

Sonderdruck aus

Europa Institut Zürich Band 164

40 Jahre Beitritt der Schweiz zur EMRK

Herausgeber: Tobias Jaag/Christine Kaufmann

Der Beitritt der Schweiz
zur EMRK – Vorbereitung
und Umsetzung des Beitritts
vor und nach 1974

Andreas Kley
Martin Sigrist

Schulthess §



EuropaInstitut

AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH

Herausgeber:
Tobias Jaag, Christine Kaufmann

40 Jahre Beitritt der Schweiz zur EMRK

Referate zur Jubiläumstagung vom 27. November 2014

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, vorbehalten. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.

© Schulthess Juristische Medien AG, Zürich · Basel · Genf 2015
ISBN 978-3-7255-7352-3

www.schulthess.com

Inhaltsübersicht

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	5
Abkürzungsverzeichnis	7
TOBIAS JAAG/CHRISTINE KAUFMANN	13
Vorwort und Einführung	
ANDREAS KLEY/MARTIN SIGRIST	17
Der Beitritt der Schweiz zur EMRK – Vorbereitung und Umsetzung des Beitritts vor und nach 1974	
REGINA KIENER	53
Der Einfluss der EMRK auf die BV 1999	
ANDREAS DONATSCH/IRENE ARNOLD	91
Auswirkungen der EMRK auf das schweizerische Strafprozessrecht	
MAYA HERTIG RANDALL	115
Auswirkungen der EMRK auf andere Rechtsgebiete	
FRANK SCHÜRMAN	173
Wichtige Schweizer Fälle vor den EMRK-Organen	
HEINZ AEMISEGGER	201
Probleme der Umsetzung der EMRK im schweizerischen Recht	
DANIEL RIETIKER	231
Die EMRK und der EGMR – Aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen	

VALENTIN ZELLWEGER 255

Die zentrale Bedeutung der EMRK für die Schweiz und für Europa – Vor lauter Bäumen den Wald nicht aus den Augen verlieren

Eröffnungsvotum anlässlich des Podiumsgesprächs „EMRK und schweizerisches Verfassungsrecht“

SIMONETTA SOMMARUGA 259

Die Schweiz und die EMRK – eine Verbindung ohne Verfalldatum

Der Beitritt der Schweiz zur EMRK – Vorbereitung und Umsetzung des Beitritts vor und nach 1974

Andreas Kley/Martin Sigrist*

Inhalt

I.	Nach 1945: Abschottung oder Öffnung?	17
II.	Beitritt zum Europarat	25
	1. Das anfängliche Nein zum Beitritt	25
	2. ... vor dem Hintergrund parlamentarischen Weiterfragens	26
	3. Entsendung von Beobachtern an den Europarat	29
	4. Genehmigung des Beitritts zum Europarat (1963).....	31
III.	Beitritt zur EMRK	35
	1. Die Beitrittsfrage stellt sich doch.....	35
	2. Beitritt zur EMRK (1974).....	36
	3. Der „Beitritt“ der Anwaltschaft, des Bundesgerichts und der Lehre	41
	4. Unfreiwilliger Vollbeitritt: Ungültigerklärung der auslegenden Erklärung (1988) und des Vorbehalts (1990) zu Art. 6 EMRK	46
	5. Zusatzprotokolle	49
IV.	Bewertung	51

I. Nach 1945: Abschottung oder Öffnung?

Nach dem Zweiten Weltkrieg erkannte die Völkergemeinschaft, dass die Verletzung der Menschenrechte eine Kriegsursache war, die sie bannen wollte. Deshalb entstanden nach der Allgemeinen Menschenrechtserklärung der

* Die Autoren danken Frau Prof. Dr. Helen Keller, zurzeit Richterin am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, für wertvolle Anregungen und Kritik.

UNO von 1948 die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950 (EMRK) und die beiden Weltpakete für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie für bürgerliche und politische Rechte von 1966¹.

Gemäss Art. 57 Abs. 3 EMRK tritt die Konvention nach der Hinterlegung von zehn Ratifikationsurkunden in Kraft. Luxembourg ratifizierte als zehnter Staat am 3. September 1953², womit die Konvention an diesem Tag in Kraft trat. Die Kommission und das Gericht nahmen ihre Tätigkeit 1954 beziehungsweise 1959 auf, womit sich die Wirksamkeit des Schutzmechanismus entfalten konnte. Der erste Fall kam 1960 (Verletzung von Habeas Corpus, Art. 5 Abs. 4 EMRK) an den Gerichtshof³. In den folgenden beiden Jahrzehnten kamen zwar immer mehr, aber vergleichsweise wenige Fälle an den Gerichtshof. Das macht deutlich, dass das Abseitsstehen der Schweiz während des ersten und begrenzt des zweiten Jahrzehntes der Geltung der EMRK keinen Nachteil bedeutete.

Die Alliierten des Zweiten Weltkrieges wollten die internationale Ordnung auf eine neue Grundlage stellen. Die Vereinten Nationen und das von ihnen allmählich geschaffene universelle Vertragsrecht gaben dem Völkerrecht und seiner Friedensidee eine neue Bedeutung. Freilich war die Schweiz – wie auch die Kriegsverlierer –, selbst wenn sie es gewollt hätte, nicht willkommen. Das Washingtoner Abkommen vom 25. Mai 1946⁴ betreffend den Handel mit Raubgold durch die Schweizerische Nationalbank konnte die Isolation zwar mildern, aber nicht wirklich beseitigen. Gleichzeitig kam das regionale Völkerrecht hinzu, das in Europa mit dem Marshall-Plan (1948)⁵,

¹ Zur Entwicklung: WILDHABER LUZIUS, Erfahrungen mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, ZSR 98 (1979) II 229 ff.

² VILLIGER MARK, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), 2. Aufl., Zürich 1999, 11.

³ *Lawless gegen Irland*, Urteil vom 14. November 1960, Série A/Series A Nr. 1, Beschwerde Nr. 332/57.

⁴ SR 0.982.1.

⁵ OEEC (Organization for European Economic Cooperation), Abkommen über die europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit, AS 1949 26, und dazu die Botschaft des Bundesrates vom 20. August 1948 an die Bundesversammlung betreffend den Beitritt der Schweiz zu dem am 16. April 1948 in Paris unterzeichneten Abkommen über die europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit, BBl 1948 II 1177. 1960

dem Europarat (1949), der Menschenrechtskonvention (1950), der Montanunion (1951) und den Römer Verträgen (1957) entstand. Die neutrale Schweiz blieb diesen Verträgen, mit Ausnahme der OEEC beziehungsweise OECD⁶, fern. Bundesrat Petitpierre (1899-1994, im Amt 1945-1961) gelang es immerhin, die Neutralität im Zusammenspiel mit der Solidarität und Universalität wieder in ein besseres Licht zu rücken⁷. Trotz dieser Parole blieb die Schweiz der UNO fern, und sie schien vom neuen System der kollektiven Sicherheit auch keine Notiz zu nehmen. Im Geschäftsbericht des Jahres 1948 fehlte jede Erwähnung der Allgemeinen Menschenrechtserklärung von 1948; im Bericht des Jahres 1949 erwähnte der Bundesrat eine Ausstellung darüber, welche die Landesbibliothek organisiert hatte⁸. Die Menschenrechte der Nachkriegsjahre waren Museumsobjekte, nicht Gegenstand der schweizerischen Aussenpolitik.

Der mit der Berliner Blockade 1948 offen ausgebrochene Kalte Krieg verstärkte die Abgrenzungstendenzen der Schweiz. Er schien jenen Recht zu geben, die sich jeder Öffnung widersetzen. Die gegen den Nationalsozialismus praktizierte Abwehr liess sich mühelos auf die Sowjetunion und ihre Handlanger in den besetzten osteuropäischen Staaten übertragen. Die in den 1930er Jahren entwickelte geistige Landesverteidigung⁹ erfuhr eine fortwährende Legitimation und sollte das echt „Schweizerische“ zur Abwehr des Kommunismus pflegen. Freilich bestand die Schwierigkeit, dass die Negation des Kommunismus keine Identität erzeugte.

wurde die Umwandlung der OEEC zur OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) beschlossen, die am 30. September 1961 in Kraft trat (AS 1961, 870).

⁶ KLEY ANDREAS, Geschichte des öffentlichen Rechts der Schweiz, Zürich/St. Gallen 2011, 210.

⁷ FLEURY ANTOINE, Max Petitpierre, in: Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon, Zürich/München 1991, 431 ff., 433.

⁸ Bericht des Schweizerischen Bundesrats über seine Geschäftsführung im Jahr 1949, S. 130; 1950, S. 135.

⁹ KLEY (FN 6), 334 Anm. 2126.

Bundespräsident Philipp Etter, der Architekt der geistigen Landesverteidigung, machte die introvertierte Haltung in seiner 1. August-Ansprache von 1953 deutlich, als er das Réduit des Zweiten Weltkrieges weiterdachte¹⁰:

„Keine fremden Richter wollten die Eidgenossen anerkennen in ihren Tälern. Sie wollten selber Herr und Meister sein in ihrem Land. Das war der *Anfang der Selbstregierung*, die Morgenröte der freien Volksherrschaft, der Demokratie, die Morgendämmerung der eidgenössischen Freiheit. Freie Männer, freie Menschen und freie Bürger im freien Staat. Es gibt kein einziges anderes Land, in dem das Volk so unmittelbar an der Gestaltung des staatlichen Willens teilnehmen würde, wie bei uns im Land der Eidgenossen. Unser Volk wählt alle seine Behörden selbst und entscheidet selbst darüber, was Verfassung und Gesetz werden und bleiben soll. (...)

Keine fremden Richter in unsern Tälern. Aber auch keinen fremden Geist in unserm Land. Keinen fremden Geist, der sich nach unschweizerischen undemokratischen und unchristlichen Doktrinen ausrichten möchte und eine Auffassung vertritt, der ein wirklicher und senkrechter Eidgenosse nie wird zustimmen können“.

Etter griff damit die Denkweise der historischen Rechtsschule des 19. Jahrhunderts auf¹¹. Er stempelte den Bundesbrief von 1291 zum Grunddokument der geistigen Landesverteidigung, so kommen etwa die „fremden Richter“ oder die häufig zitierte „Arglist der Zeit“ im Bundesbrief vor. Etter gehörte der katholisch-konservativen Volkspartei an und dementsprechend betonte er das nationalkonservative Denken, das alles Ausländische und Fremde abwehren wollte.

Der Kommunismus galt nach dem Zweiten Weltkrieg als die Verkörperung „unschweizerischen“ Denkens. Die reale Gefahr des Kommunismus zeigte

¹⁰ NZZ vom 3. August 1953, Nr. 1780 (Morgen), S. 3. Bundesrat Etter hatte die Idee der „geistigen Landesverteidigung“ in einer Rede vom 29. Januar 1937 in Bern (Monatsschrift des Schweizerischen Studentenvereins, 81. Jahrgang der Monatsrosen 1936/37, 250-261) selbst entwickelt. In der Botschaft des Bundesrates vom 9. Dezember 1938 an die Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der schweizerischen Kulturwahrung und Kulturwerbung, BBl 1938 II 985, kehren dieselben Formulierungen von Etter wieder; SCHINDLER DIETRICH, Der Weg vom „geschlossenen“ zum „offenen“ Verfassungsstaat, Festschrift für Yvo Hängartner, St. Gallen/Lachen 1998, 1027 ff.

¹¹ KLEY (FN 6), 39 ff.

sich im Korea-Krieg (1950-1953), bei dem sich das kommunistische China und der kapitalistische Westen gegenüberstanden. Mit dem Waffenstillstand vom 27. August 1953 konnte die Schweiz ihre guten Dienste anbieten, indem sie Mitglieder in die Waffenstillstands-Überwachungskommission und die Kommission für die Kriegsgefangenen entsandte¹². 1956 kam es in Ungarn zum blutig niedergeschlagenen Aufstand gegen die sowjetische Besatzungsmacht. In der Folge flohen viele Ungarn in die Schweiz und fanden ein neues Zuhause. Diese Aufnahmebereitschaft kontrastierte mit der grösseren Zurückhaltung gegenüber den Verfolgten des Gewaltregimes in Deutschland von 1938-1945. Die Schweizer Politik konnte mit der Aufnahme der Ungarnflüchtlinge zwar nichts wiedergutmachen. Die Volksseele kochte gegen das von den Kommunisten begangene Unrecht hoch, und sie fand in bekennenden Schweizer Kommunisten, derer sie habhaft werden konnte, physische Gegner. Etwa der Kommunist KONRAD FARNER (1901-1974) und seine Familie wurden ab 1956 massiv bedroht, ohne dass ihn die Behörden gegen die willkürliche Aggression schützen wollten¹³. Ein politischer Mob, angefeuert durch bürgerliche Politiker und die Neue Zürcher Zeitung, terrorisierte Farner und verunglimpfte zahlreiche weitere linke Intellektuelle.

