration anstrebt, den Marktzugang sucht oder sich zur Kooperation verpflichtet mutet diesbezüglich etwas willkürlich an.²⁵⁷ Das liegt nicht nur daran, dass die Bundesverfassung keinen

Einzig die schwerwiegenden Folgen im Asylbereich stellen sich bei näherem Hinsehen als eine sachliche Einschätzung der Auswirkungen einer Ablehnung heraus.

²⁵⁵ Eine weitere Besonderheit der behördlichen Informationstätigkeit vor internationalisierten Volksabstimmungen besteht zudem darin, dass aufgrund des Informationsvorsprungs die behördlichen Informationen in der Tendenz den Abstimmungskampf dominieren, siehe dazu auch *Sieber-Gasser*, sui generis 2021, 271 (279).

²⁵⁶ So dient z. B. die Personenfreizügigkeit insbesondere den wirtschaftlichen Interessen im Inland, sind die Schengen-/Dublin-Abkommen nur sehr indirekt wirtschaftlich motiviert, ebenso die Zusammenarbeit in den Bereichen Kultur, Statistik, Umwelt, Verteidigung oder Satellitennavigation. Vgl. dazu auch *Oesch*, Schweiz – Europäische Union, 2020, 173 ff.

²⁵⁷ So hat die Schweiz unilateral das *Cassis-de-Dijon* Prinzip übernommen, schliesst sich aber bisher nicht den EU-Massnahmen an zur Förderung der Nachhaltigkeit in globalen Lieferketten und im Finanzmarkt. Auch nahm die Schweiz am EU-Bildungs- und Forschungsprogramm teil und leistet einen Beitrag zur Kohäsion, ist aber nicht bereit die Sanktionen der

spezifischen Rahmen festlegt für die Beziehungen mit der EU und somit der Bundesrat keine – oder sehr wenige – Ziele zu erfüllen hat in der Europapolitik, sondern auch daran, dass die EU nicht in jedem Bereich zu Verhandlungen bereit ist.²⁵⁸

Damit orientiert sich der materielle Schwerpunkt der Europäisierung des Rechts in der Schweiz primär an den Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen und allenfalls sekundär an den Verwaltungsinteressen.²⁵⁹ Der Verantwortung der Schweiz als Mitglied der europäischen Gemeinschaft wird punktuell über die Osthilfe Rechnung getragen. Insgesamt aber werden Interessen wie die Achtung der Menschenrechte, die Förderung der Demokratie oder die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen²⁶⁰ nicht über die Beziehungen mit der EU verfolgt.

d) Die Rolle des Rechts in der schweizerischen Europapolitik

Dass der schweizerische Rechtsrahmen in der Internationalisierung des Rechts basierend auf den bilateralen Beziehungen Schweiz–EU ungenügend ist, zu einer inkohärenten und unsystematischen, sowie intransparenten Politik beiträgt, zeigte sich zuletzt im selbständigen Entscheid des Bundesrats, 2021 die Verhandlungen über ein institutionelles Rahmenabkommen abubrechen. Es ist höchst umstritten, ob der Bundesrat rechtlich tatsächlich über die alleinige Kompetenz zum Verhandlungsabbruch verfügt.²⁶¹

Demgegenüber rühren die innenpolitischen Herausforderungen in der Europapolitik mutmasslich nicht zuletzt daher, dass der bestehende Integrationsgrad der Schweiz in den EU-Rechtsraum weitgehend unbekannt ist:²⁶² Die vom bestehenden Rechtsrahmen in den auswärtigen Angelegenheiten und dem bestehenden bilateralen Vertragswerk begünstigte Intransparenz führt dazu, dass die politische Meinungsbildung in der Schweiz auf falschen Annahmen basiert. Dass weiterhin nicht offengelegt wird, wie sehr sich der schweizerische Rechtsrahmen bereits am EU-Recht orientiert – aus politischen, aber auch wirtschaftlichen Gründen – verhindert, dass sich die Öffentlichkeit ein realistisches Bild machen kann über die Ausgangslage in der schweizerischen Europapolitik.²⁶³

EU z.B. gegen Russland ohne Weiteres mitzutragen oder die Regeln über die staatlichen Beihilfen EU-konform anzupassen.

²⁵⁸ So ist die EU nicht bereit, ohne institutionellen Rahmen über neue Abkommen über die Beteiligung am Binnenmarkt zu verhandeln (z.B. Stromabkommen), geltende Abkommen zu modernisieren (z.B. Medizinaltechnik) oder die Zusammenarbeit auf weitere Bereiche zu erweitern (z.B. Börsenäquivalenz, Horizon Europe, Gesundheit). Siehe für eine Übersicht Oesch, IHK St. Gallen Appenzell, 15. Juni 2021: <https://www.ihk.ch/gibt-es-alternativen-zum-gescheiterten-rahmenabkommen-schweiz-eu/> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

²⁵⁹ Vgl. auch Trachsler, Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 2011, 107 (132f.).

²⁶⁰ Vgl. Art. 54 Abs. 2 BV.

²⁶¹ Cottier, Jusletter 28. Juni 2021.

²⁶² Vgl. dazu Werder, Schweiz – EU, 2022.

²⁶³ So verkennt z.B. die SVP in ihrer Stellungnahme zum Verhandlungsmandat mit der

Weil gleichzeitig allfällige neue Abkommen mit der EU potenziell dem fakultativen Referendum unterstellt sind, wiegt die öffentliche Meinung in der Europapolitik besonders schwer.

Am Beispiel der schweizerischen Europapolitik zeigt sich folglich exemplarisch, dass der bestehende Rechtsrahmen den Realitäten der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz nicht gerecht wird: In einem derart zentralen Rechtsbereich bedarf es verbindlicher Grundsätze und Zielsetzungen, sowie einer Gewährleistungspflicht auf Verfassungsebene im Bereich der Exekutivkompetenzen. Über den Grad an Internationalisierung und die politischen und wirtschaftlichen Gründe dafür muss der Öffentlichkeit Rechenschaft abgelegt werden, um den demokratischen Meinungsbildungsprozess zu schützen. Auch muss der Rechtsrahmen in Bezug auf die Vernehmlassungs- und Konsultationspflichten (Zeitpunkt, Umfang und Umgang mit Vernehmlassungs- und Konsultationsantworten) des Bundesrats in auswärtigen Angelegenheiten geklärt werden. Eine entsprechende Volksinitiative über einen neuen „Europa-Artikel“ in der Bundesverfassung (Art. 54a BV) befindet sich gegenwärtig in Sammelstadium.²⁶⁴

VIII. „Autonomer Nachvollzug“

Der „autonome Nachvollzug“ umschreibt umgangssprachlich die unilaterale, freiwillige Übernahme von ausländischem Recht.²⁶⁵ In der Schweiz steht der Begriff insbesondere im Zusammenhang mit der Übernahme von EU-Recht im Rahmen der bilateralen Beziehungen Schweiz–EU.²⁶⁶ Der „autonome Nachvollzug“ in der Schweiz ist allerdings nicht auf die Übernahme von EU-Recht

EU, dass die Schweizer Wirtschaftspolitik und Normenfestlegung auch ohne institutionelles Rahmenabkommen weitestgehend internationalisiert, bzw. europäisiert ist, siehe *SVP Schweiz*, Verhandlungsmandat mit der EU: Stellungnahme der Schweizerischen Volkspartei (SVP), 26. Februar 2024: <https://www.svp.ch/positionen/vernehmlassungen/verhandlungsmandat-mit-der-eu-stellungnahme-der-schweizerischen-volkspartei-svp/> (zuletzt besucht am 29. August 2025). Auch Economiesuisse täuscht sich, wenn sie in ihrer Stellungnahme zur Kündigungsinitiative davon spricht, diese würde zum „Swexit“ führen – die Integration der Schweiz in den europäischen Rechtsraum geht weit über die Bilateralen I hinaus und ist demnach nur teilweise von der Kündigungsinitiative erfasst, siehe *Atteslander*, in: *Economiesuisse*, 26. Juni 2024.

²⁶⁴ Siehe eidg. Volksinitiative „Für eine starke Schweiz in Europa (Europa-Initiative)“, BBl 2024 733 (Ablauf Sammelfrist 2. Oktober 2025). Siehe auch Komitee stoppt Unterschriftensammlung für die Europa-Initiative, 5. Februar 2025, SRF, „Die Initiative wollte die Integration der Schweiz in die EU in der Verfassung verankern und dazu einen Grundsatzentscheid herbeiführen.“: <https://www.srf.ch/news/schweiz/bilaterale-beziehungen-zur-eu-komitee-stoppt-unterschriftensammlung-fuer-die-europa-initiative> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

²⁶⁵ Siehe z. B. auch *Oesch*, Working Paper No. 2011/05, NCCR Trade Regulation, 2011, 28.

²⁶⁶ Vgl. dazu *Epiney*, in: Institut für Europarecht (Hrsg.), *Die Schweiz und die europäische Integration*, 2015, 3 (11 f.)

beschränkt. Gerade im Rahmen von unilateralen Deklarationen werden nationale Rechtsordnungen harmonisiert – z.B. indem sie sich an eine bestimmte Rechtsordnung anpassen. Auch ist die Übernahme eines internationalen Standards in die nationale Rechtsordnung verfahrensrechtlich kaum abzugrenzen vom „autonomen Nachvollzug“ von EU-Recht.

Der Grossteil des „autonomen Nachvollzugs“ findet auf technischer Ebene statt und kann entsprechend in Form von Verordnungen erlassen werden. Dabei muss das entsprechende ausländische Recht nicht unbedingt wortwörtlich übernommen werden, sondern kann auch sinngemäss in die schweizerische Rechtsordnung Eingang finden.²⁶⁷ Die Abgrenzung zwischen „autonomem Nachvollzug“ und völkerrechtskonformer oder EU-konformer Auslegung oder Anwendung ist gerade bei einer sinngemässen Übernahme schwierig.

1. Rechtsgrundlagen

Der „autonome Nachvollzug“ fällt unter die auswärtigen Angelegenheiten,²⁶⁸ sofern er genügend eng mit dem ausländischen Sachverhalt verknüpft ist.²⁶⁹ Die Abgrenzung zwischen „autonomem Nachvollzug“ im Rahmen der auswärtigen Angelegenheiten und solchem im Rahmen der ordentlichen Rechtsetzungsverfahren ist in den einschlägigen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen nicht geklärt. Allerdings geht auch im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren der Impuls zur autonomen Europäisierung oder Internationalisierung des schweizerischen Rechts über den „autonomen Nachvollzug“ typischerweise vom Bundesrat bzw. von der Exekutive aus. Der „autonome Nachvollzug“ ist so zu einem anerkannten Instrument der Aussenpolitik geworden, wobei er damit gleichzeitig das Wirkungsfeld der Exekutivkompetenzen in den auswärtigen Angelegenheiten wesentlich erweitert hat.²⁷⁰

Die Ursprünge des „autonomen Nachvollzugs“ im Rahmen der Europäisierung des Rechts gehen auf den Integrationsbericht von 1988 zurück, in welchem der Bundesrat betonte, dass die Qualität des Produktionsstandorts Schweiz von europafreundlicher Rechtsetzung abhängt. In der Folge beschloss der Bundesrat die Botschaften über Rechtsetzungsvorhaben um ein Europakapitel zu ergänzen. In diesem Europakapitel sollte fortan geprüft werden:²⁷¹

²⁶⁷ Siehe auch Oesch, *Europarecht* Band I, 2019, 522ff. Andere beschränkten den Begriff des autonomen Nachvollzugs alleine auf die wortwörtliche Übernahme von EU-Recht, siehe z.B. Heinemann, in: Fahrländer/Heizmann (Hrsg.), *Europäisierung der schweizerischen Rechtsordnung*, 2013, 3; Steiner, in: Widmer (Hrsg.), *Datenschutz*, 2023, 51 (62f.).

²⁶⁸ Sowohl Art. 54 Abs. 1 BV, als auch Art. 101 Abs. 1 BV.

²⁶⁹ Vgl. SGK BV-Ehrenzeller/Portmann, Art. 54, 4. Aufl., Rz. 12; BSK BV-Epiney, Art. 54, Rz. 17; OFK BV-Biaggini, Art. 54, Rz. 13.

²⁷⁰ Vgl. auch Bundesamt für Justiz, Gesetzgebungsleitfaden, 2023, 41: „Immer bedeutsamer werden Impulse durch übergeordnetes, namentlich internationales Recht.“

²⁷¹ BBl 1988 III 380.

„wieweit das geplante schweizerische Recht mit dem europäischen Recht vereinbar ist. Es geht bei diesem Streben nach Parallelität nicht darum, das europäische Recht automatisch nachzuvollziehen, wohl aber darum, zu verhindern, dass ungewollt und unnötigerweise neue Rechtsunterschiede geschaffen werden, welche die grundsätzlich angestrebte gegenseitige Anerkennung der Rechtsvorschriften auf europäischer Ebene behindern.“

Der Bundesrat fügte an, dass mit dem Streben nach Vereinbarkeit einher gehe, dass bisweilen auf schweizerische Sonderlösungen zu verzichten sei.²⁷² Weil von der Überprüfung der Europaverträglichkeit grundsätzlich alle Rechtsbereiche erfasst sind, ist seither im Einzelfall zu prüfen, ob ein bestimmtes Rechtsetzungsvorhaben Elemente von „autonomem Nachvollzug“ enthält, oder ob dessen Europaverträglichkeit in jedem Fall bestanden hätte.²⁷³

Der Bundesrat bekräftigte auch nach dem EWR-Nein von 1992, dass die Politik der Europaverträglichkeit im Interesse der Schweiz liege.²⁷⁴ Oesch identifiziert in diesem Zusammenhang eine Politik der möglichst europakompatiblen Ausgestaltung des schweizerischen Rechts seit 1993, welche zu einem „Europa-reflex“ geführt hat: Neue Vorschriften sind grundsätzlich europakompatibel – unabhängig davon, ob sie einen grenzüberschreitenden Tatbestand erfassen oder nicht.²⁷⁵ Dieser Reflex wird neben politischen und wirtschaftlichen Gründen auch auf die in Art. 141 Abs. 2 ParlG verlangte Prüfung der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht, sowie des Verhältnisses zum europäischen Recht zurückgeführt.

Während grundsätzlich die Prüfung der Vereinbarkeit eines Erlasses des Bundes auf seine Vereinbarkeit mit dem internationalen Recht auf die bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz beschränkt ist, geht die Prüfung der Europaverträglichkeit darüber hinaus und erfasst ganz allgemein einschlägiges bestehendes oder in Vorbereitung befindliches europäisches Recht.²⁷⁶ In der Praxis allerdings wird oft auch im Rahmen der Prüfung der Vereinbarkeit mit dem internationalen Recht auf in Vorbereitung befindliches Recht verwiesen, sowie auf *soft law* und internationale Standards, insofern als diese für den spezifischen Regelungsgegenstand von Bedeutung sind.²⁷⁷ Damit verbunden sind die Bestrebungen der Schweiz, ganz allgemein die Vereinbarkeit schweizerischen Rechts mit relevanten ausländischen und internationalen Rechtsordnungen und -entwicklungen zu gewährleisten. Entsprechend könnte

²⁷² BBl 1988 III 380.

²⁷³ Vgl. auch *Epiney*, in: Institut für Europarecht (Hrsg.), *Die Schweiz und die europäische Integration*, 2015, 3 (11); *Ziegler/Keskin*, in: *Liber Amicorum für Torsten Stein*, 2025, 925 (927f.).

²⁷⁴ BBl 1993 I 821.

²⁷⁵ *Oesch*, *Schweiz – Europäische Union*, 2020, 193 ff.; *Oesch*, *Der EuGH und die Schweiz*, 2023, 123 f.

²⁷⁶ Vgl. *Bundesamt für Justiz*, *Gesetzgebungsleitfaden*, 2023, 189 f.

²⁷⁷ Als Beispiel sei auf die Prüfung der Vereinbarkeit des Unternehmenssteuerreformgesetzes III mit den Empfehlungen der OECD verwiesen, BBl 2015 5190 ff.

basierend auf den vorliegenden Erkenntnissen auch von einem 1988 initiierten „Internationalisierungsreflex“ geschrieben werden.

2. Bilaterale Abkommen Schweiz–EU: Dynamische Rechtsübernahme

Die Anpassung des schweizerischen Rechts an das geltende EU-Recht ist in einzelnen Bilateralen Abkommen explizit vorgesehen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der expliziten Verpflichtung zu dynamischer Rechtsübernahme und der *de facto* Verpflichtung zur Übernahme der Rechtsfortentwicklung im einschlägigen EU-Recht im Interesse am Erhalt des betreffenden Bilateralen Abkommens:²⁷⁸ Aus der Teilintegration in den EU-Markt leitet sich über den Zeitpunkt der Ratifikation der Bilateralen Abkommen hinaus eine Pflicht zum Nachvollzug der Weiterentwicklung des betreffenden EU-Rechts ab.

Der entsprechende Verweis in den Bilateralen Abkommen ist typischerweise knapp gefasst und teilweise auslegebedürftig.²⁷⁹ Oesch weist darauf hin, dass der Verweis zur Anpassung an das geltende EU-Recht im Regelfall statischer Natur ist.²⁸⁰ Entsprechend ist fraglich, inwiefern sich aus der Annahme der Bilateralen Abkommen vor teilweise 24 Jahren weiterhin ein eigentlicher Volksauftrag zur fortschreitenden Anpassung ableiten lässt.

Sofern die dynamische Rechtsübernahme eine Änderung an einem Bundesgesetz bedingt, wird der demokratischen Mitsprache über das Referendum grundsätzlich genüge getan. Allerdings birgt ein solches Referendum typischerweise die erwähnte „Scherbenhaufen“-Problematik und steht entsprechend unter dem Vorzeichen, dass alles andere als eine Annahme der Änderung politisch und wirtschaftlich schwer zu verdauen wäre.²⁸¹ Häufig allerdings beschränkt sich die dynamische Rechtsübernahme²⁸² auf eine Rechtsanpassung auf Verordnungsebene. Diese ist der direkt-demokratischen Mitsprache entzogen.

Die Frage der dynamischen Rechtsübernahme basierend auf den Bilateralen Abkommen Schweiz–EU wurde im Rahmen der betreffenden Volksabstim-

²⁷⁸ DIEBOLD & RÜTSCHKE verweisen darauf, dass abgesehen von den Schengen-/Dublin-Abkommen Verweise auf EU-Verordnungen und -Richtlinien statischer Natur sind und deren revidierte Fassung folglich erst Geltung erlangt für die Schweiz, wenn der entsprechende Verweis im Bilateralen Abkommen angepasst ist. Siehe *Diebold/Rütsche*, Wettbewerbsrecht und Marktregulierung, Band 1, 2023, 290.

²⁷⁹ Für illustrative Beispiele betreffend die Auslegung der im Bilateralen Abkommen über die Personenfreizügigkeit enthaltenen Verpflichtungen zur Rechtsübernahme bzw. -anpassung, siehe *Epiney*, in: FS für Eckart Klein, 2013, 540 (545 ff.); die Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands welche der Zustimmung des Parlaments bedurften werden 2017 beispielsweise mit 17 % beziffert: *Oesch*, AJP 2017, 638 (644).

²⁸⁰ *Oesch*, AJP 2017, 638 (639 f.).

²⁸¹ *Oesch*, AJP 2017, 638 (651).

²⁸² Die Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands von rein technischer Natur – die also auf Verordnungsebene umgesetzt wurden – werden 2017 mit 63 % beziffert: *Oesch*, AJP 2017, 638 (644).

mungen eher am Rande diskutiert.²⁸³ Es gilt auch nicht als gesichert, dass es die Absicht des Bundesrats war, dass die Bilateralen Abkommen und die damit einhergehende Pflicht zur dynamischen Rechtsübernahme auf derart lange Sicht hin unverändert in Kraft sind. Vielmehr deutet die statische Struktur der Bilateralen Abkommen darauf hin, dass sie als Ausgangspunkt dienen sollten, für die nachfolgende vertiefende Integration der Schweiz in den EU-Rechtsraum. Da sich dies bisher nicht materialisiert hat, bleibt die Schweiz weiterhin in der Pflicht zur dynamischen Rechtsübernahme.

Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass die entsprechende Rechtsanpassung insbesondere der Wahrung der Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland (Art. 101 Abs. 1 BV) dient. Dieser Ansicht folgte in verschiedenen eidg. Volksabstimmungen über Referenden und eidg. Volksinitiativen bis auf einmal (Volksinitiative über die Masseneinwanderung) auch die Mehrheit der Stimmbevölkerung.²⁸⁴ Allerdings lässt sich aufgrund der „Scherbenhaufen“-Problematik nicht abschliessend klären, aus welchen konkreten Gründen die Stimmbevölkerung die mit den Bilateralen Abkommen einhergehende dynamische Rechtsübernahme jeweils befürwortet hat: Jedenfalls bleibt – den vielen befürwortenden eidg. Volksabstimmungen zum Trotz – die Rolle und Verantwortung der Schweiz innerhalb Europas politisch weiterhin höchst umstritten.²⁸⁵

Auch der Bundesrat selbst ist nicht in jedem Fall zur dynamischen Rechtsübernahme bereit. So beispielsweise im Bereich der flankierenden Massnahmen,²⁸⁶ im Bereich des Wettbewerbsrechts,²⁸⁷ sowie bei den staatlichen Beihilfen.²⁸⁸ Diese Haltung wird einerseits ermöglicht durch die vage Rechtsgrundlage in den Bilateralen Abkommen, aber auch im Freihandelsabkommen von 1972, sowie aufgrund der fehlenden klaren und verbindlichen Zielvorgaben in der Europapolitik auf Ebene der Bundesverfassung. Andererseits trägt gerade die

²⁸³ Siehe aber ausdrücklicher Hinweis auf die Berücksichtigung der Entwicklungen im EU-Recht um die einwandfreie Anwendung der Bilateralen Abkommen I zu gewährleisten: Botschaft vom 23. Juni 1999 zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, BBl 1999 6159.

²⁸⁴ Vgl. vorne unter *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 238f.

²⁸⁵ So antworteten auf die Frage ‚Wie kann die Schweizer Ihrer Meinung nach am besten ihre Interessen wahren und gleichzeitig zur Sicherheit in der Welt beitragen?‘ 82 % der Befragten mit ‚Stärkung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit der EU, aber keine weitere Annäherung‘ und nur 17 % befürworteten einen EU-Beitritt, siehe *Statista*, Einstellungen zur Annäherung an die EU und zum EU-Beitritt der Schweiz bis 2024, 27. März 2024: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1140094/umfrage/verschiedene-aussagen-zur-europaeischen-integration-der-schweiz/> (zuletzt besucht am 7. Juli 2024).

²⁸⁶ Siehe z. B. die Übernahme der EU-Unionsbürgerrichtlinie im Rahmen des FZA, vgl. *Bondolfi*, in: *Swissinfo*, 17. Mai 2021. Siehe auch *Epiney/Affolter*, EuR Beiheft 1 2020, 173.

²⁸⁷ Siehe Wettbewerbsvorteile über kantonalen Unternehmensbesteuerung, *Atteslander/Baur*, in: *Economiesuisse*, 30. Juli 2019.

²⁸⁸ Siehe Mangel an greifigen Beihilferegeln im schweizerischen Recht, *Oesch/Burghartz*, *Die Volkswirtschaft* 2018, 26.

gesellschaftliche und politische Polarisierung in der Schweiz in der Europafrage dazu bei, dass der Bundesrat aus Konkordanzüberlegungen einen bisweilen flatterhaft anmutenden Kurs fährt in der Europapolitik.²⁸⁹

Letztendlich steht insbesondere die dynamische Rechtsübernahme im Zentrum der politischen Diskussion über die weitere Entwicklung der Beziehungen Schweiz–EU: Im Gegenzug zur Gleichbehandlung im europäischen Binnenmarkt setzt die EU eine Teilintegration in den EU-Rechtsraum voraus. Diese umfasst unweigerlich die Pflicht zur dynamischen Rechtsübernahme, sowie eine Marktöffnung auf Schweizer Seite. Das schürt Ängste, vor allem im Zusammenhang mit Arbeitsplatzsicherheit und Regulierungshoheit.

3. Exkurs: Institutionelles Rahmenabkommen

Paradoxerweise wird gerade in der Europafrage in der Schweiz heftig darüber gestritten, welche der Zielvorgaben in der Aussenpolitik Vorrang hätten.²⁹⁰ Dies ist paradox, weil ausgerechnet in der Europafrage die Interessen der schweizerischen Wirtschaft faktisch unumstritten sind.²⁹¹ Die fehlende Gewährleistungspflicht im Rahmen der Europapolitik in Ergänzung zur unsicheren Rechtsgrundlage in der dynamischen Rechtsübernahme tragen folglich substantiell zur gegenwärtigen Rechtsunsicherheit in den Beziehungen Schweiz–EU bei.

Diese Rechtsunsicherheit ist derart gross, dass unklar ist, inwiefern der Bundesrat mit seiner Europapolitik noch den Zielvorgaben aus Art. 101 Abs. 1 BV gerecht wird: Es ist gegenwärtig nicht bekannt, wie gross *de facto* der wirtschaftliche Schaden für die Schweiz ausfällt aufgrund fehlender Rechtssicherheit in den Beziehungen Schweiz–EU – er dürfte allerdings substantiell sein, denn um die Abhängigkeit von der schweizerischen Europapolitik zu reduzieren verlagern immer mehr schweizerische Unternehmen einen Teil ihrer Produktion in die EU oder eröffnen EU-regulierte Tochterfirmen.²⁹²

²⁸⁹ So scheint das aktuelle Verhandlungsmandat 2024 über den institutionellen Rahmen der bilateralen Beziehungen mit der EU in weiten Teilen identisch mit dem 2021 fertig ausgehandelten institutionellen Rahmenabkommen. Es stellt sich somit die Frage, ob der Bundesrat damals tatsächlich die Verhandlungen abgebrochen hat, weil er inhaltlich nicht mit dem Abkommen einverstanden war, oder doch vielmehr, weil er fürchtete, das Abkommen würde in der Bundesversammlung oder später in einer Volksabstimmung durchfallen.

²⁹⁰ Dabei stehen insbesondere die Wahrung der Unabhängigkeit und die Förderung der Demokratie den wirtschaftlichen Interessen entgegen. Siehe z. B. Pfisterer, in: NZZ, 27. September 2023; Bondolfi, in: Swissinfo, 10. Februar 2022.

²⁹¹ Stand 2023 ist der EU-Binnenmarkt der mit Abstand wichtigste Markt für die schweizerische Exportindustrie. 69 % der Schweizer Importe stammen aus der EU und 50 % der Exporte gehen in die EU. Siehe *Mission der Schweiz bei der Europäischen Union*, Wirtschaft und Handel – eine wichtige Partnerschaft: <https://www.eda.admin.ch/missions/mission-eu-brussels/de/home/dossiers/wirtschaft-finanzen.html> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

²⁹² Vgl. vorne unter *Terminologie und Ausgangslage*, 53 f.

Das Ende 2018 fertig verhandelte „Abkommen zur Erleichterung der bilateralen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der schweizerischen Eidgenossenschaft in den Bereichen des Binnenmarkts, an denen die Schweiz teilnimmt“²⁹³ – das sog. „Institutionelle Rahmenabkommen“ (InstA) – befasste sich deshalb auch primär mit der dynamischen Rechtsübernahme. Der damalige Entwurf kann als Versuch verstanden werden, die bisherige Praxis rechtsverbindlich zu kodifizieren – nebst der Festschreibung der bisherigen Praxis wäre diese mit einem Streitbeilegungsverfahren ergänzt worden, was deren Einhaltung rechtlich durchsetzbar gemacht hätte. Diese Durchsetzbarkeit hätte gleichzeitig genau dazu beigetragen, dass sich Uneinigkeiten in der Auslegung des verlangten Umfangs und Inhalts der dynamischen Rechtsübernahme institutionell klären lassen – und somit der gegenwärtigen Rechtsunsicherheit ein Ende gesetzt.²⁹⁴

Allerdings verwies der Entwurf in Bezug auf Umfang und Inhalt der verlangten dynamischen Rechtsübernahme auf die Originalabkommen.²⁹⁵ An der bestehenden unsicheren Rechtsgrundlage über Umfang und Inhalt der Pflicht zur dynamischen Rechtsübernahme hätte sich somit nichts geändert²⁹⁶ – und die Auslegung der umstrittenen Rechtsgrundlagen in den fünf vom InstA erfassten Bilateralen Abkommen²⁹⁷ wäre folglich nicht über den politischen Prozess präzisiert worden, sondern an das Streitbeilegungsverfahren delegiert.

²⁹³ Siehe *Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten*, inoffizielle Übersetzung, Stand 23. November 2018: https://www.eda.admin.ch/content/dam/europa/de/documents/abkommen/Accord-inst-Projet-de-texte_de.pdf (zuletzt besucht am 21. Januar 2024).

²⁹⁴ Vgl. *Wasserfallen*, in: Bernauer/Gentinetta/Kuntz (Hrsg.), *Eine Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert*, 2021, 102.

²⁹⁵ Siehe z.B. auch *Zurkinden*, *Institutionelles Abkommen, Rechtsgutachten*, 19. Februar 2019: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/rechtsgutachten-professor-philipp-zurkinden-teil-1.pdf> (zuletzt besucht am 25. August 2025); *Levrat*, *Avis de droit*, 8. März 2019: https://www.mieterverband.ch/dam/jcr:7f44f51a-095f-4acd-91a4-b1e3bf4aa806/smv_mm_2019_03_26_Gutachten%20NL%20InstA%20und%20Wohnförderung.pdf (zuletzt besucht am 25. August 2025); *Cottier*, *Unser Recht*, 15. April 2021: https://unser-recht.ch/wp-content/uploads/2021/04/Der-Rechtsschutz-im-Rahmenabkommen-Schweiz-EU-Thomas-Cottier_13.04.2021-1.pdf (zuletzt besucht am 25. August 2025).

²⁹⁶ Art. 4 Abs. 1 InstA und Art. 5 InstA regelten die dynamische Rechtsanpassung wie folgt: ‚les accords concernés et les actes juridiques de l’Union européenne auxquels référence y est faite sont interprétés et appliqués de manière uniforme dans les parties du marché intérieur auxquelles la Suisse participe‘ und ‚l’Union européenne et la Suisse assurent que les actes juridiques de l’Union européenne adoptés dans les domaines couverts par les accords concernés sont intégrés dans l’accord correspondant aussi rapidement que possible‘. Dabei wäre der Umfang der dynamischen Rechtsanpassung prinzipiell auf den Wortlaut und auf ausdrückliche Verweise auf EU-Recht im Anwendungsbereich des InstA beschränkt worden (Art. 4 Abs. 1 InstA); massgeblich wäre damit automatisch das betreffende EU-Recht gewesen. Auslegebedürftig geblieben wäre die Bestimmung ‚dans les parties du marché intérieur auxquelles la Suisse participe‘ (Art. 4 Abs. 1 InstA) und ‚dans les domaines couverts par les accords concernés‘ (Art. 5 InstA): denn gerade in der Frage, welche EU-Rechtsbereiche von den Abkommen erfasst sind, sind sich die Schweiz und die EU in den vergangenen Jahren nicht einig geworden.

²⁹⁷ Vgl. Art. 2 InstA.

Mit Blick auf die Zukunft steht fest, dass die dynamische Rechtsübernahme prinzipiell eine grosse Herausforderung darstellt für die schweizerische Staatsform. Die demokratische Mitsprache setzt bis zu einem gewissen Grad voraus, dass die Folgen eines Entscheids absehbar sind. Dies sind sie im Rahmen der dynamischen Rechtsübernahme nur bedingt.²⁹⁸ Umso wichtiger erscheint es deshalb, dass der Entscheid, überhaupt eine dynamische Rechtsübernahme in Betracht zu ziehen, der grösstmöglichen demokratischen Mitsprache zugeführt wird – und die dynamische Rechtsübernahme innerhalb von materiellen Grenzen beschränkt bleibt. Dies bedingt eine Anpassung sowohl der Rechtsgrundlagen und Struktur von Verhandlungen wie auch eine materielle Klärung der Grenzen der dynamischen Rechtsübernahme allgemein und der Rolle und Verantwortung der Schweiz innerhalb Europas im Speziellen auf Verfassungs- oder Gesetzesebene.

4. „Europaverträglichkeit“

Deutlich umfangreicher als die in den Bilateralen Abkommen verankerte Pflicht zur dynamischen Rechtsübernahme, ist der „autonome Nachvollzug“ basierend auf der freiwilligen, unilateralen Angleichung an oder Übernahme von EU-Recht. Die vom Bundesrat entwickelte Maxime der „Europaverträglichkeit“ ist zunächst in den Zielvorgaben von Art. 101 Abs. 1 BV verankert: Sie findet vor allem in denjenigen Rechtsbereichen Anwendung, in welchen wirtschaftliche Vorteile mit der Europaverträglichkeit verbunden sind. In anderen Rechtsbereichen zögert die Schweiz viel eher noch damit, sich der Rechtsentwicklung im EU-Raum anzuschliessen – oder wählt ganz bewusst eine Umsetzung, die weniger weit reicht als das entsprechende EU-Recht.²⁹⁹ So jüngst im Bereich der Konzernverantwortung: Zunächst hat der Bundesrat die Konzernverantwortungsinitiative mit allen Mitteln bekämpft und einen Gegenvorschlag präsentiert, der bereits damals weniger weit reichte als entsprechende Bestimmungen im EU-Raum. Die Umsetzung des Gegenvorschlags heute orientiert sich zwar an den geltenden Bestimmungen zur Konzernverantwortung in der EU, gehen aber deutlich weniger weit.³⁰⁰

Bis heute zutreffend ist die Feststellung von Heinemann 2013, dass mit der freiwilligen Anpassung an das EU-Recht Unsicherheiten geschaffen werden. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn das entsprechende EU-Recht nicht wortwörtlich, sondern sinngemäss übernommen wird – oder wie erwähnt, nur

²⁹⁸ Vgl. auch *Petersmann*, JIEL 2025, 1.

²⁹⁹ Vgl. dazu *Kunz*, LEGES 2012, 265; *Sethe*, in: Kohte/Absenger (Hrsg.), *Menschenrechte und Solidarität im internationalen Diskurs*, 2015, 345; *Kaufmann/Babey*, Sic! 2023, 284.

³⁰⁰ Vgl. *Bueno/Kaufmann*, *Business and Human Rights Journal* 2021, 542.

teilweise. Es fehlt diesbezüglich die Klärung, inwiefern europäisiertes schweizerisches Recht europakonform auszulegen ist.³⁰¹

Eine systematische Erhebung des autonomen Nachvollzugs im Rahmen der Europaverträglichkeit ist aus den oben genannten Gründen schwierig. Die Literatur behandelt demgegenüber einzelne Fallstudien.³⁰² Auffallend ist, dass grundsätzlich die wirtschaftlichen Anreize zur Europaverträglichkeit im Vordergrund stehen – und nicht etwa Sicherheitsanliegen, Umweltschutz oder Menschenrechte. Ein gutes Beispiel dafür findet sich in der Anpassung der schweizerischen Bio-Verordnung³⁰³ 2010 an die 2007 totalrevidierten Bestimmungen der EU über biologisch produzierte Landwirtschaftsgüter. Die Bundesverwaltung erklärte dazu:³⁰⁴

„Die Änderungen dienen der Aufrechterhaltung der Gleichwertigkeit unserer Vorschriften mit denjenigen der EG. Damit stellen sie die Gleichbehandlung der Wirtschaftsbeteiligten in der Schweiz und die Exportfähigkeit unserer Bio-Produkte sicher. [...] Die Bestimmungen entsprechen jenen der Europäischen Gemeinschaft. Die meisten der von uns vorgeschlagenen Änderungen entsprechen einem autonomen Nachvollzug der totalrevidierten EG-Bio-Gesetzgebung.“

Entsprechend standen nicht neuste wissenschaftliche Erkenntnisse zur biologischen Produktion im Vordergrund der schweizerischen Revision, oder die Angleichung an einen höheren Schutzstandard, sondern primär die Wahrung der Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland. Ein weiteres Beispiel findet sich im schweizerischen Spielzeugrecht: Im Rahmen der Totalrevision zur Anpassung des schweizerischen Spielzeugrechts an das EU-Recht wurde ebenfalls primär aus wirtschaftlichen Gründen 2012 verboten, Cornflakes-Packungen mit einem in den Cerealien versteckten Spielzeug zu verkaufen.³⁰⁵ Auch hier zeigt sich folglich, dass die Abwägung der verschiedenen verfassungsrechtlichen Zielvorgaben in der Aussenpolitik in der Tendenz zu einem *de facto* Vorrang der Wirtschaftsinteressen führt.

Im Rahmen der Europaverträglichkeit erschwerend hinzu kommt, dass die Anpassung an einen bestimmten EU-Standard potenziell im Konflikt steht mit anderen internationalen Standards. So verfolgen insbesondere die EU und die

³⁰¹ Heinemann, in: Fahrländer/Heizmann (Hrsg.), Europäisierung der schweizerischen Rechtsordnung, 2013, 3 (50).

³⁰² Vgl. z.B. Jutzi, AJP 2015, 1; Meier, TRANSFER 2009; Steiner, in: Widmer (Hrsg.), Datenschutz: Rechtliche Schnittstellen, 2023, 51.

³⁰³ Verordnung über die biologische Landwirtschaft und die Kennzeichnung biologisch produzierter Erzeugnisse und Lebensmittel (Bio-Verordnung), 22. September 1997, SR 910.18.

³⁰⁴ Erläuterungen zur Verordnung über die biologische Landwirtschaft und die Kennzeichnung biologisch produzierter Erzeugnisse und Lebensmittel, Entwurf für die Anhörung, 11. Mai 2009, 6: https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6009/50/cons_1/doc_1/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-6009-50-cons_1-doc_1-de-pdf-a.pdf (zuletzt besucht am 25. August 2025).

³⁰⁵ Siehe Bühlmann, in: MLL News, 29. August 2012.

USA einen unterschiedlichen Regulierungsansatz im Bereich des Konsumentenschutzes. Für den Export in die USA oder anderswo muss demnach – der Europaverträglichkeit zum Trotz – weiterhin nach dem dort jeweils geltenden Standard produziert werden.³⁰⁶ Entsprechend fällt selbst in der aus wirtschaftlichen Gründen motivierten Rechtsanpassung an das EU-Recht die Prüfung der „Wirtschaftlichkeit“ der entsprechenden Europaverträglichkeit oft komplexer aus, als zunächst angenommen.

Schliesslich funktioniert die Europaverträglichkeit auch nur dann so wie gewünscht, wenn diese auch von der EU anerkannt wird. Dies ist in jüngster Zeit aus politischen Gründen auch bei einer fast wortwörtlichen Anpassung an das geltende EU-Recht nicht ohne Weiteres gewährleistet.³⁰⁷ Damit läuft der autonome Nachvollzug im Rahmen der Europaverträglichkeit zunehmend darauf hinaus – wie im Rahmen der unilateralen Übernahme des *Cassis-de-Dijon* Prinzips –, dass die Schweiz über die Europaverträglichkeit den Marktzugang für europäische Produkte und Dienstleistungen erweitert, ohne aber im Gegenzug einen besseren Zugang zum EU-Binnenmarkt zu erreichen.

Im autonomen Nachvollzug zugunsten der Europaverträglichkeit zeichnet sich deutlich der *de facto* Vorrang der Wirtschaftsinteressen gegenüber anderen aussenpolitischen Interessen ab. Im Einzelfall dürfte die tatsächliche Wirtschaftlichkeit der Europaverträglichkeit aber sogar zurecht in Frage gestellt werden. Weil die Praxis der Europaverträglichkeit rein politisch verankert ist, fehlt der Rechtsrahmen, welcher Umfang und Inhalt der Europaverträglichkeit in der Wahrung der Gesamtinteressen der Schweiz gewährleisten würde. Aus den oben genannten Gründen fehlt auch die Kontrolle der Legislative im Prozess der Rechtsanpassung – insbesondere dann, wenn diese Anpassung ausschliesslich auf Verordnungsebene stattfindet.

5. Verträglichkeit mit relevanten Absatzmärkten allgemein

Insbesondere in denjenigen Rechtsbereichen, in welchen sich auch die EU an internationalen Standards orientiert, übernimmt die Schweiz grundsätzlich den betreffenden internationalen Standard ebenfalls. Dies leitet sich nur schon davon ab, dass das TBT-Abkommen der WTO einen entsprechenden Anreiz schafft: Die unterschiedliche Behandlung von Produkten (z.B. in Bezug auf Zölle, aber auch in Bezug auf technische Vorschriften) ist dann zulässig, wenn diese auf einem internationalen Standard beruht.³⁰⁸ Gemeinsame, internationa-

³⁰⁶ Im Rahmen von Brexit thematisiert, siehe z.B. *Mafi-Kreft*, in: *Marketwatch*, 10. April 2019.

³⁰⁷ Vgl. dazu *Diebold/Rütsche*, Wettbewerbsrecht und Marktregulierung, Band 1, 2023, 307.

³⁰⁸ Vgl. z.B. *Pogoretskyy/Yanguas*, *Global Trade and Customs Journal* 2016, 378; *Deng*, *Legal Issues of Economic Integration* 2016, 113.

le Vorschriften erleichtern insgesamt den Handel und tragen zum diskriminierungsfreien Marktzugang weltweit bei.

Allerdings entspricht der internationale Standard naturgemäss einem Minimalstandard. Zudem sind, wie erwähnt,³⁰⁹ Vorschriften mit extra-territorialer Wirkung in Bezug auf npr-PPMs (z.B. Massnahmen im Gewässerschutz oder Arbeitsbedingungen in der Produktion) nur zulässig, sofern ernsthafte Bemühungen um einen internationalen Standard gescheitert sind und sie sich über die allgemeinen Ausnahmen rechtfertigen lassen.³¹⁰ Die Verträglichkeit mit relevanten Absatzmärkten allgemein in den Produkte- und Produktionsvorschriften schliesst folglich mit ein, dass die Schweiz grundsätzlich keinen höheren Standard einfordert, als den Minimalstandard und grundsätzlich davon absieht, Vorschriften mit extra-territorialer Wirkung in Bezug auf npr-PPMs zu erlassen.³¹¹

Auch hier zeigt sich ein *de facto* Vorrang der Wirtschaftsinteressen gegenüber anderen Interessen in der Aussenpolitik, welcher von den bestehenden Rechtsgrundlagen nicht aufgelöst wird. Weil eine entsprechende Verträglichkeit mit den relevanten Absatzmärkten zudem typischerweise auf Verordnungsebene vorgenommen wird, fehlt auch die Kontrolle von Umfang und Inhalt der entsprechenden Rechtsanpassung durch die Legislative. Dem könnte eine materielle Klärung von Zweck und Umfang der vom Bundesrat verlangten Rechtsanpassung zugunsten der Verträglichkeit mit den relevanten Absatzmärkten im Rahmen der Wahrung der Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland Abhilfe schaffen.

6. Unilaterale Deklarationen

Spätestens seit die globale Finanzkrise 2008 über das Instrument der unilateralen Deklarationen bewältigt werden konnte, ist Letzteres zu einem zunehmend beliebten Mittel der internationalen Kooperation geworden.³¹² International koordinierte unilaterale Deklarationen und Massnahmen sind vergleichsweise

³⁰⁹ Siehe vorne unter *Internationalisierung des Rechts*, 77ff.

³¹⁰ Siehe *US–Shrimp*.

³¹¹ Die Schweiz harmonisiert autonom ihre Vorschriften mit jenen der wichtigsten Handelspartner. Sie schliesst zu diesem Zweck auch Mutual Recognition Agreements (MRA) ab, z.B. mit der EU, den EFTA-Staaten, der Türkei, Kanada, Vereinigtes Königreich, Südkorea und USA. Daneben hat die Schweiz autonom das Cassis-de-Dijon Prinzip eingeführt. Siehe z.B. *Staatssekretariat für Wirtschaft*, Technische Handelshemmnisse: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Technische_Handelshemmnisse.html (zuletzt besucht am 25. August 2025).

³¹² Siehe z.B. *Helleiner/Pagliari*, CIGI Policy Brief Nr. 11, 2008; *European Commission*, G20 Leaders' Declaration: Shaping an interconnected world, Hamburg, 8. Juli 2017: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_17_1960 (zuletzt besucht am 29. August 2025); „The G20 revealed its strength during the global economic and financial

schnell umsetzbar, lassen Spielraum für die jeweilige Anpassung der Massnahmen an den nationalen Kontext und sind daher auch einfacher zu verhandeln. Verschiedene laufende Initiativen auf globaler Ebene funktionieren fast ausschliesslich über das Instrument der unilateralen Deklaration.³¹³ Dies, so wird bisweilen gemutmasst, auch weil damit je nach betreffender Verfassung die Mitwirkung des Parlaments umgangen werden kann und auch kein Ratifikationsverfahren notwendig ist. Während in der Schweiz eine allfällige Umsetzung einer unilateralen Deklaration auf Gesetzesesebene dem fakultativen Referendum unterstehen würde, existiert dieses Instrument im Ausland wenn überhaupt, dann nur auf Teilstaatsebene.³¹⁴

International koordinierte unilaterale Deklarationen sind verfahrensrechtlich kaum abzugrenzen von *soft law* und von plurilateralen Abkommen der WTO – im Gegensatz zu *soft law* und plurilateralen Abkommen der WTO allerdings sind sie zumeist mit substanziellem internationalem Druck verbunden und ein Abseitsstehen oder der Verzicht auf Umsetzung auf nationaler Ebene zieht politische, wie auch wirtschaftliche Folgen nach sich.³¹⁵ Somit sind unilaterale Deklarationen unter Umständen durchaus international durchsetzbar und haben deshalb einen anderen Rechtscharakter, als *soft law* – ohne aber als völkerrechtlichen Vertrag zu qualifizieren.

Der bestehende Rechtsrahmen in der Schweiz äussert sich nicht zur Mitwirkung der Legislative in unilateralen Deklarationen. Da es sich bei den betreffenden internationalen Verhandlungen auch nicht um klassische Verhandlungen über einen völkerrechtlichen Vertrag handelt, ist auch die Mitwirkung der Legislative dabei nicht klar. Jedenfalls fehlt typischerweise ein klassisches Verhandlungsmandat und es dürfte sich – aufgrund der *de jure* Freiwilligkeit – auch nicht um „wesentliche“ Verhandlungen im Sinne des Gesetzes handeln.³¹⁶ Sofern die Umsetzung einer unilateralen Deklaration über den Verordnungsweg stattfindet, ist deren Inhalt somit grundsätzlich der Mitwirkung durch die Legislative entzogen. Sofern eine Umsetzung auf Gesetzesesebene erforderlich wird, ist die Mitwirkung der Legislative über das fakultative Referendum gewährleistet – allerdings unter den Vorzeichen eines „Scherbenhaufen“-Referendums.

crisis some ten years ago when it played a crucial role in stabilising economies and financial markets.“

³¹³ So zum Beispiel die von der G20/OECD erarbeiteten Prinzipien im Bereich der Unternehmensverantwortung, im Bereich des Investitionsschutzes oder im Bereich der Unternehmensbesteuerung; das von den USA initiierte Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (IPEF) oder auch die von den USA und der EU initiierte sog. „Green Steel“ Kooperation.

³¹⁴ Siehe z. B. Gross, in: Schiller/Mittendorf (Hrsg.), *Direkte Demokratie*, 2002, 331; Moeckli, in: Moeckli/Foragacs/Ibi (Hrsg.), *The Legal Limits of Direct Democracy*, 2021, 1.

³¹⁵ Siehe auch „Quasi-Zwang“, vorne unter *Internationalisierung des Rechts*, 87ff.

³¹⁶ Siehe z. B. Art. 152 ParlG.

Unilaterale Deklarationen werden zunehmend häufig genutzt als Instrument in der internationalen Handels-³¹⁷, Währungs-³¹⁸ und Wirtschaftspolitik³¹⁹. Daneben finden sich Beispiele für international koordinierte unilaterale Deklarationen auch insbesondere in der Sicherheitspolitik.³²⁰ Die Schweiz beteiligt sich grundsätzlich wenigstens dann an international koordinierten unilateralen Deklarationen, wenn der äussere Druck gross ist, sowie im Rahmen der Mitgliedschaft in den betreffenden internationalen Organisationen.³²¹ Die Beteiligung der Schweiz an anderen internationalen Bestrebungen zur Koordination nationaler Massnahmen erscheint einerseits abhängig vom Zugang der Schweiz zu den entsprechenden Gesprächen,³²² und anderseits – mangels präziser materieller Vorgaben in der Bundesverfassung – abhängig von der jeweiligen personellen Zusammensetzung des Bundesrats.³²³

IX. Internationalisierung über Flankierende Massnahmen

Markttöffnungen, Globalisierung allgemein und auch Digitalisierung gehen einher mit einer mehr oder minder grossen strukturellen Anpassung. Der Prozess der strukturellen Anpassung steht einerseits in Verbindung mit dem Wettbewerb, anderseits in Verbindung mit Innovation. Beides führt unvermeidlich

³¹⁷ So z. B. Agreement on the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (IPEF) oder Global Arrangement on Sustainable Steel and Aluminum (Green Steel).

³¹⁸ So z. B. internationale koordinierte Massnahmen der Zentralbanken, siehe z. B. *European Central Bank*, Coordinated central bank action to enhance the provision of US dollar liquidity, Medienmitteilung, 19. März 2023: https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2023/html/ecb.pr230319_1-8d62af24ac.en.html (zuletzt besucht am 29. August 2025).

³¹⁹ So z. B. *European Commission*, Second EU-US Ministerial Trade and Labour Dialogue meeting discusses forced labour and the green transition, 31. Mai 2023: https://policy.trade.ec.europa.eu/news/second-eu-us-ministerial-trade-and-labour-dialogue-meeting-discusses-forced-labour-and-green-2023-05-31_en (zuletzt besucht am 29. August 2025).

³²⁰ So z. B. Sanktionen gegen Russland, siehe *S&P Global*, Sanctions against Russia – a timeline, Stand 6. November 2024: <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/sanctions-against-russia-8211-a-timeline-69602559> (zuletzt besucht am 29. August 2025); militärische und wirtschaftliche Hilfe für die Ukraine, siehe *IFW*, Ukraine Support Tracker: A Database of Military, Financial and Humanitarian Aid to Ukraine, KIEL Institute for the World Economy: <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/> (zuletzt besucht am 29. August 2025). Aber auch gegenseitige Hilfe bei wirtschaftlichen Zwangsmassnahmen, so z. B. unterstützt die USA Litauen finanziell im Rahmen der chinesischen Zwangsmassnahmen, siehe *Mayger/Martin*, in: Bloomberg, 19. April 2024, oder kauften die USA Fisch von Japan, ebenfalls im Rahmen der chinesischen Zwangsmassnahmen, siehe *Hoskins*, in: BBC, 31. Oktober 2023.

³²¹ Vgl. vorne unter *Internationalisierung des Rechts*, 87 ff.

³²² Vgl. z. B. *Staatssekretariat für internationale Finanzfragen*, Multilaterale Beziehungen: <https://www.sif.admin.ch/de/multilaterale-beziehungen> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

³²³ So fällt z. B. auf, dass sich die Schweiz nicht an der Initiative zur Beseitigung von Zwangsarbeit beteiligt und auch an der internationalen Koordination der Sanktionen gegen Russland nur bedingt teilnimmt.

dazu, dass einzelne Individuen oder Unternehmen ihre herkömmliche Einkommensbasis verlieren. Soweit sich Arbeitnehmende und Unternehmen im Rahmen der strukturellen Anpassung neu orientieren können und auf eine neue Einkommensbasis zugreifen, ist dieser Prozess grundsätzlich gar erwünscht: Langfristig führt er idealerweise zu einer effizienteren Wertschöpfung und zu tieferen Preisen für bessere Qualität und dient damit sowohl Wirtschaft wie auch Gesellschaft.³²⁴

Allerdings führt der Prozess der strukturellen Anpassung in der Praxis selten direkt zum Erschliessen einer neuen Einkommensbasis und zu tieferen Preisen für bessere Qualität. Eher im Gegenteil steht Langzeitarbeitslosigkeit in gewissen Wirtschaftsbereichen in direktem Zusammenhang entweder mit dem globalen Wettbewerb oder mit technologischem Fortschritt oder mit beidem.³²⁵ Auch führen Marköffnungen und Digitalisierung nicht automatisch zu tieferen Preisen für bessere Qualität, sondern unter Umständen – insbesondere, wenn die Wettbewerbsregeln nicht eingehalten werden – gar zu höheren Preisen für schlechtere Qualität.³²⁶

Hinzu kommt, dass Liberalisierung grundsätzlich auch den Konsum anregen soll, damit sie sich unter dem Strich für die beteiligten Märkte auszahlt – und damit die mit der Liberalisierung verbundenen strukturellen Anpassungen weniger abrupt eintreten.³²⁷ Wenn mehr konsumiert wird, fällt allerdings auch mehr Abfall an – sowohl in der Produktion wie auch im Konsum, was zusätzliche Kosten im Bereich der Abfallentsorgung und des Umweltschutzes für die beteiligten Märkte schafft.³²⁸ Wenn zudem mehr Produkte und Dienstleistungen konsumiert werden, welche der Umwelt, dem Klima oder den Menschen Schaden zufügen, steigen längerfristig auch die volkswirtschaftlichen Kosten für die Behebung oder Minderung dieser Schäden.³²⁹

Es besteht folglich Bedarf an nationalen – aber allenfalls auch internationalen – Massnahmen zur Bewältigung der mit der Internationalisierung des öffentlichen Wirtschaftsrechts einhergehenden negativen Auswirkungen auf Menschen und Umwelt. Diese Massnahmen werden auch als „flankierende

³²⁴ Vgl. dazu *Pauwelyn/Sieber-Gasser*, *World Trade Review* 2024, 554.

³²⁵ Siehe z.B. *Acemoglu et al.*, *Journal of Labour Economics* 2016, 141; *Janoski/Luke/Oliver*, *The Causes of Structural Unemployment*, 2014.

³²⁶ Siehe auch *Klein/Pettis*, *Trade Wars are Class Wars*, 2020; *Gertz/Evers*, *The Washington Quarterly* 2020, 117.

³²⁷ Besonders ausgeprägt in Entwicklungsländern, siehe z.B. *Lanre*, *School of Economics Discussion Paper No. 1310*, University of Kent, 2013; *Santos-Paulino/Thirkwall*, *The Economic Journal* 2004, F50. Aber auch für Industrienationen bedeutet Marköffnung grundsätzlich zusätzliche Importe, siehe z.B. *Leitner/Stehrer*, *wiiw Working Paper No. 20*, The Vienna Institute for International Economic Studies, 2001; *Dee et al.*, *OECD Trade Policy Working Papers No. 107*, 2011.

³²⁸ Vgl. dazu *Torrente-Velasquez et al.*, *Resources, Conservation and Recycling* 2020, 1; *Kettunen et al.*, *Institute for European Environmental Policy IEEP*, 2020.

³²⁹ Siehe auch *Pauwelyn/Sieber-Gasser*, *World Trade Review* 2024, 554.

Massnahmen“ bezeichnet.³³⁰ Weil flankierende Massnahmen grösstenteils nicht notwendig wären ohne Internationalisierung des öffentlichen Wirtschaftsrechts, zählt das betreffende Recht hier ebenfalls zum internationalisierten Recht.

1. Flankierende Massnahmen

In der Schweiz umfassen die über flankierende Massnahmen internationalisierten Rechtsbereiche z. B. das Sozialwesen (insb. Arbeitslosenversicherung), die Einwanderung (insb. Lohnschutz), Subventionen, die Raumplanung (insb. Biodiversität und Zersiedelung), Bildung (insb. kulturelle und sprachliche Integration), Abfallentsorgung und Recycling, sowie Tourismus (insb. Nachhaltigkeit). Die betreffenden flankierenden Massnahmen wirken sich rein national aus und müssen dabei vereinbar sein mit den internationalen Wettbewerbsregeln. Sie werden typischerweise auf Bundes- oder Kantonsebene über das ordentliche Gesetzgebungsverfahren erlassen und unterstehen damit der vollen Mitwirkung der Legislative.

In einem allfälligen fakultativen Referendum besteht keine „Scherbenhaufen“-Problematik, da keine internationalen Rechte und Verpflichtungen an die betreffenden flankierenden Massnahmen geknüpft sind. Obwohl somit die internationalen Rechte und Verpflichtungen im öffentlichen Wirtschaftsrecht *de facto* mit den flankierenden Massnahmen einhergehen, sind sie *de jure* typischerweise nicht miteinander verknüpft.³³¹

Wegen den umfassenden Kompetenzen des Bundesrats in der Aussenpolitik und der hier im Detail aufgeführten zunehmenden Beschränkung der Mitwirkung der Legislative in der Internationalisierung des Rechts allgemein, ist die Durchsetzung von flankierenden Massnahmen institutionell erschwert gegenüber der Durchsetzung der Marktöffnung. Dieses institutionelle und rechtliche Ungleichgewicht trägt auch in der Schweiz dazu bei, dass zu wenig oder zu spät auf die Behebung oder Minderung der negativen Auswirkungen der Liberalisierung geachtet wird.

Vermehrt nutzen Staaten flankierende Massnahmen auch dazu, negative Auswirkungen ihres Konsums auf Menschen und Umwelt im Ausland zu beheben oder zu mindern. Entsprechende Massnahmen bestehen z. B. in der Konzernverantwortung, der Bekämpfung von *carbon leakage* und *greenwashing*, sowie in der Verbannung von Produkten aus dem eigenen Markt, welche in direktem Zusammenhang stehen mit z. B. Abholzung oder Zwangs- und Kinderarbeit.³³² Auch die Schweiz hat vereinzelt flankierende Massnahmen mit extra-territoria-

³³⁰ Siehe auch *Laurens/Winkler/Dupont*, Review of International Political Economy 2024, 1.

³³¹ *Meyer*, Vanderbilt Law Review 2020, 151; *Meyer*, World Trade Review 2024, 601.

³³² Siehe auch *Shaffer*, World Trade Review 2024, 621.

ler Wirkung eingeführt.³³³ Weil diese allerdings potenziell im Widerspruch stehen mit wirtschaftsvölkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz, zeigt sich die Schweiz in dieser Hinsicht bisher sehr zurückhaltend – insbesondere im Vergleich zur EU oder den USA. Nicht zuletzt birgt die Einführung einer flankierenden Massnahme mit extra-territorialer Wirkung das Potential einer „Scherbenhaufen“-Problematik: Sollte eine entsprechende Massnahme nicht vereinbar sein mit den bestehenden wirtschaftsvölkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz, müsste sich die Schweiz entweder Ausgleichsmassnahmen gefallen lassen, oder die betreffenden Verträge kündigen.

2. Exkurs: Folgen der Regulatorischen Silos

Mit wenigen Ausnahmen³³⁴ werden flankierende Massnahmen und Marktöffnung getrennt voneinander verhandelt, bzw. erlassen. Im Ergebnis resultieren in der Internationalisierung des Rechts diesbezüglich „regulatorische Silos“, was sich auf den materiellen Schwerpunkt der Internationalisierung des Rechts insgesamt auswirkt. So stehen sich typischerweise international vereinbarte, völkerrechtliche – und damit im Prinzip unveränderbare – Verpflichtungen und nationale *ad hoc* Massnahmen, welche Gegenstand politischer Verhandlungen bleiben, gegenüber. In der Folge sind die flankierenden Massnahmen grundsätzlich politisch im Nachteil gegenüber der Marktöffnung.³³⁵

Im Falle der Masseneinwanderungsinitiative 2014, welche grundsätzlich eine flankierende Massnahme darstellte, verzichtete der Bundesrat auf eine vollständige Umsetzung – weil diese nicht vereinbar gewesen wäre mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen der Schweiz mit der EU. Dieser Verzicht wurde indi-

³³³ So z. B. Verordnung über Sorgfaltspflichten und Transparenz bezüglich Mineralien und Metallen aus Konfliktgebieten, 3. Dezember 2021, SR 221.433; Änderung Obligationenrecht, indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt“, 19. Juni 2020, AS 2021 846; Verordnung über die Anforderungen an die Energieeffizienz serienmässig hergestellter Anlagen, Fahrzeuge und Geräte, 1. November 2017, SR 730.02; Verordnung über Getränkeverpackungen, 5. Juli 2000, SR 814.621; Bundesgesetz über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne, 8. Oktober 1999, SR 823.20; Verordnung über die Kontrolle der rechtmässigen Herkunft von eingeführten Erzeugnissen der Meeresfischerei, 20. April 2016, SR 453.2; Verordnung über das Inverkehrbringen von Holz und Holzzeugnissen, 12. Mai 2021, SR 814.021; Verordnung über den internationalen Handel mit Rohdiamanten, 29. November 2002, SR 946.231.11. Für eine vollständige Liste, siehe SNF Sinergia Forschungsprojekt „Making Trade Agreements Work in the Service of Society“, Datenbank „Domestic Flanking“: <https://tradepackages.org/domestic-flanking/> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

³³⁴ Jüngst umfassen Freihandelsabkommen auch Elemente von flankierenden Massnahmen. So z. B. die Zollpräferenzen für nachhaltig produziertes Palmöl in EFTA-Indonesien (fertig verhandelt 2018) oder die Verpflichtung zur Schaffung von 1 Million Arbeitsplätzen innerhalb von 15 Jahren in EFTA-Indien (fertig verhandelt 2024).

³³⁵ Meyer, Vanderbilt Law Review 2020, 151.

rekt durch die Legislative bestätigt, indem die Bundesversammlung die vom Bundesrat vorgeschlagene Umsetzung verabschiedete und das fakultative Referendum gar nicht zustande kam.³³⁶ Das Beispiel illustriert eindrücklich das Ungleichgewicht zwischen internationalen Rechten und Verpflichtungen und nationalen flankierenden Massnahmen, sowie den *de facto* Vorrang der Wirtschaftsinteressen gegenüber anderen Interessen.

Würden andere Interessen in der Aussenpolitik gleich gewichtet, wie Wirtschaftsinteressen, wäre zu erwarten, dass völkerrechtliche Verträge über Handelsliberalisierung auch die Behebung oder Minderung von deren negativen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt umfassten.³³⁷ Wäre zudem auf Verfassungs- oder Gesetzesebene explizit verlangt,³³⁸ dass im Rahmen der Marktöffnung auch die notwendigen flankierenden Massnahmen zum Schutz von Mensch und Umwelt ergriffen werden müssen – sowohl international, wie auch national – würden einerseits die regulatorischen Silos überwunden und andererseits auch der *de facto* Vorrang der Wirtschaftsinteressen gegenüber anderen Interessen. Bisher allerdings äussern sich weder Bundesverfassung noch Gesetz zur Notwendigkeit vom Erlass flankierender Massnahmen.

X. Zwischenfazit

Während der Bundesrat bestrebt ist, die Kohärenz in der Aussenpolitik zu wahren, ist diese Kohärenz in der Aussenwirtschaftspolitik und damit zu grossen Teilen in der Internationalisierung des öffentlichen Wirtschaftsrechts bisher beschränkt auf die Zielvorgaben in Art. 101 BV und Art. 104a BV: Die Wahrung der Wirtschaftsinteressen im Ausland unter Berücksichtigung der nachhaltigen Entwicklung in der Ernährungs- und Landwirtschaft. Der Fokus der Aussenwirtschaftspolitik liegt somit weiterhin auf dem nationalen Wohlstand,³³⁹ während die Verantwortung der Schweiz als Mitglied der globalen Gemeinschaft allenfalls im Rahmen der „nachhaltigen Entwicklung“ berücksichtigt werden könnte – dies aber in der Praxis kaum wird. Auch den Zielen in Art. 54 BV wird im Rahmen der Internationalisierung des öffentlichen Wirtschaftsrechts kaum Beachtung geschenkt. Dies ist möglich, weil die Bundesverfassung keine Hierarchie kennt in den verschiedenen auf die Aussenpolitik anwendbaren Zielsetzungen und auch darauf verzichtet, präzise Vorgaben zu machen in Bezug auf die Abwägung im Einzelfall.

³³⁶ Vgl. dazu *Lehner*, Die öffentliche Verwaltung 2024, 19; *Belser/Cramer*, in: *Hrbek/Grosse Hüttmann* (Hrsg.), *Hoffnung Europa*, 2017, 113.

³³⁷ Als eindrückliches Beispiel für eine solche Gleichbehandlung von Interessen dienen die Zollpräferenzen für nachhaltig produziertes Palmöl im EFTA-Indonesien FHA.

³³⁸ Wie dies bereits in Art. 104a lit. d BV der Fall ist.

³³⁹ Siehe vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 143 ff.

Insgesamt folgt daraus, dass das durchaus messbare Ziel der Interessenwahrung der Wirtschaft im Ausland in Art. 101 BV gegenüber den anderen Interessen in der Aussenpolitik in Art. 54 BV – welche weniger gut messbar sind und auch nicht über dieselbe organisierte Interessenvertretung im Rahmen von Verbänden und Parteien verfügen – Vorrang genießt.³⁴⁰ Über die Aussenpolitik wird insbesondere das öffentliche Wirtschaftsrecht als Rechtsbereich insgesamt höchst internationalisiert, während dies in anderen Rechtsbereichen weniger ausgeprägt der Fall ist. Damit sind Rechtsetzungsvorhaben, welche das öffentliche Wirtschaftsrecht tangieren, besonders betroffen von der „Scherbenhaufen“-Problematik.

Die „Scherbenhaufen“-Problematik ist nicht nur besonders ausgeprägt im öffentlichen Wirtschaftsrecht aufgrund der vielen bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz, sondern auch weil die Schweiz aufgrund ihrer geografisch bedingten Rohstoffarmut im Interesse des Wohlstands vom Import abhängig ist. Diese Abhängigkeit – auch ganz allgemein von der Exportwirtschaft – steht potenziell in einem Widerspruch mit Art. 2 Abs. 1 BV und der darin verlangten Wahrung der Unabhängigkeit. In der Abwägung der Zielsetzungen in der Aussenwirtschaftspolitik erhält bisher klarerweise auch Art. 2 Abs. 2 BV – und damit die Förderung des Wohlstands – Vorrang vor der Wahrung der Unabhängigkeit. Damit hat sich die Schweiz über die Zeit in eine *de facto* Abhängigkeit von einem funktionierenden globalen Markt begeben. Dies verschärft die „Scherbenhaufen“-Problematik im öffentlichen Wirtschaftsrecht zusätzlich, weil bei einem „Scherbenhaufen“-Referendum somit nicht nur bestehende völkerrechtliche Rechte und Pflichten und Rechtssicherheit auf dem Spiel stehen, sondern auch der Wohlstand in der Schweiz.

Dass im Bereich des Grenzschutzes und der finanziellen Unterstützung der Landwirtschaft keine Konzessionen gemacht werden in der Aussenwirtschaftspolitik – obwohl dies unter Umständen den Wirtschaftsinteressen im Ausland widerspricht –, ist ein Beispiel dafür, wie weitreichend der von der Bundesverfassung vorgegebene Auslegungsspielraum in der operativen Führung der Aussenpolitik ist. Dies macht auch deutlich, dass die gegenwärtige Ausrichtung der Aussenwirtschaftspolitik und damit der Internationalisierung des Rechts keineswegs von der Bundesverfassung in dieser Form vorgegeben ist, sondern aufgrund von der jeweiligen personellen Zusammensetzung im Bundesrat abhängig ist, sowie von der Interessenvertretung durch Verbände und Parteien.

Dem im Interesse der *Common Concern of Humankind* angezeigten Wandel im Wirtschaftssystem stehen somit nicht nur das internationalisierte öffentliche Wirtschaftsrecht und das globale Wirtschaftssystem im Wege, sondern auch der institutionelle Rahmen der Rechtsetzung im Bereich des öffentlichen Wirt-

³⁴⁰ Siehe dazu auch Blatter, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2020, 445 (446 ff.).

schaftsrechts: Die Bundesverfassung äussert sich nicht explizit zur Verantwortung der Schweiz als Mitglied der globalen (oder auch europäischen) Gemeinschaft und lässt zu – auch dank der eingeschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit –, dass Wirtschaftsinteressen über andere Interessen gestellt werden.

1. *de facto* Vorrang der Wirtschaftsinteressen

Der *de facto* Vorrang der Wirtschaftsinteressen in der Aussenpolitik ist folglich ein rein politischer Entscheid, der rechtlich so von der Bundesverfassung nicht verlangt ist. Rechtlich von der Bundesverfassung vorgesehen wäre hingegen eine Abwägung der Zielvorgaben und damit verbunden die Ausnutzung des zur Verfügung stehenden Regulierungsspielraums zugunsten aller verschiedenen Interessen. Dass dieser Regulierungsspielraum grösser ist als aktuell von der Schweiz genutzt, zeigt sich z. B. in der Aussenwirtschaftspolitik der EU und der USA, welche damit begonnen haben, handelsverwandte Interessen ebenso hoch zu gewichten, wie Wirtschaftsinteressen. Basierend auf der Gesamtschau der für die Schweiz verpflichtenden Zielsetzungen in der Aussenpolitik stellt sich deshalb die Frage, ob die bisher verfolgte Aussenwirtschaftspolitik und die damit einhergehende Internationalisierung des Rechts vollumfänglich im Sinne der Bundesverfassung ausgeführt wurde.³⁴¹

Auch die vordergründige Abweichung in der Aussenwirtschaftspolitik vom Fokus auf die nationalen Wirtschaftsinteressen – im Rahmen der Lockerung des Bankgeheimnisses, der OECD-Mindeststeuer oder der Zollpräferenzen für nachhaltiges Palmöl – stellen bei genauerem Hinsehen keine eigentliche Abweichung dar: Sie waren allesamt notwendig, um die Wirtschaftsinteressen der Schweiz im Ausland zu wahren.³⁴² Eine Ausnahme stellt die Berücksichtigung der nachhaltigen Entwicklung in der Land- und Ernährungswirtschaft nach Art. 104 lit. d BV dar: Ist von der Aussenwirtschaftspolitik die Land- und Ernährungswirtschaft betroffen, wird seit 2017 nach einem Ausgleich zwischen den Interessen gesucht.

Die klassischen WTO-Abkommen, Investitionsschutzabkommen und Freihandelsabkommen stossen angesichts der Entwicklungen im globalen Markt an ihre regulatorischen Grenzen: Wesentliche Aspekte des internationalen Handels sind gar nicht oder kaum erfasst,³⁴³ während auch die negativen Auswir-

³⁴¹ Siehe auch der zu beobachtende *regulatory chill-effect* im Bereich der WTO-Abkommen vorne unter *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 208 ff.; zudem stellt sich die Frage, ob alte Freihandels- und Investitionsschutzabkommen nicht modernisiert werden müssten, um diese in Einklang zu bringen mit der von der Bundesverfassung verlangten Abwägung der Interessen, vorne unter *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 227 f.

³⁴² In Bezug auf die Lockerung des Bankgeheimnisses und der OECD-Mindeststeuer um Wirtschaftssanktionen zu verhindern, und in Bezug auf Zollpräferenzen für nachhaltiges Palmöl um das Freihandelsabkommen mit Indonesien abschliessen zu können.

³⁴³ So z. B. der Handel über das Internet, der Handel mit Daten oder mit Energie.

kungen des internationalen Handels auf Menschen und Umwelt nicht mitberücksichtigt sind.³⁴⁴ Aufgrund der auf das Wirtschaftsvölkerrecht zurückzuführenden umfassenden Internationalisierung des öffentlichen Wirtschaftsrechts in der Schweiz und dem *de facto* Vorrang der Wirtschaftsinteressen gegenüber anderen Interessen haben die entsprechenden internationalen Rechtslücken Einzug gehalten in das nationale Recht und erschweren gleichzeitig deren Behebung.³⁴⁵ Es ist anzunehmen, dass die Ausgangslage heute mit einer konsequenteren Abwägung der verschiedenen Interessen in der Aussenwirtschaftspolitik eine andere wäre.

Interessant ist in Bezug auf den *de facto* Vorrang der Wirtschaftsinteressen in der Aussenwirtschaftspolitik die Europapolitik: Vordergründig verfolgt die Schweiz seit dem EWR-Nein 1992 eine Politik, die auf die Sicherung und Ausdehnung des Zugangs zum EU-Binnenmarkt ausgerichtet ist (also auf Wirtschaftsinteressen beschränkt bleibt). Faktisch geht der heute bestehende Rechtsrahmen in den bilateralen Beziehungen Schweiz–EU jedoch über die Wahrung der Wirtschaftsinteressen im Ausland hinaus³⁴⁶ – und dient gleichzeitig der Wahrung der Wirtschaftsinteressen im Ausland auch nur noch bedingt.³⁴⁷

Die Internationalisierung des öffentlichen Wirtschaftsrechts befindet sich somit an einem Scheidepunkt – entweder die Schweiz macht weiter wie bisher, was bedeutet, dass sie grundsätzlich nur auf Druck hin vom Vorrang der Wirtschaftsinteressen abweicht. Dies beschleunigt und vertieft die Internationalisierung des Rechts weiter, gegeben die diversen Initiativen innerhalb des globalen Markts, welche den Marktzugang von neuen Standards abhängig machen. Diese Form der Internationalisierung des Rechts bleibt abhängig von der jeweiligen personellen Zusammensetzung des Bundesrats und der Interessenvertretung von Verbänden und Parteien. Sie erhöht die Gefahr der „Scherbenhaufen“-Referenden und der politischen Blockade bzw. der aussenpolitischen Handlungsunfähigkeit der Schweiz.

³⁴⁴ So z.B. Arbeitsstandards inkl. Zwangs- und Kinderarbeit, Grundwasserschutz und Schutz der Biodiversität, sowie Klimaschutz inkl. Abholzung und CO₂-Emissionen.

³⁴⁵ Siehe z.B. die politisch höchst umstrittenen schweizerischen Massnahmen im Klimaschutz, in der Konzernverantwortung, sowie die bisher kaum vorhandenen Massnahmen im Bereich der Zwangs- und Kinderarbeit, im Bereich des Grundwasserschutzes, sowie im Bereich der Abholzung.

³⁴⁶ Z.B. wirkt sich das Schengen-Dublin Abkommen sehr wohl auch finanziell auf den Staatshaushalt der Schweiz aus, dient aber nicht der Wahrung der Wirtschaftsinteressen im Ausland. Ähnliches gilt für die Europäisierung in Rechtsbereichen, welche nicht direkt Auswirkungen auf den Marktzugang entfalten, wie z.B. das Gleichstellungsrecht.

³⁴⁷ Die genauen Zahlen fehlen noch, sind aber Gegenstand von laufenden Untersuchungen: Die Rechtsunsicherheit in den Beziehungen Schweiz–EU stellt eine grosse Belastung dar für schweizerische Firmen mit Präsenz im EU-Binnenmarkt. Teilweise hat diese Belastung gar zu einer Verlagerung der Produktion in den EU-Binnenmarkt geführt oder zu Gründung von Tochterfirmen in der EU. Eine rein auf Wirtschaftsinteressen ausgerichtete Europapolitik würde die verbindliche (Teil)Integration in den EU-Binnenmarkt anstreben – im Rahmen eines EWR- oder EU-Beitritts.

Die Alternative dazu besteht in der Klärung der Vorgaben in der Abwägung der verschiedenen Interessen in der Aussenpolitik und damit einer Abweichung vom *de facto* Vorrang der Wirtschaftsinteressen. Insbesondere die Klärung der Verantwortung der Schweiz als Mitglied der europäischen und internationalen Gemeinschaft würde vom Bundesrat verlangen, entsprechend die Internationalisierung des Rechts über die operative Führung der Aussenpolitik materiell pro-aktiv zu gestalten. Damit würde die Geschwindigkeit der Internationalisierung des Rechts allenfalls etwas gebremst – sicherlich jedenfalls materiell neu ausgerichtet, so dass sie nicht mehr *per se* einem Wandel im Wirtschaftssystem entgegenwirkt.

2. Intransparenz: Einschränkung der Abstimmungsfreiheit und der Oberaufsicht durch die Bundesversammlung

Der Umfang und Inhalt der Internationalisierung des Rechts – insbesondere im öffentlichen Wirtschaftsrecht – muss nicht deklariert werden. Wie besprochen, ist deshalb auch die empirische Erfassung von Umfang und Inhalt der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz ganz allgemein erschwert. Somit herrschen weder Klarheit noch Einigkeit über Umfang und Inhalt der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz. Diese wären allerdings dringend notwendig, um einen deliberativen politischen Entscheidungsprozess zu gewährleisten.³⁴⁸

Eine Konsequenz der unsicheren Faktenlage in Bezug auf die Internationalisierung des Rechts, ist die Unvorhersehbarkeit im politischen Diskurs. Dies mag dazu beigetragen haben, dass selbst in der Schweiz die Bundesverwaltung in der Mitwirkung der Legislative eine Bedrohung sieht, anstatt die Grundlage für einen demokratisch legitimierten, gerechten Entscheid.³⁴⁹ Der gegenwärtige Rechtsrahmen erlaubt es, dass die Exekutive in der Internationalisierung des Rechts weitgehend auf die Mitwirkung durch die Legislative verzichtet.³⁵⁰ Dies wiederum untergräbt auf längere Sicht hin das Vertrauen der Bevölkerung in die Institutionen und verhindert den öffentlichen Diskurs über wesentliche Weichenstellungen in der Politik.

³⁴⁸ Vgl. dazu *Habermas*, Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit, 2022.

³⁴⁹ Es sprengt den Rahmen dieser Arbeit, empirisch zu belegen, dass die Bundesverwaltung und der Bundesrat gegenüber der Mitwirkung der Legislative äusserst zurückhaltend agieren. Beispiele dafür finden sich jedoch zahlreich – so gibt die Bundesverwaltung typischerweise Journalistinnen und Journalisten in internationalisierten Themen nur zögerlich Auskunft; dasselbe gilt für Anfragen aus der Bundesversammlung und den zuständigen Kommissionen. Auf die Bitte der APK-N, bei den exploratorischen Gesprächen mit der EU pro-aktiv informiert zu werden und mitwirken zu dürfen, hat der Bundesrat dem Vernehmen nach z. B. geantwortet, es handle sich dabei nicht um „wesentliche“ Verhandlungen und er sei daher nicht angehalten, die APK-N pro-aktiv zu informieren oder gar mitwirken zu lassen.

³⁵⁰ Verzichtet ist in diesem Kontext das richtige Wort, denn es stünde Bundesrat und Bundesverwaltung selbstverständlich jederzeit offen, die Mitwirkung der Legislative einzuholen.

Diese Dynamik ist besonders ausgeprägt im öffentlichen Wirtschaftsrecht wegen dessen hohen Grad an Internationalisierung und damit der Exekutivlastigkeit in der Rechtsetzung und der Häufigkeit von „Scherbenhaufen“-Referenden. In anderen Rechtsbereichen, welche weniger stark internationalisiert sind, wirkt die Legislative aktiver mit in der Rechtsetzung und herrscht mehr Klarheit und Einigkeit in Bezug auf die Faktenlage. Dies bedeutet nicht, dass die entsprechenden Rechtsetzungsvorhaben unumstritten sind – aber es bedeutet, dass der öffentliche politische Diskurs stattfindet und die Legislative (inkl. das Stimmvolk) die Kontrolle behält über die Ausrichtung der betreffenden Entscheide. Somit ist entgegen anderen Rechtsbereichen über den Wandel in der schweizerischen Staatsordnung das öffentliche Wirtschaftsrecht – ein zentraler Rechtsbereich – insgesamt der Mitwirkung durch die Legislative nur noch mit Einschränkungen zugänglich.

Ermöglicht wird dies durch den bestehenden institutionellen Rahmen in der Rechtsetzung: Unilaterale Deklarationen, plurilaterale Abkommen und *soft law*, autonomer Nachvollzug, die Unterscheidung zwischen Marktzugangsabkommen und Marktintegrationsabkommen, sowie flankierende Massnahmen werden von den bestehenden Rechtsgrundlagen in der operativen Führung der Aussenpolitik nicht beachtet. Dies überlässt wesentliche Instrumente der Aussenwirtschaftspolitik der Klassifizierung durch den Bundesrat. Die Konsultationspflicht der Bundesversammlung (Art. 152 Abs. 3 ParlG) beschränkt sich zudem auf „wesentliche Vorhaben“, was der Exekutive einen äusserst weitläufigen Interpretationsspielraum verschafft in Bezug auf die Mitwirkungsrechte der Legislative. Die Mitwirkung der Legislative ist zudem selbst in „wesentlichen Vorhaben“ in exploratorischen Gesprächen gar nicht berücksichtigt. Schliesslich ist auch unklar, wie der Bundesrat mit den Antworten in einer allfälligen Konsultation umzugehen hat – das Gesetz und die Verordnung regeln nicht, ob und inwiefern der Bundesrat verpflichtet ist, die Stellungnahmen der zuständigen Kommissionen umzusetzen.

Auch bei der Ratifikation von völkerrechtlichen Verträgen – einmal davon abgesehen, dass moderne Instrumente der Aussenwirtschaftspolitik nicht mehr beschränkt sind auf völkerrechtliche Verträge, sondern z.B. über unilaterale Deklarationen funktionieren und damit ausserhalb der bestehenden Ratifikationsverfahren fallen – herrscht Rechtsunsicherheit: Über die Klassifizierung eines völkerrechtlichen Vertrags als „Vertrag von beschränkter Tragweite“ kann dieser nach Art. 7a RVOG ohne Mitwirkung der Legislative ratifiziert werden. Es obliegt dem Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu klassifizieren. Nicht berücksichtigt werden bisher bei der Klassifizierung von völkerrechtlichen Verträgen deren längerfristigen Auswirkungen: Das Kriterium allein, dass ein völkerrechtlicher Vertrag keine Änderung am geltenden Recht verlangt, ist ungeeignet für die Klassifizierung der Tragweite eines völkerrechtlichen Vertrags. Vielmehr muss mitberücksichtigt werden, wie sich der betreffende Vertrag auf

den künftigen Regulierungsspielraum der Schweiz auswirkt. Aufgrund der fehlenden präzisen Kriterien für die Klassifizierung als „Vertrag von beschränkter Tragweite“ ist es möglich, dass z.B. multilaterale WTO-Abkommen allein durch den Bundesrat ratifiziert werden konnten, während gleichzeitig bilaterale Freihandelsabkommen und Investitionsschutzabkommen dem fakultativen Referendum unterstellt sind.

Laufende Verordnungs- und Gesetzesrevisionen in diesem Bereich befassen sich einerseits verfahrensrechtlich mit der Präzisierung des Begriffs der „Wesentlichkeit“ in internationalen Verhandlungen und in Bezug auf völkerrechtliche Verträge, sowie mit der Klärung des Umgangs mit Konsultationsantworten.³⁵¹ Nicht berücksichtigt wird dabei bisher die Rolle der Legislative in exploratorischen Gesprächen, der Umgang mit neuen Instrumenten der Aussenpolitik, sowie der materielle Rahmen der Aussenpolitik (z.B. Abwägung von sich widersprechenden Zielsetzungen im Einzelfall).

Andererseits bestehen Bestrebungen konkret im Bereich der Aussenwirtschaftspolitik, den materiellen Rahmen zu präzisieren über Grundsätze im Bereich der Menschenrechte, der Arbeitsstandards und im Umweltschutz. Die Pflicht zur Durchführung von *ex ante* und *ex post impact assessments* soll eingeführt werden, um die Umsetzung der genannten Grundsätze in der Aussenwirtschaftspolitik zu überprüfen. Verfahrensrechtlich steht auch im Bereich der Aussenwirtschaftspolitik die Klärung der Konsultationspflicht im Zentrum, sowie der Eröffnung von Vernehmlassungsverfahren und der Unterstellung unter das fakultative Referendum.³⁵² Es ist fraglich, ob mit einem spezifischen Aussenwirtschaftsgesetz allein die Abwägung der unterschiedlichen Zielsetzungen in der Aussenpolitik auf Verfassungsebene geklärt werden kann. Das Risiko bei diesem Vorgehen besteht darin, die bestehenden rechtlichen Silos in der Aussenpolitik weiter zu vertiefen. Hinzu kommt, dass bisher auch hier der Umgang mit neuen Instrumenten der Aussenwirtschaftspolitik nicht thematisiert wird, auch flankierende Massnahmen finden keine Erwähnung und die Rolle von exploratorischen Gesprächen wird ebenfalls nicht berücksichtigt. Ein weiterer zentraler Punkt – die Transparenz und Öffentlichkeit allgemein in der Aussenwirtschaftspolitik – kommt ebenfalls bisher nicht zur Sprache.

Weil die Mitwirkung der Stimmbevölkerung in der Aussenwirtschaftspolitik historisch bedingt (insb. „Standardabkommen-Praxis“) beschränkt war auf einzelne Verträge mit der EU, kann nicht ohne Weiteres vorausgesetzt werden, dass sich die Öffentlichkeit über die wesentlichen Fakten klar und einig ist. Der transparenten, pro-aktiven Information der Stimmbevölkerung über die Aussenwirtschaftspolitik kommt deshalb auch die Aufgabe zu, die Öffentlichkeit

³⁵¹ Revision RVOG und ParlG. Siehe vorne unter *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 211 ff.

³⁵² Revision Aussenwirtschaftsgesetz. Siehe vorne unter *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 204 ff.

im Umgang mit der Komplexität der globalisierten und digitalisierten Welt auszubilden. Dass der Wissensvorsprung der Bundesverwaltung gegenüber der Stimmbevölkerung nicht ohne Weiteres überwunden werden kann, zeigte sich zuletzt in der Volksabstimmung über das Freihandelsabkommen mit Indonesien: Der Bundesrat hat damals in der Botschaft Behauptungen aufgestellt, welche sich bei näherem Hinsehen als falsch herausgestellt haben, ohne, dass dies aufgefallen wäre im Abstimmungskampf.³⁵³ Ohne entsprechende Massnahmen in den Bereichen der Öffentlichkeit und Transparenz in der Aussenwirtschaftspolitik und der Kompetenzen im Umgang mit Komplexität in der globalisierten und digitalisierten Welt, droht *de facto*, dass die Abstimmungsfreiheit zunehmend eingeschränkt wird: Die Gewährleistung der Abstimmungsfreiheit bedingt den Zugang – auch im Sinne der Kompetenz – zu allen wesentlichen Fakten.

