

Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS)



Initiative

**«Für die Stärkung der Volksrechte in der
Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)»**

Eidgenössische Volksabstimmung vom 17. Juni 2012

ARGUMENTARIUM



Impressum

Homepage der Abstimmungskampagne: www.na-klar.ch

Geschäftsstelle AUNS

Postfach 669

CH-3000 Bern 31

Tel.: 031 356 27 27

Fax: 031 356 27 28

Internet: www.auns.ch

E-Mail: info@auns.ch

AUNS-Mobilversion: www.mobil.auns.ch

Facebook: [auns/asin/asni](https://www.facebook.com/auns/asin/asni)

PC-Konto: 30-10011-5

Inhaltsverzeichnis

Der Initiativtext

A. Ausgangslage und Vorgeschichte	7
Wem «gehört» die Aussenpolitik?	7
Welche Kompetenzen hat der Bundesrat in der Aussenpolitik?	7
Wie wirken die Kantone bei aussenpolitischen Entscheiden mit?	8
Wie wirken die Räte bei aussenpolitischen Entscheiden mit?	8
Mehr Mitsprache in der Aussenpolitik – ein altes Anliegen	8
Bundesrat kennt Mängel der heutigen Verfassungsvorschrift	9
Mit Phantasieszenarien gegen mehr Volksmitsprache	10
«Schengen/Dublin» am Ständemehr vorbei geschmuggelt	11
B. Nachteile des Demokratiedefizits	11
Angriffe auf die direkte Demokratie mehren sich	11
Mitsprache in der Aussenpolitik nur als Ausnahme?	12
Aussenpolitik ist Innenpolitik – und wo bleibt der Volkswille?.....	13
Bundesrat sieht Demokratiemängel – und will keine bessere Lösung!	14
Staatsverträge mit Folgerecht – dort liegt das Problem	14
Kantone wollen mitreden und mitentscheiden	15
Schweiz darf nicht zum Selbstbedienungsladen der EU werden	17
Nein zum EWR ... und dann ein Kolonialvertrag?	18
Dutzende von neuen EU-Vorschriften nach dem Schengen-Ja	18
Gegen schrittweisen EU-Beitritt	19
Jeden Tag ein neuer Vertrag!	20
Unterhändler entscheiden lassen, was «Untertanen» zu tun haben?	20
AUNS stellt ernst zu nehmende Frage zur Debatte	22

C. Für Aussenpolitik mit höherer Legitimation	22
Mehr Rechte für Volk und Stände zum Schutz der Souveränität.....	22
Demokratische Willensbildung gehört zur Schweizer Identität	23
Bundesrat zeigte zu wenig demokratisches Fingerspitzengefühl	24
Volksrechte nur, wenn's der Obrigkeit gefällt?	25
Souveränität der Schweiz stärken.....	25

D. Einwände und Ausreden	27
Gute Idee – aber bitte lieber nicht.!	27
Mehr Mitsprache zu bescheidenen Mehrkosten.....	28
Angst um «ausserpolitische Handlungsfreiheit»	28
Was schadet der Wirtschaft?.....	29
Sind direkte Demokratie und Aussenpolitik unvereinbar?	30
Aufwand zu gross, um das Volk zu befragen?	31
Nach dem EWR-Nein kein Grund zur Sorglosigkeit	32

Namenliste der zitierten Personen	34
--	-----------

Der Initiativtext

Wortlaut der Initiative

Die Bundesverfassung wird mit Art. 140 Abs. 1 BV wie folgt ergänzt:

Volk und Ständen werden zur Abstimmung unterbreitet:

d. die völkerrechtlichen Verträge, die:

1. eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung in wichtigen Bereichen herbeiführen,
2. die Schweiz verpflichten, zukünftige rechtsetzende Bestimmungen in wichtigen Bereichen zu übernehmen,
3. Rechtsprechungszuständigkeiten in wichtigen Bereichen an ausländische oder internationale Institutionen übertragen,
4. neue einmalige Ausgaben von mehr als 1 Milliarde Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 100 Millionen Franken nach sich ziehen.

Abgestimmung am	17.06.2012	
Beschluss des Parlaments (<i>Empfehlung: Ablehnung der Initiative</i>) 10.090	23.12.2011	BBI 2012 51
Botschaft des Bundesrats	01.10.2010	BBI 2010 6963
Zustandegekommen am	01.09.2009	BBI 2009 6057
Gültige Unterschriften:	108'579	
Ablauf Sammelfrist	04.09.2009	
Eingereicht am	11.08.2009	
Sammelbeginn	04.03.2008	
Vorprüfung vom	19.02.2008	BBI 2008 1485

A. Ausgangslage und Vorgeschichte

Wem «gehört» die Aussenpolitik?