Der Kommunismus war die beherrschende Gefahr, die man mit der geistigen Landesverteidigung bekämpfte. Das Eidgenössische Militärdepartement schreckte nicht vor antikommunistischer Massenpropaganda zurück. Ab 1958 verteilte das Departement das *Soldatenbuch. Auf Dich kommt es an!*¹⁴ Das Buch setzte mit dem Bundesbrief ein und wollte die Schweiz „nach dem Willen der Gründer von Bund und Staat frei bewahren und unsere Lebens- und Denkart erhalten“¹⁵. Das Soldatenbuch gab die Meinung wieder, dass ein „fester Stand und innerer Halt (...) dem Ansturm fremder Ideen“ widersteht¹⁶. Es brauche ein „inneres Réduit“, einen „St. Gotthard des Geistes, der

¹² Bericht des Schweizerischen Bundesrats über seine Geschäftsführung im Jahr 1953, 81 ff., 86 ff.

¹³ Historisches Lexikon der Schweiz, Band 4, Basel 2004, 410.

¹⁴ Vom Eidgenössischen Militärdepartement dem Schweizer Soldaten gewidmet, Bern 1958, 384 Seiten, weitere Auflagen folgten.

¹⁵ Soldatenbuch (FN 14), 4.

¹⁶ Soldatenbuch (FN 14), 4.

den Festungen erst die notwendige Festigkeit¹⁷ gebe. 1969 verteilte das Justiz- und Polizeidepartement das Zivilverteidigungsbuch¹⁸ und zog so die Zivilbevölkerung in den Bann des kommunistischen Abwehrkampfes. Der erste Abschnitt, *Die Schweiz, unser Land* hob die Heimatverbundenheit hervor: „Es geht um unsern politischen Willen zur persönlichen Freiheit, um unseren Willen, unser Leben, unseren Staat und seine Einrichtungen, wie Generationen vor uns, selbst zu gestalten. Dies erst macht das Besondere des Schweizertums aus“¹⁹. Das Buch setzt dann unter der Überschrift *Die Freiheit in der Gemeinschaft* mit dem Bundesbrief von 1291 ein: „Die Schweiz begann 1291 mit dem Bundesbrief, ... keinen Richter anzuerkennen, schworen die alten Eidgenossen, wenn dieser sein Amt mit Geld erkaufte hat oder nicht unser Landsmann ist.“²⁰ Die Zivilverteidigung malte 1969 das Schreckbild des fremden Richters an die Wand, wie das viele Bundesräte schon in ihren Feiertagsreden heraufbeschworen hatten. Das Bild musste notwendigerweise auch in der Debatte um die Ratifizierung der EMRK (1962-1974) auftauchen. Unter dem Eindruck der weltgeschichtlichen Ereignisse der 1950er Jahre impfte man der Bevölkerung eine illiberale, fremdenfeindliche Haltung sowie Angst und Misstrauen ein. Der damals oft zitierte Satz, „die Schweiz hat keine Armee, sie ist eine Armee“²⁰ verkörpert dieses anachronistische²¹ Abwehrdenken einprägsam.

¹⁷ Soldatenbuch (FN 14), 67 (beide Zitate).

¹⁸ Zivilverteidigung, herausgegeben vom Eidg. Justiz- und Polizeidepartement im Auftrag des Bundesrates, Aarau 1969. Wie beim Soldatenbuch hatte Albert Bachmann eine führende Rolle inne, siehe LÖFFLER ROLF, Zivilverteidigung – die Entstehungsgeschichte des roten Büchleins, Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 54 (2004) 173 ff.

¹⁹ Zivilverteidigung (FN 18), 14.

²⁰ Der Bundesrat hat dieses Wort zuletzt in seiner Botschaft über die Volksinitiative „für eine Schweiz ohne Armee und für eine umfassende Friedenspolitik“ vom 25. Mai 1988 verwendet, BBl 1988 II 967, 975. Nationalrat Kurt Furgler zitierte es in einem Votum vom 21. September 1966 über die militärische Landesverteidigung, Amtl. Bull. N 1966 III 481 ff., 487, was die NZZ vom 22. September 1966, Nr. 3992 (Morgen), S. 3, 9 zitierte.

²¹ WALTER EMIL H., Ansätze zu einem „neuen Start“ der Sozialdemokratie, Profil 46, 1967, 169 ff., 176; der Satz geht auf den Volksmund zurück, der das Milizprinzip beschreibt. So etwa in der Zürcher Illustrierten über den Schweizer Soldaten: „Später legt er die Uniform wieder ab, aber in ihm lebt der Soldat weiter – das Volk ist

Die Abwehrhaltung war freilich nicht allgemein. Bundespräsident Rubattel hielt 1954 eine erstaunliche 1. August-Rede, in der das Rütli, der Bundesbrief und die Utensilien der geistigen Landesverteidigung, wie etwa die *fremden Richter*, fehlten²². Seine Rede knüpfte nicht an 1291 an, sondern legte den Schwerpunkt auf die zwei überstandenen Weltkriege. Der Bundespräsident sprach dafür seinen Dank aus. Einige seiner Nachfolger folgten dem Beispiel und erteilten dem Rütli nicht nur stillschweigend, sondern auch ausdrücklich eine Absage: Bundespräsident Wahlen verabschiedete 1961 die Auffassung, es sei nur das historische Erbe zu hüten, und redete einer Gestaltung der Gegenwart das Wort²³. Weitere Absagen an das Rütli folgten.

Das Jahr 1968 ist eine Chiffre für einen grundlegenden Wandel und einen geistigen Aufbruch geworden, der auch die Politik und die Rechtswissenschaft erfasste²⁴. Der geplante Beitritt zur EMRK war zwar keine direkte Forderung der 68er Bewegung, aber er ging unaufgefordert Hand in Hand mit deren Anliegen. Es sollte sich nach dem Beitritt bald zeigen, dass die EMRK Mittel bereitstellte, um auch in der Armee menschenrechtliche Grundsätze durchzusetzen. Das Regime militärischer Disziplin hatte sich gemäss den ersten Schweizer Fällen den internationalen Standards der Rechtsstaatlichkeit zu unterwerfen²⁵.

Die immer intensiver werdende Zusammenarbeit der europäischen Staaten führte in den 1970er Jahren zu einem grundlegenden Wandel der schweizerischen Aussenpolitik. Die Schweiz blieb gegenüber den Institutionen der Europäischen Gemeinschaften distanziert und suchte die wirtschaftliche Zusammenarbeit, etwa in der Form des Freihandelsabkommens von 1972²⁶. Die Schweiz wollte nicht mehr in ihrer Isolation verharren und sich gegen das als negativ empfundene Ausland abgrenzen. Die hermetische „chinesi-

die Armee, die Schweizer Armee ist der Inbegriff des Volkes“ (18. Februar 1938 Nr. 8, S. 1).

²² NZZ vom 2. August 1954, Nr. 1889 (Mittag), S. 6.

²³ NZZ 2. August 1961, Nr. 2856 (Morgen), S. 3.

²⁴ KLEY (FN 6), 283 ff.

²⁵ Was seitens der Armee auch Kündigungsforderungen der EMRK hervorrief, vgl. FN 126.

²⁶ AS 1972, 3315.

sche Mauer“²⁷ sollte geschleift und das Land geöffnet werden. Bundespräsident Graber formulierte das neue aussenpolitische Denken in seiner Rede vom 30. Juli 1975 in Helsinki vor den KSZE-Staatenvertretern²⁸. Zwei Tage später wiederholte er in seiner 1. August-Rede vor heimischem Publikum²⁹:

„Vor allem muss der Geist der Öffnung unsere Suche leiten. Und hier möchte ich es unumwunden sagen: jene Art von bekümmertem Rückzug in sich selbst, den gewisse von Sehnsucht erfüllte Kreise innig herbeizuwünschen scheinen, ist voller Gefahren. Wie könnte ein Land, das wie das unsrige für seine grundlegenden Bedürfnisse (...) so stark vom Ausland abhängig ist, dem Wahn solch unheilvoller Vorstellungen nachgeben! Ausserdem würde ein solcher Isolationismus die eigentliche Verneinung unserer ureigensten Traditionen bedeuten, die sich auf die Aufnahme und das Verständnis für unsere tiefe Beziehung zur Aussenwelt gründen.“

Graber beschwor den extravertierten „Geist der Öffnung“, der selbstverständlich das Völkerrecht freundlich empfangen sollte. Was Graber als „Wahn“ bezeichnete, bildete während der Krisen und den Kriegsjahren von 1933 bis 1945 das Rückgrat und im Zeitalter des Kalten Krieges immer noch eine wichtige Position der schweizerischen Aussenpolitik³⁰. Der Fall des Eisernen Vorhangs im Jahr 1989 zeigte erst recht die Berechtigung und die gleichzeitige Brisanz der Öffnung. Er führte zu einer Erschütterung des schweizerischen Selbstverständnisses, dessen Folgen noch nicht bewältigt sind.

Den Beitritt zum Europarat und zur EMRK trugen die fortschrittlichen Kräfte der bürgerlichen Parteien und ohnehin der linken Parteien. Diese erstarkten angesichts des gesellschaftlichen Wandels immer mehr. Im Gegenspiel waren aber die Kräfte des Verharrens im Bisherigen sehr stark. Der Bund selbst alimentierte diese mit der geistigen Landesverteidigung und der in ihr

²⁷ BERNATZIK EDMUND, Zur Literatur des schweizerischen Staatsrechts, Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 35 (1893), 271-313.

²⁸ GRABER PIERRE, La Suisse et l'Europe, documenta 1975, Heft 4, 16 ff. = BBl 1975 II 918.

²⁹ Bundesarchiv, Reden (Botschaften, Interviews) Bundesrat Pierre Graber, in: BAR E1010(B); Akzession: 1986/151; Bd. 104; Aktenzeichen 217.2 Ansprachen, Reden, Aufrufe; Zeitraum 1972-1975.

³⁰ Siehe oben die Rede von Bundesrat Etter bei FN 10.

entwickelten Abwehr gegen das Ausland und der Überbetonung der Neutralität. Die Kräfte waren also durchaus gegenläufig.

II. Beitritt zum Europarat

1. Das anfängliche Nein zum Beitritt ...

Ursprünglich sollte der Europarat als Gefäss für eine politische Union der europäischen Staaten fungieren. 1949 hat sich die Schweiz deshalb abschlägig zur geplanten Organisation geäussert und wollte gerade aus Gründen der Neutralität an der Gründung nicht beteiligt sein³¹. Schon kurz nach der Gründung des Europarates zeigten sich unüberwindliche Schwierigkeiten. Der Misserfolg der politischen Union eröffnete der Schweiz Chancen für ein Mitwirken in einem Europarat, der die Ziele weit tiefer gesteckt hat.

1951 verlangte Nationalrat Jean Vincent in einer kleinen Anfrage vom 5. April Auskunft vom Bundesrat, ob die Schweiz mit Vertretern, also mit Beobachtern, beim Europarat vertreten sei³². Eine ausländische Presseagentur hatte gemeldet, dass die Schweiz einen Beobachter an den Europarat entsandt habe. Nachdem der Bundesrat die Meldung nicht sofort und kategorisch dementiert habe, solle er die Öffentlichkeit in dieser Sache aufklären³³.

Der Bundesrat antwortete:

„Nous avons pensé que la Suisse devait participer aux travaux d'un comité technique dont la tâche est bien délimitée. (...) notre pays a acquis une certaine expérience en matière de brevets et il a tout intérêt à établir des contacts avec l'institution qui cherche à améliorer les procédures actuellement en vigueur. En second lieu, les travaux de ce comité technique pourraient aboutir à des conclusions risquant de faire

³¹ WYDER RUDOLF, Die Schweiz und der Europarat 1949-1971, Bern 1984, 77, Ziff. 211.2.