³⁵³ Siehe Sieber-Gasser, *sui generis* 2021, 271.

F. Auswirkungen auf die Staatsordnung

Die Nichtberücksichtigung der Bedeutung exploratorischer Gespräche, *soft law* und unilateraler Deklarationen für die Rechtsetzung in der Schweiz und der grosse rechtliche und politische Handlungsspielraum der Exekutive in den auswärtigen Angelegenheiten führt im Rahmen der Globalisierung und Digitalisierung zu einem rechtlichen Vakuum, in welchem die Internationalisierung des Rechts in der Schweiz – mit einem klaren Fokus auf Wirtschaftsinteressen – rasch fortschreitet. Die Auswirkungen im Rahmen der Internationalisierung des Rechts auf die schweizerische Staatsordnung zeigen sich folglich primär in der Verschiebung der Rechtsetzungskompetenzen zugunsten der Exekutive – und damit der Einschränkung des Konkordanzprinzips – und in sog. „Scherbenhaufen“-Referenden. Beides sind *de facto* Auswirkungen der Internationalisierung des Rechts, welche dazu führen, dass die *de jure* Verfassungsordnung nicht mehr im vorgesehenen Rahmen Rechtswirkung entfaltet. Das Problem der Verschiebung im Gewaltengefüge ist selbstverständlich kein auf die Schweiz beschränktes Phänomen, sondern erfasst alle Staaten. Aufgrund der einer Demokratie inhärenten *checks-and-balances* zwischen den Staatsgewalten wirkt sich der beschriebene Wandel in der Staatsordnung allerdings ganz besonders stark auf die institutionelle Stabilität in demokratisch organisierten Staaten aus.

Um zurückzukommen auf Rodrik's Trilemma:¹ Dieses basiert auf den Grundannahmen einer repräsentativen Demokratie nach dem Vorbild der USA sowie einem regelbasierten globalen Markt. Über die globalen Handels- und Investitionsregeln – primär der WTO – ist die Entwicklung der Globalisierung der direkten nationalstaatlichen Kontrolle entrückt, was in Konflikt steht mit der Aufrechterhaltung der herkömmlichen Souveränität und Demokratie. Über eine Demokratisierung der globalen Handels- und Investitionsregeln wären Demokratie und Globalisierung vereinbar, nicht aber nationalstaatliche Souveränität. Das 2011 bestehende System – zum Zeitpunkt von Rodrik's Trilemma – hingegen vereint Souveränität (der souveräne Entscheid zur Verpflichtung im Rahmen der globalen Handels- und Investitionsregeln) mit Globalisierung – auf Kosten der Demokratie. Die Aufrechterhaltung der herkömmlichen Souveränität und Demokratie schliesslich wäre nach Rodrik nicht vereinbar mit Glo-

¹ Rodrik, The Globalization Paradox, 2011.

balisierung, weil diese *per se* keine individuellen nationalstaatlichen Abweichungen vom regelbasierten globalen Markt erlaubt.²

Rückblickend ist festzuhalten, dass im Rahmen von Rodrik's Trilemma Souveränität und Globalisierung immer schon in einer gegenseitigen Wechselwirkung gestanden haben: Globalisierung ist nicht aus dem Nichts über die Nationalstaaten hereingebrochen, sondern wurde von den Nationalstaaten über Jahrzehnte hinweg ganz bewusst gefördert.³ In Ergänzung zur Digitalisierung, welche die Globalisierung entschieden beschleunigt hat, wurde die Globalisierung über die gegenseitige Marktintegration von den Nationalstaaten überhaupt erst ermöglicht.

Die Rechtsfolge davon ist der hier skizzierte Wandel in der Staatsordnung – die Verschiebung der Rechtsetzungskompetenzen zugunsten der Exekutive und die schwindende Macht der Legislative. Dieser wirkt sich insbesondere in einer repräsentativen Demokratie substanziell auf die von der Verfassung vorgesehenen *checks-and-balances* aus und stellt die Aufrechterhaltung der demokratischen Staatsform unter Umständen insgesamt in Frage. Rodrik schlägt denn auch vor, dass der Nationalstaat wieder vermehrt Kontrolle ergreift über die konkrete Ausgestaltung, Ausrichtung und Geschwindigkeit der Globalisierung.

Ebendiese Entwicklung ist seit 2011 zu beobachten – so verfolgen insbesondere die grossen Wirtschaftsblöcke EU und USA seither kontinuierlich eine Aussenwirtschaftspolitik, welche die negativen Auswirkungen der Globalisierung zu mindern sucht und gleichzeitig die nationalen Institutionen im Markt stärkt. Die Bewahrung der Demokratie im Rahmen der Globalisierung kann längerfristig allerdings nur gelingen, wenn institutionell auch die ungewollte Verschiebung im Gewaltengefüge behoben wird. Dieser Aspekt kommt in Rodrik's Trilemma nicht zur Sprache, weil es ihm dabei um eine wirtschaftliche und philosophische Analyse der liberalen Weltordnung geht, und nicht – wie vorliegend – um eine staatsrechtliche Auseinandersetzung mit den Folgen der liberalen Weltordnung für die nationalen demokratischen Institutionen. Was der repräsentativen Demokratie potenziell droht, wenn der Wandel im staatlichen Gewaltengefüge ignoriert wird, lässt sich gegenwärtig anhand der innenpolitischen Krisen in den USA und im Vereinigten Königreich erahnen.

Die schweizerische halbdirekte Demokratie verhindert grundsätzlich eine ähnliche Machtkonzentration bei der Exekutive aufgrund der Internationalisierung des Rechts, wie diese in repräsentativen Demokratien eingetreten ist. Sie

² Rodrik, *The Globalization Paradox*, 2011, 200f.

³ Dies ist eine der Kernbotschaften von Rodrik, nämlich dass der globale Markt globale Institutionen braucht, um zu gewährleisten, dass alle Beteiligten in fairer und nachhaltiger Weise von der Globalisierung profitieren können. Er weist insbesondere darauf hin, dass gerade globalisierungsskeptische Länder wie China, Indien und Südkorea mit ihrer vorsichtigen und auf den Einzelfall zugeschnittenen Marktöffnung gut gefahren sind.

ist damit *per se* globalisierungsresilienter und das von Rodrik skizzierte Trilemma trifft auf den ersten Blick nur teilweise auf den schweizerischen Kontext zu: Aufgrund des Konkordanzprinzips und der direktdemokratischen Mitsprache ist die Schweiz institutionell gezwungen, Massnahmen zu ergreifen, die sicherstellen, dass über die Globalisierung keine Minderheiten und Bevölkerungsgruppen übermässig leiden. Offensichtlich ist es deshalb bisher der Schweiz als hochglobalisierte Volkswirtschaft gelungen, den mit der Globalisierung einhergehenden Strukturwandel so zu bewältigen, dass heute weder Langzeitarbeitslosigkeit noch Jugendarbeitslosigkeit zu den grossen gesellschaftlichen Herausforderungen der Schweiz zählen.

Nichtsdestotrotz ist auch die Schweiz nicht vom Wandel in der Staatsordnung verschont geblieben. Dieser betrifft unter anderem ebenjene Institutionen, welche bisher dafür gesorgt haben, dass Globalisierung und Internationalisierung des Rechts in der Schweiz in einem sozial verträglichen Umfang vonstatten gehen. Es mehren sich die Anzeichen dafür, dass auch die Schweiz mit den Folgen des von Rodrik skizzierten Trilemmas zu kämpfen hat⁴ – was die Dringlichkeit der Anerkennung und Behebung Verschiebung im Gewaltengefüge nahelegt.

I. Auswirkungen auf das Konkordanzprinzip

Konkordanz im Rechtsetzungsverfahren auf Bundesebene ist, wie bereits ausgeführt,⁵ eng an das Referendum geknüpft und umfasst damit insbesondere „wichtige“ rechtsetzende Bestimmungen (Art. 164 Abs. 1 BV). Diese müssen in der Form des Bundesgesetzes erlassen werden und unterstehen damit dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. 1 lit. a BV). Die einzige verbleibende Steigerungsform in der Anzahl an Vetopositionen im schweizerischen Rechtsetzungsverfahren findet sich im obligatorischen Referendum, welches eine qualifizierte Mehrheit (also sowohl das Volks- wie auch das Ständemehr) verlangt.

Damit kommt der Frage, ob ein politischer Entscheid „wichtige“ rechtsetzende Bestimmungen umfasst oder nicht eine zentrale Rolle zu, denn grundsätzlich gilt, je wichtiger ein Rechtserlass, desto mehr Vetopositionen sind im betreffenden Rechtsetzungsverfahren vorgesehen und desto stärker wird das Konkordanzprinzip gewichtet. Aus Rechtsprechung und Lehre ergeben sich folgende Kriterien zur Bestimmung der „Wichtigkeit“ eines Rechtserlasses:⁶

⁴ So z.B. die innenpolitische Blockade in der Europapolitik, die wachsende Anzahl sog. Staatsverweigerer, oder die zunehmende Polarisierung in der Stimmbevölkerung aber noch bedeutender in der Bundesversammlung und im Bundesrat, welche es enorm erschwert, Kompromisse zu schaffen.

⁵ Vgl. vorne unter *Terminologie und Ausgangslage*, 29 ff.; Reich, ZaöRV 2008, 979.

⁶ Gächter, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., 2015, 299 (303).

„Wichtig kann eine Regelung sein, weil sie (alternativ oder in Kombination):

- stark in die Rechtsstellung der Adressaten eingreift;
- erhebliche finanzielle Folgen nach sich zieht;
- von besonderer Bedeutung für die politische Willensbildung, die Behördenorganisation oder das Verfahren ist;
- besonders umstrittene Fragen zum Gegenstand hat;
- einen grossen Adressatenkreis oder eine grosse Zahl von Lebenssachverhalten betrifft.“

Es zeigt sich demnach, dass die Bundesverfassung im Bereich der Konkordanz den spezifischen Fall der Internationalisierung des Rechts nicht als separates Wichtigkeitskriterium berücksichtigt: Das Konkordanzprinzip ist im Kern auf nationale Rechtsetzungsverfahren zugeschnitten und geht damit auch von einer rein nationalen Rechtswirkung aus.

Das Konkordanzprinzip ist nicht explizit in der Bundesverfassung erwähnt.⁷ Allerdings setzt die Bundesverfassung über die Ausgestaltung der Grundstrukturen der schweizerischen Staatsleitung Konkordanz um.⁸ Wie Linder richtig sagt:⁹

„In der Umgangssprache wird [...] „Konkordanz“ zumeist als ein blosser Politikstil bezeichnet. Das lässt den Eindruck entstehen, Konkordanz könnte an- und abgelegt werden wie ein Kleid, das dem Stil gängiger Mode folgt. Dem ist aus politologischer Sicht überhaupt nicht so. Die schweizerische Konkordanz umfasst eine Reihe von festen Grundstrukturen und entsprechende Funktionsabläufe, die ebenfalls verändert werden müssten, falls man Politik nach dem Stil der Mehrheitspolitik vorzieht.“

Ergänzend zeigt Rhinow über die „integrale Auslegung“¹⁰ auf, dass das Prinzip der praktischen Konkordanz zu einem gültigen Prinzip wird für die Auslegung der gesamten Verfassungs- und Rechtsordnung der Schweiz.¹¹ Entsprechend leitet sich aus der Organisation der schweizerischen Staatsform nach den Vorgaben einer Konkordanzdemokratie ab, dass die schweizerische Staatsleitung über Konsens und Kompromiss funktionieren muss – und Recht auch nach Massgabe des damit verbundenen Konsens und Kompromiss auszulegen ist. Ein Rechtsbereich, der nicht vollständig vom Konkordanzprinzip erfasst ist, stellt folglich die Rechtsanwendung, aber auch die Rechtsprechung in der Schweiz vor grundlegende Herausforderungen.

⁷ Siehe auch vorne unter *Terminologie und Ausgangslage*, 29 ff.

⁸ Siehe auch *Brühlmeier/Vatter*, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, 2020, 373 (389 ff.).

⁹ *Linder*, *Schweizerische Demokratie*, 2. Aufl., 2005, 301

¹⁰ Siehe z.B. *Rhinow*, *Freiheit in der Demokratie*, 2022, 108; *Rhinow*, *Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts*, 2003, § 27 ff.; *Rhinow*, *Rechtsetzung und Methodik*, 1979.

¹¹ Siehe auch *Rhinow/Schefer/UEBERSAX*, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 3. Aufl., 2016, N. 2035 f.; BGE 139 I 16, E. 4.2.2.

1. Konkordanz – Schlüssel zur schweizerischen Staatsleitung

Die Achillessehne des Konkordanzsystems – und damit der Staatsleitung der Schweiz – liegt im Kompromiss: fehlt der Interessenausgleich durch Kompromiss, wird das Entscheidungssystem als Ganzes blockiert und die Schweiz handlungsunfähig.¹² Verschiedene Faktoren scheinen eine solche Blockade zu begünstigen. So einerseits geringes Wirtschaftswachstum, wodurch keine Zuwächse mehr zu verteilen sind, sondern Verluste zuzuweisen. Uneinigkeit in Grundsatzfragen und damit eine politische Polarisierung, welche faktisch zu einer Mehrheitspolitik im Entscheidungsablauf führt – weg vom Grundsatz der im Konkordanzprinzip verankerten Verhandlungsdemokratie. Schliesslich stellt auch äusserer Druck die Konkordanz in der Schweiz vor Herausforderungen. Insbesondere dadurch, dass der Globalisierungsdruck verhindert, dass sich Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen im vorparlamentarischen Entscheidungsverfahren aufgrund von unvereinbaren Interessenlagen zusammenschliessen.

Damit gelingt die Kompromissfindung zwischen den Interessenverbänden über das Vernehmlassungsverfahren nicht mehr länger – sondern der Kompromiss zwischen den Positionen der Interessenverbände wird an das parlamentarische Verfahren delegiert. Der Globalisierungsdruck und die damit verbundenen unvereinbaren Interessenlagen führt allerdings auch dazu, dass sich in der Bundesversammlung die Positionen der Flügelparteien gegenseitig aufheben und somit der Kompromiss abhängig wird von einer knappen, von den Mitteparteien angeführten Mehrheit.¹³ Es ist offensichtlich, dass unter diesen Umständen und Mehrheitsverhältnissen der politische Entscheid der Bundesversammlung nicht immer als eigentlicher Kompromiss wahrgenommen wird – sondern vielmehr als Zufallsentscheid, der auch ebenso gut in die andere Richtung hätte kippen können. Damit ist insgesamt die Qualität der sich aus dem politischen System der Schweiz ergebenden politischen Kompromisse in Frage gestellt.

Unter anderem aus diesen Gründen wird die Konkordanz in der Schweiz auch immer wieder kritisiert. Einerseits führt das bestehende Staatsleitungssystem über die Machtstellung der Interessenverbände tendenziell zu einer privilegierten Stellung von Partialinteressen. Andererseits fehlt es teilweise an der notwendigen Innovationsfähigkeit – insbesondere im Umgang mit der Privilegierung saturierter Interessen („wer hat, dem wird gegeben“).¹⁴

¹² Siehe auch *Rhinow*, in: NZZ, 15. April 2004.

¹³ Siehe zum Ganzen *Linder*, Schweizerische Demokratie, 2. Aufl., 2005, 309ff.

¹⁴ *Linder*, Schweizerische Demokratie, 2. Aufl., 2005, 323ff.

2. Internationalisierung der Konkordanz?

Konkordanz findet gegenwärtig *de jure* nichtsdestotrotz in einem beschränkten Umfang auch auf die Internationalisierung des Rechts Anwendung: Über das Vernehmlassungsverfahren, die Mitsprache der Kantone in der Aussenpolitik, die Mitwirkung und Oberaufsicht der Bundesversammlung in der Aussenpolitik, und über das fakultative Gesetzesreferendum, sowie das fakultative und das obligatorische Staatsvertragsreferendum.¹⁵ Wie sich zeigt, greifen die in der Bundesverfassung verankerten Vetopositionen im Rahmen des Konkordanzprinzips in der Internationalisierung des Rechts teilweise zu kurz – oder wurden *de facto* über die Globalisierung ihrer Rechtswirkung beraubt. Im Zentrum steht dabei insbesondere die „Scherbenhaufen-Problematik“ – also die Einschränkung der Mitwirkung der Bundesversammlung, der Kantone und der Interessenverbände und Minderheiten im Rechtsetzungsverfahren aufgrund von Vorentscheidungen, welche allein in den Kompetenzbereich der Exekutive fallen und nicht ohne Kosten politischer oder wirtschaftlicher Natur rückgängig gemacht werden können.

Auch die Judikative gewinnt in der Internationalisierung des Rechts an Bedeutung: einerseits obliegt es der Judikative zu entscheiden, ob in der Schweiz geltendes Völkerrecht direkt anwendbar ist, andererseits verfügt die Judikative auch über die vorzunehmende völkerrechtskonforme Auslegung von (internationalisiertem) Recht über eine Schlüsselposition in der Staatsleitung in Bezug auf die Rechtswirkung von internationalisiertem Recht und von völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz allgemein.

II. Auswirkungen auf Vetopositionen und formelle Legitimation

Die Rechtsetzung steht auch in der schweizerischen Staatsform im Zentrum der Staatsleitung und stellt damit die zentrale Handlungsform des Staats dar. Aus diesem Grund sind die Ausgestaltung des Rechtsetzungsverfahrens und das Austarieren der *checks-and-balances* zwischen den Staatsgewalten von derart grundlegender Bedeutung. Insofern als die Rechtsetzung über die Internationalisierung des Rechts in den bestehenden Rechtsetzungsverfahren nur marginal berücksichtigt ist, wirkt sich dies auch direkt auf die Vetopositionen aus. Diese sind im Vergleich zu Rechtsetzung in einem rein nationalen Kontext deutlich weniger gut ausgebildet.

Die schweizerische Bundesverfassung sieht grundsätzlich zugunsten der demokratischen Legitimation am meisten Vetopositionen vor in Rechtsetzungsverfahren über „wichtige“ Fragen. Typischerweise ist damit gewährleistet, dass

¹⁵ Siehe vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 129 ff.

Verordnungsrecht – welches nur wenigen Vetopositionen untersteht¹⁶ – indirekt über die Delegation aus einer „wichtigen“ Frage im Grundsatz dem Konkordanzprinzip unterstellt bleibt. Interessant ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Tatsache, dass die Unterscheidung zwischen wichtigen und delegierbaren Fragen nicht trennscharf bestimmt ist.¹⁷

„Richtschnur für die Beurteilung bildet die Frage, ob Parlament und Stimmvolk in der Lage waren, auf der Grundlage der Delegationsnorm das Ausmass und den Charakter des delegierten Verordnungsrechts abzuschätzen. Nur in diesem Fall verfügt das delegierte Verordnungsrecht über eine demokratisch hinreichend legitimierte Grundlage. Diese Einschätzung ist leichter möglich, wenn bereits eine längere Übung oder Praxis zu einem Rechtsbereich besteht, dessen Regelung durch den Verordnungsgeber erfolgen soll, und keine grundlegenden Abweichungen vorgesehen sind (z. B. BGE 128 I 113, E. 3c m.w.H.).“

Zwar verfügt die Schweiz über eine langjährige Praxis der Delegation an den Verordnungsgeber im Rahmen der Internationalisierung des Rechts. Allerdings kann aufgrund der mangelnden Transparenz und des sich rasch verändernden und fortentwickelnden internationalen Rahmens nicht davon ausgegangen werden, dass sich der Gesetzgeber in jedem Fall über das Ausmass und den Charakter des delegierten Verordnungsrechts im Klaren war.

Hinzu kommt, dass von der Regelungslogik her die Bundesverfassung grundsätzlich sicherstellen will, dass „wesentliche“ und „wichtige“ Verhandlungen und Entscheide der grösstmöglichen Anzahl Vetopositionen unterstellt sind. Damit werden, so die Regelungslogik, grundsätzlich in der Staatsleitung der Schweiz der materielle Rahmen sowie Grundsatz- und Leitentscheide unter Berücksichtigung aller wesentlicher Interessen gesetzt, während deren Umsetzung aus praktischen Gründen nicht mehr der gleich strikten Kontrolle über Vetopositionen bedarf. Was insbesondere im Rahmen der Internationalisierung allerdings schwer ins Gewicht fällt in Bezug auf die Durchsetzung der *checks-and-balances* ist die Tatsache, dass es *de facto* weitgehend allein der Exekutive obliegt darüber zu entscheiden, ob eine Verhandlung oder ein Rechtsetzungsentscheid „wichtig“ oder „wesentlich“ ist.

Dies liegt daran, dass sowohl bei der Internationalisierung des Rechts über den Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen als auch bei der Internationalisierung des Rechts über die Globalisierung, die Digitalisierung, die *Common Concern of Humankind* oder den autonomen Nachvollzug ein internationalisierter Sachverhalt vorliegt und somit die entsprechenden Massnahmen wenigstens teilweise, wenn nicht vollständig, in die ausschliessliche Exekutivkompetenz der operativen Führung der Aussenpolitik fallen.

¹⁶ Vgl. Griffel, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., 2015, 392 (417 f.).

¹⁷ Gächter, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., 2015, 299 (305 f.).

Im Rahmen der Internationalisierung des Rechts untersteht somit grundsätzlich auch die Internationalisierung auf dem Verordnungsweg den Wichtigkeitskriterien: prinzipiell, d.h. *de jure*, sollte ausgeschlossen sein, dass „wichtige“ rechtsetzende Bestimmungen im Rahmen der Internationalisierung des Rechts auf dem Verordnungsweg erlassen werden. Die Einhaltung dieser von der Bundesverfassung und der schweizerischen Staatslogik verlangten Differenzierung zugunsten des Konkordanzprinzips lässt sich allerdings *de facto* kaum überprüfen und durchsetzen.

Auch im Rahmen der Internationalisierung des Rechts über Völkerrecht greift die Regelungslogik auf Verfassungsebene nur bedingt. Zwar sind Kantone und die Bundesversammlung bei „wichtigen“ Verhandlungen miteinzubeziehen, deren Stellungnahmen verfügen allerdings über keine Weisungskraft. Dem Bundesrat ist es folglich *de jure* freigestellt, die Stellungnahmen der Kantone und der Bundesversammlung (sowie bei einem Vernehmlassungsverfahren auch der Interessenverbände und Minderheiten) zu ignorieren und einen Vertrag zur Genehmigung und Ratifikation vorzulegen, der den Interessen der Vetopositionen zuwiderläuft. Er nimmt damit in Kauf, dass die Genehmigung des betreffenden Vertrags einer „Scherbenhaufen-Problematik“ ausgesetzt ist.

Hinzu kommt, dass die Ratifikation des entsprechenden Abkommens nicht in jedem Fall dem fakultativen Referendum unterstellt ist und nur ganz selten dem obligatorischen Referendum. Dies schwächt die Vetoposition der Kantone und der Interessenverbände und Minderheiten in der Internationalisierung des Rechts über das Völkerrecht zusätzlich.

Nachfolgend werden diese und weitere Aspekte, welche sich auf die Gewährleistung des Konkordanzprinzips in der Internationalisierung des Rechts auswirken in Bezug auf die verschiedenen Vetopositionen auf Bundesebene nochmals kurz zusammengefasst und erklärt.

1. Bundesversammlung

Die Bundesversammlung verfügt in der schweizerischen Konkordanzdemokratie über eine ausgeprägt starke Stellung: sie wählt den Bundesrat und dieser wiederum verfügt über kein Vetorecht gegen Beschlüsse der Bundesversammlung. Die Bundesversammlung besitzt ausserdem ausgeprägte Informations-, Antrags- und Initiativrechte und die Judikative darf Erlasse der Bundesversammlung nicht auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüfen, während die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts ebenfalls von der Bundesversammlung gewählt sind. Vatter schreibt zur Stellung der Bundesversammlung:¹⁸

„Insgesamt besteht damit eine rechtliche Vorrangstellung des Parlaments gegenüber Regierung und Justiz, was darin zum Ausdruck kommt, dass in der Bundesverfassung

¹⁸ Vatter, in: Vatter (Hrsg.), Das Parlament in der Schweiz, 2018, 17 (19).

(BV) die Bundesversammlung als „oberste Gewalt“ im Bund bezeichnet wird – allerdings seit 1874 unter dem Vorbehalt der Rechte von Volk und Kantonen (BV Art. 48).“

Die Bundesversammlung wird folglich insbesondere über die Stimmbevölkerung in ihrer Vormachtstellung etwas eingeschränkt: so ist es die Stimmbevölkerung, welche die Mitglieder der Bundesversammlung wählt und die Bundesversammlung hat kein Vetorecht gegen eidg. Volksentscheide. Vatter weist darauf hin, dass typischerweise in rund 97 Prozent der Fälle der Entscheid der Bundesversammlung durch das Volk implizit (fakultatives Referendum wird nicht ergriffen) oder explizit (eidg. Volksabstimmung) mitgetragen wird. Er folgert daraus, dass die direktdemokratische Nachkontrolle sehr selektiv sei.¹⁹ Der indirekte Effekt des fakultativen Referendums für die Arbeit der Bundesversammlung darf allerdings nicht unterschätzt werden.²⁰

a) Kommissionen

Den Kommissionen kommt in der schweizerischen Staatsorganisation eine wesentliche Rolle zu – indem sie die Geschäfte vorberaten, stellen sie sicher, dass die Bundesversammlung ein „Arbeitsparlament“²¹ bleibt.²² Sie sind im Rahmen der Konkordanz als Instrument zu verstehen, welches der Bundesversammlung hilft, die eigenen Mitwirkungspflichten zu erfüllen und die ihr durch die Bundesverfassung zugeordnete Rolle in der Staatsleitung wahrzunehmen.

Mit der Neuregelung des Kommissionensystems 1991 wurden neben der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission zehn ständige Kommissionen geschaffen und Spezialkommissionen zum Ausnahmefall gemacht. Die Schaffung von ständigen Kommissionen, welche grundsätzlich alle wichtigen Sachbereiche der Bundespolitik abdecken, diente der Stärkung der Gesetzgebungs- und Initiativfunktion der Bundesversammlung:²³

„Mit Hilfe von ständigen Kommissionen sollte das Parlament eine aktivere Rolle im Gesetzgebungsprozess wahrnehmen können, indem es nicht nur auf Bundesratsvorlagen reagiert. Im Weiteren erhofften sich die Reformer eine Förderung des Sachverständes der Kommissionsmitglieder: Diese sollten sich durch eine kontinuierliche Beschäftigung mit demselben Themenbereich ein spezialisiertes Wissen aneignen können.“

Damit war die Schaffung der ständigen Kommissionen 1991 bereits eine Reaktion auf die Verschiebung der Rechtsetzungskompetenzen im Rahmen der Internationalisierung des Rechts zugunsten der Exekutive: es war klar geworden,

¹⁹ Vatter, in: Vatter (Hrsg.), *Das Parlament in der Schweiz*, 2018, 17 (35). Vgl. auch *Linder/Müller*, *Schweizerische Demokratie*, 4. Aufl., 2017.

²⁰ Vgl. z. B. *Christmann*, *Swiss Political Science Review* 2010, 1.

²¹ Anstelle eines sog. „Redeparlaments“. Das Arbeitsparlament zeichnet sich dadurch aus, dass sich das Plenum in hohem Masse von den vorbereitenden Arbeiten in den Kommissionen leiten lässt. Plenardebatten verlieren damit an politischer Relevanz. Siehe Vatter, in: Vatter (Hrsg.), *Das Parlament in der Schweiz*, 2018, 17 (20f.).

²² *Kiener*, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Hrsg.), *Staatsrecht*, 2. Aufl., 2015, 206 (226).

²³ *ParlGK-Lütthi*, Art. 42, 360.

dass der Informationsvorsprung der Exekutive in gewissen Fragen die effektive Ausübung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung bedrängte – über eine Spezialisierung der einzelnen Mitglieder der Bundesversammlung sollten die negativen Auswirkungen des Informationsvorsprungs bis zu einem gewissen Grad behoben werden.²⁴

Die parlamentarischen Kommissionen sind auf Verfassungsebene in Art. 153 BV verankert. Damit wird zwar deren wichtige Funktion gewürdigt, gleichzeitig wird die Kompetenzdelegation in Art. 153 Abs. 3 BV an Kommissionen in einem engen Rahmen gehalten. Der Fokus liegt vor allem in der Stärkung der bereits bestehenden parlamentarischen Rechte und Instrumente und somit auf Befugnissen im Bereich der Oberaufsicht und in der Ausübung parlamentarischer Konsultationsrechte. Den Kommissionen steht nach Art. 153 Abs. 4 BV ein verfassungsunmittelbares Informationsrecht zu. Allerdings bedingt dieses die Umsetzung auf Gesetzesebene. Lüthi verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass der verfassungsrechtliche Rahmen sehr allgemein gehalten sei und dem Gesetzgeber entsprechend ein grosser Spielraum bleibe in der Umsetzung von Art. 153 BV.²⁵

Die Beratungen in den Kommissionen sind geheim – im Gegensatz zu den öffentlichen Beratungen in der Bundesversammlung. Die Vertraulichkeit nach Art. 47 Abs. 1 ParlG dient insofern der Konkordanz, als sie die Kompromissfindung erleichtert.²⁶ Ebenso sind die Kommissionen nach Art. 43 Abs. 3 ParlG so repräsentativ wie möglich zusammengesetzt, was ebenfalls der Umsetzung des Konkordanzprinzips dient.²⁷ Mitunter erschwert das Kommissionssystem den Einzelfalllobbyismus, indem gegenüber der früheren Praxis die einzelnen Interessenvertreter nicht mehr zu allen Kommissionen Zugang haben, die für sie von Relevanz wären. Auch dies dient der Konkordanz, insofern als die Vertretung von Partikularinteressen vermehrt auf die dafür vorgesehenen Verfahren Rückgriff nimmt. Die Praxis zeigt, dass wichtige Vorentscheidungen grundsätzlich in den Kommissionen fallen und anschliessend meistens vom Ratsplenum bestätigt werden. Die Kommissionsarbeit stellt demnach ein zentrales Element der Mitwirkung der Legislative in der Staatsleitung dar.²⁸

Wie aufgeführt, lässt sich die Internationalisierung des Rechts nicht auf den Abschluss und die Umsetzung von Völkerrecht reduzieren. Insbesondere über den autonomen Nachvollzug und die Rechtsrealitäten verbunden mit der Globalisierung, der Digitalisierung und der *Common Concern of Humankind* fin-

²⁴ Vgl. auch Kalberer, Basel Papers on Europe in a Global Perspective, No. 121, 2021, 19 (29 ff.).

²⁵ ParlGK-Lüthi, Art. 42, 361.

²⁶ Vgl. ParlGK-Theler, Art. 47, 393 ff.

²⁷ ParlGK-Lüthi, Art. 43, 372 f.

²⁸ ParlGK-Lüthi, Art. 42, 364 f.; Vatter, in: Vatter (Hrsg.), Das Parlament in der Schweiz, 2018, 17 (32).

det ein bisher eher weniger beachteter, aber nicht unwesentlicher Anteil der Internationalisierung des Rechts statt.²⁹ Damit fällt die Mitwirkung der Bundesversammlung in der Internationalisierung über deren Kommissionen nicht allein in die Zuständigkeit der Kommissionen für Aussenpolitik, sondern betrifft je nach Thematik auch andere Kommissionen. Dem besonderen Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative in der Internationalisierung des Rechts wird in Bundesverfassung und Gesetz allerdings nur im Rahmen der Aussenpolitik Beachtung geschenkt. Damit greifen die spezifisch auf die Mitwirkung der Bundesversammlung in der Aussenpolitik ausgelegten Rechte und Pflichten zu kurz, um das institutionelle Ungleichgewicht zwischen den Staatsgewalten auch in der Internationalisierung des Rechts insgesamt zu adressieren.

Dabei ist zu erwähnen, dass das Gesetz, aber auch die Geschäftsreglemente nicht explizit ausführen, aufgrund von welchen Kriterien internationalisierte Geschäfte den Kommissionen zugeteilt werden.³⁰ Dies ist wesentlich, weil gerade in internationalisierten Rechtsfragen häufig sowohl eine aussen- wie auch eine innenpolitische Dimension zu beachten ist. Es kommt daher in der Beratung darauf an, ob die Spezialisierung der Kommission eher auf der innen- oder der aussenpolitischen Dimension liegt. Die Ansicht, Aussenpolitik sei grundsätzlich getrennt von der Innenpolitik anzusehen ist dementsprechend auch schon seit Längerem überholt.³¹ Es ist unklar, ob dieser Aspekt in einer systematischen und kohärenten Weise in der Arbeitsteilung zwischen den Kommissionen berücksichtigt ist.

Es ist insgesamt fraglich, ob die Spezialisierungen der Kommissionen noch zeitgerecht sind – gerade internationalisierte Rechtsfragen zeigen auf, dass in allen Sachbereichen der Bundespolitik die aussenpolitische Dimension je länger, je wichtiger wird. Entsprechend wäre denkbar, die Kommissionsarbeit auch entlang von Themen zu organisieren – wobei sowohl internationalisierte wie auch rein nationale Geschäfte behandelt werden – und auf die Trennung zwischen Aussen- und Innenpolitik künftig zu verzichten.³²

Lanz weist darauf hin, dass die Praxis heute bisweilen – auch über Mitberichter von anderen Kommissionen – zu widersprüchlichen Stellungnahmen führt.³³ Denkbar wäre daher auch, dass im Sinne des Integrationsprinzips internationalisierte Geschäfte grundsätzlich sowohl den aussenpolitischen Kommissionen

²⁹ Vgl. vorne unter *Internationalisierung des Rechts*, 61 ff.

³⁰ Vgl. auch ParlGK-Lüthi, Art. 44, 379 ff.

³¹ Vgl. auch Altwicker, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, 2020, 1989 (1989f.).

³² Schon heute werden verschieden internationalisierte Geschäfte auf andere Kommissionen verteilt als die Kommissionen für Aussenpolitik. So sind z.B. die Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben zuständig für internationale Steuerfragen, die Kommissionen für Sicherheitspolitik für Kriegsmaterialexports und die Kommissionen für Staatspolitik für institutionelle Fragen. Siehe auch Lanz, *Bundesversammlung und Aussenpolitik*, 2020, 225.

³³ Mit Beispielen, Lanz, *Bundesversammlung und Aussenpolitik*, 2020, 226.

zugeteilt werden als auch den je thematisch zuständigen Kommissionen und in einem Zwischenschritt die jeweiligen Stellungnahmen konsolidiert werden, bevor sie der Bundesversammlung vorgestellt werden. Dies würde der Kohärenz in der Rechtsetzung der Schweiz insgesamt dienen und entspräche der Umsetzung des vom Nachhaltigkeitsprinzip verlangten Integrationsprinzips.³⁴

b) Konsultationspflicht

Im Rahmen der Aussenpolitik und damit verbunden in der Mitwirkung der zuständigen Kommissionen gilt Folgendes: bei exploratorischen Gesprächen sind *de jure* keine Konsultationsrechte der Kommissionen vorgesehen und während den eigentlichen Verhandlungen sind die Konsultationspflichten der zuständigen Kommissionen auf „wesentliche Vorhaben“ beschränkt. Bei „bedeutenden“ internationalen Verhandlungen schliesslich werden die Kommissionen für die Festlegung von Richt- und Leitlinien des Verhandlungsmandats konsultiert.³⁵ Internationale Verhandlungen sind insbesondere dann „bedeutend“, wenn internationale Beschlüsse oder Empfehlungen eine Anpassung im nationalen Gesetz erfordern (unabhängig davon, ob diese Anpassung rechtlich bindend ist oder nicht) oder gravierende Nachteile mit einem Abseitsstehen der Schweiz verbunden sind.³⁶

Es lässt sich bisher nicht generell abstrakt definieren, was „wesentliche“ Vorhaben und „bedeutende internationale Verhandlungen“ sind. Die Unterstellung unter die Konsultationspflicht obliegt somit – abgesehen von der Präzisierung in Art. 5b RVOV – dem Ermessen des Bundesrats und der Kommissionen. Diese verfügen nach Art. 152 Abs. 5 ParlG über ein Konsultationsrecht, welches unabhängig von der Klassifizierung des Vorhabens gilt.³⁷

Besteht eine Konsultationspflicht, entspricht diese einer Bringschuld des Bundesrats. Der Bundesrat ist verpflichtet, sich mit den Stellungnahmen der Kommissionen auseinanderzusetzen, den Stellungnahmen kommt aber keine Weisungskraft zu. Lanz argumentiert, dass dies insofern im Sinne des Konkordanzprinzips sei, als ein Weisungsrecht der Kommissionen gegen die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung in der Aussenpolitik verstossen würde.³⁸

Während dem im Grundsatz zuzustimmen ist, birgt die Tatsache, dass den Stellungnahmen der Kommissionen – insbesondere auch zu den Richt- und Leitlinien zum Verhandlungsmandat für bedeutende internationale Verhandlungen (Art. 152 Abs. 3 ParlG) – keine Weisungskraft zukommt, die Gefahr

³⁴ Vgl. Lafferty, in: Lafferty (Hrsg.), *Governance for Sustainable Development*, 2004, 191; Liberatore, in: Baker et al. (Hrsg.), *The Politics of Sustainable Development*, 1997, 107; Tosun/Leininger, *Global Challenges* 2017, 1.

³⁵ Art. 152 Abs. 3 ParlG.

³⁶ Siehe Art. 5b RVOV.

³⁷ ParlGK-Tripet Cordier, Art. 152, 1040f.

³⁸ Lanz, *Bundesversammlung und Aussenpolitik*, 2020, 229. Ähnlich ParlGK-Tripet Cordier, Art. 152, 1041.

einer „Scherbenhaufen-Problematik“: ignoriert der Bundesrat die Stellungnahmen der Kommissionen, erhält er unter Umständen keine umfassende Unterstützung der Kommissionen und der Bundesversammlung bei der Genehmigung des betreffenden Verhandlungsergebnisses, was mit politischen und allenfalls sogar wirtschaftlichen Kosten verbunden ist. Der Konsultationspflicht kommt also indirekt dennoch wenigstens politisch eine Weisungskraft zu über die nachfolgende Notwendigkeit der Genehmigung des betreffenden Vertrags durch die Bundesversammlung (vgl. Art. 166 Abs. 2 BV i. V. m. Art. 24 ParlG).

Insofern greift das Argument, eine Weisungskraft der Stellungnahmen der zuständigen Kommissionen würde gegen die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung in der Aussenpolitik verstossen zu kurz: die Bundesversammlung verfügt über das Recht dem Bundesrat die Genehmigung vorzuenthalten, was dem Konkordanzprinzip in der Aussenpolitik dient und somit klarstellt, dass Aussenpolitik nicht allein in den Zuständigkeitsbereich der Exekutive fällt. Entsprechend dürfte eine rechtliche Weisungskraft der Stellungnahmen der Kommissionen nicht *per se* unvereinbar sein mit der Bundesverfassung.

Zu bedenken ist ebenfalls, dass der Bundesrat den Kommissionen nicht das eigentliche Verhandlungsmandat unterbreiten muss, sondern nur die Richt- und Leitlinien.³⁹ Damit besteht die Gefahr, dass sich Bundesrat und Kommissionen zwar vordergründig einig sind, im Detail aber in ihren Positionen doch wesentlich voneinander abweichen. Entsprechend kommt der Formulierung der Richt- und Leitlinien im Mandat über bedeutende internationale Verhandlungen eine grosse politische Bedeutung zu. Sind die wesentlichen politischen Detailfragen in den geteilten Richt- und Leitlinien nicht erwähnt, erfüllen die Stellungnahmen der Kommissionen eine rein formelle Funktion – auch aufgrund der fehlenden Weisungskraft – und sind damit nicht geeignet, dem Gleichgewicht zwischen den Staatsgewalten in bedeutenden internationalen Verhandlungen zu dienen.

Grundsätzlich bestehen von der Regelungslogik her mit der Genehmigung durch die Bundesversammlung und einem allfälligen Referendum im Rahmen von völkerrechtlichen Verhandlungen genügend politische Anreize zur Konkordanz bei bedeutenden internationalen Verhandlungen. Allerdings ist die Hemmschwelle zur Nicht-Genehmigung eines fertig verhandelten völkerrechtlichen Vertrags durch die Bundesversammlung oder im Referendum sehr gross (siehe „Scherbenhaufen-Problematik“). Es ist daher fraglich, inwiefern der in der Bundesverfassung verankerte politische Anreiz zur Konkordanz im Verhandlungsmandat *de facto* ausreicht um die Mitwirkungsrechte der Kommissionen und der Bundesversammlung wie verfassungsrechtlich vorgesehen zu gewährleisten.

³⁹ Siehe ParlGK-Tripet Cordier, Art. 152, 1041 f.

c) *Konsultationsrecht*

Für die Internationalisierung des Rechts von wesentlicher Bedeutung sind Verordnungen, welche der Umsetzung von Völkerrecht dienen oder dem autonomen Nachvollzug.⁴⁰ Die zuständigen Kommissionen verfügen in dieser Hinsicht nach Art. 22 Abs. 3 ParlG über ein Konsultationsrecht bei der Übertragung der Rechtsetzung an den Bundesrat, Sägesser schreibt dazu:⁴¹

„Auf ihr Verlangen werden sie vor dem Erlass von rechtsetzenden Bestimmungen des Bundesrates konsultiert, sofern die Dringlichkeit eine Konsultation zulässt (was der französische Wortlaut mit der Wendung „et pour autant qu’il n’y ait pas urgence“ im Gegensatz zum missverständlich formulierten deutschen Wortlaut korrekt zum Ausdruck bringt [...]). Die Beurteilung, ob Dringlichkeit vorliegt oder nicht, ist Sache des Bundesrates als Verordnungsgeber, da er den Erlassinhalt und das Vorgehen verantwortet.“

Das Konsultationsrecht der zuständigen Kommissionen schliesst keine Pflicht des Bundesrats zur Anpassung der Verordnung mit ein. Die Konsultation der Kommissionen erschöpft sich damit in Empfehlungen. Sollte der Bundesrat die Empfehlungen der Kommission nicht berücksichtigen, kann die Bundesversammlung die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen ändern, was den Bundesrat – mit einiger zeitlicher Verspätung – zu einer Anpassung der betreffenden Verordnung verpflichten würde.⁴²

Das Konsultationsrecht ist grundsätzlich auf „wichtige“ Verordnungen beschränkt (Art. 151 Abs. 1 ParlG). Graf hält fest, dass die Beschränkung auf „wichtige“ Verordnungen rein deklaratorischer Natur sei: eine Verordnung werde dadurch „wichtig“, dass die Kommission von ihrem Konsultationsrecht Gebrauch macht.⁴³ Sägesser hingegen weist darauf hin, dass typischerweise diejenigen Verordnungen als „wichtig“ qualifizieren, zu welchen eine Vernehmlassung durchgeführt wird.⁴⁴ Im Gegensatz zu „wesentlichen“ Vorhaben und „bedeutenden“ internationalen Verhandlungen, sehen Bundesverfassung und Gesetz keine Konsultationspflicht vor bei „wichtigen“ Verordnungen. Entsprechend obliegt es in jedem Fall den zuständigen Kommissionen, ihr Konsultationsrecht einzufordern und der Qualifizierung als „wichtig“ kommt keine eigentliche Rechtswirkung zu.

Grundsätzlich ist in der Internationalisierung des Rechts über den Verordnungsweg mit dem Konsultationsrecht der Konkordanz genüge getan, gegeben, dass eine entsprechende Delegation an den Bundesrat auf einem Gesetz oder einem Staatsvertrag basiert. Sofern allerdings über den Verordnungsweg im autonomen Nachvollzug systemische Grundsatzentscheidungen vorgenommen

⁴⁰ Vgl. Art. 182 Abs. 1 BV und Art. 7 RVOG.

⁴¹ Sägesser, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, 2. Aufl., 2022, 140.

⁴² Vgl. Sägesser, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, 2. Aufl., 2022, 140.

⁴³ ParlGK-Graf, Art. 151, 1024f.

⁴⁴ Sägesser, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, 2. Aufl., 2022, 141.

werden – z.B. mit der Übernahme einer bestimmten Regelungslogik in einem spezifischen Rechtsbereich – wiegt die Tatsache potenziell schwer, dass im Rahmen des Verordnungsrechts keine Konsultationspflichten vorgesehen sind.

Entsprechend funktioniert die Umsetzung des Konkordanzprinzips im Rahmen des autonomen Nachvollzugs nur, sofern die zuständigen Kommissionen genügend spezialisiert sind, dass sie bei wesentlichen Grundsatzfragen von ihrem Konsultationsrecht Gebrauch machen. Gegeben den beträchtlichen Informationsvorsprung der Exekutive in dieser Hinsicht, dürfte somit allein basierend auf den bestehenden Rechtsgrundlagen die verfassungsmässige Mitwirkung der Legislative nicht in jedem Fall vollumfänglich gewährleistet sein.

d) Vetoposition der Kommissionen in der Internationalisierung des Rechts

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Kommissionen nach Art. 7b Abs. 1bis RVOG, Art. 7bbis RVOG und Art. 152 Abs. 3ter ParlG über wesentliche Vetopositionen verfügen: sie können die vorläufige Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrages zur Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz durch den Bundesrat (ohne Genehmigung der Bundesversammlung) oder die dringliche Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrages verhindern, indem sich beide Kommissionen dagegen aussprechen.⁴⁵ Die Kommissionen prüfen insbesondere im Rahmen der Konsultation ob die Voraussetzungen der Interessenwahrung und der besonderen Dringlichkeit erfüllt sind. Entsprechend ist nicht mehr die Exekutive allein zuständig für die Bestimmung der Interessenwahrung und Dringlichkeit.⁴⁶

Im Bereich der dringlichen Verordnungen und Verfügungen des Bundesrats, z.B. zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit (siehe Art. 7c–e RVOG) verfügen die Kommissionen über ein fakultatives Konsultationsrecht bei Verordnungen und eine obligatorische – nachträgliche – Informationspflicht bei Verfügungen, aber nicht über eine eigenständige Vetoposition. Diese kommt im Rahmen der Genehmigung durch die Bundesversammlung bei dringlichen Verordnungen zeitlich verschoben der Bundesversammlung zu – bei dringlichen Verfügungen steht den Kommissionen und der Bundesversammlung einzig die Möglichkeit offen, gegebenenfalls die Änderung der gesetzlichen Grundlage in die Wege zu leiten.⁴⁷

⁴⁵ Sind sich die Kommissionen uneinig, kann der Bundesrat die vorläufige Anwendung beschliessen. Vgl. *Sägesser*, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, 2. Aufl., 2022, 189.

⁴⁶ *Sägesser*, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, 2. Aufl., 2022, 184 ff.

⁴⁷ Siehe zum Ganzen *Sägesser*, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, 2. Aufl., 2022, 194 ff.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Kommissionen über fast keine rechtlich bindenden Instrumente zur Mitwirkung in der Aussenpolitik verfügen. Kalberer schreibt dazu:⁴⁸

„Obwohl ein verfassungsrechtlich verankerter Anspruch der Bundesversammlung zur Mitgestaltung der Aussenpolitik besteht, [...] klafft ein Graben zwischen diesem rechtlichen Anspruch und der politischen Realität.“

Während die Aussenpolitik für einen Grossteil der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz verantwortlich ist – und diesbezüglich folglich in der Umsetzung des Konkordanzprinzips noch Verbesserungspotenzial besteht –, folgt die Internationalisierung des Rechts auch aus der Globalisierung, der Digitalisierung, den *Common Concern of Humankind*, sowie dem autonomen Nachvollzug.⁴⁹ Dies verschiebt die wesentlichen Fragestellungen in der Rechtsetzung in vielerlei Hinsicht weg vom rein nationalen Kontext, wodurch die Komplexität in der Rechtsetzung steigt und der Informationsvorsprung der Exekutive stärker ins Gewicht fällt. Es zeigt sich, dass der bestehende Rechtsrahmen in der Vetoposition der Kommissionen dieser Entwicklung bisher noch kaum Beachtung schenkt.

e) Rolle der Bundesversammlung in der Aussenpolitik

Ganz allgemein kehrte die Bundesversammlung erst vor vergleichweisem Kurzen zu einem aktiveren aussenpolitischen Rollenverständnis zurück. Ein Rollenverständnis, welches bereits in den Gründungsjahren des Bundesstaats vorherrschte, aber in den Nachkriegsjahren vorübergehend aufgegeben wurde. Dieses aktivere aussenpolitische Rollenverständnis ist heute in der Bundesverfassung verankert.⁵⁰ Biaggini dazu:⁵¹

„Auslösendes Moment waren vor allem die Verhandlungen über den Europäischen Wirtschaftsraum EWR [...] sowie das Gesuch um Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EG (heute EU), das der Bundesrat im Mai 1992 ohne vorherige Konsultation des Parlaments einreichte [...]“

Damit wurde mit der Verfassungsrevision versucht, neben anderen Aspekten insbesondere der Verschiebung der Rechtsetzungskompetenzen im Rahmen der Internationalisierung des Rechts Einhalt zu gebieten und die Konkordanz zu stärken. Unter anderem weil sich seit den 1990er Jahren die Internationalisierung des Rechts in der Schweiz dynamisiert und massiv beschleunigt hat,⁵² greift die damalige Stärkung der Rolle der Bundesversammlung in der Aussen-

⁴⁸ Kalberer, Basel Papers on Europe in a Global Perspective, No. 121, 2021, 19 (28).

⁴⁹ Vgl. vorne unter *Internationalisierung des Rechts*, 61 ff.

⁵⁰ Vgl. z. B. Glaser/Müller, in: Müller/Schroeder (Hrsg.), Demokratische Kontrolle völkerrechtlicher Verträge, 2017, 24 (26 ff.).

⁵¹ Biaggini, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., 2015, 237 (247).

⁵² Vgl. vorne unter *Internationalisierung des Rechts in der Schweiz*, 103 ff.

politik im Hinblick auf die Gewährleistung der Konkordanz in der Internationalisierung des Rechts aus heutiger Sicht aber dennoch zu kurz: es konnte möglicherweise im Rahmen der Verfassungsrevision von 1999 auch gar nicht ausreichend antizipiert werden, mit welcher Geschwindigkeit und in welchem Umfang sich vor allem die Globalisierung und die Digitalisierung auf die Rechtsetzungsverfahren in der Schweiz auswirken werden.

Der Bundesversammlung bleibt jedoch im Rahmen der bestehenden Rechtsgrundlagen *de jure* weiterhin die Kontrolle über den bedeutendsten Teil der politischen Entscheidungen – die Internationalisierung des Rechts miteingeschlossen. Die Instrumente, die der Bundesversammlung dafür zur Verfügung stehen sind vielfältig und reichen von eigener Rechtsetzung bis hin zum Veto gegen Rechtsetzungsvorhaben der Exekutive. Hinzu kommt, dass parlamentarische Entscheidungsergebnisse typischerweise über die doppelte Legitimation – Demokratie und Föderalismus – auf eine hohe Akzeptanz treffen.⁵³ Die Macht der Bundesversammlung ist insofern eingeschränkt, als eine Nachkontrolle durch das Volk besteht (Referendum) und andererseits aus dem vorparlamentarischen Verfahren bereits ein Verhandlungsergebnis resultiert, welches aus politischen Gründen nicht ignoriert werden kann und damit den Handlungsspielraum der Bundesversammlung einschränkt.⁵⁴

f) Genehmigungsvorbehalt

Für die Konkordanz in der Internationalisierung des Rechts von besonderer Bedeutung – in Ergänzung zu den bereits erwähnten Mitwirkungsrechten der Kommissionen – sind die Instrumente der Bundesversammlung, welche der Ausübung der in der Bundesverfassung verankerten Obergangsaufsicht dienen. Dazu zählen der Genehmigungsvorbehalt durch die Bundesversammlung von völkerrechtlichen Verträgen, der Genehmigungsvorbehalt durch die Bundesversammlung von Verordnungen des Bundesrats, sowie die verbindliche Festlegung der Grundsätze und Ziele in der Internationalisierung des Rechts.

In Bezug auf den Genehmigungsvorbehalt durch die Bundesversammlung ist für die Konkordanz von Bedeutung, dass aussenpolitische Grundsatz- und Leitsentscheide in jedem Fall erfasst sind. Ein Genehmigungsvorbehalt stärkt auch die Stellungnahmen der Kommissionen vor und während den Verhandlungen. Es ist auch nicht von der Hand zu weisen, dass ein Genehmigungsvorbehalt durch die Bundesversammlung auch der Interessenvertretung der Verbände dient; ermöglicht ihnen dies doch, sich indirekt über die Information an die Mitglieder der Bundesversammlung auch ohne Vernehmlassungsverfahren und ohne Referendum Gehör zu verschaffen. Sind „wesentliche Vorhaben“ und die Ergebnisse von „bedeutenden“ internationalen Verhandlungen vom Genehmi-

⁵³ Vgl. OFK BV-Biaggini, Art. 148, Rz. 4.

⁵⁴ Linder, Schweizerische Demokratie, 2. Aufl., 2005, 307f.

gungsvorbehalt erfasst, sollte somit der von der Bundesverfassung verlangte Rahmen der Konkordanz in der Aussenpolitik gewahrt sein.

Im ordentlichen Vertragsabschlussverfahren sind die Bestimmungsmittel der Bundesversammlung beschränkt auf die Genehmigung oder Ablehnung. Die Bundesversammlung kann allerdings – soweit dies der Vertrag zulässt – den Bundesrat verpflichten, einen bestimmten Vorbehalt abzugeben. Allenfalls möglich wäre eine Rückweisung des Verhandlungsergebnisses an den Bundesrat zur Nachbesserung. Dies würde gemäss Bundesrat praktisch jedoch grundsätzlich auf eine Ablehnung des Vertrags hinauslaufen.⁵⁵

Allerdings untersteht faktisch nur ein geringfügiger Bruchteil aller von der Schweiz abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge wenigstens dem Genehmigungsvorbehalt durch die Bundesversammlung.⁵⁶ Hinzu kommt, dass der Genehmigungsvorbehalt *de facto* eine eher formelle Funktion erfüllt, aufgrund der mit einer Nicht-Genehmigung verbundenen Kosten (siehe „Scherbenhaufen-Problematik“).⁵⁷ Die „Scherbenhaufen-Problematik“ ist zusätzlich verschärft dadurch, dass der Bundesrat grundsätzlich selbst darüber entscheidet, ob ein völkerrechtlicher Vertrag dem Genehmigungsvorbehalt durch die Bundesversammlung untersteht oder nicht. Ist die Bundesversammlung mit der Klassifizierung durch den Bundesrat nicht einverstanden, kann sie einzig eine nachträgliche Genehmigung verlangen. Im äusserst seltenen Fall einer nachträglichen Genehmigung ist die „Scherbenhaufen-Problematik“ allerdings zusätzlich verschärft, weil es bei einer Nicht-Genehmigung darum ginge, den Bundesrat darüber hinaus noch zu verpflichten, einen bereits in Kraft gesetzten internationalen Vertrag wieder zu kündigen.

g) *Verordnungsveto*

Die Bundesverfassung sieht keinen Genehmigungsvorbehalt durch die Bundesversammlung vor bei Verordnungen des Bundesrats. Entsprechend verfügt die Bundesversammlung in dieser Hinsicht über kein direktes Instrument zur Ausübung der Oberaufsicht.⁵⁸ Allerdings kann die Bundesversammlung im Gesetz einen Genehmigungsvorbehalt für das Ausführungsrecht vorsehen. In einem solchen Fall müsste die gesetzvertretende Verordnung vor ihrem Inkrafttreten der Bundesversammlung zur Genehmigung vorgelegt werden. Eine solche Genehmigung kann inhaltlich oder formal keine Änderungen an der Verordnung vornehmen und ist auf die Erteilung – oder nicht – beschränkt.⁵⁹

⁵⁵ BBl 1997 I 393.

⁵⁶ Nach Lanz sind es nur 5 Prozent. Siehe Lanz, Bundesversammlung und Aussenpolitik, 2020, 185. Weitere Beispiele in Glaser/Müller, in: Müller/Schroeder (Hrsg.), Demokratische Kontrolle völkerrechtlicher Verträge, 2017, 24.

⁵⁷ Vgl. OFK BV-Biaggini, Art. 166, Rz. 3 ff.

⁵⁸ Säggerer, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, 2. Aufl., 2022, 141.

⁵⁹ Säggerer, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, 2. Aufl., 2022, 142 f.

Das Verordnungsveto ist umstritten.⁶⁰ Während der Bundesrat darin einen Verstoß gegen die Gewaltenteilung sieht, hat der Nationalrat die Verfassungsmässigkeit bejaht. Ausgeschlossen ist das Verordnungsveto in jedem Fall gegen selbständige Verordnungen des Bundesrates gestützt auf eine verfassungsrechtliche Ermächtigung. Dazu zählen insbesondere selbständige Verordnungen im Bereich der Beziehungen zum Ausland (Art. 184 Abs. 3 BV) und im Bereich der äusseren und inneren Sicherheit (Art. 185 Abs. 3 BV).⁶¹

b) Mitwirkung bei der Planung und Strategie der Staatstätigkeit

Die verbindliche Festlegung von Grundsätzen und Zielen in der Internationalisierung des Rechts zählt zu den Aufgaben im Bereich der Oberaufsicht durch die Bundesversammlung. Während in erster Linie der Bundesrat verantwortlich ist für die politische Planung, so wirkt die Bundesversammlung bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mit.⁶² Die Internationalisierung des Rechts dürfte grundsätzlich zu den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit zählen, wobei ihr bisher keine eigene, unabhängige Beachtung geschenkt wird. Hingegen zählt die Ausrichtung der Aussenpolitik zu den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit und verlangt demnach nach einer Mitwirkung durch die Bundesversammlung.

Nach Art. 28 Abs. 1^{bis} ParlG stehen der Bundesversammlung verschiedene Instrumente zur Verfügung, um in der Planung der Staatstätigkeit mitzuwirken. Diese umfassen insbesondere Aufträge an den Bundesrat, Berichte zu verfassen oder Planungen vorzunehmen oder deren Schwerpunkt anzupassen. Sie kann zudem selbst Grundsatz- und Planungsbeschlüsse fassen. Diese sind naturgemäss politisch verbindlich, im Einzelfall in der Anwendung jedoch rechtlich nicht durchsetzbar, selbst dann, wenn sie in der Form des referendumsfähigen Bundesbeschlusses ergangen sind.⁶³ Es stünde der Bundesversammlung folglich frei, für den spezifischen Fall der Internationalisierung des Rechts Grundsatz- und Planungsbeschlüsse zu fassen. Sie hat von dieser Möglichkeit bisher allerdings nicht Gebrauch gemacht.

Im Rahmen der Aussenpolitik werden die parlamentarischen Instrumente der Mitwirkung in der Planung der Staatstätigkeit allerdings genutzt. Wobei Lanz hier zurecht ein Fragezeichen setzt in Bezug auf deren Wirksamkeit:⁶⁴

„Allerdings muss ein Fragezeichen hinter die Wirkung der parlamentarischen Beteiligung gesetzt werden. Die Aussenpolitische Strategie wird in den Ratsplenen überhaupt nicht behandelt. Den Aussenpolitischen Bericht und nicht-periodische, thematische

⁶⁰ Siehe z.B. *Martenet*, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, 2020, 999 (1012).

⁶¹ *Sägesser*, *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz*, 2. Aufl., 2022, 144 f.

⁶² Vgl. Art. 173 Abs. 1 lit. g BV i. V.m. Art. 28 Abs. 1 lit. a ParlG.

⁶³ Vgl. dazu *ParlGK-Graf*, Art. 28.

⁶⁴ *Lanz*, *Bundesversammlung und Aussenpolitik*, 2020, 138.

Darlegungen, wie die Berichte zur Europapolitik, nimmt die [Bundesversammlung] nur zur Kenntnis. Dieses Verfahren führt zu keiner politischen Beurteilung. Die Stellungnahmen einzelner Mitglieder sind nicht repräsentativ für die vorherrschende Meinung im Rat. [Folglich ist der Bundesrat] frei sie [zu] werten, zu gewichten und zu berücksichtigen.“

Weshalb die Bundesversammlung der Planung der Staatstätigkeit in der Aussenpolitik keinen grösseren Stellenwert beimisst, ist nach bestem Wissen noch nicht untersucht worden. Auch fehlen aktuelle Forschungsergebnisse zur (Nicht)Nutzung des parlamentarischen Instruments der Grundsatz- und Planungsbeschlüsse.

i) Information

In Bezug auf die Information der Bundesversammlung regelt das ParlG Umfang und Vorgehen. Dabei fällt auf, dass der Bundesrat zwar der Bundesversammlung Botschaften und Entwürfe unterbreiten muss – dabei aber keine expliziten Informationspflichten zu erfüllen hat in Bezug auf deren Rolle in der Internationalisierung des Rechts. Auch in Bezug auf den periodischen Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz ist nicht ohne Weiteres ersichtlich, inwiefern dieser Bericht geeignet ist, der Legislative eine Mitwirkung in der Aussenpolitik zu ermöglichen. So mögen sich einerseits Dringlichkeitsüberlegungen mit einem periodischen Bericht überschneiden – und andererseits kann der abstrakte Hinweis auf eine Liste von laufenden Verhandlungen und Abklärungen nicht gewährleisten, dass die betreffenden Kommissionsmitglieder im Bilde sind darüber, was die möglichen Rechtsfolgen der entsprechenden Entwicklungen sind.

Wichtig im Zusammenhang mit der Internationalisierung des Rechts sind die gesetzlichen Informationspflichten des Bundesrats in der Vorbereitung von gewissen Verordnungen (Art. 151 Abs. 3 ParlG) und in der Information der Ratsspräsidien und der Kommissionen für Aussenpolitik über wichtige aussenpolitische Entwicklungen (Art. 152 Abs. 2 ParlG). In beiden Fällen ist die Bringschuld des Bundesrats insofern eingeschränkt, als sie in der Praxis nur „wichtige“ Verordnungen erfasst, die dem Vernehmlassungsverfahren unterstellt sind (im klaren Widerspruch zum ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers, Art. 151 Abs. 3 ParlG ist explizit nicht auf wichtige Verordnungen beschränkt)⁶⁵, und nur „wichtige“ aussenpolitische Entwicklungen (Art. 152 Abs. 2 ParlG).⁶⁶

Gegeben den massiven Informationsvorsprung der Bundesverwaltung und des Bundesrats in Bezug auf für die Internationalisierung des Rechts wesentlichen Entwicklungen im In- und Ausland, ist basierend auf dem gegenwärtigen Rechtsrahmen somit kaum sichergestellt, dass die Bundesversammlung über

⁶⁵ Siehe zur Praxis, welche im Widerspruch steht mit Art. 151, ParlGK-Graf, Art. 151, 1028.

⁶⁶ Vgl. auch Lanz, Bundesversammlung und Aussenpolitik, 2020, 233 f.

alle für ihre Mitwirkungspflichten wesentlichen Entwicklungen rechtzeitig informiert ist. Eine neuere Studie von Flach zeigt denn auch auf, dass die Bundesversammlung über die Nutzung der ihr zur Verfügung stehenden parlamentarischen Instrumenten versucht, den Bedeutungsverlust in der Aussenpolitik – und damit verbunden in der Rechtsetzung allgemein – bis zu einem gewissen Grad rückgängig zu machen.⁶⁷ Einig sind sich die Autoren Flach und Lanz, dass die aussenpolitischen Kompetenzen der Bundesversammlung ausgebaut werden müssen, um deren verfassungsmässige Mitwirkungspflicht weiterhin zu gewährleisten.⁶⁸

2. Kantone

Nach Art. 44 Abs. 2 BV schulden sich Bund und Kantone Rücksicht und Beistand. In besonders sensiblen Bereichen wird der Bund zudem von der Bundesverfassung zusätzlich angehalten, auf die Interessen und Zuständigkeiten der Kantone Rücksicht zu nehmen. So ist der Bundesrat nach Art. 54 Abs. 3 BV verpflichtet, im Rahmen der auswärtigen Angelegenheiten Rücksicht zu nehmen auf die Zuständigkeiten der Kantone und deren Interessen zu wahren. Art. 55 Abs. 1 BV statuiert zudem ein Mitwirkungsrecht der Kantone in aussenpolitischen Entscheiden, welche die Zuständigkeiten der Kantone oder ihre wesentlichen Interessen betreffen.

a) Mitwirkung der Kantone in der Internationalisierung über Völkerrecht

Das Mitwirkungsrecht geht hier weiter als bei der Mitwirkung der Bundesversammlung: es sind nicht nur völkerrechtliche Verträge erfasst, sondern alle Massnahmen, welche die Beziehungen zum Ausland betreffen, inkl. Beschlussfassungen im Rahmen der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen. Ausserdem liegt der Fokus der Mitwirkung der Kantone explizit auf der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide, was auch exploratorische Gespräche miteinschliesst, ebenso wie die Festlegung des Verhandlungsmandats.⁶⁹ Die damit verbundene Anhörungspflicht des Bundesrats soll vor Aufnahme von Verhandlungen erfolgen. Sofern Zuständigkeiten der Kantone betroffen sind, gilt eine qualifizierte Berücksichtigungspflicht. Damit kommt den Stellungnahmen der Kantone ein im Vergleich mit anderen Stellungnahmen besonderes Gewicht zu.

Allerdings kommt auch den Kantonen kein Weisungsrecht zu. Entsprechend ist der Bundesrat ermächtigt, von den Stellungnahmen der Kantone abzuweichen, selbst wenn deren Zuständigkeiten betroffen sind.⁷⁰ Nach Art. 4 Abs. 3

⁶⁷ Flach, Basel Papers on Europe in a Global Perspective, No. 124, 2023, 3 (9ff.).

⁶⁸ Flach, Basel Papers on Europe in a Global Perspective, No. 124, 2023, 3; Lanz, Bundesversammlung und Aussenpolitik, 2020.

⁶⁹ Vgl. OFK BV-Biaggini, Art. 55, Rz. 3.

⁷⁰ OFK BV-Biaggini, Art. 55, Rz. 4ff.

BGMK⁷¹ ist er in einem solchen Fall verpflichtet, die Abweichung von den Stellungnahmen der Kantone zu begründen. Waldmann kritisiert diese Praxis mit Verweis darauf, dass eine Abweichung von den Stellungnahmen der Kantone nicht der von Art. 55 Abs. 3 BV verlangten Gewährleistung von „besonderem Gewicht“ entspricht:⁷²

„Obwohl die Materialien die besondere Gewichtung kantonaler Stellungnahmen hauptsächlich im „politischen“ Sinne verstanden haben wollten, verschliesst sich Art. 55 angesichts seiner Zielsetzung dem Verständnis einer rechtlichen Verpflichtung nicht zum vornherein, zumal davon auszugehen ist, dass die Verankerung von Pflichten in der Verfassung primär Rechtsvorschriften schafft und nicht politische Gepflogenheiten umschreibt.“

Sofern die Zuständigkeiten der Kantone betroffen sind, sind diese auch berechtigt in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen mitzuwirken. Davon sind auch interne Vorbereitungen, informelle Treffen und exploratorische Gespräche erfasst. Nach Art. 5 Abs. 3 BGMK⁷³ schlagen die Kantone ihre Vertreterinnen und Vertreter vor, welche anschliessend vom Bund bestimmt werden. Die Anzahl der an den Verhandlungen teilnehmenden Kantonsvertreterinnen und -vertreter variiert je nach Thema und Umfang der Verhandlungen.

Zu beachten ist insbesondere, dass sich die umfassende Kompetenz des Bundes für den Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen auch auf Kantonskompetenzen erstreckt (Art. 54 Abs. 1 BV). Der Bund ist zwar nach Art. 54 Abs. 3 BV verpflichtet, auf die Zuständigkeiten der Kantone Rücksicht zu nehmen und diese nach Art. 55 BV zu konsultieren, jedoch steht diese Konsultationspflicht sogar im Bereich der Kantonskompetenzen einer effizienten Verhandlungsführung entgegen.⁷⁴ Erschwerend hinzu kommt die Tatsache, dass die 26 Kantone selten einheitliche Interessen verfolgen.⁷⁵ Dass der einzelne Kanton nicht über eine eigenständige Vetoposition verfügt, bedeutet im Rahmen der Internationalisierung des Rechts, dass der Bund Kantonskompetenzen beschneiden kann ohne die Einwilligung der betroffenen Kantone.

b) Mitwirkung der Kantone in der Internationalisierung des Rechts allgemein

Im Rahmen der Internationalisierung des Rechts über die Rechtsetzung allgemein sind die Mitwirkungsinstrumente der Kantone weniger gut ausgestattet. Nach Art. 45 BV wirken die Kantone nach Massgabe der Bundesverfassung all-

⁷¹ Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik (BGMK), 22. Dezember 1999, SR 138.1.

⁷² BSK BV-Waldmann, Art. 55, Rz. 44.

⁷³ Das Gesetz geht allerdings nicht wesentlich über die Bundesverfassung hinaus und beschränkt die Pflicht zur Mitwirkung der Kantone auf aussenpolitische Entscheidungen, welche deren Zuständigkeiten betreffen. Vgl. auch Häfelin et al., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., 2016, 342f.

⁷⁴ Keller, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., 2015, 55 (62).

⁷⁵ Jaag, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., 2015, 160 (164f.).

gemein an der Willensbildung im Bund mit. Die meisten der für diese Mitwirkung vorgesehenen Instrumente der Bundesverfassung zielen allerdings auf eine indirekte Mitwirkung ab – z. B. über das Ständemehr oder die Stellung des Ständerats in der Bundesversammlung.

Biaggini schätzt die Wirksamkeit der verschiedenen Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone als begrenzt ein. So diene das Erfordernis des Ständemehrs vor allem der Relativierung des demokratischen Mehrheitsprinzips. Auch verschaffe das Kantonsreferendum kein Vetorecht, da der Entscheid immer noch bei der Stimmbevölkerung liege. Schliesslich sei mit der Standesinitiative oder den Anhörungsrechten kein Weisungsrecht der Kantone verbunden.⁷⁶ Er klassifiziert die Mitwirkung der Kantone allgemein an der Willensbildung im Bund als eine Art kollektives Abwehrinstrument, welches „seine Wirkungen im Zusammenspiel mit den Stimmberechtigten entfaltet“.⁷⁷

c) Anhörungsrecht

Der Bund ist nach Art. 45 Abs. 2 BV verpflichtet, die Kantone über seine Vorhaben in Kenntnis zu setzen. Grundsätzlich unterliegen alle Bundesvorhaben der Informationspflicht. Dies schliesst auch die Vorhaben der Bundesversammlung mit ein. Sofern die Interessen der Kantone oder deren Zuständigkeiten berührt sind oder potenziell in Zukunft berührt sein könnten, verfügen die Kantone zudem über ein Anhörungsrecht (ohne Weisungskraft). Dieses ergänzt die Anhörung im Rahmen der Vernehmlassungsverfahren nach Art. 147 BV. Waldmann & Bortor beschreiben das Verhältnis der beiden Anhörungsrechte wie folgt:⁷⁸

„Die Kantone sind bei wichtigen Erlassen und anderen Vorhaben von grosser Tragweite zu vernehmen, auch wenn ihre Interessen nicht berührt sind (Art. 147 [BV]), und sie sind bei Betroffenheit in ihren Interessen auch bei unwichtigen Vorlagen anzuhören (Art. 45 Abs. 2 [BV]).“

Weil Kantone – insbesondere im Bereich der Grund- und Menschenrechte – über die Internationalisierung des Rechts verpflichtet sind zur einheitlichen Umsetzung und ihnen damit nur noch Zuständigkeiten verbleiben im Rahmen von organisatorischen, begleitenden oder ausführenden Massnahmen, muss ihnen ein grosses Gewicht zugestanden werden in der Mitwirkung in der Aussenpolitik und damit verbunden in der Internationalisierung des Rechts.⁷⁹ Der aktuelle Fokus im BGMK auf die Zuständigkeiten der Kantone reicht dabei nicht aus. Schliesslich obliegt es insbesondere im Bereich der Grund- und Menschen-

⁷⁶ OFK BV-Biaggini, Art. 45, Rz. 4.

⁷⁷ OFK BV-Biaggini, Art. 45, Rz. 4.

⁷⁸ BSK BV-Waldmann/Bortor, Art. 45, Rz. 27.

⁷⁹ Siehe auch Breitenmoser, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2020, 639, 665 f.

rechte den Kantonen und Gemeinden, deren Schutz zu gewährleisten und die damit verbundenen Rechte und Pflichten umzusetzen. Eine Präzisierung der Anhörungs- und Mitwirkungsrechte mit besonderem Bezug auf die Auswirkungen der Internationalisierung des Rechts auf die Rechtspraxis zum einen und auf den Grund- und Menschenrechtsschutz zum anderen würde den Realitäten in der Rechtsetzung in einer globalisierten und digitalisierten Schweiz besser gerecht werden.

d) Obligatorisches Referendum

Umstritten ist die Bedeutung des obligatorischen Referendums für die Konkordanz in der Internationalisierung des Rechts. Wie Biaggini erwähnt, dient dieses primär der Relativierung des Mehrheitsprinzips.⁸⁰ Es verhindert demnach nicht, dass ein einzelner Kanton gegen seinen Willen Kompetenzen abtreten muss und erreicht somit nicht die Durchschlagskraft eines Vetorechts. Vielmehr hat sich das obligatorische Referendum zu einem einseitigen Minderheitenschutz gewandelt, welcher den einen Kantonen (kleine, ländliche und germanische) dienen mag, aber andererseits andere Kantone (grosse, urbane und lateinische) diskriminiert.⁸¹ Das obligatorische Referendum wird aus diesen Gründen hier nicht als Mittel zur Gewährleistung der Konkordanz in der Internationalisierung des Rechts aufgeführt.

e) Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)

Um dem drohenden Bedeutungsverlust in der Internationalisierung des Rechts entgegenzuwirken, suchen die Kantone vermehrt den interkantonalen Zusammenschluss und die Zusammenarbeit in Regionalkonferenzen. Während das Instrument der interkantonalen Vereinbarungen tatsächlich hilft als Mittel gegen die Entmachtung, so wird es kritisiert dafür, dass damit die Exekutiven der Kantone übermässig in den Rechtsetzungsprozess eingreifen – zu Lasten der kantonalen Parlamente.⁸²

Insgesamt allerdings sind die Mitwirkungs- und Anhörungsrechte der Kantone im Rahmen der Konkordanz in der Rechtsetzung in der Schweiz vergleichsweise wenig betroffen vom Wandel im Gewaltengefüge über die Internationalisierung des Rechts.⁸³ Die ausgeprägten, frühzeitigen und offensichtlich wirksamen Mitwirkungs- und Anhörungsrechte der Kantone gewährleisten weiterhin meistens, die vom Konkordanzprinzip verlangte Vetoposition der Kantone in den wesentlichen Grundsatz- und Leitentscheiden. Eindrücklich ist dies z. B. gelungen im Rahmen der Vorbereitungen auf Verhandlungen mit der EU über neue Abkommen seit 2021.

⁸⁰ OFK BV-Biaggini, Art. 45, Rz. 4.

⁸¹ Vgl. auch *Freiburghaus/Vatter*, in: NZZ, 23. März 2024.

⁸² Vgl. *Vatter*, in: *Vatter (Hrsg.), Das Parlament in der Schweiz*, 2018, 17 (54).

⁸³ Skeptisch, *Diggelmann*, *Der liberale Verfassungsstaat*, 2005, 24 ff.

3. Verbände und Minderheiten

Über die Einführung des Referendums 1874 bereits war es notwendig geworden, die referendumsfähigen Interessenverbände in den Rechtsetzungsprozess einzubinden. Aus dieser Notwendigkeit entwickelte sich eine auf dem Gewohnheitsrecht basierende Praxis der vorparlamentarischen Anhörung der Kantone und Wirtschaftsverbände. Diese Praxis war allerdings längere Zeit nicht im Gesetz verankert und fand auch keine Grundlage in der Bundesverfassung.⁸⁴

In der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre legten die Wirtschaftsverbände über ihre Referendumsmacht den politischen Entscheidungsprozess in der Wirtschaftspolitik lahm. Aufgrund der Dringlichkeit von Massnahmen allerdings entstand das sog. „Vollmachtenregime“ unter welchem der Bundesrat und die Bundesversammlung per Dringlichkeitsrecht und über Notverordnungen regierten. Als schliesslich das „Vollmachtenregime“ aufgehoben wurde, wurden den Wirtschaftsverbänden weiterführende Anhörungs- und Mitwirkungsrechte eingeräumt im Vollzug wirtschaftspolitischer Fragen.⁸⁵ Damit sollte eine neuerliche Blockade in wirtschaftspolitischen Fragen verhindert werden.

a) Vernehmlassungsverfahren

Heute ist das Vernehmlassungsverfahren in Art. 147 BV verankert und somit fester Bestandteil des schweizerischen Rechtsetzungsverfahrens. Die zugrundeliegende Regelungslogik orientiert sich stark am Konkordanzprinzip: alle wesentlichen Interessen sollen in der Rechtsetzung berücksichtigt werden, in wichtigen, bzw. grundsätzlichen Vorhaben. Das heutige Vernehmlassungsverfahren dehnt somit die institutionelle Anhörung von Kantonen und Wirtschaftsverbänden von früher auf alle interessierten Kreise aus.⁸⁶ Dies macht aus verschiedenen Gründen Sinn: einerseits liegt der Fokus des vorparlamentarischen Verfahrens und damit auch des Vernehmlassungsverfahrens klar darauf, ein Referendum zu verhindern. Weil nicht allein Wirtschaftsverbände referendumsfähig sein können, dient die Ausdehnung des Vernehmlassungsverfahrens auf alle interessierten Kreise der Gewährleistung der Konkordanz. Andererseits können sich damit auch Personen und Gruppen äussern, die Minderheiteninteressen vertreten und ansonsten kein Zugang hätten, zur Beteiligung an der politischen Willensbildung.

Das Vernehmlassungsverfahren findet Anwendung auf wichtige Erlasse (Verfassungsvorlagen, Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse), Vorhaben von grosser Tragweite (Verordnungen, Planungen, Berichte und Konzepte von grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller

⁸⁴ Vgl. Säegger, Handkommentar Vernehmlassungsgesetz, 2006, 1 ff.

⁸⁵ Linder, Schweizerische Demokratie, 2. Aufl., 2005, 302.

⁸⁶ Art. 147 BV i. V. m. Art. 4 Abs. 1 VLG.

Bedeutung), wichtige völkerrechtliche Verträge (i.d.R. Verträge, welche dem Referendum unterstellt sind) und Verordnungen und andere Vorhaben, welche einzelne oder alle Kantone in erheblichem Mass betreffen oder in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden.⁸⁷

Nicht nur der Bundesrat ist verpflichtet zur Durchführung einer Vernehmlassung, sondern auch die Bundesversammlung. Eingeladen sind Kantone, politische Parteien und interessierte Kreise. Letztere variieren je nach Gegenstand der Vernehmlassung. Explizit erwähnt sind in Art. 4 Abs. 2 VLG⁸⁸ zudem die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiet, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft sowie die im Einzelfall interessierten ausserparlamentarischen Kommissionen. Nach Art. 4 Abs. 1 VLG ist zudem jede interessierte Person oder Organisation berechtigt, am Vernehmlassungsverfahren teilzunehmen und eine Stellungnahme einzureichen.

Die Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren haben keine Weisungskraft. Sie müssen nach Art. 8 VLG zur Kenntnis genommen, gewichtet und ausgewertet werden. Anschliessend werden die Ergebnisse der Vernehmlassung in einem Bericht zusammengefasst und veröffentlicht. Darüber hinaus bestehen gegenwärtig keine formellen Regeln darüber, wie die verschiedenen vorparlamentarischen Stellungnahmen zu gewichten und zu berücksichtigen sind. Faktisch folgt daraus, dass sich der Bundesrat an der Referendumsmacht der betreffenden Stellungnahmen orientiert.⁸⁹

Während sich bis Anfang der 1990er Jahre Interessenverbände typischerweise im vorparlamentarischen Prozess einig wurden – weil sie damit wesentlich steuern konnten, was das Ergebnis des politischen Prozesses sein wird – gelingt dies globalisierungsbedingt je länger, je weniger und lassen sich zunehmend pluralistische Züge beobachten im schweizerischen Interessengruppensystem. Damit hat sich der Fokus der Interessenverbände auf die direkte Einwirkung in den parlamentarischen Prozess verschoben. Paradoxerweise führt diese Entwicklung zu einer Stärkung der Bundesversammlung gegenüber Interessenverbänden.⁹⁰ Gleichzeitig verkompliziert die fehlende Einigung im vorparlamentarischen Verfahren die Kompromissfindung auf Bundesebene nicht unwesentlich.

Im Vernehmlassungsverfahren geniessen gleichwohl vor allem die Wirtschaftsverbände eine starke Stellung. Dies aufgrund ihrer Referendumsmacht. Allerdings sind im Verlauf der letzten 20 Jahre immer häufiger Gesetzesentwürfe in den Kommissionen der Bundesversammlungen – ohne Vernehmlassungsverfahren – ausgearbeitet worden, was den Einfluss der Interessenverbän-

⁸⁷ Art. 147 BV i. V. m. Art. 3 Abs. 1 VLG. Biaggini (2017) ,Art. 147' OFK Rz. 3.

⁸⁸ Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (VLG), 18. März 2005, SR 172.061.

⁸⁹ Linder, Schweizerische Demokratie, 2. Aufl., 2005, 305 f.

⁹⁰ Möckli, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2020, 487. Siehe auch Vatter, Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft 2008, 1.

de insgesamt in der Konkordanz schwächt. Auch befasst sich die Mehrzahl der Vernehmlassungen mit Verordnungen und anderen Vorhaben, welche gar nicht dem Referendum unterstellt sind.⁹¹ Zudem werden immer häufiger breit abgestützte Vernehmlassungsergebnisse in den parlamentarischen Beratungen stark abgeändert. Über die Internationalisierung des Rechts ist insgesamt ein geringerer Konsultationsgrad zu beobachten, womit eine Schwächung der Stellung der Interessenverbände und Minderheiten im vorparlamentarischen Verfahren verbunden ist.⁹²

Damit hat die Bedeutung des Vernehmlassungsverfahrens als Instrument zur Konfliktvermeidung eher abgenommen.⁹³ Eine Rolle spielt dabei auch die teilweise fragwürdige Qualität der Stellungnahmen.⁹⁴ Lüthi & Brunner weisen deshalb darauf hin, dass die Funktion des Vernehmlassungsverfahrens heute vielleicht weniger eine ist der Konfliktvermeidung (und damit der Mitwirkung), und mehr eine der Information und Transparenz im Rechtsetzungsverfahren.⁹⁵

Insgesamt ist festzuhalten, dass in Bezug auf die Internationalisierung des Rechts eine gewisse Verschiebung in der Rolle der Verbände und Minderheiten in der Gewährleistung der Konkordanz stattfindet. So verliert das Vernehmlassungsverfahren an Bedeutung als Instrument in der Mitwirkung in der Rechtsetzung, erfüllt gleichzeitig aber eine zentrale Informations- und Transparenzfunktion, welche insbesondere in der Internationalisierung des Rechts unverzichtbar ist. Ob und inwiefern diese Funktion des Vernehmlassungsverfahrens zum Ausdruck kommt, ist offensichtlich abhängig von den in die Vernehmlassung gegebenen Erlassentwürfe, Verordnungsentwürfe, völkerrechtlichen Verträge und anderen Vorhaben. Grundsätzlich verlangen die Rechtsgrundlagen, dass sämtliche wesentlichen politischen Leit- und Grundsatzentscheide, sowie Rechtsetzungsvorhaben dem Vernehmlassungsverfahren unterstellt sind. Dies schliesst im Prinzip die Internationalisierung des Rechts mit ein.

Gleichzeitig stellt die Internationalisierung des Rechts besondere Anforderungen an den Zeitpunkt der Vernehmlassung: wenn nämlich das fertig ausgehandelte Abkommen in der Vernehmlassung unterbreitet wird, ist offensichtlich, dass das Vernehmlassungsverfahren eine reine Informations- und Transparenzfunktion erfüllt, nicht aber die Gelegenheit bietet zur Mitwirkung.⁹⁶ Das

⁹¹ Vgl. SGK BV-Lüthi/Brunner, Art. 147, 4. Aufl., Rz. 7.

⁹² Vatter, in: Vatter (Hrsg.), Das Parlament in der Schweiz, 2018, 17 (31f.); Sciarini, in: Knoepfel et al. (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, 5. Aufl., 2014, 527; Sciarini/Nicolet/Fischer, Swiss Political Science Review 2002, 1.

⁹³ Vgl. Sciarini, LeGes 2011, 191.

⁹⁴ Vgl. Flückiger, LeGes 2011, 185 (189f.)

⁹⁵ SGK BV-Lüthi/Brunner, Art. 147, 4. Aufl., Rz. 8.

⁹⁶ Im Rahmen der Vernehmlassung über völkerrechtliche Verträge werden typischerweise die unterzeichneten Abkommen unterbreitet, siehe Fedlex, Vernehmlassungen: https://www.fedlex.admin.ch/de/consultation-procedures?news_period=last_day&news_pageNb=1&news_order=desc&news_itemsPerPage=10 (zuletzt besucht am 29. August 2025).