³² Hinweis bei WYDER (FN 31), 85, Ziff. 212.4, FN 6: Kleine Anfrage Vincent vom 5. April 1951, Antwort Bundesrat vom 4. Juni 1951.

³³ Protokoll der 41. Sitzung des Schweizerischen Bundesrates vom Montag, 4. Juni 1951, 25.

double emploi avec l'activité du bureau international pour la protection de la propriété industrielle.³⁴

Nationalrat Ernst Boerlin verlangte in seiner Interpellation vom 12. April 1951 einen Bericht zu Erfahrungen und Ergebnissen der internationalen Zusammenarbeit. Denn die Schweiz habe vor allem in Verbindung mit Einrichtungen der Vereinten Nationen ihre Zusammenarbeit stark erweitert³⁵.

Börlin rückte die Neutralität in den Mittelpunkt der Debatte. Die Schweiz sei neutral, „weil sie es will, nicht weil sie (...) muss. Darum hat sie auch die Freiheit, sich an den Werken der internationalen Zusammenarbeit zu beteiligen oder nicht zu beteiligen.“³⁶

Bundesrat Petitpierre wandte sich bei der Beantwortung der Interpellation auch gegen einen Beitritt der Schweiz zum Europarat, und begründete dies neutralitätsrechtlich:

„La Suisse ne peut songer pour le moment à adhérer au Conseil de l'Europe. Le fait seul que, l'an dernier, l'Assemblée ait mis à son ordre du jour le problème de la création d'une armée européenne l'en empêcherait.“³⁷

Darüber hinaus finden sich zu dieser Frage in den Geschäftsberichten der 1950er-Jahre nur wenige Erörterungen³⁸.

2. ... vor dem Hintergrund parlamentarischen Weiterfragens

Eine Interpellation von Nationalrat Walter Egger folgte am 18. März 1953. Er verlangte eine Orientierung über die „derzeitige internationale Lage und die Stellung der Schweiz in der Welt von heute, namentlich auch im Hinblick auf die internationalen politischen, militärischen und wirtschaftlichen Orga-

³⁴ Protokoll der 41. Sitzung des Schweizerischen Bundesrates vom Montag, 4. Juni 1951, 26.

³⁵ Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung, Frühjahrssession 1951, 27

³⁶ NR Börlin, Amtl. Bull. 1951 N 357 f. vom 14. Juni 1951.

³⁷ BR Petitpierre, Amtl. Bull. 1951 N 376 vom 14. Juni 1951.

³⁸ WYDER (FN 31), 79, Ziff. 211.7.

nisationen, denen sie beigetreten ist, beziehungsweise denen sie nicht angehört.³⁹

Zweck der Interpellation sei die „Beurteilung der internationalen Lage und der Stellung der Schweiz in der Welt von heute. (...) Das Schwergewicht der Interpellation möchte ich aber auf den politischen Teil legen, und zwar auf die Stellung der Schweiz gegenüber den europäischen Integrationsversuchen. Die schweizerische Aussenpolitik beruhte immer auch auf dem Prinzip der internationalen Zusammenarbeit. Diesem Experimentieren (...) steht unsere Neutralität als stabiles, aber doch auch international im Sinne der Solidarität aktives Element gegenüber. Wir haben keinen Grund, auch wenn ausländische Kritik und ausländische Deutungen es anders haben möchten, diese Sicherheit (...) einzutauschen gegen Bindungen an eine sich erst noch formende, neue, europäische Staatenwelt.“⁴⁰

Desselben Themas nahm sich die Interpellation des Nationalrats Walter Bringolf vom 9. März 1953 an. Bringolf verlangte eine Orientierung über die Weltlage, die Stellung Europas und speziell über die Bedeutung der Montanunion. Er fragte im speziellen nach den Auswirkungen der Montanunion auf die Schweiz⁴¹.

Der Bundesrat beantwortete beide Interpellationen zusammen knapp:

„La neutralité reste, en effet, le fondement de notre politique extérieure. Nous pouvons aujourd’hui encore considérer qu’elle est un moyen efficace de sauvegarder notre indépendance. Elle est l’expression de notre volonté de ne pas recourir à la guerre pour le règlement de conflits internationaux. (...) Neutralité ne signifie pas isolement – si ce n’est sur le plan militaire – ni passivité dans la vie internationale.“⁴²

Im Rahmen der Debatte zu den Krisen in Ungarn und Suez reichte 1956 die Kommission für Auswärtige Angelegenheiten eine Interpellation ein. Die

³⁹ Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung, Frühjahrsession 1953, 22; Amtl. Bull. 1953 N 141 vom 18. März 1953.

⁴⁰ NR Egger, Amtl. Bull. 1953 N 142 f. vom 18. März 1953.

⁴¹ Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung, Frühjahrsession 1953, S. 25; Amtl. Bull. 1953 N 144 vom 18. März 1953.

⁴² BR Petitpierre, Amtl. Bull. 1953 N 151 vom 18. März 1953.

Kommission wünschte über die Ansicht des Bundesrates zur internationalen Lage informiert zu werden. Sie verlangte ferner Auskunft über die getroffenen Massnahmen und über die übernommenen Aufträge im Zusammenhang mit den politischen Ereignissen der letzten Monate⁴³.

Der Bundesrat beabsichtigte in diesem Zeitpunkt keinen Beitritt zum Europarat und er hielt an seiner ursprünglichen Haltung fest. Eine erfolgreiche politische Organisation Europas setzte voraus, dass sich die Staaten vollständig über die Prinzipien der gemeinsamen Aussenpolitik einigten.

„Le Conseil fédéral ne croit pas non plus qu’il y ait lieu de modifier maintenant notre attitude à l’égard du Conseil de l’Europe. (...) Mais une organisation politique de l’Europe ne sera pleinement réalisable que le jour où les pays européens pourront se mettre d’accord sur les principes d’une politique étrangère commune (...)“⁴⁴.

Verschiedene Nationalräte äusserten sich im Gegensatz zum Bundesrat gegenüber einem Beitritt positiv:

„Nehmen Sie die Petition für die Mitarbeit der Schweiz im Europarat geneigten Sinns entgegen. Es wäre auch wünschbar, dass die Eidgenossenschaft die Initiative ergreifen würde, die europäische Politik auf dem realen Boden, der uns gegeben ist, voranzutreiben. Dies dürfte zu unserer eidgenössischen Sendung gehören.“⁴⁵

„C’est un phénomène constant: une menace d’ordre international fait plus pour la cohésion et l’unité européenne que des mois, si ce n’est des années d’active propagande. Je voudrais à cet égard souhaiter que, malgré sa réserve, le Conseil fédéral ne perde pas un instant de vue la nécessité pour notre pays de s’associer dans toute la mesure compatible avec notre neutralité à tous les efforts d’unité entrepris par un continent qui a été unanime à condamner l’action soviétique en Hongrie.“⁴⁶

⁴³ Amtl. Bull. 1956 N 752 vom 12. Dezember 1956.

⁴⁴ BR Petitpierre, Amtl. Bull. 1956 N 759 vom 12. Dezember 1956.

⁴⁵ NR Jaeckle, Amtl. Bull. 1956 N 772 vom 12. Dezember 1956.

⁴⁶ NR Borel, Amtl. Bull. 1956 N 773 vom 12. Dezember 1956. Siehe ferner: NR Reverdin, Amtl. Bull. 1956 N 774 oder Amtl. Bull. 1956 S 190.

Jugendverbände lancierten 1957 eine Petition, welche den Beitritt der Schweiz zum Europarat forderte⁴⁷. Beide Räte nahmen die Petition vom 27. Juli 1957 an und überwiesen sie dem Bundesrat⁴⁸. Dennoch fielen in der nationalrätlichen Debatte kritische Voten: Nationalrat Graber hielt den Europarat, ganz im Gegensatz zu den wirtschaftlichen Zusammenschlüssen, nicht für eine effiziente Organisation, welche die Einheit Europas vorantreibe⁴⁹.

Der Bundesrat wollte die Frage weiterhin offen lassen, ohne sich klar dagegen zu äussern. Bundesrat Petitpierre meinte: „Je pense qu’aujourd’hui le mieux, je le répète, est de laisser ouverte la question de l’adhésion de notre pays au Conseil de l’Europe“⁵⁰. Bei anderer Gelegenheit zeigte sich Bundesrat Petitpierre über die Ergebnisse, die der Europarat bislang zustande gebracht hatte, enttäuscht:

„Mais le Conseil de l’Europe, créé en 1949 et qui groupe quinze Etats, n’a pas donné les résultats qu’on en attendait. Je crois qu’on peut affirmer cela aujourd’hui.“⁵¹

3. Entsendung von Beobachtern an den Europarat

Der Europarat lud die Schweiz am 5. Mai 1959 ein, Beobachter an die parlamentarische Versammlung zu entsenden. Daraufhin reichte Nationalrat Duft am 3. September 1959 eine Interpellation ein⁵²; Duft fragte den Bundesrat „ob auch er den Zeitpunkt für eine Mitwirkung der Schweiz auf der vom Europarat vorgesehenen parlamentarischen Ebene für gekommen erach-

⁴⁷ Hinweis: Amtl. Bull. 1960 N 78 vom 21. September 1960.

⁴⁸ BBl 1962 II 1094; Ständerat: Amtl. Bull. 1959 S 130 ff. vom 18. März 1959; Nationalrat: Amtl. Bull. 1959 N 295 ff. vom 17. März 1959.

⁴⁹ NR M. Graber, Amtl. Bull. 1959 N 306 vom 17. März 1959.

⁵⁰ BR Petitpierre, Amtl. Bull. 1959 N 314 vom 17. März 1959.

⁵¹ BR Petitpierre, Amtl. Bull. 1958 S 343 vom 18. Dezember 1958.

⁵² Hinweis auf Datum: NR Duft, Amtl. Bull. 1960 N 78 f. vom 21. September 1960.

te.⁵³ Die Geschäftsprüfungskommission machte sich ebenso für eine Delegation in Strassburg stark⁵⁴.

Der Bundesrat sah den Zeitpunkt für eine nähere Zusammenarbeit ebenfalls gekommen:

„En conclusion, je puis donc déclarer que le Conseil fédéral est d'accord avec M. Duft qu'il y a lieu d'accepter l'invitation qui vous a été adressée par l'assemblée consultative. Le Conseil fédéral donne aussi, par sa réponse, me semble-t-il, satisfaction au voeu émis par la commission de gestion. (...) Les membres de la délégation ne sont habilités à représenter à Strasbourg ni la Confédération ni les Chambres fédérales. Ils s'expriment sous leur responsabilité personnelle et n'engagent qu'eux-mêmes. Ils n'ont donc pas à recevoir d'instructions. Leur choix n'est cependant pas tout à fait indifférent.“⁵⁵

Seiner Interpellation folgte Duft am 21. September 1960 mit dem Antrag, „die Einladung des Europarates anzunehmen und zudem eine Delegation von 6 Beobachtern und 6 Stellvertretern vorzusehen.“⁵⁶ Duft wünschte die Vertretung jedoch nur dann, wenn europäische Wirtschaftsprobleme auf der Tagesordnung stehen⁵⁷.

Die Interpellation Duft nahm der Nationalrat mit 116 zu 2 Stimmen an⁵⁸. Stillschweigend wurde auch der Antrag der Fraktionspräsidentenkonferenz angenommen, es seien die Beobachter auf Vorschlag der Fraktionen und nach einem von diesen genehmigten Schlüssel vom Büro zu wählen, und zwar jeweils für die Dauer der eidgenössischen Legislatur⁵⁹.

Der Bundesrat erwähnte im Geschäftsbericht, dass die Beobachter ohne Instruktionen entsandt seien: „Die sechs schweizerischen Parlamentarier und ihre sechs Stellvertreter haben die Eigenschaft von Beobachtern und verfü-

⁵³ NR Duft, Amtl. Bull. 1960 N 79 vom 21. September 1960.

⁵⁴ NR von Tobel, Amtl. Bull. 1960 N 129 vom 14. Juni 1960.

⁵⁵ BR Petitpierre, Amtl. Bull. 1960 N 147 vom 14. Juni 1960.

⁵⁶ NR Duft, Amtl. Bull. 1960 N 84 vom 21. September 1960.

⁵⁷ NR Duft, Amtl. Bull. 1960 N 78 vom 21. September 1960.