Vernehmlassungsverfahren müsste – um dessen gesetzlichen Funktionen der Konfliktvermeidung und Qualitätssicherung zu erfüllen – viel früher angesetzt werden, nämlich im Rahmen der exploratorischen Gespräche oder wenigstens im Rahmen des Verhandlungsmandats.

Ähnliches gilt selbstverständlich auch im Rahmen der Internationalisierung des Rechts aufgrund des grenzüberschreitenden Regulierungsbedarfs (Globalisierung, Digitalisierung und *Common Concern of Humankind*): auch hier erfüllt das Vernehmlassungsverfahren vordergründig primär eine Informations- und Transparenzfunktion, sofern nicht der *swiss finish* – also die Frage nach der konkreten Umsetzung im Vordergrund steht.

Hingegen dienen frühzeitige Vernehmlassungsverfahren über Strategien des Bundesrats ganz explizit auch der Mitwirkung durch Interessenverbände und Minderheiten.⁹⁷ Folglich stellt sich die Frage, ob das Vernehmlassungsverfahren heute in der Praxis tatsächlich im Einzelfall wie von Bundesverfassung und Gesetz vorgesehen eingesetzt wird, oder ob eine Differenzierung notwendig wäre zugunsten der unterschiedlichen Funktionen, welche das Vernehmlassungsverfahren heute erfüllt.

b) Lobbying

Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Interessen der Verbände im schweizerischen Rechtsetzungsverfahren unberücksichtigt bleiben. Vielmehr zeigt sich, dass die Interessenvertretung in der politischen Willensbildung über vielfältige Instrumente verfügt, welche allenfalls auch aufgrund von Konkordanzüberlegungen durchaus Eingang finden in den politischen Diskurs in der Bundesversammlung ohne Referendumsandrohung oder formelle Stellungnahme im Vernehmlassungsverfahren. Willener zeigt in diesem Zusammenhang gar auf, dass der direkte Kontakt, Information und Glaubwürdigkeit wichtiger sind im legislativen Lobbying von Interessenverbänden und Minderheiten als das „glaubwürdige Drohen mit einem Referendum“.⁹⁸

Entsprechend kann davon ausgegangen werden, dass sich auch Interessenverbände, die nicht *per se* referendumsfähig sind mit der richtigen Strategie durchaus Gehör verschaffen können. So waren 2016 z. B. gemäss einer Erhebung von Ruh & Rittmeyer Hilfswerke/Nonprofit/Soziales mit 219 Mandaten mit Abstand am stärksten vertreten in der Bundesversammlung.⁹⁹ Wirtschaftsdachverbände hingegen verfügten im gleichen Jahr nur über etwas mehr als 50 Mandate.¹⁰⁰ Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Wirtschaftsverbände deshalb weniger Einfluss auf das parlamentarische Verfahren ausüben – es illustriert

⁹⁷ Vgl. z. B. Vernehmlassung 2023/12 zur Strategie der Internationalen Zusammenarbeit 2025–2028, mit Frist vom 20. September 2023.

⁹⁸ Willener, Erfolgreiches legislatives Lobbying in der Schweiz, 2013, 83 f.

⁹⁹ Rub/Rittmeyer, in: NZZ, 14. März 2016.

¹⁰⁰ Vgl. Sager/Pleger, in: A Vatter (Hrsg.), Das Parlament in der Schweiz, 2018, 263 (271 f.).

vielmehr die Diversität der verschiedenen Instrumente der Interessenvertretung im schweizerischen Rechtsetzungsverfahren.¹⁰¹

c) Ausserparlamentarische Kommissionen

Schliesslich findet auch über die ausserparlamentarischen Kommissionen eine nicht unbedeutende Interessenvertretung statt, welche insgesamt der Konkordanz dient.¹⁰² Diese Expertenkommissionen waren lange Zeit kaum reguliert und konnten somit nach den Präferenzen des zuständigen Bundesratsmitglieds besetzt werden. Seit Inkrafttreten der Reform der Bundesverwaltung 2005¹⁰³ sind die Kommissionen diverser besetzt, auf Kosten insbesondere der Wirtschaftsverbände. Diese bleiben allerdings in den zentralen Kommissionen zu Wirtschafts- und Arbeitspolitik immer noch stark vertreten.¹⁰⁴ Weil Parlamentsmitglieder seit der Reform vom Einsitz in Expertenkommissionen ausgeschlossen sind, entsprechen die ausserparlamentarischen Kommissionen heute einem Verwaltungs- und Exekutivinstrument.

Weil neben dem Vernehmlassungsverfahren Verbände und interessierte Kreise über die Expertenkommissionen und andere Instrumente in die vorparlamentarische und auch parlamentarische Willensbildung einbezogen sind, scheint sich die Internationalisierung des Rechts insgesamt auf die Art und Weise der Interessenvertretung auszuwirken und auf die Funktion der vorparlamentarischen Verfahren, aber weniger auf das politische Gehör für Interessen der Verbände und Minderheiten an sich.

Das bedeutet allerdings auch, dass sich an der Vormachtstellung der Wirtschaftsverbände im vorparlamentarischen Verfahren¹⁰⁵ auch mit der Internationalisierung des Rechts wenig ändert. Eine Änderung in der materiellen Ausrichtung der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz scheitert deshalb potenziell bereits im vorparlamentarischen Verfahren.

4. Stimmbevölkerung

Die Schweiz stellt bekanntlich in Bezug auf die Ausgestaltung der demokratischen Mitspracherechte international einen Sonderfall dar:¹⁰⁶ Nicht nur verfügen die Stimmberechtigten in der Schweiz über das aktive und passive Wahlrecht, sondern ebenfalls über das Stimmrecht in politischen Beschlussfassungen. Damit misst sich in der Schweiz die Legitimität einer Rechtsgrundlage

¹⁰¹ Vgl. dazu Vatter, *Das politische System der Schweiz*, 4. aktualisierte Aufl., 2020; Sager/Asticher/Pleger, in: Polk/Mause (Hrsg.), *Handbuch Lobbyismus*, 2022.

¹⁰² Siehe auch Säggerer, *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz*, 2. Aufl., 2022, 119ff.

¹⁰³ Siehe Art. 57a–g RVOG.

¹⁰⁴ Eichenberger, *Swiss Political Science Review* 2020, 206.

¹⁰⁵ Vgl. dazu Vatter, *Das politische System der Schweiz*, 2020.

¹⁰⁶ Fleiner/Basta Fleiner, *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl., 2004, 468f.

auch an der Qualität der Beschlussfassung: stark vereinfacht gilt je demokratischer (im Sinne auch von involvierten Vetopositionen), desto legitimer.

Insbesondere im Rahmen des Referendums kommt der Stimmbevölkerung in der Konkordanzdemokratie folglich eine zentrale Funktion zu: sie stellt sicher, dass Rechtsetzung in der Schweiz in ihren wesentlichen Aspekten in jedem Fall von einer Mehrheit der Betroffenen befürwortet wird. Demokratie-theoretisch, aber auch verfassungsgeschichtlich ist folglich davon auszugehen, dass insbesondere in der Schweiz im Grundsatz die *Maxime* gelten muss, dass die grösstmögliche Gruppe an Menschen, die der schweizerischen Rechtsordnung angehören, vom politischen Mitspracherecht erfasst sein soll.

Im Rahmen der Konkordanz erfüllt die Stimmbevölkerung verschiedene Funktionen. Einerseits wählt sie die Mitglieder der Bundesversammlung. Andererseits verfügt sie mit dem Referendum und der Volksinitiative über ein Vetorecht gegenüber sowohl Rechtsetzung wie auch Untätigbleiben der Exekutive und der Bundesversammlung. Indirekt, mit der Wahl der Richterinnen und Richter nach Parteistärke, ist die Stimmbevölkerung über die Konkordanz auch in der Judikative vertreten.

Gleichzeitig erfüllt die Mitwirkung der Stimmbevölkerung in der Rechtsetzung eine nicht zu unterschätzende Funktion der Information und Transparenz in der politischen Willensbildung auf Bundesebene. Sie ist über die regelmässigen eidg. Volksabstimmungen dem politischen Diskurs ausgesetzt, selbst wenn sie nicht von ihrem Wahl- oder Stimmrecht Gebrauch macht. Dies trägt nicht unwesentlich dazu bei, dass Erlässe auf Bundesebene grundsätzlich auf hohe Akzeptanz in der Gesellschaft treffen, und dient der Rechtsdurchsetzung und damit auch der Rechtsstaatlichkeit.

a) Stimm- und Wahlrecht

In dieser Hinsicht wiegt es besonders schwer, dass rund 25 % der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz im Jahr 2024 vom Stimm- und Wahlrecht auf Bundesebene ausgeschlossen sind. Dies aufgrund der Verknüpfung des Stimm- und Wahlrechts auf Bundesebene mit der Staatsangehörigkeit. Entsprechend ist – insbesondere auch in Verbindung mit einer tiefen Stimmbeteiligung – im Rahmen der Gewährleistung der Konkordanz nur noch bedingt gewährleistet, dass die von einem Erlass betroffenen Personen diesen einerseits kennen und andererseits auch befürworten. Die Funktion der Stimmbevölkerung in der Konkordanz in der Schweiz ist damit nicht mehr vollumfänglich, wie von der Bundesverfassung vorgesehen und von der Regelungslogik der Stimm- und Wahlrechte auf Bundesebene her verlangt, erfüllt.¹⁰⁷

Art. 34 BV schützt die politischen Rechte aller natürlichen Personen, welchen politische Rechte auf Verfassungs- oder Kantonsebene zustehen, oder richtiger-

¹⁰⁷ Siehe auch nachfolgend im Detail unter *Staatsordnung*, 324 ff.

weise zustehen sollten.¹⁰⁸ Art. 136 Abs. 1 Satz 1 BV beschränkt die politischen Rechte in Bundessachen auf Personen mit Schweizer Bürgerrecht, „die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und die nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind“.¹⁰⁹ Die Zusammensetzung der Stimmberechtigten in der Schweiz ist allerdings keineswegs in Stein gemeisselt. So wurden die politischen Rechte in Bundessachen 1966 vom allgemeinen Männerstimm- und -wahlrecht (ab dem Stimmrechtsalter 20) auf Auslandschweizer ausgedehnt. 1971 wurde das Stimm- und Wahlrecht auf Frauen ausgedehnt und 1991 wurde das Stimmrechtsalter 18 eingeführt.¹¹⁰

Die Mitwirkung der Stimmbevölkerung an der politischen Willensbildung auf Bundesebene über das Referendum und die Volksinitiative führt dazu, dass dem Wahlrecht der Bundesversammlung ein geringerer Stellenwert beigemessen wird: über die direkte Willensäusserung im Referendum oder in einer Volksinitiative kann die Stimmbevölkerung offensichtlich stärker und direkter Einfluss nehmen auf die Staatsleitung der Schweiz, als über die indirekte Mitwirkung über die Mitglieder der Bundesversammlung. Dabei wird allerdings die Bedeutung der Wahl des Bundesrats durch die Bundesversammlung unterschätzt: wie ausgeführt, sind gerade die inhaltliche Ausrichtung und der Umfang der Internationalisierung des Rechts abhängig von der jeweiligen personellen Zusammensetzung des Bundesrats.¹¹¹ Die Stimmbevölkerung hat darauf nur indirekt Einfluss über die Wahl der Bundesversammlung. Dieser Wahl käme im Rahmen der Internationalisierung des Rechts entsprechend einen grösseren Stellenwert zu, als allgemein angenommen.

b) Referendum

In Bezug auf das obligatorische Referendum und auf Volksinitiativen versuchen Bundesrat und Bundesversammlung möglichst sicherzustellen, dass die Volksabstimmung in ihrem Interesse ausgeht. Entsprechend liegt der Fokus darauf, die Präferenzen der Stimmbevölkerung zu antizipieren und entsprechend zu handeln. In Bezug auf das fakultative Referendum hingegen liegt der Fokus darauf, eine Volksabstimmung zu vermeiden. Linder meint dazu:¹¹²

„Das führt zur Strukturfunktion des Referendums: zum Zwang der Konkordanz von Regierung und Parlament, zur Notwendigkeit einer vorparlamentarischen Arena. Sie erfordern also die grundsätzliche Bereitschaft der Fraktionen und Parteien zur Zusammenarbeit in Parlament und Regierung, sowie der Interessenorganisationen im vorparlamentarischen Verfahren.“

¹⁰⁸ Betreffend Frauen im Kanton Appenzell Innerrhoden, siehe BGE 116 Ia 359, 364.

¹⁰⁹ Siehe auch Art. 143 BV.

¹¹⁰ OFK BV-Biaggini, Art. 136, Rz. 1 ff.

¹¹¹ Siehe vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 145 f.

¹¹² Linder, Schweizerische Demokratie, 2. Aufl., 2005, 308.

Vom obligatorischen Referendum mit qualifiziertem Mehr sind Verfassungsänderungen, der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften und extrakonstitutionelles Dringlichkeitsrecht erfasst (Art. 140 Abs. 1 BV). Das obligatorische Referendum mit einfachem Mehr findet demgegenüber Anwendung auf grundlegende verfahrensleitende Entscheidungen, welche für sich allein noch keine Rechtsänderung entfalten (z. B. Vorabstimmung über Volksabstimmungen in der Form der allgemeinen Anregung). In der Vergangenheit hat die Bundesversammlung auch schon entschieden, Vorlagen dem obligatorischen Referendum zu unterstellen, obwohl dies von der Bundesverfassung nicht verlangt war. Diese Praxis wird von einem Teil der Lehre kritisiert.¹¹³

Dem fakultativen Referendum unterstellt sind nach Art. 141 BV Bundesgesetze, dringlich erklärte Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse soweit dies in der Bundesverfassung oder im Gesetz verlangt ist, sowie völkerrechtliche Verträge (fakultatives Staatsvertragsreferendum), welche unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Das fakultative Staatsvertragsreferendum kommt nur zur Anwendung, wenn der betreffende Vertrag dem Genehmigungsvorbehalt durch die Bundesversammlung unterstellt war.¹¹⁴ Entsprechend ist die Internationalisierung des Rechts auf Gesetzesebene und über wesentliche Bundesbeschlüsse vom fakultativen Referendum erfasst.

Bei der Internationalisierung des Rechts über das Völkerrecht hingegen wirkt sich die Exekutivlastigkeit in der Aussenpolitik sowie die Problematik der unilateralen Deklarationen, des *soft law*, sowie der Umsetzung auf Verordnungsebene auch auf die Mitwirkung der Stimmbevölkerung aus. Abhilfe schaffen könnte allenfalls die konsequente Unterstellung von „wichtigen“ rechtsetzenden Bestimmungen im Völkerrecht unter das fakultative Referendum.

Was nach Art. 141 Abs. 1 lit. d Ziff. 3 „wichtige“ rechtsetzende Bestimmungen sind, die eine Unterstellung unter das fakultative Referendum bedingen würden, ist analog den Kriterien von Art. 164 Abs. 1 BV zu eruieren. Allerdings kennt auch Art. 164 Abs. 1 BV keine abstrakte Begriffsumschreibung, sondern listet nicht abschliessend Bereiche auf, deren Bestimmungen als „wichtig“ gelten. Nach Sägesser verfügen die Bundesversammlung und der Bundesrat demnach über einen Ermessensbereich und sind nicht verpflichtet „in jedem Fall denselben Begriff der Wichtigkeit im Bereich der Staatsverträge anzuwenden“.¹¹⁵ Insbesondere könne die Bundesversammlung neben rechtlichen und wirtschaftlichen Aspekten auch die politische Tragweite eines Abkommens be-

¹¹³ Siehe z. B. OFK BV-Biaggini, Art. 140, Rz. 9; vgl. auch vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 159 ff.

¹¹⁴ Siehe auch vorne unter *Staatsordnung*, 299 f.

¹¹⁵ Sägesser, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, 2. Aufl., 2022, 158.

rücksichtigen.¹¹⁶ Die Betonung liegt hier allerdings auf „können“ – es besteht keine Verpflichtung, einen Staatsvertrag dem fakultativen Referendum zu unterstellen nur weil dessen politische Tragweite beachtlich ist.

Wie im Rahmen der „Standardabkommen-Praxis“¹¹⁷ aber auch im Rahmen der Diskussion rund um *soft law*¹¹⁸ belegt, gewährleistet das Staatsvertragsreferendum bisher nicht in jedem Fall, dass „wichtige“ rechtsetzende Bestimmungen im Völkerrecht auch tatsächlich dem Volk unterbreitet werden. Allerdings kann der Nutzen des fakultativen Staatsvertragsreferendums im Rahmen der Konkordanz mit guten Gründen in Frage gestellt werden: Die Ablehnung eines bereits fertig ausgehandelten, vom Bundesrat unterzeichneten und von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrags durch die Stimmbevölkerung ist in jedem Fall mit politischen Kosten verbunden, wenn nicht auch mit wirtschaftlichen Nachteilen. Jede eidg. Volksabstimmung – ob im Rahmen des fakultativen oder im Rahmen des obligatorischen Referendums – über einen völkerrechtlichen Vertrag ist *per se* von der „Scherbenhaufen-Problematik“ erfasst. Dem Referendum kommt daher vielmehr eine formelle Funktion zu, als eine materielle Mitbestimmung durch die Stimmbevölkerung.

c) „Scherbenhaufen-Problematik“

Obwohl die potenziellen Kosten einer Ablehnung durch die Stimmbevölkerung offensichtlich einen wesentlichen Einfluss haben auf das Verhandlungsmandat und die Verhandlungen an sich – insbesondere in politisch umstrittenen Rechtsbereichen – ist doch klar, dass das Referendum grundsätzlich zu spät kommt: um eine echte Mitwirkung der Stimmbevölkerung zu gewährleisten, müsste zu einem Zeitpunkt abgestimmt werden, in welchem die „Scherbenhaufen-Problematik“ möglichst gering ist. Dies trifft ebenso zu auf eidg. Volksabstimmungen über die Internationalisierung des Rechts aufgrund des grenzüberschreitenden Regulierungsbedarfs (Globalisierung, Digitalisierung und *Common Concern of Humankind*) in einem Bundesgesetz.¹¹⁹

Somit sind eidg. Volksabstimmungen über die Internationalisierung des Rechts grundsätzlich von der „Scherbenhaufen-Problematik“ erfasst, wobei gleichzeitig nur ein Bruchteil des internationalisierten Rechts in der Schweiz der Stimmbevölkerung überhaupt zur Abstimmung vorgelegt wird. Wird schliesslich über internationalisiertes Recht abgestimmt, so mangelt es typischerweise an den wesentlichen Informationen aufgrund der Komplexität der Regelungsproblematik und aufgrund von mangelnder Information und Bildung im Vorfeld. So ist bezeichnend, dass äusserst fraglich ist, ob sich die Stimmbevölkerung des Umfangs der internationalisierten eidg. Abstimmungsvorlagen

¹¹⁶ Säegger, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, 2. Aufl., 2022, 159.

¹¹⁷ Siehe vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 161f.

¹¹⁸ Siehe vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 165ff.

¹¹⁹ Siehe auch nachfolgend im Detail unter *Staatsordnung*, 324ff.

und der Internationalisierung bzw. Europäisierung des schweizerischen Rechtsbestands insgesamt bewusst ist.¹²⁰

d) Information

Information ist allerdings für das Funktionieren einer Demokratie unabdinglich. Dies ist umso mehr noch zutreffend in Bezug auf die schweizerische halbdirekte Demokratie. Die aktive Information durch den Bundesrat ist damit zu einem wichtigen politischen Instrument der Exekutive geworden.¹²¹ Soweit nicht öffentliche oder private Interessen entgegenstehen, untersteht der Bundesrat nach Art. 180 Abs. 2 BV und Art. 10 RVOG einer umfassenden Informationspflicht. Seit 2006 gilt das „allgemeine Öffentlichkeitsprinzip“.¹²²

Ganz besonders wichtig ist, angesichts der inhärenten Informationsvorsprungs der Bundesverwaltung gegenüber der Bundesversammlung und der Stimmbevölkerung, die Information des Bundesrats im Rahmen von eidg. Volksabstimmungen. Nach Art. 10a BPR¹²³ ist der Bundesrat gar angehalten, im Rahmen einer Volksabstimmung über die Sicht der Behörden zu informieren. Er muss sich dabei allerdings an die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit halten. Auch die wichtigsten Stellungnahmen aus der Bundesversammlung sind darzulegen (Art. 10 Abs. 3 BPR). Verdeckte behördliche Informationen sind verboten, ebenso die verdeckte behördliche Mitwirkung bei Informationskampagnen. Dies umschliesst auch die Verpflichtung, Unterlagen allen interessierten Kreisen zur Verfügung zu stellen.¹²⁴

Diese Regelung wird kritisiert. Einerseits priorisiert die Information durch den Bundesrat im Rahmen einer eidg. Volksabstimmung klarerweise die Behördensicht über allenfalls abweichende Stellungnahmen aus der Bundesversammlung.¹²⁵ Andererseits sind die Vorlagen – insbesondere im Rahmen der Internationalisierung des Rechts – teilweise von einer ausserordentlichen Komplexität, welche sich nicht allein im Rahmen der Information vor einer eidg. Volksabstimmung erklären lässt.

Nach Art. 180 Abs. 2 BV informiert der Bundesrat die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit so weit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Dabei präzisiert Art. 10 Abs. 1 RVOG, dass der Bundesrat nicht nur die Information der Öffentlichkeit zu ge-

¹²⁰ Siehe vorne unter *Internationalisierung des Rechts in der Schweiz*, 103 ff.

¹²¹ Siehe z.B. Kley, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Hrsg.), *Staatsrecht*, 2. Aufl., 2015, 369 (375). Vgl. auch vorne unter *öffentliches Wirtschaftsrecht*, 240 ff.

¹²² Siehe Art. 6 Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (BGÖ), 17. Dezember 1994, SR 152.3. Vgl. auch Thurnherr, *Jahrbuch* 2019/20 2020, 5.

¹²³ Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR), 17. Dezember 1976, SR 161.1.

¹²⁴ Säegger, *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz*, 2. Aufl., 2022, 266 f.

¹²⁵ Vgl. auch Kley, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Hrsg.), *Staatsrecht*, 2. Aufl., 2015, 369 (377).

währleisten hat, sondern auch diejenige der Bundesversammlung und der Kantone. Im Rahmen der aktiven Information – also der unaufgeforderten Information – nutzt der Bundesrat insbesondere Medienkonferenzen und Medienmitteilungen.

Sägesser weist darauf hin, dass die Information der Öffentlichkeit eine Bringschuld ist.¹²⁶ Im Rahmen von Volksabstimmungen fällt die behördliche Informationstätigkeit sogar unter den Schutz der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe (Art. 34 BV). Entsprechend sind die Anforderungen an die behördliche Informationstätigkeit im Rahmen der Wahl- und Abstimmungsfreiheit besonders kritisch. Daher überrascht zunächst, dass der Bund kein eigenes Gesetz zur Regelung der aktiven Behördeninformation kennt. Die Anforderungen werden in Art. 10 Abs. 2 RVOG umschrieben und sind interpretationsbedürftig.

Für die behördliche Informationstätigkeit im Rahmen von Volksabstimmungen finden sich allerdings in Art. 10a BPR Vorgaben. Interessant ist, dass sich im Laufe der Zeit aus der in Art. 34 Abs. 2 BV verankerten Wahl- und Abstimmungsfreiheit eine Garantie entwickelt hat für eine umfassende Meinungsbildung bei Abstimmungen. Entsprechend wird die zentrale Rolle der staatlichen Information vielmehr als Chance und weniger als Risiko wahrgenommen.¹²⁷

Während die aktive Information in Art. 180 Abs. 2 BV und im RVOG geregelt ist, finden sich die Vorgaben zur passiven Information in Art. 173 Abs. 2 BV und im BGÖ. Das BGÖ bezweckt die Förderung der Transparenz über die Tätigkeit der Verwaltung. Jede Person hat das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten. Nach Sägesser besteht der Zusammenhang zwischen aktiver und passiver Information insofern, als dass über die Publikation von amtlichen Dokumenten über die aktive Information auch gleich die passive Information erfüllt ist.¹²⁸ Wie beim Konsultationsrecht ist auch bei der passiven Information der Informationsvorsprung der Exekutive von grosser Bedeutung: wenn nicht erkennbar ist, dass gewisse amtliche Dokumente bestehen würden, kann auch nicht um Einsicht gebeten werden.

Insbesondere im Hinblick auf Volksabstimmungen zeigt sich, dass die Vorgaben zur behördlichen Informationstätigkeit an ihre Grenzen stossen. So ist es doch bereits vorgekommen, dass aufgrund mangelhafter Informationslage eine Volksabstimmung wiederholt werden musste, bzw. aufgehoben wurde.¹²⁹ Auch

¹²⁶ Sägesser, *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz*, 2. Aufl., 2022, 253.

¹²⁷ Vgl. Sägesser, *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz*, 2. Aufl., 2022, 256.

¹²⁸ Sägesser, *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz*, 2. Aufl., 2022, 256.

¹²⁹ So wurde die eidg. Volkabstimmung über die Heiratsstrafe aufgehoben, siehe BGE 145 I 207; Biaggini, ZBl 2019, 531. Auch bei der eidg. Volksabstimmung über das Unternehmenssteuerreformgesetz II war die Abstimmungsfreiheit verletzt, siehe BGE 138 I 61; Seferovic, AJP 2013, 675. Schliesslich wurde die Volksabstimmung über den Kantonswechsel der Ge-

zeigt das Beispiel der behördlichen Informationstätigkeit im Rahmen des EFTA-Indonesien Freihandelsabkommens, dass eine freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe nicht einfach gewährleistet sind, mit einer allzu knappen Zusammenfassung einer Vorlage in den Abstimmungsunterlagen, insbesondere wenn die Abstimmungsvorlage über eine enorme Komplexität verfügt.¹³⁰ Im Rahmen der Konzernverantwortungsinitiative zeigte sich zudem, dass der Bundesrat parteiisch informierte.¹³¹ Dies wiegt insbesondere schwer bei einer derart umstrittenen Vorlage, wie der Konzernverantwortungsinitiative. Allerdings kann basierend auf den bestehenden Rechtsgrundlagen das entsprechende Abstimmungsergebnis nicht annulliert werden – und besteht somit auch kein Druck auf dem Bundesrat, in Zukunft die notwendige Objektivität in der Informationstätigkeit zu gewährleisten.

Die Funktion der Stimmbevölkerung in der Konkordanz ist somit von der Internationalisierung des Rechts besonders betroffen. Einerseits sind die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte über die „Scherbenhaufen-Problematik“ von internationalisierten Abstimmungsvorlagen (was wie aufgezeigt eine Mehrheit der eidg. Abstimmungsvorlagen ausmacht) eingeschränkt. Andererseits verfügt die Stimmbevölkerung nur über ein indirektes Wahlrecht des Bundesrats – obwohl dessen Kompetenzen im Bereich der Ausrichtung und des Umfangs der Internationalisierung des Rechts wesentlich erweitert wurden. Schliesslich können die direktdemokratischen Rechte auch nur noch bedingt wahrgenommen werden aufgrund von mangelnder oder mangelhafter Information und Transparenz – insbesondere im Bereich der Internationalisierung des Rechts. Dies untergräbt einerseits das Vertrauen der Exekutive und der Bundesversammlung in die Stimmbevölkerung und damit andererseits das Vertrauen der Stimmbevölkerung in die politischen Institutionen und schadet damit längerfristig der Handlungsfähigkeit der Schweiz und der Rechtsstaatlichkeit.

5. Judikative

Wie bereits zu Beginn erwähnt,¹³² wirkt sich die Internationalisierung des Rechts auch auf die Rolle der Gerichte in der Konkordanz aus. Einerseits kann im Rahmen der Internationalisierung des Rechts und der damit verbundenen

meinde Moutier 2018 von der Regierungstatthalterin aufgehoben, siehe Préfecture du Jura bernois, Décision PMC nr. 7 – 2017, 2. November 2018; Glaser/Lehner, AJP 2019, 452.

¹³⁰ Sieber-Gasser, sui generis 2021, 271.

¹³¹ Vgl. Behördenkommunikation vor Abstimmungen, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, 21. November 2023, Bern, 12: „Das von der PVK untersuchte Beispiel der Konzernverantwortungsinitiative zeigt, dass die Kommunikation des Departements mehr auf die Ablehnung der Initiative als auf die Information der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ausgerichtet war.“ Zu den Kriterien einer unzulässigen Einmischung in die Willensbildung, siehe BGE 121 I 252, Regeste 2. Leitsatz.

¹³² Vgl. vorne unter *Einleitung*, 10ff.

erweiterten Aufgaben der Judikative eine Professionalisierung der schweizerischen Gerichte beobachtet werden,¹³³ was auch zu deren Stärkung im Rahmen der Konkordanz beiträgt. Andererseits erweitert sich der Kompetenzbereich der Judikative ganz besonders über die völkerrechtskonforme Auslegung.¹³⁴

a) Auslegung von internationalisiertem Recht

Die Frage, die sich im Zusammenhang mit der Internationalisierung stellt, ist der Umgang mit internationalisierten Rechtsnormen in einer bestimmten Rechtsordnung, wenn diese klarerweise einer anderen Rechtsordnung entspringen. Cannizzaro & Bonafè schlagen vor, dass internationalisierte Rechtsnormen zunächst im Kontext ihres ursprünglichen Rechtssystems untersucht werden müssen.¹³⁵

„If we accept the premise that legal orders tend constantly to refer to each other, the question arises as to how to determine and to apply the law that apparently derives from a legal order different from that in which it is applied. Our point is that this is a complex operation, which ought to take into account, for example, the origin and the function assigned to single rules within the system from which it emanates. In other words, it is necessary not to consider single rules in isolation, as pure normative propositions; rather, law must first be examined in the context of its original system, in the light of its own set of fundamental rules.“

Um dies zu tun, muss allerdings zunächst überhaupt offengelegt sein, dass eine bestimmte Rechtsnorm ihren Anstoss in einer anderen Rechtsordnung hat. Dies ist für die nationalen Gerichte im Rahmen der Umsetzung von internationalen Verpflichtungen klar ersichtlich. Hingegen bereits im Rahmen von unilateralen Massnahmen, welche allenfalls international koordiniert sind oder in Reaktion auf unilaterale Massnahmen von anderen Staaten erfolgen, ist der Kontext der betreffenden internationalisierten Rechtsnorm unter Umständen nicht ohne weiteres erkennbar. Schliesslich sind insbesondere im Rahmen des „autonomen Nachvollzugs“ ergangene internationalisierte Rechtsnormen häufig nicht klar einer bestimmten ursprünglichen Rechtsordnung zuzuordnen – ausser dies würde im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens explizit offengelegt.

b) Identifikation von internationalisiertem Recht

Ein wichtiger Schritt im Umgang mit der Internationalisierung des Rechts besteht folglich in der Offenlegung der Herkunft von Rechtsnormen. Dies würde

¹³³ Vgl. *Schweizer*, in: Meier-Schatz/Schweizer (Hrsg.), *Recht und Internationalisierung*, 2000, 79.

¹³⁴ Siehe z.B. *Stemmler*, *ZaöRV* 2023, 171; *Hänni*, *Verfassungsstruktur des Judikativen Rechts*, 2022.

¹³⁵ *Cannizzaro/Bonafè*, in: *Maduro/Tuori/Sankari* (Hrsg.), *Transnational Law: Rethinking European Law and Legal Thinking*, 2014, 78 (83).

es Gerichten ermöglichen, deren Bedeutung im Rahmen ihres ursprünglichen Kontexts zu eruieren, den politischen Diskurs über Umfang und Wirkung der Internationalisierung des Rechts mit Fakten untermauern, und generell Transparenz schaffen in Bezug auf die Einbettung der nationalen Rechtsordnung in den regionalen oder auch globalen Rechtsraum.¹³⁶

In ähnlicher Weise wirkt sich auch die Tatsache aus, dass Recht, welches auf internationalen Verhandlungen basiert typischerweise ein Kompromiss darstellt. Soweit Verhandlungen in einem rechtlichen Vakuum stattfinden und das Verhandlungsergebnis auslegungsbedürftig ist – auch z. B. dessen Umsetzung auf Verordnungsebene – fehlt dem Gericht unter Umständen der für die Rechtsprechung so wichtige Zugang zur Entstehungsgeschichte der betreffenden Norm.¹³⁷ Damit gewinnen die Botschaften zu den betreffenden Erlassen im nationalen Recht an zusätzlicher Bedeutung für die Rechtsprechung; insbesondere bei programmatischen internationalen Verpflichtungen und bei unilateralen Deklarationen finden sich in den betreffenden Botschaften Hinweise auf die von der Exekutive verfolgte Strategie in internationalen Verhandlungen, bzw. deren Verständnis vom vereinbarten Entscheid.¹³⁸

Das muss aber nicht in jedem Fall bedeuten, dass die Lesart der Exekutive auch der korrekten Auslegung der betreffenden Rechtsnorm entspricht. Es ist absolut denkbar, dass ein Gericht in Bezug auf die Bedeutung einer völkerrechtlichen Verpflichtung bzw. deren Umsetzung im nationalen Recht zu einem anderen Schluss gelangt, als dies der Bundesrat ursprünglich im Sinn hatte.

c) Unmittelbare Anwendbarkeit von Völkerrecht

Dies trifft in besonderem Masse auf die Frage nach der unmittelbaren Anwendbarkeit von Völkerrecht zu. Hier erhält die Judikative mit der Zunahme an völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz zusätzlich Kompetenzen, da diese Frage grundsätzlich eine Frage der Auslegung ist. Entsprechend übernehmen die Gerichte eine Mitwirkungsfunktion in Bezug auf die konkreten Rechtsfolgen einer von der Schweiz ratifizierten völkerrechtlichen Norm.¹³⁹

¹³⁶ Dies wurde von Roger Nordmann in Bezug auf den autonomen Nachvollzug von EU-Recht 2006 bereits gefordert, siehe Postulat 06.3839, NR Nordmann, Autonomer Nachvollzug und Kennzeichnung des Schweizer EU-Rechtes, 20. Dezember 2006. Siehe auch Postulat 11.3916, NR Nordmann, Informationspolitik zum autonomen Nachvollzug von EU-Recht, 29. September 2011.

¹³⁷ Vgl. vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 130 ff.

¹³⁸ Vgl. vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 130 ff.

¹³⁹ Vgl. vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 130 ff. Siehe auch Biaggini, in: Hausamman/Gerber Jenni (Hrsg.), *Die Rechte des Kindes*, 2001, 25 (42).

d) Eingeschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit

Altwicker weist darauf hin, dass denkbar ist, dass in Zukunft das internationale Staatshandeln einer gerichtlichen Kontrolle zugänglich ist.¹⁴⁰ Eine gerichtliche Prüfung sei nur ausgeschlossen, wenn es sich beim fraglichen Entscheid um eine ausschliessliche oder wenigstens überwiegend politische Fragestellung handle.¹⁴¹ Dies wäre insbesondere dann von Bedeutung, wenn Vorhaben des Bundesrats auf deren Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung geprüft werden könnten. Einerseits würde sich daraus eine Gewährleistungspflicht der Exekutive in der Aussenpolitik ableiten, anderseits würde die Judikative damit substantiell in die Ausrichtung der Aussenpolitik eingreifen können.

Insgesamt kann allerdings schon heute festgehalten werden, dass die Judikative über die Internationalisierung des Rechts an Mitwirkungsfunktionen im Rahmen der Konkordanz in der Schweiz gewinnt. Ob dies zu begrüßen ist oder nicht, sei einmal dahingestellt. In jedem Fall entspricht diese Mitwirkungsfunktion nicht der von der Bundesverfassung gegenwärtig vorgesehenen Rolle der Judikative in der schweizerischen Staatsleitung.

III. Handlungsbedarf in Bezug auf Konkordanz und formelle Legitimation

Dass, wie jede andere demokratische Staatsform auch, die Schweiz von der Internationalisierung des Rechts institutionell gefordert ist, ist anerkannt. Verschiedene Massnahmen sind in den vergangenen 30 Jahren bereits ergriffen worden auf Bundesebene, die dazu dienen, die Konkordanz in der Internationalisierung des Rechts (mutmasslich) zu stärken.¹⁴² In Ergänzung dazu fanden in den vergangenen 30 Jahren eine Reihe von eidg. Volksabstimmungen statt über Volksinitiativen, welche sich mit dem Gleichgewicht zwischen den Staatsgewal-

¹⁴⁰ Altwicker, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, 2020, 1989 (2001 f.).

¹⁴¹ BGE 142 II 313 E. 4.3: „Es liegt in der Natur von Entscheiden politischen und insbesondere aussenpolitischen Gehalts, dass sie der justiziellen Kontrolle nur bedingt zugänglich sind, da sie gerade nicht allein auf rechtlichen, sondern zu einem grossen Teil auf politischen Kriterien beruhen. [...] Diese Zurückhaltung bezieht sich allerdings nicht auf die rechtliche Beurteilung der Streitsache. [...] Auch für [die politische Opportunität] gilt [...] nicht ein völliger Freipass für die Exekutivbehörden, sondern deren Entscheide müssen insgesamt, auch soweit Zurückhaltung geboten ist, zumindest nachvollziehbar sein und haben sachlich zu bleiben.“

¹⁴² Dazu zählen der Erlass des RVOG 1996, die Bundesverfassung von 1999, die Einsetzung von ständigen parlamentarischen Kommissionen, die Ausdehnung des Vernehmlassungsverfahrens auf alle interessierten Kreise, oder die Reform der Volksrechte 2003. Auch zunächst die Einführung 2003 und danach die Abschaffung der „Standardabkommen-Praxis“ 2019 zählen dazu.

ten in der Internationalisierung des Rechts befassten.¹⁴³ Würden die Volksinitiativen, welche im Sammelstadium gescheitert sind, dazu gezählt, kämen noch weitere hinzu.¹⁴⁴ Stand 2024 sind eine Reihe von weiteren Volksbegehren hängig, welche die Konkordanz in der Internationalisierung des Rechts betreffen.¹⁴⁵ Damit bleibt der Druck aus der Stimmbevölkerung auf absehbare Zeit hoch, Massnahmen zu ergreifen im institutionellen Umgang mit der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz.

Grundsätzlich ist die Struktur der schweizerischen Staatsleitung so ausgelegt, dass der Bundesrat nur wenige inhaltliche Entscheidungen trifft zu einzelnen Vorlagen.¹⁴⁶ Dies trifft im spezifischen Kontext der Internationalisierung des Rechts allerdings nicht mehr ohne Weiteres zu: in der Internationalisierung des Rechts liegt die inhaltliche Ausrichtung und der Umfang weitgehend im Kompetenzbereich der Exekutive – was der Regelungslogik der in der Bundesverfassung verankerten Grundstruktur der schweizerischen Staatsleitung widerspricht.

Wie vorne aufgeführt, würden grundsätzlich verschiedene Vetopositionen in der schweizerischen Konkordanz verhindern, dass eine Politik betrieben wird, welche dem Willen einer Mehrheit in Gesellschaft, Wirtschaft und der Bundesversammlung widerspricht. Während gegenwärtig fraglich ist, inwiefern die inhaltliche Ausrichtung und der Umfang der bestehenden Internationalisierung des Rechts in der Schweiz allenfalls dem Willen einer Mehrheit in Gesellschaft, Wirtschaft und der Bundesversammlung widerspricht, ist, wie aufgeführt, klar, dass der institutionelle Rahmen eine Internationalisierung entgegen dem Willen von einer Mehrheit in Gesellschaft, Wirtschaft und der Bundesversammlung grundsätzlich zulässt.

Dies trifft insbesondere dann zu, wenn die Internationalisierung des Rechts über *soft law*, unilaterale Deklarationen, den Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen mit beschränkter Tragweite und auf dem Verordnungsweg stattfindet. In dieser Hinsicht besteht folglich Handlungsbedarf im Interesse des Erhalts der Konkordanz in der Schweiz. Es handelt sich dabei um Lücken in den betreffenden Rechtsgrundlagen, welche aufgrund des veränderten Regelungs-

¹⁴³ So z.B. die Volksinitiativen EU-Beitritt vors Volk, zur Beschleunigung der direkten Demokratie 2000, Volkssouveränität statt Behördenpropaganda 2008, Staatsverträge vors Volk 2012, Volkswahl Bundesrat 2013, Durchsetzungsinitiative 2016, Selbstbestimmungsinitiative 2018, oder die Justiz-Initiative 2021.

¹⁴⁴ So z.B. die Volksinitiativen Volksabstimmungen über Volksinitiativen innert sechs Monaten 2000, vollständige Erneuerung der Bundesverfassung 2003, E-Voting-Moratorium 2020, Volk und Stände entscheiden über dringliche Bundesgesetze 2023, oder neue Bundesverfassung 2023.

¹⁴⁵ So z.B. die Volksinitiativen Bestätigung des Bundesrats durch Volk und Stände (Frist 2024) und wirksamer Schutz der verfassungsmässigen Rechte (Frist 2025).

¹⁴⁶ Linder, Schweizerische Demokratie, 2. Aufl., 2005, 309.

bedarfs entstanden sind. Unter anderem folgt aus den gegenwärtigen Lücken eine Praxis, welche bisweilen der schweizerischen Staatsordnung zuwiderläuft.

Zwei von der Bundesversammlung angeregte Rechtsetzungsverfahren befassten sich 2024 explizit mit dieser Problematik. Im laufenden Rechtsetzungsverfahren über die Mitwirkung der Bundesversammlung in der Aussenpolitik stehen insbesondere die Rechtsfortentwicklung im Rahmen der Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation und *soft law* im Zentrum. Neu soll der tatsächliche Rahmen der aussenpolitischen Vorhaben besser erfasst werden und zudem die Frage der „Wesentlichkeit“ – und damit die Konsultationspflicht – auf Gesetzesebene geklärt werden (und nicht wie aktuell auf Verordnungsebene).¹⁴⁷

Im Rahmen des vom Bundesrat gegenwärtig auszuarbeitenden Berichts über die Revision des Aussenwirtschaftsgesetzes fordert die Bundesversammlung spezifisch mit Blick auf die Aussenwirtschaftspolitik die Klärung der Menschen- und Arbeitsrechte, sowie der Umweltstandards in der Aussenwirtschaftspolitik. Auch geklärt werden soll die Rolle von Eigentumsrechten und vom Patentschutz. Zudem wird eine Neuregelung verlangt in Bezug auf frühzeitige Konsultationspflichten, Vernehmlassungen und das fakultative Referendum.¹⁴⁸ In Ergänzung dazu identifiziert die vorliegende Analyse weiteren Handlungsbedarf.

1. Exploratorische Gespräche, *soft law* & unilaterale Deklarationen

Exploratorische Gespräche – auch Sondierungsgespräche genannt – sind von grosser politischer Bedeutung und werden dennoch vom geltenden Rechtsrahmen völlig ignoriert.¹⁴⁹ Exploratorische Gespräche dienen eben gerade dazu, die groben Eckpunkte einer Verhandlung zu definieren – ohne diese, wird dann auch später kein Verhandlungsmandat erarbeitet. Entsprechend stehen die Eckpunkte einer Verhandlung bereits fest, wenn das konkrete Verhandlungsmandat erarbeitet wird und, nach geltendem Recht, der Bundesrat erstmals über eine Konsultationspflicht der zuständigen Kommissionen verfügt (sofern es um „wichtige“ internationale Verhandlungen geht). Diese sind folglich in ihren Empfehlungen dadurch eingeschränkt, dass sie keinen Anreiz haben die zuvor bereits ausgehandelten Eckpunkte der Verhandlungen in Frage zu stellen: weil den Empfehlungen der Kommissionen keine Weisungskraft zukommt, ist offensichtlich, dass der Bundesrat nicht darauf eintreten wird, sollten die Empfehlungen die zuvor ausgehandelten Eckpunkt der Verhandlungen in Frage stellen.

¹⁴⁷ Vgl. vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 133.

¹⁴⁸ Vgl. Parlamentarische Initiative 23.426, Revision des Aussenwirtschaftsgesetzes, Aussenpolitische Kommission NR, 20. März 2023.

¹⁴⁹ Vgl. vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 156 f.; *öffentliches Wirtschaftsrecht*, 264 ff.

Diese fragwürdige Dynamik lässt sich aktuell im Ringen um das Verhandlungsmandat mit der EU beobachten, nachdem der Bundesrat nach seinem Ermessen die Sondierungsgespräche 2023 erfolgreich abgeschlossen hat. Es wurde in der Konsultation zum Verhandlungsmandat¹⁵⁰ klar kommuniziert, dass an den vereinbarten Eckpunkten der Verhandlungen nicht gerüttelt werden kann.¹⁵¹ Die „Scherbenhaufen-Problematik“ in Verbindung mit der Mitwirkung am Verhandlungsmandat tritt hier folglich sehr prominent auf. Sie betrifft vor allem die Bundesversammlung, sei hier angefügt, da die Kantone (Art. 55 BV) und auch die Wirtschaftsverbände (ausserparlamentarische Expertenkommissionen) bei den Sondierungsgesprächen angehört werden.

Die aktuelle Rechtslage verleitet demzufolge die Exekutive dazu, in den exploratorischen Gesprächen bereits möglichst viele Aspekte der nachfolgenden offiziellen Verhandlungen zu klären, weil sie damit die Mitwirkung der Bundesversammlung reduzieren kann. Das läuft dem Konkordanzprinzip klarerweise zuwider. In Bezug auf exploratorische Gespräche sollten demzufolge wenigstens dieselben Konsultationsregeln Anwendung finden, wie beim Verhandlungsmandat und während den Verhandlungen auch. Dass exploratorische Gespräche von der Konsultationspflicht ausgenommen sind, ist auf Gesetzesebene geregelt (Art. 152 Abs. 3 ParlG, ohne explizite Erwähnung der Konsultationspflicht im Rahmen von exploratorischen Gesprächen) und ist von der Bundesverfassung in Art. 166 Abs. 1 BV nicht verlangt. Hingegen kann argumentiert werden, dass Art. 166 Abs. 1 BV, um die Beteiligung der Bundesversammlung an der Gestaltung der Aussenpolitik zu gewährleisten, eine Konsultationspflicht bei exploratorischen Gesprächen nahelegt.

Rechtlich nicht verbindliche Instrumente der internationalen Zusammenarbeit (sog. *soft law* sowie unilaterale Deklarationen) fallen nicht unter die Definition des völkerrechtlichen Vertrags. Mit dem Begriff des völkerrechtlichen Vertrags verknüpft ist auch die Definition von „bedeutenden“ internationalen Verhandlungen in Art. 152 Abs. 3 ParlG: internationale Verhandlungen sind *de facto* gegenwärtig nur dann „bedeutend“, wenn sie sich mit einem völkerrechtlichen Vertrag befassen. Damit sind *soft law* und unilaterale Deklarationen im

¹⁵⁰ Zum Verhandlungsmandat wurde keine Vernehmlassung durchgeführt, sondern der Bundesrat hat neben den Kantonen die aussenpolitischen Kommissionen und die Wirtschafts- und Sozialpartner zur Stellungnahme eingeladen. Siehe *Bundesrat*, Der Bundesrat genehmigt den Entwurf eines Mandats für Verhandlungen mit der Europäischen Union (EU), Medienmitteilung, 15. Dezember 2023: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-99463.html> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

¹⁵¹ So begründet der Bundesrat z. B. die Nichtberücksichtigung einzelner Stellungnahmen in der Konsultation mit der Unvereinbarkeit mit dem zuvor in den Sondierungsgesprächen ausgehandelten „Paketansatz“. Siehe dazu *Bundesrat*, Beziehungen Schweiz-EU: Der Bundesrat verabschiedet das endgültige Verhandlungsmandat, Medienmitteilung, 8. März 2024: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-100342.html> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

Prinzip ausgenommen von z.B. Art. 7a RVOG über den selbständigen Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat und fallen allein in die Zuständigkeit der Exekutive – selbst wenn es sich dabei um Grundsatz- und Leitentscheide handeln sollte.¹⁵²

Die Konkordanz ist deshalb im Rahmen von *soft law* und Absichtserklärungen nicht vollumfänglich gewährleistet. Im laufenden Verfahren um eine Verbesserung der Mitwirkung der Legislative im Bereich des *soft law* schlägt der Bundesrat vor, die zuständigen Kommissionen nach Art. 5b RVOV zu konsultieren und die Bundesversammlung nach Art. 152 Abs. 2 ParlG umfassender zu informieren.¹⁵³ Damit wären allerdings Grundsatz- und Leitentscheide im Rahmen von *soft law* und unilateralen Deklarationen weiterhin von der Konsultationspflicht nach Art. 152 Abs. 3 ParlG ausgenommen. Abhilfe würde dem ein moderneres Verständnis von „bedeutenden“ internationalen Verhandlungen schaffen – eines, das anerkennt, dass wesentliche internationale Entscheidungen vermehrt in der Form von *soft law* und unilateralen Deklarationen gefällt werden und somit die Verknüpfung von „bedeutenden“ internationalen Verhandlungen mit einem völkerrechtlichen Vertrag überholt ist.

Zu beachten ist schliesslich, dass unilaterale Deklarationen für die Schweiz zwar verbindlich sind, aber nicht der Genehmigung durch die Bundesversammlung unterstehen, weil sie keinen völkerrechtlichen Vertrag im Sinne der Bundesverfassung darstellen und möglicherweise auch nicht mit internationalen Verhandlungen verknüpft sind.¹⁵⁴ Damit wären unilaterale Deklarationen teilweise selbst mit einem modernen Verständnis „bedeutender“ internationaler Verhandlungen weiterhin von der Konsultationspflicht ausgenommen.

Weil die unilateralen Deklarationen sich aktuell bewähren als Instrument der Aussenpolitik, wiegt diese Rechtslücke in Bezug auf die Konkordanz schwer. Selbstverständlich kann im Rahmen der Umsetzung einer betreffenden unilateralen Deklaration auf Gesetzesebene die Bundesversammlung im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren wieder mitwirken – allerdings besteht auch hier eine „Scherbenhaufen-Problematik“, welche den Handlungs- und Mitwirkungsspielraum der Bundesversammlung *de facto* aus politischen Gründen wesentlich einschränkt.

2. Verhandlungsmandat und Verhandlungen, Vernehmlassungsverfahren

Schwierig sind die aktuell in der Praxis verwendeten Kriterien dafür, ob ein Vorhaben „wesentlich“ ist oder ob internationale Verhandlungen „bedeutend“

¹⁵² Vgl. Säegger, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, 2. Aufl., 2022, 156 f.

¹⁵³ Bundesrat, Konsultation und Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.4104, Aussenpolitische Kommission SR, 12. November 2018, 26. Juni 2019, 20.

¹⁵⁴ Siehe vorne unter *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 254 ff.

sind, und somit unter die Konsultationspflicht fallen. Diese Kriterien stellen, wie oben aufgeführt, vor allem darauf ab, ob eine Umsetzung auf Gesetzesebene notwendig wird. Es wird dabei vergessen, dass eine Verpflichtung zum regulatorischen Stillstand in einer spezifischen Thematik keine unmittelbaren Gesetzesänderungen verlangt – aber künftige Anpassungen, wenn nicht verhindert, dann wenigstens wesentlich erschwert.¹⁵⁵

Eine ähnliche Problematik zeigt sich auch im Rahmen der neuen aussenpolitischen Instrumente: unilaterale Deklarationen, zwischenstaatlicher Dialog und gemeinsame Initiativen sind auf den ersten Blick nicht rechtlich verpflichtend und ziehen daher keine unmittelbaren Gesetzesänderungen nach sich. Sie sind häufig darauf ausgelegt, dass gemeinsame Ziele definiert werden, es aber den beteiligten Staaten überlassen wird, wie im Detail diese Ziele erreicht werden sollen.¹⁵⁶ Nach der gegenwärtigen Definition von „wesentlichen“ Vorhaben und „bedeutenden“ internationalen Verhandlungen, fallen die entsprechenden Instrumente nicht unter die Konsultationspflicht. Diese Klassifizierung ist wenigstens dann zu überdenken, wenn im Rahmen der neuen aussenpolitischen Instrumente *de facto* Grundsatzentscheide gefällt werden.

Eine weitere Schwierigkeit bei der Gewährleistung der Konkordanz in der Internationalisierung des Rechts ergibt sich daraus, dass bei „bedeutenden“ internationalen Verhandlungen zwar eine Konsultationspflicht zum Mandat besteht, aber weiterführende Präzisierungen zum Inhalt und Umfang der Konsultationspflicht fehlen. Wie besprochen, konsultiert der Bundesrat nur die Richt- und Leitlinien des Mandats.¹⁵⁷ Dies birgt die Gefahr einer *pro forma* Konsultation, welche ihre eigentliche Funktion – die der Mitgestaltung der Aussenpolitik durch die Bundesversammlung – verfehlt. Erschwerend hinzu kommt hier, dass der Bundesrat auch keinen Anreiz hat, kritische Detailfragen in der Konsultation zu klären: über die „Scherbenhaufen-Problematik“ ist sichergestellt, dass die Bundesversammlung und allenfalls auch die Stimmbevölkerung grundsätzlich ein Verhandlungsergebnis akzeptieren, selbst wenn es in Detailfragen ihrem Willen widerspricht. Der fehlende Anreiz, kritische Detailfragen zum Mandat in der Konsultation zu klären, kann nicht über den politischen Weg korrigiert werden, sondern müsste über die Präzisierung zum Format der Konsultationspflicht korrigiert werden.

¹⁵⁵ So allerdings berücksichtigt im Gesetzgebungsleitfaden, siehe *Bundesamt für Justiz, Gesetzgebungsleitfaden*, Bern 2023, 136: „Bestimmungen internationaler Verpflichtungen haben auch dann als wichtig zu gelten, wenn diese Verpflichtungen bereits im Landesrecht festgelegt sind [...]. Solche internationalen Verpflichtungen begrenzen auch den Handlungsspielraum des Gesetzgebers auf Bundes- oder Kantonsebene, der künftig keine von den vertraglichen Verpflichtungen abweichende Änderung der entsprechenden landesrechtlichen Gesetze mehr vornehmen kann [...]“.

¹⁵⁶ Vgl. auch vorne unter *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 254 ff.

¹⁵⁷ Siehe *ParlGK-Tripet Cordier*, Art. 152, 1041 f.

Schliesslich kommt den Kommissionen auch bei „wesentlichen“ Vorhaben und „bedeutenden“ internationalen Verhandlungen kein Weisungsrecht zu.¹⁵⁸ Bei völkerrechtlichen Verträgen, welche dem Genehmigungsvorbehalt durch die Bundesversammlung und allenfalls die Stimmbevölkerung unterstehen, wird der Mangel an Weisungskraft bis zu einem gewissen Grad über die politischen Vetopositionen in der Genehmigung kompensiert (allerdings wird die politische Weisungskraft durch die „Scherbenhaufen-Problematik“ etwas relativiert). Fehlt allerdings ein Genehmigungsvorbehalt – was wie aufgeführt in der überwiegenden Mehrzahl der aussenpolitischen Vorhaben der Fall ist; insbesondere bei *soft law* und unilateralen Deklarationen – steht die fehlende Weisungskraft der Kommissionen in einem Spannungsverhältnis mit der Gewährleistung der Mitgestaltung der Aussenpolitik durch die Bundesversammlung insgesamt: ohne Genehmigungsvorbehalt fehlt den Stellungnahmen der Kommissionen nicht nur die rechtliche Weisungskraft, sondern auch die politische. Entsprechend erfüllt die betreffende Konsultation eine rein formelle Funktion. Korrigiert werden könnte dieser Mangel über die Erweiterung der Genehmigungspflicht durch die Bundesversammlung in Art. 24 ParlG um „wichtige rechtsetzende Bestimmungen in unilateralen Deklarationen und *soft law*“.

Schliesslich besteht auch in Bezug auf die Vernehmlassungsverfahren Handlungsbedarf. Diese erfüllen in der Konkordanz ursprünglich primär zwei Funktionen: einerseits die Konfliktvermeidung und andererseits die Qualitätssicherung. Die Verhinderung eines „Scherbenhaufen-Referendums“ dürfte grundsätzlich zu den möglichen Kernfunktionen des Vernehmlassungsverfahrens zählen. Nur bei völkerrechtlichen Verträgen, die dem Referendum unterstellt sind, oder wesentliche Interessen der Kantone betreffen, besteht eine Pflicht zur Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens über das Verhandlungsmandat. Damit sind internationalisierte Vernehmlassungsverfahren grösstenteils bereits von der „Scherbenhaufen-Problematik“ erfasst, zusätzlich verschärft durch die Tatsache, dass auch in Vernehmlassungsverfahren den Stellungnahmen keine Weisungskraft zukommt. Um im konkreten Fall der völkerrechtlichen Verträge sicherzustellen, dass das Vernehmlassungsverfahren seine ursprüngliche Funktion in der Konkordanz tatsächlich erfüllen kann, müsste die Vernehmlassung immer zu einem Zeitpunkt angesetzt werden, in welchem noch (Ver)Handlungsspielraum besteht: das wäre – sofern im Einzelfall vorhanden – jeweils die Vernehmlassung zu den Richt- und Leitlinien des Mandats.¹⁵⁹

Schliesslich zeigt sich, dass die Mehrzahl der Vernehmlassungsverfahren allgemein ganz offensichtlich nicht der Konfliktvermeidung dienen, da sie sich

¹⁵⁸ Diggelmann schlägt deshalb ein generelles Weisungsrecht der Bundesversammlung in der Aussenpolitik vor, siehe *Diggelmann*, *Der liberale Verfassungsstaat*, 2005, 180f.

¹⁵⁹ Vgl. vorne unter *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 264ff.

entweder mit einem fertig verhandelten völkerrechtlichen Vertrag befassen, welcher sich nicht mehr ändern lässt, oder mit einer Verordnung, welche nicht dem Referendum unterstellt ist. Ganz allgemein zeigt sich, dass Vernehmlassungsverfahren je länger, je weniger geeignet sind als Instrument zur Konfliktvermeidung. Entsprechend sind die Kernfunktionen der Vernehmlassung generell in einem Wandel befunden. Bei Verordnungen erfüllt die Vernehmlassung immerhin die Funktion der Qualitätssicherung. Bei völkerrechtlichen Verträgen fällt auch diese Funktion weg.

Hingegen erfüllt das Vernehmlassungsverfahren insbesondere bei völkerrechtlichen Verträgen und anderem internationalisierten Recht aber auch allgemein eine für die Konkordanz nicht zu unterschätzende Funktion der Information und Transparenz. Es stellt sich daher die Frage, wie die verschiedenen Funktionen des Vernehmlassungsverfahrens künftig transparent gemacht und je nach Vorlage in einer differenzierten Weise genutzt werden könnten.

3. Ratifikation und Referendum

Die selbständige Vertragsabschlusskompetenz des Bundesrats nach Art. 7a Abs. 2 lit. a–d RVOG bietet in der Praxis immer wieder Anlass zu Diskussionen. So geschehen z. B. im Nachgang zum 11. September 2001 im Rahmen des sog. *Operative Working Arrangements* mit den USA, welches vom Bundesrat als Vertrag von beschränkter Tragweite qualifiziert wurde. Der Vertrag ermöglichte einen intensiven Datenaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden und tangierte damit zentrale Grundrechte wie den Persönlichkeitsschutz. Der Vertrag wurde 2006 (12. Juli 2006, SR 0.360.336.1) ersetzt und in seiner neuen Form von der Bundesversammlung genehmigt.¹⁶⁰

Grundsätzlich sind nach Art. 166 Abs. 2 BV jene völkerrechtlichen Verträge von der Genehmigung durch die Bundesversammlung ausgenommen, für deren Abschluss auf Grund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist. Dies bedingt explizit die entsprechende Delegation durch die Bundesversammlung in einem Bundesgesetz oder in einem durch die Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag (siehe Art. 7a Abs. 1 RVOG und Art. 24 Abs. 2 ParlG). In Ergänzung dazu ermächtigt Art. 7a Abs. 2 RVOG den Bundesrat allgemein zum selbständigen Abschluss bei völkerrechtlichen Verträgen von beschränkter Tragweite.

Art. 7a Abs. 3 RVOG schafft eine gesetzliche Vermutung, wonach Verträge, welche in eine der unter lit. a–c erwähnten Kategorien fallen, als Verträge von beschränkter Tragweite gelten. Die Liste in Art. 7a Abs. 3 RVOG ist allerdings nicht abschliessend. Es können sich demnach in der Praxis weitere Kategorien

¹⁶⁰ Häfelin et al., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., 2016, 589.

entwickeln, ohne dass dies gegen Art. 7a RVOG oder die Bundesverfassung verstossen würde.¹⁶¹

Am häufigsten hat der Bundesrat bisher von der Kategorie der Bagatellabkommen Gebrauch gemacht (Art. 7a Abs. 3 lit. c RVOG).¹⁶² Es handelt sich dabei um Verträge, die sich an Behörden richten und administrativ-technische Fragen regeln. Gemäss Bundesrat geht es dabei um Verträge, die inhaltlich „nur wirklich untergeordnete Bestimmungen enthalten“.¹⁶³ Sägesser schliesst daraus, dass Verträge wohl ausgeschlossen sein dürften von der Kategorie der Bagatellverträge, die „irgendwie die Rechtsstellung von Personen betreffen könnten“.¹⁶⁴ Auch die nicht abschliessende Liste von Ausschlusskriterien – Ausschluss vom selbstständigen Vertragsabschluss durch den Bundesrat – in Art. 7a Abs. 4 RVOG bietet weiterhin einen ausserordentlich grossen Auslegungsspielraum und leistet kaum einen Beitrag zur Klärung der Kompetenzfrage.¹⁶⁵

Wie weit der Auslegungsspielraum reicht, lässt sich eindrücklich illustrieren mit den verschiedenen Ratifikationsvarianten der multilateralen WTO-Abkommen. Während die ursprünglichen multilateralen Abkommen der WTO zum Zeitpunkt des Beitritts waren dem fakultativen Referendum unterstellt (welches nicht zustande kam).¹⁶⁶ Die gleichzeitig mit dem Beitritt zur WTO ratifizierten plurilateralen WTO-Abkommen hingegen waren dem einfachen Bundesbesschluss unterstellt. Das multilaterale WTO-Abkommen über Handelserleichterungen war 2015 dem fakultativen Referendum unterstellt. Und auch das revidierte plurilaterale WTO-Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen war 2017 dem fakultativen Referendum unterstellt.¹⁶⁷

Seither allerdings scheint der Bundesrat eine Kehrtwende vollzogen zu haben und klassifiziert Abkommen, welche im Rahmen der WTO verhandelt wurden vollkommen neu – ohne, dass dies vernehmbar auf Widerspruch gestossen wäre von Seiten der Öffentlichkeit oder der Bundesversammlung: Als „Vertrag von beschränkter Tragweite“ klassifiziert wurde 2020 die plurilaterale Vereinbarung über einen temporären Ersatz des WTO-Berufungsverfahrens.¹⁶⁸ Auch das plurilaterale WTO-Abkommen über die Erleichterung des Dienstleistungshandels wurde 2021 als „Vertrag von beschränkter Tragweite“ klassifiziert.¹⁶⁹ 2023 schliesslich klassifizierte der Bundesrat das multilaterale WTO-Abkommen über Fischereisubventionen als „Vertrag von beschränkter Tragweite“ –

¹⁶¹ Vgl. Sägesser, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, 2. Aufl., 2022, 171.

¹⁶² BBl 2012 7491.

¹⁶³ BBl 2012 7492.

¹⁶⁴ Sägesser, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, 2. Aufl., 2022, 173.

¹⁶⁵ Vgl. Sägesser, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, 2. Aufl., 2022, 174 f.

¹⁶⁶ Vgl. vorne unter *öffentliches Wirtschaftsrecht*, 210 f.

¹⁶⁷ Vgl. vorne unter *öffentliches Wirtschaftsrecht*, 214 ff.

¹⁶⁸ Vgl. vorne unter *öffentliches Wirtschaftsrecht*, 213 f.

¹⁶⁹ Vgl. vorne unter *öffentliches Wirtschaftsrecht*, 209 f.

auch dieses Abkommen wurde vom Bundesrat selbständig ratifiziert, ohne Genehmigung durch die Bundesversammlung.¹⁷⁰

Dies steht in einem starken Kontrast zu den Freihandelsabkommen, welche seit 2019 prinzipiell dem Referendum unterstellt sind und auch vorher nie als „Vertrag von beschränkter Tragweite“ klassifiziert wurden.¹⁷¹ Keines der erwähnten WTO-Abkommen erfüllt die Voraussetzungen in Art. 7a Abs. 3 RVOG: sie richten sich nicht ausschliesslich an Behörden, sondern wirken sich direkt auf den Marktzugang aus (Erleichterung des Dienstleistungshandels; Fischereisubventionen) und auf die Rechtsdurchsetzung auf internationaler Ebene (temporärer Ersatz des WTO-Berufungsverfahrens) und sie begründen teilweise neue Pflichten der Schweiz (temporärer Ersatz des WTO-Berufungsverfahrens; Erleichterung des Dienstleistungshandels) und teilweise schränken sie den künftigen Regulierungsspielraum ein (Erleichterung des Dienstleistungshandels; Fischereisubventionen).

Die Klassifizierung als „Vertrag von beschränkter Tragweite“ würde demzufolge bei allen drei WTO-Abkommen einer näheren Prüfung kaum standhalten. Die Bundesversammlung könnte selbstverständlich eine nachträgliche Genehmigung verlangen; unklar bleibt, weshalb der Bundesrat überhaupt auf eine Genehmigung durch die Bundesversammlung verzichtet hat, basierend auf einer durchaus wagemutigen Auslegung des anwendbaren Rechts. Die drei Abkommen scheinen wenig umstritten und eine Genehmigung durch die Bundesversammlung hätte der Transparenz und Information gedient, und gleichzeitig die Ratifikation aber kaum wesentlich verzögert. Gegeben, dass der Bundesrat offensichtlich bereit ist, den Auslegungsspielraum in Art. 7a RVOG maximal auszunutzen, würde eine Präzisierung der Kriterien der Kohärenz, der Rechtsstaatlichkeit sowie der Konkordanz dienen. Im Hinblick auf die Internationalisierung des Rechts sollte insbesondere als Ausschlusskriterium gelten, wenn ein völkerrechtlicher Vertrag den künftigen Regulierungsspielraum der Schweiz rechtsverbindlich einschränkt (z.B. über sog. Nicht-Regressionspflichten in Verbindung mit Streitbeilegung).¹⁷² Verwiesen sei in diesem Zusammenhang nochmals darauf, dass auch die Beschränkung der Genehmigung durch die Bundesversammlung auf „völkerrechtliche Verträge“ veraltet ist und der heutigen Praxis in der Aussenpolitik nicht mehr gerecht wird (Stichwort *soft law* und unilaterale Deklarationen).¹⁷³

¹⁷⁰ Vgl. vorne unter *öffentliches Wirtschaftsrecht*, 210f.

¹⁷¹ Vgl. vorne unter *öffentliches Wirtschaftsrecht*, 223 ff.

¹⁷² Vgl. vorne unter *öffentliches Wirtschaftsrecht*, 223.

¹⁷³ Vgl. vorne unter *Staatsordnung*, 309 ff. In der Praxis werden unilaterale Deklarationen bereits dem Verfahren für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge unterstellt, auch wenn dies vom Gesetz nicht verlangt ist, siehe *Hangartner et al.*, Die demokratischen Rechte, 2. Aufl., 2023, 427.

Lanz kommt in einer empirischen Analyse zum Schluss, dass rund 95 Prozent der von der Schweiz abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge im einfachen Verfahren vom Bundesrat ohne Genehmigung durch die Bundesversammlung abgeschlossen werden.¹⁷⁴ Mittels Motion kann die Bundesversammlung verlangen, dass ihr ein völkerrechtlicher Vertrag nachträglich zur Genehmigung vorgelegt wird. Allerdings ist in einem solchen Fall aus offensichtlichen Gründen die „Scherbenhaufen-Problematik“ erst recht von Bedeutung: faktisch würde eine solche nachträgliche Genehmigungspflicht auf die Kündigung eines bereits ratifizierten und in Kraft gesetzten völkerrechtlichen Vertrags hinauslaufen. Dass die Bundesversammlung äusserst selten von ihrem Recht auf nachträgliche Genehmigung Gebrauch macht, deutet allenfalls darauf hin, dass die Praxis der selbständigen Ratifikation durch den Bundesrat nicht in Konflikt steht mit der politischen Mitwirkung der Bundesversammlung.¹⁷⁵ Es kann allerdings auch ein Ausdruck der „Scherbenhaufen-Problematik“ sein oder Folge des Informationsvorsprungs der Exekutive in der Aussenpolitik.

Auch in der Frage, ob im Anschluss an die Genehmigung durch die Bundesversammlung die Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrags dem Referendum unterstellt ist, herrscht Rechtsunsicherheit: wie gross diesbezüglich die Rechtsunsicherheit ist, zeigt sich Anfang 2024 in der hitzigen Debatte darüber, ob ein allfälliger neuer Vertrag mit der EU dem obligatorischen Referendum unterstehen würde oder nicht.¹⁷⁶ Sicherlich hat nicht zuletzt auch die von der Bundesversammlung gedeckte „Praxis der Standardabkommen“¹⁷⁷ dazu beigetragen, dass in der Frage, ob ein völkerrechtlicher Vertrag dem Referendum untersteht oder nicht, besonders genau hingesehen wird.

Verschiedene Vorstösse der vergangenen Jahre hatten zum Ziel, die Rechtsunsicherheit im Umgang mit dem Staatsvertragsreferendum zu reduzieren. So z. B. die Volksinitiative „Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik“, welche das obligatorische Staatsvertragsreferendum unter anderem auf Verträge ausgedehnt hätte, welche eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen oder eine verbindliche Streitbeilegung vorsehen.¹⁷⁸ Der Bundesrat anerkannte den Präzisierungsbedarf in Bezug auf das obligatorische Staatsvertragsreferendum und unterbreitete der Bundesversammlung einen direkten Gegenentwurf, welcher eine Ausdehnung auf Staatsverträge mit Verfassungsrang vorsah. Der Gegenentwurf wurde unter anderem aus taktischen Gründen ver-

¹⁷⁴ Lanz, Bundesversammlung und Aussenpolitik, 2020, 185.

¹⁷⁵ So z. B. Lanz, Bundesversammlung und Aussenpolitik, 2020, 187.

¹⁷⁶ Vgl. dazu Cassidy, in: NZZ, 10. Februar 2024; Wittwer, in: SRF.CH, 13. Februar 2024; Güttinger, in: Nebelspalter, 13. Februar 2024; Plüss/Cassidy, in: NZZ, 17. Februar 2024.

¹⁷⁷ Siehe vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 161 f. Vgl. auch Sägesser, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, 2. Aufl., 2022, 163 ff.; Gebistorf, *sui generis* 2020, 463.

¹⁷⁸ Siehe auch Häfelin et al., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., 2016, 593.

worfen. Die Volksinitiative wurde schliesslich von Volk und Ständen am 17. Juni 2012 deutlich abgelehnt.¹⁷⁹

Mit dem Postulat 13.3805 vom 25. September 2013, „Klares Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht“, lancierte Caroni 2013 einen weiteren Versuch um Klärung in der Frage, wann ein völkerrechtlicher Vertrag dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum untersteht. Caroni schlug vor, die Bundesverfassung zu ändern und das obligatorische Staatsvertragsreferendum auf völkerrechtliche Verträge von verfassungsmässigem Charakter auszudehnen. Das Anliegen stiess zunächst auf Unterstützung sowohl vom Bundesrat wie auch vom Nationalrat und von der staatspolitischen Kommission des Ständerats.¹⁸⁰ Bedenken äusserte erst Rechsteiner im Ständerat: es müsste somit über zahlreiche, eigentlich unbestrittene Konventionen abgestimmt werden, das fakultative Staatsvertragsreferendum reiche aus, die aussenpolitische Handlungsfreiheit würde insbesondere in Wirtschaftsfragen zu sehr eingeschränkt und die Volksinitiative „Staatsverträge vors Volk!“ sei deutlich abgelehnt worden.¹⁸¹

In seiner Botschaft zum obligatorischen Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter begründete der Bundesrat die Notwendigkeit der Verfassungsänderung damit, dass bereits heute wichtige völkerrechtliche Verträge dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstellt würden, obwohl dies so von der Bundesverfassung gar nicht verlangt sei.¹⁸² Eine ausdrückliche Verankerung dieser Praxis würde somit zu mehr Rechtssicherheit beitragen.¹⁸³ Die Vorlage scheiterte schliesslich 2021 im Nationalrat, hauptsächlich deshalb, weil eine Mehrheit auch bei der zweiten Debatte der Ansicht war, dass es auch mit der neuen Formulierung weiterhin ein politischer Entscheid bleiben würde, ob ein Staatsvertrag dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstellt werden müsse und, dass der Handlungsbedarf eher gering sei.¹⁸⁴

¹⁷⁹ In diesem Zusammenhang erstaunt die Klassifizierung der multilateralen und plurilateralen WTO-Abkommen als „Vertrag mit beschränkter Tragweite“ umso mehr: offensichtlich sind Teile der Stimmbevölkerung der Ansicht, dass gerade WTO-Abkommen (multilaterale Rechtsvereinheitlichung, sowie verbindliche Streitbeilegung) gar dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstellt werden müssten.

¹⁸⁰ Vgl. *Bühlmann*, *Année Politique Suisse* 2023: <https://anneepolitique.swiss/dossiers/1068-dossier-obligatorisches-referendum-fur-volkerrechtliche-vertraege-mit-verfassungscharakter> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

¹⁸¹ AB Ständerat Frühjahrssession 2016 (AB SR 2016), 11 ff.

¹⁸² So z. B. das Freihandelsabkommen mit der EWG 1972 oder der Vertrag über den Beitritt zum EWR. Insgesamt fand das obligatorische Staatsvertragsreferendum bisher nur äusserst selten Anwendung.

¹⁸³ BBl 2020 1244 ff. Säegger weist auch darauf hin, dass implizit nach geltendem Recht völkerrechtliche Verträge, welche einer Änderung der Bundesverfassung entsprechen, ebenfalls dem obligatorischen Referendum unterstellt sind: *Säegger*, *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz*, 2. Aufl., 2022, 159.

¹⁸⁴ AB Nationalrat Wintersession 2021 (AB NR 2021), 2376 ff.

Damit bleibt es bisher dabei, dass das obligatorische Staatsvertragsreferendum grundsätzlich äusserst eng gefasst ist und aber allenfalls ein Vertrag von der Bundesversammlung dem – ungeschriebenen – obligatorischen Referendum unterstellt werden kann (sog. Referendum *sui generis*). Dies wird zurecht kritisiert:¹⁸⁵

„Wichtige Gründe sprechen gegen die Annahme eines obligatorischen Staatsvertragsreferendums *sui generis*. Der Bundesrat sollte bei Aufnahme von Verhandlungen mit anderen Staaten von vornherein wissen und damit auch signalisieren können, ob ein Vertrag noch vom Parlament, vom Volk oder gar von Volk und Ständen genehmigt werden muss. Dieser Entscheid sollte nicht von Fall zu Fall getroffen und nicht dem Parlament überlassen werden.“

Ob ein Staatsvertrag dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstellt ist, spielt, wie bereits ausgeführt, aus Sicht der Konkordanz in der Internationalisierung des Rechts eine untergeordnete Rolle.¹⁸⁶ Wichtiger erscheint vordergründig, dass der völkerrechtliche Vertrag überhaupt dem Referendum unterstellt wird. In diesem Zusammenhang schreiben Hangartner et al.:¹⁸⁷

„Eine umfassende [...] Analyse der Praxis der Behörden ergibt, dass die Unterstellung unter das fakultative Referendum insgesamt zu restriktiv erfolgt, wobei das direktdemokratische Referendumsrecht insb. unter zwei Gesichtspunkten anfällig für Umgehungen ist: (a) Die – mittlerweile von Bundesrat und Bundesversammlung möglicherweise wieder aufgegebenen – „Standardabkommenpraxis“; (b) Die extensive Wahrnehmung der Kompetenz zum selbständigen Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat [...]“

In Bezug auf das fakultative Referendum herrscht, wie von Hangartner et al. angetönt, ebenfalls Rechtsunsicherheit. So ist insbesondere die Frage, ob ein völkerrechtlicher Vertrag wesentliche rechtsetzende Bestimmungen enthält, auslegebedürftig. Grundsätzlich ist für jeden völkerrechtlichen Vertrag individuell zu prüfen, ob dieser wichtige rechtsetzende Bestimmungen umfasst. Bei der Frage nach der „Wichtigkeit“ einer rechtsetzenden Bestimmung verfügen Bundesversammlung und Bundesrat nicht über eine kohärente und etablierte Praxis. Bis sich nach der aufgehobenen „Praxis der Standardabkommen“ eine neue Praxis etabliert, bleibt der Entscheid – abgesehen von völkerrechtlichen Verträgen, welche unbefristet und unkündbar sind oder den Beitritt zu internationalen Organisationen betreffen (Art. 141 Abs. 1 lit. c Ziff. 1–2 BV) – in weiten Teilen politisch. Auch hier ist darauf hinzuweisen, dass die Tatsache, dass die Bundesversammlung allenfalls erst nach Abschluss und Unterzeichnung des völkerrechtlichen Vertrags feststellt, dass dieser dem Referendum zu unterstel-

¹⁸⁵ Häfelin et al., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., 2016, 594.

¹⁸⁶ Vgl. vorne unter *Staatsordnung*, 292f., 299ff.

¹⁸⁷ Hangartner et al., Die demokratischen Rechte, 2. Aufl., 2023, 439.

len ist, für die Glaubwürdigkeit der Schweiz gegenüber ihren Verhandlungspartnern ungünstig ist.

Aus Gründen der Rechtssicherheit, der Kohärenz und der Konkordanz wäre eine Präzisierung insbesondere des Kriteriums der „wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen“ in Art. 141 Abs. 1 lit. c Ziff. 3 BV zu begrüßen. Der Vorschlag, dabei auf Art. 164 Abs. 1 BV abzustellen,¹⁸⁸ greift in Bezug auf die Internationalisierung des Rechts zu kurz: Grundsatz- und Leitentscheide mit langfristigen Auswirkungen auf den verbleibenden Regulierungsspielraum der Schweiz müssten aus Konkordanzüberlegungen als „wichtige rechtsetzende Bestimmungen“ qualifizieren, fallen allerdings nicht unter die in Art. 164 Abs. 1 BV aufgeführten „grundlegenden Bestimmungen“.

Das Referendum im Rahmen der Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrags erfüllt – neben einem Vetorecht der Stimmbevölkerung – im Rahmen der schweizerischen Konkordanzdemokratie auch eine Funktion in Bezug auf Transparenz und Information. Zu völkerrechtlichen Verträgen, welche auf die eine oder andere Weise Grundsatz- und Leitentscheide beinhalten – z. B. in Bezug auf die Bekämpfung des Klimawandels oder in Bezug auf internationale Steuergerechtigkeit – sollte sich demnach die Stimmbevölkerung in jedem Fall äussern dürfen. Entsprechend sollte Art. 141 Abs. 1 lit. c BV entgegen der gegenwärtigen Praxis grosszügig ausgelegt werden.

Schliesslich ist in Bezug auf die Ratifikation von völkerrechtlichen Verträgen auch die „Scherbenhaufen-Problematik“ bedeutsam: jedes Referendum zu einem völkerrechtlichen Vertrag – sei dies obligatorisch oder fakultativ – ist davon betroffen. Aufgrund der Komplexität verbunden mit sog. „Scherbenhaufen-Referenden“ wird diese Problematik im Anschluss im Detail separat besprochen.¹⁸⁹

4. Umsetzung und „autonomer Nachvollzug“

Ähnlich wie bei der Klassifizierung der völkerrechtlichen Verträge, findet sich in Art. 164 Abs. 1 BV auch eine Klassifizierung der anderen Rechtsnormen im schweizerischen Verfassungsrecht. So sind „wichtige“ rechtsetzende Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Dies gewährleistet im Prinzip die von der Bundesverfassung verlangte demokratische Legitimation und Konkordanz in Grundsatzentscheiden und in der Umsetzung von Völkerrecht.¹⁹⁰ Wie erwähnt fehlen allerdings in den Kriterien zur Qualifizierung der „wichtigen“ rechtsetzenden Bestimmungen¹⁹¹ die der Internationalisierung in-

¹⁸⁸ Siehe *Hangartner et al.*, Die demokratischen Rechte, 2. Aufl., 2023, 449.

¹⁸⁹ Siehe nachfolgend im Detail unter *Staatsordnung*, 324 ff.

¹⁹⁰ Siehe vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 136 ff.

¹⁹¹ Siehe z. B. BGE 130 I 1 E. 3.4.2.

härennten spezifischen Elemente von *pacta sunt servanda* und systemischen Folgen eines Andockens an eine bestehende Regelungslogik.

Dies bedeutet, dass internationalisiertes Recht, welchem ein Grundsatzentscheid innewohnt – beispielsweise über das Andocken an eine bestehende Regelungslogik und den damit verbundenen Bedarf an autonomem Nachvollzug – auch auf Verordnungsebene erlassen werden kann und damit dem fakultativen Referendum entzogen bleibt. Im Hinblick auf die fortschreitende Internationalisierung des Rechts wäre demnach zu prüfen, ob Art. 164 Abs. 1 BV nicht weitere Kriterien angefügt werden müssten, welche den Erlass von Grundsatzentscheiden über die Internationalisierung des Rechts auf die Gesetzesebene beschränkt.

In der Begründung des Erlassentwurfs oder des Abschlusses eines völkerrechtlichen Vertrags – der Botschaft – kommentiert der Bundesrat die Auswirkungen der betreffenden Vorlage auf verschiedene Aspekte der schweizerischen Rechtsordnung (Art. 141 ParlG). Von Bedeutung für die Internationalisierung des Rechts ist Art. 141 Abs. 1 lit. a^{bis} ParlG, welcher vom Bundesrat verlangt, soweit möglich darzulegen, wie der Handlungsspielraum der Schweiz genutzt wurde bei der Übernahme von internationalem Recht.¹⁹² Dem wäre anzufügen, dass sich der Bundesrat auch dazu äussern sollte, inwiefern der Erlass des internationalisierten Rechts den künftigen Handlungsspielraum der Schweiz beeinträchtigt und ob mit dem Entscheid zum Erlass auch nachfolgend der autonome Nachvollzug der Weiterentwicklung des Rechts im Ausland verbunden ist.

Wie bereits erwähnt, ist die Internationalisierung des Rechts besonders ausgeprägt auf Verordnungsebene.¹⁹³ Die zuständigen Kommissionen verfügen nach Art. 151 Abs. 1 ParlG über ein Konsultationsrecht (ohne Weisungskraft). Dieses Recht ist allerdings empfindlich eingeschränkt durch die Tatsache, dass der Bundesrat seiner Pflicht unter Art. 151 Abs. 3 ParlG, die Bundesversammlung in Kenntnis zu setzen über die Vorbereitung von Verordnungen, nicht nachkommt.¹⁹⁴ Entsprechend sind die zuständigen Kommissionen unter Umständen gar nicht in Kenntnis der Vorbereitung internationalisierter Verordnungen, zu welchen sie konsultiert werden möchten. Abhilfe schaffen würde hier die Präzisierung auf Gesetzesebene, dass die zuständigen Kommissionen über die Vorbereitung internationalisierter Verordnungen informiert werden müssen (Bringschuld des Bundesrats).

Im Gegensatz zu Bundesgesetzen, können Verordnungen des Bundesrats auf Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit überprüft werden,¹⁹⁵ wobei fraglich ist, ob systemische Auswirkungen von internationalisiertem Recht in der Über-

¹⁹² Siehe auch vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 138f.

¹⁹³ Vgl. vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 107. Siehe auch *Gava/Varone*, *Swiss Political Science Review* 2014, 216.

¹⁹⁴ Siehe zur Praxis, welche im Widerspruch steht mit Art. 151 ParlG, Graf (2014b) 1028.

¹⁹⁵ Vgl. dazu BGE 141 V 473 E. 8.4.

prüfung mitberücksichtigt würden. Würde die Bundesverfassung über klare Grundsätze und Prinzipien in der Internationalisierung des Rechts verfügen (oder ein anwendbares Gesetz), könnte über die Überprüfung der Verordnungen des Bundesrats sichergestellt werden, dass diese materiell demokratisch umfassend legitimierten Zielsetzungen dienen.¹⁹⁶

Die Oberaufsicht durch die Bundesversammlung ist aus den oben aufgeführten Gründen insbesondere in Bezug auf die Etablierung einer bestimmten Regelungslogik im Rahmen der Internationalisierung über den Erlass von Verordnungen eingeschränkt.¹⁹⁷ Die Bundesversammlung kann einzig über eine Änderung der Delegationsnorm im Gesetz (oder allenfalls in der Bundesverfassung) eingreifen. Ist die Delegationsnorm in einem völkerrechtlichen Vertrag enthalten, entzieht sich die Umsetzung auf Verordnungsebene dem Eingriff durch die Bundesversammlung. Sie müsste in einem solchen Fall die Neuverhandlung oder Kündigung des betreffenden Vertrags verlangen. In diesem spezifischen Fall wäre allenfalls zu prüfen, ob neben einer Konsultationspflicht vor dem Erlass der ausführenden Verordnung den Stellungnahmen der zuständigen Kommissionen nicht auch eine gewisse Weisungskraft zukommen müsste: es widerspricht grundsätzlich dem Konkordanzprinzip, dass rechtsetzende Entscheidungen ohne Beteiligung der Legislative und einzig basierend auf einem völkerrechtlichen Vertrag vorgenommen werden können.

Im Rahmen des autonomen Nachvollzugs auf dem Verordnungsweg stellen sich zudem Fragen in Bezug auf die Ermächtigung des Bundesrats.¹⁹⁸ Weil nicht immer transparent gemacht wird, inwiefern eine bestimmte vom Bundesrat erlassene Verordnung autonomem Nachvollzug entspricht,¹⁹⁹ bewegt er sich in dieser Hinsicht in einem rechtlichen Graubereich. Während der Bundesrat zum Erlass der notwendigen Verordnungen ermächtigt sein mag – entspricht die Übernahme einer internationalen Regelungslogik streng genommen nicht dem Erlass einer eigenständigen Verordnung. Es wäre demnach zu prüfen, ob zum Erlass von internationalisierten Verordnungen im Rahmen des autonomen Nachvollzugs nicht vielmehr eine entsprechende Delegation gefordert wäre – z. B. in der Form einer Ermächtigung des Bundesrats zur Gewährleistung der Vereinbarkeit der schweizerischen Bestimmungen mit dem Ausland.

Problematisch ist auch die Tatsache, dass über die Internationalisierung des Rechts die Bundesversammlung – und allenfalls die Stimmbevölkerung – formell weiterhin berechtigt sind zur Mitwirkung, sich *de facto* allerdings der Handlungs- oder Mitwirkungsspielraum dramatisch verkleinert hat.²⁰⁰ So ist es heute

¹⁹⁶ Zur Bedeutung der materiellen Grundsätze und Prinzipien in der Internationalisierung des Rechts nachfolgend unter *Generationengerechtigkeit*, 363 ff.

¹⁹⁷ Vgl. vorne unter *Staatsordnung*, 276 ff.

¹⁹⁸ Vgl. vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 118 ff.

¹⁹⁹ Vgl. *Jenni*, Switzerland's Differentiated European Integration, 2016, 54.

²⁰⁰ Siehe auch *Vatter*, in: *Vatter* (Hrsg.), *Das Parlament in der Schweiz*, 2018, 17 (33).

möglich, einen völkerrechtlichen Vertrag zu kündigen oder dessen Ratifikation zu verhindern, allenfalls bei der Umsetzung von internationalen Richtlinien – z. B. über den *Swiss finish* – noch etwas individuelle Anpassungen vorzunehmen – aber die Grundsatzfragen, die eigentlich nach der schweizerischen Staatslogik und dem Konkordanzprinzip der grösstmöglichen Anzahl Vetopositionen unterstellt werden sollten, diese werden vielfach in internationalen Verhandlungen und somit von der Exekutive entschieden, oder von der Exekutive über die Internationalisierung des Rechts durchgesetzt. Dies ist insbesondere korrekt im Rahmen der Internationalisierung des öffentlichen Wirtschaftsrechts.

In Bezug auf die Gewährleistung der Konkordanz wiegt in dieser Hinsicht schwer, dass der Bundesrat keiner Gewährleistungspflicht unterstellt ist – weder in der Aussenpolitik noch in der Internationalisierung des Rechts. Er wird zwar von der Bundesversammlung gewählt, kann *de facto* aber kaum abgewählt werden.²⁰¹ Somit verfügen die Mitglieder des Bundesrats über keinen unmittelbaren persönlichen Anreiz, ihre Aufgaben besonders gut zu erfüllen und können von der Bundesversammlung und der Stimmbevölkerung auch kaum dazu gezwungen werden. Gleichzeitig, wie nachfolgend im Detail erläutert, schafft die Bundesverfassung gegenwärtig auch nur bedingt einen materiellen Rahmen, welcher dem Bundesrat bei der Ausübung seiner Kompetenzen in der Aussenpolitik und in der Internationalisierung des Rechts demokratisch legitimierte Zielvorgaben geben und Grenzen setzen würde. Dies wirkt sich unmittelbar auch auf die Ausrichtung und den Umfang der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz aus, welche somit in einer direkten Abhängigkeit stehen von der personellen Zusammensetzung des Bundesrats.²⁰²

Entsprechend kommt der Bundesratswahl in der heutigen globalisierten und digitalisierten Schweiz eine grössere Bedeutung zu für die Konkordanz, als dies früher noch der Fall war.²⁰³ Dass in dieser Hinsicht Handlungsbedarf besteht, zeigt sich neben verschiedenen Vorstössen der Bundesversammlung²⁰⁴ nicht zuletzt auch in den Volksinitiativen, die sich mit der Wahl des Bundesrats beschäftigen.²⁰⁵

²⁰¹ Die Bundesratswahl als ‚Ritual zum Machterhalt‘, siehe dazu *Steiner*, in: Watson, 15. Dezember 2023.

²⁰² Vgl. vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 142 ff.

²⁰³ Siehe auch *Diggelmann*, *Der liberale Verfassungsstaat*, 2005, 23 f.

²⁰⁴ Vgl. z. B. Parlamentarische Initiative 24.435, Stärkung der Konkordanz: Amtszeiten für Mitglieder des Bundesrats, NR Pfister, 13. Juni 2024; Parlamentarische Initiative 13.443, Angemessene Vertretung der Sprachgemeinschaften in einem Bundesrat mit neun Mitglieder, NR Amarelle/Romano, 30. August 2013; Parlamentarische Initiative 09.525, Eine Regierung, die regiert. Bundesratswahl mit unveränderbaren Listen, NR Hugues, 11. Dezember 2009; Interpellation 06.3073, Verhaltensregeln des Bundesrates beim Kollegialprinzip, NR Stöckli, 22. März 2006; Motion 04.3608, Änderung des Verfahrens bei Bundesratswahlen, NR Hermann, 8. Oktober 2004.

²⁰⁵ Siehe z. B. Volkswahl Bundesrat 2013 oder Bestätigung des Bundesrats durch Volk und Stände (Frist 2024).

Abschliessend sei noch darauf hingewiesen, dass die Frage bisher ungeklärt bleibt, ob wesentliche Änderungen an bestehenden Verträgen ebenfalls referendumspflichtig werden.²⁰⁶ Es wäre zu begrüßen, wenn diese Rechtsfrage geklärt würde, insbesondere im Hinblick auf dynamische Abkommen und angesichts der Entwicklungen in der Internationalisierung des Rechts allgemein. Sollte über eine Weiterentwicklung der völkerrechtlichen Verträge Anpassungen auch Gesetzesebene notwendig werden, so würde damit die Weiterentwicklung vom fakultativen Gesetzesreferendum erfasst – allerdings unter den Vorzeichen einer „Scherbenhaufen-Problematik“.

IV. Direktdemokratische Mitsprache

Das Referendum – egal ob fakultativ oder obligatorisch – übernimmt eine Kernfunktion in der schweizerischen Konkordanz- und Konsensdemokratie: Das Referendum stellt sicher, dass über den gesamten Rechtsetzungsprozess in „wichtigen“ Fragen nach dem bestmöglichen Kompromiss zwischen allen referendumsfähigen Gruppen gestrebt wird.²⁰⁷ Das Referendum kann diese Funktion allerdings nur erfüllen, wenn auch wie von der Bundesverfassung vorgesehen, eine Vorlage tatsächlich abgelehnt oder zurückgewiesen werden kann. Internationalisierte Referenden sind deshalb über die „Scherbenhaufen-Problematik“ in ihrer Funktion eingeschränkt.

Neben dem Referendum bietet in der Schweiz auch die Volksinitiative die Gelegenheit zur direktdemokratischen Mitsprache: mit der Volksinitiative können Bundesrat und Bundesversammlung in ihrer rechtsetzenden Tätigkeit beeinflusst werden. Sie dient als Instrument dem politischen Gehör von Minderheiten in spezifischen Fragen und trägt zur fortlaufenden Erneuerung und Modernisierung der schweizerischen Rechtsordnung bei. Kommen Bundesrat und Bundesversammlung dem Anliegen einer Volksinitiative über einen direkten oder indirekten Gegenentwurf entgegen, wird die Volksinitiative i. d. R. zurückgezogen. Auch die knappe Ablehnung einer Volksinitiative wirkt sich i. d. R. auf die künftige Rechtsetzung aus, indem im Sinne der Konkordanz politisch anerkannt wird, dass eine grosse Zahl Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern ein bestimmtes Anliegen haben, welches mitberücksichtigt werden sollte.²⁰⁸

De jure sind Bundesrat und Bundesversammlung verpflichtet, eine angenommene Volksinitiative im Sinne der Initianten umzusetzen. Nicht zuletzt auch, weil damit neues Verfassungsrecht geschaffen wird (siehe Art. 195 BV). *De facto*

²⁰⁶ Vgl. vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 145 f., 167 f. Siehe auch *Hangartner et al.*, Die demokratischen Rechte, 2. Aufl., 2023, 427.

²⁰⁷ *Kley*, in: Biaggini/Gächter/Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., 2015, 341 (354). Vgl. auch *Belser*, in: Alber/Zwilling (Hrsg.) Von Government zu Governance, 2021, 127.

²⁰⁸ *Hangartner et al.*, Die demokratischen Rechte, 2. Aufl., 2023, 331 f.

wird die Umsetzung von Volksinitiativen – insbesondere im Rahmen der Internationalisierung des Rechts – von der Praxis der „völkerrechtskonformen“ Umsetzung eingeschränkt.²⁰⁹ die verfassungswidrige Umsetzung einer Volksinitiative kann einzig über das fakultative Referendum gegen die Umsetzungsgesetzgebung gerügt werden. Aufgrund von Art. 190 BV bleibt ein verfassungswidriges Umsetzungsgesetz für die Gerichte und die rechtsanwendenden Behörden massgebend. Damit ist auch die direktdemokratische Mitsprache bei internationalisierten Volksinitiativen von der „Scherbenhaufen-Problematik“ erfasst und potenziell eingeschränkt.²¹⁰

Nachfolgend wird auf zwei spezifische Elemente in der direktdemokratischen Mitsprache in der globalisierten und digitalisierten Schweiz eingegangen: einerseits die einschränkende Wirkung der „Scherbenhaufen-Problematik“ auf die direktdemokratischen Mitspracherechte und die Rolle des gegenwärtigen Rechtsrahmens darin, die „Scherbenhaufen-Problematik“ zu fördern oder auch zu reduzieren. Andererseits die einschränkende Wirkung der Verknüpfung des Stimm- und Wahlrechts auf Bundesebene mit der Staatsangehörigkeit auf die Erfüllung der Funktion der direktdemokratischen Mitsprache im Rahmen der Konkordanz. Diese Priorisierung ergibt sich aus dem expliziten Fokus auf die (Wieder)Herstellung der von der Bundesverfassung verlangten der Konkordanz in der Internationalisierung des Rechts.

Wie erwähnt, sind für die direktdemokratische Mitsprache im Rahmen der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz auch der Zugang zu den Vernehmlassungen und dem Referendum von Bedeutung.²¹¹ Ebenso spielt die behördliche Informationstätigkeit eine zentrale Rolle in der Gewährleistung der Abstimmungsfreiheit, insbesondere bei internationalisierten eidg. Abstimmungsvorlagen.²¹² Auch die politische Bildung allgemein ist gerade im Rahmen der Internationalisierung entscheidend, gegeben, dass internationalisierte Abstimmungsvorlagen typischerweise von einer über die Landesgrenzen hinausreichenden regulatorischen Komplexität geprägt sind.²¹³ Schliesslich kann auch zurecht in Frage gestellt werden, inwiefern die direktdemokratische Mitsprache nach dem schweizerischen Staatsmodell überhaupt noch geeignet ist für die Staatsleitung in einer internationalisierten und globalisierten Gesellschaft.²¹⁴

²⁰⁹ Vgl. z.B. Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, *Hangartner et al.*, Die demokratischen Rechte, 2. Aufl., 2023, 374 ff.; *Musliu*, Die Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen, 2019, 37 ff.

²¹⁰ Siehe auch *Diggelmann*, Der liberale Verfassungsstaat, 2005, 53 ff.

²¹¹ Vgl. vorne unter *Staatsordnung*, 293 f., 297 ff.

²¹² Vgl. auch vorne unter *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 240 ff.

²¹³ Vgl. z.B. *Waldis/Ziegler*, in: Braun Binder et al. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2018, 2019, 42.

²¹⁴ Vgl. z.B. *Naguib*, in: Wrase/Boulanger (Hrsg.), Die Politik des Verfassungsrechts, 2013, 382; *Tiefenthal*, „Vielfalt in der Einheit“ am Ende?, 2021; *Rhinow*, Freiheit in der Demokratie, 2022.

Die Rolle der direktdemokratischen Mitsprache in der Staatsleitung in einem globalisierten und digitalisierten Staat ist ganz allgemein umstritten und abhängig von einer Vielzahl an institutionellen, kulturellen, geopolitischen und anderen Voraussetzungen.²¹⁵ Diese Grundsatzfragen sind für die Prüfung der (Wieder)Herstellung der von der Bundesverfassung vorgegebenen Konkordanz in der Internationalisierung des Rechts allerdings nicht entscheidend und werden deshalb nachfolgend ausgeklammert.

1. „Scherbenhaufen-Problematik“

Die vorliegend immer wieder erwähnte und grob umrissene „Scherbenhaufen-Problematik“ im Rahmen der Internationalisierung des Rechts geht auf den Begriff des „Scherbenhaufen“-Referendums zurück, wie ihn Diggelmann 2008 eingeführt hat.²¹⁶ Diggelmann beschreibt die Problematik im Kontext von Referenden wie folgt:²¹⁷

„In den Abstimmungskämpfen zum EWR-Vertrag, zu den Bilateralen Verträgen I und zu „Schengen/Dublin“ wurde gedroht, bei einer Ablehnung entstünde ein „Scherbenhaufen“. Das Argument bewirkt Unbehagen. Seine Botschaft lautet: Zur Zustimmung gibt es im Grunde keine Alternative. Bei solchen Abstimmungen fehlt etwas, was wir als Essenz der direkten Demokratie empfinden: die Möglichkeit, in Ruhe – ohne Drohung – zwischen zwei Varianten auswählen, und nach freien Überzeugungen entscheiden zu können.“

Und Diggelmann weiter:²¹⁸

„Das Bedrohliche an „Scherbenhaufen“-Referenden ist die „alles oder nichts“-Situation – bei gleichzeitigem Fehlen einer wirklichen Wahlmöglichkeit. Ein Vertragswerk kann grundsätzlich weder nur teilweise angenommen noch „zur Überarbeitung zurückgewiesen“ werden. [...] Bei „Scherbenhaufen“-Referenden [...] „muss“ man [...] „alles“ wählen, selbst dann, wenn man die Vorlage in wichtigen Punkten ablehnt – weil ein Nein weit grösseren Schaden bedeuten würde.“

Schliesslich schlägt Diggelmann nicht vor, dass institutionelle Reformen vorzunehmen sind, sondern legt die Akzeptanz des Wandels in den Volksrechten nah.²¹⁹

„Notwendig ist ein Bewusstsein dafür, dass „Scherbenhaufen“-Konstellationen keine Systemwidrigkeiten darstellen, die es auf Biegen und Brechen zu bekämpfen gilt. Es handelt sich im Grundsatz um – unvermeidbare – Langzeitfolgen veränderter Politikbe-

²¹⁵ Vgl. z.B. *Gamper*, in: Alber/Zwilling (Hrsg.), *Von Government zu Governance*, 2021, 13; *Krämling*, in: Braun Binder et al. (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2022, 2024, 33.

²¹⁶ *Diggelmann*, Jusletter 13. Oktober 2008. Siehe auch *Diggelmann*, *Der liberale Verfassungsstaat*, 2005, 46 ff.

²¹⁷ *Diggelmann*, Jusletter 13. Oktober 2008, 1.

²¹⁸ *Diggelmann*, Jusletter 13. Oktober 2008, 3.

²¹⁹ *Diggelmann*, Jusletter 13. Oktober 2008, 4.

dingungen, um Konsequenzen des ökonomischen und technologischen Wandels der Welt.“

Wie vorne aufgezeigt, befassen sich (Stand 2022) durchschnittlich 70 Prozent der eidg. Volksabstimmungen mit internationalisierten Abstimmungsvorlagen.²²⁰ Alle diese eidg. Volksabstimmungen erfüllen im Grundsatz die von Diggelmann skizzierten Voraussetzungen eines „Scherbenhaufen“-Referendums: die politische Willensbildung ist geprägt von einer Drohkulisse und das Referendum damit verbunden mit dem Verlust an Substanz. Gegeben, dass somit in der Zwischenzeit die überwiegende Mehrzahl der eidg. Volksabstimmungen von der „Scherbenhaufen-Problematik“ erfasst sind, wirkt sich der damit verbundene Substanzverlust in der direktdemokratischen Mitsprache auch nicht mehr nur punktuell aus – ist auch nicht mehr auf die Ratifikation von völkerrechtlichen Verträgen beschränkt –, sondern betrifft die Konkordanz in der Schweiz insgesamt.

a) Definition

Die „Scherbenhaufen-Problematik“ wie sie vorliegend beschrieben und untersucht wurde, zeichnet sich durch folgende Merkmale aus:

- Ursprung: die Problematik rührt entweder von einer Rechtsentwicklung ausserhalb der Kontrolle des Nationalstaats her,²²¹ von einem politischen Entscheid der Exekutive,²²² oder von „veraltetem“ Völkerrecht.²²³
- Wirkung: die politische Mitwirkung ist reduziert auf „Absegnen oder Fundamentalopposition“²²⁴
- Adressatenkreis: Bundesrat und Kantone sofern es sich um eine Rechtsentwicklung ausserhalb der Kontrolle des Nationalstaats handelt; Mitglieder der Bundesversammlung im Rahmen der internationalisierten Rechtsetzung; Interessenverbände, Minderheiten und Stimmbevölkerung im Rahmen der Mitwirkung in der internationalisierten Staatsleitung
- Formen: in exploratorischen Gesprächen vereinbarte Eckpunkte künftiger Verhandlungen; völkerrechtliche Verträge, unilaterale Deklarationen und *soft law*, sowie deren Umsetzung; Abstimmungsvorlagen, welche die Einheit der Materie missachten (Massnahmenpakete und andere Paketvorlagen;

²²⁰ Siehe vorne unter *Internationalisierung des Rechts in der Schweiz*, 103 ff. 2017 und 2019 waren sogar alle eidg. Volksabstimmungen „internationalisiert“, siehe vorne unter *Internationalisierung des Rechts in der Schweiz*, 126.

²²¹ So zum Beispiel die internationalen Bemühungen in der Bekämpfung der Steuerhinterziehung, welche zur OECD-Mindeststeuer geführt haben; alle Aspekte verbunden mit den *Common Concern of Humankind* (Klimawandel, Biodiversität, Schutz der Menschenrechte); Auswirkungen internationaler Konflikte, insbesondere Krieg.

²²² So zum Beispiel exploratorische Gespräche, unilaterale Deklarationen und *soft law*.

²²³ Insbesondere die Abkommen der WTO; Freihandelsabkommen, welche älter als 20 Jahre sind; Bilaterale Abkommen mit der EU, welche auf veraltetes Recht verweisen, etc.

²²⁴ Vgl. dazu Diggelmann, Jusletter 13. Oktober 2008, 3f.

Guillotine-Klauseln);²²⁵ Abstimmungsvorlagen allg. deren Annahme²²⁶ oder Ablehnung²²⁷ mutmasslich mit hohen wirtschaftlichen und/oder politischen Kosten verbunden wäre²²⁸

Je dichter die Internationalisierung ist in einem bestimmten Rechtsbereich, desto häufiger tritt folglich auch die „Scherbenhaufen-Problematik“ auf. Sie kann allerdings in abgeschwächter Form²²⁹ auch auftreten im Rahmen von eidg. Volksabstimmungen über rein nationale Massnahmenpakete²³⁰ – ist also nicht *per se* auf die Internationalisierung des Rechts beschränkt. Wie vorne empirisch belegt, geht auf Bundesebene die „Scherbenhaufen-Problematik“ in eidg. Volksabstimmungen insbesondere auf zwei äusserst internationalisierte Rechtsbereiche zurück: das öffentliche Wirtschaftsrecht und die Grund- und Menschenrechte.²³¹

b) Ursprung

Es ist wichtig, zwischen den verschiedenen Ursprüngen der „Scherbenhaufen-Problematik“ zu unterscheiden. Während sich die „Scherbenhaufen-Problematik“ nicht vermeiden lässt im Rahmen internationaler Rechtsentwicklungen, welche ein Abseitsstehen mit hohen wirtschaftlichen und/oder politischen Kosten verbinden,²³² kann die „Scherbenhaufen-Problematik“ im Rahmen von politischen Entscheiden der Exekutive und basierend auf „veraltetem“ Völkerrecht durchaus kontrolliert werden.

Folgen aus internationalen Rechtsentwicklungen drohende hohe wirtschaftliche und/oder politische Kosten, gebietet es die verfassungsmässige Aufgabe in der Staatsleitung zur Wahrung der Interessen der Schweiz, dass sich die Schweiz den Entwicklungen anpasst. In einem solchen – seltenen – Fall verfügt auch die Exekutive kaum über rechtlichen Handlungsspielraum. Der Eingriff in die freie Willensäusserung ist somit – wie von Diggelmann gefordert – zu akzeptieren und in ein neues Selbstverständnis der Staatsleitung in einer globalisierten und digitalisierten Welt zu integrieren. Transparente, unmittelbare Information

²²⁵ Vgl. vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 134f.

²²⁶ Bei Volksinitiativen, welche im Widerspruch stehen mit bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz.

²²⁷ Bei Referenden, welche der Umsetzung von bestehendem Völkerrecht dienen oder der Ratifikation von neuen völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz.

²²⁸ Vgl. vorne unter *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 200f.

²²⁹ Abgeschwächt aus dem Grund, dass im Rahmen der rein nationalen Rechtsetzung eine Vorlage auch zur Überarbeitung zurückgewiesen werden kann, unter Inkaufnahme vergleichsweise moderater politischer und wirtschaftlicher Kosten.

²³⁰ Vgl. z. B. Referendum zur Unternehmenssteuerreform III. Diese wurde am 12. Februar 2017 abgelehnt. Vgl. dazu auch *Matteotti*, ASA 2017, 593 (605f.).

²³¹ Vgl. vorne unter *Internationalisierung des Rechts in der Schweiz*, 103 ff.

²³² Vgl. z. B. die OECD-Mindeststeuer und die internationale Bekämpfung der Steuerhinterziehung allgemein, aber auch der EU CBAM und möglicherweise weitere EU-Massnahmen im Rahmen des EU Green Deals.

mögen dabei die subjektiv wahrgenommene „Scherbenhaufen-Problematik“ etwas mildern.

Hingegen sind die „Scherbenhaufen-Problematik“ als Folge von politischen Entscheiden der Exekutive und von „veraltetem“ Völkerrecht nicht ohne Weiteres hinzunehmen. Grundsätzlich steht eine „Scherbenhaufen-Problematik“ basierend auf einem politischen Entscheid der Exekutive im Widerspruch mit der Konkordanz in der Schweiz: Die Exekutivkompetenzen in der Aussenpolitik sind von der schweizerischen Staatslogik her auf die operative Führung der Aussenpolitik ausgelegt – im Interesse und Auftrag der Legislative – und entsprechen damit nicht einer Rechtsgrundlage zur Einschränkung der Substanz der legislativen Mitwirkung. Verschiedene Massnahmen zur Verhinderung einer „Scherbenhaufen-Problematik“ basierend auf politischen Entscheiden der Exekutive sind vorne aufgeführt.²³³

c) Auswirkungen auf das Staatsvertragsreferendum

Die „Scherbenhaufen-Problematik“ basierend auf einem politischen Entscheid der Exekutive ist heute ganz besonders ausgeprägt im Rahmen der direktdemokratischen Mitsprache über das Referendum. Dies aus dem einfachen Grund, dass wie oben aufgeführt, die Mitwirkung der Legislative in der Internationalisierung des Rechts grundsätzlich an Substanz eingebüsst hat. Somit sind internationalisierte Referenden typischerweise primär auf den politischen Entscheid im Bundesrat zurückzuführen. Die Stimmbevölkerung kann sich grundsätzlich allein im Rahmen des Referendums zur betreffenden Vorlage äussern. Vernehmlassungsverfahren über völkerrechtliche Verträge sind vergleichsweise selten und, wie besprochen, von beschränktem Umfang.²³⁴

In der Folge ist im Rahmen der Ratifikation von völkerrechtlichen Verträgen die „Scherbenhaufen-Problematik“ maximal gross: eine Ablehnung ist mit Sicherheit mit hohen politischen und oft auch mit hohen wirtschaftlichen Kosten verbunden und kommt damit einem Misstrauensvotum (bzw. einer Fundamentalopposition) gegenüber dem Bundesrat gleich. Die direktdemokratische Substanz des Staatsvertragsreferendums kann somit zurecht in Frage gestellt werden.²³⁵

Allenfalls kann argumentiert werden, dass die Funktion des Staatsvertragsreferendums primär formeller Natur ist, und, dass das Referendum somit hauptsächlich der Information und Transparenz dient. Diese Sichtweise steht allerdings in einem klaren Widerspruch mit dem schweizerischen Demokratie-

²³³ Siehe vorne unter *Staatsordnung*, 307 ff.

²³⁴ Vgl. vorne unter *Staatsordnung*, 293 f.

²³⁵ Dies relativiert gleichzeitig auch bis zu einem gewissen Grad die Bedeutung der restriktiven Auslegung von Art. 140 Abs. 1 lit. b BV und Art. 141 Abs. 1 lit. d BV für die Konkordanz in der Schweiz. Siehe vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 159 ff.

verständnis.²³⁶ In Bezug auf das Staatsvertragsreferendum und die damit verbundene unbestritten ausgeprägte „Scherbenhaufen-Problematik“ besteht somit Handlungsbedarf.

d) Aussenpolitisches Konsultationsreferendum?

Diggelmann schlägt in diesem Zusammenhang ein „aussenpolitisches Konsultationsreferendum“ vor. In einem solchen würde sich die Stimmbevölkerung bereits in der Phase der exploratorischen Gespräche und der Ausarbeitung des Verhandlungsmandats über wichtige völkerrechtliche Verträge zu deren Stossrichtung äussern können. Ein solcher Konsultativentscheid wäre nicht rechtsverbindlich, würde aber über eine hohe politische Verbindlichkeit verfügen.²³⁷

Über eine Konsultation vor Verhandlungsbeginn könnte sichergestellt werden, dass die Exekutive das der „Scherbenhaufen-Problematik“ innewohnende subjektive Dilemma überhaupt gar nicht erst kreiert: wenn das Verhandlungsergebnis, bzw. der zu ratifizierende Staatsvertrag, als insgesamt begrüssenswert angesehen wird, weil es die Anliegen der Stimmbevölkerung mitberücksichtigt, sind Scherbenhaufen-Argumente müssig und ist es demzufolge korrekt, dass dem Staatsvertragsreferendum eine formelle Natur zu kommt und es primär der Information und Transparenz dient.

Das aussenpolitische Konsultativreferendum ist indes von zwei Herausforderungen betroffen: einerseits verleitet eine Konsultativabstimmung zu Versprechungen über den Inhalt des möglichen neuen völkerrechtlichen Vertrags. Können diese Versprechungen dann allerdings in den Verhandlungen nicht eingelöst werden, verschärft sich die „Scherbenhaufen“-Problematik vielmehr, als sie sich entspannt. Damit droht eine aussenpolitische Handlungsunfähigkeit der Schweiz, insofern als eine Konsultativabstimmung *de facto* den Verhandlungsspielraum der Exekutive übermässig einschränken würde.²³⁸

Andererseits ist fraglich, wie aussagekräftig ein aussenpolitisches Konsultativreferendum ohne Rechtskraft überhaupt wäre: die durchschnittliche Stimmbeteiligung in der Schweiz ist bereits heute tief. Eine zusätzliche eidg. Volksabstimmung, welche aber im Gegensatz zu den bestehenden direktdemokratischen Instrumenten keine Rechtskraft hätte, würde die Stimmbevölkerung wohl eher nicht begeistern. Ohne Anpassung am Staatsvertragsreferendum

²³⁶ Siehe auch Diggelmann, Der liberale Verfassungsstaat, 2005, 76 ff.

²³⁷ Diggelmann, Der liberale Verfassungsstaat, 2005, 187.

²³⁸ Ein Konsultativreferendum würde demnach bedingen, dass sich die Stimmbevölkerung im Klaren darüber ist, was zum Zeitpunkt von exploratorischen Gesprächen und der Ausarbeitung des Verhandlungsmandats realistischweise entschieden werden kann – und was nicht. Angesichts des gegenwärtigen politischen Drucks auf den Bundesrat, Versprechungen über das künftige Verhandlungsergebnis in den Verhandlungen mit der EU abzugeben, scheint die politische Kultur in der Schweiz noch nicht ausreichend geübt im Umgang mit Konsultativabstimmungen. Ein solches Instrument würde demnach Investitionen im Bereich der politischen Bildung verlangen.

wüsste die Stimmbevölkerung zudem, dass sie ihre Meinung immer noch ändern kann und dem Bundesrat zu einem späteren Zeitpunkt die Genehmigung trotz Konsultativabstimmung vorenthalten.

Dennoch sind Varianten der Konsultation der Stimmbevölkerung vor Verhandlungsbeginn denkbar. So könnte die gezielte und ausführliche Vernehmung über das Verhandlungsmandat einen Beitrag zur Entschärfung der „Scherbenhaufen-Problematik“ im Staatsvertragsreferendum leisten. Denkbar wäre ebenso den Bundesbeschluss – bei wesentlichen Vorhaben – über das Verhandlungsmandat (oder auch die unilaterale Deklaration) dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Eine Ablehnung würde dann nicht zum Abbruch der Verhandlungen führen, sondern zu einer Überarbeitung des Mandats.

e) Umgang mit „veraltetem“ Völkerrecht

Auch eine „Scherbenhaufen-Problematik“ basierend auf „veraltetem“ Völkerrecht liegt grundsätzlich in der nationalstaatlichen Kontrolle. Sie tritt ein, wenn der – nationale, aber auch internationale – Regulierungsspielraum übermässig eingeschränkt wird über bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen, welche im Laufe der Zeit eine unerwünschte und auch nicht antizipierte Rechtswirkung entfaltet haben.²³⁹ Dazu zählt beispielsweise der von den WTO-Abkommen in Kauf genommene *race-to-the-bottom* in npr PPMs, dessen Auswirkungen auf den Klimawandel, die Biodiversität und den Menschenrechtsschutz, und der äusserst enge verbleibende nationale Regulierungsspielraum im Bereich handelsverwandter Massnahmen.²⁴⁰ Auch das Bilaterale Abkommen über die Personenfreizügigkeit dürfte grundsätzlich die Anforderungen an die „Scherbenhaufen-Problematik“ basierend auf „veraltetem“ Völkerrecht erfüllen.²⁴¹

Die „Scherbenhaufen-Problematik“ basierend auf „veraltetem“ Völkerrecht tritt insbesondere im Rahmen von Volksinitiativen auf. Anstatt – was die Praxis heute ist – bei Volksinitiativen, welche (möglicherweise) im Widerspruch stehen mit den bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz, sofort auf den drohenden Scherbenhaufen hinzuweisen und das Anliegen zur Ablehnung zu empfehlen, sollten sich Bundesversammlung und Bundesrat hier ganz beson-

²³⁹ Vgl. zur Problematik Sieber-Gasser, in: Sieber-Gasser/Ghibellini (Hrsg.), *Democracy and Globalization*, 2021, 201.

²⁴⁰ Dass der Regulierungsspielraum hier möglicherweise übermässig eingeschränkt ist, zeigt sich z.B. in diversen Volksinitiativen, welche handelsverwandte Massnahmen zum Gegenstand haben, siehe vorne unter *Internationalisierung des Rechts in der Schweiz*, 110ff.

²⁴¹ Nebst der Tatsache, dass zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses weder vorgesehen war, dass das Abkommen derart lange in Kraft bleiben wird, noch vorhersehbar war, welche Wirkung das Abkommen auf den schweizerischen Wirtschaftsstandort entwickeln wird, ist das Bilaterale Abkommen über die Personenfreizügigkeit politisch höchst umstritten. Dies zeigt sich unter anderem an diversen Volksinitiativen, welche eine Kündigung und/oder Anpassung der Personenfreizügigkeit mit der EU zum Gegenstand hatten, siehe auch vorne unter *Internationalisierung des Rechts in der Schweiz*, 120ff.

ders um einen völkerrechtskonformen Gegenvorschlag bemühen. Häufig ist das „veraltete“ Völkerrecht nämlich gar nicht so starr, wie gerne behauptet, und besteht durchaus Regulierungsspielraum zugunsten des Volksanliegens, welcher bisher noch ungenutzt ist.²⁴²

Wie vorne empirisch belegt, ist die Bundesversammlung bereit, auch Erlasse zu verabschieden, deren Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht umstritten ist²⁴³ – entsprechend wirkt es häufig inkohärent und unehrlich, wie im Rahmen von Volksinitiativen, welche das Völkerrecht tangieren, mit dem Scherbenhaufen argumentiert wird.

f) *Direktdemokratische Mitsprache über ein Kündigungsrecht?*

Aus Perspektive der Konkordanz und Rechtslogik der schweizerischen Staatsordnung vertretbar wäre auch der Verzicht auf das – auf jeden Fall – von der „Scherbenhaufen-Problematik“ erfasste Instrument des Staatsvertragsreferendums und dessen Ersatz mit einem neuen direktdemokratischen Instrument, einer Art „staatsvertraglichen Kündigungsinitiative“.

Grundsätzlich verfügt die Exekutive in der Schweiz aus guten Gründen und im Staatsinteresse über die ausschliesslichen Kompetenzen in der Aussenpolitik: Sie gewährleisten die Handlungsfähigkeit der Schweiz im internationalen Kontext. Der Exekutive sind grundsätzlich in der Ausübung dieser Kompetenzen materielle Grenzen gesetzt – einerseits über die Bundesverfassung und andererseits aber auch über das betreffende Gesetzesrecht. Formelle Grenzen liegen vor über das Mitspracherecht der Bundesversammlung, die Instrumente der Oberaufsicht durch die Bundesversammlung und die direktdemokratische Mitsprache über die Volksinitiative und das Referendum.

Aufgrund der „Scherbenhaufen-Problematik“ greift insbesondere das Staatsvertragsreferendum in jedem Fall teilweise ins Leere und erfüllt somit seine Aufgabe im Rahmen der schweizerischen Konkordanzdemokratie nur noch beschränkt. Hingegen fehlt nach Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrags – z.B. über das Staatsvertragsreferendum – die direktdemokratische Kontrolle über die Weiterentwicklung der betreffenden völkerrechtlichen Verpflichtungen. Nicht selten ziehen völkerrechtliche Verträge auch unerwünschte oder unvorhersehbare Auswirkungen nach sich. In einem solchen Fall obliegt es grundsätzlich der Exekutive allein, passende Massnahmen zu ergreifen. Ergreift die Exekutive keine Massnahmen – wie z.B. die Kündigung des betreffenden Ab-

²⁴² Siehe z.B. die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative in Bezug auf den bis dahin noch ungenutzten nationalen Regulierungsspielraum im Rahmen der Migrationspolitik oder auch der EU CBAM und weitere EU-Massnahmen im Rahmen des *Green Deals*, welche aufzeigen, dass der ungenutzte nationale Regulierungsspielraum im Bereich von handelsverwandten Massnahmen weiterhin beträchtlich ist.

²⁴³ Vgl. vorne unter *Internationalisierung des Rechts in der Schweiz*, 120 ff.

kommens – kann sie zum Tätigwerden verpflichtet werden durch die Bundesversammlung oder über die Volksinitiative.

Insbesondere die Volksinitiative eignet sich allerdings nicht dafür, unerwünschte Auswirkungen von völkerrechtlichen Verpflichtungen zu beheben: von der ersten Initiatividee bis zur eidg. Volksabstimmung vergehen gerne einmal bis zu 10 Jahre. In dieser Zeitspanne dürfte je nach Art der Auswirkungen eine Behebung kaum mehr möglich sein.²⁴⁴ Folglich sind im Rahmen der Internationalisierung des Rechts über das Völkerrecht die direktdemokratischen Rechte auch aus dieser Perspektive gegenwärtig übermässig eingeschränkt.

Ein neues Rechtsinstrument zur Kündigung von Staatsverträgen würde hier Abhilfe schaffen, die Konkordanz über die direktdemokratische Mitsprache stärken und ermöglichen, dass auf das *de facto* direktdemokratische Abnicken der Aussenpolitik über das Staatsvertragsreferendum verzichtet werden könnte: Grundsätzlich würde somit institutionell darauf vertraut (wie auch im Bereich des *soft law* und bei den unilateralen Deklarationen), dass die Exekutive – in Zusammenarbeit mit der Bundesversammlung – ihre Kompetenzen in der Aussenpolitik zum Wohle der Gesellschaft und im Staatsinteresse wahrnimmt. Für den Fall, dass dies bezweifelt würde, könnte neu über eine Art „staatsvertragliche Kündigungsinitiative“ jederzeit verlangt werden, dass der Bundesrat fragliche völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz kündigt. Ein solches direktdemokratisches Instrument wäre so auszugestalten, dass grundsätzlich relativ zeitnah über das Anliegen abgestimmt wird. Auch wäre das Verhältnis zur Volksinitiative im Detail zu prüfen – z.B. in Bezug auf die verlangte Anzahl Unterschriften und auf den Vorrang bei widersprechenden Anliegen (z.B. die Forderung zur Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrags über die „staatsvertragliche Kündigungsinitiative“ und gleichzeitig zur Vertiefung des betreffenden völkerrechtlichen Vertrags über eine Volksinitiative).

So wie hier angedacht, hätte ein direktdemokratisches Instrument zur Kündigung von Staatsverträgen die Konsequenz, dass Volksinitiativen grundsätzlich völkerrechtskonform umgesetzt werden müssten (in Abgrenzung zu einer „staatsvertraglichen Kündigungsinitiative“). Sollte somit das Anliegen einer Volksinitiative potenziell die Kündigung von Staatsverträgen umfassen, müsste über diese Kündigung separat abgestimmt werden. Damit könnte künftig vermieden werden, dass zum Zeitpunkt der Volksabstimmung Unklarheit darüber herrscht, ob überhaupt und falls ja, welche Staatsverträge gekündigt werden müssten bei Annahme der Volksinitiative.²⁴⁵ Auch wäre der Spielraum in der

²⁴⁴ Dies gilt z.B. bei unerwünschten wirtschaftlichen Auswirkungen von völkerrechtlichen Verträgen: nach Ablauf von 10 Jahren bestehen ursprünglich einmal bedrohte Industrien typischerweise nicht mehr.

²⁴⁵ Beispiele dafür sind zahlreich, so z.B. Masseneinwanderungsinitiative (2014), Stopp der Überbevölkerung (2014), Selbstbestimmungsinitiative (2018) oder Begrenzungsinitiative (2020).

Umsetzung der Volksinitiative klarer als zum heutigen Zeitpunkt: wurde keine Kündigungsinitiative eingereicht, ist die Volksinitiative völkerrechtskonform umzusetzen. Wurde hingegen die Kündigungsinitiative angenommen, ist folglich auch der betreffende Staatsvertrag zu kündigen.²⁴⁶ Im Fall der Masseneinwanderungsinitiative von 2014 wäre diese – wie geschehen – völkerrechtskonform umgesetzt worden, ausser eine allfällige Kündigungsinitiative über die Personenfreizügigkeit mit der EU wäre angenommen worden.

Entsprechend würde ein direktdemokratisches „staatsvertragliches Kündigungsrecht“ nicht nur der Vermeidung der „Scherbenhaufen-Problematik“ in Staatsvertragsreferenden dienen, sondern auch der Rechtssicherheit im Umgang mit Volksinitiativen, welche bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz widersprechen. Die „Scherbenhaufen-Problematik“ im Rahmen von eidg. Volksabstimmungen über Volksinitiativen wäre damit ebenfalls reduziert.

Eine „staatsvertragliche Kündigungsinitiative“ hätte innerhalb der schweizerischen Konkordanzdemokratie eine ähnliche Wirkung, wie das Referendum: Sie würde Bundesrat und Bundesversammlung dazu zwingen – auch über die Ratifikation hinaus – zu gewährleisten, dass die Internationalisierung des Rechts über das Völkerrecht vereinbar bleibt mit den Interessen einer Mehrheit der Stimmbevölkerung. Sie würde die Volksinitiative nur insofern beschneiden, als dass die Kündigung von bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht mehr über den Weg der Volksinitiative erreicht werden könnte, sondern separat und explizit gefordert werden müsste. Nach bestem Wissen wurde bisher in der Schweiz noch nie ein bestehender völkerrechtlicher Vertrag als Folge einer Volksinitiative gekündigt. Dementsprechend dürfte die Trennung zwischen allgemeinem Initiativanliegen und konkreter Kündigung eines Staatsvertrags in der Praxis die direktdemokratischen Mitspracherechte kaum beeinträchtigen.²⁴⁷

Selbstverständlich wäre eine eidg. Volksabstimmung über eine „staatsvertragliche Kündigungsinitiative“ weiterhin mit einer „Scherbenhaufen-Problematik“ befasst: es ginge allerdings explizit darum, darüber zu entscheiden, ob die Kosten einer Kündigung geringer sind als die bereits bekannten Kosten der Beibehaltung. Damit unterscheidet sich die informationelle Ausgangslage wesentlich von derjenigen im Staatsvertragsreferendum, denn die Rechtsfolgen des betreffenden Staatsvertrags lassen sich bei einer „staatsvertraglichen Kündigungsinitiative“ konkret belegen. Nach dem schweizerischen Staatsverständnis muss es zudem möglich sein, einen Staatsvertrag auf Wunsch der Stimmbevölkerung zu kündigen, selbst wenn diese Kündigung mit Kosten (wirtschaftlich,

²⁴⁶ Was nicht ausschliesst, dass der betreffende Vertrag neu ausgehandelt werden könnte.

²⁴⁷ Vgl. zur Kündigung von Staatsverträgen in der Schweiz auch *Keller/Balazs-Hegedüs*, AJP 2016, 712 (723 f.).

politisch, aber auch gesellschaftlich) verbunden ist. Eine direktdemokratische Auseinandersetzung mit dem ganz konkreten „Scherbenhaufen“ entspricht damit vielmehr der schweizerischen Konkordanzdemokratie, als das Mutmassen über mögliche Auswirkungen eines Staatsvertrags im Rahmen des Staatsvertragsreferendum bzw. einer internationalisierten Volksinitiative.

g) *Direktdemokratische Mitsprache über die Ausgestaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen?*

Schliesslich lässt sich die „Scherbenhaufen-Problematik“ in der Internationalisierung des Rechts über das Völkerrecht auch über die Ausgestaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen reduzieren. Dies kann einerseits erreicht werden über die Flexibilität in einem völkerrechtlichen Vertrag und andererseits über die nationalen Bestimmungen zum Vorrang des Völkerrechts.

Auf Ebene des Völkerrechts dienen grundsätzlich die allgemeinen Ausnahmen der Flexibilität in der Anwendung des Staatsvertrags.²⁴⁸ Diese sind typischerweise auf wenige ausserordentliche Umstände beschränkt. Tritt ein solcher ausserordentlicher Umstand ein, darf ein Staat von seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen unilateral abweichen. Darüber hinaus können allgemeine Ausnahmen Grundsätze definieren, nach welchen ein völkerrechtlicher Vertrag keine Anwendung findet. So sind im Rahmen der Investitionsschutzabkommen, welche explizit als zu stark eingreifend in nationale demokratische Prozesse erachtet wurden, die allgemeinen Ausnahmen z.B. auf „Regulierung im öffentlichen Interesse“ ausgedehnt worden und gleichzeitig wurde der Standard im Investitionsschutz im Verhältnis zu öffentlichen Interessen präzisiert. Damit soll gewährleistet sein, dass ein Staat weiterhin im öffentlichen Interesse agieren kann, ohne dass dies Entschädigungsfolgen gegenüber ausländischen Investoren nach sich zieht.²⁴⁹ Eine solche Ausnahme würde entsprechend erlauben, dass die Schweiz die Umweltschutzbestimmungen verschärft, ohne dass sie einen ausländischen Investor für entgangenen Gewinn entschädigen müsste. Sie dient damit der Überwindung des *regulatory chill* Effekts von Investitionsschutzabkommen²⁵⁰ und erweitert den Spielraum für die direktdemokratische Mitgestaltung der Internationalisierung des Rechts.

Während eine Ausdehnung der allgemeinen Ausnahmen auf die Regulierung im öffentlichen Interesse grundsätzlich der direktdemokratischen Mitgestaltung dient, führt sie allerdings auch zu einer möglichen Erosion des völkerrechtlichen Vertrags. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ein Staat basie-

²⁴⁸ Für eine Übersicht der verschiedenen Flexibilitäten im Wirtschaftsvölkerrecht, siehe Sieber-Gasser, Bringing Negotiations Back in Trade, 2026.

²⁴⁹ Bisher noch mit eher zwiespältigem Erfolg, siehe z.B. Henckels, Boston College Law Review 2018, 2825; Alschner/Hui, Yearbook on International Investment Law and Policy 2019, 363.

²⁵⁰ Vgl. auch Côté, A chilling effect?, 2014.

rend auf dem öffentlichen Interesse wesentliche Zugeständnisse zurückzieht und sich damit das Gewicht im Staatsvertrag zu seinen Gunsten verschiebt. Die Reaktion der Vertragspartner auf eine solche unilaterale Massnahme ist entsprechend aus politischen und wirtschaftlichen Gründen ungewiss.²⁵¹ Abhilfe schaffen würde eine Verbindung der Flexibilität in völkerrechtlichen Verträgen mit dem Pflicht von Nachverhandlungen: anstatt einen Staatsvertrag zu kündigen, wenn dieser unerwünschte negative Auswirkungen nach sich zieht, würden sich die Vertragsparteien somit darauf einigen, dass unter konkret bestimmten Umständen eine Nachverhandlung der betreffenden Verpflichtungen fällig wird.²⁵² In Bezug auf die Schweiz könnte bei den konkret bestimmten Umständen explizit auf die direktdemokratischen Instrumente Bezug genommen werden. Denkbar wäre eine Verbindung zwischen nachweisbaren unerwünschten Auswirkungen und einem Volksentscheid. Wäre dies z. B. im Abkommen über die Personenfreizügigkeit aufgenommen worden, hätte die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative zu Nachverhandlungen führen müssen (sofern der vorher definierte Grenzwert der unerwünschten Auswirkungen überschritten worden wäre).

Die Verbindung zwischen Flexibilität und Nachverhandlungen in völkerrechtlichen Verträgen bietet sich insbesondere im Wirtschaftsvölkerrecht an: in einem sich schnell wandelnden globalen Markt führen allzu starre völkerrechtliche Verpflichtung – wie besprochen – bisweilen zu unerwünschten und negativen Auswirkungen. Diese werden teilweise toleriert, weil die politischen und wirtschaftlichen Kosten eines Wegfalls der betreffenden völkerrechtlichen Verträge aus zu hoch erachtet werden. Zunehmend werden sie allerdings von den grossen Wirtschaftsmächten über unilaterale Massnahmen umgangen – auf Kosten von Drittstaaten. Eine Pflicht zur Nachverhandlung wäre somit doppelt im Interesse der Schweiz: einerseits, um die direktdemokratische Mitgestaltung der Internationalisierung des Rechts über das Völkerrecht zu schützen und andererseits, um die eigenen Interessen gegen unilaterale Massnahmen von Partner- und Drittstaaten zu verteidigen.

Zu unterscheiden ist eine solche Flexibilisierung völkerrechtlicher Verpflichtungen in Verbindung mit Nachverhandlungen einerseits von der Ergreifung temporärer Schutzmassnahmen und andererseits von dem Verzicht auf die dynamische Rechtsübernahme z. B. im Rahmen der bilateralen Abkommen der Schweiz mit der EU. In Bezug auf Letzteres ist in den laufenden Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU vorgeschlagen, dass die EU Ausgleichsmassnahmen ergreifen kann im Falle eines Verzichts auf die dynamische Rechts-

²⁵¹ Gegenwärtig zu beobachten in der Reaktion weltweit auf die unilaterale Massnahmen der EU zum Schutz des Klimas, insofern als sich diese direkt auf den Marktzugang auswirken und damit das Gewicht in Freihandelsabkommen, aber auch in den WTO-Abkommen zugunsten der EU verschieben.

²⁵² Vgl. *Sieber-Gasser*, *Bringing Negotiations Back in Trade*, 2026.

übernahme durch die Schweiz, jedoch das betreffende Abkommen nicht hinfällig wird. Auch sollen Ausnahmen vom Anwendungsbereich der dynamischen Rechtsübernahme definiert werden.²⁵³ Eine solche Regelung würde die bestehende „Scherbenhaufen-Problematik“ in der dynamischen Rechtsübernahme von EU-Recht wesentlich entschärfen, weil mit einem Verzicht der Übernahme kein Wegfall mehr der bestehenden Abkommen verbunden wäre (siehe *Guillotine*-Klausel). Auch in dieser Hinsicht besteht folglich Handlungsspielraum in der Ausgestaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen im Interesse der direktdemokratischen Mitgestaltung der Internationalisierung des Rechts über das Völkerrecht.

Schliesslich können auch auf nationaler Ebene Massnahmen zur Vermeidung der „Scherbenhaufen-Problematik“ ergriffen werden. In der EU gilt z. B. neu, dass die verbindlichen Prinzipien der EU-Aussenbeziehungen²⁵⁴ Vorrang haben vor allenfalls widersprechenden völkerrechtlichen Verpflichtungen.²⁵⁵ Dies führt dazu, dass die EU gar keine völkerrechtlichen Verpflichtungen eingehen kann, welche im Widerspruch stehen mit den im EUV vereinbarten Prinzipien – sie wäre rechtlich gar nicht befugt, diese Verpflichtungen durchzusetzen. Eine solche Regelung gewährleistet folglich die demokratische Legitimation der Internationalisierung des Rechts über das Völkerrecht über den materiellen Rahmen der Kompetenzen in der Aussenpolitik: die Exekutive kann faktisch nicht glaubwürdig von den demokratisch vereinbarten Zielsetzungen in der Aussenpolitik abweichen. Eine ähnliche Regelung in der Schweiz würde somit ebenfalls die direktdemokratische Mitgestaltung in der Internationalisierung des Rechts über das Völkerrecht stärken und die „Scherbenhaufen-Problematik“ insofern reduzieren, als dass internationalisierte Referenden und Volksinitiativen – im Sinne der konstruktiven Opposition – eher hinfällig würden.

2. Zusammensetzung der Stimmbevölkerung

Castells schreibt:²⁵⁶

„If you change society, if you dramatically change the fundamental cleavages in society, you have to change the state.“

Einen solchen dramatischen Wandel hat die Gesellschaft in der Schweiz in den vergangenen 30 Jahren durchlaufen: im Jahr 1990 lag der Anteil Ausländerinnen

²⁵³ Vgl. *Bundesrat*, Institutionelle Elemente, Faktenblatt vom 15. Dezember 2023.

²⁵⁴ Art. 21 EUV; Art. 22 EUV; Art. 3.5 EUV.

²⁵⁵ Siehe Gutachten 2/15 des Gerichtshofs, 16. Mai 2017, ECLI:EU:C:2017:376; *Kleimann*, EUI Working Paper RSCAS 2017/23, 2017; *Zurek*, in: Bakardjieva Engelbrekt et al. (Hrsg.), *The European Union in a Changing World Order*, 2020, 115; *Sieber-Gasser*, Zeitschrift für Europarecht 2021, 222 (230f.).

²⁵⁶ *Castells*, *Social Dynamics* 2000, 5 (12).

und Ausländer in der ständigen Wohnbevölkerung bei 18 Prozent²⁵⁷ – Stand 2025 verfügen mehr als 27 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz nicht über die schweizerische Staatsangehörigkeit.²⁵⁸ Damit sind im Jahr 2025 deutlich mehr als ein Viertel der Menschen, die sich für mind. 12 Monate in der Schweiz aufhalten,²⁵⁹ von der direktdemokratischen Mitsprache auf Bundesebene ausgeschlossen.

Dies steht an sich, wie nachfolgend erläutert, bereits in einem konzeptuellen Widerspruch mit der Idee und Rechtfertigung der demokratischen Staatsform. Erschwerend hinzu kommt, dass sich internationalisierte eidg. Volksabstimmungen zunehmend mit der Rechtsstellung der ausländischen Minderheiten in der Schweiz befassen,²⁶⁰ ohne, dass diese selbst in die politische Willensbildung eingebunden wären. Dieser Zustand wiegt in Bezug auf die Konkordanz in der Schweiz besonders schwer, wenn sich die betreffende eidg. Abstimmungsvorlage insbesondere auf die Lebensrealität der ausländischen Wohnbevölkerung auswirkt: in dieser Hinsicht erfüllt die direktdemokratische Mitsprache ihre Funktion der Konsolidierung des politischen Willens der Rechtsbetroffenen nur bedingt – oder auch gar nicht.

Weil die Bundesverfassung das Wahl- und Stimmrecht in Bundessachen in Art. 136 BV auf Schweizerinnen und Schweizer beschränkt und sich auch in Bezug auf die Einbürgerungspraxis kaum Änderungen abzeichnen, bedingt die Erläuterung, weshalb diese Einschränkung trotz Verfassungsrang dem Konkordanzprinzip widerspricht, den Rückgriff auf die Staatsphilosophie. Im Kern steht die Frage nach dem Ausländerstimmrecht in einem engen Verhältnis mit dem Menschenbild, welches der schweizerischen Demokratie zugrunde

²⁵⁷ Siehe *Bundesamt für Statistik*, Einwanderung in die Schweiz, 2001, 14.

²⁵⁸ *Bundesamt für Statistik*, Bevölkerung, Stand und Entwicklung: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/stand-entwicklung.html> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

²⁵⁹ Das Bundesamt für Statistik zählt zur ständigen Wohnbevölkerung alle schweizerischen alle schweizerischen Staatsangehörigen mit einem Hauptwohnsitz in der Schweiz sowie alle ausländischen Staatsangehörigen mit einer Anwesenheitsbewilligung für mindestens 12 Monate oder ab einem Aufenthalt von 12 Monaten in der Schweiz, siehe *Bundesamt für Statistik*, Bevölkerung, Stand und Entwicklung: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/stand-entwicklung.html> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

²⁶⁰ Dies betrifft zunächst selbstverständlich alle ausländerrechtlichen eidg. Abstimmungsvorlagen, so z.B. Bürgerrechtsregelung 1994, Zwangsmassnahmen Ausländerrecht 1994, Grundstückserwerb von Ausländern 1995, Gegen illegale Einwanderung 1996, Asylgesetz 1999, BMA 1999, Regelung der Zuwanderung 2000, Gegen Asylrechtsmissbrauch 2002, Erleichterte Einbürgerung 2. Generation 2004, Bürgerrechtserwerb der 3. Generation 2004, Ausländergesetz 2006, Asylgesetz 2006, Für demokratische Einbürgerungen 2008, Ausschaffungsinitiative 2010, Asylgesetz 2013, Gegen Masseneinwanderung 2014, Stopp der Überbevölkerung 2014, Durchsetzungsinitiative 2016, Asylgesetz 2016, und Erleichterte Einbürgerung 2017. Daneben wirken sich aber auch immer wieder eidg. Volksabstimmungen ganz besonders auf die Rechtsstellung der ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz aus, so insbesondere die beiden angenommenen Volksinitiativen zum Minarettverbot 2009 und zum Verhüllungsverbot 2021.

liegt,²⁶¹ – und damit mit einer Grundsatzfrage, welche bisher noch kaum vertieft untersucht wurde.

a) Menschenbild in der Demokratie

Das unseren Gesetzen zugrunde liegende Menschenbild ist entscheidend dafür, welche Regeln notwendig sind und wie diese Regeln ausgestaltet sind, damit sie auch durchgesetzt werden. Aber nicht nur das, das Menschenbild ist auch entscheidend für die Ausgestaltung der staatlichen Institutionen und damit der Staatsform. Die Annahmen über die menschliche Natur, die einem Verfassungstext zugrunde liegen tragen wesentlich dazu bei, welche Institutionen notwendig erscheinen, um ein friedliches Zusammenleben zu garantieren, welche individuellen Freiheiten gewährt werden, und wo die Grenzen gezogen werden in der Staatsgewalt.²⁶²

Es ist nicht vermeidbar, dass Rechtsordnungen das Menschenbild bis zu einem gewissen Grad simplifizieren, um allgemein gültige Rechtsnormen zu schaffen. Damit einher geht die Konsequenz, dass Rechtsnormen nicht für alle Personen in allen Situationen jederzeit gleich gerecht und adäquat erscheinen. Wenn allerdings das den Gesetzen und der Staatsform zugrundeliegende Menschenbild allzu stark vereinfacht, läuft das Rechtssystem Gefahr, ineffizient, ungerecht und letztlich instabil zu werden. Für die Rechtswissenschaft ist es daher „unabdingbar, sich über das vorausgesetzte Menschenbild einer Rechtsordnung Klarheit zu verschaffen und sich der Wandelbarkeit und Abhängigkeit der Rechtsordnung von den Prämissen des jeweiligen Menschenbildes bewusst zu sein“²⁶³.

Wir können heute in jedem einzelnen Rechtsbereich verschiedene und unterschiedliche Facetten im zugrundeliegenden Menschenbild erkennen. Dieses Menschenbild ist potenziell auch mit jeder Gesetzesrevision und durch die Auslegung der Gerichte einem Wandel unterworfen. Es reagiert auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse, auf neue gesellschaftliche Herausforderungen, auf kulturelle Veränderungen und auf tatsächliche Veränderungen der faktischen Ausgangslage.²⁶⁴

Die multiethnische Gesellschaft wie sie heute in der Schweiz (und ganz allgemein in weiten Teilen Europas) Realität ist, ist eine neuere Erscheinung. Entsprechend sind die Besonderheiten, welche sich aus einer multiethnischen Gesellschaft für die Demokratie ergeben, noch nicht vollumfänglich institutionell

²⁶¹ Vgl. zur Bedeutung von gesellschaftlichen Menschenbildern für die Rechtsetzung und Rechtssicherheit, sowie für die Staatsform: *Zichy*, Die Macht der Menschenbilder, 2021; *Zichy*, in: *Zichy* (Hrsg.), Handbuch Menschenbilder, 2022, 1.

²⁶² Recht ist damit im Wesentlichen ein von Menschen geschaffenes Gedankenkonstrukt und wird auch als Kulturerscheinung oder kulturelle Praxis bezeichnet, siehe *Marschelke*, in: *Hilgendorf/Joerden* (Hrsg.), Handbuch Rechtsphilosophie, 2017, 447 (449).

²⁶³ *Auer*, ARSP 2007, 493 (493).

²⁶⁴ Siehe z.B. *Schmid*, Zeitschrift für öffentliches Recht 2019, 427 (438f.).

berücksichtigt. Die damit verbundenen Herausforderungen für das gesellschaftliche Menschenbild lassen sich leicht illustrieren an der Diskussion über die Universalität der Menschenrechte: Strittig ist beispielsweise, inwiefern die Tatsache, dass Menschenrechte einem bestimmten sozio-kulturellen Kontext entstammen, diese für einen anderen sozio-kulturellen Kontext unpassend macht. Oder ob es zulässig ist, dass je nach sozio-kulturellem Kontext die abstrakten und wertbezogenen Leitbegriffe „Menschenwürde“ oder „Individuum“ unterschiedlich interpretiert werden. Oder ob eher den politisch-bürgerlichen oder den wirtschaftlich-sozialen Menschenrechten der Vorzug gegeben werden sollte – oder ob gar vielmehr die kollektiven Menschenrechte viel stärker akzentuiert werden müssten.²⁶⁵

Diese Herausforderung wiegt in Europa besonders schwer, weil sich Europa auf den bedingungslosen Schutz der Grund- und Menschenrechte als Grundbedingung sowohl für den Staat als auch für die Gesellschaft geeinigt hat. Hingegen sind nicht alle multiethnischen gruppenspezifischen und individuellen Identitäten mit diesem bedingungslosen Schutz vereinbar, was am Fundament der europäischen Gesellschaft rüttelt: Gleichzeitig verlangt ja der bedingungslose Grund- und Menschenrechtsschutz auch, dass der individuelle, freie Entscheid, z.B. die eigene Freiheit einzuschränken, respektiert werden muss.²⁶⁶ Dabei ist gerade der bedingungslose Menschenrechtsschutz Grundvoraussetzung der demokratischen Staatsform.

Die Menschenwürde und die damit verbundenen angeborenen Rechte des Menschen entsprechen einerseits einem christlich-abendländisch geprägten Konzept allgemein religiösen Ursprungs.²⁶⁷ Andererseits widerspricht die Menschenwürde gleichzeitig auch bis zu einem gewissen Grad dem ursprünglichen christlich-abendländischen Menschenbild: Die Anerkennung der Menschenwürde als dem Mensch angeboren stellt einen Paradigmenwechsel dar vom theozentrischen Weltbild des Mittelalters zum anthropozentrischen Weltbild der Neuzeit. Pufendorf postulierte die Würde des Menschen schon aufgrund seines Menschseins.²⁶⁸ Kant fügte dem hinzu, dass der Mensch bereits seiner Natur nach Person ist und von absolutem Wert und darin die Menschenwürde liege.²⁶⁹ Sie bestehe aus angeborenen, zur Menschheit notwendigen, unveräußerlichen Rechten.²⁷⁰

²⁶⁵ Marschelke, in: Hilgendorf/Joerden (Hrsg.), Handbuch Rechtsphilosophie, 2017, 447 (451).

²⁶⁶ Vgl. auch Seiterle, in: Hilgendorf/Joerden (Hrsg.), Handbuch Rechtsphilosophie, 2017, 476 (477).

²⁶⁷ Auer, ARSP 2007, 493 (514f.).

²⁶⁸ Pufendorf, De iure naturae et gentium, 1672, Kap. 2, § 1.

²⁶⁹ Kant, Grundlegung, 1977, 60.

²⁷⁰ Kant, Metaphysik der Sitten, 1977, 347.

Den Ursprung haben die mit dem Menschsein verbundenen Rechte allerdings bei Hobbes und dessen Naturzustand: darin sind Menschen frei und gleich.²⁷¹ Pufendorf übernahm den Naturzustand von Hobbes, vertrat allerdings ein friedlicheres Menschenbild als Letzterer.²⁷²

„Der Mensch ist von höchster Würde, weil er eine Seele hat, die ausgezeichnet ist durch das Licht des Verstandes, durch die Fähigkeit, die Dinge zu beurteilen und sich frei zu entscheiden, und die sich in vielen Künsten auskennt.“

Darauf aufbauend ging Locke von einem Naturrecht auf Leben, Freiheit und auf Eigentum aus, das der Staat zu schützen habe. Diese vorstaatlichen Rechte würden folglich mit dem Menschsein einhergehen und könnten nicht im Unterwerfungsvertrag an den Staat, wie ihn Hobbes vorschlägt, abgetreten werden.²⁷³

„Das hiesse die Menschen für so dumm zu halten, dass sie zwar zu verhüten suchen, was ihnen Marder oder Füchse antun könnten, aber glücklich sind, ja es für Sicherheit halten, von Löwen verschlungen zu werden.“

Damit wandelte sich die Auseinandersetzung mit den mit dem Menschsein einhergehenden Rechte von dem Verhältnis von Mensch zu Mensch, zum Verhältnis zwischen Mensch und Staat und markierte damit die Herkunft der Menschenrechte.²⁷⁴ So berief sich Mason in der *Virginia Bill of Rights* von 1776 auf Locke und schrieb:²⁷⁵

„Alle Menschen sind von Natur aus frei und unabhängig und besitzen gewisse angeborene Rechte, derer sie, wenn sie den Status einer Gesellschaft annehmen, durch keine Abmachung ihre Nachkommenschaft berauben oder mindern können, und zwar den Genuss des Lebens und der Freiheit und dazu die Möglichkeit, Eigentum zu erwerben und zu besitzen und Glück und Sicherheit zu erstreben und zu erlangen.“

Das Streben nach Glück entsprang nicht den Schriften von Locke, sondern der Nikomachischen Ethik von Aristoteles, welche darin das eigentliche Ziel der Tätigkeit des antiken Staates ersah. Weniger als einen Monat nach der *Virginia Bill of Rights* schrieb Jefferson die Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten und übernahm die Worte von Mason wie folgt:²⁷⁶

„We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness.“

²⁷¹ Hobbes, *Leviathan*, 1991(1651).

²⁷² Pufendorf, *De iure naturae et gentium*, 1672, 2. Buch, Kap. 1, § 5.

²⁷³ Locke, *The Second Treatise of Government*, Kap. 7, § 93; deutsche Übersetzung in: Wesel, in: Artinger (Hrsg.), *Die Grundrechte im Spiegel des Plakats: 1919–1999*, 2000, 9 (9).

²⁷⁴ Wesel, in: Artinger (Hrsg.), *Die Grundrechte im Spiegel des Plakats: 1919–1999*, 2000, 9 10.

²⁷⁵ Mason, *Virginia Bill of Rights*; deutsche Übersetzung in: Wesel, in: Artinger (Hrsg.), *Die Grundrechte im Spiegel des Plakats: 1919–1999*, 2000, 9 (10).

²⁷⁶ Jefferson, *Declaration of Independence*, 4. Juli 1776: <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

Demnach leitete sich aus dem Bild eines vernunftbegabten, mit Würde ausgestatteten Menschen das Recht auf Leben, das Recht auf Freiheit, das Recht auf Eigentum und das Recht auf Glücksstreben ab. Wenige Jahre später folgte in Europa in leicht abgeänderter Weise die Erklärung der Menschenrechte von Lafayette.²⁷⁷

„Die Menschen werden frei und gleich an Rechten geboren und bleiben es. Unterschiede dürfen nur im Gemeinwohl begründet sein. Der Endzweck aller politischen Vereinigungen ist die Erhaltung der natürlichen und unveräußerlichen Menschenrechte. Diese Rechte sind die Freiheit, das Eigentum, die Sicherheit und der Widerstand gegen Unterdrückung.“

In einem früheren Entwurf war das Glücksstreben (*la recherche du bien être*) noch enthalten,²⁷⁸ fehlt dann allerdings in der finalen Erklärung. Wesel mutmasst, dass „Glücksstreben“ in den absolutistischen Staaten Europas zu sehr in den Verruf gekommen sei durch das Gebaren derjenigen, die damals die Macht hatten.²⁷⁹

Die aus schweizerischer Perspektive wohl überzeugendste Begründung der demokratischen Staatsform in Verbindung mit dem Menschsein liefert allerdings bereits Spinoza: der Zweck des Staats ist es, Sicherheit und Frieden des Lebens zu gewährleisten. Weil die Rechtsgesetze des Staats die Grenze zwischen Frieden und Krieg definieren, sind sie einzuhalten.²⁸⁰ Recht beruht nach Spinoza auf Macht, wobei Gewalt und Unterdrückung keine nachhaltige Form der Macht darstellen. Vielmehr braucht es eine Macht, die Menschen auf natürliche Weise intellektuell und psychisch berührt und anzieht. Denn jene Macht, die Menschen vereint und anzieht, so dass sie wie vom Geiste geleitet werden, ist stärker und grösser als physische Gewalt und Unterdrückung.²⁸¹

„Sie ist eine Mächtigkeit, die Seele und Geist erfasst; darauf müssen die Rechtsgesetze eines Staates beruhen. Denn Staatswesen und Rechtsgesetze bleiben nur intakt, wenn sie ihre Stütze gleichermaßen in der Vernunft und Affektivität der Menschen haben.“

Spinoza stimmt dabei überein mit den jüngeren Anschauungen der Aufklärungsphilosophie und der französischen Revolution, wie beispielsweise vertreten durch Rousseau oder auch Kant. Basierend auf einem Menschenbild, wel-

²⁷⁷ Lafayette, Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 26. August 1789; deutsche Übersetzung in: Wesel, in: Artinger (Hrsg.), Die Grundrechte im Spiegel des Plakats: 1919–1999, 2000, 9 (10).

²⁷⁸ Lafayette, Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, Entwurf vom Juni 1789: <https://founders.archives.gov/documents/Jefferson/01-15-02-0223> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

²⁷⁹ Wesel, in: Artinger (Hrsg.), Die Grundrechte im Spiegel des Plakats: 1919–1999, 2000, 9 (10).

²⁸⁰ de Spinoza, Politisches Traktat, 2010(1677), TP III.

²⁸¹ Senn, in: Senn (Hrsg.), Rechtsphilosophisches und rechtshistorisches Selbstverständnis im Wandel, 2016, 217 (218).

ches davon ausgeht, dass alle Menschen im Kern frei und gleich sind und damit gleichberechtigt, kommt Spinoza gemäss Senn zu folgendem Schluss:²⁸²

„[...] dass die demokratische Regierung die natürlichste ist und der Freiheit, welche die Natur jedem einzelnen gewährt, am nächsten kommt. Denn bei ihr überträgt niemand sein Recht derart auf einen anderen, dass er selbst fortan nicht mehr zu Rate gezogen wird; vielmehr überträgt er es auf die Mehrheit der gesamten Gesellschaft, von der er selbst ein Teil ist. Auf diese Weise bleiben alle gleich, wie sie es vorher im Naturzustand waren.“

Über die periodische Wahl der Volksvertreterinnen und -vertreter (indirekte demokratische Mitsprache) kann das Volk Einfluss nehmen auf die staatliche Politik. Nach Rousseau entspricht dies jedoch nicht dem Ideal der Demokratie:²⁸³

„Jedes Gesetz, das das Volk nicht persönlich bestätigt hat, ist null und nichtig: es ist kein Gesetz. Das englische Volk wähnt frei zu sein; es täuscht sich ausserordentlich; nur während der Wahlen der Parlamentsmitglieder ist es frei; haben diese stattgefunden, dann lebt es wieder in Knechtschaft, ist es nichts“

Der Gedanke Rousseau's konnte sich vor allem in der Schweiz und in einigen Gliedstaaten der USA und Deutschlands durchsetzen.²⁸⁴

Gewissermassen die Brücke zwischen den ursprünglichen Konzeptionen der demokratischen Staatsform und des Menschseins und den Realitäten einer multiethnischen Gesellschaft in einer globalisierten und digitalisierten Welt findet sich in Habermas' Auffassung, dass der fortwährende Diskurs von Bürgerinnen und Bürgern die Grundlage der staatlichen Legitimität bildet, und nicht der Gesellschaftsvertrag.²⁸⁵ Der öffentliche Diskurs tritt somit an die Stelle des Staates, denn allein über den permanenten Diskurs entstehen gemeinsame Werte, die zur Grundlage der Herrschaft des Gesetzes führen.²⁸⁶

Folglich muss in einer Demokratie die politische Mitsprache nicht nur allen betroffenen Menschen diskriminierungsfrei offenstehen, sondern sie muss auch unter Bedingungen stattfinden, die einen deliberativen politischen Diskurs ermöglichen. Dazu zählen der Zugang zu und der gesellschaftliche Konsens über relevante Fakten, allgemein anerkannte Regeln der politischen Deliberation und die Befähigung der Teilnehmenden zur politischen Deliberation. Die Beschrän-

²⁸² Senn, in: Senn (Hrsg.), Rechtsphilosophisches und rechtshistorisches Selbstverständnis im Wandel, 2016, 217 (225).

²⁸³ Rousseau, Der Gesellschaftsvertrag, 2012(1762), 78.

²⁸⁴ Vgl. auch Hangartner et al., Die demokratischen Rechte, 2. Aufl., 2023, 8.

²⁸⁵ Statt vieler Habermas, Faktizität und Geltung, 1992; Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, mit einem Vorwort zur Neuauflage, 1990. Kritisch Ottmann, Synthesis Philosophica 2006, 315.

²⁸⁶ Siehe auch Meyer, in: Nennen (Hrsg.), Diskurs, 2000, 77; Fleiner/Basta Fleiner, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 2004, 163f. Zur Kritik an und den Grenzen der deliberativen Demokratie, siehe Habermas, Die Einbeziehung des Anderen, 1996, 49; Habermas, Kritische Justiz 2005, 222; Habermas, Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit, 2022.

kung des Wahl- und Stimmrechts auf Staatsbürgerinnen und -bürger widerspricht somit im Grundsatz der Idee der demokratischen Staatsform, der konzeptuellen Rechtfertigung der direktdemokratischen Mitsprache und der Gewährleistung der Freiheit und Gleichheit der Menschen.²⁸⁷

b) Menschenbild in der schweizerischen Demokratie

Während die politischen Rechte allgemein allen Personen in der Schweiz gleichermassen zustehen, ist das Wahl- und Stimmrecht auf Bundesebene nach Art. 136 BV den schweizerischen Staatsangehörigen vorenthalten. Die Verknüpfung zwischen Staatsangehörigkeit und Wahl- und Stimmrecht ist einerseits historisch bedingt (alle Demokratien verknüpfen die Staatsangehörigkeit mit dem Wahl- und Stimmrecht) und steht aber andererseits wie eben aufgeführt seit jeher in Konflikt mit der Idee der demokratischen Staatsform. Hinzu kommt, dass die Lebensrealitäten in einer multiethnischen, globalisierten und digitalisierten Gesellschaft wie derjenigen der Schweiz nicht vergleichbar sind mit den Lebensrealitäten in der Schweiz Anfang 1990er Jahre, als mit dem Stimmrechtsalter 18 zuletzt eine Anpassung vorgenommen am Wahl- und Stimmrecht auf Bundesebene. Folglich wird das Menschenbild in der schweizerischen Demokratie vermehrt kritisch hinterfragt.

Ein möglicher Ansatzpunkt für die Verknüpfung zwischen Staatsangehörigkeit und Wahl- und Stimmrecht liegt in der mit der Wahrnehmung der politischen Rechte verbundenen Verantwortung, welche ein gewisses Mass an staats-spezifischer politischer Bildung erfordert. Ein anderer Ansatzpunkt liegt selbstverständlich in der persönlichen Betroffenheit, welche insbesondere dann als gegeben erscheint, wenn sich eine Person grundsätzlich zum Verbleib in einer bestimmten Rechtsordnung bekennt. Tschannen stellt zudem einen Bezug zwischen den politischen Rechten und dem Bürgerrecht her über die (überholte) Überzeugung, allein Staatsbürger stünden in der Pflicht, dem Land in guten wie in schlechten Zeiten beizustehen. Ausländische Staatsangehörige hingegen würden ohne Weiteres das Land verlassen können, wenn es dem Land nicht gut ginge.²⁸⁸ Hangartner et al. verweisen zudem auf die Organstellung der Stimmbevölkerung im Rahmen des Gemeinwesens, welche eine Einschränkung auf Staatsangehörige rechtfertige.²⁸⁹

Die Verknüpfung des Bürgerrechts mit dem Wahl- und Stimmrecht schliesst die ausländische Wohnbevölkerung von der politischen Mitsprache auf Bundesebene aus. Während der Anteil an Ausländerinnen und Ausländer in der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz seit den 1980er Jahren stetig zunimmt,

²⁸⁷ Siehe auch Hangartner et al., Die demokratischen Rechte, 2. Aufl., 2023, 31 ff.

²⁸⁸ Tschannen, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2020, 511 (516).

²⁸⁹ Hangartner et al., Die demokratischen Rechte, 2. Aufl., 2023, § 1, Rz. 8.

übersteigt dieser seit 2024 gar die 27 Prozent Marke.²⁹⁰ Somit ist mehr als ein Viertel der sich auf dem schweizerischen Staatsgebiet für mind. 12 Monate aufhaltenden – und damit der schweizerischen Rechtsordnung unterstellten – Menschen vom Wahl- und Stimmrecht auf Bundesebene ausgeschlossen.

Nebst der veränderten Ausgangslage in der Zusammensetzung der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz, bestehen aber auch grundsätzliche Zweifel an der Rechtmässigkeit des Ausschlusses von Ausländerinnen und Ausländer vom Wahl- und Stimmrecht in der Schweiz. Rügger stellt beispielsweise fest, dass der Ausschluss der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz vom Wahl- und Stimmrecht dem im Demokratieprinzip enthaltenen Identitätsgebot widerspricht. Sie betont, dass die normative Auswirkung des Identitätsgebots insbesondere ist, dass die politische Partizipation nicht primär an die Staatsangehörigkeit geknüpft werden soll, sondern an die Auswirkungen des zu fällenden politischen Entscheides.²⁹¹

Art. 34 BV schützt die politischen Rechte aller natürlichen Personen, welchen politische Rechte auf Verfassungs- oder Kantonsebene zustehen, oder richtigerweise zustehen sollten.²⁹² Art. 136 Abs. 1 Satz 1 BV dann beschränkt die politischen Rechte in Bundessachen auf Personen mit Schweizer Bürgerrecht, „die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und die nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind“.²⁹³ Die Zusammensetzung der Stimmberechtigten in der Schweiz ist allerdings keineswegs in Stein gemeisselt. So wurden die politischen Rechte in Bundessachen 1966 vom allgemeinen Männerstimm- und -wahlrecht (ab dem Stimmrechtsalter 20) auf Auslandschweizer ausgedehnt. 1971 wurde das Stimm- und Wahlrecht auf Frauen ausgedehnt und 1991 wurde das Stimmrechtsalter 18 eingeführt.²⁹⁴

Während somit Ausländerinnen und Ausländer, welche mehr als 12 Monate in der Schweiz wohnhaft sind und damit direktbetroffen von der schweizerischen Rechtsordnung über keine politischen Mitspracherechte verfügen auf Bundesebene, sind Auslandschweizerinnen und -schweizer hingegen zeitlich unbefristet wahl- und stimmberechtigt.²⁹⁵ Dies gilt selbst dann, wenn sie die Schweiz noch gar nie betreten haben und entsprechend auch nicht oder kaum von politischen Beschlüssen in der Schweiz betroffen sind. Diese inhärente Widersprüchlichkeit in der Gewährung des schweizerischen Wahl- und Stimm-

²⁹⁰ Bundesamt für Statistik, Anteil der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/auslaendische-bevoelkerung.assetdetail.36073976.html> (zuletzt besucht am 29. August 2025).

²⁹¹ Rügger, in: A Glaser (Hrsg.), Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer?, 2017, 75 (85 ff.).

²⁹² Betreffend Frauen im Kanton Appenzell Innerrhoden, siehe BGE 116 Ia 359, 364.

²⁹³ Siehe auch Art. 143 BV.

²⁹⁴ OFK BV-Biaggini, Art. 136, Rz. 2.

²⁹⁵ Siehe auch Art. 40 BV; Bundesgesetz über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (ASG), 26. September 2014, SR 195.1.

rechts stösst sich offensichtlich am demokratischen Strukturprinzip der schweizerischen Bundesverfassung und betrifft somit auch die Konkordanz.²⁹⁶

c) Rechtsprechung

Gemäss ständiger Rechtsprechung entspricht das höchstrichterliche Bild vom Menschen als Stimmbürgerin oder -bürger einem verständigen, wohlinformierten (bzw. sich informierenden), aufgeklärten Menschen, der in der Lage ist, vernunftgemäss zu entscheiden, der sich durch öffentlich ausgetragene Kontroversen nicht beirren lässt und dem zugetraut werden darf, zwischen verschiedenen bekundeten Meinungen zu unterscheiden, offensichtliche Übertreibungen als solche zu erkennen und sich aufgrund seiner eigenen Überzeugung zu entscheiden.²⁹⁷ Keine dieser Aspekte des höchstrichterlichen Menschenbilds des Stimmbürgers oder der Stimmbürgerin steht in einem konkreten Zusammenhang mit der Staatsbürgerschaft. Im Zeitalter von *Deepl* und *google.translate* lassen sich auch mangelhafte Sprachkenntnisse nicht länger ernsthaft als Hindernis zur Wahrnehmung der politischen Rechte anführen.

Aus Art. 34 Abs. 2 BV und dem darin enthaltenen Begriff der „freien Willensbildung“ lässt sich ableiten, dass die heutige halbdirekte Demokratie in der Schweiz auf der unausgesprochenen Annahme einer Entscheidungs- und Willensfreiheit der Stimmberechtigten basiert. Hangartner et al. führen in diesem Zusammenhang aus, dass „das Bild vom Citoyen als aufgeklärtes, gebildetes und rational entscheidendes Wesen [...] gewissermassen eine staatsnotwendige Fiktion“ sei.²⁹⁸ Das Bundesgericht baut entsprechend in seiner Rechtsprechung auf diese „staatsnotwendige Fiktion“ auf.

Anerkannt bleibt dennoch, dass die Willensfreiheit Stimmberechtigter durchaus relativ ist, in dem Sinne, dass sie in zahlreiche persönliche, soziale, wirtschaftliche oder herkunftsmässige Abhängigkeiten und Neigungen eingebettet ist. Eine Beeinflussung der Stimmberechtigten ist somit anerkannt, solange sich diese in einem sozialadäquaten Rahmen bewegt.²⁹⁹ Dass also beispielsweise die in der Schweiz ständig niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländer von ihrer ursprünglichen kulturellen Herkunft geprägt sind, kann somit kein Ausschlussgrund darstellen von der Eignung, politische Rechte in der Schweiz wahrzunehmen.

Rhinow et al. sehen das Vorhandensein staatsbürgerlicher Tugenden und ein minimaler Gemeinsinn, was insbesondere die Bereitschaft zur Teilnahme am politischen Leben einschliesse, als weitere Voraussetzung für die persönliche

²⁹⁶ Siehe auch OFK BV-Biaggini, Art. 40, Rz. 6f.

²⁹⁷ OFK BV-Biaggini, Art. 34, Rz. 27. BGE 89 Ia 73, 80; BGE 130 I 290, 305; BGE 119 Ia 271, 274; BGE 117 Ia 41, 47f.

²⁹⁸ Hangartner et al., Die demokratischen Rechte, 2. Aufl., 2023, § 40, Rz. 2332.

²⁹⁹ Hangartner et al., Die demokratischen Rechte, 2. Aufl., 2023, § 40, Rz. 2332.

Eignung für politische Rechte auf Bundesebene.³⁰⁰ Dies eröffnet ein weiteres Spannungsfeld, welches allerdings nicht regulatorischer Natur ist: Die notorisch tiefe Stimm- und Wahlbeteiligung der Schweizer Stimmberechtigten mag durchaus in Frage stellen, ob Schweizer Stimmberechtigte grundsätzlich selber über die notwendige Eignung für politische Rechte verfügen. Die Bereitschaft am politischen Leben teilzunehmen kann sich zudem auch erst richtig entwickeln, wenn überhaupt die Möglichkeit zur Teilnahme besteht. Sie eignet sich entsprechend nicht als Ausschlusskriterium zur Gewährung des Wahl- und Stimmrechts.

d) „Staatsvolk“ in der Schweiz

Die Schweiz wird typischerweise als „Verfassungsnation“ oder auch als „Willensnation“ umschrieben: Die Schweizerische Eidgenossenschaft ist keine Nation im hergebrachten Sinn, denn ein eigentliches Staatsvolk im herkömmlichen ethno-linguistisch-kulturellen Sinn existiert nicht.³⁰¹ Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang, dass das Fehlen eines relativ homogenen Volkes kein Hinderungsgrund darstellte für die Demokratisierung der schweizerischen Rechtsordnung. Damit zeigt die Geschichte der Schweiz, dass Faktoren wie eine gemeinsame Sprache, eine gemeinsame Identität oder eine mehr oder weniger homogene Kultur die Herausbildung einer gut funktionierenden Demokratie erleichtern mögen – sie dürfen allerdings keineswegs als Vorbedingung aufgefasst werden.³⁰²

Das Staatsvolk lässt sich folglich insbesondere in der Schweiz historisch bedingt nicht allein auf die Souveränität und die territoriale Begrenzung reduzieren. Vielmehr erscheint treffend, dass insbesondere ein gemeinsames Identitätsbewusstsein und eine Solidaritätsbereitschaft, sowie der Wille, eine politische Einheit zu bilden entscheidend sind.³⁰³ Auch dies spricht nicht gegen die Ausdehnung des Wahl- und Stimmrechts auf Bundesebene auf in der Schweiz ansässige Ausländerinnen und Ausländer.

Hinzu kommt, dass wenn auf die Staatsgewalt abgestellt wird – worum es in einer Demokratie geht – auch die in einem Land ansässigen ausländischen Personen zum Staatsvolk zählen, da sie gleichermassen von der Staatsgewalt betroffen sind, wie Personen mit dem Bürgerrecht.³⁰⁴ Das in der Präambel der Bundesverfassung erwähnte „Schweizervolk“ wird entsprechend teilweise auch als schweizerische Wohnbevölkerung verstanden.³⁰⁵

³⁰⁰ Rhinow/Schefer/Uebersax, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., 2016, 385.

³⁰¹ OFK BV-Biaggini, Art. 1, Rz. 11.

³⁰² OFK BV-Biaggini, Art. 1, Rz. 13.

³⁰³ Fleiner/Basta Fleiner, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 2004, 301.

³⁰⁴ Rhinow/Schefer/Uebersax, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., 2016, 42.

³⁰⁵ Rhinow/Schefer/Uebersax, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., 2016, 44 f.

Das in der Bundesverfassung erwähnte „Volk“ ist ebenfalls begrifflich mehrdeutig. Während der Begriff in der Präambel und in Art. 2 Abs. 1 BV alle Menschen einschliesst, für welche die Schweiz Verantwortung zu übernehmen hat, ist derselbe Begriff im Zusammenhang mit den politischen Rechten³⁰⁶ bisher klarerweise auf die in der Schweiz stimmberechtigten Personen beschränkt.³⁰⁷

Kompliziert wird es bei der Auslegung des Begriffs „Volk“ in Art. 148 und 149 BV. Gemäss Art. 149 Abs. 1 BV besteht der Nationalrat aus 200 Abgeordneten des Volkes. Es gilt im Grundsatz, dass der Nationalrat die Gesamtbevölkerung und nicht das Kantonsvolk repräsentiert. Deshalb werden nach Art. 149 Abs. 4 BV die Sitze im Nationalrat nach der Bevölkerungszahl in den Kantonen verteilt. Die Bevölkerungszahl in den Kantonen erschliesst sich gem. Art. 16 BPR aus dem Ergebnis der Zählung der Wohnbevölkerung, zu welcher auch ausländische Staatsangehörige zählen, welche sich mind. 12 Monate in der Schweiz aufhalten.³⁰⁸ Somit scheint der Begriff „Volk“ in Bezug auf den Nationalrat die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz zu meinen, während Auslandschweizerinnen und -schweizer streng genommen nicht zum vom Nationalrat repräsentierten Volk zählen, da diese nicht miteingerechnet werden.