⁵⁸ Amtl. Bull. 1960 N 89 vom 21. September 1960.

⁵⁹ Amtl. Bull. 1960 N 90 vom 21. September 1960.

gen somit über kein Stimmrecht. (...) Sie erhalten keine Instruktionen, weder vom Bundesrat noch von den eidgenössischen Räten und verpflichten demzufolge nur sich selbst.“⁶⁰ Sie nahmen an den Kommissionssitzungen zunächst nicht teil.

Das Büro des Europarates äusserte den Wunsch, die Schweizer Beobachter sollten sich an den Arbeiten der juristischen und der sozialpolitischen Kommission beteiligen. Daraufhin hatte die Schweizer Delegation beschlossen, ihre Mitarbeit auf Kommissionen des Europarates auszudehnen. Sie wollte von Fall zu Fall selbst entscheiden, in welchen Kommissionen sie sich je nach den vorliegenden Geschäften beteilige⁶¹. Beide Räte schlossen sich diesem Vorgehen an⁶². Nationalrat Bretscher fand, dass die Entsendung von Beobachtern an die beratende Versammlung in Strassburg wohl nicht zu früh, aber glücklicherweise auch nicht zu spät erfolgt sei⁶³.

4. Genehmigung des Beitritts zum Europarat (1963)

Die beiden Räte debattierten über den Bericht des Bundesrats vom 26. Oktober 1962 über die Beziehungen der Schweiz mit dem Europarat⁶⁴. Die Diskussion, inwiefern ein Beitritt mit der schweizerischen Neutralität vereinbar sei, entflammte von neuem. Die einen Votanten sahen den Beitritt mit der Neutralität vereinbar⁶⁵, da die Beschlüsse unverbindlich seien und militärische Themen gar nicht erst diskutiert würden⁶⁶. Der Sinneswandel bezüglich der Neutralität folgte nicht einer geänderten „rechtliche Auffassung der Neutralität“, sondern beruht auf der „Wandlung der Verhältnisse sowohl auf

⁶⁰ Geschäftsbericht des Bundesrates 1960, 174.

⁶¹ NR Duft, Amtl. Bull. 1961 N 472 vom 14. Juni 1961.

⁶² Amtl. Bull. 1961 N 206 vom 21. September 1961; Amtl. Bull. 1961 S 133 vom 26. September 1961.

⁶³ NR Bretscher, Amtl. Bull. 1962 N 577 vom 20. Juni 1962.

⁶⁴ Bericht vom 26. Oktober 1962 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beziehungen der Schweiz mit dem Europarat, BB1 1962 II 1085.

⁶⁵ NR Tenchio, Amtl. Bull. 1962 N 704 vom 11. Dezember 1962; BR Wahlen, Amtl. Bull. 1962 N 708 vom 11. Dezember 1962.

⁶⁶ NR von Greyerz, Amtl. Bull. 1962 N 707 vom 11. Dezember 1962.

Seiten des Europarates, wie auf unserer Seite, wie im Fortschreiten der Integrationsbewegung allgemein.⁶⁷ Daher ist die Neutralität kein „Hinderungsgrund“ eines Beitritts⁶⁸. Durch einen Vollbeitritt würde die „Neutralitätsmaxime“ der Schweiz nicht „neutralisiert oder tangiert“, da der Europarat keine supranationale Organisation sei und die Schweiz zu keinen neutralitätswidrigen Massnahmen gezwungen werde⁶⁹. Der Europarat halte sich aus den „questions militaires“ heraus, diese übernehme die NATO. Er habe keine „compétences législatives“ und hege keine Bestrebungen zur Supranationalität. Ganz im Gegenteil: „En être membre n’implique aucun abandon de souveraineté.“⁷⁰ Konventionen und Empfehlungen des Europarates verpflichten die Schweiz nicht⁷¹. „Der Europarat fasse keine verbindlichen Beschlüsse“ und bei Fragen, welche die Neutralität berühren, könnten sich die Schweizer Mitglieder enthalten. In Bezug auf die Mitglieder beziehungsweise Stimmen im Rat seien die „kleinen Staaten begünstigt“ und „der finanzielle Beitrag der Schweiz (...) ist (...) tragbar“. Zudem könne die Schweiz weiterhin ihre Neutralität verteidigen. Der Europarat biete ein Forum, wo die Schweiz „den Standpunkt (...) darlegen“ könne. Der Beobachter-Status könne „als Provisorium (...) nicht länger andauern.“⁷² Der Beitritt ermögliche der Schweiz, sich „politisch vermehrte Freiheiten zu nehmen, dass wir den Zaun weiter zu stecken gewillt sind und damit auch Risiken eingehen wollen, die bis heute automatisch von unserer Türe ferngeblieben sind.“⁷³ Den Schwächen des

⁶⁷ NR von Greyerz, Amtl. Bull. 1962 N 685 vom 10. Dezember 1962.

⁶⁸ NR von Greyerz, Amtl. Bull. 1962 N 685 vom 10. Dezember 1962; ähnlich NR Furgler, Amtl. Bull. 1962 N 691 vom 10. Dezember 1962, Verweis auf GUGGENHEIM, Die Schweiz in der Völkergemeinschaft, Zürich 1957, 40.

⁶⁹ NR Duft, Amtl. Bull. 1962 N 700 vom 11. Dezember 1962.

⁷⁰ NR Reverdin, Amtl. Bull. 1962 N 687 vom 10. Dezember 1962.

⁷¹ NR Duft, Amtl. Bull. 1962 N 701 vom 11. Dezember 1962.

⁷² NR von Greyerz, Amtl. Bull. 1962 N 686 vom 10. Dezember 1962.

⁷³ NR Etter, Amtl. Bull. 1962 N 694 (11. Dezember 1962). Die Zaun-Metapher gehörte zur geistigen Landesverteidigung. Sie geht auf Hans Salats Lebensbeschreibung zurück, nach der Bruder Klaus die Eidgenossen gemahnt haben soll: „O lieben fründ, machend den zun nit zue wit (...), beladend euch nit frembder sachen, buendend euch nit fremder herrschaft (...).“ Durrer Robert, Bruder Klaus. Die ältesten Quellen über den seligen Nikolaus von Flüe, sein Leben und seinen Einfluss, 2. Band, Sarnen 1917-1921 (Nachdruck 1981), 661 ff., 685.

Europarats könne entgegen gehalten werden: „Chacun a ses zones d’ombre. Nous avons aussi les nôtres! Il faudra nous employer à les éliminer.“⁷⁴

Diese Auffassung der problemlosen Vereinbarkeit mit der Neutralität teilten nicht alle Mitglieder des Parlaments. Andere Politiker hielten den Beitritt der Schweiz gerade nicht mit der Neutralität vereinbar⁷⁵, das Fehlen jeglicher Probleme mit der Neutralität sei „mindestens eine sehr gewagte Feststellung.“⁷⁶ Insbesondere näherte sich für Nationalrat Wick die Schweiz den internationalen Organisationen an und das führe „einen Schritt von unserer staatlichen Eigenständigkeit weg.“ (...) „Die Vorstellung über unsere Neutralität wird langsam aber unaufhaltsam aufgeweicht, sozusagen wie eine Kerze, die man auf den warmen Ofen stellt und die mit der Zeit in ein formloses Gebilde zerläuft.“ Die Schweiz dürfe auf keinen Fall „durch Konferenzreisen berauscht, den eigenen Standpunkt verlieren“⁷⁷.

Gegen einen Beitritt wandte Nationalrat Etter ein, dass die Schweiz auch von aussen, ohne Beitritt zum Europarat, ihren Beitrag leisten könnte, und „die Kleinheit und Bescheidenheit unseres Landes werden die eiligen Europäer nicht daran hindern, über unsere Köpfe hinweg in Strassburg Dinge anzustreben, Lösungen zu empfehlen oder gar zu beschliessen, die unserem Land nur dauernde Schwierigkeiten bereiten können. Neben den geschriebenen und ungeschriebenen Gesetzen des Europarates sollte uns gerade auch die Dynamik – um nicht mehr zu sagen – der leitenden Herren mehr als nur vorsichtig stimmen.“ Etter erwähnt die Möglichkeit der Assoziation anstelle der Mitgliedschaft beim Europarat, da diese Zurückhaltung später auch in Brüssel bezüglich der EWG „sehr wertvoll sein würde“⁷⁸.

⁷⁴ NR Reverdin, Amtl. Bull. 1962 N 689 vom 10. Dezember 1962.

⁷⁵ NR Vincent, Amtl. Bull. 1962 N 702 vom 11. Dezember 1962; ebenso NR Vincent, Amtl. Bull. 1963 N 306 vom 19. März 1963.

⁷⁶ NR Etter, Amtl. Bull. 1962 N 692 vom 11. Dezember 1962.

⁷⁷ NR Grendelmeier, Amtl. Bull. 1962 N 698 vom 11. Dezember 1962. Weitere Argumente gegen den Beitritt etwa durch: NR Etter, Amtl. Bull. 1962 N 692 vom 11. Dezember 1962; NR Vincent, Amtl. Bull. 1962 N 702 vom 11. Dezember 1962.

⁷⁸ NR Etter, Amtl. Bull. 1962 N 693 f. vom 11. Dezember 1962.

Die Beitrittsdebatte im Nationalrat startete 1963⁷⁹ als Reaktion auf die Einladung zum Beitritt durch das Ministerkomitee vom 17. Dezember 1962⁸⁰. Mit Botschaft vom 15. Januar 1963 beantragte der Bundesrat den eidgenössischen Räten, dem Statut des Europarates formell zuzustimmen und den Bundesrat zu ermächtigen, den Beitritt der Schweiz zu vollziehen. „Die Präsenz der Schweiz in dieser ältesten (...) Organisation entspricht sowohl unserem nationalen Interesse wie dem aufrichtigen Bedürfnis, zur aktiven Mitarbeit an den Bemühungen um die Überwindung der europäischen Spannungen und Spaltungen.“⁸¹ Nationalrat Duft trat für den Beitritt ein: „Da stellt sich die Frage, ob wir (...) nunmehr den Bundesrat auch ermächtigen sollen, dem Europarat den Beitritt der Schweiz zu seinem Statut mitzuteilen. Ich beantworte diese Frage mit einem entschlossenen: jetzt erst recht. Der Vollbeitritt zum Europarat, der ja überhaupt am Anfang aller Bemühungen um eine europäische Einigung, gegenseitige Zusammenarbeit und loyale Verständigung steht (...)“⁸², sei absolut notwendig.

Die Schweiz trat 1963 dem Europarat bei⁸³ und erhielt dadurch einen Sitz im Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, den der in Fribourg lehrende katholische Professor Antoine Favre besetzte⁸⁴.

⁷⁹ Amtl. Bull. 1963 N 290 ff. vom 19. März 1963.

⁸⁰ Amtl. Bull. 1963 N 290 vom 19. März 1963; siehe auch Diplomatische Dokumente der Schweiz, Band 22, Nr. 120, S. 260 (Antwortschreiben vom 4. Januar 1963).

⁸¹ Botschaft des Bundesrates vom 15. Januar 1963 über den Beitritt der Schweiz zum Statut des Europarates, BBl 1963 I 113; NR Bretscher, Amtl. Bull. 1963 N 293 vom 19. März 1963.

⁸² NR Duft, Amtl. Bull. 1963 N 299 vom 19. März 1963.

⁸³ AS 1963 772, siehe dazu die Botschaft des Bundesrates vom 15. Januar 1963 über den Beitritt der Schweiz zum Statut des Europarates, BBl 1963 I 113.

⁸⁴ Bericht des Schweizerischen Bundesrats über seine Geschäftsführung im Jahr 1963, S. 120 f. (Wahl am 18. September 1963). Damit fällt im Geschäftsbericht des Bundesrates zum ersten Mal der Ausdruck „Menschenrechtskonvention“.

III. Beitritt zur EMRK

1. Die Beitrittsfrage stellt sich doch

Nationalrat Furgler stellte 1962 während der parlamentarischen Europaratsdebatte die Frage nach dem Beitritt zur Menschenrechtskonvention⁸⁵. Furgler wies darauf hin, dass sich die Frage des Beitritts zur EMRK sehr wohl stelle und nicht nur jene nach dem Beitritt zum Europarat, gerade weil „eines der Hauptziele des Europarates die Verwirklichung der Grundrechte ist“. Die „Verwirklichung der Menschenrechtskonvention“ ist „eines der Hauptziele des Europarates“ und die Beachtung der Menschenrechte ist eine „conditio sine qua non jedes europäischen Zusammenschlusses“⁸⁶. Nationalrat Grendelmeier sah im Beitritt zum Europarat „die moralische und rechtliche Pflicht, alles zu tun, um Artikel 3 des Europarates zu erfüllen“⁸⁷ und damit die Menschenrechte auch umzusetzen. Auch die Gegenposition fand eine Stimme: Zu einem Beitritt zur EMRK „besteht kein Anlass“, denn die Frage des Beitritts „stellt sich für uns nicht“⁸⁸.

Die Widersprüche der schweizerischen Rechtsordnung zur EMRK waren unübersehbar: Es fehlte das Frauenstimm- und Wahlrecht und Nationalrat Furgler hielt ferner fest, dass Widersprüche mit den konfessionellen Ausnahmebestimmungen (Art. 51 und 52 BV 1874) sowie in gewissen Kantonen die administrativen Massnahmen der Anstaltsversorgung⁸⁹ bestehen würden. Nationalrat Borel widersprach hinsichtlich der Ausnahmeartikel: „C'est pourquoi, à mon avis, les articles 51 et 52 ont bien plus la signification d'un symbole, un symbole qui marque un équilibre entre nos confessions di-

⁸⁵ Amtl. Bull. 1962 N 684 vom 10. Dezember 1962.

⁸⁶ NR Furgler, Amtl. Bull. 1962 N 689 f. vom 10. Dezember 1962, beide Zitate.

⁸⁷ NR Grendelmeier, Amtl. Bull. 1962 N 699 vom 11. Dezember 1962.

⁸⁸ NR von Greyerz, Amtl. Bull. 1962 N 687 vom 10. Dezember 1962.

⁸⁹ NR Furgler, Amtl. Bull. 1962 N 691 vom 10. Dezember 1962; NR von Greyerz, Amtl. Bull. 1962 N 687 vom 10. Dezember 1962.

verses, un compromis bien helvétique qui nous assure une stabilité politique et sociale⁹⁰.

Nationalrat Wick machte auf den Konflikt zwischen Menschenrechten und Demokratie aufmerksam: „Man darf übrigens darauf verweisen, dass wenn die Schweiz in ihrer Gesetzgebung oder Verfassung Bestimmungen aufweist, die mit den Menschenrechten nicht ohne weiteres vereinbar sind, diese Bestimmungen durch den Willen des Volkes bestehen, also wiederum auf einem Prinzip beruhen, das seinerseits unter den Menschenrechten gewiss an erster Stelle steht.“ Die möglichen Unvereinbarkeiten mit der EMRK seien ein Resultat „menschlicher Unzulänglichkeit“. Hauptsache sei, dass diese Anpassungen der Grundfreiheiten der Schweiz nicht vom Europarat aufgezwungen (...), sondern selber innerstaatlich erreicht werden⁹¹. Damit hatte Wick Themen aufgegriffen, die noch Jahrzehnte nach dem Beitritt zu reden geben sollten.

Die Debatte zu Beginn der 1960er Jahre zeigte, dass sich das Parlament vom Bundesrat emanzipiert hatte und durchaus eigene Meinungen vertrat, Anstösse gab und die Frage des Beitritts zur EMRK selber in die Hand nahm⁹².

2. Beitritt zur EMRK (1974)

Die Schweiz war eine Pionierin im humanitären Kriegsvölkerrecht⁹³, aber sie blieb bei den internationalen Menschenrechtsabkommen zurückhaltend. Der Bericht des Bundesrates zum 40. Beitrittsjubiläum äussert sich zwar gegen-
teilig⁹⁴; diese Art von bundesrätlicher „public relations“ gehört indessen zur

⁹⁰ NR Borel, Amtl. Bull. 1962 N 695 vom 11. Dezember 1962.

⁹¹ NR Wick, Amtl. Bull. 1962 N 697 vom 11. Dezember 1962.

⁹² WYDER (FN 31), 138, Ziff. 217.36.

⁹³ KLEY (FN 6), 462.

⁹⁴ Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Stöckli 13.4187 vom 12. Dezember 2013 vom 19. November 2014, 54, Sonderdruck (zit. Bericht 40 Jahre EMRK-Beitritt): „Die Schweiz hat historisch immer eine Pionierrolle gespielt bei der Entwicklung der Menschenrechte ...“. Der Bericht über die schweizerische Menschenrechtspolitik vom 2. Juni 1982, BB1 1982 II 729, insb. 740 ff. erwähnt diese „Pionierrolle“ richtigerweise nicht und setzt den Beginn der schweizerischen Menschenrechtspolitik auf den Beitritt zum Europarat und zur EMRK. Selbst die

Selbstdarstellung eines jeden demokratischen Staates: Alle Staaten sehen sich in diesem Sinn als „Pioniere“ der Menschenrechte⁹⁵.

In der Bundesversammlung stellte nach Nationalrat Kurt Furgler (1962) Ständerat Augustin Lusser (1965) die Frage nach dem Beitritt der Schweiz zur EMRK. Als Vollmitglied des Europarates sei es doch eine Art Ehrenpflicht, dass man möglichst versuche, „diese Abkommen zu ratifizieren, soweit es die Gesetzgebung zulässt“, wobei „wir nicht alle diese Übereinkommen ratifizieren können, wenn wir keinen Vorbehalt anbringen wollen, was insbesondere für die Menschenrechtskonvention“⁹⁶ zutreffe.

Nationalrat Mathias Eggenberger reichte am 14. Dezember 1965 das Postulat ein: „Der Bundesrat wird eingeladen, den eidgenössischen Räten darüber einen Bericht zu unterbreiten, welche rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden müssten, um einen Beitritt der Schweiz zur europäischen Menschenrechts-Konvention zu ermöglichen“⁹⁷.

Das Postulat von Nationalrat Mathias Eggenberger von 1966 beantwortete der Bundesrat 1968 und 1972 mit „sorgfältigen und nuancierten“⁹⁸ Berichten⁹⁹. Im Bericht von 1968 änderte der Bundesrat die Meinung und vertrat die Ansicht, dass ein Beitritt mit Vorbehalten nicht länger aufgeschoben werden sollte:

„Unser Beitritt ist mit der Neutralität vereinbar. Er wäre ein Akt der Solidarität und die logische Folge unseres Beitritts zum Statut des Europarats. Gleichzeitig würden wir damit eine Form der europäischen

Charta von Paris über ein neues Europa vom 21. November 1990, BBl 1991 I 1046 ff., stellt die Behauptung auf, dass die Demokratie „ihrem Wesen nach repräsentativ“ sei. Die Schweiz konnte oder wollte offenbar ihre Auffassung zu den politischen Rechten nicht unterbringen.

⁹⁵ Siehe unten, IV.

⁹⁶ NR Lusser, Amtl. Bull. 1965 N 16 f. vom 20. September 1965.

⁹⁷ Übersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung, Sommersession 1966, 22, Ziff. 82.

⁹⁸ WILDHABER, Erfahrungen (FN 1), 356.

⁹⁹ Bericht vom 9. Dezember 1968 über die Europäische Menschenrechtskonvention, BBl 1968 II 1057, und Ergänzungsbericht vom 23. Februar 1972, BBl 1972 I 989; Botschaft des Bundesrates vom 4. März 1974 über den Beitritt zur EMRK, BBl 1974 I 1035.

Integration unterstützen, die wir immer befürwortet haben. Ein solcher Entscheid würde unseren Wunsch unterstreichen, an den internationalen Bestrebungen zum allgemeinen und wirksamen Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten teilzunehmen. Er wäre auch Ausdruck unseres Willens, an der Entwicklung eines wichtigen Bereichs des Völkerrechts mitzuwirken; er würde sich somit in den Rahmen eines der Hauptziele unserer Aussenpolitik einreihen.¹⁰⁰

In der Debatte stimmte der Nationalrat mit 88 gegen 80 Stimmen dem Bericht zu, wogegen der Ständerat mit 22 gegen 20 Stimmen nur Kenntnis vom Bericht nahm, ohne ihm zuzustimmen. Unter diesen Umständen verzichtete der Bundesrat auf eine Unterzeichnung der Konvention. Weitere Motionen verlangten die Einführung des Frauenstimmrechts und die Streichung der konfessionellen Ausnahmebestimmungen, damit ein Beitritt mit weniger Vorbehalten möglich würde. Nach der Einführung des Frauenstimmrechts 1971 verlangte eine weitere Motion von Nationalrat Eggenberger den Beitritt und der Bundesrat kündigte einen Ergänzungsbericht an¹⁰¹, der die aktuellen Entwicklungen bis 1972 nachführte. Der Bundesrat beantragte Kenntnisnahme und Zustimmung zu den Schlussfolgerungen. Er beabsichtigte, die Konvention zu unterzeichnen, eine Vorlage zur Beseitigung der konfessionellen Ausnahmeregel auszuarbeiten und nach Annahme dieser Verfassungsvorlage würde er den beiden Räten eine Botschaft zur Genehmigung der Konvention vorlegen¹⁰². Der Nationalrat beschloss einstimmig Kenntnisnahme mit Zustimmung zu den Schlussfolgerungen und der Ständerat tat ein Gleiches mit 22 zu sieben Stimmen¹⁰³. Am 21. Dezember 1972 unterzeichnete die Schweiz die Konvention. Volk und Kantone stimmten am 20. Mai 1973 der Aufhebung des Kloster- und Jesuitenartikels zu¹⁰⁴.

Damit war der Weg für die Botschaft vom 4. März 1974 an das Parlament frei. Der Bundesrat beantragte darin den Beitritt mit Vorbehalten und aus-

¹⁰⁰ Bericht 1968 (FN 99), 1145 f.

¹⁰¹ Bericht 1972 (FN 99), 991.

¹⁰² Bericht 1972 (FN 99), 1000 f.

¹⁰³ BBl 1974, 1037.

¹⁰⁴ AS 1973, 1455.

legenden Erklärungen¹⁰⁵. Die Bundesversammlung stimmte den Anträgen am 21. Oktober 1974 nach ausgiebiger Debatte über die „fremden Richter“, die Nationalrat James Schwarzenbach und andere heraufbeschworen hatten¹⁰⁶, zu¹⁰⁷. Der Bundesrat ratifizierte die EMRK mit Rechtswirkung ab 28. November 1974¹⁰⁸. Die Argumente der vorausgegangenen Debatten von 1972 und der 1960er Jahre wiederholten sich. Bemerkenswert ist die Tatsache, dass etwa der katholisch-konservative Ständerat Raymond Broger die Zulässigkeit des Arguments der „fremden Richter“ ablehnte:

„Der allfällige Widerstand gegen die Genehmigung dieser Europäischen Menschenrechtskonvention stammt aus emotionalen und nicht aus rationalen Quellen. Er schlägt sich nieder im Slogan vom ‚fremden Richter‘. Dazu ist aber zu sagen, dass sich die heutigen Verhältnisse von denen von 1291 sehr drastisch und wesentlich unterscheiden. Unser Land ist nicht mehr ein weltentlegenes Gebiet, in dem sich eine genossenschaftliche Freiheit gegenüber feudalistischer Bedrängnis halten konnte, sondern unser Land ist zwar noch ein Kleinstaat, aber ein solcher, der weltpolitisch eine eigentliche Handelsmacht bedeutet (...).

Die in dieser vorliegenden Konvention geschützten Menschenrechte sind im Grunde genommen durchaus selbstverständlich. Wir bewegen uns damit innerhalb der westeuropäischen Rechtskultur, und es fällt uns kein Stein aus der Krone, wenn wir dies durch die Ratifikation auch ausdrücklich anerkennen. Im vorliegenden Fall kann von einem fremden Richter überhaupt nicht die Rede sein. Wir unterstellen uns auf eine beschränkte Zeit einer Pseudo-Jurisdiktion der Europäischen Kommission für Menschenrechte. Diese Kommission hat keine eigentliche richterliche Funktion. (...)

Im Grunde genommen ist diese Europäische Menschenrechtskommission gar nichts anderes als eine Art Ombudsmann, der sich in eine feierliche Toga eines ganz feierlichen Richters geworfen hat. Eine Ein-

¹⁰⁵ BBl 1974, 1048 ff.; siehe dazu FN 141.