Die Verknüpfung zwischen der Angehörigkeit zum Schweizer Volk und dem Wahl- und Stimmrecht in der schweizerischen Bundesverfassung ist somit nicht eindeutig: die politischen Rechte sind nicht eindeutig nur auf Menschen mit dem schweizerischen Bürgerrecht beschränkt. Die Widersprüchlichkeit in der Repräsentation des „Volkes“ in der schweizerischen halbdirekten Demokratie ist auch deshalb störend, weil dieses „Volk“ in der Schweiz der „Souverän“ ist. Unschärfen in der verfassungsrechtlichen Definition der Zusammensetzung des Souveräns erstaunen.

3. Direktdemokratische Legitimation in der Konkordanz

Es zeigt sich folglich, dass keine handfesten Rechtsgründe vorliegen, die die persönliche Eignung der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung der Schweiz zur Wahrnehmung des Wahl- und Stimmrechts auf Bundesebene in Frage stellten. Hingegen stellt der Ausschluss von mehr als einem Viertel der von der schweizerischen Rechtsordnung erfassten Menschen vom politischen Entscheidungsprozess eine Herausforderung für den demokratischen Legitimitätsanspruch der schweizerischen Rechtsordnung dar und schwächt die Rolle der Stimmbevölkerung in der Konkordanz.

Die regulatorische Widersprüchlichkeit auf Verfassungsebene zeigt sich insbesondere in der Auslegung der für die politischen Rechte einschlägigen Defi-

³⁰⁶ 4. Titel der Bundesverfassung „Volk und Stände; Art. 53 Abs. 2 BV; Art. 136 Abs. 2 BV; Art. 138–142 BV, Art. 165 BV sowie Art. 193–195 BV).

³⁰⁷ Rhinow/Schefer/Uebersax, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., 2016, 45.

³⁰⁸ Rhinow/Schefer/Uebersax, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., 2016, 46.

nition des „Volkes“. Über eine entsprechende Modernisierung des Begriffs des „Staatsvolks“ würden sich regulatorische Widersprüche im Zugang zu den Wahl- und Stimmrechten in der Schweiz wenigstens teilweise entschärfen lassen. Dies kann beispielsweise über eine Loslösung des Begriffs des „Staatsvolks“ von der Staatsangehörigkeit geschehen oder über eine Ausdehnung der Wahl- und Stimmrechte auf Personengruppen ohne schweizerische Staatsangehörigkeit.

Direkte Demokratie muss typischerweise von den Rechtlosen errungen werden. Wie lange und mühselig dieser Prozess sein kann, zeigt sich nicht zuletzt in der Geschichte des Frauenstimmrechts in der Schweiz.³⁰⁹ Dass Auslandschweizer noch vor den in der Schweiz ansässigen Schweizerinnen das Wahl- und Stimmrecht erhalten haben, illustriert zudem, wie schwierig es scheinbar ist, das politische Mitspracherecht auf weitere Personengruppen auszudehnen.³¹⁰

Rüegger hält daher auch fest, dass die Bemühungen um verfassungs- und gesetzgeberische Reformen für das Ausländerstimmrecht auf Bundes- und Kantonebene bisher weitgehend erfolglos geblieben sind. Sie fragt sich deshalb, ob mittels richterlicher Auslegung eine Ausweitung der politischen Partizipationsrechte herbeigeführt werden könnte.³¹¹ Die Frage nach der politischen Einbindung der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung auf Bundesebene stellt sich angesichts der ansonsten Fortschreitenden Internationalisierung der schweizerischen Rechtsordnung denn auch zunehmend dringlich. Ein interessantes Argument führen Fleiner & Basta Fleiner in diesem Zusammenhang auf: In einer globalisierten Welt, in welcher Güter und Dienstleistungen weltweit vor Diskriminierung geschützt sind, gebietet es die Menschenwürde, dass Menschen gegenüber Dienstleistungen besser behandelt werden. Deshalb sei die strikte Trennung zwischen Staatsangehörigen und Ausländerinnen und Ausländern als überholt zu anzusehen.³¹²

a) Inklusion von Minderheiten

Staaten müssen die Voraussetzungen schaffen für die Integration von Minderheiten, um ein Auseinanderbrechen der Gesellschaft zu verhindern. Ein Staat, der nur von seiner Mehrheit getragen ist und Minderheiten zu ignorieren, zu unterdrücken oder auch zu assimilieren sucht, wird auf längere Zeit ohne schwere innere Gewaltkonflikte nicht friedlich überleben können. Seine Politik muss deshalb wesentlich darauf ausgerichtet sein, auch bei den Minderheiten die

³⁰⁹ Siehe dazu *Studer/Wyttenbach*, Frauenstimmrecht, 2020.

³¹⁰ Siehe z.B. *Braun Binder/Wili-Luginbühl*, in: Feld et al. (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie*, 2012, 9.

³¹¹ *Rüegger*, in: A. Glaser (Hrsg.), *Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer?*, 2017, 75 (99).

³¹² *Fleiner/Basta Fleiner*, *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl., 2004, 299; *Rhinow/Schefer/Übersax*, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 3. Aufl., 2016, 85.

Legitimität seiner staatlichen Herrschaft zu erwirken. Gegenüber Minderheiten wird sich die demokratische Mehrheit aber nur dann legitimieren können, wenn diese Minderheiten nicht nur im Staate über die Gewährung der Menschenrechte toleriert, sondern als wesentliche politisch mitwirkende Kraft auch in die politische Willensbildung und den staatlichen Entscheidungsprozess integriert werden.³¹³ Aus diesen Gründen spielt die Frage des Ausländerstimmrechts längerfristig ebenfalls eine Rolle für die Gewährleistung des Konkordanzprinzips.

Milanovic weist richtigerweise darauf hin, dass es kein geringes Problem sei, wenn von rechtssetzenden Entscheiden betroffene Menschen nicht die Möglichkeit erhalten, ihren Überzeugungen über die Stimmabgabe Gewicht zu verleihen. Denn die Alternative sei letztendlich ziviler Ungehorsam, Aufruhr oder Revolution. Dass es zum Unabhängigkeitskrieg in den USA oder zur russischen Revolution gekommen sei, liege daran, dass denjenigen, welchen die Fragen wirklich wichtig waren keine Alternative blieb zum Rückgriff auf Gewalt.³¹⁴

b) Menschenwürde

Auch aus grundrechtlicher Perspektive qualifiziert die politische Selbstbestimmung – und damit auch das Wahl- und Stimmrecht – als elementarer Bestandteil des Rechtsstaats und als Ausdruck der Menschenwürde. Es ist daher verfassungsrechtlich widersprüchlich, den dauerhaft an einem Ort lebenden Menschen die politische Mitsprache vorzuenthalten, denn damit wird die umfassende Tragweite der Menschenwürde verkannt. Rüeegger schliesst aus der Dogmatik zur Menschenwürde, dass der Ausschluss vom Wahl- und Stimmrecht nicht kategorisch auf Grund der Staatsbürgerschaft erfolgen darf. Er bedinge vielmehr „eine dem Kerngehalt der politischen Rechte angemessene Auseinandersetzung mit dem einer Person zugestandenem Grad an politischer Autonomie“.³¹⁵

Ein weiterer Verstoß gegen den Grundrechtsschutz im Ausschluss vom Wahl- und Stimmrecht der ausländischen ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz wird in der Literatur im Gleichheitsgebot erkannt.³¹⁶ Somit tangiert die gegenwärtige Rechtsgrundlage des Wahl- und Stimmrechts gar den Grundrechtsschutz auf dem Staatsgebiet der Schweiz.

Sachlich begründen lässt sich mit der Funktionsfähigkeit des Staates hingegen das Erfordernis einer dauerhaften Verbindung mit dem Gemeinwesen. Zu den Anforderungen, die an die Verbundenheit mit einem Gemeinwesen für die politische Teilhabe gestellt werden können, hat sich das Bundesgericht bereits

³¹³ Fleiner/Basta Fleiner, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 2004, 300 f.

³¹⁴ Milanovic, in: IPG, 5. August 2019.

³¹⁵ Rüeegger, in: A Glaser (Hrsg.), Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer?, 2017, 75 (89).

³¹⁶ Caroni, ZSR 2013, 5 (50 f.); Göksu/Scyboz, FZR 2002, 19 (29).

1923 geäussert. Damals liessen sich auswärtige Personen im Stimmregister einer Gemeinde eintragen, ohne dort einen dauerhaften Wohnsitz zu nehmen, nur um in einer bestimmten Wahl mitzubestimmen. Das Bundesgericht führte aus, dass die Ausübung der politischen Rechte die Zugehörigkeit zum Gemeinwesen voraussetzt. Zugehörig ist demnach „wer den Wohnsitz in eine Gemeinde verlegt und zumindest die Absicht hat, dauerhaft zu bleiben“. Die Zugehörigkeit ist nach dem Bundesgericht explizit nicht abhängig davon, ob eine Person auch das Bürgerrecht innehat: „Von einer Zugehörigkeit zu einem Gemeinwesen kann aber nur da die Rede sein, wo neben äussern Beziehungen zu demselben auch der Wille vorhanden ist, demselben anzugehören, was gewöhnlich dahin umschrieben wird, dass die Absicht dauernden Verbleibens mit dem Aufenthalt an einem bestimmten Orte verbunden sein muss“.³¹⁷ Einer Person, die seit mehreren Jahren rechtmässig ihren Wohnsitz in der Schweiz hat, kann demnach die Verbundenheit mit dem Gemeinwesen nicht abgesprochen werden.

c) Ausländerstimmrecht?

Gegeben, dass die ständige ausländische Wohnbevölkerung für die Zusammensetzung des Nationalrats mitberücksichtigt wird, und dass sich die Zugehörigkeit zu einem Gemeinwesen nicht allein an der Staatsangehörigkeit festmachen lässt, erscheint es zumindest angezeigt, eine Ausdehnung des für die politische Mitsprache qualifizierten „Staatsvolks“ von Personen mit der schweizerischen Staatsangehörigkeit, auf Personen mit ständigem Aufenthalt in der Schweiz zu prüfen. Denkbar wäre eine ähnliche Regelung wie in Bezug auf das Stimmrecht von Auslandschweizerinnen und -schweizer: das Wahl- und Stimmrecht wäre verbunden mit der Pflicht, sich ab einer bestimmten Aufenthaltsdauer in der Schweiz ordentlich in das Stimmregister einzutragen.

V. Handlungsbedarf in Bezug auf direktdemokratische Mitsprache

Auch in Bezug auf die direktdemokratische Mitsprache im Rahmen der Internationalisierung des Rechts besteht Handlungsbedarf. Jedoch bezieht sich der Handlungsbedarf diesbezüglich primär auf die Anpassung der demokratischen Instrumente an die Realität einer globalisierten Schweiz, als auf eigentliche Gesetzeslücken. In der Logik der schweizerischen Staatsordnung stehen insbesondere drei Aspekte im Vordergrund: 1) die „Scherbenhaufen-Problematik“, welche die direktdemokratische Mitgestaltung *de facto* einschränkt, 2) die Funktion der direktdemokratischen Mitspracherechte, welche durch den Ausschluss von mehr als einem Viertel der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz nicht

³¹⁷ Rügger, in: A Glaser (Hrsg.), Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer?, 2017, 75 (96); BGE 49 I 316, E. 3.

mehr im ursprünglichen Sinn gewährleistet ist, und 3) die Rolle der behördlichen Informationstätigkeit im Rahmen internationalisierter Abstimmungsvorlagen.

Weil es sich hiermit nicht um eigentliche Gesetzeslücken handelt, ergibt sich die Begründung des betreffenden Handlungsbedarfs aus Regelungslogik in Bezug auf die Funktion der direktdemokratischen Instrumente und der direktdemokratischen Mitsprache allgemein in der schweizerischen Staatsordnung. Die vorliegenden Ideen zur Überwindung der identifizierten Mängel sind als Diskussionsbeitrag zu verstehen und haben weder Anspruch auf Vollständigkeit noch auf Absolutheit.

1. Überwindung der „Scherbenhaufen-Problematik“

Die „Scherbenhaufen-Problematik“ – wenn auch nicht beschränkt auf eidg. Volksabstimmungen – ist besonders schädlich für die schweizerische Konkordanzdemokratie, wenn sie Referenden und Volksinitiativen erfasst. Dies aus dem einfachen Grund, dass sich die schweizerische Staatsordnung in wesentlichen Fragen institutionell auf das Verdikt der Stimmbevölkerung verlässt. Entsteht der Eindruck, dass der Entscheid der Stimmbevölkerung unter fragwürdigen Umständen zustande gekommen ist, schadet dies der Rechtssicherheit und dem Vertrauen in die schweizerischen Institutionen substanziell. Es mangelt der schweizerischen Staatsordnung in der Folge an der politischen Wegweisung – und dies ausgerechnet und ausschliesslich in wesentlichen Belangen.³¹⁸

Entsprechend ist im Interesse der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Institutionen die „Scherbenhaufen-Problematik“ in eidg. Volksabstimmungen möglichst zu vermeiden. Weil die Kündigung eines Staatsvertrags, die Beendigung einer internationalen Zusammenarbeit (z. B. im Rahmen von *soft law* oder unilateralen Deklarationen), der Verzicht auf den „autonomen Nachvollzug“ oder der Abbruch von Verhandlungen im Rahmen der Internationalisierung des Rechts grundsätzlich immer von der „Scherbenhaufen-Problematik“ erfasst sind, bedingt der Umgang mit der „Scherbenhaufen-Problematik“ in der direktdemokratischen Mitsprache bis zu einem gewissen Grad ein institutionelles Umdenken: es sind vielmehr Massnahmen und Instrumente gefragt, welche grundsätzlich sicherstellen, dass die Internationalisierung des Rechts den Interessen einer Mehrheit der Stimmbevölkerung zumindest nicht widerspricht, als die direktdemokratische Meinungsäusserung zu jedem einzelnen Schritt in der Internationalisierung des Rechts.

³¹⁸ Dies wird zusätzlich noch verstärkt, wenn das Abstimmungsergebnis knapp ausfällt – was insbesondere in internationalisierten eidg. Volksabstimmungen nicht selten eintritt. Vgl. auch vorne unter *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 189 f.

Das bestehende Staatsvertragsreferendum wird dieser Rolle kaum mehr gerecht: die „Scherbenhaufen-Problematik“ ist besonders ausgeprägt in Staatsvertragsreferenden, während gleichzeitig die tatsächlichen Auswirkungen des betreffenden Staatsvertrags zum Zeitpunkt der Abstimmung noch weitgehend unbekannt sind. Mit wenigen Ausnahmen verkommt das Staatsvertragsreferendum somit zu einem Abnicken der Aussenpolitik des Bundesrats. Es erfüllt damit seine ursprüngliche Funktion der Kontrolle über die Ausrichtung der Aussenpolitik auch nur noch beschränkt. Gleichzeitig ist mit dem Staatsvertragsreferendum das Risiko einer aussenpolitischen Handlungsunfähigkeit verbunden,³¹⁹ welche auch nicht im Interesse der schweizerischen Staatsordnung sein kann.

Gleichzeitig verfügt die schweizerische Stimmbevölkerung bestenfalls indirekt über ein Mitspracherecht (Referenden über internationalisierte Bundesgesetze und Volksinitiativen) in der Ausgestaltung der aus einem völkerrechtlichen Vertrag folgenden Internationalisierung des Rechts, der Internationalisierung über *soft law* und unilaterale Deklarationen, sowie der Internationalisierung über den „autonomen Nachvollzug“. Diesbezüglich fällt die herkömmliche Kontrollfunktion der direktdemokratischen Mitsprache in wesentlichen Belangen der schweizerischen Staatsleitung mehr oder minder weg. Aufgrund des Umfangs der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz – im Bereich des öffentlichen Wirtschaftsrechts bis zu 80 % des bestehenden Rechtsbestands³²⁰ – wiegt dieser Wegfall für die schweizerische Staatsordnung schwer.

Abhilfe schaffen würden Massnahmen auf internationaler, wie auch auf nationaler Ebene. Auf nationaler Ebene würde einerseits ein neues Instrument im Sinne einer „staatsvertraglichen Kündigungsinitiative“ die Kontrollfunktion der Stimmbevölkerung in der Internationalisierung des Rechts gegenüber dem heutigen Staatsvertragsreferendum stärken. Andererseits könnte über einen Vorrang der Zielsetzungen in der Bundesverfassung gegenüber widersprechendem Völkerrecht sichergestellt werden, dass der Bundesrat ganz allgemein keine völkerrechtlichen Verpflichtungen eingehen kann, die den direktdemokratisch legitimierten Zielsetzungen der Schweiz zuwiderlaufen.

Auf internationaler Ebene besteht insbesondere in der Ausgestaltung der Flexibilität Handlungsspielraum zur Vermeidung der „Scherbenhaufen-Problematik“. So bestehen bereits heute Vorlagen für den Ausschluss des Anwendungsbereichs eines Staatsvertrags von der Regulierung im öffentlichen Interesse. Dies erweitert den nationalen Regulierungsspielraum wesentlich. Im Bereich des Wirtschaftsvölkerrechts z.B. dürften die meisten internationalisierten Volksinitiativen grundsätzlich für die Regulierung im öffentlichen Inte-

³¹⁹ Vgl. dazu die Folgen der Ablehnung des Beitritts der Schweiz zur UNO 1986 oder zum EWR 1992 für die schweizerische Aussenpolitik.

³²⁰ Vgl. vorne unter *Internationalisierung des Rechts in der Schweiz*, 125 ff.

resse qualifizieren.³²¹ Im Interesse der Rechtssicherheit in den internationalen Beziehungen wäre zudem zu prüfen, ob mit der Flexibilität im Rahmen der Regulierung im öffentlichen Interesse nicht auch eine Pflicht für Nachverhandlungen verbunden werden müsste.

Auch der Verzicht auf die *Guillotine*-Klausel in künftigen bilateralen Abkommen Schweiz–EU dient der Reduktion der „Scherbenhaufen-Problematik“ in der direktdemokratischen Mitsprache: ein allfälliger Verzicht auf die dynamische Rechtsübernahme würde allenfalls Ausgleichsmassnahmen nach sich ziehen, aber nicht mehr zum Wegfall der Abkommen führen. Der potenzielle Scherbenhaufen wäre somit deutlich geringfügiger.

Insgesamt zeigt sich, dass der Handlungsspielraum zur Vermeidung der „Scherbenhaufen-Problematik“ sowohl auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene noch nicht ausgeschöpft ist. Entsprechend ist die „Scherbenhaufen-Problematik“ in der direktdemokratischen Mitsprache nicht einfach hinzunehmen, sondern es wäre angezeigt – im Interesse der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Institutionen – den bestehenden Handlungsspielraum auch tatsächlich zu nutzen.

2. Zugang zur demokratischen Mitsprache auf Bundesebene

Die direktdemokratische Mitsprache in wesentlichen Fragen der schweizerischen Staatsleitung erfüllt nicht nur die zentrale Funktion der politischen Wegweisung, sondern auch die Information und Einbindung aller vom Entscheid betroffenen Personen: die schweizerische Staatsordnung zieht die Legitimation ihrer Gesetze explizit aus der direkten oder indirekten Einwilligung einer Mehrheit der Stimmbevölkerung. Während die „Stimmbevölkerung“ ab 1971 grundsätzlich alle in der Schweiz ansässigen erwachsenen Menschen umfasste, trifft dies als Folge der Globalisierung in der heutigen multi-ethnischen Gesellschaft der Schweiz nicht mehr zu: mehr als ein Viertel der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz ist 2024 vollständig von der direktdemokratischen Mitsprache auf Bundesebene ausgeschlossen.

Damit erfüllt die direktdemokratische Mitsprache ihre Funktion der Information über wesentliche Fragen der schweizerischen Staatsleitung nur noch beschränkt und bindet auch nicht mehr alle betroffenen Personen in den Entscheid mit ein. Dies widerspricht der Rechtfertigung der direkten Demokratie als spezifische Staatsform und schadet dem Zusammenhalt in der multi-ethnischen Gesellschaft der Schweiz.

Während einzelne Kantone bereits das Stimm- und teilweise gar das Wahlrecht für die ständige ausländische Wohnbevölkerung eingeführt haben,³²² sind

³²¹ Vgl. vorne unter *Internationalisierung des Rechts in der Schweiz*, 112f.

³²² Vgl. dazu auch *Fibbi et al.*, SFM Studies #83, Université de Neuchâtel 2013.

entsprechende Initiativen auf Bundesebene bisher chancenlos.³²³ Das bedeutet allerdings nicht, dass kein Handlungsbedarf bestehen würde. Die bessere Information, Einbindung und – so weit möglich – Partizipation in der direktdemokratischen Mitsprache der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung bleibt im Interesse der Rechtssicherheit und der Demokratie in der Schweiz von grosser Wichtigkeit. Verschiedene Bemühungen auf kantonaler oder städtischer Ebene – z. B. über die Einführung einer sog. Ausländermotion – zeigen Handlungsspielraum auch auf Bundesebene auf, unabhängig vom vollständigen Zugang zum Stimm- und Wahlrecht.³²⁴

3. Behördliche Informationstätigkeit in internationalisierten Abstimmungsvorlagen

Wie erwähnt trägt die behördliche Informationstätigkeit in internationalisierten Abstimmungsvorlagen nicht unwesentlich zur „Scherbenhaufen-Problematik“ in der direktdemokratischen Mitsprache bei.³²⁵ Dieser Umstand wird bisher noch ungenügend in den Rechtsgrundlagen der behördlichen Informationstätigkeit in eidg. Volksabstimmungen berücksichtigt. Einerseits sind internationalisierte Abstimmungen typischerweise geprägt von einer Komplexität, welche sich nicht ohne Weiteres der Stimmbevölkerung erschliesst. Andererseits hat die Exekutive in internationalisierten Abstimmungen aufgrund der Kompetenzen in den auswärtigen Angelegenheiten wesentliche Eigeninteressen und neigt deshalb dazu, einseitig zu informieren.

Die Problematik zeigt sich damit insbesondere im Informationsvorsprung des Bundesrats, welcher sich direkt auf die politische Meinungsbildung auswirkt. So lässt sich etwa die Frage, ob ein Volksanliegen vereinbar wäre mit den Verpflichtungen der Schweiz im Völkerrecht – siehe z. B. die Massentierhaltungsinitiative 2022³²⁶ – selten einfach mit ja oder nein beantworten. Der Bundesrat ergreift aber typischerweise eine klare Position und sagt damit wohl zu häufig, dass eine Volksinitiative unvereinbar sei. Die Position des Bundesrats mag im Einzelfall mehr wirtschaftspolitisch motiviert sein als rechtlich zutreffend, was allerdings aufgrund der Komplexität der Vorlage für die breite Öffentlichkeit kaum erkennbar ist. Jedenfalls dürfte es insbesondere im Wirtschaftsvölkerrecht häufig möglich sein, ein bestimmtes Anliegen – vor allem, wenn es eine Mehrheit der Stimmbevölkerung verlangt – über die allgemeinen

³²³ Vgl. *Hangartner et al.*, Die demokratischen Rechte, 2. Aufl., 2023, § 3, Rz. 93. Zu den Gründen, siehe auch *Vaterlaus/Thiem*, SSRN 2021: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3974619 (zuletzt besucht am 25. August 2025).

³²⁴ Vgl. *Hangartner et al.*, Die demokratischen Rechte, 2. Aufl., 2023, § 8, Rz. 411. Siehe auch *Bisaz*, in: Glaser (Hrsg.), Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer?, 2017, 107.

³²⁵ Vgl. vorne unter *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 240 ff.

³²⁶ Vgl. vorne unter *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 208 f.

Ausnahmen zu rechtfertigen. Die mit der vermeintlichen Unvereinbarkeit einhergehende „Scherbenhaufen-Problematik“ in internationalisierten Volksabstimmungen dürfte damit bisweilen gar nicht zutreffen.

Deshalb wird einerseits vorgeschlagen, dass sich der Bundesrat in Bezug auf die Auswirkungen eines Entscheids über eine internationalisierte Abstimmungsvorlage im Wesentlichen auf überprüfbare Fakten beschränkt. In umstrittenen Rechtsfragen sollte der Bundesrat offenlassen, ob eine völkerrechtskonforme Umsetzung gelingen kann. Der Stimmbevölkerung muss schliesslich zugetraut werden, dass sie sich eine Meinung bildet, obwohl im Einzelfall die konkreten Auswirkungen eines Volksentscheids nicht oder kaum vorhersehbar sind: die Abgrenzung zwischen legitimer Vereinfachung und Falschinformation ist besonders anspruchsvoll in komplexen – internationalisierten – Abstimmungsvorlagen. Im Grundsatz muss daher gelten, dass auf eine allzu starke Vereinfachung verzichtet wird, um das Risiko einer eigentlichen Falschinformation einzudämmen.

Es fragt sich deshalb, ob die bundesgerichtliche Rechtsprechung, dass die Grenze der Propaganda überschritten sei, wenn Abstimmungsunterlagen ohne sachlichen Grund wesentlich aufwändiger gestaltet wurden,³²⁷ als dies bisher der Fall war, unnötig abschreckend wirkt für eine adäquate Information der Wahl- und Stimmberechtigten. Ein Indiz für Propaganda können zum Beispiel deutlich höhere Produktionskosten darstellen. Diese Sichtweise wird der Tatsache nicht gerecht, dass die Stimmbevölkerung unterschiedlich gut mit unterschiedlichen politischen Themen bekannt ist und entsprechend nicht immer das gleiche Mass an relevantem Vorwissen vorausgesetzt werden kann. Sie ignoriert zudem, dass gewisse Abstimmungsvorlagen deutlich komplexer sind, als andere und entsprechend nach umfassender Vorinformation verlangen. Ob dies nach Bundesgericht im Einzelfall ausreichend sachliche Gründe darstellen, dass vom üblichen Aufwand abgewichen werden darf, lässt sich nicht sagen, weil sich diese Frage bisher nicht gestellt hat.

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass insbesondere bei internationalisierten Abstimmungsvorlagen Grundwissen vorausgesetzt wird, welches sich nicht allein im Abstimmungskampf aufbauen lässt. Der behördlichen Informations-tätigkeit kommt damit ganz allgemein eine zentrale Rolle in der direktdemokratischen Mitsprache zu – auch unabhängig von konkreten Abstimmungsvorlagen. Dies schliesst die Kennzeichnung von internationalisiertem Recht³²⁸ ebenso mit ein, wie die politische Bildung und die pro-aktive Information der Öffentlichkeit über laufende und geplante Verhandlungen.³²⁹ Mit dem entsprechenden Vorwissen und dem geringeren Informationsvorsprung der Exekutive

³²⁷ BGer 1P.377/2001 vom 4. September 2001.

³²⁸ Vgl. vorne unter *Staatsordnung*, 305 f.

³²⁹ Vgl. vorne unter *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 264 ff.

gegenüber der Stimmbevölkerung ist auch eher gewährleistet, dass einseitige und unsachliche behördliche Information als solche erkannt wird.³³⁰

VI. Zwischenfazit

Die Internationalisierung des Rechts wirkt sich vor allem in zweierlei Hinsicht auf die schweizerische Staatsordnung aus: 1) sie führt zu einer Erweiterung der Rechtsetzungskompetenzen der Exekutive und 2) schränkt über die „Scherbenhaufen-Problematik“ gleichzeitig die Kontrolle durch die Legislative (sowohl Bundesversammlung wie auch Stimmbevölkerung) ein. Ins Gewicht fällt dabei, dass es der Exekutive obliegt, darüber zu entscheiden, ob ein Entscheid „wesentlich“ ist: je wichtiger ein Entscheid in der schweizerischen Staatsleitung, desto mehr Vetopositionen sind grundsätzlich vorgesehen. Faktisch kann somit die Exekutive vergleichsweise frei die Anzahl Vetopositionen in der Rechtsetzung beschliessen.

Dieser Umstand ist besonders bedeutsam im Rahmen der Internationalisierung des Rechts, welche immer auch in den Kompetenzbereich der auswärtigen Angelegenheiten fällt und somit einen Anreiz schafft für die Exekutive, nach Möglichkeit auf zusätzliche Vetopositionen zu verzichten. Dass dies keine reine Theorie ist, zeigt sich z. B. in der weitgehend als verfassungswidrig erachteten sog. „Praxis der Standardabkommen“, welche von 2003 bis 2019 verhinderte, dass Investitionsschutzabkommen, Doppelbesteuerungsabkommen und Freihandelsabkommen dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterstellt sind.

Grundsätzlich verfügt die Bundesversammlung über die notwendigen Instrumente, um die Kontrolle bzw. Mitwirkung in der Internationalisierung des Rechts wahrzunehmen – und damit auch zu gewährleisten, dass „wesentliche“ Entscheide der vorgesehen Anzahl Vetopositionen zugeführt werden. Allerdings zeigt sich in der Praxis, dass in der Internationalisierung des Rechts der Informationsvorsprung der Exekutive die effektive Kontrolle und Mitwirkung durch die Bundesversammlung erschwert. Um dem entgegenzuwirken, schuf die Bundesversammlung 1991 spezialisierte, ständige Kommissionen. Über deren Spezialisierung kann die Bundesversammlung den Informationsvorsprung der Exekutive in der Internationalisierung des Rechts bis zu einem gewissen Grad aufholen. Die grundsätzliche Arbeitsüberlastung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier, sowie die Tatsache, dass sich die Internationalisierung des Rechts nicht in Innen- oder Aussenpolitik trennen lässt, erschweren aber auch heute noch die Kontrolle und Mitwirkung der Bundesversammlung in der Internationalisierung des Rechts.

³³⁰ Vgl. dazu auch *Sieber-Gasser*, sui generis 2021, 271.

Ein wichtiges Instrument der Oberaufsicht durch die Bundesversammlung in der Internationalisierung des Rechts stellt die Mitwirkung der Bundesversammlung in der Planung der Staatstätigkeit dar über Grundsatz- und Planungsbeschlüsse z.B. in der aussenpolitischen Strategie. Bisher nutzt die Bundesversammlung allerdings das Instrument der Grundsatz- und Planungsbeschlüsse in der Internationalisierung des Rechts kaum.

Hingegen scheint das Anhörungsrecht der Kantone in Art. 45 Abs. 2 BV in der Praxis zu gewährleisten, dass diese ausreichend Gehör finden in der Ausgestaltung der Internationalisierung des Rechts. Während dem obligatorischen Referendum aus Perspektive der schweizerischen Konkordanzdemokratie eher weniger Gewicht zuzuordnen ist, sind hingegen die Anhörungs- und Mitwirkungsrechte der Kantone von zentraler Bedeutung für die Konkordanz in der Internationalisierung des Rechts. Während die Internationalisierung des Rechts zwar auch im Rahmen der Zusammenarbeit der Kantone in Regionalkonferenzen zu einer Erweiterung der Rechtsetzungskompetenzen der (Kantons-)Exekutiven führt, ist insgesamt die Stellung der Kantone in der schweizerischen Staatsordnung eher weniger betroffen von der Internationalisierung des Rechts.

Für die schweizerische Staatsordnung von Bedeutung ist die Tatsache, dass das Vernehmlassungsverfahren je länger, je seltener zu einer Einigung zwischen den referendumsfähigen Interessenverbänden führt. Dies wird unter anderem auf die Globalisierung zurückgeführt, welche die Interessen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände allzu stark voneinander entfernt hat und ganz allgemein zu einem Anstieg an Pluralismus im schweizerischen Interessengruppensystem beiträgt. Damit verschiebt sich die Kompromissfindung vom vorparlamentarischen Verfahren auf die Beratungen der Bundesversammlung – und verkompliziert diese gleichzeitig. Vernehmlassungsverfahren erfüllen somit heute nur noch bedingt die Funktion der Konfliktvermeidung und dienen vielmehr der Information und Transparenz im Rechtsetzungsverfahren. Die Mitwirkung der Interessenverbände in der Rechtsetzung verschiebt sich denn auch zunehmend auf das direkte Lobbying und die ausserparlamentarischen Kommissionen.

Der natürliche Informationsvorsprung der Exekutive gegenüber der Bundesversammlung und der Stimmbevölkerung – insbesondere in der Internationalisierung des Rechts – stellt ganz grundsätzlich und auf vielen Ebenen eine Herausforderung dar für die schweizerische Konkordanzdemokratie. Nebst den eher beschränkten Informations- und Anhörungspflichten des Bundesrats gegenüber der Bundesversammlung, wirkt sich der Informationsvorsprung der Exekutive zudem negativ auf die direktdemokratische Mitsprache aus. Es fehlen klare Vorgaben zur aktiven behördlichen Informationstätigkeit im Rahmen internationalisierter Abstimmungsvorlagen. Aufgrund der typischerweise hochkomplexen Vorlagen im Rahmen der Internationalisierung des Rechts, mangelt

es auch an der Fähigkeit der breiten Öffentlichkeit, sachliche von unsachlicher oder einseitiger Information zu unterscheiden.

Die Judikative gewinnt über die Internationalisierung des Rechts an Mitwirkungsfunktionen in der schweizerischen Konkordanzdemokratie. Dies insbesondere über die Auslegung von internationalisiertem Recht. Insofern als nicht eindeutig bestimmt ist, welcher ursprünglichen Rechtsordnung eine internationalisierte Rechtsnorm zuzuordnen ist. Dies erweitert den Auslegungsspielraum der Gerichte in der Schweiz nicht unwesentlich. Gleichzeitig obliegt auch der Entscheid über die unmittelbare Anwendbarkeit von Völkerrecht dem Gericht. Daraus resultiert eine Mitwirkungsfunktion der Gerichte in der Schweiz in den konkreten Rechtsfolgen von internationalisiertem Recht.

Verschiedene Rechtslücken in Bezug auf die Internationalisierung des Rechts sind demnach von Bedeutung für die schweizerische Staatsordnung. Dies beginnt mit den exploratorischen Gesprächen über künftige völkerrechtliche Verpflichtungen, welche bisher vollständig in die Kompetenzen der Exekutive fallen. Aufgrund ihres politischen Gewichts – im Sinne einer Vorentscheidung über das Verhandlungsmandat – gebührt der Legislative eine Mitwirkung im Sinne einer Konsultationspflicht. Die Konsultationspflicht sollte zudem nicht beschränkt sein auf völkerrechtliche Verträge, sondern sämtliche wesentlichen oder bedeutenden internationalen Gespräche und Verhandlungen (siehe *soft law* und unilaterale Deklarationen) umfassen. In der Erwägung, ob ein Unterfangen „bedeutend“ oder „wesentlich“ ist im Sinne des Gesetzes wird bisher nicht berücksichtigt, dass auch Verpflichtungen „wesentlich“ oder „bedeutend“ sein können, welche keine unmittelbare Umsetzung auf Gesetzesebene verlangen: so können sich verbindliche Zielsetzungen und Minimalstandards wesentlich auf den künftigen Regulierungsspielraum der Schweiz auswirken. Die Kriterien einer „wesentlichen“ Verhandlung bzw. eines „bedeutenden“ Vorhabens sind entsprechend zu ergänzen.

Es fehlt in einem nächsten Schritt an den konkreten Grundsätzen in der Konsultation über das Verhandlungsmandat. Offensichtlich reicht eine gar oberflächliche Konsultation nicht aus, um der Funktion der Konsultationspflicht im Rahmen der schweizerischen Konkordanzdemokratie gerecht zu werden. Es ist demnach zu prüfen, welchen Detailgrad die Konsultation über das Verhandlungsmandat mindestens erreichen muss.

In Bezug auf die Ratifikation von völkerrechtlichen Verträgen besteht insbesondere in der Auslegung von Art. 7a Abs. 3 RVOG ein allzu grosser Spielraum: so werden heute die überwiegende Mehrheit der völkerrechtlichen Vereinbarungen der Schweiz vom Bundesrat selbständig ratifiziert. Darunter fallen gar multilaterale und plurilaterale WTO-Abkommen, welche über eine verbindliche Streitbeilegung verfügen, über 70 Partnerstaaten umfassen und ausserdem den künftigen Regulierungsspielraum der Schweiz einschränken: sie wurden nach Art. 7a Abs. 3 RVOG als „Verträge von beschränkter Tragweite“ qualifi-

ziert. Diese Praxis steht offensichtlich im Widerspruch mit der schweizerischen Konkordanzdemokratie und mag einer genaueren Rechtsprüfung kaum standhalten. Entsprechend sind die Kriterien von „Verträgen mit beschränkter Tragweite“ zu ergänzen, mind. mit dem Verweis auf Nicht-Regressionspflichten und verbindliche Streitbeilegung als Ausschlusskriterien. Weil auch *soft law* und unilaterale Deklarationen in ähnlicher Weise den künftigen Regulierungsspielraum der Schweiz einschränken können, ist zudem der Genehmigungsvorbehalt durch die Bundesversammlung von völkerrechtlichen Verträgen auf sämtliche internationalen Verpflichtungen der Schweiz auszudehnen.

Wegen der dem Staatsvertragsreferendum inhärenten „Scherbenhaufen-Problematik“ wird vorliegend vorgeschlagen, das Staatsvertragsreferendum mit einem neuen direktdemokratischen Instrument einer „staatsvertraglichen Kündigungsinitiative“ zu ersetzen. Über eine Stärkung der Mitwirkung der Legislative in der Entstehung neuer völkerrechtlichen Verpflichtungen wäre grundsätzlich gewährleistet, dass diese den Interessen einer Mehrheit dienen. Sollten in der Folge die Auswirkungen eines völkerrechtlichen Vertrags zu Widerstand in Wirtschaft und Gesellschaft führen, bestünde mit der „staatsvertraglichen Kündigungsinitiative“ ein direktdemokratisches Instrument, um zeitnah über die Beendigung des betreffenden Staatsvertrags zu befinden. Die „staatsvertragliche Kündigungsinitiative“ hätte den Nebeneffekt, dass Volksinitiativen grundsätzlich völkerrechtskonform umgesetzt werden. Sollte eine Volksinitiative die Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrags im Visier haben, müsste diese Kündigung explizit über die „staatsvertragliche Kündigungsinitiative“ gefordert werden. Daneben würde sich auch ein Vorrang der verfassungsmässigen Zielsetzungen und Grundsätze in der Aussenpolitik gegenüber widersprechendem Völkerrecht – analog der Regelung in der EU – positiv auf die „Scherbenhaufen-Problematik“ auswirken: somit wäre gewährleistet, dass der Bundesrat gar nicht kompetent ist (vgl. eingeschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit), völkerrechtliche Vereinbarungen zu treffen, welche den Grundsätzen und Zielsetzungen der Bundesverfassung widersprechen – und folglich nur ungenügend demokratisch legitimiert sind.

Ebenfalls der Reduktion der „Scherbenhaufen-Problematik“ in eidg. Volksabstimmungen dienen würde die explizite Berücksichtigung der Besonderheiten der schweizerischen Staatsform in der Ausgestaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen. So werden bereits heute typischerweise Grundsätze und Umstände definiert, nach welchen ein völkerrechtlicher Vertrag keine Anwendung findet. Insbesondere die Gewährleistung, dass ein Staat weiterhin im öffentlichen Interesse handeln darf, ohne dabei seine völkerrechtlichen Verpflichtungen zu verletzen, würde die direktdemokratische Mitwirkung in der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz stärken und die „Scherbenhaufen-Problematik“ reduzieren. Sinnvoll wäre, eine entsprechende allgemeine Ausnahme mit einer Pflicht zu Nachverhandlungen zu verbinden, um zu verhindern, dass

der betreffende völkerrechtliche Vertrag über die öffentlichen Interessen erodiert.

Die Funktion der direktdemokratischen Mitsprache in der Internationalisierung des Rechts in der schweizerischen Staatsordnung ist auch deshalb eingeschränkt, weil Stand 2024 rund 27 % der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz vollständig von der politischen Mitwirkung auf Bundesebene ausgeschlossen sind. Ein sog. Volksentscheid entspricht somit heute der expliziten (über die Teilnahme an der Volksabstimmung oder an der Wahl) oder impliziten (über den Entscheid, nicht teilzunehmen) Wegweisung durch einen Teil Bevölkerung der Schweiz und verliert damit bis zu einem gewissen Grad seinen Absolutheitsanspruch. Obwohl die ständige Wohnbevölkerung (inkl. der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung) der Schweiz ausschlaggebend ist für die Sitzverteilung im Nationalrat, erfüllt die direktdemokratische Mitsprache auf Bundesebene heute nicht mehr ihre Funktion der Information und Einbindung aller von einem Entscheid betroffenen Personen. Dies ist mit Blick auf die Qualität der schweizerischen direktdemokratischen Mitsprache ein Rückschritt im Vergleich zu 1971, als mehr oder weniger alle in der Schweiz ansässigen erwachsenen Menschen von der direktdemokratischen Mitsprache auf Bundesebene erfasst waren.

G. Generationengerechtigkeit in der Internationalisierung des Rechts

Unverrückbare materielle Schranke in der Internationalisierung des Rechts und auch allgemein in der Rechtsetzung in der Schweiz bildet das „zwingende Völkerrecht“.¹ Zudem ist die Internationalisierung des Rechts materiell eingeschränkt über ihre Bindung an die Grundordnung der Bundesverfassung: weder darf nationales Recht in einer Weise internationalisiert werden, die der Bundesverfassung widerspricht, noch kann die Schweiz völkerrechtliche Verpflichtungen eingehen, welche im Widerspruch stehen mit der Bundesverfassung.² Faktisch ist allerdings die Bindung an die Grundordnung der Bundesverfassung erschwert über die eingeschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit. So wird internationalisiertes Recht in der Schweiz auch dann angewendet, wenn dessen Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung nicht eindeutig erwiesen ist.³

Zu den zentralen Aufgaben des Staats zählt die Förderung der Generationengerechtigkeit. Dies ergibt sich einerseits bereits aus dem Völkerrecht, teilweise – wie z.B. in der Schweiz – aus der Verfassung, und schliesslich ganz allgemein aus dem Zweck und der Funktion des Staats an sich: ein Staat ist grundsätzlich darauf ausgelegt, Generationen zu überdauern und im Eigeninteresse darauf angewiesen, dass er auch in Zukunft noch über eine Lebensgrundlage für das eigene Staatsvolk verfügt.⁴ Damit sind der Rechtsetzung materiell auch Schranken gesetzt über die rein faktischen planetaren Grenzen und somit insbesondere über die intergenerationelle Gerechtigkeit.⁵

Recht, welches der Generationengerechtigkeit dient, ist *per se* internationalisiert nach der hier vorliegenden Definition der Internationalisierung des Rechts: Generationengerechtigkeit kennt keine staatlichen und zeitlichen Grenzen und orientiert sich somit gesamtheitlich an den Rechtswirkungen sowohl im In- wie

¹ Siehe vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 134 ff.

² Siehe SGK BV-*Ehrenzeller/Portmann*, Art. 54, 4. Aufl., Rz. 18; BSK BV-*Künzli*, Art. 184, Rz. 41 ff.

³ Vgl. vorne unter *Einleitung*, 10 ff.

⁴ Siehe *Sieber-Gasser*, in: *Sieber-Gasser/Bürgi Bonanomi/Koch* (Hrsg.), *Nachhaltige Entwicklung im Schweizer Recht*, 2025, 81.

⁵ Die materiellen Schranken, welche sich aus der intragenerationellen Gerechtigkeit ergeben, sind weniger unmittelbar mit dem Erhalt der Lebensgrundlagen verbunden, siehe *Sieber-Gasser*, in: *Sieber-Gasser/Bürgi Bonanomi/Koch* (Hrsg.), *Nachhaltige Entwicklung im Schweizer Recht*, 2025, 81 (92).

auch Ausland. Entsprechend entspricht die Internationalisierung des Rechts dem Rechtsinstrument der Förderung der Generationengerechtigkeit. Ob die Internationalisierung des Rechts der Generationengerechtigkeit dient, ergibt sich aus dessen materieller Ausrichtung. Selbstverständlich kann Recht auch internationalisiert werden, ohne dass dies der Förderung der Generationengerechtigkeit dient.

Die Generationengerechtigkeit (die globale und zeitliche Dimension der Gerechtigkeit) spielt bisher typischerweise eine eher untergeordnete Rolle in der Staatstätigkeit: sie ist erst in den vergangenen zwei Jahrzehnten grossflächig ins Bewusstsein der Menschheit gerückt und damit noch nicht oder kaum systematisch berücksichtigt in den Rechtsetzungsverfahren. Der politische Druck zur Förderung der Generationengerechtigkeit entspringt denn auch primär dem Völkerrecht, bzw. der internationalen Gemeinschaft: aus dem Bewusstsein für die gemeinsame Verantwortung für *Common Concern of Humankind*⁶ und der augenscheinlichen Dringlichkeit international koordinierter Klimaschutzmassnahmen sind völkergewohnheitsrechtliche Pflichten entstanden, welche unabhängig von allfällig ratifizierten völkerrechtlichen Verträgen über die Generationengerechtigkeit oder Aspekte davon Anwendung finden.⁷

Erste institutionelle Reformen sind erkennbar im Hinblick auf die Mitberücksichtigung der globalen und der zeitlichen Dimension von Gerechtigkeit. So führen neuere Verfassungsrevisionen typischerweise eine Variante der Generationengerechtigkeit ein. Dies kann beispielsweise über das Recht auf Leben in einer gesunden Umwelt geschehen,⁸ über einen eigenständigen Anspruch der Natur auf Schutz und Regeneration,⁹ oder über die Pflicht neue Rechtsetzungsvorhaben auf deren Generationengerechtigkeit zu prüfen.¹⁰ Auch wird neu verlangt, dass internationale Handelsabkommen auf deren Auswirkungen auf Mensch und Umwelt geprüft werden¹¹ und, dass sich Aussenwirtschaftspolitik

⁶ Siehe dazu *Sieber-Gasser/Koch*, in: Sieber-Gasser/Bürgi Bonanomi/Koch (Hrsg.), *Nachhaltige Entwicklung im Schweizer Recht*, 2025, 15.

⁷ Siehe International Court of Justice (ICJ), *Obligations of States in Respect of Climate Change*, Advisory Opinion, 23. Juli 2025, 52.

⁸ Portugal war das erste Land, welches 1976 das Recht auf Leben in einer gesunden Umwelt in seine Verfassung aufnahm, gefolgt von Spanien 1978. Seither ist das Recht auf gesunde Umwelt in über 100 Staaten in die Verfassung aufgenommen worden. Siehe *Boyd*, in: *Aguila/Vinales* (Hrsg.), *A Global Pact for the Environment*, 2019, 30 (32).

⁹ So gewähren beispielsweise die Verfassungen in Ecuador seit 2008 und Bolivien seit 2009 der Natur ein eigenständiges Recht auf Schutz (*pacha mama*). Siehe de *Prada Garcia*, *Rechtstheorie* 2014, 355.

¹⁰ So ist beispielsweise in der Schweiz der Bundesrat dazu angehalten, in der Botschaft zu Erlasmentwürfen die Auswirkungen auf künftige Generationen zu erläutern. Siehe Art. 141 Abs. 2 lit. g ParlG.

¹¹ Siehe z. B. *Ex-ante Beurteilung der Auswirkungen von Freihandelsabkommen auf die nachhaltige Entwicklung*, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 19.3011, 25. Mai 2022, Bern; *Better Regulation Guidelines*, Commission Staff Working Document, European Commission, SWD(2021) 305 final, 3. November 2021, Brüssel.

aber auch andere Politikbereiche an den Zielen der nachhaltigen Entwicklung orientieren.¹² Vereinzelt wird gar der Staatszweck mit der Steigerung der Lebensqualität ergänzt.¹³

Während individuelle Massnahmen zur Förderung der Generationengerechtigkeit von den ordentlichen Rechtsetzungsverfahren erfasst sind, ist hingegen die Gewährleistung der Generationengerechtigkeit konzeptuell Teil des Staatszwecks: der Staat zieht seine Existenzberechtigung unter anderem aus seiner Rolle in der Sicherstellung der intergenerationellen Gerechtigkeit. Staatliches Handeln ist damit in jedem Fall der Generationengerechtigkeit verpflichtet, unabhängig davon, ob dies konkret von der betreffenden Verfassung oder dem Gesetz verlangt ist.¹⁴

Die Internationalisierung des Rechts in der Schweiz wird diesem Anspruch nur bedingt gerecht. Wie nachfolgend erläutert, liegt konkret in der Präzisierung der materiellen Ausrichtung der Internationalisierung des Rechts mutmasslich der grösste Handlungsbedarf in der Schweiz – und damit verbunden auch die grösste Chance in der Vereinbarkeit der schweizerischen Staatsform mit der Internationalisierung des Rechts.

I. Die Rolle des Staats in der Generationengerechtigkeit

Der Staat zieht seine Daseinsberechtigung aus seiner Funktion. Diese besteht in der Absicherung der Grundbedürfnisse, in der Gewährleistung der Chancengleichheit,¹⁵ sowie in der Vertretung und Durchsetzung der gemeinsamen Interessen sowohl gegen innen (Rechtsstaatlichkeit), als auch gegen aussen (Souveränität und Sicherheit). In einer Demokratie besteht die zentrale Funktion des Staats zudem darin, die Voraussetzungen zu schaffen für einen deliberativen politischen Diskurs, an welchem sich alle Mitglieder der Gesellschaft beteiligen können.¹⁶ Dazu zählt auch Befriedigung der Grundbedürfnisse der Menschen, denn diese ist eine Voraussetzung dafür, dass Menschen überhaupt die Zeit und die Möglichkeiten haben, sich an der politischen Entscheidungsfindung zu beteiligen.

¹² Siehe z. B. Art. 104a lit. d BV.

¹³ Siehe zum Beispiel die Erhebung des Bruttonationalglücks in Bhutan: *Ura et al.*, A Short Guide to Gross National Happiness Index, 2012; die Orientierung des Staatshaushalts am Wohlbefinden der Bevölkerung in Neuseeland: *Mintrom*, The Milbank Quarterly 2019, 893.

¹⁴ Vgl. vorne unter *Terminologie und Ausgangslage*, 26 ff.

¹⁵ Unterschiede zwischen den Lebensumständen sollen nach Rawls dann toleriert werden, wenn sie den am wenigsten bevorteilten Mitgliedern der Gesellschaft nützen, vgl. dazu *Rawls*, A Theory of Justice, 1971; *Rawls*, Justice as Fairness: A Restatement, 2001; *D'Amodio*, Philosophies 2020, 44; *O'Neill*, Philosophical Topics 2022, 159. Nach Sen und Nussbaum hingegen sind Unterschiede dann „gerecht“, wenn sie auf dem individuellen Entscheid beruhen, eine Befähigung zu nutzen – oder auch nicht, vgl. dazu *Alexander*, Capabilities and Social Justice, 2008; *Sen*, Development as Freedom, 1999; *Nussbaum*, Feminist Economics 2003, 33.

¹⁶ Siehe dazu auch *Engländer*, ARSP 1995, 482.

Auch zählt somit die Bildung – sofern diese nicht gar als Grundbedürfnis angesehen wird – zu den Staatsaufgaben, da diese für die Beteiligung am politischen Prozess unabdingbar ist. Die damit verbundenen Staatsaufgaben beziehen sich typischerweise auf die Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur (inkl. Bildungs- und Gesundheitswesen) und auf das staatliche soziale Auffangnetz.

Der gegenwärtig häufig im Vordergrund von Staatsaufgaben stehende Fokus auf Wohlstandsmaximierung fällt damit im Grundsatz weg – jedenfalls insofern als Wohlstandsmaximierung nicht nötig ist für die Erfüllung der zentralen Staatsaufgaben. Denn nationale Wohlstandsmaximierung birgt das Risiko von negativen Auswirkungen sowohl für die natürlichen Ressourcen wie auch für Drittstaaten. Der Staatsaufgabe der Förderung des Wohlstands sind somit konzeptuell Grenzen gesetzt insofern als sich die Förderung des nationalen Wohlstands nicht negativ auf den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen und Drittstaaten auswirken darf. Auch zählt die Vermehrung des nationalen Reichtums nicht zu den Kernfunktionen eines modernen Staats. Dies ergibt sich aus der Funktion des Staats in der Gewährleistung der Generationengerechtigkeit und damit sowohl aus der globalen als auch der zeitlichen Dimension der Gerechtigkeit¹⁷ und steht in Verbindung mit der von Rawls geäußerten Kritik am Utilitarismus, welcher nicht gewährleisten könne, dass der grösstmögliche Nutzen für die Gesamtheit nicht auf Kosten grosser Ungerechtigkeit erzielt werde.¹⁸

Somit entspricht die Funktion des Staats in der Gewährleistung der Generationengerechtigkeit einer Querschnittsaufgabe, welche sämtliche Staatstätigkeit erfasst – und damit über die Internationalisierung des Rechts hinausreicht.¹⁹ Die Generationengerechtigkeit setzt der Staatstätigkeit folglich in jeder Hinsicht materielle Grenzen.

1. Generationengerechtigkeit als Staatszweck

Wie erwähnt, umfasst die Generationengerechtigkeit sowohl die intergenerationelle wie auch die intragenerationelle Gerechtigkeit und stellt damit dem Wirtschaftswachstum die soziale Gerechtigkeit und den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen gegenüber.²⁰ Generationengerechtigkeit im engeren Sinn entspricht einem vergleichsweise jüngeren Konzept, während hingegen die Rolle des grundsätzlich auf Ewigkeit ausgelegten Staats über die Generationen hinweg bereits in der Antike untersucht wurde. Historisch bedingt entsprechen die heutigen demokratischen Institutionen weiterhin mehr oder minder dem Gerech-

¹⁷ Für eine Übersicht, siehe *Heidenreich*, in: Brodacz/Llanque/Schaal (Hrsg.), *Bedrohungen der Demokratie*, 2009, 370.

¹⁸ Für einen guten Überblick, siehe *Lyons*, *The Journal of Philosophy* 1972, 535.

¹⁹ Vgl. auch *Kley*, in: Hänni (Hrsg.), *Mensch und Staat*, 2003, 505 (517); *Jonas*, *Das Prinzip Verantwortung*, 2020(1979), 55.

²⁰ Vgl. vorne unter *Terminologie und Ausgangslage*, 26 ff.

tigkeitsverständnis zum Zeitpunkt der Gründung der demokratischen Staatsform. Generationengerechtigkeit als Dimension der Gerechtigkeit stammt aus den 1970er Jahren und ist damit viel jünger als die demokratische Staatsform. Nichts desto trotz erfüllt der Staat seit jeher den Zweck, die Lebensgrundlage der von ihm erfassten Bevölkerung über die Zeit hinweg zu bewahren.²¹

Die Förderung der intragenerationellen (oder globalen) Gerechtigkeit als Staatszweck liegt nicht ohne Weiteres auf der Hand, denn weshalb sollte sich ein souveräner Staat um die Angelegenheiten eines anderen souveränen Staats kümmern? Allerdings leitet sich die Pflicht zur Förderung der intragenerationellen Gerechtigkeit schon allein aus der Staatsaufgabe der Gewährleistung der nationalen Sicherheit ab. Auch ist zunehmend anerkannt, dass die Verantwortung für die Wahrung der Gemeinschaftsgüter der internationalen Gemeinschaft mit der Staatssouveränität einhergeht – gar die Grundlage schafft für völkerrechtlichen Schutz der Souveränität. Damit zählt die Förderung der intragenerationellen Gerechtigkeit zum völkerrechtlichen Staatszweck und gilt auch dann, wenn sie nicht explizit im nationalen Recht verlangt ist.²²

Die Förderung der intergenerationellen (zeitliche) Gerechtigkeit als Staatsaufgabe lässt sich rational nur bedingt begründen ohne Rückgriff auf einen normativen Rahmen.²³ Das liegt vor allem daran, dass unklar bleibt, inwiefern der demokratische Staat zugunsten künftiger Generationen in die Lebensumstände der gegenwärtigen Generationen eingreifen darf bzw. muss. Intuitiv hingegen erscheint intergenerationelle Gerechtigkeit heute durchaus dem Gerechtigkeitsempfinden der Menschheit zu entsprechen.²⁴ Dies liegt vielleicht daran, dass was Menschen von anderen Tieren unterscheidet, die Fähigkeit ist, auf dem Gelehrten der vorgängigen Generationen aufzubauen. Dazu Ferguson:²⁵

„In other classes of animals, the individual advances from infancy to old age or maturity; and he attains, in the compass of a single life, to all the perfection his nature can reach: but, in the human kind, the species has a progress as well as the individual; they build in every subsequent age on the foundations formerly laid.“

Auf diesem Weg verändert sich der Mensch kontinuierlich über die Generationen hinweg, wenigstens was seine Tätigkeiten und seinen Alltag betrifft.²⁶

²¹ Vgl. dazu *Sieber-Gasser*, in: *Sieber-Gasser/Bürgi Bonanomi/Koch* (Hrsg.), *Nachhaltige Entwicklung im Schweizer Recht*, 2025, 81.

²² Siehe auch *Cordonier Segger/Szabo/Harrington*, *Intergenerational Justice in Sustainable Treaty Implementation*, 2021.

²³ Siehe dazu auch *Meyer*, *Was schulden wir künftigen Generationen?*, 2018.

²⁴ Vgl. auch *Howarth*, der die Pflicht zur Gewährleistung der Generationengerechtigkeit an der Pflicht sich um die eigenen Kinder zu kümmern festmacht, siehe *Howarth*, *Environmental Values* 1992, 133.

²⁵ *Ferguson*, in: *Oz-Salzberger* (Hrsg.), *Cambridge Texts in the History of Political Thought*, 1996(1767), 10.

²⁶ *Knutzen*, in: *Zichy* (Hrsg.), *Handbuch Menschenbilder*, 2022, 865; *Liggieri*, in: *Zichy* (Hrsg.), *Handbuch Menschenbilder*, 2022, 1 (9f.).

Gleichzeitig ist der gegenwärtigen Generation auch immer vor Augen, was die Errungenschaften, aber auch die Fehler der vorgängigen Generationen sind. Es ist naheliegend, dass der Mensch dabei auch ein Verständnis entwickelt für die Auswirkungen des eigenen Wirkens auf den Handlungsspielraum künftiger Generationen.

Im Zentrum der intergenerationellen Gerechtigkeit steht die Pflicht der gegenwärtigen Generation, sicherzustellen, dass auch künftige Generationen über genügend Ressourcen verfügen, um ihre Bedürfnisse zu befriedigen.²⁷ Im Kern geht es also darum, die Lebensgrundlage der Menschheit zu erhalten. Dies schränkt unter Umständen den Handlungsspielraum der gegenwärtigen Generation zugunsten künftiger Generationen ein. Damit eine solche Einschränkung „gerecht“ ist, muss der demokratische Staat gewährleisten, dass sie im Rahmen der politischen Konsensfindung von der gegenwärtigen Generation entschieden worden ist. Die Chancen, dass ein solcher Entscheid zustande kommt, steigen, je mehr sich eine Gesellschaft einig ist über die für die intergenerationelle Gerechtigkeit relevanten Fakten. Dies bedingt auch, dass sich der politische Diskurs und die Gesellschaft überhaupt mit der intergenerationellen Gerechtigkeit befassen. Konzeptuell allerdings bleibt die Spannung im demokratischen Staat zwischen der Demokratie und der Verantwortung des Staats gegenüber künftigen Generationen bisher ungelöst.

Generationengerechtigkeit muss auch deshalb besonders betont werden in der demokratischen Staatsform, weil sie keine Staatsgrenzen und auch keine zeitlichen Grenzen kennt: Demokratische Institutionen sind typischerweise mit dem nationalen Kontext eines politischen Entscheids befasst und deshalb nicht ohne Weiteres in der Lage, Gerechtigkeit in einem modernen, der Digitalisierung und Globalisierung entsprechenden Umfang zu berücksichtigen. Dies führt dazu, dass gerade die demokratische Staatsform mitunter zu den grossen Ungerechtigkeiten der Gegenwart beiträgt, anstatt sie zu mindern.²⁸

2. Materieller Gehalt der Generationengerechtigkeit

Staatstätigkeit muss sich in seiner Gesamtheit an der Gewährleistung der Generationengerechtigkeit orientieren. Das bedeutet, dass der Staat seine Funktion in der Generationengerechtigkeit sowohl durch aktives staatliches Handeln wie auch durch Untätigbleiben verletzen kann. Generationengerechtigkeit muss demnach in der Staatstätigkeit immer berücksichtigt werden und entspricht nicht einem klar definierten Ziel, das mit einer einmaligen Massnahme erreicht

²⁷ Siehe Hauff (Hrsg.), *Unsere gemeinsame Zukunft*, 1987.

²⁸ Siehe z. B. *Rodrik*, *The Globalization Paradox*, 2011; *Sen*, *The Idea of Justice*, 2010.

werden kann. Generationengerechtigkeit ist somit ein fortwährender Prozess²⁹ und qualifiziert damit am ehesten als Rechtsprinzip.³⁰

Während Generationengerechtigkeit ein Prozess bleibt, so birgt sie dennoch einen normativen Kern, der nicht verletzt werden darf.³¹ Das Argument des Kerngehalts der Generationengerechtigkeit lehnt sich an die Grundrechtslehre an und den absolut geschützten Kerngehalt der Grund- und Menschenrechte.³² Dieser Kerngehalt ist so definiert, dass das betreffende Grund- oder Menschenrecht seine *raison d'être* verlieren würde bei Missachtung. Ähnlich argumentiert auch der UNO-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, welcher auch einen Kerngehalt erkennt in den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten:³³

„The Committee is of the view that a minimum core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights is incumbent upon every State party. Thus, for example, a State party in which any significant number of individuals is deprived of essential food-stuffs, of essential primary health care, of basic shelter and housing, or of the most basic forms of education is, *prima facie*, failing to discharge its obligations under the Covenant. If the Covenant were to be read in such a way as not to establish such a minimum core obligation, it would be largely deprived of its *raison d'être*.“

Dieselbe Überlegung lässt sich auf Generationengerechtigkeit übertragen: Welche Rechtsgüter müssen unbedingt geschützt sein, damit Generationengerechtigkeit überhaupt ernsthaft in Betracht gezogen werden kann? Mit diesem Ansatz lässt sich folglich auch der materielle Kerngehalt der Generationengerechtigkeit herleiten.

In Bezug auf die intragenerationelle Gerechtigkeit liegt der Fokus auf Frieden und der Sicherung der menschlichen Grundbedürfnisse. Die intragenerationelle Gerechtigkeit – in Anlehnung an die Menschenrechte – umfasst Stabilität in den internationalen Beziehungen, Armutsbekämpfung und die Chance, bessere Lebensverhältnisse zu erreichen.³⁴ Insbesondere verlangt intragenerationelle Gerechtigkeit nach Verteilungs- und Bedürfnisgerechtigkeit – sowohl innerhalb nationaler gesellschaftlicher Strukturen wie auch auf globaler Ebene zwischen

²⁹ Wie Gerechtigkeit ganz allgemein, siehe z.B. *Llompарт*, ARSP 1981, 39.

³⁰ Für eine kritische Auseinandersetzung mit dem materiellen Gehalt eines Rechtsprinzips, siehe *Avila*, Theorie der Rechtsprinzipien, 2006.

³¹ In diversen europäischen Nachbarstaaten anerkannt, siehe z.B. *Milieudefensie u. a. gegen Royal Dutch Shell*, Urteil der Rechtbank Den Haag vom 26. Mai 2021, C/09/571932/HA ZA 19-379; Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz, BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18–, Rn. 1–270.

³² Siehe auch *Sieber-Gasser/Koch*, in: *Sieber-Gasser/Bürgi Bonanomi/Koch* (Hrsg.), Nachhaltige Entwicklung im Schweizer Recht, 2025, 15 (34f.).

³³ CESCR, 5th Sess., General Comment No. 3: The nature of States parties' obligations (art. 2, para. 1, of the Covenant), 14. Dezember 1990, para. 10. Vgl. auch *Schneider*, Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, 2004.

³⁴ Vgl. dazu *Gebne*, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, 2011, 111ff.

Industrie- und Entwicklungsländern.³⁵ Damit sind reiche Länder wie die Schweiz dazu angehalten, ärmeren Ländern durch Technologietransfer und Investitionen Marktchancen zu eröffnen: Reichtum – ob privat oder staatlich – soll immer auch der Gemeinschaft zugute kommen.³⁶ Über die Verwirklichung der Menschenrechte dürfte somit das von der intragenerationellen Gerechtigkeit verlangte Mindestmass an sozialer Gerechtigkeit erfüllt sein.³⁷

In Bezug auf die ökologische Dimension der intragenerationellen Gerechtigkeit stehen der Erhalt und die Pflege der natürlichen Lebensgrundlagen im Fokus. Dies weil die natürlichen Lebensgrundlagen – wenngleich territorial auf den Staat begrenzt – immer auch ein globales Gemeinschaftsgut darstellen. Man denke dabei an sauberes Wasser, saubere Luft oder auch schlicht an Biodiversität. Damit ist der nationalstaatliche Umgang mit den natürlichen Lebensgrundlagen immer auch eine Frage der intragenerationellen Gerechtigkeit (wie auch der intergenerationellen Gerechtigkeit). Irreversible Umweltschäden sind somit auf jeden Fall zu verhindern.³⁸ Das Menschenrecht auf eine gesunde Umwelt – wie von der Schweiz ratifiziert³⁹ – entspricht folglich in vielerlei Hinsicht dem normativen Kern der intragenerationellen Gerechtigkeit in Bezug auf deren ökologische Dimension.⁴⁰ Analog zur Verteilungsgerechtigkeit obliegen den Industriestaaten besondere Pflichten in der Verantwortung der Staatengemeinschaft für den Umweltschutz. Diese leiten sich ab aus der Belastung der Umwelt durch die frühe Industrialisierung und den heutigen technologischen und finanziellen Kapazitäten der Industriestaaten.⁴¹

In wirtschaftlicher Hinsicht ist insbesondere die von der intragenerationellen Gerechtigkeit verlangte Verteilungsgerechtigkeit von Bedeutung, wie auch die Pflicht, zum Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen. Intragenerationelle Gerechtigkeit steht demnach einer liberalen Wirtschaftsordnung nicht entgegen, verlangt aber nach staatlicher Steuerung insofern als Wettbewerb und Wirtschaftswachstum die Gewährleistung der Generationengerechtigkeit gefähr-

³⁵ Vgl. *World Commission on Environment and Development*, Our Common Future, 1987, 29, 43 ff. [zit. Brundtland-Report]

³⁶ Vgl. dazu *Cordonier Segger/Khalfan*, Sustainable Development Law, 2004, 19.

³⁷ Vgl. dazu *Gehne*, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, 2011, 118.

³⁸ Verschiedene Prinzipien dienen diesem Ziel, so die Pflicht, grenzüberschreitende Umweltschäden zu vermeiden, das Prinzip der nachhaltigen und schonenden Nutzung natürlicher Ressourcen, das Verursacherprinzip, das Prinzip der Internalisierung externer Umweltkosten, das Ursprungsprinzip, sowie das Vorsorgeprinzip. Siehe auch *Gehne*, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, 2011, 125 ff.

³⁹ Vgl. vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 162 ff.

⁴⁰ Vgl. dazu *Gehne*, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, 2011, 124.

⁴¹ Vgl. *Boisson de Chazournes*, in: Bodansky/Brunnée/Hey (Hrsg.), *Oxford Handbook of International Environmental Law*, 2008, 947.

den.⁴² Darüber hinaus bleibt der normative Gehalt der Generationengerechtigkeit in Bezug auf die Wirtschaftspolitik allerdings weiterhin umstritten.⁴³

In Bezug auf die intergenerationelle Gerechtigkeit liegt grundsätzlich der normative Kern – wie in der intragenerationellen Gerechtigkeit auch – im Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, in der Verteilungs- und Bedürfnisgerechtigkeit sowie im Vorsorgeprinzip. Der Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen dient an sich der Lebensqualität und dem Überleben künftiger Generationen.⁴⁴ Die Verteilungs- und Bedürfnisgerechtigkeit und das Vorsorgeprinzip verfügen ebenfalls über eine zeitliche Dimension, weil sie der Lebensqualität künftiger Generationen dienen. In Bezug auf die Wirtschaftspolitik steht in der intergenerationellen Gerechtigkeit im Vordergrund, dass sich Wirtschaftswachstum innerhalb der Grenzen der ökologischen Belastbarkeit des Planeten bewegen muss.⁴⁵

Gemessen werden muss eine Verletzung der Generationengerechtigkeit an der Frage, ob die Staatstätigkeit oder das staatliche Untätigbleiben der Generationengerechtigkeit schadet. Eine Verletzung ist mindestens dann gegeben, wenn der normative Kern der Generationengerechtigkeit verletzt ist.⁴⁶ Das lässt sich durchaus in die Praxis übersetzen: so sind z. B. Subventionen für die Nutzung nicht-erneuerbarer Ressourcen nicht vereinbar mit der Generationengerechtigkeit⁴⁷ und auch wirtschaftlicher Profit über die Ausbeutung von Arbeitnehmenden widerspricht der Generationengerechtigkeit. Damit schafft die Generationengerechtigkeit als Staatszweck zwar nicht viele, aber dennoch wesentliche – und vor allem verbindliche – materielle Vorgaben für die Ausrichtung der Staatstätigkeit.

⁴² Für normative Ansätze einer Ökonomie der Nachhaltigkeit, siehe z. B. *Luks*, Die Zukunft des Wachstums, 2. Aufl., 2013; *Spangenberg*, Die ökonomische Nachhaltigkeit der Wirtschaft, 2005, 12 ff.; *Kopfmüller et al.*, Nachhaltige Entwicklung integrativ betrachtet, 2001, 87 ff.

⁴³ Vgl. *Gehne*, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, 2011, 133 ff.

⁴⁴ Dazu zählt nach *Brown Weiss* die Pflicht, kulturelle und natürliche Vielfalt zu bewahren, damit die Möglichkeiten künftiger Generationen, ihre Probleme zu lösen nicht eingeschränkt werden (conservation of options), die Pflicht, die Qualität des Planeten zu bewahren (conservation of quality) und die Pflicht, zu gewährleisten, dass Künftige Generationen natürliche und kulturelle Ressourcen nutzen können (conservation of access). Siehe *Brown Weiss*, In Fairness to Future Generations, 1989, 34 ff. Vgl. auch *Gehne*, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, 2011, 169 ff.

⁴⁵ Vgl. *Spangenberg*, Die ökonomische Nachhaltigkeit der Wirtschaft, 2005, 27; *Brown Weiss*, In Fairness to Future Generations, 1989, 40 ff.

⁴⁶ Angelehnt an den Grundrechtsschutz.

⁴⁷ So auch explizit bestätigt in International Court of Justice (ICJ), Obligations of States in Respect of Climate Change, Advisory Opinion, 23. Juli 2025.

II. Generationengerechtigkeit in der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz

Der Rechtsrahmen in der Schweiz berücksichtigt bisher die neusten Erkenntnisse aus der Gerechtigkeitstheorie nur bedingt. Dies wirkt sich in der Internationalisierung des Rechts einerseits – wie bereits im Detail untersucht – auf den Rahmen der politischen Deliberation aus, und andererseits auf die materielle Ausrichtung. Insbesondere fehlt die verbindliche Berücksichtigung der Generationengerechtigkeit in den Rechtsetzungsverfahren.⁴⁸ Weil sich gerade die Internationalisierung des Rechts naturgemäss sowohl innen- wie auch aussenpolitisch auswirkt, wäre aber die Berücksichtigung der Generationengerechtigkeit von zentraler Bedeutung für die Aufrechterhaltung der Strukturen einer gerechten Gesellschaft in der Schweiz.

1. Rechtsgrundlagen der Generationengerechtigkeit in der Schweiz

Die schweizerische Bundesverfassung – als eine jüngere Verfassung – kennt das Konzept der Generationengerechtigkeit. Generationengerechtigkeit wäre aber auch ohne explizite Erwähnung in der Bundesverfassung *qua* Staatszweck grundsätzlich verbindlich für die materielle Ausrichtung der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz. In der materiellen Ausrichtung der Internationalisierung des Rechts ist neben dem „zwingenden“ Völkerrecht vor allem die Bundesverfassung ausschlaggebend. Diese erwähnt bereits in der Präambel das Bewusstsein der Verantwortung gegenüber künftigen Generationen. Explizit soll damit daran erinnert werden, dass dem Staat die Aufgabe zukommt, die Interessen künftiger Generationen zu wahren.⁴⁹ Allerdings kommt in der Schweiz der Präambel typischerweise nur beschränkt normative Kraft zu.⁵⁰ Hingegen wird der Verweis auf künftige Generationen nach Ehrenzeller über die in Art. 2 Abs. 2 BV verlangte Förderung der „nachhaltigen Entwicklung“ im Sinne der Definition nach *Brundtland*⁵¹ konkretisiert. Demnach muss staatliches Handeln in der Schweiz insgesamt nachhaltig bzw. generationengerecht angelegt sein.⁵²

Art. 2 BV führt neben der Förderung der nachhaltigen Entwicklung acht weitere, gleichwertige Zwecke der Schweiz auf.⁵³ Diese weiteren Staatszwecke sind

⁴⁸ Vgl. auch *Bürgi Bonanomi/Yosief*, in: Sieber-Gasser/Bürgi Bonanomi/Koch (Hrsg.), *Nachhaltige Entwicklung im Schweizer Recht*, 2025, 169.

⁴⁹ BSK BV-Belser, Präambel, Rz. 34. Vgl. auch SGK BV-Ehrenzeller, Präambel, 4. Aufl.

⁵⁰ SGK BV-Ehrenzeller, Präambel, 4. Aufl., Rz. 11 ff.

⁵¹ Vgl. *World Commission on Environment and Development*, *Our Common Future*, 1987, 29, 43 ff. [zit. *Brundtland-Report*].

⁵² SGK BV-Ehrenzeller, Art. 2, 4. Aufl., Rz. 20. Vgl. auch *Hafner*, in: Pfleiderer/Matern/Köhren (Hrsg.), *Krise der Zukunft II*, 2018, 175.

⁵³ Der Schutz der Freiheit und Rechte des Volkes, die Wahrung der Unabhängigkeit und

im Wesentlichen Teilaspekte des normativen Kerngehalts der Generationengerechtigkeit (so z.B. die dauerhafte Erhaltung der Lebensgrundlagen, die Förderung der kulturellen Vielfalt, die Sorge um Chancengleichheit oder der Einsatz für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung), wie vorgängig erläutert. Einzig der Staatszweck der Wahrung der Unabhängigkeit entspricht nicht direkt einem Teilgehalt der Generationengerechtigkeit.⁵⁴ Folglich kann konstatiert werden, dass der Staatszweck der Schweiz explizit auch auf Verfassungsebene die Gewährleistung der Generationengerechtigkeit ist.

Es ergeben sich aus Art. 2 BV allerdings weder Handlungsaufträge, Gesetzaufträge, noch verfassungsmässige Rechte.⁵⁵ Hingegen leitet sich daraus eine Richtungsweisung für die staatsleitenden Behörden ab. Dies umfasst insbesondere auch die Internationalisierung des Rechts allgemein und die Aussenpolitik im Besonderen.⁵⁶ Weil, wie erwähnt, alle Zwecke gleichwertig sind und sich aber gleichzeitig die Generationengerechtigkeit (noch) nicht als verbindliches, staatsprägendes Rechtsprinzip etabliert hat, vermag Art. 2 BV die Staatsleitung der Schweiz nur bedingt materiell prägen. Ähnlich wie Epiney dies aus Art. 54 BV schliesst, ist auch in Bezug auf Art. 2 BV im Umkehrschluss zu folgern, dass die Staatsleitung der Schweiz den Zwecken in Art. 2 BV – und damit der Generationengerechtigkeit – wenigstens nicht widersprechen darf.⁵⁷

Bezeichnenderweise präzisiert Art. 3 Abs. 2 RVOG die Zwecke aus Art. 2 BV auf den Einsatz für das Gemeinwohl, die Wahrung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger, die Wahrung der Zuständigkeiten der Kantone und die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Dies sind die aus Art. 2 BV abgeleiteten Grundsätze in der Schweiz in der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit.⁵⁸ Das in Art. 2 BV enthaltene Prinzip Generationengerechtigkeit wird dabei nicht berücksichtigt und auch die von Art. 2 BV erfasste aussenpolitische Dimension nationaler Regierungstätigkeit fehlt vollständig. Art. 3 RVOG wird weiter ergänzt durch Art. 11 RVOV. Allerdings sind auch die in Art. 11 RVOV präzisierten Grundsätze der Verwaltungstätigkeit (z.B. lit. c „erbringt ihre Leistungen bürgernah, nachhaltig, wirksam und wirtschaftlich“) auf die innenpolitische Wirkung beschränkt und ohne Verweis auf Generationengerechtigkeit.

der Sicherheit des Landes, die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt, die Förderung des inneren Zusammenhalts und der kulturellen Vielfalt des Landes, die Sorge um eine möglichst grosse Chancengleichheit unter den Bürgerinnen und Bürgern, der Einsatz für die dauerhafte Erhaltung der Lebensgrundlagen, sowie der Einsatz für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung.

⁵⁴ Sieber-Gasser, in: Sieber-Gasser/Bürgi Bonanomi/Koch (Hrsg.), Nachhaltige Entwicklung im Schweizer Recht, 2025, 143 (147f.).

⁵⁵ SGK BV-Ehrenzeller, Art. 2, 4. Aufl., Rz. 11.

⁵⁶ SGK BV-Ehrenzeller, Art. 2, 4. Aufl., Rz. 15.

⁵⁷ Vgl. BSK BV-Epiney, Art. 54, Rz. 39.

⁵⁸ Sägesser, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, 2. Aufl., 2022, 81.

keit.⁵⁹ Es ist nicht nachvollziehbar, wie aus Art. 2 BV und der darin explizit betonten Bedeutung der Generationengerechtigkeit für die Staatstätigkeit der Schweiz Grundsätze abgeleitet werden konnten, welche im Wesentlichen den Kern von Art. 2 BV missachten.

Spezifisch in Bezug auf die auswärtigen Angelegenheiten, finden sich in Art. 54 Abs. 2 BV mit den Verweisen auf die Linderung von Not und Armut in der Welt, die Achtung der Menschenrechte und Förderung der Demokratie und des friedlichen Zusammenlebens der Völker, sowie dem Verweis auf den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen ebenfalls im Wesentlichen alle Teilgehalte der Generationengerechtigkeit. Auch in Art. 54 Abs. 2 BV ist die einzige Zielsetzung, welche klar ausserhalb der Generationengerechtigkeit liegt, die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz. Weil auch in Bezug auf Art. 54 Abs. 2 BV die Zielsetzungen nicht als Verweis auf die Generationengerechtigkeit als verbindliches, staatsprägendes Rechtsprinzip anerkannt sind, werden sie unabhängig voneinander gelesen und als gleichwertig erachtet. Aber auch mit dieser Lesart gilt, dass die inhaltliche Ausrichtung der Aussenpolitik insofern vorgegeben, als dass sie keinem der in Art. 54 BV aufgeführten Zielen widersprechen darf.⁶⁰ Damit sollte eigentlich die Generationengerechtigkeit in den auswärtigen Angelegenheiten in jedem Fall im Zentrum stehen.

Generationengerechtigkeit ist auf Verfassungsebene insbesondere auch im Abschnitt über Umwelt und Raumplanung verlangt. So prominent in der französischen Fassung von Art. 73 BV „Développement durable“: über den Verweis auf nachhaltige Entwicklung und die Erneuerungsfähigkeit der Natur schliesst Art. 73 BV explizit Generationengerechtigkeit mit ein. Art. 73 BV trägt dazu bei, dass Generationengerechtigkeit in der schweizerischen Rechtsetzung und Rechtsprechung insbesondere mit Blick auf die planetaren Grenzen und Umwelt- sowie Klimafolgen berücksichtigt wird und bildet ausserdem zusammen mit der Präambel und Art. 2 BV (und aufgrund des Wortlauts wohl auch Art. 54 BV) die verfassungsrechtliche Grundlage für das Vorsorgeprinzip⁶¹ und das vom Bundesgericht anerkannte gewichtige öffentliche Interesse an einer nachhaltigen Entwicklung.⁶²

Allerdings kommt nach der Lehre auch Art. 73 BV bisher nur programmatischer Charakter zu. Griffel wie auch Errass konstatieren denn auch die geringe Durchschlagskraft des Nachhaltigkeitsprinzips in der politischen Praxis.⁶³ Dies ist mit Blick auf die jüngsten Entwicklungen in der Rechtsprechung zu differenzieren: rechtlich verfügt Art. 73 BV durchaus über Durchschlagskraft – die

⁵⁹ Sägger, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, 2. Aufl., 2022, 84 f.

⁶⁰ BSK BV-Epiney, Art. 54, Rz. 39.

⁶¹ BGE 132 II 305 E. 4.3.

⁶² BGE 149 I 291 E. 5.7. Sieber-Gasser, in: Sieber-Gasser/Bürgi Bonanomi/Koch (Hrsg.), Nachhaltige Entwicklung im Schweizer Recht, 2025, 143 (151 f.).

⁶³ BSK BV-Griffel, Art. 73, Rz. 14.; SGK BV-Errass, Art. 73, Rz. 70.

se schlägt sich bisher allerdings nur bedingt nieder in der Rechtsetzung, was darauf hindeutet, dass es Art. 73 BV primär an politischer Durchschlagskraft mangelt.

In Bezug auf die materielle Ausrichtung der Internationalisierung des Rechts basierend auf der wirtschaftlichen Integration in den globalen Markt, finden konkret auch die Bestimmungen aus Art. 101 BV und Art. 104a lit. d BV Anwendung. Art. 101 BV äussert sich nicht zur Generationengerechtigkeit und steht mit seiner unqualifizierten Betonung der wirtschaftlichen Interessen gewissermassen auch im Widerspruch mit der Generationengerechtigkeit. Hingegen verlangt Art. 104a lit. d BV, dass der Bund die Voraussetzungen schafft für grenzüberschreitende Handelsbeziehungen, die zur nachhaltigen Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft beitragen. Der Verweis auf die „nachhaltige Entwicklung“ ist auch hier im Sinne der *Brundtland*-Definition zu verstehen.⁶⁴ Entsprechend ist wenigstens im Hinblick auf die Internationalisierung des Rechts in der Land- und Ernährungswirtschaft die Generationengerechtigkeit zu berücksichtigen.⁶⁵

Neu betont der Bundesrat, dass Aussenwirtschaftspolitik insgesamt dem Erhalt und der Steigerung des Wohlstands der Bevölkerung in der Schweiz dienen soll (u. a. Art. 101 BV) und im Einklang sein muss mit den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung (u. a. Art. 104a BV, Art. 54 Abs. 2 BV).⁶⁶ Diese Neuorientierung der Aussenwirtschaftspolitik betrifft allerdings bisher nur neue Handelsabkommen und hat sich (noch) kaum auf die bestehenden Handelsabkommen ausgewirkt oder zu unilateralen Massnahmen geführt, welche der Vereinbarkeit der Aussenwirtschaftspolitik mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung dienen würden.

Daneben bilden sich in der Schweiz neben weiteren auch Strukturprinzipien des weltoffenen und kooperativen Nationalstaats, der Solidarität und der Nachhaltigkeit aus.⁶⁷ Allerdings ist auch hier noch nicht festgeschrieben, inwiefern sich diese Strukturprinzipien über die Auslegung der Bundesverfassung hinaus auf Rechtssetzungsverfahren in der Schweiz auswirken. Vereinzelte Urteile des Bundesgerichts deuten allerdings darauf hin, dass sich der normative Kern der Generationengerechtigkeit doch auf die materielle Ausrichtung der Staatstätigkeit auswirkt.

Daneben kann aufgrund einer genügenden, formell-gesetzlichen Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV) in Verbindung mit einem erheblichen öffentlichen Interesse

⁶⁴ SGK BV-Hettich/Pietzonka, Art. 104a, Rz. 16.

⁶⁵ Dass dem der Fall ist, zeigen nicht zuletzt die Diskussionen in der Bundesversammlung, sowie die neue Aussenhandelsstrategie des Bundesrats, vgl. auch SGK BV-Hettich/Pietzonka, Art. 104a, Rz. 15. Siehe auch Sieber-Gasser, in: Sieber-Gasser/Bürgi Bonanomi/Koch (Hrsg.), Nachhaltige Entwicklung im Schweizer Recht, 2025, 143 (155).

⁶⁶ Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik, 24. November 2021, 16.

⁶⁷ BSK BV-Belser, Einleitung, Rz. 48.