¹⁰⁶ NR Alder (gegen dieses Argument), Amtl. Bull. N 1974 1469; NR Schwarzenbach, Amtl. Bull. N 1974 1471 f. (für dieses Argument) usw.; FANZUN JON, Zwischen humanitärer Tradition und Isolation, Diss. St. Gallen 2004, 98 ff.

¹⁰⁷ AS 1974, 2148 ff.; siehe die Schritte der Ratifizierung bei ZELGER ULRICH, Historische Einleitung, in: SUTTER/ZELGER (Hrsg.), 30 Jahre EMRK-Beitritt der Schweiz: Erfahrungen und Perspektiven, Bern 2006, 1 ff., 6 f.

¹⁰⁸ AS 1974, 2151.

schränkung unserer Souveränität ist von dieser Seite her nach meiner Auffassung nicht im geringsten zu befürchten.“¹⁰⁹

Das Argument der „fremden Richter“ teilten lange nicht alle konservativen und bürgerlichen Politiker. Es überzeugte denn auch nicht, aber als fragwürdiges¹¹⁰ Argument ist es nach wie vor in Gebrauch.

Der Bundesrat hatte die Referendumsfrage in seiner Botschaft negativ beantwortet und sich auf das damals geltende Recht gestützt¹¹¹. Demnach unterstand dem Referendum ein völkerrechtlicher Vertrag, der unkündbar oder für länger als 15 Jahre abgeschlossen wurde (Art. 89 Abs. 3 BV 1874), wobei der Beitritt zur EMRK jeweils innert fünf Jahre gekündigt werden konnte. Das war eine zweifellose korrekte Auslegung des geltenden Verfassungsrechts.

Anlässlich der Beratung des Ergänzungsberichts vom 23. Februar 1972 im Nationalrat, erklärte das Ratsmitglied Bonnard¹¹², der Beschluss über die Genehmigung der Konvention müsse dem obligatorischen Referendum unterstellt werden, und er bezog sich auf das gewählte Vorgehen bei der Genehmigung der Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften. Er vertrat die „Meinung, die Anerkennung des von der Konvention geschaffenen Mechanismus der kollektiven Garantie der Menschenrechte habe eine tiefgreifende Änderung der Struktur unserer Einrichtungen zur Folge, vor allem weil die letztinstanzlich vom Bundesrat oder vom Bundesgericht getroffenen Entscheidungen an ein überstaatliches Organ weitergezogen werden könnten.“¹¹³ Der Bundesrat sah im Beitritt zur EMRK keine tiefgreifende Änderung der Struktur des Staates; höchstens die Anerkennung der Zuständigkeit der Europäischen Kommission für Menschenrechte sei eine „Neuerung“. Es gehe beim Beitritt auch nicht um Verfassungsrechtssetzung, da die meisten Rechte der EMRK in der Bundesver-

¹⁰⁹ SR Broger, Amtl Bull 1974 S 381 vom 27. Juni 1974.

¹¹⁰ SCHOTT CLAUDIETER, *Fremde Richter – fremde Gerichte*, AJP 2013, 1368 ff.; ERNST WOLFGANG, *Fremde Richter – damals und heute*, AJP 2013, 1374 ff.

¹¹¹ BBl 1974, 961 ff.

¹¹² NR Bonnard, Amtl. Bull. 1972 N 1702 vom 3. Oktober 1972.

¹¹³ BBl 1974, 1061.

fassung verankert seien. Die beiden Räte folgten dem Bundesrat und lehnten anlässlich der Genehmigung des Beitritts eine Referendumsklausel ab¹¹⁴.

3. Der „Beitritt“ der Anwaltschaft, des Bundesgerichts und der Lehre

Das Bundesgericht hatte schon vor dem Beitritt die Konvention in seine Rechtsprechung einbezogen, da sich die Vertreter der Beschwerdeführer ab 1969 darauf beriefen¹¹⁵. Es hatte dann jeweils erklärt, die Schweiz sei der Konvention noch nicht beigetreten und deshalb nicht daran gebunden. Überdies stellte es lakonisch fest, das Schweizer Recht sei mit der Konvention zu vereinbaren¹¹⁶. Es wiederholte einfach die Aussage, die der Bundesrat in der Ratifizierungsdebatte immer wieder gemacht hatte.

Nach 1974 berief sich die Anwaltschaft, folgt man den publizierten Entscheidungen des Bundesgerichts, nur selten auf die Konvention. Es handelte sich vor allem um strafprozessuale¹¹⁷ sowie verschiedene andere Fälle¹¹⁸. Die Berufung auf die Konvention war zunächst erfolglos. Immerhin gab das Bundesgericht den Rechten der Konvention denselben Charakter wie den verfassungsmässigen Rechten. Demzufolge war gemäss der damaligen Regelung der kantonale Instanzenzug stets auszuschöpfen¹¹⁹.

Die ersten gegen die Schweiz eingereichten Beschwerden erregten Aufsehen. Sie galten als internationale Angelegenheiten und damit als Regierungssache. Die Schweizer Regierung liess sich deshalb vom Direktor der damali-

¹¹⁴ Amtl Bull 1974 N 1503 (Antrag Schwarzenbach); 1974 S 390 (Antrag Hefti); Bericht 40 Jahre EMRK-Beitritt (FN 94), 17 f.

¹¹⁵ Etwa in Form eines Hinweises, BGE 97 I 45 E. 4 S. 51; 95 IV 45 E. 1 S. 46; siehe die ausführliche Analyse im Bericht 40 Jahre EMRK-Beitritt (FN 94), 29 ff.

¹¹⁶ BGE 95 IV 45 E. 1 S. 46, 98 Ia 226 E. 7 S. 238, 99 Ia 547 E. 4d S. 556; weitere Hinweise bei WILDHABER, Erfahrungen (FN 1), 357 FN 117.

¹¹⁷ BGE 101 Ia 46, 102 Ia 179 (Fall Schiesser), 103 Ia 293.

¹¹⁸ BGE 101 Ia 67 (Erschöpfung des Instanzenzuges), 103 V 190 (Sozialversicherung), 102 Ia 468 (Glaubens- und Gewissensfreiheit).

¹¹⁹ BGE 101 Ia 67 E. 2c S. 69. Diese Rechtsprechung überführte der Bundesgesetzgeber 1991 in das Organisationsgesetz der Bundesrechtspflege (AS 1992, 288, Art. 86 Abs. 2); Bericht 40 Jahre EMRK-Beitritt (FN 94), 29.

gen Justizabteilung (seit 1979 Bundesamt für Justiz), Joseph Voyame, vertreten¹²⁰. Als immer mehr Beschwerdeführer in Strassburg auftraten, delegierte der Bundesrat ab 1988 einen Chefbeamten der Abteilung für internationale Angelegenheiten im Bundesamt für Justiz¹²¹.

Die Konvention wurde im Urteil Engel gegen Holland vom 8. Juni 1976 auch für die Schweiz relevant: Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte fällte einen Entscheid, nach dem scharfer und einfacher Arrest einen Freiheitsentzug nach Artikel 5 Abs. 1 Buchstabe a der EMRK darstellt. Er ist deshalb nur zulässig, wenn ein Gericht auf diese Strafe erkannt hat. Im Fall Eggs gegen die Schweiz¹²² bestätigte die Kommission diese Rechtslage; allerdings konnte der Bundesrat beim Ministerkomitee intervenieren. Dieses folgte der Kommission nicht. Der Bundesrat beantragte dem Parlament vergeblich eine dringliche Änderung des Militärstrafgesetzes, das diese Entscheide auf militärrichterliche Instanzen übertrug¹²³. Der Berichterstatter im Ständerat führte aus, er habe den Eindruck gewonnen, dass wohl nicht alle Ratsmitglieder sich der Tragweite des Beitritts zur Menschenrechtskonvention bewusst waren.¹²⁴ Erst im Fall Santschi gegen die Schweiz folgte das Ministerkomitee der Kommission und erkannte auf eine Verletzung von Abs. 5 Abs. 1 Bst. a EMRK, womit die Änderung des Militärstrafprozesses

¹²⁰ Art. 1 und Art. 2 Abs. 1 der Verordnung vom 7. September 1977 über die Vertretung des Bundesrates vor der Europäischen Menschenrechtskommission und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, AS 1977, 1549; heute als Aufgabe des Bundesamts für Justiz in Art. 7 Abs. 9 der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (OV-EJPD: SR 172.213.1) vom 17. November 1999. Im ersten Fall gegen die Schweiz und in den meisten Fällen der Amtszeit von J. Voyame verfuhr man so, Urteil Schiesser vom 4. Dezember 1979, Beschwerde Nr. 7710/76. Professor Robert Hauser und der Beamte Olivier Jacot-Guillarmod (1950-2001, NZZ vom 3. Oktober 2001, Nr. 228, S. 57) begleiteten Amtsdirektor Voyame.

¹²¹ Es waren dies: Olivier Jacot-Guillarmod; Philippe Boillat (seit 2006 beim Europarat als Generaldirektor für Menschenrechte); Frank Schürmann.

¹²² Décisions et Rapports 6, 175 f. (Nr. 7341/76).

¹²³ Botschaft zu einem Bundesbeschluss über die dringliche Änderung des Militärstrafgesetzes (MStG) vom 2. März 1977, BBl 1977 I 1129 ff. Die Änderung wurde 1979 durch eine totalrevidierte Militärstrafprozessordnung abgelöst.

¹²⁴ SR Bächtold, Amtl Bull 1977 S 74 vom 16. März 1977.

unumgänglich wurde¹²⁵. Das Parlament beschloss diese Anpassungen; sie waren aber durch den Strassburger Kontrollmechanismus initiiert. Es konnte daher nicht erstaunen, dass konservative und von der geistigen Landesverteidigung geprägte Armeekreise gegenüber der Konvention Unbehagen empfanden und später (aus andern Gründen) die Kündigung der EMRK seitens der Schweiz forderten¹²⁶.

Im ersten Fall vor dem Gerichtshof, *Schiesser gegen die Schweiz*¹²⁷, ging es um den Bezirksanwalt des Kantons Zürich als „gesetzlich zur Ausübung richterlicher Funktionen ermächtigter Beamter“. Der Gerichtshof sah in den richterlichen Funktionen des Bezirksanwalts keine Verletzung von Art. 5 Abs. 3 EMRK.

Den zweiten Schweizer Fall entschied der Gerichtshof am 25. März 1983. Dabei ging es um eine Frage, zu der noch Jahrzehnte später viele Urteile ergehen sollten¹²⁸. Dem Beschwerdeführer in eigener Sache, Ludwig A. Minelli, wurden anlässlich der Einstellung eines Strafverfahrens die Kosten auferlegt. Die Kostenaufgabe begründete die Staatsanwaltschaft mit der vermutlichen Schuld des Angeklagten. Der Gerichtshof sah die Konvention (Art. 6 Abs. 2 EMRK) als verletzt an. Der Beschwerdeführer war früher Journalist und kam mit bemerkenswerten staatsrechtlichen Fragen in Kontakt. Er hatte etwa zusammen mit den Nationalräten Alfred Ackermann und Georges Borel im Juni 1964 das Initiativrecht der Parlamentarier wieder entdeckt¹²⁹. Die Parlamentarier waren bequem geworden und verzichteten

¹²⁵ VILLIGER (FN 2), Handbuch, 212; *Décisions et Rapports* 31, 5 ff. (Santschi u.a.).

¹²⁶ Siehe den Briefwechsel zwischen dem ehemaligen Kommandanten Walter Nussbaum und Matthias Krafft vom 14. und 21. Februar 1983 betreffend Kündigung der EMRK, weil diese angeblich ein Recht auf Militärdienstverweigerung enthalte (was sachlich nicht zutrif), *Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift* 149 (1983), 290 ff., 293.

¹²⁷ *Schiesser c. Suisse*, Requête no 7710/76, 4 décembre 1979.

¹²⁸ Zuletzt etwa das Urteil *Peltreau-Villeneuve c. Suisse*, Requête no 60101/09 vom 28. Oktober 2014.