(Art. 36 Abs. 2 BV) und unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 3 BV) in bestehende Rechte eingegriffen werden. Es zeigt sich in der neueren Rechtsprechung, dass sich einerseits das Nachhaltigkeitsprinzip zunehmend auf die materielle Ausrichtung der Staatstätigkeit auswirkt und dass andererseits nachhaltige Entwicklung – und damit verbunden auch Generationengerechtigkeit – als erhebliches öffentliches Interesse anerkannt wird.⁶⁸

So hielt das Bundesgericht z. B. fest, dass die Rolle des Flughafens Zürich als grösster und wichtigster Landesflughafen abgewogen werden müsse mit dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung.⁶⁹ Insbesondere gebiete die Pflicht zur Vorsorge,⁷⁰ dass die Lärmbelastung für Anwohnerinnen und Anwohner möglichst geringgehalten werde.⁷¹ In einem weiteren Urteil zur Lärmbelastung durch den Flughafen Zürich hielt das Bundesgericht zudem fest, dass öffentliche Gelder besser investiert seien in die Lärmbegrenzung, als in die finanzielle Entschädigung von Grundeigentümern.⁷² Auch hat das Bundesgericht anerkannt, dass der öffentliche Verkehr nicht gratis sein dürfe, weil auch der öffentliche Verkehr natürliche Ressourcen verbrauche und ökologische Kosten verursache.⁷³

In einem Urteil zu Windenergienutzung stützte sich das Bundesgericht wiederum auf das Vorsorgeprinzip in seiner Abwägung zwischen erneuerbarer Energie und Artenvielfalt.⁷⁴ In der Abwägung zwischen der Eigentumsgarantie und der Zielvorgabe, dass Heizungssysteme ab 2030 ausschliesslich auf der Nutzung erneuerbarer Energie beruhen, betonte das Bundesgericht „das gewichtige öffentliche Interesse an einer nachhaltigen Entwicklung“ und schützte den Eingriff in die Eigentumsgarantie.⁷⁵

Ganz allgemein zeigt sich die direkte Anwendbarkeit der Generationengerechtigkeit und der damit einhergehenden Internationalisierung des Rechts insbesondere über die Anerkennung der nachhaltigen Entwicklung als „erhebliches öffentliches Interesse“ in der jüngeren Rechtsprechung. So wurde bereits mehrfach im Kontext von Klimaschutzmassnahmen ein erhebliches öffentliches Interesse an nachhaltiger Entwicklung – und damit auch an Generationengerechtigkeit – anerkannt, welches auch den Eingriff in bestehende Rechte zu rechtfertigen vermag. Dies zunächst in einem Entscheid von 2021 zu Windener-

⁶⁸ Sieber-Gasser, in: Sieber-Gasser/Bürgi Bonanomi/Koch (Hrsg.), Nachhaltige Entwicklung im Schweizer Recht, 2025, 143 (158 ff.).

⁶⁹ BGE 136 I 389 E. 3.3.3.

⁷⁰ In einem weiteren Urteil verweist das Bundesgericht in Bezug auf die Pflicht zur Vorsorge explizit auf die Generationengerechtigkeit in der Präambel, in Art. 2 Abs. 2 BV und in Art. 73 BV. Siehe BGE 132 II 305 E. 4.3.

⁷¹ BGE 136 I 389 E. 3.3.4.

⁷² BGE 136 II 263 E. 8.1.

⁷³ BGE 149 I 182 E. 3.3.2.

⁷⁴ BGE 148 II 36 E. 13.6.

⁷⁵ BGE 149 I 291 E. 5.7.

gieanlagen,⁷⁶ 2022 im erwähnten Entscheid zum Verbot von Elektroheizungen,⁷⁷ gefolgt vom ebenfalls erwähnten Entscheid 2023 zur Nichtigkeit einer Volksinitiative über Heizungssysteme, die ausschliesslich auf der Nutzung erneuerbarer Energien beruhen,⁷⁸ und schliesslich in einem weiteren Entscheid 2024 über den Stromverbrauch durch Elektroheizungen.⁷⁹

Das vom Bundesgericht festgestellte öffentliche Interesse an Generationengerechtigkeit steht somit bisher konkret und ausschliesslich im Zusammenhang mit Energiepolitik und Klimaschutzmassnahmen. So hält das Bundesgericht etwa fest:⁸⁰

„Dem Ausbau erneuerbarer Energien kommt vor dem Hintergrund des Klimawandels eine herausragende Bedeutung zu. Dieser stellt eine akute und potenziell irreversible Bedrohung für menschliche Gesellschaften und den Planeten dar.“

Damit zeigt sich, dass zumindest im Bereich der Rechtsetzung in der Energiepolitik und im Klimaschutz das Recht in der Schweiz über die Generationengerechtigkeit zunehmend internationalisierter wird. Hingegen tragen Aspekte der intragenerationellen Generationengerechtigkeit und der Generationengerechtigkeit in anderen Politikbereichen ausserhalb der Energie- und Klimapolitik bisher noch wenig zur Internationalisierung des Rechts in der Schweiz bei.

Trotzdem ist festzuhalten, dass sich die in der Bundesverfassung verankerte Generationengerechtigkeit über die Auslegung in Abwägungsfragen in der Praxis durchaus auch auf die materielle Ausrichtung des Rechts auswirkt. Der konkrete Rechtsgehalt des vom Bundesgericht erwähnten „Nachhaltigkeitsprinzip“ bleibt bisher noch vage, allerdings hat das Vorsorgeprinzip über den Rückgriff auf die in der Bundesverfassung verankerte Generationengerechtigkeit an Konturen gewonnen. Schliesslich hält das Bundesgericht auch fest, das nicht ausgeschlossen werden könne, dass das Nachhaltigkeitsprinzip künftig zur Gewährleistung der Kohärenz zwischen bestimmten Verfassungsbestimmungen mehr Geltung erlangt.⁸¹

Abgesehen davon fehlen weitere Bestimmungen in der schweizerischen Bundesverfassung, welche die Verantwortung der Schweiz gegenüber der internationalen Gemeinschaft (gegenwärtige Generationen) und gegenüber künftigen Generationen klären würden. Insbesondere wird der Generationengerechtigkeit in der schweizerischen Bundesverfassung – mit Ausnahme der Land- und Ernährungswirtschaft – politisch bisher nur programmatischer Charakter zugestanden, was ermöglicht, dass Generationengerechtigkeit als eine Liste von

⁷⁶ BGE 148 II 36.

⁷⁷ BGE 149 I 49.

⁷⁸ BGE 149 I 291.

⁷⁹ BGE 150 I 106 E. 6.1.

⁸⁰ BGE 148 II 36, E. 13.2. Siehe auch BGE 149 I 49, E. 4.2.

⁸¹ BGE 149 I 182 E. 3.3.2. *Sieber-Gasser*, in: *Sieber-Gasser/Bürgi Bonanomi/Koch* (Hrsg.), *Nachhaltige Entwicklung im Schweizer Recht*, 2025, 143 (161).

gleichwertigen Zwecke und Zielsetzungen verstanden wird, welche nach Gutdünken auf Gesetzesebene und in der politischen Praxis umgesetzt werden können – oder auch nicht. Die Ausrichtung der Staatstätigkeit in seiner Gesamtheit an der Generationengerechtigkeit fällt damit weg. Ebenso bildet die Generationengerechtigkeit bisher nicht in der Masse einen Motor für die Internationalisierung des Rechts in der Schweiz, wie dies allenfalls aufgrund der prominenten Platzierung in der Präambel und im Zweckartikel zu erwarten wäre.

2. Umsetzung in der Internationalisierung des Rechts

Aufgrund der globalen und zeitlichen Dimension der Generationengerechtigkeit findet diese insbesondere Anwendung auf die Internationalisierung des Rechts. Der Schweiz gelingt es bisher vergleichsweise gut, die Internationalisierung des Rechts für die Generationengerechtigkeit innerhalb der Schweiz zu nutzen. Als Indikator mag der Index über die *UN SDGs* dienen, nach welchem die Schweiz Rang 22 von 167 Ländern belegt im Jahr 2024 in Bezug auf die Erreichung der *UN SDGs* insgesamt.⁸² Hingegen belegt die Schweiz im gleichen *Ranking* nur Rang 163 von 167 Ländern, wenn die negativen Auswirkungen der Staatstätigkeit – *spillovers* – auf Drittstaaten mitberücksichtigt werden.⁸³

In Anbetracht der vorliegenden erarbeiteten Ausrichtung der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz, überrascht das schlechte *Ranking* der Schweiz in Bezug auf *spillovers* nicht. Es setzt sich insbesondere zusammen aus Umwelt- und Sozialkosten im Handel (z.B. Wasserverbrauch bei importierten Gütern, tödliche Arbeitsunfälle in Verbindung mit importierten Gütern, Opfer von moderner Sklaverei in Verbindung mit importierten Gütern, Luftverschmutzung durch importierte Güter) und im Finanzmarkt (z.B. Steuerparadies, Finanzgeheimnis, Verlagerung der Gewinne zum Zweck der Steuervermeidung). Die Rolle der Schweiz als Drehscheibe für den Handel mit Rohstoffen fällt dabei deutlich ins Gewicht. Somit ergibt sich das schlechte Ranking der Schweiz vor allem daraus, dass die Schweiz keine oder kaum Vorschriften erlässt die der Reduktion des Fussabdrucks des schweizerischen Konsums im Ausland dienen und in der Internationalisierung des Rechts die wirtschaftlichen Interessen im Vordergrund stehen.

Das zeigt sich in der vorliegenden empirischen Analyse der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz: der überwiegende Anteil des internationalisierten Rechts in der Schweiz ist dem öffentlichen Wirtschaftsrecht zuzuordnen und dient den Wirtschaftsinteressen. Auch in anderen Bereichen ist das Recht in der Schweiz internationalisiert, allerdings in einem geringeren Umfang. Das be-

⁸² Sustainable Development Report, Rankings, Overall Performance: <https://dashboards.sdgindex.org/rankings> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

⁸³ Sustainable Development Report, Rankings, Overall Performance: <https://dashboards.sdgindex.org/rankings> (zuletzt besucht am 25. August 2025).

deutet im Umkehrschluss, dass sich die Schweiz in der Internationalisierung des Rechts bisher kaum an den Auswirkungen ihrer Staatstätigkeit auf das Ausland orientiert. Ansonsten wäre zu erwarten, dass der Anteil an internationalisiertem Recht im Bereich der Grund- und Menschenrechte und im Bereich des Umweltrechts deutlich höher ausfällt.⁸⁴

Damit steht die materielle Ausrichtung der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz in der Tendenz im Widerspruch mit der Generationengerechtigkeit. So sind z. B. Freihandelsabkommen, welche keine Bedingungen im Bereich der npr-PPMs an Handelspräferenzen knüpfen, nicht vereinbar mit der Generationengerechtigkeit, weil die staatliche Steuerung fehlt in Bezug auf den Erhalt der Lebensgrundlagen und auf die Bedürfnisgerechtigkeit. Auch Investitionsschutzabkommen, welche keine Ausnahme machen von der Entschädigungspflicht für die Regulierung im öffentlichen Interesse stehen im Widerspruch mit der Generationengerechtigkeit. Schliesslich ist auch die Steuerpolitik der Schweiz kaum vereinbar mit der Generationengerechtigkeit, weil damit Staaten, welche die Infrastruktur für die wirtschaftliche Tätigkeit bereitstellen, Steuereinnahmen entgehen. Dies könnte sich dank dem internationalen Druck und der neu eingeführten OECD Mindeststeuer bis zu einem gewissen Grad entschärfen.

Auch im nationalen internationalisierten Recht hält sich die Schweiz bisher sehr stark zurück in der Regulierung von Umwelt- und Sozialkosten im Ausland. Weder beteiligt sich die Schweiz an den europäischen Bemühungen in der Bekämpfung von *Greenwashing* noch am Importverbot von Produkten, welche durch moderne Sklaverei hergestellt wurden. Die schweizerischen Bestimmungen zur Konzernverantwortung, zu Holzimporten (Abholzung) sowie zu Kinderarbeit sind bisher vom typischen *swiss finish* geprägt und damit deutlich weniger scharf als das betreffende *pendant* in anderen Industrieländern. Die Einführung der Internalisierung der Kosten von CO₂-Emissionen bei Importen wird bisher in der Schweiz nicht geprüft.

Einerseits ist fraglich, ob somit die Internationalisierung des Rechts in der Schweiz den materiellen Vorgaben aus der Bundesverfassung – insbesondere in Bezug auf die Generationengerechtigkeit – gerecht wird. Andererseits steigt nachweislich die Unzufriedenheit mit der heutigen Ausrichtung der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz in der Stimmbevölkerung. So verfolgten im vorliegend untersuchten Zeitraum ab 2016 eine Reihe von Volksinitiativen explizit das Ziel, die staatliche Steuerung zugunsten der Generationengerechtigkeit in der Aussenwirtschaftspolitik zu stärken und die negativen Auswirkungen des schweizerischen Konsums im Ausland zu reduzieren.⁸⁵ Weitere

⁸⁴ Vgl. vorne unter *Internationalisierung des Rechts in der Schweiz*, 116ff.

⁸⁵ Z. B. Keine Spekulation mit Nahrungsmitteln (2016), Grüne Wirtschaft (2016), Für Ernährungssicherheit (2017), Fair-Food Initiative (2018), Für verantwortungsvolle Unterneh-

ähnliche Anliegen sind Stand 2024 hängig.⁸⁶ In Reaktion auf die Rechtsentwicklungen in der EU steigt auch der Druck aus der Wirtschaft, sich den Bemühungen im eine generationengerechtere Internationalisierung des Rechts anzuschliessen.⁸⁷

3. Verfassungs- und Gesetzeslücken in der Gewährleistung der Generationengerechtigkeit in der Schweiz

Grundsätzlich würde die Bundesverfassung sowie die schweizerische Staatsordnung ganz allgemein verlangen, dass sich die Staatstätigkeit und damit auch die Internationalisierung des Rechts an den Grundsätzen der Generationengerechtigkeit orientiert. Allerdings steht die Gewährleistung der Generationengerechtigkeit verfassungsrechtlich auf derselben Stufe, wie die Förderung des Wohlstands oder die Wahrung der Unabhängigkeit. Dies reicht im spezifischen Fall der staatlichen Interessenvertretung der Generationen nicht aus:⁸⁸ weil sich sowohl gegenwärtige Generationen (insbesondere Drittstaaten), wie auch künftige Generationen im schweizerischen Rechtsetzungsverfahren nicht selbst für ihre Interessen einsetzen können, gebietet die Gewährleistung der Generationengerechtigkeit ein Abwägen im Einzelfall zugunsten der Generationengerechtigkeit. Dieses Abwägen im Einzelfall hat allerdings bisher noch nicht konsequent Einzug gehalten in der Praxis – weder auf Ebene der Rechtsetzung noch auf Ebene der Rechtsprechung oder -anwendung.

Die Bundesverfassung trägt bisher nicht dazu bei, die inhärente Spannung zwischen den wirtschaftlichen Interessen am Erhalt des bestehenden Wirtschaftssystems und der faktischen Notwendigkeit eines Wandels zugunsten des Erhalts der Lebensgrundlagen aufzulösen.⁸⁹ Auch schaffen die verschiedenen Bestimmungen im Rahmen der Generationengerechtigkeit bisher keine Gewährleistungspflicht oder eine Pflicht, dass sich der Staat in einer bestimmten Weise aktiv bemühen müsste.⁹⁰ Dies betrifft allerdings nicht nur die Generationengerechtigkeit sondern umfasst (fast) alle materiellen Vorgaben im Bereich der Internationalisierung des Rechts: der Bundesrat könnte z.B. auch auf den Abschluss eines Freihandelsabkommens verzichten, selbst wenn dieses der Interessenwahrung der schweizerischen Wirtschaft im Ausland dienen würde,

men (2020), Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung (2021), Für eine Schweiz ohne Pestizide (2021), Massentierhaltungsinitiative (2022).

⁸⁶ Z.B. Umweltverantwortungsinitiative, Klimafondsinitiative, Pelz-Initiative, Stopfleber-Initiative, Initiative für eine Zukunft.

⁸⁷ Siehe z. B. *Walser*, in: Tagesanzeiger, 16. Juli 2024.

⁸⁸ SGK BV-Errass, Art. 73, Rz. 70; BSK BV-Griffel, Art. 73, Rz. 14; SKG BV-Ziegler, Bundesverfassung und Völkerrecht, 46; zustimmend ebenfalls OFK BV-Biaggini, Art. 73, Rz. 4.

⁸⁹ Siehe auch SKG BV-Ziegler, Bundesverfassung und Völkerrecht, 4. Aufl., 33.

⁹⁰ Vgl. SGK BV-Ehrenzeller, Art. 2, 4. Aufl., Rz. 10ff.

ohne dabei seine Verpflichtungen aus der Bundesverfassung zu verletzen (siehe Art. 101 Abs. 1 BV).⁹¹

Weil es die Bundesverfassung und die Gesetzgebung in der Schweiz damit gegenwärtig der politischen Praxis überlassen, wie die Internationalisierung des Rechts materiell ausgerichtet werden soll, gleichzeitig aber wie oben im Detail erläutert, die Konkordanz in der Internationalisierung des Rechts nicht vollumfänglich gewährleistet wird, droht die Gefahr einer inkohärenten und schwer vorhersehbaren Internationalisierung des Rechts, abhängig von der jeweiligen personellen Zusammensetzung des Bundesrats.⁹² Folglich wirkt sich die Verschiebung im schweizerischen Gewaltengefüge im Rahmen der Internationalisierung des Rechts auch auf den Bedarf an präzisen materiellen Vorgaben in den Grundsätzen der Staatsleitung in der Schweiz aus: anders als vorgesehen,⁹³ gewährleisten die bestehenden Rechtsetzungsverfahren nicht, dass in der Internationalisierung des Rechts alle von der Bundesverfassung verlangten Zielsetzungen und Zwecke gleichwertig berücksichtigt werden.

III. Dringlichkeit

Die grosse Zahl an Volksinitiativen, welche sich explizit mit Aspekten der Generationengerechtigkeit befassen,⁹⁴ sowie die Feststellung des EGMR, dass die Schweiz mit ihrer zögerlichen Klimapolitik ihren Verpflichtungen zum Schutz des Privat- und Familienlebens von Seniorinnen nicht nachkommt,⁹⁵ zeigen deutlich auf, dass offensichtlich Konkretisierungsbedarf besteht im Umgang mit der Generationengerechtigkeit in der Schweiz.⁹⁶ Sie deuten auch auf eine generelle Unzufriedenheit hin mit der mangelhaften Umsetzung der Generationengerechtigkeit in der Staatsleitung der Schweiz und damit verbunden in der Internationalisierung des Rechts. Dies wurde nicht zuletzt vom Bundesrat und von der Bundesversammlung erkannt und wird in den aktuellen Bemühungen um eine Revision des Aussenwirtschaftsgesetzes,⁹⁷ sowie in der Neuausrichtung der Aussenwirtschaftspolitik berücksichtigt.

Dabei fällt allerdings auf, dass es sich bei den einzelnen Volksinitiativen, den Gesetzesrevisionen und auch bei den Gerichtsverfahren um Anliegen handelt, welche mit einem Vorrang der Generationengerechtigkeit gegenüber anderen

⁹¹ Vgl. vorne unter *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 197 ff.

⁹² Siehe vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 151 ff.

⁹³ Zum vorgesehen Verfahren vgl. SGK BV-*Ehrenzeller/Portmann*, Art. 54, 4. Aufl., Rz. 43.

⁹⁴ Siehe vorne unter *Generationengerechtigkeit*, 380 f.

⁹⁵ Verein Klimaseniorinnen Schweiz and others v. Switzerland, No. 53600/20, 9. April 2024.

⁹⁶ Hettich und Pietzonka stellen fest, dass dies auch in Bezug auf die Zielsetzungen in der Aussenpolitik allgemein zutrifft. Siehe SGK BV-*Hettich/Pietzonka*, Art. 104a, 4. Aufl., Rz. 3.

⁹⁷ Vgl. dazu Revision des Aussenwirtschaftsgesetzes, Parlamentarische Initiative 23.426, Aussenpolitische Kommission NR, 20. März 2023.

Interessen behoben werden könnten. Oder, mit anderen Worten, wäre die in der Bundesverfassung bereits verlangte Generationengerechtigkeit auch vollumfänglich in der politischen Praxis umgesetzt, würden viele der genannten Volksinitiativen hinfällig und würde die Schweiz eine weniger zögerliche Klimapolitik verfolgen (müssen). Grundsätzlich wäre demnach eine generationengerechtere Internationalisierung des Rechts auch möglich ohne Revision des Aussenwirtschaftsgesetzes oder explizite Neuausrichtung der Aussenwirtschaftspolitik.

1. Wandel im gesellschaftlichen Gerechtigkeitsempfinden

Dass Generationengerechtigkeit – oder wenigstens Teilaspekte davon – zu einem dringlicheren Anliegen geworden ist, als dies 1999 beim Erlass der Bundesverfassung antizipierbar gewesen wäre, liegt neben den spürbaren Auswirkungen des Klimawandels und der unsicheren geopolitischen Sicherheitslage auch an der Globalisierung und der Digitalisierung allgemein. Gerade weil mit der Globalisierung und der Digitalisierung die Lebenserfahrungen vielseitiger geworden sind und die Konsequenzen von einem (politischen) Entscheid bis in ganz entfernte Ecken dieser Welt verfolgt werden können, hat sich das Gerechtigkeitsempfinden gewandelt. Einerseits hat sich das Gerechtigkeitsempfinden deshalb gewandelt, weil die Lebenserfahrungen in der multiethnischen Gesellschaft vielseitiger geworden sind und damit auch das individuelle Gerechtigkeitsempfinden. In der Summe wirkt sich diese Vielfalt auch auf das gesellschaftliche Gerechtigkeitsempfinden aus.

Andererseits ist der individuelle Horizont für die Folgen der eigenen Handlungen oder der Handlungen des eigenen Staats über die Globalisierung und die Digitalisierung massiv erweitert worden: Es ist heute schlicht nicht mehr glaubhaft, auf Unwissenheit zu plädieren, wenn die entsprechende Information nur ein Klick weit entfernt im Smartphone in der Hosentasche frei zugänglich ist. Dies trägt grundsätzlich zu einer Differenzierung des Gerechtigkeitsempfindens bei und zur Mitberücksichtigung des globalen Kontexts, über den eigenen Staat hinaus. Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass eine langsam aber stetig wachsende Zahl der Konsumentinnen und Konsumenten in den Industrieländern ihren Kaufentscheid nicht nur vom Preis und von der Qualität abhängig machen, sondern auch davon, unter welchen Bedingungen ein bestimmtes Produkt hergestellt wurde.⁹⁸

Mit dem Klimawandel und damit einhergehend dem Bewusstsein für *Common Concern of Humankind* hat neben der globalen Dimension von Gerechtigkeit auch eine zeitliche Dimension in das Gerechtigkeitsempfinden Einzug gefunden: Es ist heute weltweit unbestritten, dass sich der Klimawandel negativ

⁹⁸ Siehe z. B. Watson, in: Watson, 7. Mai 2024.

auf die Lebensqualität künftiger Generationen auswirken wird. Dieses Bewusstsein für die zeitliche Dimension der Gerechtigkeit, angestossen vom Klimawandel, findet auch Eingang in das Gerechtigkeitsempfinden in Bezug auf andere Aspekte (z.B. Kolonialzeit, Verdingkinder in der Schweiz, Umgang mit sexuellen Übergriffen in der katholischen Kirche, etc.).

Mit diesem Wandel im Gerechtigkeitsempfinden einher geht eine gewisse Dringlichkeit zur Anpassung des bestehenden Rechtsrahmens. Denn sobald der Widerspruch zwischen individuellem Gerechtigkeitsempfinden und anwendbarem Recht allzu gross wird, schadet dies dem Vertrauen in die Institutionen und damit auch der Rechtsstaatlichkeit.⁹⁹ In der spezifischen Staatsform der Schweiz ist mit einem Vertrauensverlust – aufgrund der direktdemokratischen Mitspracherechte – unweigerlich auch eine drohende politische Handlungsunfähigkeit verbunden.

Hinzu kommt die internationale Rechtsentwicklung, welche darauf hinausläuft, dass der Generationengerechtigkeit künftig mehr Beachtung geschenkt wird. In diesem Zusammenhang fällt auf, dass der Verweis auf einen drohenden Reputationsschaden der Schweiz, sollte sich diese nicht an internationalen Bemühungen beteiligen,¹⁰⁰ typischerweise mit Fragen der intra- und intergenerationalen Gerechtigkeit verknüpft ist. Entsprechend steht die Schweiz bereits heute anerkanntermassen unter Druck von aussen, ihre Politik – und damit auch die Internationalisierung des Rechts – nach den Grundsätzen der Generationengerechtigkeit auszurichten.¹⁰¹ Dies schliesst mit ein, dass die Internationalisierung des Rechts auch deren zeitlichen und innenpolitischen Dimensionen mitberücksichtigen muss, was zur Überwindung der veralteten konzeptuellen Trennung zwischen Aussen- und Innenpolitik beitragen würde.¹⁰²

2. Grundsatzfrage in der Internationalisierung des Rechts

Die Klärung der Grundsatzfrage nach dem Stellenwert der Generationengerechtigkeit in der Staatsleitung der Schweiz – auf Verfassungs- oder Gesetzesebene – würde folglich der Internationalisierung des Rechts einen demokratisch legitimierten materiellen Rahmen vorgeben (dabei die operative Führung der Aussenpolitik aber nicht übermässig einschränken) und damit die indirekte legislative Kontrolle der Ausrichtung der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz gewährleisten. Die Klärung des Stellenwerts der Generationengerechtigkeit würde es der Schweiz ausserdem ermöglichen, pro-aktiv auf die zu erwartenden internationalen Rechtsentwicklungen zu reagieren und damit das Auftreten der „Scherbenhaufen-Problematik“ zu reduzieren. Es wäre damit

⁹⁹ Zichy, Die Macht der Menschenbilder 2021; Posner, Law and Social Norms, 2000.

¹⁰⁰ Siehe SGK BV-Ehrenzeller/Portmann, Art. 54, 4. Aufl., Rz. 37.

¹⁰¹ Vgl. vorne unter *Internationalisierung des Rechts*, 69 ff., 87 ff.

¹⁰² Vgl. dazu vorne unter *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 211 ff.

gewährleistet, dass die Internationalisierung des Rechts in der Schweiz im Grundsatz im Auftrag der Legislative vonstatten geht und somit eine Intervention über ein Verordnungsveto, einen Genehmigungsvorbehalt, eine Volksinitiative oder ein Referendum nur selten ergriffen wird.

Damit verbunden ist ein Auftrag an die Rechtswissenschaften, den normativen Gehalt der nachhaltigen Entwicklung, des Nachhaltigkeitsprinzips, des Vorsorgeprinzips und der Generationengerechtigkeit zu untersuchen und die Rolle des Rechts in der Steuerung der Globalisierung und Digitalisierung besser zu erfassen. Auch eine Klärung des Stellenwerts der Generationengerechtigkeit und der nachhaltigen Entwicklung in der schweizerischen Rechtsordnung ist für die künftige Ausrichtung der Internationalisierung des Rechts von grundlegender Bedeutung. Wie erläutert ist der rechtliche Stellenwert der Generationengerechtigkeit und der nachhaltigen Entwicklung deutlich höher, als dies bisher politisch anerkannt ist.

Auch die Politik ist gefragt: die Grundsatzfragen der Rolle der Generationengerechtigkeit in der Internationalisierung des Rechts, der Abwägung zwischen Wirtschaftsinteressen und Umwelt- und Sozialkosten im Ausland, sowie der Verantwortung der Schweiz als Mitglied der internationalen Gemeinschaft müssen auch auf dem politischen Weg geklärt werden um die Handlungsfähigkeit der Schweiz in den auswärtigen Angelegenheiten längerfristig zu bewahren.

IV. Zwischenfazit

Mit dem vorliegend nachgewiesenen einseitigen Fokus auf Wohlstandsmaximierung in der Internationalisierung des Rechts¹⁰³ kommt die Schweiz ihrem Staatszweck der Förderung und Gewährleistung der Generationengerechtigkeit nur bedingt nach. Sie verliert damit kontinuierlich an Unterstützung durch die Stimmbevölkerung in ihrer Staatsleitung in der Internationalisierung des Rechts und gerät auch international zunehmend unter Druck: die Bedeutung der Generationengerechtigkeit für das friedliche Zusammenleben und die künftigen Generationen ist heute unumstritten.

Der einseitige materielle Fokus in der Internationalisierung des Rechts ist unter anderem eine Folge der eingeschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit und der Tatsache, dass die verschiedenen Grundsätze und Zielsetzungen in der Ausenpolitik und im Staatszweck der der Exekutive einen erheblichen politischen Handlungsspielraum belassen in den auswärtigen Angelegenheiten und in der Internationalisierung des Rechts: weil nicht eindeutig bestimmt ist, welche

¹⁰³ Vgl. vorne unter *Internationalisierung des Rechts in der Schweiz*, 164 ff. und unter *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 193 ff.

Grundsätze und Zielsetzungen im Konfliktfall Vorrang haben, werden die Grundsätze und Zielsetzungen in der Aussenpolitik und im Staatszweck in der Praxis nur sehr selektiv berücksichtigt.

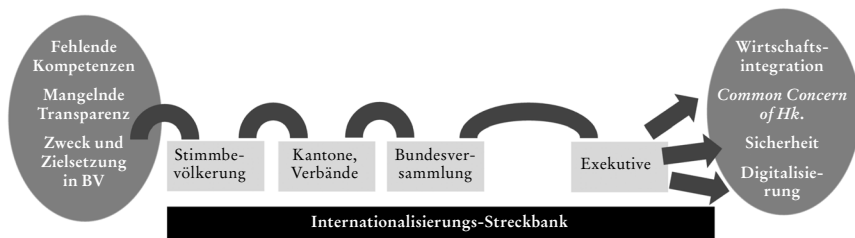
Eine Klärung – auf Verfassungs- oder Gesetzesebene – des Stellenwerts der Generationengerechtigkeit in der Aussenpolitik und im Staatszweck der Schweiz erscheint daher dringlich – nicht zuletzt angesichts dessen, dass bereits im formellen Rechtsetzungsverfahren die Mitwirkung der Legislative in der Internationalisierung des Rechts eingeschränkt ist. Dass der Internationalisierung des Rechts zusätzlich auch noch kaum materielle Grenzen gesetzt sind, wirkt sich somit doppelt negativ auf die Rechtssicherheit und das Vertrauen in die Institutionen in der Schweiz aus.

Fazit

Die grössten demokratischen Errungenschaften in der Schweizer Geschichte waren jeweils eingebettet in internationale Entwicklungen: die Gründung des Bundesstaats im Rahmen des europäischen Völkerfrühlings, die Bundesverfassung von 1874 in Solidarität mit der Sklavenbefreiung in den USA, und das Frauenstimm- und -wahlrecht als Teil einer globalen Emanzipationsbewegung.¹

Aktuell bewegen wir uns nicht in einer Zeit, in welcher die grossen internationalen Entwicklungen dem demokratischen Fortschritt dienen. Hingegen sind die internationalen Entwicklungen hin zu einer Staatsleitung, welche der Generationengerechtigkeit dient, bedeutsam – insbesondere für die Schweiz aufgrund ihrer geografischen, kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Nähe zur EU. Abgesehen davon befinden wir uns in einer Zeit, in welcher die demokratische Staatsform weltweit unter massivem Druck steht und – wie nachfolgend ausgeführt – die demokratischen Institutionen einer Zerreissprobe ausgesetzt sind. Dass diesbezüglich Handlungsbedarf besteht, ist nicht von der Hand zu weisen. Allerdings ist nicht zu erwarten, dass sich die Schweiz in der Bewältigung dieser Zerreissprobe von einer internationalen Entwicklung mitreissen oder inspirieren lassen kann.

Wie nachfolgend erläutert kann konstatiert werden, dass sich die demokratische Staatsform auf der metaphorischen Internationalisierungs-Streckbank befindet:



„Internationalisierungs-Streckbank“, Quelle: Autorin.

¹ Lang, Demokratie in der Schweiz, 2. Aufl., 2020, 276.

Aufgrund ihrer historisch gewachsenen Kompetenzen in der Aussenpolitik verfügt die Exekutive in der Internationalisierung des Rechts über einen massiven Anreiz – und gleichzeitig die Möglichkeit –, ihren Einfluss auf die Rechtsetzung zu maximieren. Gleichzeitig entwickelt sich der internationale Rechtsrahmen immer schneller und verdichten sich die internationalen Verpflichtungen und Implikationen von nationaler Politik. Dies führt auch zu steigendem Druck von aussen auf die Exekutive, möglichst rasch und flexibel zu agieren. Dabei fällt die Grenzziehung zwischen notwendiger Internationalisierung im Staatsinteresse und Internationalisierung aufgrund von persönlichen, subjektiven Präferenzen zunehmend schwer – insbesondere, weil die demokratische Mitwirkung institutionell reduziert ist.

Damit droht sich die Exekutive in der Internationalisierung des Rechts von den anderen Staatsgewalten loszulösen. Eine solche Loslösung führt zu einer Politik über die Köpfe der Rechtsbetroffenen hinweg, widerspricht damit der demokratischen Staatsform und riskiert den Widerspruch mit dem gesellschaftlichen Gerechtigkeitsempfinden.

Mangels Transparenz und aufgrund fehlender Kompetenzen und der fehlenden Hierarchie in den Zwecken und Zielsetzungen der Staatsleitung in der Bundesverfassung ist es den anderen Staatsgewalten verwehrt, Einfluss zu nehmen auf die Vorhaben der Exekutive in der Internationalisierung des Rechts: ihre Kompetenzen sind von der Verschiebung im Gewaltengefüge nicht erweitert worden und sie stecken damit in einer veralteten Konzeption der Gewaltenteilung fest, während sich die Exekutive immer weiter fortbewegt. Das schafft den erwähnten zunehmenden Zug zwischen Legislative und Exekutive auf der metaphorischen Internationalisierungs-Streckbank.

Diese Zerreibprobe kann aufgelöst werden, indem die Fesseln der Legislative – fehlende Kompetenzen, mangelnde Transparenz, offene Zweck- und Zielformulierungen in der Bundesverfassung – aufgelöst werden. Dies erlaubt es der Legislative zur Exekutive aufzurücken und im Rahmen der Internationalisierung des Rechts ihre angestammte Funktion in der Staatsleitung wiederaufzunehmen: der Zug der Internationalisierung des Rechts bleibt bestehen.

Müller analysiert die Herausforderungen der Globalisierung und der Digitalisierung für die Rechtsetzung wie folgt – und unterstreicht damit gleichzeitig die zentrale Rolle der Grundlagenforschung:²

„Ein grundsätzliches Denken von historischen und philosophischen Kategorien her ist heute ganz besonders gefordert, wo die Vielzahl und Schnelllebigkeit von technischen Entwicklungen oft rasch Regulierungen nationaler, internationaler und privater Akteure hervorbringen, die nicht an einem Gerechtigkeitsgedanken oder dem Ziel eines Schutzes menschlicher Autonomie orientiert sind. [...] Eine strengere, konzentrierte und explizite Ausrichtung der Rechtsetzung and Grundprinzipien der Verfassung [...] könnte

² Müller, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, 2020, 1167 (1179f.)

Grundlinien der Rechtsordnung transparenter machen und den Zugang zur Rechtsordnung erleichtern.“

Diesem Anliegen will die vorliegende Arbeit gerecht werden und die hier herausgearbeiteten Lösungsvorschläge orientieren sich damit auch an den Grundprinzipien der Bundesverfassung und darauf, inwiefern eine strengere, konzentrierte und explizite Ausrichtung an ihnen in der Internationalisierung des Rechts gelingen kann.

I. Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative

Die Erweiterung der Rechtsetzungskompetenzen der Exekutive als Folge der Verschiebung im Gewaltengefüge in der Internationalisierung des Rechts gefährdet die Konkordanz in der Schweiz. Verschiedene Massnahmen wurden hier identifiziert, welche die Mitwirkung der Legislative in der Internationalisierung des Rechts stärken.³ Dabei ist zu betonen, dass es bei der Stärkung der Mitwirkungsrechte der Legislative einzig darum gehen kann, die Verschiebung im Gewaltengefüge zu kompensieren – und nicht darum, an der von der Bundesverfassung verlangten Gewaltenteilung *per se* etwas zu ändern. Dies bedingt, dass die vorgeschlagenen Massnahmen die Handlungsfähigkeit der Exekutive in der Aussenpolitik weiterhin gewährleisten.

Entscheidend für das Überleben der Demokratie insgesamt ist nicht nur das Ergebnis des politischen Entscheidprozesses, sondern auch die Art und Weise, wie der Entscheid zustande kam. Damit ist eine Rückbesinnung auf die zentralen Elemente der Konkordanz von Bedeutung: „faire Spielregeln, institutionelle Zurückhaltung, gegenseitiger Respekt und der Wille zu ausgewogenen Lösungen“. ⁴ Der Wandel im schweizerischen Gewaltengefüge kommt, denn mitunter auch deshalb zum Tragen in der Internationalisierung des Rechts, weil sich der Bundesrat und die Bundesversammlung nicht immer an ausgewogenen Lösungen und institutioneller Zurückhaltung üben. Dieser Aspekt ist auch eine Frage der Kultur und kann nicht allein über eine Anpassung im Rechtsrahmen korrigiert werden.

Die vorgeschlagenen Massnahmen umfassen alle Elemente der Konkordanz. So ist beispielweise der Transparenz zwischen Exekutive und Bundesversammlung ein hoher Stellenwert einzuräumen, denn sie ist Voraussetzung dafür, dass die Bundesversammlung von ihren Konsultationsrechten Gebrauch machen kann. Insbesondere kann nur über die Transparenz gewährleistet werden, dass die Legislative darüber entscheidet, wann ein Vorhaben „wesentlich“ ist und

³ Siehe vorne unter *Staatsordnung*, 307 ff.

⁴ Möckli, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, 2020, 487 (509). Siehe auch Levitsky/Ziblatt, *How Democracies Die*, 2018.

wann nicht. Daneben sind Massnahmen im Umgang mit den neuen Instrumenten der Aussenpolitik (*soft law*, unilaterale Deklarationen und autonomer Nachvollzug) vorzunehmen und die Bedeutung von exploratorischen Gesprächen zu berücksichtigen. Allenfalls ist in Bezug auf wesentliche Grundsatzentscheide im Rahmen der Internationalisierung des Rechts ein Weisungsrecht der zuständigen Kommissionen zu prüfen.

Bei den Vernehmlassungsverfahren ist zu prüfen, inwiefern sie ihre Funktion der Konfliktvermeidung und Qualitätssicherung weiterhin erfüllen (müssen) und inwiefern Transparenz und Information als neue Funktionen in den Vordergrund gerückt sind. Zu prüfen ist zudem, ob in wesentlichen internationalen Verhandlungen eine Vernehmlassung zum Entscheid exploratorische Gespräche aufzunehmen durchzuführen wäre.

Schliesslich ist der „Scherbenhaufen-Problematik“ verbunden mit der Internationalisierung des Rechts auf allen Stufen des Rechtsetzungsverfahrens Beachtung zu schenken. Insbesondere aber in der direktdemokratischen Mitsprache ist die Einbusse an Substanz gross, was Massnahmen zur Verhinderung der „Scherbenhaufen-Problematik“ allgemein über die frühzeitige Einbindung möglichst vieler Interessengruppen in den Rechtsetzungsprozess nahelegt. Ebenso zu prüfen wäre eine „staatsvertragliche Kündigungsinitiative“, sowie die Vermeidung der „Scherbenhaufen-Problematik“ über die Ausgestaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen und eine Vorrangstellung der Zielsetzungen der Bundesverfassung gegenüber anderslautendem Völkerrecht.

II. Materielle Ausrichtung der Aussenpolitik

Neben den verfahrensrechtlichen Massnahmen kann die demokratische Legitimation auch über den materiellen Rahmen der Ausrichtung der Internationalisierung des Rechts gestärkt werden. Dies kann einerseits über die Zielsetzungen in der Aussenpolitik durch die Bundesversammlung umgesetzt werden, über die Durchsetzung und Erweiterung der Vorgaben in der Bundesverfassung oder auf Gesetzesebene.

Die Idee, die Konkordanz in der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz über materielle Vorgaben zu stärken, ist nicht neu. So argumentierten zuletzt auch die staatspolitischen Kommissionen im Rahmen der Verfassungsrevision 1996, dass die Bundesversammlung über das Recht und die Pflicht verfügen müsse, die „grundlegenden Ziele der Aussenpolitik“ festzulegen.⁵ Der Bundesrat lehnte dies damals ab, mit dem Verweis darauf, dass eine solche Regelung die aussenpolitische Handlungsfähigkeit beschränke und es verunmögliche, bei Bedarf rasch und flexibel zu reagieren. Der Bundesrat sah im Vor-

⁵ Zusatzbericht SPK, Verfassungsreform, 257, 280 ff., 313, 317.

schlag gar die Einführung eines Gesetzesvorbehalts in der Aussenpolitik, was einem Paradigmenwechsel gleichkäme.⁶

Vorliegend wird allerdings vorgeschlagen, der Internationalisierung des Rechts über die Generationengerechtigkeit einen verbindlichen materiellen Rahmen zu setzen. Einerseits leitet sich dies aus dem Wandel des gesellschaftlichen Gerechtigkeitsempfindens ab, andererseits aus den internationalen Rechtsentwicklungen und dem Stellenwert der Generationengerechtigkeit in der schweizerischen Bundesverfassung. Gleichzeitig, allerdings, würde ein solcher Vorbehalt nicht *per se* zu einer Einschränkung der aussenpolitischen Handlungsfähigkeit führen müssen, da grundsätzlich bereits heute verlangt wäre, dass sich Aussenpolitik und Internationalisierung des Rechts an der Generationengerechtigkeit orientieren. Dass dies so bisher in der politischen Praxis nicht umgesetzt worden ist, bedeutet nicht, dass die Durchsetzung der von der Bundesverfassung verlangten Generationengerechtigkeit deswegen in die Exekutivkompetenzen eingreift. Vielmehr stellt die Durchsetzung der Generationengerechtigkeit in der Internationalisierung des Rechts ein von der Bundesverfassung verlangtes Gleichgewicht in der Staatsleitung der Schweiz erst her.

III. Auswirkungen auf die Staatsordnung und die Generationengerechtigkeit

Die vorliegende Arbeit hat sich im Detail mit den Auswirkungen der Internationalisierung des Rechts auf die Verfassung der Demokratie in der Schweiz befasst. Internationalisierung des Rechts lässt sich nicht – wie zu Beginn erläutert – auf den Abschluss und die Umsetzung von völkerrechtlichen Verpflichtungen beschränken.⁷ Vielmehr umfasst die Internationalisierung des Rechts auch den autonomen Nachvollzug aufgrund von wirtschaftlichen oder politischen Interessen, sowie aufgrund der Tatsache, dass eine rein nationale Regelung ihren Regulierungszweck verfehlen würde.

Damit ist die Internationalisierung des Rechts wesentlich weiter fortgeschritten, als dies im allgemeinen Bewusstsein angekommen wäre.⁸ Dies zeigt sich beispielsweise an der Tatsache, dass im Verlaufe der letzten 30 Jahre der Anteil internationalisierter eidg. Volksabstimmungen in der Schweiz kontinuierlich zugenommen hat. In den vergangenen Jahren waren gar fast alle eidg. Abstimmungsvorlagen von der mit der Internationalisierung des Rechts verbundenen „Scherbenhaufen-Problematik“ erfasst. Die Internationalisierung des Rechts

⁶ Stellungnahme BR zum Zusatzbericht SPK, Verfassungsreform, S. 1495 ff. Vgl. auch Lanz, Bundesversammlung und Aussenpolitik, 2020, 46.

⁷ Vgl. vorne unter *Internationalisierung des Rechts*, 61 ff.

⁸ Vgl. vorne unter *Internationalisierung des Rechts in der Schweiz*, 103 ff.

im Rahmen der Menschenrechte und im Rahmen der Wirtschaftsintegration ist dabei politisch besonders umstritten.

Gleichzeitig mit der fortschreitenden Internationalisierung des Rechts sind aber die Rechtsetzungsverfahren in einer veralteten Konzeption der Trennung von Innen- und Aussenpolitik stecken geblieben.⁹ Sie berücksichtigen die Besonderheiten im Zusammenhang mit der mit der Internationalisierung des Rechts verbundenen „Scherbenhaufen-Problematik“ nicht und sind auch nicht an die modernen Instrumente der Aussenpolitik (*soft law*, unilaterale Deklarationen, autonomer Nachvollzug) angepasst. Dies führt zu einem Wandel im Gewaltengefüge zugunsten der Exekutivkompetenzen in der Rechtsetzung und führt in der Schweiz zu einer Einschränkung der Konkordanz.

Besonders ausgeprägt ist die Internationalisierung des Rechts im öffentlichen Wirtschaftsrecht.¹⁰ Aufgrund der verfassungsrechtlichen Gleichwertigkeit der Zwecke und Zielsetzungen in der schweizerischen Staatsleitung orientiert sich gegenwärtig die Ausrichtung der Internationalisierung des Rechts an den Wirtschaftsinteressen und an der nationalen Wohlfahrtsförderung. Dies steht im Widerspruch einerseits mit der in der Bundesverfassung verlangten Berücksichtigung der Generationengerechtigkeit, und erschwert andererseits durch die daraus resultierende tiefgreifende Internationalisierung des öffentlichen Wirtschaftsrechts aufgrund der „Scherbenhaufen-Problematik“ den notwendigen Wandel hin zu einer Staatsleitung, welche die Generationengerechtigkeit gewährleistet.

Konkret führt der Wandel im schweizerischen Gewaltengefüge aufgrund der Internationalisierung des Rechts in der Schweiz zu einer Reihe an verfahrensrechtlichen und materiellen Mängeln in der Konkordanz.¹¹ So wird die politische Bedeutung exploratorischer Gespräche bisher vom geltenden Rechtsrahmen ignoriert, verfügt die Bundesversammlung kaum über Weisungsrechte in der Aussenpolitik und damit verbunden in der Internationalisierung des Rechts und kann sie ihr Konsultationsrecht mangels Transparenz nur bedingt wahrnehmen. Die Vernehmlassungsverfahren demgegenüber erfüllen in der Internationalisierung des Rechts nur noch bedingt ihre Funktion in der Konfliktvermeidung und Qualitätssicherung. Schliesslich verliert die direktdemokratische Mitsprache aufgrund der „Scherbenhaufen-Problematik“ wesentlich an Substanz. Schliesslich lässt die Bundesverfassung gegenwärtig zu, dass sich die inhaltliche Ausrichtung der Internationalisierung des Rechts an der personellen Zusammensetzung im Bundesrat orientiert – anstatt an den verfassungsrechtlichen Zwecken und Zielsetzungen in der Staatsleitung.

Abhilfe schaffen würden Massnahmen zur vorzeitigen Anhörung der Bundesversammlung und zur Stärkung der Substanz der Mitwirkung der Bundesver-

⁹ Vgl. vorne unter *Rechtsgrundlagen*, 129 ff.

¹⁰ Vgl. vorne unter *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 189 ff.

¹¹ Vgl. vorne unter *Staatsordnung*, 351 ff.

sammlung in der Aussenpolitik. Dies verlangt einerseits mehr Transparenz in der Internationalisierung des Rechts und andererseits eine Verlagerung der Kompetenz zur Beurteilung von „wichtigen“ Vorhaben von der Exekutive zur Legislative. Im Umgang mit der „Scherbenhaufen-Problematik“ muss insbesondere anerkannt werden, dass diese im Grundsatz auf ein paar wenige Konstellationen (z.B. EU CBAM, OECD-Mindeststeuer, Sanktionen gegen Russland) beschränkt ist: nur ganz selten gebietet es die Wahrung der Interessen der Schweiz, dass sie sich internationalen Entwicklungen diskussionslos anschliesst. In allen anderen Konstellationen, welche heute von der „Scherbenhaufen-Problematik“ erfasst sind, kann diese über geeignete Massnahmen reduziert werden. Dazu zählt die Kompetenzerweiterung der Bundesversammlung in exploratorischen Gesprächen und in der Ausarbeitung des Verhandlungsmandats, aber auch z.B. die Einführung einer „staatsvertraglichen Kündigungsinitiative“ oder einem Vorrang der Zielsetzungen aus der Bundesverfassung gegenüber anderslautendem Völkerrecht.

Schliesslich befindet sich im Zusammenhang mit der Globalisierung und der Digitalisierung das gesellschaftliche Gerechtigkeitsempfinden zugunsten der Generationengerechtigkeit im Wandel, während gleichzeitig der faktische und internationale Druck steigt, Massnahmen zu ergreifen, welche den Erhalt der Lebensgrundlagen künftiger Generationen sicherstellen. Die Durchsetzung der Generationengerechtigkeit als materielle Schranke in der Ausrichtung der Internationalisierung des Rechts würde entsprechend deren demokratische Legitimität fördern und gleichzeitig das Risiko der „Scherbenhaufen-Problematik“ aufgrund von internationalem Druck auf die Schweiz reduzieren.

Dabei ist insgesamt zu beachten, dass von der Logik der Staatsleitung her der Fokus der grösstmöglichen Konkordanz auf Grundsatz- und Leitentscheiden in der Internationalisierung des Rechts liegen muss. Der Wandel im schweizerischen Gewaltengefüge trifft denn auch nicht auf weniger wesentlichen Vorhaben zu.

Diese Erkenntnisse, obwohl auf den ganz spezifischen Kontext der schweizerischen Staatsform bezogen, sind von Relevanz für die Auswirkungen der Internationalisierung des Rechts auf die demokratische Staatsform allgemein. Sie lassen sich auf eine allgemeingültige Problemerkennung (Demokratie auf der Streckbank) und eine grundsätzliche Problembehebung (internationalisierte Demokratie) zusammenfassen.

IV. Demokratie auf der Streckbank

Die Internationalisierung des Rechts stellt die demokratische Staatsform erwiesenermassen in vielerlei Hinsicht vor Herausforderungen. Insbesondere findet sich die demokratische Staatsform heute aufgrund der Internationalisierung des Rechts in einer folterähnlichen Situation wieder: aufgrund ihrer historisch ge-

wachsenen Kompetenzen in der Aussenpolitik verfügt die Exekutive in der Internationalisierung des Rechts über einen Anreiz und die Möglichkeit, den eigenen Einfluss auf die Rechtsetzung zu maximieren. Gleichzeitig entwickelt sich der internationale Rechtsrahmen immer schneller weiter und verdichten sich die internationalen Verpflichtungen und Implikationen von nationaler Politik. Damit fällt die Grenzziehung zwischen notwendiger Internationalisierung im Staatsinteresse und Internationalisierung aufgrund von persönlichen, subjektiven Interessen zunehmend schwer.

Die Internationalisierung des Rechts zwingt die demokratische Staatsform somit auf die metaphorische Streckbank und reisst an der Exekutive, während Legislative inkl. Stimmbevölkerung in ihren herkömmlichen Kompetenzen festgezurrt bleiben: die Staatsgewalten befinden sich buchstäblich in einer ZerreiSSprobe. Ohne Intervention bleibt nur die Frage, ob sich die Exekutive ganz loslösen wird und die Demokratie damit aushöhlt – oder ob sich die Legislative durchsetzt, indem sie der Internationalisierung abschwört.

Auf die Schweiz konkret bezogen, befinden wir uns gegenwärtig auf der genannten Streckbank, auf welcher sich die Exekutive (Bundesrat und Bundesverwaltung) über die Internationalisierung des Rechts zunehmend loslöst vom Konkordanzprinzip – weil sie es kann. Bundesversammlung, Kantone, Verbände und Stimmbevölkerung hingegen verfügen nicht über die notwendigen Kompetenzen, um sich von ihren Fesseln auf der Streckbank zu lösen und zu verhindern, dass sich die Exekutive eigenständig macht.

Während sich die schweizerische Staatsform bisher als äusserst resilient im Umgang mit globalen und anderen Herausforderungen bewiesen hat, entspringt diese Resilienz mitunter dem Konkordanzprinzip. Weil dieses mit der Internationalisierung in Bedrängnis steht, ist auf lange Sicht hin auch die Resilienz der schweizerischen Staatsform in Frage gestellt.

V. Internationalisierte Demokratie

Eine internationalisierte Demokratie reduziert den Zug auf die Exekutive, indem der Exekutive materielle Grenzen gesetzt werden in der Internationalisierung des Rechts. Sie lockert auch die Fussfesseln der Legislative, indem sie ihre Kompetenzen in der Mitwirkung in der Internationalisierung erweitert. Dies schützt die Einheit der demokratischen Staatsform und gewährleistet, dass im Rahmen der Internationalisierung des Rechts alle Institutionen und Organe mitgenommen werden.

Konkret wird vorliegend vorgeschlagen, dass 1) der Exekutive in den auswärtigen Angelegenheiten umfassende Transparenzpflichten auferlegt werden. Dies ermächtigt die Legislative dazu in aus ihrer Sicht wesentlichen oder wichtigen Grundsatzfragen ihr Konsultationsrecht wahrzunehmen.

In Grundsatzfragen die Internationalisierung des Rechts betreffend, ist 2) den Stellungnahmen der Legislative eine Weisungskraft zuzugestehen. Dies ergibt sich aus der „Scherbenhaufen-Problematik“: die Qualität eines Grundsatzentscheids in der Internationalisierung des Rechts ist mit wesentlich höheren politischen und wirtschaftlichen Kosten verbunden, als ein Grundsatzentscheid im nationalen Recht. Entsprechend müssen Grundsatzentscheide in der Internationalisierung des Rechts institutionell auch besser abgesichert werden. Aus der Weisungskraft in den Stellungnahmen ergibt sich automatisch ein politischer Anreiz zur Beteiligung der Legislative bereits im Zeitpunkt der exploratorischen Gespräche.

Schliesslich muss 3) die Internationalisierung des Rechts die Generationengerechtigkeit gewährleisten. Damit sind der Exekutive materiell Grenzen gesetzt in der Ausrichtung der Internationalisierung des Rechts und in deren Umfang. Wie erläutert, rührt der politische Widerstand gegen die Internationalisierung des Rechts heute häufig von Sorgen um die Generationengerechtigkeit her. Dies steht in Zusammenhang mit einem Wandel im Gerechtigkeitsempfinden, bedingt durch die Globalisierung und Digitalisierung der vergangenen 30 Jahre. Eine Ausrichtung der Internationalisierung des Rechts an der Generationengerechtigkeit fördert folglich deren Akzeptanz und demokratische Legitimation. Schliesslich muss sich die Internationalisierung des Rechts auch aus Sachzwängen an der Generationengerechtigkeit ausrichten: die internationale Rechtsentwicklung in diese Richtung ist unaufhaltbar und die Notwendigkeit, Massnahmen zum Erhalt der Lebensgrundlagen künftiger Generationen zu ergreifen wissenschaftlich erwiesen.

Die Vereinbarkeit der Demokratie mit der Internationalisierung des Rechts kann in der Schweiz somit durchaus erzielt werden. Es sind allerdings ein paar wenige, aber wesentliche Korrekturen – oder Interventionen – am institutionellen Rahmen der Demokratie vorzunehmen. So ist konkret in der Schweiz der Legislative mehr Spielraum zu gewähren bei exploratorischen Gesprächen, *soft law* und unilateralen Deklarationen. Hier dürfte es sich um eigentliche Gesetzeslücken handeln, welche als Folge der Globalisierung und Digitalisierung überhaupt erst ins Gewicht fallen.

Der Entscheid, ob ein Vorhaben „wesentlich“ ist, muss zudem der Legislative obliegen. Zu diesem Zweck sind die Konsultationspflichten der Exekutive zu erweitern. Im Vordergrund steht auch die behördliche Informationstätigkeit: dieser kommt aufgrund der mit der Internationalisierung einhergehenden Komplexität eine zentrale Rolle in der Gewährleistung der direkten und indirekten demokratischen Mitsprache zu. Auch hier dürften eigentliche Gesetzeslücken vorliegen insofern als bisher die behördlichen Informationspflichten im Rahmen der Internationalisierung des Rechts nicht bestimmt sind. Allein schon die Kennzeichnung von internationalisiertem Recht würde Rechtssicherheit, Transparenz und Information deutlich verbessern.

Schliesslich sind die direktdemokratischen Instrumente angesichts der mit der Internationalisierung des Rechts verbundenen „Scherbenhaufen-Problematik“ zu überdenken: verschiedene Varianten, die der Stärkung der direktdemokratischen Mitsprache in der Internationalisierung des Rechts dienen umfassen das direktdemokratische Recht zur Kündigung eines Staatsvertrags, gezielte Ausnahmen in den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz zugunsten der direktdemokratischen Instrumente oder die Vorrangstellung der direktdemokratisch legitimierten Verfassungsziele gegenüber anderslautendem Völkerrecht.

Die Bundesverfassung verlangt grundsätzlich bereits, dass die Internationalisierung des Rechts – wie Staatstätigkeit insgesamt – der Generationengerechtigkeit dient. Allerdings richtet sich bisher die Internationalisierung des Rechts in der politischen und rechtlichen Praxis nur geringfügig auch tatsächlich an der Generationengerechtigkeit aus. Hier besteht folglich sowohl rechtlicher – in der Präzisierung der mit der Generationengerechtigkeit einhergehenden Pflichten – als auch politischer Handlungsbedarf – in Bezug auf den der schweizerischen Staatsordnung bisher fehlenden Grundsatzentscheid über die Verantwortung der Schweiz als Mitglied der internationalen Gemeinschaft.

Ein internationalisiertes institutionelles Gleichgewicht in der demokratischen Staatsform anerkennt den Bedarf an Internationalisierung des Rechts im Interesse der Menschheit, wie auch den Bedarf an demokratischer Mitwirkung in der Ausrichtung und im Umfang der Internationalisierung des Rechts.

Annex 1

Klassifizierung eidg. Abstimmungsvorlagen 1991–2022 (Codebook)

Eidg. Volksabstimmungen 1991–2022, Bezug zum Völkerrecht

Methode

Kodierung nach 1/0 der folgenden Datenpunkte der Abstimmungsvorlagen:

- Schafft die Vorlage einen Widerspruch mit den bestehenden Verpflichtungen der Schweiz aus dem Völkerrecht allgemein? (K.IR)
- Dient die Vorlage a) der Umsetzung von neuen/bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen allgemein oder b) schafft die Vorlage neue völkerrechtliche Verpflichtungen allgemein? (nIR)
- Führt die Vorlage zu einer Änderung der bestehenden politischen Rechte/demokratischen Verfahren in der Schweiz? (Dem.)
- Schafft die Vorlage einen Widerspruch mit den bestehenden Verpflichtungen der Schweiz aus dem Wirtschaftsvölkerrecht? (K.HR)
- Dient die Vorlage a) der Umsetzung von neuen/bestehenden wirtschaftsvölkerrechtlichen Verpflichtungen oder b) schafft die Vorlage neue wirtschaftsvölkerrechtliche Verpflichtungen? (nHR)
- Wurde die Vorlage in der eidgenössischen Volksabstimmung angenommen? (Ang.)

Die rechtliche Beurteilung des Verhältnisses zwischen der Abstimmungsvorlage und dem allgemeinen Völkerrecht, dem Wirtschaftsvölkerrecht und den politischen Rechten basiert auf der betreffenden Beurteilung durch den Bundesrat (Botschaft), sowie wo in den Fussnoten separat vermerkt in Ergänzung zur Botschaft des Bundesrats auf der separaten Begutachtung im Einzelfall. Quellen sind einerseits die Bundeskanzlei¹, sowie anderseits der Datensatz „swiss votes“ der Universität Bern².

¹ Bundeskanzlei, Politische Rechte, Volksabstimmungen [online]: <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/politische-rechte/voelksabstimmungen.html> (zuletzt besucht am 27. August 2023).

² Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen: Datensatz. Année Politique Suisse, Universität Bern [online]: <https://swissvotes.ch> (zuletzt besucht am 27. August 2023).

Annex 2

Klassifizierung eidg. Rechtsvorlagen 2011–2020 (Codebook)

*Dem fakultativen Referendum unterstellte eidg. Vorlagen, 2011 – 2020*³

Methode

Kodierung nach 1/0 der folgenden Datenpunkte der Abstimmungsvorlagen:

- Dient die Vorlage a) der Umsetzung von neuen/bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen allgemein *oder* b) schafft die Vorlage neue völkerrechtliche Verpflichtungen allgemein? (Ums VR) und c) wurde NICHT über die Vorlage abgestimmt?
- Dient die Vorlage a) der Umsetzung von neuen/bestehenden wirtschaftsvölkerrechtlichen Verpflichtungen *oder* b) schafft die Vorlage neue wirtschaftsvölkerrechtliche Verpflichtungen? (Ums WVR) und c) wurde NICHT über die Vorlage abgestimmt?

Vorlagen, über welche abgestimmt wurde, sind in Annex 1 erfasst.

³ Quelle: Bundeskanzlei, Gebrauch der Volksrechte, Übersicht fakultative Referenden 2011 – 2020 [online]: https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vr/vor_2_2_6_1_2011.html (zuletzt besucht am 14. September 2023).

Materialienverzeichnis

Rechtsprechung

WTO

Canada–Autos; Canada – Certain Measures Affecting the Automobile Industry, Report of the Panel, WT/DS139/R, 11. Februar 2000, WT/DS142/R; Report of the Appellate Body, 31. Mai 2000, WT/DS139/AB/R, WT/DS142/AB/R.

US–Shrimp; United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Recourse to Article 21.5 of the DSU by Malaysia, Report of the Appellate Body, 22. Oktober 2001, WT/DS58/AB/RW.

EC–Seals; European Communities – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products, Report of the Appellate Body, 22. Mai 2014, WT/DS400/AB/R.

EC–Sardines; European Communities – Trade Description of Sardines, Report of the Appellate Body, 26. September 2002, WT/DS231/AB/R.

EU–Palm Oil and Oil Palm Crop-based Biofuels; European Union and Certain Member States – Certain Measures Concerning Palm Oil and Oil Palm Crop-based Biofuels, Report of the Panel, 5. März 2024, WT/DS600/R.

US–Tuna II; United States – Measures concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products, Recourse to Article 21.5 of the DSU by Mexico, Report of the Appellate Body, 20. November 2015, WT/DS381/AB/RW.

Argentina–Financial Services; Argentina – Measures Relating to Trade in Goods and Services, Report of the Appellate Body, 14. April 2016, WT/DS453/AB/R.

Japan–Alcoholic Beverages; Japan – Taxes on Alcoholic Beverages, Report of the Appellate Body, 4. Oktober 1996, WT/DS8/AB/R.

StIGH und ICSID

Entscheid des Ständigen Internationalen Gerichtshofs (StIGH), *S.S. Lotus*, 7. September 1927 PCIJ Series A, Nr. 10 (1927)

International Court of Justice (ICJ), *Obligations of States in Respect of Climate Change*, Advisory Opinion, 23. Juli 2024

Vattenfall AB and others v. Federal Republic of Germany (ICSID Case No. ARB/12/12)

Europa

Milieudefensie u. a. gegen Royal Dutch Shell, Urteil der Rechtbank Den Haag vom 26. Mai 2021, C/09/571932/HA ZA 19-379

Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz, BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18–, Rn. 1-270

Urteil des EGMR im Fall Verein Klimaseniorinnen Schweiz and others v. Switzerland,
No. 53600/20, 9. April 2024

Slowakische Republik v. Achmea BV, C-284/16, EU:C:2018:158 (*Achmea*).

Gutachten 2/15 des Gerichtshofs, 16. Mai 2017, ECLI:EU:C:2017:376

Gutachten 1/17 des Gerichtshofs, 30. April 2019, ECLI:EU:C:2019:341

Schweiz

BGE 49 I 316

BGE 89 Ia 73

BGE 103 Ia 369

BGE 114 Ia 427

BGE 116 Ia 359

BGE 117 Ia 41

BGE 119 Ia 271

BGE 120 Ia 1

BGE 121 I 252

BGE 124 I 55

BGE 124 III 90

BGE 125 I 441

BGE 128 I 113

BGE 130 I 1

BGE 130 I 113

BGE 130 I 290

BGE 131 II 13

BGE 131 II 271

BGE 132 I 104

BGE 132 II 305

BGE 135 I 161

BGE 136 I 29

BGE 136 I 389

BGE 136 II 263

BGE 138 I 61

BGE 139 I 16

BGE 139 II 460

BGE 140 I 338

BGE 140 II 112

BGE 141 V 473

BGE 142 II 35

BGE 142 II 313

BGE 143 II 297

BGE 145 I 207

BGE 145 I 282

BGE 148 II 36

BGE 149 I 182

BGE 149 I 291

BGer 1C_315/2018 et al.

BGer. 1P.377/2001 vom 4. September 2001

Weitere Materialien und amtliche Publikationen

- Behördenkommunikation vor Abstimmungen, Bericht der Gesch.fsprüfungskommission des Nationalrates, 21. November 2023, Bern.
- Bekanntmachung der Bundeskanzlei, Referendum gegen den Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1994 über die Genehmigung der in den Multilateralen Handelsverhandlungen unter der Ägide des GATT (Uruguay-Runde) abgeschlossenen Abkommen, Nicht-Zustandekommen, 11. April 1995, BBl 1995 669.
- Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, Nachkontrolle: Beteiligung des Bundes an Wirtschaftssanktionen, Bern, 14. November 2023.
- Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess vom 24. August 1988, BBl 1988 III 249.
- Beteiligung des Bundes an Wirtschaftssanktionen. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 5. März 2019, BBl 2019 1835.
- Botschaft zur Volksinitiative „zur Rettung unserer Gewässer“ und zur Revision des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer vom 29. April 1987, BBl 1987 II 1061.
- Botschaft über die Änderung des Militärstrafgesetzes und des Bundesgesetzes über die Militärorganisation vom 27. Mai 1987, BBl 1987 II 1311.
- Botschaft über die Volksinitiative „für eine finanziell tragbare Krankenversicherung (Krankenkasseninitiative)“ vom 24. Februar 1988, BBl 1988 II 247.
- Botschaft zum Bundesgesetz über das bürgerliche Bodenrecht (BGBB) sowie zum Bundesgesetz über die Teilrevisionen des Zivilgesetzbuches (Immobiliarsachenrecht) und des Obligationenrechts (Grundstückkauf) vom 19. Oktober 1988, BBl 1988 III 953.
- Botschaft über die Volksinitiative „zur drastischen und schrittweisen Einschränkung der Tierversuche (Weg vom Tierversuch!)“ vom 30. Januar 1989, BBl 1989 I 1003.
- Botschaft über die Volksinitiative „zur Förderung des öffentlichen Verkehrs“ vom 13. Februar 1989, BBl 1989 I 1263.
- Botschaft zur Neuordnung der Bundesfinanzen und zur Änderung des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben vom 5. Juni 1989, BBl 1989 III 1.
- Botschaft zur Volksinitiative „gegen Missbräuche der Fortpflanzungs- und Gentechnologie beim Menschen“ vom 18. September 1989, BBl 1989 III 989.
- Botschaft über die zehnte Revision der Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 5. März 1990, BBl 1990 II 1.
- Botschaft über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Beschluss) vom 23. Mai 1990, BBl 1990 II 1075.
- Botschaft zum Bundesbeschluss über das Plangenehmigungsverfahren für Eisenbahn-Grossprojekte vom 30. Januar 1991, BBl 1991 I 977.
- Botschaft über den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods vom 15. Mai 1991, BBl 1991 II 1153.
- Botschaft über die Revision des Sprachenartikels der Bundesverfassung (Art. 116 BV) vom 4. März 1991, BBl 1991 II 309.
- Botschaft über die Volksinitiative „40 Waffenplätze sind genug Umweltschutz auch beim Militär“ vom 11. September 1991, BBl 1991 IV 254.
- Botschaft über die Volksinitiative „für eine gesunde Krankenversicherung“ vom 6. November 1991, BBl 1991 IV 985.
- Botschaft über einen Kulturförderungsartikel in der Bundesverfassung (Art. 27 septies BV) vom 6. November 1991, BBl 1992 I 533.

- Botschaft über eine Änderung des Luftfahrtgesetzes vom 20. November 1991, BBl 1992 I 607
- Botschaft zum Ersatz der Finanzordnung und zu den besonderen Verbrauchssteuern vom 18. Dezember 1991, BBl 1992 I 785.
- Botschaft über die Revision der Krankenversicherung vom 6. November 1991, BBl 1992 I 93.
- Botschaft zu den Volksinitiativen „zur Verminderung der Tabakprobleme“ und „zur Verminderung der Alkoholprobleme“ (Zwillingsinitiativen) sowie zur Revision von Artikel 13 des Lebensmittelgesetzes und von Artikel 42b des Alkoholgesetzes vom 9. März 1992, BBl 1992 II 1149.
- Botschaft über die Volksinitiative „zur Abschaffung der Tierversuche“ vom 16. März 1992, BBl 1992 II 1631.
- Botschaft über die Verlängerung und Neugestaltung der Strassenbenützungsabgaben (Schwerverkehrsabgabe und Nationalstrassenabgabe) vom 27. Januar 1992, BBl 1992 II 729.
- Botschaft über die Volksinitiative „zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr“ vom 12. Februar 1992, BBl 1992 II 877.
- Botschaft über den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision vom 2. März 1992, BBl 1992 III 269.
- Botschaft über die Sanierungsmassnahmen 1992 für den Bundeshaushalt vom 25. März 1992, BBl 1992 III 349.
- Botschaft zur eidgenössischen Volksinitiative „für einen arbeitsfreien Bundesfeiertag (<1. August-Initiative>)“ und Stellungnahme zum Bericht der Petitions- und Gewährleistungskommission des Nationalrates zur parlamentarischen Initiative „1. August. Arbeitsfreier Bundesfeiertag“ vom 20. Mai 1992, BBl 1992 III 889.
- Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 18. Mai 1992, BBl 1992 IV 1.
- Botschaft betreffend das Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen vom 24. August 1992, BBl 1992 V 1184.
- Botschaft über befristete Massnahmen gegen die Kostensteigerung in der Krankenversicherung (neues Massnahmenprogramm 1993–94) vom 19. August 1992, BBl 1992 V 933.
- Botschaft zu den Volksinitiativen „für eine umweltgerechte und leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft“ (Initiative des Schweizerischen Bauernverbandes) und „Bauern und Konsumenten – für eine naturnahe Landwirtschaft“ (Bauern- und Konsumenten-Initiative) vom 19. August 1992, BBl 1992 VI 292.
- Botschaft über die Volksinitiative „für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge“ vom 28. Oktober 1992, BBl 1992 VI 471.
- Botschaft über die erleichterte Einbürgerung junger Ausländer vom 28. Oktober 1992, BBl 1992 VI 545.
- Botschaft über den Anschluss des bernischen Amtsbezirks Laufen an den Kanton Basel-Landschaft sowie über die Gewährleistung der geänderten Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 27. Januar 1993, BBl 1993 I 1029.
- Botschaft zu einem Bundesbeschluss über Massnahmen in der Arbeitslosenversicherung vom 27. Januar 1993, BBl 1993 I 677.
- Botschaft über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens vom 24. Februar 1993, BBl 1993 I 805.

- Botschaft zur Volksinitiative „zum Ausbau von AHV und IV“ vom 5. Mai 1993, BBl 1993 II 549.
- Botschaft über die Änderung des Milchwirtschaftsbeschlusses 1988 und des Milchbeschlusses vom 21. April 1993, BBl 1993 II 602.
- Botschaft zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 20. Oktober 1993, BBl 1993 III 997
- Botschaft über die Sanierungsmassnahmen 1993 für den Bundeshaushalt vom 4. Oktober 1993, BBl 1993 IV 293.
- Botschaft zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 22. Dezember 1993, BBl 1994 I 305.
- Botschaft über die Sanierungsmassnahmen 1994 für den Bundeshaushalt vom 19. Oktober 1994, BBl 1994 I 89.
- Botschaft zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und zur Volksinitiative „S.O.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei“ vom 7. März 1994, BBl 1994 II 1127.
- Botschaft über die Änderung des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) vom 2. Februar 1994, BBl 1994 II 157.
- Botschaft zu einer Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, Lex Friedrich) vom 23. März 1994, BBl 1994 II 509.
- Botschaft über die Volksinitiativen „für eine vernünftige Asylpolitik“ und „gegen die illegale Einwanderung“ vom 22. Juni 1994, BBl 1994 III 1486.
- Botschaft zu den für die Ratifizierung der GATT/WTO-Übereinkommen (Uruguay-Runde) notwendigen Rechtsanpassungen (GATT-Botschaft 2) vom 19. September 1994, BBl 1994 IV 950.
- Botschaft über die Sanierungsmassnahmen 1994 für den Bundeshaushalt vom 19. Oktober 1994, BBl 1995 I 89.
- Botschaft zur Volksinitiative „für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr“ und zur Revision des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial vom 15. Februar 1995, BBl 1995 II 1027.
- Botschaft zu den Volksinitiativen „Jugend ohne Drogen“ und „für eine vernünftige Drogenpolitik“ (Droleg-Initiative) vom 19. Juni 1995, BBl 1995 III 1245.
- Botschaft über die Volksinitiative „zum Schutz von Leben und Umwelt vor Genmanipulation (Gen-Schutz-Initiative)“ vom 6. Juni 1995, BBl 1995 III 1333.
- Botschaft über den Übertritt der bernischen Gemeinde Vellerat zum Kanton Jura vom 16. August 1995, BBl 1995 III 1432.
- Botschaft über die Volksinitiative „Wohneigentum für alle“ vom 24. Mai 1995, BBl 1995 III 803.
- Botschaft über die Volksinitiative „EG-Beitrittsverhandlungen vors Volk!“ vom 23. August 1995, BBl 1995 IV 832.
- Botschaft zur Totalrevision des Asylgesetzes sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 4. Dezember 1995, BBl 1996 II 1.
- Botschaft über die Aufhebung des Pulverregals vom 1. Mai 1996, BBl 1996 II 1042.
- Botschaft über die Volksinitiative „zum Schutz des Menschen vor Manipulationen in der Fortpflanzungstechnologie (Initiative für menschenwürdige Fortpflanzung, FMF)“ und zu einem Bundesgesetz über die medizinisch unterstützte Fortpflanzung (Fortpflanzungsmedizingesetz, FMedG) vom 26. Juni 1996, BBl 1996 III 205.

- Botschaft zu einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Mai 1996, BBl 1996 III 513.
- Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002) Teil I: Neues Landwirtschaftsgesetz Teil II: Befristet geltender, neuer Getreideartikel der Bundesverfassung Teil III: Lockerung strukturpolitischer Bestimmungen im bürgerlichen Bodenrecht und im landwirtschaftlichen Pachtrecht Teil IV: Änderung des Tierseuchengesetzes im Bereich der Kennzeichnung der Tiere und Registrierung der Nutztierbestände vom 26. Juni 1996, BBl 1996 IV 1.
- Botschaft über dringliche Massnahmen zur Entlastung des Bundeshaushaltes 1997 vom 30. September 1996, BBl 1996 IV 1353.
- Botschaft zur Volksinitiative „für preisgünstige Nahrungsmittel und ökologische Bauernhöfe“ vom 17. Juni 1996, BBl 1996 IV 580.
- Botschaft über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs vom 26. Juni 1996, BBl 1996 IV 638.
- Botschaft zu einem Bundesgesetz über die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe vom 11. September 1996, BBl 1996 V 521.
- Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1.
- Botschaft zur Volksinitiative „für die 10. AHV-Revision ohne Erhöhung des Rentenalters“ vom 29. Januar 1997, BBl 1997 II 653.
- Botschaft zu den Volksinitiativen für die Belohnung des Energiesparens und gegen die Energieverschwendung (Energie-Umwelt-Initiative) und für einen Solarrappen (Solar-Initiative) vom 17. März 1997, BBl 1997 II 805.
- Botschaft zur Volksinitiative „Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Initiative 3. März)“ vom 17. März 1997, BBl 1997 III 537.
- Botschaft zu einer Verfassungsbestimmung über die Transplantationsmedizin vom 23. April 1997, BBl 1997 III 653.
- Botschaft über die 4. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung, erster Teil (4. IV-Revision, erster Teil) vom 25. Juni 1997, BBl 1997 IV 149.
- Botschaft zu einem Bundesbeschluss über Massnahmen zum Haushaltsausgleich (Haushaltsziel 2001) vom 16. Juni 1997, BBl 1997 IV 203.
- Botschaft zur Volksinitiative „für eine Regelung der Zuwanderung“ vom 20. August 1997, BBl 1997 IV 521.
- Botschaft zum Bundesgesetz über die Mutterschaftsversicherung (MSVG) vom 25. Juni 1997, BBl 1997 IV 981.
- Botschaft zur Volksinitiative „für die Halbierung des motorisierten Strassenverkehrs zur Erhaltung und Verbesserung von Lebensräumen (Verkehrshalbierungs-Initiative)“ vom 29. Oktober 1997, BBl 1998 I 269.
- Botschaft zu den Volksinitiativen „für eine Flexibilisierung der AHV – gegen die Erhöhung des Rentenalters für Frauen“ und „für ein flexibles Rentenalter ab 62 für Frau und Mann“ vom 15. Dezember 1997, BBl 1998 II 1175.
- Botschaft zu einem Bundesbeschluss über die ärztliche Verschreibung von Heroin vom 18. Februar 1998, BBl 1998 II 1607.
- Botschaft zum Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich vom 13. Mai 1998, BBl 1998 III 3225.
- Botschaft zur Volksinitiative „Für eine gesicherte AHV – Energie statt Arbeit besteuern!“ vom 8. Mai 1998, BBl 1998 IV 4185.
- Botschaft betreffend die Änderung des Militärgesetzes vom 27. Oktober 1999, BBl 1999 477.

- Botschaft zur Volksinitiative „für Beschleunigung der direkten Demokratie (Behandlungsfristen für Volksinitiativen in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs)“ vom 28. Oktober 1998, BBl 1999 864.
- Botschaft zum Bundespersonalgesetz (BPG) vom 14. Dezember 1998, BBl 1999 1597.
- Botschaft zur Volksinitiative „Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvorschlag (konstruktives Referendum)“, BBl 1999 2937.
- Botschaft über die Volksinitiative „Sparen beim Militär und der Gesamtverteidigung – für mehr Frieden und zukunftsgerichtete Arbeitsplätze (Umverteilungsinitiative)“ vom 1. März 1999, BBl 1999 3285.
- Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 31. August 1999, BBl 1999 6128.
- Botschaft zum Elektrizitätsmarktgesetz (EMG) vom 14. September 1999, BBl 1999 7370.
- Botschaft zur Volksinitiative „für tiefere Arzneimittelpreise“ vom 12. Mai 1999, BBl 1999 7541.
- Botschaft zu der Volksinitiative „für tiefere Spitalkosten“, BBl 1999 9679.
- Botschaft zur Teilrevision des Mietrechts im Obligationenrecht und zur Volksinitiative „Ja zu fairen Mieten“ vom 15. September 1999, BBl 1999 9823.
- Botschaft über die Volksinitiative „für ein ausreichendes Berufsbildungsangebot (Lehrstellen-Initiative)“ vom 25. Oktober 2000, BBl 2000 97.
- Botschaft betreffend die Änderung des Militärgesetzes vom 1. September 2021, BBl 2000 477.
- Botschaft zur Volksinitiative „für einen autofreien Sonntag pro Jahreszeit – ein Versuch für vier Jahre (Sonntags-Initiative)“ vom 15. Februar 2000, BBl 2000 503.
- Botschaft zur Volksinitiative „für Mutter und Kind – für den Schutz des ungeborenen Kindes und für die Hilfe an seine Mutter in Not“ (Initiative „für Mutter und Kind“) vom 15. November 2000, BBl 2000 675.
- Botschaft über die Volksinitiative „Für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)“ vom 4. Dezember 2000, BBl 2000 1183.
- Botschaft über die 11. Revision der Alters- und Hinterlassenenversicherung und die mittelfristige Finanzierung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 2. Februar 2000, BBl 2000 1865.
- Botschaft zur Volksinitiative „für mehr Verkehrssicherheit durch Tempo 30 innerorts mit Ausnahmen (Strassen für alle)“ vom 13. März 2000, BBl 2000 2887.
- Botschaft zur Volksinitiative „für eine kürzere Arbeitszeit“ vom 28. Juni 2000, BBl 2000 4108.
- Botschaft zur Volksinitiative „Gesundheit muss bezahlbar bleiben (Gesundheitsinitiative)“ vom 31. Mai 2000, BBl 2000 4267.
- Botschaft zur Schuldenbremse vom 5. Juli 2000, BBl 2000 4653.
- Botschaft zur Volksinitiative „für eine glaubwürdige Sicherheitspolitik und eine Schweiz ohne Armee“ vom 5. Juli 2000, BBl 2000 4825.
- Botschaft zur Volksinitiative „Solidarität schafft Sicherheit: Für einen freiwilligen Zivilen Friedensdienst (ZFD)“ vom 5. Juli 2000, BBl 2000 4879.
- Botschaft über die Volksinitiative „für eine Kapitalgewinnsteuer“ vom 25. Oktober 2000, BBl 2000 5995.
- Botschaft zur Volksinitiative „Überschüssige Goldreserven in den AHV-Fonds (Goldinitiative)“ vom 28. Februar 2001, BBl 2001 1403.

- Botschaft zur Volksinitiative „Gleiche Rechte für Behinderte“ und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen vom 22. Mai 2001, BBl 2001 1715.
- Botschaft zu einem revidierten Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) vom 12. Juni 2001, BBl 2001 2245.
- Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, BBl 2001 2291.
- Botschaft zu den Volksinitiativen „MoratoriumPlus – Für die Verlängerung des Atomkraftwerk-Baustopps und die Begrenzung des Atomrisikos (MoratoriumPlus)“ und „Strom ohne Atom – Für eine Energiewende und die schrittweise Stilllegung der Atomkraftwerke (Strom ohne Atom)“ sowie zu einem Kernenergiegesetz vom 3. Juli 2001, BBl 2001 2665.
- Botschaft zum Steuerpaket 2001 vom 28. Februar 2001, BBl 2001 2983.
- Botschaft zur Volksinitiative „Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter“ vom 31. Juli 2001, BBl 2001 3433.
- Botschaft zur Volksinitiative „gegen Asylrechtsmissbrauch“ vom 15. Juni 2001, BBl 2001 4725.
- Botschaft zur Armeereform XXI und zur Revision der Militärgesetzgebung vom 12. Februar 2002, BBl 2002 858.
- Botschaft zum Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare vom 29. November 2002, BBl 2002 1288.
- Botschaft über die neue Finanzordnung vom 9. Dezember 2002, BBl 2002 1531.
- Botschaft zur Totalrevision der Zivilschutzgesetzgebung vom 5. März 2002, BBl 2002 1685.
- Botschaft zum Bürgerrecht für junge Ausländerinnen und Ausländer und zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes vom 12. März 2002, BBl 2002 1911.
- Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 21. Mai 2002, BBl 2002 3709.
- Botschaft zur Volksinitiative „Avanti – für sichere und leistungsfähige Autobahnen“ vom 15. Mai 2002, BBl 2002 4501.
- Botschaft zum Bundesgesetz über die Forschung an überzähligen Embryonen und embryonalen Stammzellen (Embryonenforschungsgesetz, EFG) vom 25. Februar 2003, BBl 2003 1163.
- Botschaft über die Volksinitiative „Postdienste für alle“ vom 9. April 2003, BBl 2003 3325.
- Botschaft zur Verwendung von 1300 Tonnen Nationalbankgold und zur Volksinitiative „Nationalbankgewinne für die AHV“ vom 20. August 2003, BBl 2003 6133.
- Botschaft zum Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 27. April 2004, BBl 2004 1953.
- Botschaft über die Volksinitiative „für Lebensmittel aus gentechnikfreier Landwirtschaft“ vom 21. September 2004, BBl 2004 4937.
- Botschaft betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Managed Care) vom 15. September 2004, BBl 2004 5599.
- Botschaft zur Genehmigung des Protokolls zum Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 9. November 2004, BBl 2004 5891.
- Botschaft zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen („Bilaterale II“) vom 9. November 2004, BBl 2004 5965.

- Botschaft zur Volksinitiative „Für eine soziale Einheitskrankenkasse“ vom 9. Dezember 2005, BBl 2005 735.
- Botschaft zur Volksinitiative „für tiefere Krankenkassenprämien in der Grundversicherung“ vom 22. Juni 2005, BBl 2005 4315.
- Botschaft zur Volksinitiative „Volksouveränität statt Behördenpropaganda“ vom 19. Juli 2005, BBl 2005 4373.
- Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (5. Revision) vom 2. August 2005, BBl 2005 4459.
- Botschaft zur IV-Zusatzfinanzierung vom 22. Juni 2005, BBl 2005 4623.
- Botschaft zum Bundesgesetz über die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen (Unternehmenssteuerreformgesetz II) vom 22. Juni 2005, BBl 2005 4733.
- Botschaft zur Volksinitiative „für ein flexibles AHV-Alter“ vom 21. Dezember 2006, BBl 2006 413.
- Botschaft über die Volksinitiative „Ja zur Komplementärmedizin“ vom 30. August 2006, BBl 2006 7591.
- Botschaft über die Volksinitiative „Gegen Kampfjetlärm in Tourismusgebieten“ vom 26. September 2006, BBl 2006 7629.
- Botschaft zur Eidgenössischen Volksinitiative „für demokratische Einbürgerungen“ vom 21. November 2006, BBl 2006 8953.
- Botschaft über die Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Anpassung des Mindestumwandlungssatzes) vom 22. November 2006, BBl 2006 9477.
- Botschaft zur Volksinitiative „für eine vernünftige Hanf-Politik mit wirksamem Jugendschutz“ vom 16. Januar 2007, BBl 2007 245.
- Botschaft zur Volksinitiative „Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!“ vom 26. Juni 2007, BBl 2007 4347.
- Botschaft zum Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 über biometrische Pässe und Reisedokumente (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) vom 17. Juli 2007, BBl 2007 5159.
- Botschaft zur Schaffung einer Spezialfinanzierung Luftverkehr (Änderung von Art. 86 der Bundesverfassung) vom 18. September 2007, BBl 2007 6373.
- Botschaft zum Verfassungsartikel über die Forschung am Menschen vom 9. Oktober 2007, BBl 2007 6713.
- Botschaft zur Volksinitiative „gegen die Abzockerei“ und zur Änderung des Obligationenrechts (Aktienrecht) vom 5. Dezember 2008, BBl 2008 299.
- Botschaft zur Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens sowie zu dessen Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien vom 1. April 2008, BBl 2008 2135.
- Parlamentarische Initiative. Verzicht auf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative. Bericht vom 21. Februar 2008 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates. Stellungnahme des Bundesrates vom 29. April 2008, BBl 2008 2907.
- Botschaft zur Volksinitiative „Gegen Tierquälerei und für einen besseren Rechtsschutz der Tiere (Tierschutzanwalt-Initiative)“ vom 14. Mai 2008, BBl 2008 4313.
- Botschaft zur Volksinitiative „für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten“ vom 9. September 2008, BBl 2008 7521.
- Botschaft zur Volksinitiative „Gegen den Bau von Minaretten“ vom 16. September 2008, BBl 2008 7603.