¹²⁹ MINELLI LUDWIG AMADEUS, *Die parlamentarische Initiative gemäss Art. 93 der Bundesverfassung*. Ursprung, Wesen, Zweck, Zürich 1965. Am 18. Juni 1964 wurde die erste parlamentarische Initiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht. Die Botschaft des Bundesrates vom 13. November 1968 betreffend Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes, BBl 1968 II 733, erwähnte Minelli mit

während Jahrzehnten auf die Ausübung ihres Gesetzesinitiativrechts gemäss Art. 93 BV 1874. Minelli studierte später an der Zürcher Fakultät Recht und gewann als Beschwerdeführer in eigener Sache und als Rechtsanwalt¹³⁰ zahlreiche Prozesse vor dem Strassburger Gerichtshof gegen die Schweiz¹³¹. Es waren also aufmerksame Anwälte, welche für die Implementierung der Menschenrechtskonvention sorgten¹³² und die Gerichte zwangen, sich mit der Konvention auseinanderzusetzen.

Die universitäre Lehre nahm sich mehrheitlich der Menschenrechtskonvention erst an, als die Schweiz 1974 beigetreten war und erste Wirkungen abzu- sehen waren. Die bisherige Konzentration der Lehre nach „innen“ hing mit dem Kalten Krieg und dem ausgeprägten Réduit-Denken zusammen. Der St. Gotthard-Geist¹³³ drängte das Denken in das Korsett des Herkömmlichen und der Abwehr neuer Gedanken. Deshalb führte erst der Beitritt zu grösseren wissenschaftlichen Arbeiten. Am 29./30. August 1974 organisierten Dietrich Schindler und einige Staatsrechtslehrer eine Tagung über die „EMRK und ihre Anwendung in der Schweiz“. Die Tagung stand unter dem Patronat der deutschschweizerischen Juristenfakultäten und der Hochschule

keinem Wort. Nach Minellis Schrift von 1965 haben verschiedene Gutachter die nämlichen Fragen erörtert; siehe die Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 24. Juni 1970, AS 1970, 1253. Siehe zu diesem Vorgang: MINELLI LUDWIG A., Reminiscenzen aus dem Leben eines Privatpolitikers, in: BAUMGARTNER HANS/SCHUMACHER RENÉ (Hrsg.), Recht, Macht und Gesellschaft, Zürich 1975, 32 ff., 42 ff.

¹³⁰ Urteil Minelli gegen die Schweiz vom 25. März 1983, Publications de la Cour Européenne des droits de l'homme, Serie A Nr. 62; es handelte sich nach dem negativen Urteil Schiesser vom 4. Dezember 1979 (Serie A Nr. 34) um die erste Verurteilung; ferner war Minelli Rechtsvertreter z.B. in: Urteil Zimmermann und Steiner, Série A 66; Urteil Amann vom 16. Februar 2000; Urteil Groppera Radio AG, Série A 173; Urteil Sutter, Série A 74; Urteil Schuler-Zraggen, Série A 263; Urteil VgT Verein gegen Tierfabriken vom 28. Juni 2001, Nr. 24699/94, Recueil des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme 2001-VI 243 ff.

¹³¹ MINELLI LUDWIG A./SCHAERZ PATRICK A., Übersicht über die Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, 1960-1998. Alle Urteile vor Inkrafttreten des Protokolls Nr. 11 am 1. November 1998, Forch (Schweizerische Gesellschaft für die Europäische Menschenrechtskonvention) 2000.

¹³² Weitere anfängliche Schweizer Fälle schildert etwa: VILLIGER MARK, Die Europäische Menschenrechtskonvention, in: RIKLIN ALOIS u.a. (Hrsg.), Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern 1992, 278 ff., 289 f.

¹³³ Vgl. FN 17.

St. Gallen. Sie trat sozusagen an die Stelle von Beitrittsfeierlichkeiten und diente der allgemeinen Information¹³⁴.

Stefan Trechsel, der sich in seiner Habilitationsschrift mit Art. 5 EMRK beschäftigt hatte¹³⁵, war 1975-1999 einziges Schweizer Mitglied in der Europäischen Menschenrechtskommission, die er ab 1995 präsidierte. Er veröffentlichte während seiner langen Amtszeit Aufsätze zur Menschenrechtssprechung¹³⁶. Auch Luzius Wildhaber und Giorgio Malinverni beschäftigten sich früh mit der Konvention¹³⁷. Die parlamentarische Versammlung des Europarates ernannte beide nacheinander zu Richtern am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Die übrigen Richter(innen) waren ebenfalls Professoren des öffentlichen Rechts, namentlich Denise Bindschedler-Robert, Helen Keller oder die für Liechtenstein amtierenden Schweizer Luzius Caflisch und Mark Villiger¹³⁸.

Der erste Richter der Schweiz war ab 1963 Antoine Favre, der eine Professur für Staatsrecht an der Universität Freiburg versah¹³⁹. Favre verfasste ein in zwei Auflagen erschienenenes Lehrbuch (1966/1970) über das *Droit constitutionnel suisse*, das die verfassungsmässigen Rechte ausgiebig behandelte. Das war deshalb sehr erstaunlich, weil die katholische Naturrechtslehre bis

¹³⁴ Ein Sonderheft der ZSR 94 (1975) I, 337 ff. (343 f. zum Geleit), publizierte die Tagungsbeiträge von HERIBERT GOLSONG (345 ff.), DIETRICH SCHINDLER (357 ff.), JÖRG PAUL MÜLLER (373 ff.), STEFAN TRECHSEL (407 ff.), MARTIN SCHUBARTH (S. 465 ff.) und LUZIUS WILDHABER (511 ff.) sowie einen nachträglich zugesandten Beitrag von GEORGES PERRIN (431 ff.).

¹³⁵ TRECHSEL STEFAN, ‚Die europäische Menschenrechtskonvention, ihr Schutz der persönlichen Freiheit und die schweizerischen Strafprozessrechte (Habil.)‘, Bern 1974.

¹³⁶ Festschrift für Stefan Trechsel, Zürich 2002, 899 ff.

¹³⁷ Seit 1977 berichteten GIORGIO MALINVERNI und LUZIUS WILDHABER im Jahrbuch für internationales Recht über die Konvention. Siehe ferner WILDHABER LUZIUS, Die Europäische Menschenrechtskonvention. Basis-Information für Praktiker, in: ZBl 1975, 273 ff.; DERS., Die Europäische Menschenrechtskonvention und ihre Anwendung in der Schweiz, ZSR 94 (1976) I, Sonderheft; weitere Nachweise bei WILDHABER LUZIUS, Erfahrungen mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, ZSR 98 (1979) II, 229 ff., 357 FN 115.

¹³⁸ KLEY (FN 6), 231.

¹³⁹ KLEY (FN 6), 319, 487; siehe auch FN 84.

nach dem Zweiten Vatikanum die Menschenrechte strikt ablehnte; katholische Professoren behandelten deshalb die Menschen- und Grundrechte nicht¹⁴⁰. Favre war seiner katholischen Umgebung voraus. Allerdings ignorierte er in seinem Lehrbuch ausgerechnet die Menschenrechtskonvention. Die Schweiz war daran nicht gebunden und die ersten Fälle hatten für Favre nicht einmal eine rechtsvergleichende Relevanz.

4. Unfreiwilliger Vollbeitritt: Ungültigerklärung der auslegenden Erklärung (1988) und des Vorbehalts (1990) zu Art. 6 EMRK

Die Schweiz war 1974 mit einem Vorbehalt zu Art. 6 EMRK betreffend die Öffentlichkeit des Verfahrens, zwei auslegenden Erklärungen zu Art. 6 EMRK über den Zugang zum Gericht und zur Unentgeltlichkeit eines Dolmetschers oder eines amtlichen Verteidigers sowie einem Vorbehalt zu Art. 5 EMRK betreffend die „administrative Versorgung“ beigetreten¹⁴¹. Der Bundesrat hatte 1972 im Ergänzungsbericht festgehalten, dass er „übrigens nicht vor(sieht), irgendetwas zu unternehmen, um den Vorbehalt [betreffend die Öffentlichkeit und der Urteilsverkündung, A.K.] später zurückzuziehen.“¹⁴² Hinsichtlich der administrativen Versorgung zog der Bundesrat den Vorbehalt nach einer Revision des Zivilgesetzbuchs über die fürsorgerische Freiheitsentziehung zurück¹⁴³. Jahrzehnte später sollte die administrative Versorgung als ein eigentlicher Skandal gewertet werden, wofür sich die Vorsteherin des Justiz- und Polizeidepartements nachträglich „entschuldig-

¹⁴⁰ KLEY (FN 6), 420 Anm. 2607.

¹⁴¹ AS 1974, 2148; siehe im Detail: Bericht 40 Jahre EMRK-Beitritt (FN 94), 16 ff.

¹⁴² Bericht 1972 (FN 99), 995.

¹⁴³ AS 1982, 292.

te¹⁴⁴. Die Entschädigung der Opfer ist Gegenstand einer hängigen Volksinitiative¹⁴⁵.

Im Fall des Vorbehalts und zur auslegenden Erklärung zu Art. 6 EMRK kam es zu überraschenden Gerichtsurteilen. Niemand konnte voraussehen, dass der Gerichtshof der Konvention eine „nature d’instrument vivant qui doit se lire à la lumière des conceptions prévalant de nos jours dans les États démocratiques“ („living instrument“)¹⁴⁶ geben würde. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes entwickelte sich dynamisch. Sie überschritt den ursprünglich vom Bundesrat beschworenen „Minimalstandard auf dem Gebiet des Schutzes der Menschenrechte“¹⁴⁷ und stiess wichtige Rechtsentwicklungen in der Schweiz an. Die Dynamik der Rechtsprechung erfasste auch Art. 57 EMRK über die Vorbehalte, die eben nicht genereller Natur sein durften.

Der Gerichtshof erklärte 1988 die auslegende Erklärung der Schweiz zu Art. 6 EMRK und 1990 den allgemeinen Vorbehalt zu Art. 6 EMRK für ungültig, da sie mit der Klausel für Vorbehalte gemäss Art. 57 Abs. 2 EMRK (Art. 64 Abs. 2 aEMRK) unvereinbar sei¹⁴⁸. Der Vorbehalt betreffend die Öffentlichkeit der Verhandlungen (gemäss Art. 6 Abs. 1 EMRK) wies nicht die geforderte „kurze Inhaltsangabe“ der vorbehaltenen Gesetze auf. Und die auslegende Erklärung betreffend die Garantie eines fairen Prozesses (Art. 6

¹⁴⁴ Gedenk Anlass für ehemalige Verdingkinder und Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen, Bern, 11. April 2013: Rede von Bundesrätin Simonetta Sommaruga <<http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/reden---interviews/reden/2013/2013-04-11.html>>.

¹⁴⁵ Eidgenössische Volksinitiative ‚Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen (Wiedergutmachungsinitiative)‘, BBl 2014, 2925.

¹⁴⁶ Ständige Rechtsprechung, z.B. Urteil van Musselle gegen Belgien vom 23. November 1983, Publications de la Cour Européenne, Serie A Nr. 177, § 32.

¹⁴⁷ Botschaft des Bundesrates vom 4. März 1974 über den Beitritt zur EMRK, BBl 1974 I 1035, 1059; Bericht 1968 (FN 99), 1068.

¹⁴⁸ Zum Vorbehalt: Urteil Weber vom 22. Mai 1990, Publications de la Cour Européenne, Serie A Nr. 177; zur auslegenden Erklärung: Urteil Belilos vom 29. April 1988, Publications de la Cour Européenne, Serie A Nr. 132. WILDHABER LUZIUS, Rund um Belilos. Die schweizerischen Vorbehalte und auslegenden Erklärungen zur Europäischen Menschenrechtskonvention im Verlaufe der Zeit und im Lichte der Rechtsprechung, Festschrift für Gerard Batliner, Basel/Frankfurt a.M. 1993, 323 ff.

Abs. 1 EMRK) sei nicht genügend klar formuliert und widerspreche dem Verbot allgemeiner Vorbehalte, ferner fehle eine kurze Inhaltsangabe der vorbehaltenen Bestimmungen. Die international Aufsehen erregenden Urteile hatten zur Folge, dass die Konvention für die Schweiz volle Geltung erlangte. Vergeblich hatte der Bundesrat einen verbesserten Vorbehalt nachgeschoben¹⁴⁹, den das Bundesgericht aber als unwirksam erklärt hat¹⁵⁰. Der Bundesrat beantragte in der Folge dem Parlament den formellen Rückzug der auslegenden Erklärungen und Vorbehalte zu Art. 6 EMRK, welches diesen Rückzug genehmigte¹⁵¹.