- Botschaft zur Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 3. September 2008, BBl 2008 7733.
- Botschaft zur eidgenössischen Volksinitiative „Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!“ vom 29. Oktober 2008, BBl 2008 8757.
- Botschaft zur Volksinitiative „Für den Schutz vor Waffengewalt“ vom 16. Dezember 2009, BBl 2009 137.
- Botschaft zur Volksinitiative „Für faire Steuern. Stopp dem Missbrauch beim Steuerwettbewerb (Steuergerechtigkeits-Initiative)“ vom 31. März 2009, BBl 2009 1907.
- Botschaft zur Volksinitiative „für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)“ und zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer vom 14. Juli 2009, BBl 2009 5097.
- Botschaft zu den Volksinitiativen „Für ein steuerlich begünstigtes Bausparen zum Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum und zur Finanzierung von baulichen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen (Bauspar-Initiative)“ sowie „Eigene vier Wände dank Bausparen“ vom 18. September 2009, BBl 2009 6975.
- Botschaft zur Volksinitiative „jugend + musik“ vom 12. Januar 2010, BBl 2010 1.
- Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010, BBl 2010 1049.
- Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes vom 13. Juli 2010, BBl 2010 4455.
- Botschaft zur Volksinitiative „6 Wochen Ferien für alle“ vom 20. Juli 2010, BBl 2010 4671.
- Botschaft zur Volksinitiative „Sicheres Wohnen im Alter“ vom 23. Juni 2010, BBl 2010 5303.
- Botschaft zur Volksinitiative „Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)“ vom 26. Oktober 2010, BBl 2010 6963.
- Botschaft zur Volksinitiative „Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls“ vom 20. Oktober 2010, BBl 2010 7961.
- Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG) vom 11. Januar 2011, BBl 2011 311.
- Bundesgesetz über die Buchpreisbindung (BuPG) vom 29. März 2011, BBl 2011 2703.
- Botschaft zur Volksinitiative „Schutz vor Passivrauchen“ vom 5. April 2011, BBl 2011 2809.
- Botschaft zur Änderung des Tierseuchengesetzes vom 27. September 2011, BBl 2011 7027.
- Botschaft zur Volksinitiative „Ja zur Hausarztmedizin“ vom 18. Oktober 2011, BBl 2011 7553.
- Botschaft zur Volksinitiative „1:12 – Für gerechte Löhne“ vom 7. Februar 2012, BBl 2012 637.
- Botschaft zur Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz und zu deren Finanzierung vom 18. Januar 2012, BBl 2012 745.
- Botschaft zur Volksinitiative „Für den öffentlichen Verkehr“ und zum direkten Gegenentwurf (Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur, FABI) vom 6. März 2012, BBl 2012 1577.
- Botschaft zur Volksinitiative „Abtreibungsfinanzierung ist Privatsache – Entlastung der Krankenversicherung durch Streichung der Kosten des Schwangerschaftsabbruchs aus der obligatorischen Grundversicherung“ vom 30. Mai 2012, BBl 2012 5409.
- Botschaft zur Volksinitiative „Volkswahl des Bundesrates“ vom 12. Juni 2012, BBl 2012 5655.

- Botschaft zur Volksinitiative „Familieninitiative: Steuerabzüge auch für Eltern, die ihre Kinder selber betreuen“ vom 4. Juli 2012, BBl 2012 7215.
- Botschaft zum Bundesgesetz über die Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge von beschränkter Tragweite und über die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge (Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes und des Parlamentsgesetzes) vom 31. Juli 2012, BBl 2012 7465.
- Botschaft zur Volksinitiative „Ja zur Aufhebung der Wehrpflicht“ vom 14. September 2012, BBl 2012 8285.
- Botschaft zur Volksinitiative „Schluss mit der MwSt-Diskriminierung des Gastgewerbes!“ vom 16. Oktober 2012, BBl 2012 8319.
- Botschaft zur Volksinitiative „Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen“ sowie zum Bundesgesetz über das Tätigkeitsverbot und das Kontakt- und Rayonverbot (Änderung des Strafgesetzbuchs, des Militärstrafgesetzes und des Jugendstrafgesetzes) als indirektem Gegenvorschlag vom 13. November 2012, BBl 2012 8819.
- Botschaft zur Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen (Rüstungsprogramm 2012 und Gripen-Fondsgesetz) vom 14. November 2012, BBl 2012 9281.
- Botschaft zur Volksinitiative „Millionen-Erbschaften besteuern für unsere AHV (Erb-schaftssteuerreform)“ vom 13. Dezember 2013, BBl 2013 125.
- Botschaft zur Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ vom 22. Januar 2013, BBl 2013 291.
- Botschaft zur Volksinitiative „Für den Schutz fairer Löhne (Mindestlohn-Initiative)“ vom 19. Februar 2013, BBl 2013 1211.
- Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) vom 9. Juli 2013, BBl 2013 4975.
- Botschaft zur Volksinitiative „Schluss mit den Steuerprivilegien für Millionäre (Ab-schaffung der Pauschalbesteuerung)“ vom 26. Juni 2013, BBl 2013 5427.
- Botschaft zur „Stipendieninitiative“ und zum indirekten Gegenvorschlag (Totalrevision des Ausbildungsbeitragsgesetzes) vom 23. Juli 2013, BBl 2013 5515.
- Botschaft zur Änderung der Verfassungsbestimmung zur Fortpflanzungsmedizin und Gentechnologie im Humanbereich (Art. 119 BV) sowie des Fortpflanzungsmedizin-gesetzes (Präimplantationsdiagnostik) vom 30. Juli 2013, BBl 2013 5853.
- Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über den Strassentransitverkehr im Alpen-gebiet (Sanierung Gotthard-Strassentunnel) vom 8. Oktober 2013, BBl 2013 7315.
- Botschaft zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 (Revision des Ener-gierechts) und zur Volksinitiative „Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)“ vom 15. Oktober 2013, BBl 2013 7561.
- Botschaft zur Volksinitiative „Für eine öffentliche Krankenkasse“ vom 20. September 2013, BBl 2013 7929.
- Botschaft zur Genehmigung des Freihandelsabkommens zwischen der Schweiz und China sowie des Abkommens zwischen der Schweiz und China über die Zusammen-arbeit in Arbeits- und Beschäftigungsfragen vom 29. Oktober 2013, BBl 2013 8165.
- Botschaft zur Volksinitiative „Familien stärken! Steuerfreie Kinder- und Ausbildungszulagen“ vom 23. Oktober 2013, BBl 2013 8461.
- Botschaft zur Volksinitiative „Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe“ vom 23. Oktober 2013, BBl 2013 8513.
- Botschaft zur Volksinitiative „Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natür-lichen Lebensgrundlagen“ vom 27. November 2013, BBl 2013 8693.

- Botschaft zur Volksinitiative „Energie- statt Mehrwertsteuer“ vom 10. Dezember 2013, BBl 2013 9025.
- Botschaft zur Volksinitiative „Rettet unser Schweizer Gold (Gold-Initiative)“ vom 17. Dezember 2013, BBl 2013 9329.
- Botschaft zur Volksinitiative „Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)“ vom 27. Dezember 2013, BBl 2013 9459.
- Botschaft zur Volksinitiative „Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)“ und zum indirekten Gegenvorschlag (Änderung des Umweltschutzgesetzes) vom 11. März 2014, BBl 2014 1817.
- Botschaft zum Nachrichtendienstgesetz vom 18. März 2014, BBl 2014 2105.
- Botschaft zur Volksinitiative „Pro Service public“ vom 14. Mai 2014, BBl 2014 3805.
- Botschaft zur Volksinitiative „Für ein bedingungsloses Grundeinkommen“ vom 23. September 2014, BBl 2014 6551.
- Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes (Neustrukturierung des Asylbereichs) vom 21. Oktober 2014, BBl 2014 7991.
- Botschaft zur Volksinitiative „AHVplus: für eine starke AHV“ vom 16. Dezember 2014, BBl 2014 9281.
- Botschaft zur Volksinitiative „Für eine faire Verkehrsfinanzierung“ vom 23. Dezember 2014, BBl 2014 9619.
- Botschaft zur Reform der Altersvorsorge 2020 vom 13. Januar 2015, BBl 2015 1.
- Botschaft zur Genehmigung des WTO-Abkommens über Handels erleichterungen vom 17. Februar 2015, BBl 2015 1581.
- Botschaft zur Schaffung eines Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds, zur Schliessung der Finanzierungslücke und zum Strategischen Entwicklungsprogramm Nationalstrassen (NAF-Botschaft) vom 17. März 2015, BBl 2015 2065.
- Botschaft zur Volksinitiative „Keine Spekulation mit Nahrungsmitteln!“ vom 24. März 2015, BBl 2015 2503.
- Botschaft zum Unternehmenssteuerreformgesetz III vom 7. Juli 2015, BBl 2015 5069.
- Botschaft zur Volksinitiative „Für Ernährungssicherheit“ vom 21. Juli 2015, BBl 2015 5753.
- Botschaft zum Geldspielgesetz vom 1. Dezember 2015, BBl 2015 8387.
- Botschaft zur neuen Finanzordnung 2021 vom 22. Juni 2016, BBl 2016 6221.
- Botschaft zur Volksinitiative „Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren (Abschaffung der Billag-Gebühren)“ vom 22. November 2016, BBl 2016 8245.
- Botschaft zur Volksinitiative „Für gesunde sowie umweltfreundlich und fair hergestellte Lebensmittel (Fair-Food-Initiative)“ vom 29. November 2016, BBl 2016 8391.
- Botschaft zur Volksinitiative „Für krisensicheres Geld: Geldschöpfung allein durch die Nationalbank! (Vollgeld-Initiative)“ vom 9. November 2016, BBl 2016 8475.
- Botschaft zur Volksinitiative „Für Ernährungssouveränität. Die Landwirtschaft betrifft uns alle“ vom 7. März 2017, BBl 2017 1611.
- Botschaft zur Volksinitiative „Für die Würde der landwirtschaftlichen Nutztiere (Hornkuh-Initiative)“ vom 7. März 2017, BBl 2017 1647.
- Botschaft zur Genehmigung des Protokolls zur Änderung des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen vom 21. März 2017, BBl 2017 2053.
- Botschaft zur Volksinitiative „Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)“ vom 15. August 2017, BBl 2017 5355.

- Botschaft zur Volksinitiative „Zur Förderung der Velo-, Fuss- und Wanderwege (Velo-Initiative)“ und zum direkten Gegenentwurf (Bundesbeschluss über die Velowege sowie die Fuss- und Wanderwege) vom 23. August 2017, BBl 2017 5901.
- Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 23. August 2017, BBl 2017 6097.
- Botschaft zur Volksinitiative „Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt“ vom 17. Oktober 2017, BBl 2017 6335.
- Botschaft zur Volksinitiative „Zersiedelung stoppen – für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung (Zersiedelungsinitiative)“ vom 11. Oktober 2017, BBl 2017 6779.
- Botschaft zur Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020 vom 30. Januar 2018, BBl 2018 247.
- Botschaft zur Volksinitiative „Mehr bezahlbare Wohnungen“ und zu einem Bundesbeschluss über einen Rahmenkredit zur Aufstockung des Fonds de Roulement zugunsten des gemeinnützigen Wohnungsbaus vom 21. März 2018, BBl 2018 2213.
- Botschaft zum Bundesgesetz über die Steuervorlage 17 (SV17) vom 15. Mai 2018, BBl 2018 2527.
- Botschaft zu einer Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (steuerliche Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten) vom 9. Mai 2018, BBl 2018 3019.
- Botschaft zum Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste vom 1. Juni 2018, BBl 2018 3915.
- Botschaft zur Volksinitiative „Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)“ vom 7. November 2018, BBl 2018 7653.
- Botschaft zur Volksinitiative „Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide“ vom 2. April 2019, BBl 2019 2563.
- Botschaft zur Volksinitiative „Ja zum Verhüllungsverbot“ und zum indirekten Gegenvorschlag (Bundesgesetz über die Gesichtsverhüllung) vom 16. April 2019, BBl 2019 2913.
- Botschaft zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus vom 16. Juli 2019, BBl 2019 4751.
- Botschaft zu einem Planungsbeschluss über die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge vom 26. Juni 2019, BBl 2019 5081.
- Botschaft zur Volksinitiative „Für ein Verbot der Finanzierung von Kriegsmaterialproduzenten“ vom 14. Juni 2019, BBl 2019 5115.
- Botschaft zur Genehmigung des umfassenden Wirtschaftspartnerschaftsabkommens zwischen den EFTA-Staaten und Indonesien vom 30. Juli 2019, BBl 2019 5225.
- Botschaft zur Stabilisierung der AHV (AHV 21) vom 28. August 2019, BBl 2019 6035.
- Botschaft zur Änderung des Zolntarifgesetzes (Aufhebung der Industriezölle) vom 24. Dezember 2019, BBl 2019 8479.
- Botschaft zur Volksinitiative „Ja zum Tier- und Menschenversuchsverbot – Ja zu Forschungswegen mit Impulsen für Sicherheit und Fortschritt“ vom 21. Januar 2020, BBl 2020 541.
- Botschaft zum obligatorischen Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter (Änderung von Art. 140 der Bundesverfassung) vom 18. Februar 2020, BBl 2020 1243.
- Botschaft zur Volksinitiative „Löhne entlasten, Kapital gerecht besteuern“ vom 6. März 2020, BBl 2020 2797.

- Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2021–2024 (Kulturbotschaft 2021–2024) vom 21. April 2020, BBl 2020 3131.
- Botschaft zum Massnahmenpaket zugunsten der Medien vom 26. Mai 2020, BBl 2020 4485.
- Botschaft zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) 18. August 2020, BBl 2020 6563.
- Botschaft zur Volksinitiative „Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)“ vom 22. September 2020, BBl 2020 7049.
- Botschaft zur Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624 (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) und zu einer Änderung des Asylgesetzes vom 22. September 2020, BBl 2020 7105.
- Botschaft zur Volksinitiative „Organspende fördern – Leben retten“ und zum indirekten Gegenvorschlag (Änderung des Transplantationsgesetzes) vom 22. Dezember 2020, BBl 2020 9547.
- Botschaft zu einer Änderung des Covid-19-Gesetzes betreffend Härtefälle, Arbeitslosenversicherung, familienergänzende Kinderbetreuung und Kulturschaffende, zu einem Bundesbeschluss über die Finanzierung von Härtefallmassnahmen nach dem Covid-19-Gesetz und zu einer Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 17. Februar 2021, BBl 2021 285.
- Botschaft zu einer Änderung des Verrechnungssteuergesetzes (Stärkung des Fremdkapitalmarkts) vom 14. April 2021, BBl 2021 976.
- Botschaft zur Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und Indonesien über die Förderung und den Schutz von Investitionen vom 28. April 2023, BBl 2023 1092.
- Botschaft zum Investitionsprüfgesetz vom 23. Januar 2024, BBl 2024 124.
- BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (1999) Die neue Bundesverfassung: Kritik und Gegenargumente, März 1999, Bern.
- BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (2019) Gesetzgebungsleitfaden: Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, Schweizerische Eidgenossenschaft, Bern.
- BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (2023) Analyse Vorschläge EU-Richtlinien über Sorgfaltspflichten und Berichterstattung zur Nachhaltigkeit und möglicher Anpassungsbedarf im Schweizer Recht, Prüfauftrag des EJPD vom 23. Februar 2022, 25. November 2022, Bern.
- BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (2023) Gesetzgebungsleitfaden: Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, Bundesamt für Justiz BJ, Bern
- BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT (2020) 20.022 Agrarpolitik ab 2022 (AP22+), Bericht zu den Fragen der WAK-S vom 2. Juli 2020, Bern.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2001) Einwanderung in die Schweiz: Demografische Situation und Auswirkungen, Bern.
- Bundesbeschluss über die Totalrevision der Bundesverfassung vom 3. Juni 1987, BBl 1987 II 963.
- Bundesbeschluss über die Genehmigung der in den Multilateralen Handelsverhandlungen unter der Ägide des GATT (Uruguay-Runde) abgeschlossenen Abkommen vom 16. Dezember 1994, BBl 1994 V 1130.

- Bundesbeschluss über die Änderung der Voraussetzungen für die Wählbarkeit in den Bundesrat vom 9. Oktober 1998, BBl 1998 V 4800.
- Bundesbeschluss über die Änderung der Volksrechte vom 15. Oktober 2002, BBl 2002 6485.
- Bundesbeschluss über die Jugendmusikförderung (Gegenentwurf zur Volksinitiative „jugend + musik“), BBl 2012 3443.
- Bundesbeschluss über die Familienpolitik vom 26. Juni 2012, BBl 2012 5923.
- Bundesbeschluss über die Ernährungssicherheit (direkter Gegenentwurf zur Volksinitiative „Für Ernährungssicherheit“) vom 28. März 2017, BBl 2017 2383.
- Bundesbeschluss über die Volksinitiative „Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)“ vom 31. März 2015, BBl 2015 2701.
- BUNDESRAT (2005) Erläuterungen des Bundesrats – Volksabstimmung vom 25. September 2005, fakultatives Referendum „Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die neuen EU-Staaten und Revision der flankierenden Massnahmen“, Bern.
- BUNDESRAT (2019) Konsultation und Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.4104, Aussenpolitische Kommission SR, 12. November 2018, vom 26. Juni 2019.
- BUNDESRAT (2020) Schweizer Sitz im UNO-Sicherheitsrat. Einbezug des Parlamentes, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 19.3967, Aussenpolitische Kommission SR, 19. August 2019, vom 11. September 2020.
- BUNDESRAT (2020) Erläuterungen des Bundesrats – Volksabstimmung vom 27. September 2020, Volksinitiative „Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)“, Bern.
- BUNDESRAT (2021) Bericht betreffend die Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen zwischen der Schweiz und der EU, Bern, 26. Mai 2021.
- BUNDESRAT (2022) Erläuterungen des Bundesrats – Volksabstimmung vom 15. Mai 2022, fakultatives Referendum „Übernahme der EU-Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache“, Bern.
- BUNDESRAT (2022) Ex-ante Beurteilung der Auswirkungen von Freihandelsabkommen auf die nachhaltige Entwicklung, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 19.3011, 25. Mai 2022, Bern.
- BUNDESRAT (2023) Bericht zu den exploratorischen Gesprächen zwischen der Schweiz und der EU zur Stabilisierung und Weiterentwicklung ihrer Beziehungen, Bern, 15. Dezember 2023.
- Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 18. Juni 2023 (Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen [Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung grosser Unternehmensgruppen]; Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit [KIG]; Änderung des Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie [Covid-19-Gesetz]) vom 4. September 2023, BBl 2023 2015.
- Eidgenössische Volksinitiative „Für eine starke Schweiz in Europa (Europa-Initiative)“. Vorprüfung vom 2. April 2024, BBl 2024 733.
- EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR WIRTSCHAFT, BILDUNG UND FORSCHUNG (2021) Strategie zur Aussenwirtschaftspolitik, 24. November 2021, Bern.

- Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen über die Wahl der eidgenössischen Geschworenen vom 12. Dezember 1988, BBl 1989 I 1.
- Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Aussenpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat, vom 1. Dezember 2021, BBl 2022 365.
- Notenaustausch vom 16. Juni 2017 zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Richtlinie (EU) 2017/853 zur Änderung der Richtlinie 91/477/EWG über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) vom 10. April 2018, BBl 2018 1933.
- Parlamentarische Initiative Stimm- und Wahlrechtsalter 18 Bericht der Kommission des Nationalrates vom 30. Januar 1990, BBl 1990 I 1167.
- Parlamentarische Initiative Parlamentsreform Stellungnahme des Bundesrates vom 3. Juni 1991, BBl 1991 III 812.
- Parlamentarische Initiative Parlamentsreform Stellungnahme des Bundesrates vom 3. Juni 1991, BBl 1991 III 812.
- Parlamentarische Initiative Borel Handel mit Waffen. Aufsicht des Bundes Bericht der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates Stellungnahme des Bundesrates vom 14. Dezember 1992, BBl 1993 I 638.
- Parlamentarische Initiative Änderung des Strafgesetzbuches betreffend Schwangerschaftsabbruch Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht vom 19. März 1998 der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 26. August 1998, BBl 1998 V 5376.
- Parlamentarische Initiative Aufhebung des „Bistumsartikels“ (Art. 72 Abs. 3 BV) Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 25. Mai 2000, Stellungnahme des Bundesrates, BBl 2000 5581.
- Parlamentarische Initiative Revision Erwerbsersatzgesetz Ausweitung der Erwerbsersatzansprüche auf erwerbstätige Mütter (Triponez Pierre) Bericht vom 3. Oktober 2002 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates Stellungnahme des Bundesrates vom 6. November 2002, BBl 2002 1112.
- Parlamentarische Initiative (SGK-SR) Bundesgesetz über die Anpassung der kantonalen Beiträge für die innerkantonalen stationären Behandlungen nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung Bericht vom 13. Februar 2002 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates Stellungnahme des Bundesrates vom 15. März 2002, BBl 2002 5847.
- Parlamentarische Initiative Ladenöffnungszeiten in Zentren des öffentlichen Verkehrs Bericht vom 17. Februar 2004 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates Stellungnahme des Bundesrates vom 5. März 2004, BBl 2004 1629.
- Parlamentarische Initiative Leistungen für die Familie (Fankhauser) Zusatzbericht vom 8. September 2004 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates Ergänzende Stellungnahme des Bundesrates vom 10. November 2004, BBl 2004 6941.
- Parlamentarische Initiative Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung Bericht vom 23. Juni 2005 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates Stellungnahme des Bundesrates vom 17. August 2005, BBl 2005 5547.
- Parlamentarische Initiative. Teilrevision des Betäubungsmittelgesetzes. Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 24. Oktober 2006, BBl 2006 8573.

- Parlamentarische Initiative. Regulierung der Bücherpreise. Bericht vom 20. April 2009 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates. Stellungnahme des Bundesrates vom 16. Juni 2009, BBl 2009 4169.
- Parlamentarische Initiative Liberalisierung der Öffnungszeiten von Tankstellenshops Bericht vom 10. Oktober 2011 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates Stellungnahme des Bundesrates vom 11. Januar 2012, BBl 2012 437.
- Parlamentarische Initiative Stempelsteuer schrittweise abschaffen und Arbeitsplätze schaffen Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates vom 12. November 2012 Stellungnahme des Bundesrates vom 23. Januar 2013, BBl 2013 1107.
- Parlamentarische Initiative. Die Schweiz muss ihre Kinder anerkennen. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 30. Oktober 2014. Stellungnahme des Bundesrates vom 3. Februar 2015, BBl 2015 1327.
- Parlamentarische Initiative. Gesetzliche Grundlage für die Überwachung von Versicherten. Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates vom 7. September 2017. Stellungnahme des Bundesrates vom 21. November 2017, BBl 2017 7421.
- Parlamentarische Initiative. Kampf gegen die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung. Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 3. Mai 2018. Stellungnahme des Bundesrates vom 11. September 2018, BBl 2018 5234.
- Parlamentarische Initiative. Indirekter Gegenentwurf zur Vaterschaftsurlaubs-Initiative. Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates vom 15. April 2019. Stellungnahme des Bundesrates, BBl 2019 3851.
- Parlamentarische Initiative Ehe für alle Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 30. August 2019 Stellungnahme des Bundesrates vom 29. Januar 2020, BBl 2020 1273.
- STAATSEKRETARIAT FÜR WIRTSCHAFT (2022) Modellkapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung, 10. November 2022, Bern.
- Zusatzbotschaft zur Änderung des Asylgesetzes (Kurzfristige Massnahmen) vom 11. Oktober 2011, BBl 2011 7325.

Nicht separat aufgelistet sind hier die Materialien und amtlichen Publikationen zu den Vorlagen, welche dem fakultativen Referendum unterstellt waren, aber im vorliegend empirisch untersuchten Zeitraum 2011–2020 nicht zur Abstimmung gebracht wurden (Annex 2).

Informationen zu Vorstössen und weiteren parlamentarischen Geschäften, auf die verwiesen wird, finden sich in der Geschäftsdatenbank des Parlaments, „Curia Vista“: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/curia-vista> (zuletzt besucht 28. August 2025).

Literaturverzeichnis

- Abazi, Vigjilenca*, European Parliamentary oversight behind closed doors, *Cambridge Journal of International and Comparative Law* 2016, 5(1):31–50.
- Abazi, Vigjilenca/Adriaensen, Johan*, Allies in Transparency? Parliamentary, Judicial and Administrative Interplay in the EU's International Negotiations, *Politics & Governance* 2017, 5(3):75–86.
- Acemogli, Daron/Autor, David/Dorn, David/Hanson, Gordon H./Price, Brendan*, Import Competition and the Great US Employment Sag of the 2000s, *Journal of Labor Economics* 2016, 34(1):141–198.
- Ade, Valentin*, USA nehmen Schweiz und Banken wegen Russland ins Visier, in: *Finanz und Wirtschaft*, 18. Juli 2023.
- Adlung, Rudolf*, WTO/GATS-Alien Framework Provisions in RTAs – A Closer Look, *World Trade Review* 2020, 19(4):493–510.
- Ahmad, Zaker*, *WTO Law and Trade Policy Reform for Low-Carbon Technology Diffusion*, Leiden/Boston 2021.
- Alabor, Camilla*, Wegen Aus des Rahmenabkommens: Erste Forscher und Firmen ziehen weg, in: *Blick*, 9. Oktober 2022.
- Alexander, John M.*, *Capabilities and Social Justice: The Political Philosophy of Amartya Sen and Martha Nussbaum*, London 2008.
- Allen, Matthew*, Russland-Sanktionen: Hoher Druck auf die Schweiz, in: *Swissinfo*, 24. Mai 2022.
- Allott, Philip*, *The Health of Nations: Society and Law beyond the State*, Cambridge 2002.
- Alschner, Wolfgang/Hui, Kun*, Missing in Action: General Public Policy Exceptions in Investment Treaties, in: L Sachs, J Coleman & L Johnson (Hrsg.), *Yearbook on International Investment Law and Policy*, Oxford 2019, 363–393.
- Altvater, Elmar*, *Sachzwang Weltmarkt. Verschuldungskrise, blockierte Industrialisierung, ökologische Gefährdung – der Fall Brasilien*, Hamburg 1987.
- Altwicker, Tilmann*, Verfassungsrechtliche Koordination des internationalen Staatshandelns, in: O Diggelmann, M Hertig Randall & B Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Bd. 3, Zürich 2020, 1989–2006.
- Amirfar, Catherine/Singh, Ashika*, The Trump Administration and the „Unmaking“ of International Agreements, *Harvard International Law Journal* 2018, 59(2):443–459.
- Ammann, Odile*, Transparente Politikfinanzierung in der direkten Demokratie: Überflüssig oder überfällig? Zur Bedeutung von Art. 34 Abs. 2 BV in der Transparenzdebatte, *Jahrbuch für direkte Demokratie*, Baden-Baden 2020, 88–113.
- Amman, Odile/Schlegel, Stefan* (Hrsg.), *Onlinekommentar zur Bundesverfassung: <https://onlinekommentar.ch/fr/kommentare/bv166> (zuletzt besucht am 25. August 2025)* (zit. *Onlinekommentar BV-Autor/in*, Art., Rz.)

- Arato, Julian/Claussen, Kathleen/Heath, J. Benton, The Perils of Pandemic Exceptionalism, *AJIL* 2020, 114(4):627–636.
- Armstrong, Kenneth, Regulatory Autonomy after EU Membership – Alignment, Divergence and the Discipline of Law, *European Law Review* 2020, 45(2):207–221.
- Atteslander, Jan, Kündigungsinitiative II: Eine Wohlstandsbremse par excellence, *Economiesuisse*, 26. Juni 2024: <https://www.economiesuisse.ch/de/artikel/kuendigungsinitiative-ii-eine-wohlstandsbremse-par-excellence> (zuletzt besucht am 1. September 2025).
- Atteslander, Jan/Baur François, Die Steuerhoheit der Kantone bleibt gewahrt, Faktencheck Nr. 5 zum Rahmenabkommen, *Economiesuisse*, 30. Juli 2019: <https://economie.suisse.ch/de/artikel/die-steuerhoheit-der-kantone-bleibt-gewahrt> (zuletzt besucht am 1. September 2025).
- Auer, Andreas/Hottelier, Michel/Malinverni, Giorgio, *Droit Constitutionnel Suisse*, Bd. 1, 3. Aufl., Bern 2013.
- Auer, Karl Heinz, Das Menschenbild als rechtsethische Dimension, *ARSP* 2007, 93(4): 493–518.
- Auerback, Marshall, Explaining the Rise of Donald Trump, *Real-World Economics Review* 2017, 78:54–61.
- Autor, David H./Dorn, David/Hanson, Gordon H., The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States, *American Economic Review* 2013, 103(6):2121–2168.
- Avila, Humberto, *Theorie der Rechtsprinzipien, Schriften zur Rechtstheorie*, Bd. 228, Berlin 2006.
- Bagwell, Kyle/Staiger, Robert W./Sykes, Alan O., (2013) *Border Instruments*, in: H Horn & P C Mavroidis (Hrsg.), *Legal and Economic Principles of World Trade Law*, Cambridge 2013, 68.
- Bangura, Kadijatu Zainab/Kromah, Abraham Zaqi, An Overview of the WTO's Plurilateral Agreement on Services Domestic Regulation, *Global Trade and Customs Journal* 2022, 17(4):177–182.
- BAZonline, Widmer-Schlumpf zieht Strich unter Steuerstreit mit EU, in: *Basler Zeitung*, 12. Oktober 2014: <https://www.bazonline.ch/wirtschaft/geld/widmer-schlumpf-zieht-strich-unter-steuerstreit-mit-eu/story/22000323> (zuletzt besucht am 1. September 2025).
- Beckerman, Wilfred, The impossibility of a theory of intergenerational justice, in: J. Tremmel (Hrsg.), *Handbook of intergenerational justice*, Cheltenham/Northampton 2006, 53–71.
- Beier, Marisa/Locher, Reto/Sturm, Evelyne, Die Nichtumsetzung von EGMR-Urteilen: Reaktionen und Massnahmen des Europarates: Analyse von drei Praxisbeispielen, *Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)*, Bern 2018.
- Bellamy, Richard/Castiglione, Dario, Building the Union: The Nature of Sovereignty in the Political Architecture of Europe, *Law and Philosophy* 1997, 16(4):421–445.
- Belser, Eva Maria, Direkte und deliberative Demokratien der Schweiz – Vom Volk, das nicht nur mitredet, sondern entscheidet und dennoch nicht immer das letzte Wort haben sollte, in: E Alber & C Zwilling (Hrsg.) *Von Government zu Governance: Direkte und deliberative Demokratie in europäischen Mehrebenensystemen*, Baden-Baden 2021, 127–164.
- Belser, Eva Maria/Bächler, Thea/Egli, Sandra, *Recht auf Umwelt. Eine Untersuchung der geplanten Anerkennung eines Rechts auf Umwelt durch die UN und ihrer Folgen*

- für die Schweiz, Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), Bern 2021.
- Belser, Eva Maria/Cramer, Fabrizio E.*, Das schweizerische Ringen um die Steuerung der Zuwanderung – Von der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative und anderen Gratwanderungen, in: R. Hrbek & M. Grosse Hüttmann (Hrsg.), *Hoffnung Europa – Die EU als Raum und Ziel von Migration*, Baden-Baden 2017, 113–140.
- Belser, Eva Maria/Waldmann, Bernhard/Wiederkehr, René*, Staatsorganisationsrecht, Zürich/Basel/Genf 2017.
- Berge, Tarald Laudal/Berger, Axel*, Do Investor-State Dispute Settlement Cases Influence Domestic Environmental Regulation? The Role of Respondent in State Bureaucratic Capacity, *Journal of International Dispute Settlement* 2021, 12(1):1–41.
- Bernauer, Thomas*, Staaten im Weltmarkt, Opladen 2000.
- Bernet, Luzi*, Das Schweiz-Dilemma: 30 Jahre Europapolitik, Bern 2022.
- Besson, Samantha*, Sovereignty in Conflict, in: C Warbrick & S Tierney (Hrsg.), *Toward an International Legal Community?*, London 2006, 168–171.
- Biaggini, Giovanni*, Das Verhältnis der Schweiz zur internationalen Staatengemeinschaft, *AJP (Sondernummer BV)* 1999, 722–729.
- Ders.*, Wie sind Kinderrechte in der Schweiz geschützt? – Tragweite, Umsetzung und Durchsetzung des Übereinkommens in der Schweiz, Bedeutung des „Kinderschutz-Artikels“ (Art. 11) der neuen Bundesverfassung, in: C Hausamman & R Gerber Jenni (Hrsg.), *Die Rechte des Kindes*, Basel 2001, 25–55.
- Ders.*, Der Bundesrat als Regierung des Bundes, in: G Biaggini, T Gächter & R Kiener (Hrsg.), *Staatsrecht*, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015, 237–261.
- Ders.*, Die Bundesverfassung, in: G Biaggini, T Gächter & R Kiener (Hrsg.), *Staatsrecht*, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015, 96–111.
- Ders.*, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Orell Füssli Kommentar, 2. überarbeitete und erweiterte Aufl., Zürich 2017. (zit. OFK BV-Biaggini, Art., Rz.)
- Ders.*, Eine Premiere mit begrenzter präjudizieller Tragweite – Zur Aufhebung der Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 über die Volksinitiative „Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe“ durch das Bundesgericht, *ZBl* 2019, 120(10):531–558.
- Ders.*, Verfassungstheoretische und verfassungspraktische Betrachtungen zur Bundesstaatlichkeit, *ZBl* 2024, 125(1):3–22.
- Biermann, Frank/Kanie, Norichika/Kim, Rakhyun E.*, Global Governance by Goal-setting: The Novel Approach of the UN Sustainable Development Goals, *Current Opinion in Environmental Sustainability* 2017, 26–27:26–31.
- Birnbacher, Dieter*, Die Verantwortung für zukünftige Generationen – Reichweite und Grenzen, in: J. Tremmel (Hrsg.), *Handbuch Generationengerechtigkeit*, 2. Aufl., München 2003, 81–104.
- Ders.*, Responsibility for future generations – scope and limits, in: J. Tremmel (Hrsg.), *Handbook of intergenerational justice*, Cheltenham/Northampton 2006, 23–38.
- Bisaz, Corsin*, Das Ausländerstimmrecht in der Schweiz – Formen und Rechtsungleichheiten, in: A Glaser (Hrsg.), *Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer?*, Zürich 2017, 107–139.
- Bischof, Thorsten*, Das Pariser Klimaschutzabkommen: Zur Effektivität völkerrechtlicher Klimaschutzverträge, Tübingen 2022.
- Blatter, Joachim*, Demokratiedefizite, in: O Diggelmann, M Hertig Randall & B Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Bd. 1, Zürich 2020, 445–459.

- Block-Lieb, Susan/Halliday, Terence C.*, Global Lawmakers: International Organizations in the Crafting of World Markets, Cambridge 2017.
- Blunski, Peter*, Nichts gelernt? Einmal mehr ist die Schweiz im Visier der USA, in: *Watson*, 21. Juli 2023.
- Boehme-Nessler, Volker*, Recht 4.0? Überlegungen zur Zukunft des Rechts im digitalen Zeitalter, in: W Frenz (Hrsg.), *Handbuch Industrie 4.0: Recht, Technik, Gesellschaft*, Berlin 2020, 451–463.
- Bogdanova, Iryna*, Targeted Economic Sanctions and WTO Law: Examining the Adequacy of the National Security Exception, *Legal Issues of Economic Integration* 2021, 48(2):171–200.
- Boisson de Chazournes, Laurence*, Technical and financial assistance, in: D Bodansky, J Brunnée & E Hey (Hrsg.), *Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford 2008, 947–973.
- Bondolfi, Sibilla*, Unionsbürger-Richtlinie: Ist sie das Monster, das wir fürchten?, in: *Swissinfo*, 17. Mai 2021.
- Dies.*, Warum die Schweiz nicht in die EU will, in: *Swissinfo*, 10. Februar 2022.
- Bown, Chad P.*, Russia's war on Ukraine: A sanctions timeline, Peterson Institute for International Economics, 2022: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/russias-war-ukraine-sanctions-timeline> (zuletzt besucht am 11. Dezember 2023).
- Boxell, Levi/Gentzkow, Matthew/Shapiro, Jesse M.*, Cross-Country Trends in Affective Polarization, *The Review of Economics and Statistics* 2022, 104(5):1–66.
- Boyd, David*, *The Rights of Nature: A Legal Revolution That Could Save the World*, Toronto 2017.
- Ders.*, The Right to a Healthy and Sustainable Environment, in: Y Aguila & J E Vinuales (Hrsg.), *A Global Pact for the Environment – Legal Foundations*, Cambridge 2019, 30–36.
- Bradford, Anu*, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, New York 2020.
- Brand, Ulrich/Görg, Christoph/Wissen, Markus*, Verdichtungen zweiter Ordnung: Die Internationalisierung des Staates aus seiner neo-poulantzianischen Perspektive, *PROKLA* 2007, 37(2):217–234.
- Brandi, Clara/Blümli, Dominique/Morin, Jean-Frédéric*, When Do International Treaties Matter for Domestic Environmental Legislation?, *Global Environmental Politics* 2019, 19(4):14–44.
- Brando, Nicolas/Boonen, Christiaan/Cogolati, Samuel/Hagen, Rutger/Vanstappen, Nils/Wouters, Jan*, Governing as Commons or as Global Public Goods: Two Tales of Power, *International Journal of the Commons* 2019, 13(1):553–577.
- Brauer, Angelika*, Zu radikal, um wahr zu werden? Hans Jonas hat ein Buch geschrieben, das den Zeitgeist trifft – und das seit vierzig Jahren, in: *NZZ Feuilleton*, 18. Oktober 2021.
- Braun Binder, Nadja/Wili-Luginbühl, Hans-Urs*, „Die ersten werden die letzten sein“ und „Die Frau soll in der Versammlung schweigen“. Direkte Demokratie und Frauenstimmrecht, in: L P Feld, P M Huber, O Jung, C Welzel & F Wittreck (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie*, Baden-Baden 2012, 9–40.
- Breitenmoser, Stephan*, Föderalismus und Internationalisierung, in: O Diggelmann, M Hertig Randall & B Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Bd. 1, Zürich 2020, 639–666.

- Breuer, Marten*, Zulässigkeit und Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung in der Rechtsprechung des EGMR, *Zeitschrift für öffentliches Recht* 2013, 68:729–766.
- Brewster, Rachel*, Can International Trade Law Recover? WTO Dispute Settlement: Can we go back again?, *American Journal of International Law* 2019, 113:61–66.
- Brocker, Manfred*, Gibt es eine Pflicht, die Menschheit zu erhalten? Rechtliche, ethische und politisch-institutionelle Antworten auf eine existentielle Frage, in: G Pfeleiderer, H Matern & J Köhrsen (Hrsg.), *Krise der Zukunft II: Verantwortung und Freiheit angesichts apokalyptischer Szenarien*, Baden-Baden 2018, 187–213.
- Brooks, Thom*, *The Trust Factor: Essays on the Current Crisis and Hope for the Future*, London 2022.
- Brown Weiss, Edith*, *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity*, Tokyo 1989.
- Brown, William*, Sovereignty matters: Africa, donors, and the aid relationship, *African Affairs* 2013, 112(447):262–282.
- Broz, Lawrence J./Frieden, Jeffry/Weymouth, Stephen*, Populism in place: the economic geography of the globalization backlash, *International Organization* 2021, 75(2):464–494.
- Bruckert, Michaël*, The Politicization of Beef and Meat in Contemporary India: Protecting Animals and Alienating Minorities, in: M. T. King (Hrsg.), *Culinary Nationalism in Asia*, London/New York/Dublin 2019, 150–172.
- Brühlmeier, Daniel/Vatter, Adrian*, Demokratiekonzeption der Bundesverfassung, in: O Diggelmann, M Hertig Randall & B Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Bd. 1, Zürich 2020, 373–398.
- Brunner, Babette*, *Das Staatsvertragsreferendum: Ein Volksrecht im Wandel*, Zürich 2014.
- Buchanan, Allen/Keohane, Robert O.*, The Legitimacy of Global Governance Institutions, in: R. Wolfrum & V. Röben (Hrsg.), *Legitimacy in International Law*, Berlin/Heidelberg/New York 2008, 25–62.
- Bueno, Nicolas*, Der lange Weg zur Konzernverantwortung und Konzernhaftung in der Schweiz, *Verfassungsblog* 9. Juni 2020: <https://verfassungsblog.de/der-lange-weg-zur-konzernverantwortung-und-konzernhaftung-in-der-schweiz/> (zuletzt besucht am 24. Juni 2024).
- Ders.*, „Access to Remedy“ und kollektiver Rechtsschutz in der Schweiz: Status quo und Verbesserungsvorschläge, *Rechtsgutachten im Auftrag von Public Eye*, 25. Mai 2024, Zürich.
- Buergethal, Thomas*, Modern Constitutions and Human Rights Treaties, *Columbia Journal of Transnational Law* 1997, 36:211–223.
- Bughin, Jacques/Lund, Susan*, The Ascendancy of International Data Flows, *VOXEU/CEPR* 2017: <https://voxeu.org/article/ascendancy-international-data-flows> (zuletzt besucht am 1. September 2025).
- Bühlmann, Lukas*, Sicherheitsvorschriften für Spielzeug an EU-Recht angepasst, in: *MLL News*, 29. August 2012: <https://www.mll-news.com/sicherheitsvorschriften-fur-spielzeug-an-eu-recht-angepasst/> (zuletzt besucht am 1. September 2025).
- Bühlmann, Marc*, Dossier: Obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter, *Année Politique Suisse*, 2023: <https://anneepolitique.swiss/dossiers/1068-dossier-obligatorisches-referendum-fur-volkerrechtliche-vertrage-mit-verfassungscharakter> (zuletzt besucht am 28. März 2024).

- Bungenberg, Marc/Reinisch, August, From Bilateral Arbitral Tribunals and Investment Courts to a Multilateral Investment Court, 2. Aufl., Berlin 2020.
- Buomberger, Peter/Piazza, Daniel, Wer finanziert die Schweizer Politik?, Zürich 2022.
- Burchardt, Dana & Varaki, Maria (Hrsg.), Special Issue: International Law and Digitalisation, German Law Journal 2023, 12(3):435–617.
- Burri, Mira, Towards a New Treaty on Digital Trade, Journal of World Trade 2021, 55(1):77–100.
- Buser, Denise/Hafner, Felix, Fundamente der Rechtsordnung: Welches Menschenbild steht hinter einer Rechtsordnung?, AJP 1998, 3/98:362–365.
- Cannizzaro, Enzo/Bonafè, Beatrice I., Beyond the Archetypes of Modern Legal Thought: Appraising Old and New Forms of Interaction Between Legal Orders, in: M Maduro, K Tuori & S Sankari (Hrsg.), Transnational Law: Rethinking European Law and Legal Thinking, Cambridge 2014, 78–96.
- Cançado Trindade, Antônio Augusto/Attard, David Joseph, I Meeting of the UNEP Group of Legal Experts to Examine the Implications of the „Common Concern of Mankind“ Concept On Global Environmental Issues, Revista IIDH 1991, 13:247–252.
- Cardwell, Paul James/Moret, Erica, The EU, Sanctions and Regional Leadership, European Security 2023, 23(1):1–21.
- Caroni, Martina, Herausforderung Demokratie, Zeitschrift für schweizerisches Recht 2013, 132(II):5–93.
- Caroni, Martina/Epiney, Astrid/Kälin, Walter/Künzli, Jörg, Völkerrecht. Eine Einführung, 4. Aufl., Bern 2016.
- Cassidy, Alan, Europarechtlerin Astrid Epiney über die kommende EU-Abstimmung: „Die Frage nach dem Ständemehr erübrigt sich“, in: NZZ, 10. Februar 2024.
- Castells, Manuel, Globalisation, Identity and the State, Social Dynamics 2000, 26(1):5–17.
- Ceccorulli, Michela, Back to Schengen: The Collective Securitisation of the EU Free-border Area, West European Politics 2019, 42(2):302–322.
- Cernat, Lucian/Mustilli, Federica, Trade and Labour Market Adjustments: What Role for the European Globalisation Adjustment Fund?, Intereconomics 2018, 53:79–86.
- Cezar, Rodrigo/Sieber-Gasser, Charlotte/Azevedo-Ramos, Claudia/Murakami Lima, Rayssa Y., How to make EU unilateral trade and sustainability policies work for the Global South?, T20 Policy Brief, TF4.1, G20 Brasil 2024.
- Chander, Anupam, Artificial Intelligence and Trade, in: M Burri (Hrsg.), Big Data and Global Trade Law, Cambridge 2021, 115–127.
- Chang, Olivia, Was Russland's Angriffskrieg gegen die Ukraine für die Schweizer Energiepolitik bedeutet, in: Swissinfo, 24. März 2022.
- Cheneval, Francis, Demokratie und Internationalisierung, in: O Diggelmann, M Hertig Randall & B Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. 1, Zürich 2020, 357–371.
- Chesney, Bobby/Citron, Danielle, Deep Fakes: A Looming Challenge for Privacy, Democracy, and National Security, California Law Review 2019, 107(6):1753–1820.
- Chiariello, Elisabeth, Der Richter als Verfassungsgeber? Fortbildung von Grundlagen des Rechtsstaats und der Demokratie durch höchste Gerichte, Zürich/St. Gallen 2009.
- Christmann, Anna, Damoklesschwert Referendum? Die indirekte Wirkung ausgebauter Volksrechte auf die Rechte religiöser Minderheiten, Swiss Political Science Review 2010, 16(1):1–41.

- Ciuriak, Dan/Dadkhab, Ali/Lysenko, Dmitry*, The Effect of Binding Commitments on Services Trade, *World Trade Review* 2020, 19(3):365–378.
- Cohen, Harlan Grant*, What Is International Trade Law For?, IILJ Working Paper 2018/6, New York 2018.
- Collins, Lynda M.*, Revisiting the Doctrine of Intergenerational Equity in Global Environmental Governance, *Dalhousie Law Journal* 2007, 30(1):79–140.
- Conrad, Christiane R.*, Processes and Production Methods (PPMs) in WTO Law, Cambridge 2011.
- Cordonier Segger, Marie-Claire/Khalfan, Ashfaq*, Sustainable Development Law, Oxford 2004.
- Cordonier Segger, Marie-Claire/Szabo, Marcel/Harrington, Alexandra R.*, Intergenerational Justice in Sustainable Treaty Implementation: Advancing Future Generations Rights through National Institutions, Cambridge 2021.
- Corvaglia, Maria Anna*, Labor Rights Protection and Its Enforcement under the USMCA: Insights from a Comparative Legal Analysis, *World Trade Review* 2021, 20(5):648–667.
- Côté, Christine*, A chilling effect? The impact of international investment agreements on national regulatory autonomy in the areas of health, safety and the environment, London 2014.
- Cottier, Thomas* (1997) Die Globalisierung des Rechts – Herausforderungen für Praxis, Ausbildung und Forschung, *Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins* 1997, 133:217–236.
- Ders.*, The Impact from Without: International Law and the Structure of Federal Government in Switzerland, in: P Knoepfel & W Linder (Hrsg.), *Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel*, Basel 2000, 213–230.
- Ders.*, Regierungsreform und stiller Verfassungswandel im Kontext der Internationalisierung des Rechts, in: G Biaggini, G Müller, J P Müller & F Uhlmann (Hrsg.), *Demokratie – Regierungsreform – Verfassungsfortbildung*, Basel 2009, 81–93.
- Ders.*, Multilayered Governance, Pluralism, and Moral Conflict, *Indiana Journal of Global Legal Studies* 2009, 16(2):647–679.
- Ders.*, The constitutionalism of International Economic Law, in: K M Meessen (Hrsg.), *Economic Law and an Economic Good, Its Rule Function and its Tool Function in the Competition of Systems*, München 2009, 317–333.
- Ders.*, Towards a five storey house, in: C Joerges & E-U Petersmann (Hrsg.), *Constitutionalism, Multilevel Governance and International Economic Law*, Oxford 2011, 495–532.
- Ders.*, Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung im Europa- und Wirtschaftsvölkerrecht, *ZSR* 2015, 34(4):325–346.
- Ders.*, Working Together Towards TRIPS, in: J. Watal & A. Taubmann (Hrsg.), *The Making of the TRIPS Agreement: Personal Insights from the Uruguay Round Negotiations*, Genf 2015, 79–94.
- Ders.*, Der Strukturwandel des Aussenwirtschaftsrechts, *Swiss Review of International and European Law* 2019, 29(2):203–230.
- Ders.*, Die Souveränität und das institutionelle Rahmenabkommen, *SJZ–RSJ* 2019, 345–355.
- Ders.*, The Principle of Common Concern of Humankind, in: T Cottier & Z Ahmad, *The Prospects of Common Concern of Humankind in International Law*, Cambridge 2021, 3–91.

- Ders., Rahmenabkommen Schweiz–EU: Der Bundesrat hat am 26. Mai 2021 seine Kompetenzen überschritten, Jusletter 28. Juni 2021.
- Cottier, Thomas/Ahmad, Zaker, *The Prospects of Common Concern of Humankind in International Law*, Cambridge 2021.
- Cottier, Thomas/Diebold, Nicolas, Warenverkehr und Freizügigkeit in der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den Bilateralen Abkommen, Jusletter 2. Februar 2009.
- Cottier, Thomas/Diebold, Nicolas/Kölliker, Isabel/Liechti-McKee, Rachel/Oesch, Matthias/Payosova, Tetyana/Wüger, Daniel, *Die Rechtsbeziehungen der Schweiz und der Europäischen Union*, Bern 2014.
- Cottier, Thomas/Hertig Randall, Maya, Das Völkerrecht in der neuen Bundesverfassung: Stellung und Auswirkungen, in: U Zimmerli (Hrsg.), *Die neue Bundesverfassung: Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft*, Bern 2000, 1–34.
- Cottier, Thomas/Holenstein, André, *Die Souveränität der Schweiz in Europa: Mythen, Realitäten und Wandel*, Bern 2021.
- Cottier, Thomas/Liechti, Rachel, Die Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union: Eine kurze Geschichte differenzieller und schrittweiser Integration, Basler Schriften zur Europäischen Integration Nr. 81, Basel 2006.
- Cottier, Thomas/Nartova, Olga/Shingal, Anirudh, The Potential of Tariff Policy for Climate Change Mitigation: Legal and Economic Analysis, *Journal of World Trade* 2014, 48:1007–1037.
- Cottier, Thomas/Sieber-Gasser, Charlotte/Wermelinger, Gabriela, The Dialectical Relationship of Preferentialism and Multilateralism, in: M Elsig & A Dür (Hrsg.), *Trade Cooperation: The Purpose, Design and Effects of Preferential Trade Agreements*, Cambridge 2015, 465–495.
- Cottier, Thomas/Wüger, Daniel, Der schweizerische Föderalismus aus der Sicht von Globalisierung und europäischer Integration, *Rote Revue* 1999, 77(2):12–16.
- Cox, Robert W., Gramsci, Hegemony, and International Relations: An essay in method, in: S. Gill (Hrsg.), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*, Cambridge 1993, 49–66.
- Criddle, Evan J./Fox-Decent, Evan, Mandatory Multilateralism, *American Journal of International Law* 2019, 113(2):272–325.
- Crochet, Victor, Trade Defence Instruments: A New Tool for the European Union's Extrativism, *European Journal of International Law* 2022, 33(2):381–410.
- Crouch, Colin, *Post-Democracy*, Cambridge 2004.
- Crowley, Meredith A., *An introduction to the WTO and GATT, Economic Perspectives* 2003, 4Q:42–57.
- Cygan, Adam, De-Europeanisation of UK regulatory governance and the future UK–EU trade relationship, *ERA Forum* 2020, 20:509–529.
- Dabbla-Norris, Era/Kochhar, Kalpana/Suphaphiphat, Nujin/Ricka, Frantisek/Tsounta, Evridiki, Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective, IMF Staff Discussion Note, Juni 2015, SDN 15/13, Washington DC 2015.
- Damjanovic, Ivana/Quirico, Ottavio, Intra-EU Investment Dispute Settlement under the Energy Charter Treaty in Light of Achmea and Vattenfall: A Matter of Priority, *Columbia Journal of European Law* 2019, 26(1):102–156.
- D'Amodio, Alfonso, Toward a Human-Centered Economy and Politics: The Theory of Justice as Fairness from Rawls to Sen, *Philosophies* 2020, 5(4):44–66.

- Davies, Colin R.*, An evolutionary step in intellectual property rights – Artificial intelligence and intellectual property, *Computer Law & Security Review* 2011, 27(6):601–619.
- Davis, Kimara*, The European Union's Dublin Regulation and the Migrant Crisis, *Washington University Global Studies Law Review* 2020, 19(2):261–290.
- Dee, Philippa/Francois, Joseph/Manchin, Miriam/Norberg, Hanna/Nordås, Hildegunn K./van Tongeren, Frank*, The Impact of Trade Liberalisation on Jobs and Growth, OECD Trade Policy Working Papers No. 107, Paris 2011.
- Degen, Bernard*, Referendum, *Historisches Lexikon der Schweiz* 2011: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010387/2011-12-23/> (zuletzt besucht am 13. Juni 2024).
- Delmas-Marty, Mireille*, Governing Globalisation through Law, *European Journal of Risk Regulation* 2020, 11:195–201.
- Deng, Fei*, International Standards as Global Public Goods in the World Trading System, *Legal Issues of Economic Integration* 2016, 43(2):113–143.
- de Prada Garcia, Aurelio*, Human Rights and Rights of Nature: The Individual and Pachamama, *Rechtstheorie* 2014, 45(3):355–366.
- de Witte, Bruno*, The relative autonomy of the European Union's fundamental rights regime, *Nordic Journal of International Law* 2019, 88(1):65–85.
- Diebold, Nicolas*, Non-Discrimination in International Trade in Services, Cambridge 2010.
- Diebold, Nicolas/Oesch, Matthias*, Die Durchsetzung von WTO-Recht durch Schweizer Unternehmen, *AJP* 2008, 1544–1545.
- Diebold, Nicolas/Rütsche, Bernhard*, Wettbewerbsrecht und Marktregulierung, Band 1: Grundlagen, Zürich 2023.
- Diggelmann, Oliver*, Der liberale Verfassungsstaat und die Internationalisierung der Politik, Bern 2005.
- Ders.*, Das Phänomen der „Scherbenhaufen“-Referenden, *Jusletter* 13. Oktober 2008.
- Ders.*, Verletzt die „Standardabkommen-Praxis“ der Bundesversammlung die Bundesverfassung?, *ZBl* 2014, 115(6):291–323.
- Diggelmann, Oliver/Baldi, Claudio/Campagna, Giordana/Hongler, David*, Die menschenrechtliche Dimension des Freihandelsabkommens der Schweiz mit China, *SRIEL* 2014, 24(3):353–368.
- Dowding, Keith*, Are democracies and just institutions the same?, in: K Dowding, R E Goodin & C Pateman (Hrsg.), *Justice & Democracy*, Cambridge 2004, 25–39.
- Drolshammer, Jens*, „Amerika gibt es nicht“ – Tendenzen einer Amerikanisierung der Rechtsordnung, Rechtsberufe und Rechtsausbildungen in der Schweiz – eine Agenda für eine Umgangsstrategie, in: C J Meier-Schatz & R J Schweizer (Hrsg.), *Recht und Internationalisierung*, Zürich 2000, 367–396.
- Druey, Jean Nicolas*, Die „antiglobalisierende“ Tendenz des Wirtschaftsrechts, in: C J Meier-Schatz & R J Schweizer (Hrsg.), *Recht und Internationalisierung*, Zürich 2000, 229–238.
- Lafayette, Marie-Joseph-Paul-Yves-Roch-Gilbert du Motier, marquis de*, Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, Entwurf vom Juni 1789, U.S. National Archives: <https://founders.archives.gov/documents/Jefferson/01-15-02-0223> (zuletzt besucht am 1. September 2025).
- Duina, Francesco*, Why the Excitement? Values, Identities, and the Politicization of EU Trade Policy with North America, *Journal of European Public Policy* 2019, 26(12): 1866–1882.

- Dummermuth, Raphael*, Bradford's „Brussels-Effect“ als Gedankenstütze in der Diskussion um ein institutionelles Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, *sui generis* 2021, 245–254.
- Dür, Andreas/Baccini, Leonardo/Elsig, Manfred*, The Design of International Trade Agreements: Introducing a New Database, *The Review of International Organisations* 2014, 9(3):353–375.
- Ebke, Werner F.*, Wirtschaft und Recht im Zeichen der Globalisierung, in: R J Schweizer, H Burkert & U Gasser (Hrsg.), *Festschrift für Jean Nicolas Druey zum 65. Geburtstag*, Zürich 2002, 99–114.
- Eckes, Christina*, The Reflexive Relationship between Internal and External Sovereignty, *Irish Journal of European Law* 2015, 18(1):33–47.
- Egli, Sandra/Bächler, Thea/Belser, Eva Maria*, Das Recht auf eine sauber, gesunde und nachhaltige Umwelt: Die Fortentwicklung des Grund- und Menschenrechtsschutzes auf völkerrechtlicher, regionaler und nationaler Ebene, *Jusletter* 20. Juni 2022.
- Ehrenzeller, Bernhard*, Legislative Gewalt und Aussenpolitik, Basel/Frankfurt a.M. 1993.
- Ders.*, Das neue Parlamentsgesetz im Lichte der Staatsleitungsreform, *LeGes* 2003, 14(2):21–30.
- Ehrenzeller, Bernhard/Schindler, Benjamin/ Schweizer, Rainer J./Vallender, Klaus A.* (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar*, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014. (zit. *SGK BV-Autor/in*, Art., 3. Aufl., Rz.)
- Ehrenzeller, Bernhard/Egli, Patricia/Hettich, Peter/Hongler, Peter/Schindler, Benjamin/Schmid, Stefan G./Schweizer, Rainer J.* (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar*, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023. (zit. *SGK BV-Autor/in*, Art., 4. Aufl., Rz.)
- Eichenberger, Reiner*, Unsere Wirtschaft könnte ohne die Bilateralen bestens leben, in: *Handelszeitung*, 16. Juli 2019.
- Eichenberger, Steven*, The rise of citizen groups within the administration and parliament in Switzerland, *Swiss Political Science Review* 2020, 26(2):206–227.
- Elia, Stefano/Fratocchi, Luciano/Barbieri, Paolo/Boffelli, Albachiara/Kalchschmidt, Matteo*, Post-pandemic Reconfiguration from Global to Domestic and Regional Value Chains: The Role of Industrial Policies, *Transnational Corporations* 2021, 28(2):67–96.
- Elsig, Manfred/Milewicz, Karolina*, The Politics of Treaty Signature: The Role of Diplomats and Ties that Bind, *International Organisation* 2017, 22(3):521–543.
- Engländer, Armin*, Grundrechte als Kompensation diskursethischer Defizite? Kritische Anmerkungen zu Jürgen Habermas' Diskurstheorie des Rechts, *ARSP* 1995, 81(4): 482–495.
- Epiney, Astrid*, Beziehungen zum Ausland, in: D Thürer, J-F Aubert & J P Müller (Hrsg.) *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich 2001, 871–887.
- Dies.*, Zur Gewährleistung von „Homogenität“ in Verträgen der EU mit Drittstaaten unter besonderer Berücksichtigung der Bilateralen Abkommen Schweiz – EU, in: M Breuer, A Epiney, A Haratsch, S Schmahl & N Weiss (Hrsg.), *Der Staat im Recht: Festschrift für Eckart Klein zum 70. Geburtstag*, Berlin 2013, 540–552.
- Dies.*, 20 Jahre Institut für Europarecht der Universität Freiburg – Ein Beitrag zur Forschung, Lehre und Weiterbildung im Europarecht in der Schweiz, in: *Institut für Europarecht* (Hrsg.), *Die Schweiz und die europäische Integration/La Suisse et l'intégration européenne*, Freiburg 2015, 3–15.

- Epiney, Astrid/Affolter, Sian* (2020) Unionsbürgerrichtlinie und EWR. Mit einem Exkurs zum Entwurf des Institutionellen Abkommens Schweiz – EU, *EuR Beiheft* 1(2020):173–200.
- Epiney, Astrid/Kern, Markus*, Aussenverfassung, in: O Diggelmann, M Hertig Randall & B Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Bd. III, Zürich 2020, 2151–2182.
- Eppinger, Peter/Felbermayr, Gabriel/Krebs, Oliver/Kukharsky, Bohdan*, COVID-19 Shocking Global Value Chains, KIEL Working Paper No. 2167, Kiel Institute for the World Economy, Kiel 2020.
- Espitia, Alvaro/Mattoo, Aaditya/Rocha, Nadia/Ruta, Michele/Winkler, Deborah*, Pandemic Trade: COVID-19, remote work and global value chains, *The World Economy* 2022, 45:561–589.
- Evenett, Simon J.*, What's next for protectionism? Watch out for state largesse, especially export incentives, in: R E Baldwin & S J Evenett (Hrsg.), *COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work*, London 2020, 179–187.
- Ezeani, Elimma*, WTO post Doha: trade deadlocks and protectionism, *Journal of International Trade Law and Policy* 2013, 12(3):272–288.
- Fabrländer, Lukas/Heizmann Reto A.*, *Europäisierung der schweizerischen Rechtsordnung*, Zürich 2013.
- Feldges, Dominik*, Verlagerungen ins Ausland sind keine Frechheit, sondern der Not geschuldet, Kommentar, in: *NZZ*, 10. Juni 2017
- Feit, Michael/Terrapon, Chloé*, Switzerland, in: Pasipanodya (Hrsg.), *International Comparative Legal Guides, Investor-State Arbitration* 2024, 6. Aufl., London 2024: https://www.walderwyss.com/assets/content/publications/ISA24_Chapter-13-Switzerland_Chloe-Terrapon-Chass.pdf (zuletzt besucht am 25. August 2025).
- Ferrari, Valeria*, The Regulation of Crypto-Assets in the EU – Investment and Payment Tokens Under the Radar, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2020, 27(3):325–342.
- Fetting, Constanze*, The European Green Deal, *ESDN Report*, Dezember 2020, Wien.
- Fetz, Anita*, Kann die Demokratie den Kapitalismus zivilisieren?, in: R Daellenbach, B Ringger & P Zwicky (Hrsg.) *Reclaim Democracy*, edition 8, Zürich 2019.
- Fibbi, Rosita/Mugglin, Leonie/Bregoli, Andrea/Iannello, Lisa/Wanner, Philippe/Ruedin, Didier/Efonayi-Mäder, Denise/Marques, Marta*, „Que des locataires!“ Participation politique des résident:es espagnols et portugais à Genève et Nauchâtel, *SFM Studies* #83, Neuenburg 2023.
- Finlayson, Jock A./Zacher, Mark*, The GATT and the Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions, *International Organization* 1981, 35(4):561–602.
- Fiorini, Matteo/Hoekman, Bernard/Mavroidis, Petros/Saluste, Maarja/Wolfe, Robert*, WTO Dispute Settlement and the Appellate Body Crisis: Detailed Survey Results, *GED Working Paper*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2019.
- Fischer-Lescano, Andreas*, Natur als Rechtsperson: Konstellationen der Stellvertretung im Recht, *Zeitschrift für Umweltrecht* 2018, 2018(4):205–216.
- Flach, Leonard*, Mitsprache oder Mitbestimmung? Die Rolle der Bundesversammlung in der schweizerischen Aussenpolitik am Beispiel der Aushandlung des institutionellen Rahmenabkommens mit der Europäischen Union, *Global Europe – Basel Papers on Europe in a Global Perspective* 2023, No. 124, 3–21.
- Freiburghaus, Rahel/Vatter, Adrian*, Das Ständemehr als heiliger Gral des Föderalismus, in: *NZZ*, 23. März 2024.

- Fleiner, Thomas/Basta Fleiner, Lidija R.*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Berlin/Heidelberg/New York 2004.
- Flew, Terry*, Digital communication, the crisis of trust, and the post-global, *Communication Research and Practice* 2019, 5(1):4–22.
- Flew, Terry/Gillett, Rosalie*, Platform Policy: Evaluating Different Responses to the Challenges of Platform Power, *Journal of Digital Media & Policy* 2021, 12:231–246.
- Flückiger, Alexandre*, Consulter pour mieux légiférer: Utilité ddes procédures de consultation pré-parlementaires, *LeGes* 2011, 185–190.
- Focarelli, Carlo*, International Law as Social Construct: The Struggle for Global Justice, Oxford 2012.
- Fraser, Nancy*, Widerspenstige Praktiken Macht, Diskurs, Geschlecht, Frankfurt aM. 1994.
- Dies.*, Die halbierte Gerechtigkeit, Frankfurt aM. 2001.
- Frei, Benjamin*, Aussenhandel der Schweiz: Dienstleistungen gewinnen an Bedeutung, *Die Volkswirtschaft* 2021, 52–54.
- Freiburghaus, Dieter*, Königsweg oder Sackgasse?: Schweizerische Europapolitik von 1945 bis heute, 2. Aufl., Zürich 2015.
- Gächter, Thomas*, Demokratisch-rechtsstaatliche Prozesse: Überblick, in: G Biaggini, T Gächter & R Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015, 299–307.
- Gallagher, Peter*, The First Ten Years of the WTO: 1995–2005, Cambridge 2005.
- Gamble, Andrew*, Taking Back Control: The Political Implications of Brexit, *Journal of European Public Policy* 2018, 25(8):1215–1232.
- Gamper, Anna*, Anspruch und Wirklichkeit direkter Demokratie im Mehrebenensystem, in: E Alber & C Zwilling (Hrsg.), Von Government zu Governance: Direkte und deliberative Demokratie in europäischen Mehrebenensystemen, Baden-Baden 2021, 13–38.
- Gao, Henry*, China and Global Trade Order Post Ukraine War: From Value Chains to Values Chains, SSRN 2022: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4117763 (zuletzt besucht am 19. Juli 2022).
- Garcia, Maria J.*, Sanctioning Capacity in Trade and Sustainability Chapters in EU Trade Agreements: The EU–Korea Case, *Politics and Governance* 2022, 10(1):58–67.
- Gasser, Urs*, Delokalisierung des Wissens – Internationalisierung des Informationsrechts?, in: C J Meier-Schatz & R J Schweizer (Hrsg.), Recht und Internationalisierung, Zürich 2000, 175–193.
- Gava, Roy/Varone, Frédéric*, The EU’s Footprint in Swiss Policy Change: A Quantitative Assessment of Primary and Secondary Legislation (1999–2012), *Swiss Political Science Review* 2014, 20(2):216–222.
- Gebistorf, Louis*, Ist die Standardabkommen-Praxis Geschichte?, *sui generis* 2020, 463–473.
- Gehne, Katja*, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, Tübingen 2011.
- Gerny, Daniel/Pandagioditis, Elena*, Der Bundesrat vollzieht eine Kehrtwende: Er könnte die Hamas sogar per Notrecht verbieten, in: NZZ, 11. Oktober 2023.
- Gertz, Geoffrey/Evers, Miles M.*, Geoeconomic Competition: Will State Capitalism Win?, *The Washington Quarterly* 2020, 43(2):117–136.
- Ghibellini, Alberto*, An Untenable Compromise? Liberal Democracy Between Populism and Globalization, in: C. Sieber-Gasser & A. Ghibellini (Hrsg.), Democracy and Globalization, Cham 2021, 13–35.
- Gill, Stephen*, Power and Resistance in the New World Order, New York 2003.

- Ginsburg, Tom*, International Substitutes for Domestic Institutions: Bilateral Investment Treaties and Governance, *International Review of Law and Economics* 2005, 25(1):107–123.
- Glaser, Alexander*, From Brokdorf to Fukushima: The Long Journey to Nuclear Phase-out, *Bulletin of the Atomic Scientists* 2012, 68(6):10–21.
- Glaser, Andreas*, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, Tübingen 2006.
- Ders.*, Wandel der Volksrechte, in: O Diggelmann, M Hertig Randall & B Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Bd. 1, Zürich 2020, 461–486.
- Glaser, Andreas/Lehner, Irina* (2019) Moutier, quo vadis? Die Aufhebung der Volksabstimmung über den Kantonswechsel, *AJP* 2019, 28(4):452–462.
- Glaser, Andreas/Müller, Carla*, Die Mitwirkung der Bundesversammlung beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge, in: A Th Müller & W Schroeder (Hrsg.), *Demokratische Kontrolle völkerrechtlicher Verträge*, Wien 2017, 24–41.
- Goetschel, Laurent/Wasserfallen, Fabio*, Aussenpolitik, in: Y Papadopoulos, P Sciarini Pascal, A Vatter, S Häusermann, P Emmenegger & F Fossatti (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 7. Aufl., Zürich 2022, 677–702.
- Götsu, Tarkan/Scyboz, Pierre*, Politische Rechte der Ausländer und Auslandschweizer. *Droits politiques des étrangers et des Suisses de l'étranger*, *Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung* 2002, 19–44.
- Goldstein, Judith/Gulotty, Robert*, America and the Trade Regime: What Went Wrong?, *International Organization* 2021, 75(2):524–557.
- Graf, Martin/Theiler, Cornelia/von Wyss, Moritz* (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung*, 1. Aufl., Basel 2014. (zit. ParlGK-Autor/in, Art., S.)
- Greenwood, Daphne T./Holt, Richard P. F.*, Growth, Inequality and Negative Trickle Down, *Journal of Economic Issues* 2010, 44(2):403–410.
- Griffel, Alain*, Rechtsschutz, insbesondere Verfassungsgerichtsbarkeit, in: G Biaggini, T Gächter & R Kiener (Hrsg.), *Staatsrecht*, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015, 392–422.
- Ders.*, Rechtsschutz, in: O Diggelmann, M Hertig Randall & B Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Bd. 2, Zürich 2020, 1073–1093.
- Grodecki, Stéphane*, La démocratie directe en Suisse au XXI^e siècle : une évolution nécessaire?, *Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung* 2013, 123(1):95–183.
- Gros Espiell, Hector*, The Most-Favoured Nation Clause: Its Present Significance in GATT, *Journal of World Trade Law* 1971, 29(5):29–44.
- Gross, Andreas*, Das Design der Direkten Demokratie und ihre Qualitäten: Erfahrungen und Reformideen im Vergleich zwischen Kalifornien, Schweiz und den deutschen Bundesländern, in: T Schiller & V Mittendorf (Hrsg.), *Direkte Demokratie*, Wiesbaden 2002, 331–339.
- Grossman, Gene M./McCalman, P./Staiger, Robert W.*, The „New“ Economics of Trade Agreements: From Trade Liberalisation to Regulatory Convergence?, Working Paper 26132, NBER Working Paper Series, Cambridge MA 2019.
- Guillaume, Gilbert*, Terrorism and International Law, *International & Comparative Law Quarterly* 2008, 53(3):537–548.
- Gumbrecht, Hans Ulrich & Scheu, René* (Hrsg.), *Zukunft des Staates – Staat der Zukunft*, Stuttgart 2021.
- Güttinger, Yannick*, Löli des Tages: Astrid Epiney, Europarechtlerin, in: *Nebelspalter*, 13. Februar 2024.

- Güven, Ali B.*, Whither the Post-Washington Consensus? International Financial Institutions and Development Policy Before and After the Crisis, *Review of International Political Economy* 2018, 25(3):392–417.
- Haakestad, Hedda/Friberg, Jon Horgen*, Deskilling revisited: Labour migration, neo-Taylorism and the degradation of craft work in the Norwegian construction industry, *Economic and Industrial Democracy* 2017, 41(8):1–22.
- Habermas, Jürgen*, Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, Mit einem Vorwort zur Neuauflage, Frankfurt aM. 1990.
- Ders.*, Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt aM. 1992.
- Ders.*, Die Einbeziehung des Anderen, Frankfurt aM. 1996.
- Ders.*, Eine politische Verfassung für die pluralistische Weltgesellschaft?, *Kritische Justiz* 2005, 38(5):222–247.
- Ders.*, Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik, Frankfurt aM. 2022.
- Häfelin, Ulrich/Haller, Walter/Keller, Helen/Thurnherr, Daniela*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2016.
- Hafner, Felix*, Verantwortung für die Zukunft in der Schweizer Bundesverfassung, in: G Pfleiderer, H Matern & J Köhres (Hrsg.), *Krise der Zukunft II: Verantwortung und Freiheit angesichts apokalyptischer Szenarien*, Baden-Baden 2018, 175–186.
- Haftel, Yoram Z./Thompson, Alexander*, When do states renegotiate investment agreements? The impact of arbitration, *The Review of International Organisations* 2018, 13:25–48.
- Haley, James A.*, Did Trade Liberalization Go Too Far? Trade, Inequality and Unraveling the Grand Bargain, CIGI Papers No. 168 – April 2018, Centre for International Governance Innovation, Waterloo 2018.
- Hangartner, Yvo/Kley, Andreas/Braun Binder, Nadja/Glaser, Andreas*, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023.
- Hänni, Julia*, Verfassungsstruktur des Judikativen Rechts: Zur Präjudizienrezeption als Methodik gerichtlicher Entscheidungsfindung, Zürich 2022.
- Hänni, Julia/Ma, Tienmu*, Swiss Climate Change Law, in: P. Hettich & A. Kachi (Hrsg.), *Swiss Energy Governance*, Cham 2021, 17–47.
- Hardin, Garrett*, The Tragedy of the Commons, *Science* 1968, 162:1,243–1,248.
- Hardt, Michael/Negri, Antonio*, *Empire*, Cambridge MA 2000.
- Hässig, Lukas*, *Paradies Perdu: Vom Ende des Schweizer Bankgeheimnisses*, Hamburg 2010.
- Hauff, Volker* (Hrsg.), *Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung*, Greven 1987.
- Heidenreich, Felix*, Ökonomismus – eine Selbstgefährdung der Demokratie? Über Legitimation durch Wohlstand, in: A Brodacz, M Llanque & G S Schaal (Hrsg.), *Bedrohungen der Demokratie*, Wiesbaden 2009, 370–384.
- Heinemann, Andreas*, Rechtliche Transplantate zwischen der Europäischen Union und der Schweiz, in: L Fahrländer & R Heizmann (Hrsg.), *Europäisierung der schweizerischen Rechtsordnung*, Zürich 2013, 3–58.

- Heintschel von Heinegg, Wolff*, Cyberspace – Ein völkerrechtliches Niemandsland?, in: R Schmidt-Radefeldt & C Meissler (Hrsg.), *Automatisierung und Digitalisierung des Krieges*, Baden-Baden 2012, 159–175.
- Heiss, Claudia*, Chiles Ringen um eine neue Verfassung, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2023, 73(35–36):4–10.
- Helleiner, Eric/Pagliari, Stefano*, The G20 Leaders' Summit and the Regulation of Global Finance: What Was Accomplished?, CIGI Policy Brief Nr. 11, 2008.
- Henckels, Caroline*, Should Investment Treaties Contain Public Policy Exceptions?, *Boston College Law Review* 2018, 59:2825–2844.
- Henkin, Louis*, *International Law: Politics and Values*, Leiden 1995.
- Hennicke, Robert*, Die Überwachung der Durchführung von Urteilen und Entscheidungen im Völkerrecht am Beispiel der EMRK und des DSU der WTO, *Menschen-RechtsMagazin* 2016, 56–64.
- Henriksen, Anders*, The end of the road for the UN GGE process: the future regulation of cyberspace, *Journal of Cybersecurity* 2019, 5(1):1–9.
- Hilgendorf, Eric*, Menschenrechte, Menschenwürde, Menschenbild, In: E Hilgendorf & J C Joerden (Hrsg.), *Handbuch Rechtsphilosophie*, Stuttgart 2017, 366–372.
- Hillion, Christophe*, The Case-by-Case Cooperation between the EU and Switzerland in Foreign Policy, Security and Defence, in: M. Maresceau & C. Tobler (Hrsg.), *Switzerland and the EU: A Challenging Relationship*, Leiden/Boston 2023, 192–218.
- Hirsch, Joachim/Kannankulam, John*, The Spaces of Capital: The Political Form of Capitalism and the Internationalization of the State, *Antipode* 2011, 43(1):12–37.
- Hirschi, Christian/Serdült, Uwe/Widmer Thomas*, Schweizerische Aussenpolitik im Wandel: Internationalisierung, Globalisierung und Multilateralisierung, *Swiss Political Science Review* 1999, 5(1):31–56.
- Hiskes, Richard P.*, Environmental Human Rights and Intergenerational Justice, *Human Rights Review* 2006, 7/2006:81–95.
- Hobbes, Thomas*, *Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates*, Frankfurt aM. 1991(1651).
- Hobe, Stephan*, The Era of Globalisation as a Challenge to International Law, *Duquesne Law Review* 2002, 40(4):655–666.
- Hoekman, Bernard/Mavroidis, Petros C.*, MFN Clubs and Scheduling Additional Commitments in the GATT: Learning from the GATS, *European Journal of International Law* 2017, 28(2):387–407.
- Hoekman, Bernard/Mavroidis, Petros C./Nelson*, Douglas Geopolitical Competition, Globalization and WTO Reform, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSC 67, SSRN 2022: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4285644 (zuletzt besucht am 22. März 2023).
- Hoekman, Bernard/Sabel, Charles*, Plurilateral Cooperation as an Alternative to Trade Agreements: Innovating One Domain at a Time, *Global Policy* 2021, 12(3):49–60.
- Hofstetter, Yvonne*, *Der unsichtbare Krieg: Wie Digitalisierung Sicherheit und Stabilität in der Welt bedroht*, 2. Aufl., München 2019.
- Honegger, Edith*, Die Gemischten Ausschüsse in den Sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, *Cahier de l'IDHEAP* 2004, 216/2004.
- Hongler, Peter*, Is the Pillar 2 Agreement Infringing International Law Obligations?, *GlobTaxGov Blog*, 12. November 2021.
- Hopewell, Kristen*, Beyond US-China Rivalry: Rule Breaking, Economic Coercion, and the Weaponization of Trade, *AJIL Unbound* 2022, 116:58–63.

- Hoskins, Peter*, Fukushima: US buys Japan seafood to counter China ban, in: BBC, 31. Oktober 2023.
- Howarth, Richard B.*, Intergenerational Justice and the Chain of Obligation, *Environmental Values* 1992, 1(2):133–140.
- Howse, Robert*, From Politics to Technocracy – and Back Again: the Fate of the Multilateral Trading Regime, *AJIL* 2002, 96(1):94–117.
- Humphreys, David*, Rights of Pachamama: The Emergence of an Earth Jurisprudence in the Americas, *Journal of International Relations and Development* 2017, 20/2017:459–484.
- Ibrahim, Sara*, Die Schweiz wehrt sich gegen Lockerung des Patentschutzes, in: *Swissinfo*, 8. Dezember 2022.
- Indergard, Roland/Leist, Stefan*, Wie konjunkturell abhängig ist die Schweiz vom Ausland?, *Die Volkswirtschaft*, 1. Januar 2013.
- Irwin, Douglas A.*, The GATT in Historical Perspective, *American Economic Review* 1995, 85(2):323–328.
- Islam, Mohammad Sobidul/O'Donnell, Erin*, Legal rights for the Turag: rivers as living entities in Bangladesh, *Asia Pacific Journal of Environmental Law* 2020, 23(2):160–177.
- Jaag, Tobias*, Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung im Bund, in: G Biaggini, T Gächter & R Kiener (Hrsg.), *Staatsrecht*, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015, 160–165.
- Jacobs, Francis G.*, *The Sovereignty of Law: The European Way*, Cambridge 2007.
- Jacot-Guillarmod, Olivier*, *Le juge national face au droit européen*, Basel 1994.
- Janoski, Thomas/Luke David/Oliver, Christopher*, *The Causes of Structural Unemployment*, Cambridge 2014.
- Jefferson, Thomas*, Declaration of Independence, 4. Juli 1776, U.S. National Archives: <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript> (zuletzt besucht am 1. September 2025).
- Ders.*, *Political Writings*, in: J Appleby & T Ball (Hrsg.), Cambridge 1999.
- Jenni, Sabine*, Direkte und indirekte Europäisierung der schweizerischen Bundesgesetzgebung, *LeGes* 2013, 24(2):489–504.
- Dies.*, Europeanization of Swiss Law-Making: Empirics and Rhetoric are Drifting Apart, *Swiss Political Science Review* 2014, 20(2):208–215.
- Dies.*, *Switzerland's Differentiated European Integration*, Cham 2016.
- Jessop, Bob*, Multi-Level Governance and Multi-Level Metagovernance: Changes in the European Union as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood, in: I. Bache & M. Flinders (Hrsg.), *Multi-Level Governance*, Oxford 2004, 49–74.
- Jinnah, Sikina/Morin, Jean-Frédéric*, *Greening Through Trade: How American Trade Policy is Linked to Environmental Protection Abroad*, Cambridge MA/London 2020.
- Johns, Fleur*, International Law and the Provocations of the Digital: The 2021 Annual Kirby Lecture in International Law, *Australian Yearbook of International Law* 2022, 40:3–22.
- Johns, Fleur*, #Help: Digital Humanitarianism and the Remaking of International Order, New York 2023.
- Jolly, Stellina/Menon, Roshan K. S.*, Of Ebbs and Flows: Understanding the Legal Consequences of Granting Personhood to Natural Entities in India, *Transnational Environmental Law* 2021, 3/2021:467–492.
- Jonas, Hans* (1979) *Das Prinzip Verantwortung*, Berlin, 2020.

- Jones, Lin/Demirkaya, Meryem/Bethmann, Erika*, Global Value Chain Analysis: Concepts and Approaches, *Journal of International Commerce and Economics*, April 2019.
- Jones, Seth G.*, *The Rise of European Security Cooperation*, Cambridge 2007.
- Jung, Heike*, Recht und kulturelle Identität – Anmerkungen zur Rezeption, Transplantation und Diffusion von Recht, *ZStW* 2009, 121(2):467–500.
- Jutzi, Thomas*, Der Einfluss des EU-Rechts auf das schweizerische Recht der kollektiven Kapitalanlagen, *AJP* 2015, 1/2015:1–22.
- Kägi-Diener, Regula*, Föderalismus zwischen Internationalisierung und Internalisierung, in: C J Meier-Schatz & R J Schweizer (Hrsg.), *Recht und Internationalisierung*, Zürich 2000, 23–35.
- Kalberer, Stefan*, Legislative gegen Exekutive? – Die Kompetenzfrage in der aussenpolitischen Debatte, *Global Europe – Basel Papers on Europe in a Global Perspective* 2021, No. 121, 19–36.
- Kanat, Omer*, The Uyghur Genocide and International Policy Response, *Brown Journal of World Affairs* 2021, 28(1):221–236.
- Kant, Immanuel*, Kritik der praktischen Vernunft: Grundlegung zur Metaphysik der Sitten, in: W Weischedel (Hrsg.), *Werke in 12 Bänden*, Bd. 7, Frankfurt aM 1977.
- Ders.*, Metaphysik der Sitten, in: W Weischedel (Hrsg.), *Werke in 12 Bänden*, Bd. 8, Frankfurt aM 1977.
- Kaufmann, Christine*, Rechtsstaatlichkeit und Internationalisierung, in: O Diggelmann, M Hertig Randall & B Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Band II, Zürich/Basel/Genf 2020, 936–978.
- Kaufmann, Oliver/Babey, Fabio*, Neue Vertikalbekanntmachung: alles beim Alten? Eine Fahrt zwischen Annäherung an die EU sowie dem „Swiss Finish“, *Sic!* 2023, (5):284–288.
- Kawasch, Hedwig*, *Unterschiedliche Zollpräferenzen für unterschiedliche Entwicklungsländer*, Tübingen 2016.
- Keating, Michael*, Nationalism After the State, in: S Tierney (Hrsg.), *Nationalism and Globalisation*, Oxford/London 2015, 35–51.
- Keller, Helen*, Die Schweiz in der internationalen Gemeinschaft, in: G Biaggini, T Gächter & R Kiener (Hrsg.), *Staatsrecht*, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015, 55–65.
- Keller, Helen/Balazs-Hegedüs, Natalie*, Paradigmenwechsel im Verhältnis von Landesrecht und Völkerrecht?, *AJP* 2016, 6/2016:712–724.
- Kentikelenis, Alexander E./Stubbs, Thomas H./King, Lawrence P.*, IMF conditionality and development policy space, 1985–2014, *Review of International Political Economy* 2016, 23(4):543–582.
- Kettunen, Marianne/Bodin, Eloïse/Davey, Ellie/Gionfra, Susanna/Charveriat, Céline*, An EU Green Deal for trade policy and the environment: Aligning trade with climate and sustainable development objectives, *Institute for European Environmental Policy IEEP*, Brussels/London 2020.
- Kiener, Regina*, Die Bundesversammlung als Parlament des Bundes, in: G Biaggini, T Gächter & R Kiener (Hrsg.), *Staatsrecht*, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015, 206–236.
- Kirschschläger, Peter G.*, Das Menschenbild der Menschenrechte, in: M Zichy (Hrsg.), *Handbuch Menschenbilder*, Wiesbaden 2023, 1–18.
- Kleimann, David*, Reading Opinion 2/15: Standards of Analysis, the Court’s Discretion and the Legal View of the Advocate General, *EUI Working Paper* 2017, RSCAS 2017/23.