Die volle Geltung von Art. 6 EMRK löste die Justizreform sowie die Einfügung der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) aus¹⁵². Zusätzlich verhalf die Europäische Menschenrechtskonvention dem Bundesgericht zu einer partiellen Verfassungsgerichtsbarkeit. Im PKK-Urteil vom 26. Juli 1999 gab es der Konvention gegenüber einem Bundesgesetz Vorrang, weil die Schweiz Verträge zu halten habe und der Vorrang sich aus einer Norm ableite, die dem Schutz der Menschenrechte diene¹⁵³. Folgt das Bundesgericht diesem Urteil, so wird es EMRK-widrige Bestimmungen in Bundesgesetzen nicht mehr in jedem Fall anwenden. Es hat später die Frage allerdings offen gelassen¹⁵⁴ und im Urteil vom 12. Oktober 2012 einen generellen Vorrang der EMRK

¹⁴⁹ AS 1988, 1264; 1989, 276 f. (bloss die Bestimmungen des Bundesrechts).

¹⁵⁰ BGE 118 Ia 473, 481 ff. E. 6.

¹⁵¹ Botschaft zum Bundesbeschluss über den Rückzug der Vorbehalt und Auslegenden Erklärungen der Schweiz zu Artikel 6 EMRK vom 24. März 1999, BBl 1999, 3658 ff. Der Rückzug wurde am 29. August 2000 wirksam, AS 2002, 1142.

¹⁵² Zur Bedeutung und zur Auswirkung der EMRK für die Schweiz: VILLIGER MARK, EMRK und UNO-Menschenrechtspakte, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, 647 ff., insb. 651 ff. Der Bundesrat sieht dies anders: „In allen Fällen erfolgte die Änderung des innerstaatlichen Rechts (Art. 29a BV; Art. 160 ZGB bzw. Art. 18 StPO) letztlich nicht, weil ‚Strassburg‘ das so verlangt, sondern in der Überzeugung, eine in der Sache vernünftige Lösung getroffen zu haben“, Bericht 40 Jahre EMRK-Beitritt (FN 94), 52.

¹⁵³ BGE 125 II 217 E. 4d S. 225.

¹⁵⁴ Im Bundesgerichtsurteil 5A_712/2009 vom 25. Januar 2010, E. 3.3.4, liess die II. zivilrechtliche Abteilung die Frage der Weiterführung der PKK-Praxis offen; das Urteil 2C_221/2009 der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung vom 21. Januar 2010 betreffend Militärpflichtersatz warf die Frage nicht einmal auf. Offensichtlich besteht hier ein Dissens unter den Richtern.

angenommen¹⁵⁵. Diese widersprüchlichen Entscheide haben stets Abteilungen gefällt und nicht etwa das Gesamtgericht. Die Rechtsfrage ist daher noch nicht definitiv entschieden.

Der unfreiwillige Vollbeitritt der Schweiz gemäss den Urteilen von 1988 und 1990 kontrastiert stark mit den mehrheitlichen Einschätzungen anlässlich der Beitrittsdebatte, die EMRK bewirke keinen Strukturwandel und eigentlich sei sie ja als Minimalstandard schon im geltenden Verfassungsrecht umgesetzt. Es war daher nicht erstaunlich, dass im Ständerat die Motion Danioth nur knapp mit 15 zu 16 Stimmen scheiterte, wegen des Urteils Belilos aus der EMRK auszutreten¹⁵⁶. Es stellt sich die nicht zu beantwortende Frage, ob das Parlament, hätte es 1974 um diese Dynamik gewusst, den Beitritt trotzdem beschlossen hätte. Auch die Politik hat die Konvention zweifellos unterschätzt.

5. Zusatzprotokolle

Die Weiterentwicklung der Konvention im Rahmen der Zusatzprotokolle war im Falle der Protokolle Nr. 1 (1952; Eigentum, Recht auf Bildung und Wahlen) und 4 (1963; Verbot des Schuldverhafts, Niederlassungsfreiheit) bedeutsam. Die Schweiz ratifizierte die Protokolle Nr. 1 und 4 nicht und will dies beim Protokoll Nr. 1 auch weiterhin nicht tun, hingegen will der Bundesrat beim Protokoll Nr. 4 einen Beitritt prüfen¹⁵⁷. Das ebenfalls nicht ratifizierte Protokoll Nr. 12 verbessert den Schutz vor Diskriminierung.

Weiter folgten die Zusatzprotokolle 6 zur Abschaffung der Todesstrafe in Friedenszeiten sowie 13 zur vollständigen Abschaffung der Todesstrafe sowie Protokoll Nr. 7 (Ausweisung, Rechtsschutz in Strafsachen; mit Vorbehalt zu dessen Art. 1 und 5), welche die Schweiz alle ratifiziert hatte. Die Zusatz-

¹⁵⁵ BGE 139 I 16 E. 5.2.3. und 5.3. S. 30 f.

¹⁵⁶ In der Folge des Urteils Belilos kam fast ein Kündigungspostulat zustande, Amtl. Bull. 1988 S 554 ff. sowie auch Amtl. Bull. 1988 S 410 ff. betreffend Widerruf und Rückzug der Erklärungen zur Zuständigkeit des Gerichtshofes.

¹⁵⁷ Seit dem Postulat Reiniger von 1976 berichtet der Bundesrat jeweils zu Beginn einer Legislatur über die Ratifikation der Konventionen des Europarates. Siehe den zehnten Bericht des Bundesrates vom 27. Februar 2013 über die Schweiz und die Konventionen des Europarats, BBl 2013, 2145 (2156 f., 2158).

protokolle 2, 3, 5, 8, 9, 10, 11, 14, 15 sowie 16 regeln Fragen des Strassburger Verfahrens.

Das zuletzt in Kraft getretene Protokoll Nr. 14 ändert das Verfahren vor dem Gerichtshof. Im Unterschied zur EMRK selbst unterstand diese EMRK-Änderung dem seit 2003 reformierten Staatsvertragsreferendum¹⁵⁸. Die EMRK ist damit ein Abkommen, das demokratietheoretisch unterschiedlich legitimierte Normen enthält. Die Aussage, die EMRK habe keinem Referendum unterstanden, ist seit dem 14. Zusatzprotokoll teilweise falsch geworden. Zudem kann man auch feststellen, dass der Verfassungsgeber vor 1974 Hürden für einen EMRK-Beitritt beseitigt hat. Er wollte damit den Beitritt zur EMRK erleichtern. Die Zugehörigkeit der Schweiz zur EMRK beruht auf dem damals geltenden Verfassungsrecht und sie ist demokratisch einwandfrei legitimiert. Die Nichtunterstellung der EMRK unter das ausserordentliche obligatorische Verfassungsreferendum ist daher bloss ein politischer Schönheitsfehler ohne Bedeutung für die Gültigkeit des Abkommens. Die Politik hatte die Tragweite der Konvention unterschätzt und vielleicht wäre es klug gewesen, den Beitritt zur EMRK einem ausserordentlichen obligatorischen Referendum zu unterstellen. Der Abschluss des Freihandelsabkommens (1972, mit dem obligatorischen Referendum) war wirtschaftlich wichtig, hat aber die Staatsstruktur ganz im Gegensatz zur EMRK überhaupt nicht tangiert. Es wäre aus dem Rückblick betrachtet, staatspolitisch von

¹⁵⁸ Art. 2 des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des Protokolls Nr. 14 vom 13. Mai 2004 zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Änderung des Kontrollsystems der Konvention vom 16. Dezember 2005: „Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Staatsvertragsreferendum für Verträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert, nach Artikel 141 Absatz 1 Ziffer 3 der Bundesverfassung“ (AS 2009, 3065). Siehe dazu DUMERMUTH MARTIN, Die EMRK und die Schweiz – eine Standortbestimmung nach 40 Jahren, SJZ 110 (2014) 597 ff.; Bericht 40 Jahre EMRK-Beitritt (FN 94), 18.

Beim verfahrensändernden Protokoll Nr. 15 beantragt der Bundesrat ebenfalls die Unterstellung unter das Referendum. Die materiellen Zusatzprotokolle Nr. 6 und 7 unterstanden entgegen dem Antrag des Bundesrates dem fakultativen Referendum, AS 1987, 1806 und AS 1988, 1596 f. Die Weltpakete über bürgerliche und politische Rechte (AS 1993, 747) sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (AS 1993, 724) unterstanden dem fakultativen Referendum. Die Menschenrechte der EMRK unterstanden teilweise ganz und teilweise mittelbar dem Referendum.

Vorteil gewesen, die Referendums Klausel vom Freihandelsabkommen auf die EMRK zu verlegen.

IV. Bewertung

Man mag den Schweizer Beitritt im Jahr 1974 als verspätet ansehen. Freilich ist nicht zu übersehen, dass das allererste Urteil des Gerichtshofes im Jahr 1960 erging und dass auch Frankreich erst 1974 der Konvention beitrug. Dieser vielleicht späte Beitritt erfolgte aber immer noch insofern früh, als die Rechtsprechung des Gerichtshofes erst ab den 1980er Jahren dynamischer wurde. Zuerst kam es nur selten, dann immer mehr zu für die Schweiz negativen Feststellungsurteilen. Diese Urteile gaben wichtige Impulse für die schweizerische Rechtsentwicklung und sorgten insgesamt für einen verbesserten Schutz der Grundrechte, aber auch generell für einen besseren Rechtsschutz in sämtlichen Rechtsgebieten. Insofern darf man auch hier das feststellen, was Nationalrat Bretscher für die Entsendung von Beobachtern an den Europarat sagte: Der Beitritt im Jahr 1974 erfolgte wohl nicht zu früh, aber glücklicherweise auch nicht zu spät¹⁵⁹.

Die Lehre, die sich oft im Gleichschritt mit der Politik bewegte, weitete erst nach dem Beitritt 1974 und der von Bundesrat Graber im Sommer 1975 im Rahmen der Konferenz von Helsinki (KSZE) ausgerufenen Öffnung der Schweiz den Blick über die Landesgrenzen hinaus. Ab diesem Zeitpunkt gerieten die internationalen Menschenrechte in ihr Blickfeld. Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs 1989 verstärkte sich die Lehrtätigkeit im internationalen Menschenrechtsschutz an den Schweizer Universitäten; es entstanden verschiedene Publikationen und Lehrbücher¹⁶⁰. Der internationale Grundrechtsschutz erfährt seither in Lehre und Praxis eine intensive Behandlung.

¹⁵⁹ FN 63.

¹⁶⁰ VILLIGER, Handbuch (FN 2); HAEFLIGER ARTHUR, Die EMRK und die Schweiz, 1. Aufl. Bern 1993, 2. Aufl. mit Frank Schürmann, Bern 1999; KÄLIN WALTER u.a., Internationaler Menschenrechtsschutz, Basel 1996; KÄLIN WALTER/KÜNZLI JÖRG, Universeller Menschenrechtsschutz, 1. Aufl., Basel 2005, 2. Aufl. 2008, englische Übersetzung 2009; PETERS ANNE, Einführung in die EMRK, 2. Aufl., München

Der Epochenwandel bezieht sich jedoch nicht nur auf die Öffnung der Schweiz. Vielmehr werden „die“ Menschenrechte, deren Substanz in Strassburg gehütet wird, eine Grundlage der schweizerischen Aussenpolitik (Art. 54 Abs. 2 BV), ja der Politik überhaupt. Freilich haben alle demokratischen Staaten die Menschenrechte als Vehikel der weltweiten public relations entdeckt. Das führt zu einem Paradox. In Wirklichkeit behindern die Menschenrechte jedes exekutive Handeln, weil effektive Rechte den Handlungsrahmen der Regierung begrenzen. Die Regierungen werden die Menschenrechte, wenn sie an diese Folgen denken, wohl kaum immer begrüssen. Heute sprechen aber der Bundesrat und die Regierungen aller demokratischen Staaten unablässig von den Menschenrechten und fordern ihre Einhaltung, natürlich jeweils im Ausland. Offensichtlich hat sich die Bedeutung der Menschenrechte geändert; Menschenrechte bieten neu die Grundlage für vielfältige Aktivitäten des Staates. Sie sind ein politisches (Werbe-) Mittel. Das alles darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Abwehr gegen den einheimischen Staat das Hauptanliegen der Rechte ist.

2012; KELLER HELEN u.a. (Hrsg.), *A Europe of Rights: The Impact of the ECHR on National Legal Systems*, Oxford 2008.