- Klein, Matthew C./Pettis, Michael*, Trade Wars are Class Wars, New Haven/London 2020.
- Kleinfeld, Rachel*, Do Authoritarian or Democratic Countries Handle Pandemics Better?, Carnegie Endowment for International Peace, Commentary, 31. März 2020: <https://carnegieendowment.org/2020/03/31/do-authoritarian-or-democratic-countries-handle-pandemics-better-pub-81404> (zuletzt besucht am 19. Januar 2023).
- Kley, Andreas*, Die Verantwortung gegenüber künftigen Generationen – ein staatsphilosophisches Postulat von Thomas Jefferson, in: P. Hänni (Hrsg.), Mensch und Staat, Fribourg 2003, 505–523.
- Ders.*, (2015a) Demokratisches Instrumentarium, in: G. Biaggini, T. Gächter & R. Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015, 341–368.
- Ders.*, (2015b) Staatsleitende Prozesse ausserhalb der Rechtsetzung, in: G. Biaggini, T. Gächter & R. Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015, 369–383.
- Ders.*, (2015c) Die Umsetzung von Volksinitiativen aus politisch-historischer Sicht, LeGes 2015, 26(3):497–520.
- Ders.*, (2015d) Politische Rechte, in: G. Biaggini, T. Gächter & R. Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015, 585–606.
- Ders.*, (2020a) Geschichte des schweizerischen Verfassungsrechts von 1798 bis in die Gegenwart, in: O. Diggelmann, M. Hertig Randall & B. Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. 1, Zürich 2020, 57–84.
- Ders.*, (2020b) Vollmachtenregime, Historisches Lexikon der Schweiz 2020: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010094/2020-10-06/> (zuletzt besucht am 10. Dezember 2023).
- Ders.*, Das fehlende Staatsoberhaupt der Schweiz, in: O. Lepsius, A. Nussberger, C. Schönbberger, C. Waldhoff & C. Walter (Hrsg.), Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Tübingen 2022, 155–179.
- Knutzen, Jonathan*, Menschenbilder und existenzielles Risiko, *Liggieri, Kevin*, Menschenbilder in der Philosophie, in: M. Zichy (Hrsg.), Handbuch Menschenbilder, Wiesbaden 2022, 1–18.
- Koch, Rika*, Das Ökologische Beschaffungswesen unter dem revidierten Vergaberecht, Jusletter 28. September 2020.
- Kohler, Emilie*, Influences du droit européen sur la législation suisse: analyse des années 2004 à 2007, Jusletter 31. August 2009.
- Dies.*, Le rôle du droit de l'Union européenne dans l'interprétation du droit suisse, Bern 2015.
- Kolb, Robert*, The Swing Pendulum: plus ou moins de droit international?, SRIEL 2023, 33(2):187–191.
- Koller, Arnold*, Aus der Werkstatt eines Bundesrates, Bern 2014.
- Koller, Heinrich*, Globalisierung und Internationalisierung des Wirtschaftsrechts – Auswirkungen auf die nationale Gesetzgebung, ZSR 2000, 119(2):313–360.
- Kopfmüller, Jürgen/Brandl, Volker/Jörissen, Juliane/Paetau, Michael/Banse, Gerhard/Coenen, Reinhard/Grunwald, Armin*, Nachhaltige Entwicklung integrativ betrachtet, Berlin 2001.
- Kotz, David M.*, Globalisation and Neoliberalism, Rethinking Marxism 2002, 12(2):64–79.
- Krajewski, Markus* (2013) ‚Vattenfall, der deutsche Atomausstieg und das internationale Investitionsrecht‘ Juridikum 2013(3):348–360.

- Krämling, Anna*, Tyrannei der Mehrheit? Oppressed Groups und direktdemokratische Abstimmungen in Europa, in: N Braun Binder, L P Feld, P M Huber, K Poierer & F Wittreck (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2022, Zürich 2024, 33–52.
- Kraus, Katrin & Geisen, Thomas (Hrsg.), Sozialstaat in Europa: Geschichte, Entwicklung, Perspektiven, Wiesbaden 2001.
- Krugman, Paul R.*, Is Free Trade Passé?, *Economic Perspectives* 1987, 1(2):131–144.
- Kübler, Daniel*, Schweizerische Demokratie im internationalen Vergleich, in: O Diggelmann, M Hertig Randall & B Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. 1, Zürich 2020, 317–332.
- Kucik, Jeffrey/Pelc, Krzysztof J.*, Measuring the Cost of Privacy: A Look at the Distributional Effects of Private Bargaining, *British Journal of Political Science* 2016, 46(4): 861–89.
- Kunz, Peter V.*, Instrumente der Rechtsvergleichung in der Schweiz bei der Rechtssetzung und bei der Rechtsanwendung, *ZVglRWiss* 2009, 108(1):31–82.
- Ders.*, Umgang mit internationalem und europäischem Recht. Überblick über den „Swiss Approach“, *LeGes* 2012, 2012(3):265–276.
- Ders.*, Amerikanisierung, Europäisierung sowie Internationalisierung im schweizerischen (Wirtschafts-)Recht, *recht* 2012, 2/3:37–55.
- Kunz, Raffaella*, Richter über internationale Gerichte?, Berlin 2020.
- Kurt, Stefanie/D’Amato, Gianni*, Die schweizerische Logik in der Integrationspolitik: Das Gleichgewicht zwischen Föderalismus, Konkordanz und direkter Demokratie, in: J Franzke & J M Ruano de la Fuente (Hrsg.), Politik zur lokalen Integration von Migranten, Cham 2022, 79–92.
- Lafferty, William M.*, From Environmental Protection to Sustainable Development: The Challenge of Decoupling through Sectoral Integration, in: W M Lafferty (Hrsg.), Governance for Sustainable Development, Cheltenham/Northampton 2004, 191–220.
- Landemore, Hélène*, Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment, *Political Philosophy* 2015, 23(2):166–191.
- Lang, Andrej*, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der vernetzten Weltordnung, Berlin 2020.
- Lang, Josef*, Demokratie in der Schweiz: Geschichte und Gegenwart, 2. Aufl., Zürich 2020.
- Lannen, Anu/Bürgi Bonanomi, Elisabeth/Rist, Stephan/Wehrli, Judith, Die Schweiz und der Rohstoffhandel, *Swiss Academies Factsheets* 2016, 11(1).
- Lanre, Kassim*, The Impact of Trade Liberalisation on Export Growth and Import Growth in Sub-Saharan Africa, *School of Economics Discussion Paper No. 1310*, University of Kent, Canterbury 2013.
- Lanz, Matthias*, Bundesversammlung und Aussenpolitik: Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Mitwirkung, Zürich 2020.
- Laubach, Birgit/Preuss, Ulrich K./Schmierer, Joscha/Stoll, Peter-Tobias*, Die Rolle des Völkerrechts in einer globalisierten Welt: Sicherheitspolitische Herausforderungen an die internationale Ordnung zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Berlin 2004.
- Laurens, Noémie/Winkler, Christian/Dupont, Cédric*, Sweetening the liberalization pill: Flanking Measures to Free Trade Agreements, *Review of International Political Economy* 2024, 1–18.
- Lehne, Jens*, Crisis at the WTO: Is the Blocking of Appointments to the WTO Appellate Body by the United States Legally Justified?, Zürich 2019.

- Lehner, Irina*, Direkte Demokratie versus EU-Recht? Die Bewältigung von Konflikten zwischen Volksinitiativen und Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz-EU durch den schweizerischen Gesetzgeber am Beispiel der Masseneinwanderungsinitiative, *Die öffentliche Verwaltung* 2024, 2024(1):19–26.
- Leitner, Sebastian/Stehrer, Robert*, Trade Liberalization and Labour Markets: Perspective from OECD Economies, *wiiw Working Paper No. 20*, The Vienna Institute for International Economic Studies, Wien 2001.
- Lengwiler, Yvan*, US-Bussen gegen Schweizer Banken: Wie viel kostete der Ablass?, *Die Volkswirtschaft* 2019, 7/2019:4–8.
- Leonard, Mark/Pisani-Ferry, Jean/Shapiro, Jeremy/Tagliapietra, Simone/Wolff, Guntram B.*, The Geopolitics of the European Green Deal, *Bruegel Policy Contribution*, Nr. 04/2021, Brüssel 2021.
- Lepsius, Oliver*, Normpluralismus als Ausdruck der Funktionsrationalität des Rechts, *Rechtsgeschichte – Legal History* 2017, 25:152–161.
- Lev, Amnon*, Internationalisation of Law: Historical and Cultural Aspects, *Nordic Journal of International Law* 2011, 80(3):241–256.
- Levitsky, Steven/Ziblatt, Daniel*, *How Democracies Die*, New York 2018.
- Liberatore, Angela*, The integration of sustainable development objectives into EU policy-making, in: S Baker, M Kousis, D Richardson & S Young (Hrsg.), *The Politics of Sustainable Development*, London/New York 1997, 107–126.
- Liggieri, Kevin*, Menschenbilder in der Philosophie, in: M Zichy (Hrsg.), *Handbuch Menschenbilder*, Wiesbaden 2022, 1–19.
- Linder, Wolf*, *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, 2. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien 2005.
- Ders.*, Schweizerische Konkordanz im Wandel, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 2009, 7(2):209–230.
- Linder, Wolf/Hümbelin, Oliver/Sutter, Michael*, Die Entwicklung der eidgenössischen Gesetzgebungstätigkeit 1983–2007: eine quantitative Analyse, *Institut für Politikwissenschaft*, Bern 2009.
- Linder, Wolf/Müller, Sean*, *Schweizerische Demokratie: Institutionen – Prozesse – Perspektiven*, 4. Aufl., Bern 2017.
- Llompert, José*, Gerechtigkeit als geschichtliches Rechtsprinzip, *ARSP* 1981, 67(1):39–60.
- Looser, Martin E.*, *Verfassungsgerichtliche Rechtskontrolle gegenüber schweizerischen Bundesgesetzen*, Zürich/St. Gallen 2011.
- Lorenz, Astrid/Hoffmann, Christian Pieter/Hitschfeld, Uwe*, *Partizipation für alle und alles? Fallstricke, Grenzen und Möglichkeiten*, Wiesbaden 2020.
- Luks, Fred*, *Die Zukunft des Wachstums*, 2. Aufl., Marburg 2013.
- Dies.*, Die Schweizerische Bundesversammlung: Ein Parlament in einer Konsensdemokratie, *ZParl* 2023, 54(4):835–853.
- Lyons, David*, Rawls Versus Utilitarianism, *The Journal of Philosophy* 1972, 69(18):535–545.
- MacCormick, Neil*, *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford 1999.
- Mafi-Kreft, Elham*, Brexit: What it means for U.S. banks, car makers, drug companies, Opinion, in: *Marketwatch*, 10. April 2019: <https://www.marketwatch.com/story/brexit-what-it-means-for-us-banks-car-makers-drug-companies-2019-04-10> (zuletzt besucht am 1. September 2025).

- Maggio, Amber Rose*, Environmental Policy, Non-Product Related Process and Production Methods and the Law of the World Trade Organization, Cham 2017.
- Marceau, Gabrielle*, The Interface Between the Trade Rules and Climate Change Actions, in: D-Y Park (Hrsg.), Legal Issues on Climate Change and International Trade Law, Cham 2016, 3–38.
- Marin Duran, Gracia*, The EU's Evolving Approach to Environmental Sustainability in Free Trade Agreements, Faculty of Laws UCL Law Research Paper No.03/2023, SSRN 2023: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4373632 (zuletzt besucht am 22. März 2023).
- Marschelke, Jan-Christoph*, Interkulturalität, in: E Hilgendorf & J C Joerden (Hrsg.), Handbuch Rechtsphilosophie, Stuttgart 2017, 447–453
- Marshall, Hannah/Drieschova, Alena*, Post-Truth Politics in the UK's Brexit Referendum, New Perspectives 2018, 26(3):89–106.
- Marslev, Kristoffer/Staritz, Cornelia*, Towards a Stronger EU Approach on the Trade-Labor Nexus? The EU-Vietnam Free Trade Agreement, Social Struggles and Labor Reforms in Vietnam, Review of International Political Economy 2022, 30(2):1–26.
- Martenet, Vincent*, La séparation des pouvoirs, in: O Diggelmann, M Hertig Randall & B Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. 2, Zürich 2020, 999–1024.
- Mathis, Klaus*, Future Generations in John Rawls' Theory of Justice, ARSP 2009, 95(1):49–61.
- Ders.*, Nachhaltige Entwicklung und Generationengerechtigkeit, Tübingen 2017.
- Matteotti, René*, Die Unternehmenssteuerreform in der Schweiz – eine erste Würdigung des bundesrätlichen Gesetzesentwurfs, Archiv für Schweizerisches Abgaberecht 2017, 86(10):593–608.
- Ders.*, Mit dem Zweihänder gegen den Steuerwettbewerb, in: NZZ, 23. Juni 2021, 19.
- Matthews, Duncan/van Zimmeren, Esther/Minssen, Timo*, Using Compulsory Licences as a Governance Tool: The Need for Greater Effectiveness and Policy Coherence, in: S Frankel, M Chon, G Dinwoodie, B Lauriat & J Schovsbo (Hrsg.), Improving Intellectual Property, Cheltenham/Northampton 2023, 61–74.
- Maxton, Graeme/Randers, Jørgen*, Reinventing Prosperity: Managing Economic Growth to Reduce Unemployment, Inequality and Climate Change, Toronto 2016.
- Mayger, James/Martin, Peter*, How the US is trying to counter China's Trade Coercion, in: Bloomberg, 19. April 2024.
- Mayoraz, Jean-Francois*, Staatliche Beihilfen in den Rechtsbeziehungen der Schweiz und der Europäischen Union, Zürich 2018.
- Mbengue, Makane Moïse/Cima, Elena*, „Clubbing in the Club“: Could Climate-Related Trade Arrangements Set the Pace for Future Climate Cooperation, AJIL Unbound 2022, 116:219–224.
- McCleery, Robert K./De Paolis, Fernando*, The Washington Consensus: A Post-mortem, Journal of Asian Economics 2008, 19(5–6):438–446.
- McElroy, Michael B/Baker, D. James*, Climate Extremes: Recent Trends with Implications for National Security, Vermont Journal of Environmental Law 2014, 15(4):727–743.
- McGregor, Lorna*, Regulating Digital and AI Technologies: Lessons from the Digitisation of Contact Tracing during the COVID-19 Pandemic, Yearbook of International Disaster Law Online 2022, 3(1):35–70.
- McKenzie, Francine*, GATT and Global Order in the Postwar Era, Cambridge 2020.

- Meadows, Donella H./Meadows, Dennis L./Randers, Jørgen/Behrens, William W.*, The Limits to Growth, A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind, New York 1972.
- Meadows, Donella/Meadows, Dennis/Randers, Jørgen*, Beyond the Limits: Global Collapse or a Sustainable Future, London 1992.
- Dies.*, Limits to Growth: The 30-Year Update, London 2004.
- Meier, Evelyn Anna*, Europäisierung des Schweizerischen Lebensmittelrechts, TRANSFER 2009, 2–2009:5.
- Menzel, Ulrich*, Corona und die gefesselte Globalisierung, Berliner Journal Für Soziologie 2022, 32(2):363–392.
- Meyer, Kirsten*, Was schulden wir künftigen Generationen? Herausforderung Zukunftsethik, Ditzingen 2018.
- Meyer, Martin F.*, Habermas' Diskursethik im Kontext einer modernen Moralbegründung, in: H-U Nennen (Hrsg.), Diskurs: Begriff und Realisierung, Würzburg 2000, 77–94.
- Meyer, Niclas/Legler, Victor/Gailhofer, Peter/Schmitt, Lara/Keller, Tabea*, Auswirkungen der CSDDD auf Schweizer Unternehmen, Standortattraktivität und Wettbewerb, Analyse im Auftrag von BJ und SECO, Basel 2023.
- Meyer, Timothy*, Saving the Political Consensus in Favour of Free Trade, Vanderbilt Law Review 2017, 70(3):985–1026.
- Ders.*, Trade Law and Supply Chain Regulation in a Post-COVID-19 World, AJIL 2020, 114(4):637–646.
- Ders.*, Misaligned Lawmaking, Vanderbilt Law Review 2020, 73(1):151–221.
- Ders.*, Second-Generation Flanking Policies: Addressing Extraterritorial and Non-Economic Costs of Trade Liberalization, World Trade Review 2024.
- Meyer, Timothy/Park, Tae Jung*, Renegotiating International Investment Law, JIEL 2018, 21(3):655–679.
- Michael, Luisa*, Wir sollten uns vertrauen. Der Aufstand der Gelben Westen, Hamburg 2019.
- Milanovic, Branko*, Stimmgewaltig: Das Prinzip „eine Person – eine Stimme“ ist überholt. Jeder Wähler sollte mehrere Optionen haben, IPG, 5. August 2019: <https://www.ipg-journal.de/regionen/global/artikel/stimmgewaltig-3641/> (zuletzt besucht am 1. September 2025).
- Miller, Stephen R.*, First Principles for Regulating the Sharing Economy, Harvard Journal on Legislation 2016, 53(1):147–202.
- Mintrom, Michael*, New Zealand's Wellbeing Budget Invests in Population Health, The Milbank Quarterly 2019, 97(4):893–896.
- Miroudot, Sébastien/Lanz, Rainer/Ragoussis, Alexandros*, Trade in Intermediate Goods and Services, OECD Trade Policy Working Papers No. 93, 2009.
- Mitchell, Andrew D./Heaton, David/Henckels, Caroline*, Non-Discrimination and the Role of Regulatory Purpose in International Trade and Investment Law, Cheltenham/Northampton MA 2016.
- Mitchell, Andrew D./Munro, James*, An International Law Principle of Non-Regression From Environmental Protections, International & Comparative Law Quarterly 2023, 72(1):35–71.
- Moeckli, Daniel*, Völkerrechtliche Verpflichtungen als Grenzen für Volksabstimmungen in der Schweiz, in: A. T. Müller & W. Schröder (Hrsg.), Demokratische Kontrolle

- völkerrechtlicher Verträge: Perspektiven aus Österreich und der Schweiz, Zürich/Wien/Baden-Baden 2018, 80–98.
- Ders.*, Internationale Gerichte: Garanten der Stabilität oder undemokratische politische Akteure?, ZBl 2018, 2:74–82.
- Ders.*, Introduction to The Legal Limits of Direct Democracy, in: D Moeckli, A Forgacs & H Ibi (Hrsg.), The Legal Limits of Direct Democracy, Cheltenham/Northampton 2021, 1–9.
- Moeckli, Daniel/White, Nigel D.*, Treaties as „Living Instruments“, in: D Kritsiotis & M Bowman (Hrsg.), Conceptual and Contextual Perspectives on the Modern Law of Treaties, Cambridge 2018, 136–171.
- Möckli, Silvano*, Politische Willensbildung in der Schweiz, in: O Diggelmann, M Hertig Randall & B Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. 1, Zürich 2020, 487–510.
- Molotch, Harvey*, Against Security: How We Go Wrong at Airports, Subways, and Other Sites of Ambiguouy Danger, Princeton/Oxford/Peking 2014.
- Montanaro, Francesco/Violi, Federica*, The Remains of the Day: The International Economic Order in the Era of Disintegration, JIEL 2020, 23(2):299–322.
- Morandi, Pietro*, Konkordanzdemokratie, in: Historisches Lexikon der Schweiz 2016: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010095/2016-04-13/> (zuletzt besucht 17. Juni 2024).
- Muchlinski, Peter Thomas*, Globalisation and Legal Research, The International Lawyer 2003, 37(1):221–240.
- Mulgan, Tim*, Ethics for a Broken World: Imagining Philosophy After Catastrophe, Durham 2011.
- Müller, Jörg Paul*, Entstehung und Entwicklung der Grundrechte in der Schweiz, in: O Diggelmann, M Hertig Randall & B Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. 2, Zürich 2020, 1167–1192.
- Müller, Larissa*, Internationaler Handel als Rückgrat der Schweizer Wirtschaft, Die Volkswirtschaft, 18. Juli 2019.
- Mueller, Milton L.*, Against Sovereignty in Cyberspace, International Studies Review 2020, 22(4):779–801.
- Muni, Sukh Deo*, Nepal’s New Constitution: Towards Progress or Chaos?, Economic and Political Weekly 2015, 50(4):15–19.
- Musliu, Nagihan*, Die Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen, Zürich 2019.
- Nabilou, Hossein/Prum, Andre*, Central Banks and Regulation of Cryptocurrencies, Review of Banking & Financial Law 2020, 39(2):1003–1104.
- Nakagawa, Junji*, The Industrial Policy of China and WTO Law: ‚The Shrinking Policy Space‘ Argument as Sterile Fragmentation, in: C L Lim & B Mercurio (Hrsg.), International Economic Law after the Global Crisis, Cambridge 2015, 188–208.
- Naguib, Tarek*, Halbdirekte Demokratie und Rechtsstaat im Konflikt: Quo vadis? – Einblicke in die eidgenössische Kontroverse im Umgang mit menschenrechtswidrigen Volksinitiativen und verfassungswidrigen Bundesgesetzen, in: M Wrase & C Boulanger (Hrsg.), Die Politik des Verfassungsrechts, Baden-Baden 2013, 382–316.
- Narlikar, Amrita*, Trade Multilateralism in Crisis: Limitations of Current Debates on Reforming the WTO, and Why a Game-Changer is Necessary, in: T Soobramanien, B Vickers & H Enos-Edu (Hrsg.), WTO Reform, London 2019, 21–32.
- Nigmatulina, Dzhamilya*, Sanctions and Misallocation: How Sanctioned Firms Won and Russia Lost, Discussion Paper No. 1886, Centre for Economic Performance, London School of Economics, London 2023.

- Nordhaus, William*, Climate Clubs: Overcoming Free-Riding in International Climate Policy, *American Economic Review* 2015, 105(4):1339–1370.
- Nunez, Rafael R.*, Pandemic, Populism, and Polarisation, in: J M Castella Andreu & M A Simonelli (Hrsg.), *Populism and Contemporary Democracy in Europe*, Cham 2022, 313–330.
- Nussbaum, Martha*, Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice, *Feminist Economics* 2003, 9(2–3):33–59.
- OECD, Steuerliche Herausforderungen der Digitalisierung der Wirtschaft – GloBE-Mustervorschriften (Säule 2): Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Projekt Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung, Paris 2023.
- Oesch, Matthias*, Wirtschaftliche Embargomassnahmen und richterlicher Rechtsschutz in der Schweiz, 2005, ZSR 124:301–324.
- Ders.*, Die einseitige Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips, *Revue de l'Avocat* 2009, 11–12:519–522.
- Ders.*, UNO-Sanktionen und ihre Umsetzung im schweizerischen Recht, SRIEL 2009, 3:337–358.
- Ders.*, Gegen Willkür bei den Referenden zu Staatsverträgen, in: NZZ, 12. September 2009.
- Ders.*, Die Europäisierung des schweizerischen Rechts, Working Paper No. 2011/05, NCCR Trade Regulation/World Trade Institute, Bern 2011.
- Ders.*, Die bilateralen Abkommen Schweiz – EU und die Übernahme von EU-Recht, *AJP* 2017, 5(2017):638–652.
- Ders.*, Handelspolitische Schutzmassnahmen der EU und der Schweiz: Grundlagen, Praxis, Abhängigkeiten, SRIEL 2019, 29(2):151–172.
- Ders.*, *Europarecht Band I*, Bern 2019.
- Ders.*, Verfassungswandel durch Globalisierung und Europäisierung, in: O Diggelmann, M Hertig Randall & B Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Bd. 1, Zürich 2020, 137–160.
- Ders.*, *Schweiz – Europäische Union: Grundlagen, Bilaterale Abkommen, Autonomer Nachvollzug*, Zürich 2020.
- Ders.*, Switzerland-EU Bilateral Agreements, the Incorporation of EU Law and the Continuous Erosion of Democratic Rights, *Yearbook of European Law* 2020, 39(1): 602–639.
- Ders.*, Die schweizerische Europapolitik auf dem Prüfstand, in: T Bernauer, K Gentinetta & J Kuntz (Hrsg.), *Eine Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert*, Zürich 2021, 108–113.
- Ders.*, Gibt es Alternativen zum gescheiterten Rahmenabkommen..., IHK St. Gallen Appenzell, 15. Juni 2021: <https://www.ihk.ch/gibt-es-alternativen-zum-gescheiterten-rahmenabkommen-schweiz-eu/> (zuletzt besucht am 6. Juli 2024).
- Ders.*, Die schweizerische Europapolitik und die (fehlende) Beteiligung der Zivilgesellschaft, ZBl 2023, 124(5):229–230.
- Ders.*, *Der EuGH und die Schweiz*, Zürich 2023.
- Oesch, Matthias/Burghartz, Nina*, Die fehlende Disziplinierung staatlicher Beihilfen in der Schweiz, *Die Volkswirtschaft* 2018, 5:26–29.
- Oesch, Matthias/Campi, David*, *Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union: Voraussetzungen, Verfahren, Ausnahmen, Staatsleitung, Volksrechte*, Zürich 2022.
- O'Neill, Martin*, Social Justice and Economic Systems: On Rawls, Democratic Socialism, and Alternatives to Capitalism, *Philosophical Topics* 2022, 48(2):159–202.

- O'Neill, *Shane*, Critical Theory, Democratic Justice and Globalisation, *Critical Horizons* 2005, 6(1):119–136.
- Ossa, *Ralph*, Handelsabkommen: Kritik ernst nehmen, *Die Volkswirtschaft* 2019, 92(8–9):9–11.
- Ottmann, *Henning*, Liberale, republikanische, deliberative Demokratie, *Synthesis Philosophica* 2006, 21(2):315–325.
- Page, *Edward A.*, Intergenerational justice of what: Welfare, resources or capabilities?, *Environmental Politics* 2007, 16(3):453–469.
- Pahud de Mortanges, *René*, Schweizerische Rechtsgeschichte: Ein Grundriss, Zürich 2007.
- Palombo, *Dalia*, The Duty of Care of the Parent Company: A Comparison between French Law, UK Precedents and the Swiss Proposals, *Business and Human Rights Journal* 2019, 4(2):265–286.
- Patch, *Colin*, A Unilateral President vs. A Multilateral Trade Organization: Ethical Implications In The Ongoing Trade War, *The Georgetown Journal of Legal Ethics* 2019, 32:883–902.
- Pauly, *Michel*, Une Constitution entre lutte des classes et nationalisme, *forum* 2022, 425:15–17.
- Pauwelyn, *Joost*, The WTO 20 Years On: ,Global Governance by Judiciary, or, Rather, Member-driven Settlement of (Some) Trade Disputes between (Some) WTO Members?, *EJIL* 2017, 27(4):1119–1126.
- Pers., Export Restrictions in Times of Pandemic: Options and Limits under International Trade Agreements, SSRN 2020: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3579965 (zuletzt besucht am 18. August 2022).
- Pers., The WTO's Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA): What's New?, *World Trade Review* 2023, 22(5):693–701.
- Pauwelyn, *Joost/Sieber-Gasser, Charlotte*, Addressing Negative Effects of Trade Liberalization: Unilateral and Mutually Agreed Flanking Policies, *World Trade Review* 2024, 23(5):554–572.
- Payosova, *Tetyana/Hufbauer, Gary C./Schott, Jeffrey J.*, The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures, *PIIE Policy Brief* 18-5, Washington DC 2018.
- Pearce, *Catherine*, Guardians for Future Generations: Bringing Intergenerational Justice into the Heart of Policymaking, in: T. Cottier, S. Lalani & C. Siziba (Hrsg.), *Intergenerational Equity: Environmental and Cultural Concerns*, Leiden/Boston 2019, 52–66.
- Pellet, *Alain*, Legitimacy of Legislative and Executive Actions of International Institutions, in: R. Wolfrum & V. Röben (Hrsg.), *Legitimacy in International Law*, Berlin/Heidelberg/New York 2008, 63–82.
- Peters, *Anne/Petrig, Anna*, *Völkerrecht: Allgemeiner Teil*, 6. Aufl., Zürich 2020.
- Petersmann, *Ernst-Ulrich*, Dispute Settlement in International Economic Law – Lessons for Strengthening International Dispute Settlement in Non-economic Areas, *Journal of International Economic Law* 1999, 2(2):189–248.
- Pers., Transformative Transatlantic Free Trade Agreements without Rights and Remedies of Citizens?, *Journal of International Economic Law* 2015 18(2):1–29.
- Petrig, *Anna*, Die demokratische Mitwirkung an der Entstehung und Umsetzung rechtsetzender Beschlüsse internationalen Rechts, *SRIEL* 2015, 25(4):507–537.

- Petrig, Anna*, Das Referendum zum Beitritt zu internationalen Organisationen: Nach 40 Jahren Bestand ein (überflüssiges) Relikt?, ZSR 2017, 136(1):339–366.
- Dies.*, Sind die parlamentarische Genehmigung und das Referendum im Aussenbereich auf völkerrechtliche Verträge beschränkt?, ZaöRV 2018, 78:93–146.
- Dies.*, Democratic Participation in International Law-Making in Switzerland After the „Age of Treaties“, in: H P Aust & T Kleinlein (Hrsg.), Encounters between Foreign Relations Law and International Law, Cambridge 2021, 180–212.
- Dies.*, Flexible Neutralität: Eine neutralitätsrechtliche und -politische Verortung der Sanktionen der Schweiz gegen Russland, Verfassungsblog, 4. März 2022: <https://verfassungsblog.de/flexible-neutralitat/> (zuletzt besucht am 9. Dezember 2023).
- Petrig, Anna/Sinz, Mareike*, Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law, Rechtsgutachten im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle, 29. November 2021, Basel.
- Pfisterer, Thomas*, Die Schweiz und die EU – Demokratie gewährleisten, Gastkommentar, in: NZZ, 27. September 2023.
- Pistor, Katharina*, The Code of the Capital, Princeton 2019.
- Pirlot, Alice*, Carbon Border Adjustment Measures: A Straightforward Multi-Purpose Climate Change Instrument?, Journal of Environmental Law 2021, 00(1):1–28.
- Plüss, Mirko/Cassidy, Alan*, EU-Vertrag: Die Innerschweiz will ein Vetorecht, in: NZZ, 17. Februar 2024.
- Pogoretsky, Vitaly/Yanguas, Tatiana*, From ‚Standard-Takers‘ to ‚Standard-Makers‘: Developing Countries and Least-Developed Countries’ Perspectives in the Harmonization of Technical Regulations Through Internation, Global Trade and Customs Journal 2016, 11(9):378–387.
- Pöllmann, Guido*, Globalisierung und Deglobalisierung, in: L Rebeggiani, C B Wilke & M Wohlmann (Hrsg.), Megatrends aus Sicht der Volkswirtschaftslehre, Wiesbaden 2020, 91–102.
- Posner, Eric A.*, Law and Social Norms, Cambridge MA 2000.
- Preeg, Ernest H.*, Traders in a Brave New World: The Uruguay Round and the Future of the International Trading System, Chicago 1995.
- Pufendorf, Samuel*, De iure naturae et gentium, 1672.
- Purnhagen, Kai*, The Virtue of Cassis de Dijon 25 Years Later – It Is Not Dead, It Just Smells Funny, in: K Purnhagen & P Rott (Hrsg.), Varieties of European Economic Law and Regulation, Cham 2014, 315–342.
- Putnam, Robert D.*, Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games, International Organization 1988, 42(3):427–460.
- Rahim, Sikander*, What Use is the Neo-Classical Theory of International Trade?, The Lahore Journal of Economics 1999, 4(1):89–114.
- Raustiala, Kal*, Sovereignty and Multilateralism, Chicago Journal of International Law 2000, 1(2):401–419.
- Rauch, Raphael*, Geheimpapier zeigt Kehrtwende des Bundesrats, in: Blick, 20. April 2024.
- Rawls, John* (1971) A Theory of Justice, New York 1971.
- Ders.*, Justice as Fairness: A Restatement, Cambridge MA 2001.
- Redaktion Beck-Aktuell*, Akw-Schiedsverfahren von Vattenfall gegen Deutschland offiziell beendet, in: Heute Im Recht, 3. November 2021: <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/akw-schiedsverfahren-von-vattenfall-gegen-deutschland-offiziell-beendet> (zuletzt besucht 1. September 2025).

- Reich, Johannes*, Direkte Demokratie und völkerrechtliche Verpflichtungen im Konflikt. Funktionellrechtlich differenzierte Herstellung praktischer Konkordanz zwischen der Beachtung des Völkerrechts und konfligierenden Volksinitiativen im schweizerischen Bundesverfassungsrecht, *ZaöRV* 2008, 68:979–1025.
- Ders.*, Verhältnis von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, in: O Diggelmann, M Hertig Randall & B Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Bd. 1, Zürich 2020, 333–355.
- Reid, Emily*, Regulatory Autonomy in the EU and WTO: Defining and Defending Its Limits, *Journal of World Trade* 2010, 44(4):877–901.
- Reinhardt, Darius*, Vattenfall vs. Deutschland (II) und das Internationale Investitionsschutzregime in der Kritik, *Kritische Justiz* 2014, 47(1):86–94.
- Rhinow, René*, *Rechtsetzung und Methodik: Rechtstheoretische Untersuchungen zum gegenseitigen Verhältnis von Rechtsetzung und Rechtsanwendung*, Basel 1979.
- Ders.*, *Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts*, Basel 2003.
- Ders.*, Die Konkordanzdemokratie ist der Schweiz auf den Leib geschnitten, in: *NZZ*, 15. April 2004.
- Ders.*, *Freiheit in der Demokratie*, Zürich 2022.
- Rhinow, René/Schefer, Markus/Uebersax, Peter*, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 3. Aufl., Basel 2016.
- Rosch, Benjamin*, Immer wieder Fehler im Abstimmungsbüchlein – dabei wollte die Bundeskanzlei die Qualität verbessern, *Aargauer Zeitung*, 28. April 2022.
- Roca, René*, Mit der Zauberformel zur Konkordanz, *Blog Schweizerisches Nationalmuseum*, 15. September 2021: <https://blog.nationalmuseum.ch/2021/09/mit-der-zauberformel-zur-konkordanz/> (zuletzt besucht am 17. Juni 2024).
- Rodrik, Dani* (2011) *The Globalization Paradox*, New York 2011.
- Ders.*, Let's Roll Back the Hyper-globalization Rules of the WTO, *New Perspectives Quarterly* 2018, 35(4):25–27.
- Rosch, Benjamin*, Immer wieder Fehler im Abstimmungsbüchlein – dabei wollte die Bundeskanzlei die Qualität verbessern, in: *Aargauer Zeitung*, 28. April 2022.
- Rose, Michael*, All-affected, Non-identity and the Political Representation of Future Generations: Linking Intergenerational Justice with Democracy, in: T. Cottier, S. Lalani & C. Siziba (Hrsg.), *Intergenerational Equity: Environmental and Cultural Concerns*, Leiden/Boston 2019, 32–51.
- Rosén, Guri*, Contestation and co-optation: why secrecy in EU external relations varies, *West European Politics* 2018, 41(4):933–957.
- Rousseau, Jean-Jacques*, *Der Gesellschaftsvertrag*, Altenmünster 2012(1762).
- Rudel, Denise*, Gerechtigkeit – ein Vergleich zwischen Nancy Fraser, John Rawls und Amartya Sen, *Soziologiemagazin Sonderheft* 2012, 1:32–45.
- Rüegger, Vanessa*, Demokratie – Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer, in: A Glaser (Hrsg.), *Politische Rechte für Ausländerinnen und Ausländer?*, Zürich 2017, 75–106.
- Ruh, Boas/Rittmeyer, Balz*, Für wen lobbyiert das im Herbst 2015 neu gewählte Parlament? Eine Datenanalyse, in: *NZZ*, 14. März 2016.
- Ruta, Michele*, *The Impact of the War in Ukraine on Global Trade and Investment*, Washington DC 2022.
- Sachs, Andreas/Funke, Claudia/Kreuzer, Philipp/Weiss, Johann*, *Globalisierungsreport 2020*, Gütersloh 2020.

- Sachs, Jeffrey D./Lafortune, Guillaume/Fuller, Grayson*, Sustainable Development Report 2024: The SDGs and the UN Summit of the Future, Dublin 2024.
- Sachs, Lisa E./Johnson, Lise/Merrill, Ella*, Environmental Injustice: How Treaties Undermine Human Rights Related to the Environment, *La Revue des Juristes de Sciences Po* 2020, 18:90–100.
- Sager, Fritz/Pleger, Lyn*, Lobbying im Bundeshaus: der direkte Draht ins Parlament, in: A Vatter (Hrsg.), *Das Parlament in der Schweiz*, Zürich 2018, 263–287.
- Sager, Fritz/Asticher, Lisa/Pleger, Lyn Ellen*, Lobbyismus in der Schweiz, in: A Polk & K Mause (Hrsg.), *Handbuch Lobbyismus*, Wiesbaden 2022.
- Sägesser, Thomas*, *Handkommentar Vernehmlassungsgesetz*, Bern 2006.
- Ders.*, *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz*, 2. Aufl., Bern 2022.
- Sangi, Roya*, Die auswärtige Gewalt des Europäischen Parlaments: Kritik der Legitimation und Dogmatik der aussenpolitischen Prärogative der Exekutive, Berlin/Heidelberg 2018.
- Santos-Paulino, Amelia/Thirlwall, A. P.*, The impact of trade liberalisation on exports, imports and the balance of payments of developing countries, *The Economic Journal* 2004, 114(493):F50–F72.
- Sassen, Saskia*, Neither global nor national: novel assemblages of territory, authority and rights, *Ethics & Global Politics* 2008, 1(1):61–79.
- Sato, Misato/Burke, Josh*, What is carbon leakage? Clarifying misconceptions for a better mitigation effort, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science (LSE), Commentary, 21. Dezember 2021: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/news/what-is-carbon-leakage-clarifying-misconceptions-for-a-better-mitigation-effort/> (zuletzt besucht am 29. März 2023).
- Schäfer, Fabian/Biner, David*, Streit um EU-Dossier: Die FDP plant eine basisdemokratische Aussprache – und der SVP-Fraktionschef wagt einen Kantengang, in: *NZZ*, 7. März 2024.
- Schätti, Guido*, Bidens Handelskrieg trifft auch die Schweiz: Das sind die Verlierer und Gewinner, in: *NZZ*, 18. Mai 2024.
- Scheppele, Kim Lane*, The International Standardization of National Security Law, *Journal of National Security Law & Policy* 2010, 4:437–454.
- Scherrer, Ivo*, Polarisierung der Gefühle und Ideen, *Pro Futuris*, Blog, 30. März 2022: <https://profuturis.ch/blog/wie-gespalten-ist-die-schweiz-teil-i-polarisierung-der-ge-fuehle-und-ideen/> (zuletzt besucht am 19. Januar 2023).
- Schimmöller, Laura*, Paving the Way for Rights of Nature in Germany: Lessons Learnt from Legal Reform in New Zealand and Ecuador, *Transnational Environmental Law* 2020, 9(3):569–592.
- Schläppi, Erika/Kälin, Walter*, *Schweizerische Aussenwirtschaftshilfe und Menschenrechtspolitik. Konflikte und Konvergenzen*, Chur/Zürich 2001.
- Schlink, Bernhard*, Bemerkungen zum Stand der Methodendiskussion in der Verfassungsrechtswissenschaft, *Der Staat* 1980, 19(1):73–107.
- Schlothfeldt, Stefan*, *Gerechtigkeit*, Berlin/Boston 2012.
- Schmahl, Stefanie*, Digitalisation and International Human Rights Law: Opportunities and Critical Challenges, in: A Jr Golia, M C Kettmann & R Kunz (Hrsg.), *Digital Transformations in Public International Law*, Baden-Baden 2022, 135–178.
- Schmid, Sebastian*, Der massgerechte Mensch, *Zeitschrift für öffentliches Recht* 2019, 74(2019):427–442.

- Schmid, Stefan G.*, Entstehung und Entwicklung der Demokratie in der Schweiz, in: O Diggelmann, M Hertig Randall & B Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Bd. 1, Zürich 2020, 287–316.
- Schneider, Jakob*, Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, Berlin 2004.
- Scholten, Heike*, Europapolitik und europapolitische Kampagnen in der Schweiz, in: H Scholten & K Kamps (Hrsg.), Abstimmungskampagnen: Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie, Wiesbaden 2014, 395–418.
- Scholten, Heike/Hess, Fabienne*, Sorgengesellschaft Schweiz? Perspektiven der Bevölkerung auf Wirtschaftspolitik und Verantwortung, *wirdiewirtschaft.ch*, 05/2024.
- Scholtz, Werner* Equity, in: L Rajamani & J Peel (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, 2. Aufl., Oxford 2021, 335–350.
- Schrepfer, Matthew*, A Rawlsian Case for Economic Nationalism: Globalisation and Distributional Autonomy in the Law of Peoples, *Journal of Applied Philosophy* 2019, 36(1):155–163.
- Schroeder, Werner/Schonard, Pascal*, Die Effektivität des WTO-Streitbeilegungssystems, *Recht der internationalen Wirtschaft* 2001, 9:658–664.
- Schweizer, Rainer J.* (2000) Internationalrechtliche Einwirkungen auf Organisation und Verfahren der Justiz in Bund und Kantonen, in: C J Meier-Schatz & R J Schweizer (Hrsg.), *Recht und Internationalisierung*, Zürich, 79–92.
- Sciarini, Pascal*, Les effets de la consultation sur les processus de décision au niveau fédéral, *LeGes* 2011, 2/2011:191–204.
- Ders.*, Processus législatif, in: P Knoepfel, Y Papadopoulos, P Sciarini, A Vatter & S Häusermann (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 5. Aufl., Zürich 2014, 527–561.
- Ders.*, Die Akteure der Schweizer Aussenpolitik: Wer sie macht und wer sie gerne machen würde, in: T Bernauer, K Gentinetta & J Kuntz (Hrsg.), *Eine Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert*, Zürich 2021, 57–71.
- Sciarini, Pascal/Nicolet, Sarah/Fischer, Alex*, L'impact de l'internationalisation sur les processus de décision en Suisse. Une analyse quantitative des actes législatifs 1995–1999, *Swiss Political Science Review* 2002, 8(3–4):1–34.
- Seferovic, Goran*, Die Kassation von mangelhaften Volksabstimmungen auf Bundesebene – „vorläufige Massnahmen“ als Alternative zu BGE 138 I 61, *AJP* 2013, 675–682.
- Ders.*, Direkte Demokratie und Völkerrecht in der Schweiz – Nationaler Identifikationsfaktor im Widerstreit mit internationalem Recht, in: S Piecha, A Holljesiefken, J Fischer, S K Haass, J F Herberg, S Kracht & Y Safoklov (Hrsg.), *Rechtskultur und Globalisierung*, 57. Assistententagung Öffentliches Recht, Baden-Baden 2017, 39–56.
- Seiler, Hansjörg*, Verfassungsgerichtsbarkeit zwischen Verfassungsrecht, Richterrecht und Politik, *ZSR* 2010, 2010 II:381–546.
- Seiterle, Stefan*, Wertepluralismus, in: E Hilgendorf & J C Joerden (Hrsg.), *Handbuch Rechtsphilosophie*, Stuttgart 2017, 476–480.
- Sen, Amartya*, *Development as Freedom*, New York 1999.
- Ders.*, *The Idea of Justice*, London 2010.
- Senn, Marcel*, Frei denken – staatlich handeln, in: M. Senn (Hrsg.), *Rechtsphilosophisches und rechtshistorisches Selbstverständnis im Wandel: Zwanzig Beiträge zur Entstehung und Verbreitung des Wissenschaftsverständnisses von Recht*, Zürich/St. Gallen 2016, 217–233.

- Senti, Richard*, Multilaterale Wirtschaftsdiplomatie der Schweiz seit 1945: Wirtschaftsdiplomatie als Bestandteil der Weltwirtschaftsordnung, *Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur* 1990, 70(10):833–841.
- Sethe, Rolf*, Rechtsangleichung im Schweizer Finanzmarktrecht – Heteronomer und autonomer Nachvollzug, Äquivalenz, Swiss Finish, in: W. Kohte & N. Absenger (Hrsg.), *Menschenrechte und Solidarität im internationalen Diskurs*, Baden-Baden 2015, 345–365.
- Singh Bhatia, Ujal*, „Unprecedented challenges“ confront Appellate Body, chair warns, 22. Juni 2018, WTO, Genf: https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/ab_22jun18_e.htm (zuletzt besucht am 1. September 2025).
- Shaffer, Gregory*, International Law and Global Public Goods in a Legal Pluralist World, *EJIL* 2012, 23(3):669–693.
- Ders.*, Addressing the Negative Externalities of Trade: Flanking Policies and the Role of Package Treaties, *World Trade Review* 2024, 23(5):621–644.
- Shaffer, Gregory/Elsig, Manfred/Puig, Sergio*, The Extensive (but Fragile) Authority of the WTO Appellate Body, *Law and Contemporary Problems* 2016, 79:237–274.
- Shelton, Dinah*, Common Concern and Humanity, *Environmental Law and Policy* 2009, 39(2):83–90.
- Shiraeef, Mary A./Friesen, Paul/Feddern, Lukas/Weiss, Mark A./COBAP Team*, Did Border Closures Slow SARS-CoV-2?, *Scientific Reports* 2022, 12:1709–1722.
- Shklar, Judith N.*, *Über Ungerechtigkeit: Erkundungen zu einem moralischen Gefühl*, Berlin 1990 (Übers. 2021).
- Sieber-Gasser, Charlotte*, Democratic Legitimation of Trade Policy Tomorrow: TTIP, Democracy and Market in the Swiss Constitution, *Jusletter* 9. November 2015.
- Dies.*, Das Ende der Bilateralen Handelsabkommen: Was Mega-Abkommen wie das Freihandelsabkommen EU-USA für die Schweiz bedeuten, *sui generis* 2015, 1–16.
- Dies.*, TTIP and Swiss Democracy, in: M Bungenberg, C Herrmann, M Krajewski & J Terhechte (Hrsg.), *European Yearbook of International Economic Law* 2016, 7:557–570.
- Dies.*, Andocken der Schweiz an Handelsabkommen der Europäischen Union: Mitsprache und Demokratische Legitimation, in: A Th Müller & W Schroeder (Hrsg.), *Demokratische Kontrolle völkerrechtlicher Verträge: Perspektiven aus Österreich und der Schweiz*, Innsbruck 2017, 138–157.
- Dies.*, The Role of the CJEU in European Third Country Integration: From Limitations to New Dynamics?, *DCU Brexit Institute – Working Paper N. 12-2019*, November 2019.
- Dies.*, In engen Grenzen: Kleine Volkswirtschaften, der Handelskrieg und COVID-19, *SRIEL* 2020, 30(2):205–234.
- Dies.*, Please, Reboot – Small Economies and the WTO Appellate Mechanism in Times of Trade War and COVID-19, *SSRN* 2020: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3692352 (zuletzt besucht am 1. September 2025).
- Dies.*, Flexibility in International Economic Law vs. Pacta Sunt Servanda, in: C Sieber-Gasser & A Ghibellini (Hrsg.), *Democracy and Globalization*, Cham 2021, 201–220.
- Dies.*, „Offene strategische Autonomie“ in der EU-Handelspolitik: Auswirkungen auf europäische Drittstaaten, *Zeitschrift für Europarecht* 2021, 23(6):222–235.
- Dies.*, Aussenhandel und Investitionen: Unter direktdemokratischer Beobachtung, in: T Bernauer, K Gentinetta & J Kuntz (Hrsg.), *Eine Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert*, Zürich 2021, 125–142.

- Dies.*, Palmöl in der EFTA-Indonesien Wirtschaftspartnerschaft: Details des neuen Präferenzmechanismus, Informationslage zum Zeitpunkt des Referendums und Gewährleistung der Abstimmungsfreiheit, *sui generis* 2021, 271–282.
- Dies.*, Höchste Zeit für einen Grundsatzentscheid, *Schweizer Monat*, Oktober 2021, 63–65.
- Dies.*, Schweizerische Greenwashing-Regulierung im europäischen Kontext, in: D Dedeyan & C Sieber-Gasser (Hrsg.), *Greenwashing – Vom Generalverdacht zum Tatbestand*, Bern 2025.
- Dies.*, Generationengerechtigkeit: Quintessenz nachhaltiger Entwicklung?, in: C Sieber-Gasser, E Bürgi Bonanomi & R Koch (Hrsg.), *Nachhaltige Entwicklung im Schweizer Recht*, Bern 2025, 81–96.
- Dies.*, Staatszweck und Rechtsprinzip: Nachhaltige Entwicklung in der Bundesverfassung, in: C Sieber-Gasser, E Bürgi Bonanomi & R Koch (Hrsg.), *Nachhaltige Entwicklung im Schweizer Recht*, Bern 2025, 143–168.
- Dies.*, Bringing Negotiations Back in Trade: Replacing the General and Security Exceptions with a Review & Renegotiation Clause, SSRN 2026.
- Sieber-Gasser, Charlotte/Kalra, Smriti/Vishwas Seth, Aditi*, Sustainable Development Goals vs Non-Discrimination in WTO Law, *Indian Journal of International Economic Law* 2021, XIII:82–118.
- Sieber-Gasser, Charlotte/Koch, Rika*, Nachhaltige Entwicklung: Ursprung und Idee, in: C Sieber-Gasser, E Bürgi Bonanomi & R Koch (Hrsg.), *Nachhaltige Entwicklung im Schweizer Recht*, Bern 2025, 15–40.
- Siegenthaler, Hansjörg*, Wir sollten der EU beitreten, in: *Die Zeit* 2014/30, 21. Juli 2014: <https://www.zeit.de/2014/30/schweiz-europa-hansjoerg-siegenthaler> (zuletzt besucht am 1. September 2025).
- Sirinupong, Poonthep*, Same Same But Different: Grundgesetzimport und Verfassungsmutation in Thailand, Baden-Baden 2022.
- Smeets, Maarten*, Can Economic Sanctions Be Effective?, WTO Staff Working Paper Nr. ERSD-2018-03, Genf 2018.
- Snyder, Francis*, Economic globalisation and the law in the 21st century, in: A Sarat (Hrsg.), *The Blackwell Companion to Law and Society*, Hoboken 2004, 624–640.
- Soffiantini, Giulia*, Food Insecurity and Political Instability During the Arab Spring, *Global Food Security* 2020, 26:1–8.
- Soltan, Friedrich*, Common Concern of Humankind, in: C P Carlane, K R Gray & R G Tarasofsky (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, New York 2016, 202–213.
- Somer, Murat/McCoy, Jennifer*, Déjà vu? Polarization and Endangered Democracies in the 21st Century, *American Behavioral Scientist* 2018, 62(1):3–15.
- Spangenberg, Joachim H.*, *Die ökonomische Nachhaltigkeit der Wirtschaft*, Berlin 2005.
- Spreiter, Mirjam*, Das Vertrauen in die Politik nimmt ab, in: *SRF News*, 23. August 2023.
- SRF4 News*, Schweiz verzichtet auf Sanktionen gegen China, in: *SRF.CH*, 1. Oktober 2023: <https://www.srf.ch/news/schweiz/unterdrueckung-der-uiguren-schweiz-verzichtet-auf-eu-sanktionen-gegen-china> (zuletzt besucht am 1. September 2025)
- Stadelmann-Steffen, Isabelle*, Politologin über soziale Kipppunkte: „Nicht alle wollen Vorreiter sein“, Interview mit A. Benz, in: *TAZ*, 9. Juli 2023: <https://taz.de/Politologin-ueber-soziale-Kipppunkte/!5944360/> (zuletzt besucht am 1. September 2025).
- Stanton, Elisabeth A.*, *The Human Development Index: A History*, PERI Working Paper Series 127 2007.

- Stec, Stephen*, Humanitarian Limits to Sovereignty: Common Concern and Common Heritage Approaches to Natural Resources and Environment, *International Community Law Review* 2010, 12:361–389.
- Steiner, Ralph*, Politologe zu Baume-Schneiders Wechsel: „Da haben sich die Bürgerlichen ein Ei gelegt“, in: *Watson*, 15. Dezember 2023.
- Steiner, Thomas*, Zwischen Autonomie und Angleichung, in: M Widmer (Hrsg.), *Datenschutz: Rechtliche Schnittstellen*, Zürich 2023, 51–138.
- Steiner, Thomas/Morand, Anne-Sophie/Hürlimann, Daniel* (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über den Datenschutz: <https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/dsg> (zuletzt besucht am 1. September 2025). (zit. Onlinekommentar DSG-Autor/in, Art., Rz.)
- Stemmler, Maria*, Völkerrechtsfreundlichkeit im schweizerischen Recht: Das Beispiel der unmittelbaren Anwendbarkeit von Völkerrecht, *ZaöRV* 2023, 83:171–739.
- Stewart, Charles*, Trust in Elections, *Daedalus*, 2022, 151(4):234–253.
- Stiglitz, Joseph*, *Globalization and Its Discontents*, New York 2003.
- Stiles, Kendall*, Negotiating Institutional Reform: The Uruguay Round, the GATT and the WTO, *Global Governance* 1996, 2(1):119–148.
- Strank, Oliver*, *Common Concern of Humankind im Völkerrecht*, Berlin/Heidelberg 2019.
- de Spinoza, Baruch*, Politischer Traktat, in: W Bartuschat (Hrsg.), 2. Aufl., Hamburg 2010(1677).
- Stojanovic, Nenad*, Direkte Demokratie populismusresistent gestalten, *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2019, 9:63–83.
- Studer, Brigitte/Wyttenbach, Judith*, *Frauenstimmrecht*, Zürich 2020.
- Suiter, Jane, Farrell/David M./Harris, Clodagh*, The Irish Constitutional Convention: A Case of ‚High Legitimacy‘?, in: M Reuchamps & J Suiter (Hrsg.), *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, Colchester 2016, 33–52.
- Tanner, Jakob*, Refeudalisierung, Neofeudalismus, Geldaristokratie. Die Wiederkehr des Vergangenen als Farce?, in: G Biaggini, O Diggelmann & C Kaufmann (Hrsg.), *Polis und Kosmopolis: Festschrift für Daniel Thürer*, Zürich 2015, 733–748.
- Telò, Mario*, The Crisis of International Trade and Its Cultural and Political Implications, in: T Meyer, J L de Sales Marques & M Telò (Hrsg.), *Towards a New Multilateralism: Cultural Divergence and Political Convergence?*, London 2021, 71–94.
- Thurnherr, Daniela*, Öffentlichkeitsprinzip und Völkerrecht: Völkerrechtliche Vorgaben hinsichtlich der Öffentlichkeit der Verwaltung*, *Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht*, *Jahrbuch* 2019/20, Bern 2020, 5–31.
- Tiefenthal, Jürg Marcel*, „Vielfalt in der Einheit“ am Ende? Aktuelle Herausforderungen des schweizerischen Föderalismus, Zürich 2021.
- Tobler, Christa/Beglinger, Jacques*, Brevier zum institutionellen Abkommen Schweiz – EU, 12. Oktober 2018: http://www.eur-charts.eu/wp-content/uploads/2018/10/Tobler-Beglinger-Brevier-Institutionelles-Abkommen_2018-10.1.pdf (zuletzt besucht am 1. September 2025).
- Tobler, Stefan*, Der Kampf um das Schweizer Bankgeheimnis: Eine 100-jährige Geschichte von Kritik und Verteidigung, Zürich 2019.
- Todaro, Michael P./Smith, Stephen C.*, *Economic Development*, 13. Aufl., Harlow 2020.

- Torrente-Velasquez, Jorge M./Ripa, Mddalena/Chifari, Rosaria/Bukkens, Sandra/Giampetro, Mario*, A waste lexicon to negotiate extended producer responsibility in free trade agreements, *Resources, Conservation and Recycling* 2020, 156:1–11.
- Tosun, Jale/Leininger, Julia*, Governing the Interlinkages between the Sustainable Development Goals: Approaches to Attain Policy Integration, *Global Challenges* 2017, 1(9):1–12.
- Trachsler, Daniel*, Von Petitpierre bis Calmy-Rey: Wiederkehrende Debatten um die Schweizer Aussenpolitik, *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* 2011, 107–136.
- Trachtman, Joel P.*, The Constitutions of the WTO, *European Journal of International Law* 2006, 17(3):623–646.
- Trebilcock, Michael/Wong, Sally*, Trade, Technology, and Transitions: Trampolines or Safety Nets for Displaced Workers?, *JIEL* 2018, 21(3):509–545.
- Trebilcock, Michael J./Poliwoda, Dan*, Revisiting the Trade-Labour Standards Nexus: The Case of the Uyghurs, *Journal of World Trade* 2023, 67(2):317–338.
- Tremmel, Jörg*, Establishing intergenerational justice in national constitutions' In: J C Tremmel (Hrsg.), *Handbook of Intergenerational Justice*, Cheltenham 2006, 187–214.
- Ders.*, Klimawandel und Gerechtigkeit, *Jahrbuch für Wissenschaft und Ethik* 2012, 16(1):115–140.
- Tschannen, Pierre*, Perspektiven der schweizerischen Demokratie, in: O Diggelmann, M Hertig Randall & B Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Bd. 1, Zürich 2020, 511–528.
- Ders.*, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 5. Aufl., Bern 2021.
- Tschentscher, Axel*, *Prozedurale Theorien der Gerechtigkeit*, Baden-Baden 2000.
- Tuori, Kaarlo*, Transnational Law: On Legal Hybrids and Legal Perspectivism, in: M Maduro, K Tuori & S Sankari (Hrsg.), *Transnational Law: Rethinking European Law and Legal Thinking*, Cambridge 2014, 11–57.
- Tushnet, Mark*, The globalisation of constitutional law as a weakly neo-liberal project, *Global Constitutionalism* 2019, 8(1):29–39.
- Uhlmann, Felix*, Legalitätsprinzip, in: O Diggelmann, M Hertig Randall & B Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Bd. 2, Zürich 2020, 1025–1048.
- Ura, Karma/Alkire, Sabina/Zangmo, Tshoki/Karma, Wangdi*, *A Short Guide to Gross National Happiness Index*, Thimphu 2012.
- Vaterlaus, Cheryl/Thiem, Alrik*, Das Ausländerstimmrecht in der Schweiz: Eine konfiguratив vergleichende Analyse kantonaler Abstimmungen, SSRN 2021: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3974619 (zuletzt besucht am 1. September 2025).
- Vatter, Adrian*, Die Wechselbeziehungen von Konkordanz- und Direktdemokratie, *Politische Vierteljahresschrift* 1997, 38(4):743–770.
- Ders.*, Vom Extremtyp zum Normalfall? Die schweizerische Konsensdemokratie im Wandel: eine Re-Analyse von Lijpharts Studie für die Schweiz 1997–2007, *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2008, 14(1):1–47.
- Ders.*, *Das politische System der Schweiz*, 2. aktualisierte Aufl., Baden-Baden 2016.
- Ders.*, Einleitung und Überblick: Macht und Ohnmacht des Parlaments in der Schweiz, in: A Vatter (Hrsg.), *Das Parlament in der Schweiz*, Zürich 2018, 17–68.
- Ders.*, *Das politische System der Schweiz*, 4. aktualisierte Aufl., Baden-Baden 2020.
- Veit, Raoul-Darius*, Safeguarding Regional Data Protection Rights on the Global Internet – The European Approach Under the GDPR, in: M. Albers & I. W. Sarlet (Hrsg.), *Personality and Data Protection Rights on the Internet*, Cham 2022, 445–484.

- Venzke, Ingo/Vidigal, Geraldo, Are Unilateral Trade Measures in the Climate Crisis the End of Differentiated Responsibilities? The Case of the EU Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), *Netherlands Yearbook of International Law* 2020, 51:187–225.
- Verellen, Thomas, European Sovereignty Now? A Reflection of What it Means to Speak of „European Sovereignty“, in: S Barbou des Places (Hrsg.), *Questioning European (Union) Sovereignty*, *European Papers* 2020, 5(1):307–318.
- Vetterli, Luzia, Das Stimmvolk als Richter – vom fast unlöslichen Schweizer Dilemma bei der Umsetzung von Volksinitiativen am Beispiel der „Ausschaffungsinitiative“, *Neue Kriminalpolitik* 2019, 31(2):169–184.
- Vidigal, Geraldo, Living Without the Appellate Body: Multilateral, Bilateral and Pluralist Solutions to the WTO Dispute Settlement Crisis, *Journal of World Investment & Trade* 2019, 20:862–890.
- Villavicencio Calzadilla, Paola, A Paradigm Shift in Courts' View on Nature: The Atrato River and Amazon Basin Cases in Colombia, *Law, Environment and Development Journal* 2019, 15(0):1–11.
- Viñuales, Jorge, Sustainable Development, in: L Rajamani & J Peel (Hrsg.), *Oxford Handbook of International Environmental Law*, 2. Aufl., Oxford 2021, 285–301.
- Von Benda-Beckmann, Keebet, Globalisation and Legal Pluralism, *International Law Forum* 2002, 4(1):19–25.
- von der Heydte, F. A. Freiherr, *Stiller Verfassungswandel und Verfassungsinterpretation*, ARSP 1951, 39(4):461–476.
- Von Padua, Marsilius, *Der Verteidiger des Friedens*, übers. von W Kunzmann, Berlin 1958(1324).
- von Tigerstrom, Barbara, *Human Security and International Law: Prospects and Problems*, Oxford/Portland 2007.
- Voskuhle, Andreas, Rechtspluralismus als Herausforderung: Zur Bedeutung des Völkerrechts und der Rechtsvergleichung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, *ZaöRV* 2019, 79:481–501.
- Wachtel, Howard, Globalization and Decommissioning Democracy, *Transnational Institute*, 21. Februar 2021: <https://www.tni.org/en/article/globalization-and-decommissioning-democracy> (zuletzt besucht am 1. September 2025).
- Wacker, Gaudenz, Schweizer Hochseeflotte droht die schwarze Liste, in: SRF.CH, 28. Mai 2020.
- Waerzeggers, Christophe/Hillier, Cory/Aw, Irving, The Evolution of Tax Law Design within an Increasingly Destabilized International Tax Law Framework, in: R de Mooij, A Klemm & V Perry (Hrsg.), *Corporate Income Taxes Under Pressure*, Washington DC 2021, 341–358.
- Waldis, Monika/Ziegler, Béatrice, Politische Bildung in der halbdirekten Demokratie in der Schweiz, in: N Braun Binder, L P Feld, P M Huber, K Poier & F Wittreck (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2018, Zürich 2019, 42–66.
- Waldmann, Bernhard/Belser, Eva Maria/Epiney, Astrid, *Bundesverfassung*, Basler Kommentar, Basel 2015. (zit. BSK BV-Autor/in, Art., Rz.)
- Walser, Charlotte, Unternehmer fürchten um Exporte und fordern mehr Regeln, in: *Tagesanzeiger*, 16. Juli 2024.
- Walt, Stephen M., Who Will Save the Amazon (and How)?, in: *Foreign Policy*, 5. August 2019: <https://foreignpolicy.com/2019/08/05/who-will-invade-brazil-to-save-the-amazon/> (zuletzt besucht am 1. September 2025).

- Wang, Zhaohui/Sun, Zhiqiang, From Globalisation to Regionalisation: The United States, China, and the Post-Covid-19 World Economic Order, *Journal of Chinese Political Science* 2021, 26(2021):69–87.
- Wasserfallen, Fabio, Weshalb war das Rahmenabkommen hochumstritten, wenn es doch von der Schweiz selbst initiiert wurde?, in: T Bernauer, K Gentinetta & J Kuntz (Hrsg.), *Eine Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert*, Zürich 2021, 102–107.
- Watson, Schweizer kaufen mehr Fairtrade-Produkte, in: Watson, 7. Mai 2024: <https://www.watson.ch/schweiz/konsum-detailhandel/492846251-schweizer-kaufen-mehr-fairtrade-produkte> (zuletzt besucht am 1. September 2025).
- Weber, Rolf, Digitalisierung und der Kampf ums Recht, in: A D Molin-Kränzlin, A M Schneuwly & J Stojanovic (Hrsg.), *Digitalisierung – Gesellschaft – Recht*, Zürich/St. Gallen 2019, 3–24.
- Weiss, Johan/Sachs, Andreas/Weinelt, Heidrun, *Globalisierungsreport 2018: Wer profitiert am stärksten von der Globalisierung?*, Gütersloh 2018.
- Werder, Hans, *Schweiz – EU: Von der „Lebenslüge“ zu einer realistischen Europapolitik*, Zürich 2022.
- Wesel, Uwe, Zur Geschichte der Menschenrechte, in: K Artinger (Hrsg.), *Die Grundrechte im Spiegel des Plakats: 1919–1999*, Berlin 2000, 9–14.
- Wiget, Yannick, Der Informationsstand der Stimmbürger wird zum Problem, in: *Basler Zeitung BaZ*, 20. Juni 2017.
- Wilkinson, Rorden, Past as global trade governance prelude: reconfiguring debate about reform of the multilateral trading system, *Third World Quarterly* 2018, 39(3):418–435.
- Willemyns, Ines, The GATS (In)Consistency of Barriers to Digital Services Trade, Working Paper No. 207, KU Leuven 2018.
- Willemyns, Ines/Koekkoek, Marieke, The Legal Consequences of Brexit from an International Economic Law Perspective, *Hague Yearbook of International Law* 2015, 28:189–232.
- Willener, Rabel, *Erfolgreiches legislatives Lobbying in der Schweiz. Zentrale Methoden und Faktoren*, Bern 2013.
- Williams, David, Aid and sovereignty: quasi-states and the international financial institutions, *Review of International Studies* 2000, 26:557–573.
- Williamson, John, A Short History of the Washington Consensus, in: N Serra & J E Stiglitz (Hrsg.) *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, Oxford 2008, 14–30.
- Willke, Gerhard, John Maynard Keynes, Frankfurt/New York 2002.
- Winham, Gilbert R., GATT and the international trade régime, *International Journal* 1990, 45(4):796–822.
- Wissel, Jens, *Die Transnationalisierung der Herrschaftsverhältnisse: Zur Aktualität von Nicos Poulantzas' Staatstheorie*, Baden-Baden 2007.
- Wittwer, Ruth, EU-Verhandlungen: Zankapfel Ständemehr entzweit bereits Gemüter, in: SRF.CH, 13. Februar 2024: <https://www.srf.ch/news/schweiz/abkommen-mit-der-eu-eu-verhandlungen-zankapfel-staendemehr-entzweit-bereits-gemueter> (zuletzt besucht am 1. September 2025).
- Wolff, Alan W., WTO 2025: Getting back to the negotiating table, PIIE Working Paper No. 22–7, 2022.
- Wolfrum, Rüdiger, Legitimacy of International Law from a Legal Perspective, in: R Wolfrum & V Röben (Hrsg.), *Legitimacy in International Law*, Berlin/Heidelberg/New York 2008, 1–24.

- Wood, Abby K./Ravel, Ann M., Fool me once: regulating fake news and other online advertising, *Southern California Law Review* 2018, 91(2):1223–1278.
- World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford 1987.
- Woyke, Wichard/Varwick, Johannes, *Europäische Union: Erfolgreiche Krisengemeinschaft*, München/Wien 1998.
- Wüger, Daniel, *Anwendbarkeit und Justiziabilität völkerrechtlicher Normen im schweizerischen Recht: Grundlagen, Methoden und Kriterien*, Bern 2005.
- Wyss, Karl-Marc, *Die vorläufige bundesrechtliche Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen auf dem Verordnungsweg*, Zürich/St. Gallen 2020.
- Wyss, Martin, Lobbyismus – zum Stand der Debatte in der Schweiz, in: S Lejeune (Hrsg.), *Interessengeleitete Gesetzgebung: Lobbyismus in der Demokratie*, Baden-Baden 2015, 103–116.
- Ders., *Die schweizerische Bundesversammlung und das Völkerrecht – Spurensuche zwischen Verfassungsrecht und politischer Praxis*, *ZaöRV* 2024, 83:903–923.
- Wytenbach, Judith, *Gerichtliche Normenkontrolle in der Schweiz*, in: M Wrase & C Boulanger (Hrsg.), *Die Politik des Verfassungsrechts*, Baden-Baden 2013, 259–283.
- Yeung, Karen, Regulation by Blockchain: the Emerging Battle for Supremacy between the Code of Law and Code as Law, *Modern Law Review* 2019, 82(2):207–239.
- Zenhäusern, Patrick/Vaterlaus, Stephan, *Digitalisierung und Arbeitsmarktfolgen, Studie im Auftrag Fondation CH2048*, Luzern 2017.
- Zichy, Michael, *Die Macht der Menschenbilder: Wie wir andere wahrnehmen*, Ditzingen 2021.
- Ders., *Das westliche Menschenbild: Hegemonie und Alternativen*, in: M Zichy (Hrsg.), *Handbuch Menschenbilder*, Wiesbaden 2022, 1–24.
- Ziegler, Andreas/Keskin, Ömer, *Die Rezeption des Europarechts in Drittstaaten – Gedanken bezüglich der Rechtsetzung und Ausbildung in der Schweiz*, in: C Calliess (Hrsg.), *Herausforderungen an Staat und Verfassung, Liber Amicorum für Torsten Stein zum 70. Geburtstag*, Baden-Baden 2015, 925–940.
- Zienau, Oswald, *Die Schweizer Uhrenindustrie und ihre Probleme*, *Wirtschaftsdienst* 1951, 31(12):44–47.
- Zimmer, Oliver, *Wer hat Angst vor Willhelm Tell?*, Basel 2020.
- Zippelius, Reinhold, *Rechtsphilosophie: Ein Studienbuch*, München 2003.
- Zöllner, Wolfgang, *Menschenbild und Recht*, in: R Böttcher, G Hueck & B Jähnke (Hrsg.), *Festschrift für Walter Odersky zum 65. Geburtstag am 17. Juli 1996*, Berlin/New York 1996, 123–140.
- Zulauf, Daniel/Schenkel, Roman, *Bilaterale für Medizinalprodukte vor dem Aus: Schweizer Firmen fliehen in die EU*, in: *Luzerner Zeitung*, 29. November 2019.
- Zurek, Karolina, *From „Trade and Sustainability“ to „Trade for Sustainability“ in EU External Trade Policy*, in: A Bakardjieva Engelbrekt, N Bremberg, A Michalski & L Oxelheim (Hrsg.), *The European Union in a Changing World Order*, Cham 2020, 115–143.

Register

- Abstimmungsfreiheit 158, 240, 264, 303, 325
Anhörungsrecht 205, 291, 293, 358
Ausländerstimmrecht 338, 349, 351
Aussenwirtschaftsgesetz 5, 205, 223, 266, 309, 381
Aussenwirtschaftspolitik 42, 184, 191, 210, 221, 232, 262, 375
Aussenwirtschaftsrecht 202
Autonomer Nachvollzug 9, 25, 45, 82, 87, 90, 125, 141, 173, 233, 244, 282, 305, 320, 352

Bagatellabkommen 160, 315
Bedürfnisgerechtigkeit 28, 56, 365, 369, 379
Behördliche Informationstätigkeit 240, 303, 325, 355
Beschaffungsrecht 215
Bilaterale Abkommen 232, 247, 331
Biodiversität 37, 70, 331, 370
Bretton Woods 37
Brundtland 16, 26, 28, 372
Bundesgesetz 103, 105, 107, 114, 136, 161, 205, 215, 224, 271, 300, 320
Bundesverfassung
– Teilrevision 5, 32, 134
– Totalrevision 3, 32, 45, 133, 216

Cassis-de-Dijon Prinzip 90, 197, 253
CBAM 73, 88, 195, 208, 231, 393
Chancengleichheit 56, 365, 373
check-and-balances 11, 30, 181, 269, 274
China 22, 44, 72, 193, 213, 270
CITES 222
Club of Rome 21
Common Concern of Humankind 69, 74, 80, 87, 105, 109, 173, 327, 364, 382
COVID-19 1, 40, 72, 74, 116, 122, 151, 200, 211

Deliberation 32, 35, 264, 343, 365, 372
Demokratie
– direkte 270, 302, 346, 349
– internationalisiert 394
– Krise VII, 1, 51, 270
Demokratische Legitimation 45, 130, 148, 320, 337, 348
Digitalisierung 1, 55, 92, 95, 177, 382
Direkte Anwendbarkeit 168, 376
Direktinvestitionen 38, 84, 195, 227
Diskriminierungsverbot 77, 100, 207, 219, 349
Diskurs 6, 32, 164, 239, 264, 296, 343, 365
Dynamische Rechtsübernahme 236, 247, 249, 251, 324, 336, 354

Economic Coercion 213, 229, 256
EFTA 43, 79, 116, 133, 156, 184, 192, 219, 225, 259
Eigentumsgarantie 376
Einheit der Form 134
Einheit der Materie 134, 139, 232, 327
Energie
– Atom- 85, 228
– erneuerbare 376
– -politik 52, 377
– -versorgung 49, 53, 86
Entwicklungszusammenarbeit 95
Ernährungswirtschaft 183, 201, 221, 262, 375
EU-Binnenmarkt 90, 133, 175, 234, 235
EUDR 79, 92, 195, 208
EU-Gerichtshof 86, 92, 237, 337
Europäische Union (EU) 44, 73, 81, 88, 92, 170, 176, 194, 209, 227, 231, 237, 243, 249, 337
Europapolitik 52, 106, 133, 157, 185, 233, 243, 263, 288
Europareflex 246

- Europaverträglichkeit 246, 251
 Europäische Integration 89, 192
 Europäisierung 9, 52, 90, 92, 100, 142, 175, 242, 245
 EWR 4, 90, 133, 189, 232, 246, 284, 326
 Exekutivlastigkeit 131, 148, 151, 300
 Exploratorische Gespräche 156, 182, 223, 264, 280, 289, 309, 327, 330, 359
 Externe Effekte 54, 58, 370, 378

 Falschinformation 356
 Flankierende Massnahmen 77, 100, 176, 256
 Flexibilität VII, 46, 86, 335, 354
 Food and Agriculture Organization (FAO) 71, 222
 Formelle Legitimation 181, 274, 307
 Frauenstimmrecht 132, 299, 345
 freie Willensbildung 293, 296, 303, 327, 346
 Freihandelsabkommen 82, 118, 151, 192, 218
 Föderalismus 131, 137, 140, 148, 154, 157, 198, 210, 217, 224, 238, 285, 289, 310, 348, 373

 Gemeinde 12, 130, 162, 169, 292, 294
 Gemeinsame Initiativen, *siehe* soft law
 Gemischter Ausschuss 237
 Genehmigungsvorbehalt 285, 300, 313, 360, 384
 General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 75, 172, 192, 215
 Generationengerechtigkeit 26, 56, 146, 363, 368, 372, 380, 383
 – intergenerationelle 26, 28, 363, 365, 367, 371
 – intragenerationelle 26, 38, 367, 369, 377
 Gerechtigkeitsempfinden 14, 367, 382
 Gewaltenteilung 29, 64, 130, 168, 287, 289
 Gewährleistungspflicht 145, 153, 185, 244, 149, 307, 323, 380
 Globalisierung VII, 1, 24, 31, 46, 50, 54, 63, 79, 93, 104, 108, 174, 269, 273, 354, 382
 Globalisierungs-Paradox 46, 51, 369
 Grundbedürfnisse 56, 365
 Grundlagenforschung 388

 Grundrechtsschutz 69, 105, 173, 241, 303, 314, 327, 340, 350
 Guillotine-Klausel 232, 239, 328, 337, 354

 Handlungsbedarf 6, 164, 175, 184, 206, 222, 307, 330, 351, 387
 Hyperglobalisierung 47, 79, 104, 219

 Impact assessment 266
 Informationsvorsprung, *siehe* Intransparenz
 Inländerbehandlung 77
 Institutionelles Rahmenabkommen 233, 243, 249
 Integration
 – europäische 9, 38, 89, 100, 133, 235, 245
 – gesellschaftliche 93, 121, 258, 349
 – rechtliche 44, 47, 99, 232, 243
 – wirtschaftliche 38, 41, 52, 61, 74, 192, 199, 375
 Integrationsprinzip 279
 Interessenverband 239, 273, 276, 293, 296, 327
 Interessenvertretung 261, 278, 285, 296
 Internationale Arbeiterorganisation (ILO) 83, 118, 222
 Internationalisierung 14, 24, 37, 42, 62, 96, 125, 180, 260, 357, 383, 394
 International Monetary Fund (IMF) 37, 203
 Intransparenz 130, 155, 183, 186, 240, 264, 278, 283, 288, 302, 317, 355
 Investitionsprüfgesetz 228
 Investitionsschutzabkommen 84, 226, 335
 Investor-Staat Streitbeilegung 84, 227

 Judikative 12, 42, 131, 163, 203, 274, 298, 304

 Kantone, *siehe* Föderalismus
 Klimawandel 26, 36, 55, 69, 73, 95, 129, 221, 320, 331, 377, 382
 Kohärenz 151, 191, 199, 221, 280, 316, 320, 377
 Kommission
 – ausserparlamentarische 294, 297, 310, 358

- parlamentarische 137, 140, 157, 160, 166, 171, 186, 205, 210, 217, 223, 277, 283, 309, 313, 321
- Kompromiss 31, 47, 130, 271, 278, 294, 306, 324
- Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) 198, 292
- Konkordanz 12, 29, 32, 45, 139, 154, 204, 269, 271, 298, 307, 320, 324, 332, 348, 389
- Konkordanzdemokratie, *siehe* Konkordanz
- Konkordanzprinzip 271, 281, 292, 310, 322, 338, 394
- Konsultationspflicht 205, 217, 222, 238, 280, 290, 309
- Konsultationsrecht 282, 303, 321, 392
- Konsultationsreferendum 330
- Konzernverantwortung 55, 176, 251, 255, 258, 379
- Kooperation 25, 36, 45, 67, 129, 149, 186, 254
- Koordinierte unilaterale Massnahmen 87, 177, 231, 254, 305
- Kündigungsinitiative, *siehe* Kündigungsrecht
- Kündigungsrecht 317, 322, 332, 353, 390
- Landwirtschaftspolitik 31, 38, 193, 201, 221, 234, 252
- Legal Pluralism 94
- Legitimität 1, 72, 131, 297, 343, 348
- Liberalisierung 37
- Lieferkette 40, 79, 195, 201, 221
- Lobbying, *siehe* Interessenverbände
- Lärmbelastung 376
- Marktzugangsabkommen 235
- Marktintegrationsabkommen 74, 236
- Marktzugang 63, 102, 218, 242, 262, 280, 342, 362
- Masseneinwanderung 113, 121, 124, 189, 248, 259, 325, 332, 338
- Massnahmenpakete 139, 327
- Materielle Ausrichtung 14, 142, 183, 199, 372, 377, 390
- Meistbegünstigungsprinzip 75, 77, 214
- Menschenbild 35, 64, 146, 339, 344
- Menschenrechte 36, 68, 82, 113, 118, 124, 126, 143, 150, 164, 168, 193, 219, 222, 243, 266, 291, 328, 340, 350, 369, 379
- Menschenwürde 340, 350
- Minderheit 121, 179, 271, 292, 293, 295, 324, 338, 349
- Misstrauensvotum 329
- Mitgliedschaft 89, 148, 152, 165, 201, 210, 289, 309
- Mitwirkungsrecht 154, 182, 198, 205, 224, 238, 278, 281, 285, 289, 293, 304, 358, 389
- Monismus 168, 274
- Multiethnische Gesellschaft 339, 343, 382
- Nachhaltige Entwicklung 4, 28, 42, 66, 72, 133, 199, 221, 374, 377
- Nachhaltigkeitsprinzip 42, 144, 280, 374, 377
- Nachverhandlung 336, 354
- Nationale Identität 63, 175, 347
- Naturzustand 341, 343
- Neutralität 91, 155, 170, 184, 192
- Nichtdiskriminierungsprinzip 36, 44, 77, 207, 219
- nicht produktbezogene Prozess- und Produktionsmethoden (npr PPMs) 78, 84, 207, 254, 209, 331, 397
- Normenhierarchie 135, 138, 147, 168, 306, 318
- Oberaufsicht 6, 153, 159, 167, 181, 198, 264, 274, 285, 322
- OECD 87, 97, 203, 230, 255
- Öffentlichkeitsprinzip 158, 302
- Palmöl 22, 79, 194, 262
- Parlamentsgesetz 69, 137, 155, 161, 211, 217, 224, 278, 282, 288, 313
- Pariser Klimaschutzabkommen 71, 222
- Partialinteressen 273
- Partielle Marktintegration 235
- Partizipation 345, 349, 355
- Personenfreizügigkeit 232, 235, 242, 247, 259, 331
- planetare Grenzen 21, 58, 363, 371
- Plurilaterale Abkommen 213, 214, 221, 315

- Polarisierung 2, 24, 34, 52, 153, 189, 249, 273
 Praxis der Standardabkommen 118, 161, 203, 317, 319
 Prinzip der Nicht-Regression 222, 316, 360
 Produkte- und Produktionsvorschriften 40, 78, 88, 93, 175, 177, 194, 207, 254

 Quasi-Zwang 87, 229

 race-to-the-bottom 47, 79, 177, 218, 331
 Rechtliche Weisungskraft 276, 280, 291, 313, 395
 Rechtsetzungsverfahren 34, 51, 64, 127, 130, 145, 186, 271, 295, 358, 364, 372, 380, 392
 Rechtssicherheit 38, 44, 53, 123, 138, 249, 318, 334, 352
 Rechtsstaatlichkeit 6, 298, 304, 365, 383
 Referendum
 – fakultativ 30, 108, 118, 161, 238, 255, 258, 271, 277, 300, 321
 – obligatorisch 32, 109, 121, 130, 161, 230, 238, 271, 292, 299, 324
 Regulatorische Silos 54, 259, 266
 Regulatory Chill-Effect 78, 85, 208, 227, 335
 Ressourcen 22, 28, 199, 366

 Scherbenhaufen-Problematik 34, 224, 238, 247, 258, 276, 286, 301, 310, 317, 326, 334, 337, 352, 390
 Scherbenhaufen-Referendum 124, 139, 168, 238, 240, 313, 326
 Sicherheit 23, 49, 73, 91, 97, 145, 243, 252, 287, 300, 341, 367, 382
 soft law 152, 166, 181, 246, 255, 301, 309, 312, 327, 333, 352
 Souveränität 89, 95, 99, 104, 164, 270, 347, 367
 Spillovers, *siehe* externe Effekte
 Staatsgewalt 12, 163, 269, 274, 339, 347, 388
 Staatsleitung 5, 273, 325, 353, 388
 Staatsverantwortung 67, 146, 177, 197, 243, 348, 364, 368, 370, 377
 Staatsvertragsreferendum
 – fakultativ 5, 162, 203, 210, 216, 274, 329, 333, 353
 – obligatorisch 5, 274, 317, 329, 333, 353
 Staatsvolk 347, 351
 Staatszweck 366, 372
 Stimmbevölkerung 58, 107, 121, 124, 136, 152, 204, 248, 297, 320, 329, 337, 348, 352, 394
 Stimmrecht 33, 298, 338, 344, 349
 Streckbank 387, 393
 Strukturprinzip 136, 142, 346, 375
 Swiss Finish 176, 296, 379

 technologischer Fortschritt 23, 38, 199, 257
 Trilemma 47, 269

 Umweltschutz 36, 63, 148, 194, 220, 252, 257, 335, 370
 UNFCCC 71, 222
 UN SDGs 58, 378
 Unilaterale Deklaration 165, 168, 214, 254, 309, 333
 UNO-Sicherheitsrat 167, 170
 Unternehmensverantwortung, *siehe* Konzernverantwortung
 USA 1, 15, 38, 44, 75, 81, 92, 175, 194, 200, 202, 208, 220, 229, 256, 270, 314

 Verfassungsgerichtsbarkeit 6, 10, 29, 138, 307, 363
 Verhandlungsmandat 157, 166, 204, 210, 216, 223, 255, 281, 309, 311
 Verhältnismässigkeit 240, 302, 376
 Vernehmlassungsverfahren 30, 137, 157, 223, 293, 311, 390
 Verordnung 139, 162, 172, 247, 252, 275, 286, 288, 306, 321
 Verordnungsveto 286, 384
 Vertrag von beschränkter Tragweite 211, 216, 314
 Verwaltungsverfahren 167, 213
 Vetoposition 12, 31, 274, 313
 Volksabstimmung 37, 105, 139, 225, 240, 299, 302, 327, 334
 Volksinitiative 31, 110, 134, 299, 324, 331, 333, 379
 Vorsorgeprinzip 371, 376

- Völkergewohnheitsrecht 149, 364
- Völkerecht
 - allgemein 66, 129, 147, 364
 - Konflikt 120, 327, 331
 - Ratifikation 116, 159
 - Umsetzung 116, 162, 168, 306, 274, 320
 - Verhandlung 154, 336, 354
- Völkerrechtsfreundlichkeit 112, 143, 150, 337, 353
- Wahlrecht 32, 132, 298, 304, 345, 349, 354
- Weltbank 37, 203
- Welthandelsorganisation (WTO) 39, 74, 206, 214, 225, 315
- Wesentlichkeit 155, 166, 213, 238, 309
- Wirtschaftsvölkerrecht
 - Geschichte 37, 42, 74
 - Streitbeilegung 41, 80, 203, 213, 225, 227, 236, 250
- Wohlstandsmaximierung 366, 384
- Wohnbevölkerung 298, 338, 344, 347, 351, 354
- Zerreissprobe 387
- Zielvorgaben 37, 143, 167, 183, 249
- Zwingendes Völkerrecht 135, 147
- Zwischenstaatlicher Dialog, *siehe* soft law