Wie die Schweiz ihre «Beziehungen zum Ausland» zu regeln hat, das haben Volk und Stände mit Annahme der revidierten Bundesverfassung vom 18. April 1999 geregelt (Artikel 54):

«Die auswärtigen Angelegenheiten sind Sache des Bundes. 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. Er nimmt Rücksicht auf die Zuständigkeiten der Kantone und wahrt ihre Interessen.»

Dass das Ziel der «Förderung der Demokratie» alle andern Staaten betreffen sollte ausser der Schweiz, ist wirklich sehr schwer nachvollziehbar...

Welche Kompetenzen hat der Bundesrat in der Aussenpolitik?

Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 gibt dem Bundesrat folgende aussenpolitischen Kompetenzen (Artikel 7a):

«Der Bundesrat kann völkerrechtliche Verträge selbständig abschliessen, soweit er durch ein Bundesgesetz oder einen von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag dazu ermächtigt ist. Ebenfalls selbständig abschliessen kann er völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite. Als solche gelten namentlich Verträge, die für die Schweiz keine neuen Pflichten begründen oder keinen Verzicht auf bestehende Rechte zur Folge haben (...) oder die keine bedeutenden finanziellen Aufwendungen verursachen.» Diese bewusst unscharfen Vorgaben wie «Verträge von beschränkter Tragweite» oder «keine bedeutenden finanziellen Aufwendungen» sind inhaltlich absolut vergleichbar mit dem vom Bundesrat kritisierten Initiativtext, der zwingende Volksabstimmungen über völkerrechtliche Verträge verlangt, die eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung «in wichtigen Bereichen» herbeiführen.

Sehr viel griffiger umschrieben ist in der von der Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) lancierten Initiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)» die Finanzlimite. Denn «neue einmalige Ausgaben von mehr als einer Milliarde Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 100 Millionen Franken» sind im Unterschied zu «keinen bedeutenden Aufwendungen» ein klarer Finanzrahmen.

Wie der Bundesrat seine aussenpolitischen Kompetenzen im Verwaltungsalltag ausschöpft, darüber informiert er die Bundesversammlung «periodisch» mit einem «Bericht zur Aussenpolitik der Schweiz», den die beiden Kammern einfach kommentierend zur Kenntnis zu nehmen haben (Artikel 148 Bundesgesetz über die Bundesversammlung/Parlamentsgesetz).

Wie wirken die Kantone bei aussenpolitischen Entscheiden mit?

Die Bundesverfassung umschreibt den Rahmen der aussenpolitischen Mitsprache der Kantone so (Artikel 55):

«Die Kantone wirken an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide mit, die ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betreffen. Der Bund informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend und holt ihre Stellungnahmen ein. Den Stellungnahmen der Kantone kommt besonderes Gewicht zu, wenn sie in ihren Zuständigkeiten betroffen sind. In diesen Fällen wirken die Kantone in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen mit.»

Wie wirken die Räte bei aussenpolitischen Entscheiden mit?

«Die Bundesversammlung beteiligt sich an der Gestaltung der Aussenpolitik und beaufsichtigt die Pflege der Beziehungen zum Ausland», sagt Artikel 166 der Bundesverfassung. Und weiter: «Die Bundesversammlung genehmigt die völkerrechtlichen Verträge; ausgenommen sind die Verträge, für deren Abschluss aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist.»

Wie die parlamentarische Mitwirkung in der Aussenpolitik zu verstehen ist, steht in Artikel 24 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz): «Die Bundesversammlung verfolgt die internationale Entwicklung und wirkt bei der Willensbildung über wichtige aussenpolitische Grundsatzfragen und Entscheide mit. Sie genehmigt die völkerrechtlichen Verträge, soweit nicht der Bundesrat durch Bundesgesetz oder von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag zum selbständigen Vertragsabschluss ermächtigt ist. Sie genehmigt völkerrechtliche Verträge, die dem Referendum unterliegen, in der Form eines Bundesbeschlusses. Andere völkerrechtliche Verträge genehmigt sie in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses.»

Mehr Mitsprache in der Aussenpolitik – ein altes Anliegen...

«Die alten Eidgenossen» liessen im 15. und 16. Jahrhundert sämtliche Verträge und Bündnisse in den Landsgemeindekantonen durch das Volk ge-

nehmigen. Die Bundesverfassungen von 1848 und 1874 kannten das Staatsvertragsreferendum noch nicht.

Die Unterstellung von Staatsverträgen unter das Referendum wurde erstmals 1921 in der Bundesverfassung verankert. Dies aufgrund einer Volksinitiative, die das fakultative Referendum für unbefristete oder für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossene Staatsverträge verlangte und die am 16. April 1921 mit 71,4 Prozent Ja (Stimmbeteiligung 63,11 Prozent) überaus deutlich angenommen wurde.

1977 wurde dieses Staatsvertragsreferendum aufgrund zweier Vorstösse im Parlament sowie einer von der Nationalen Aktion 1973 eingereichten Volksinitiative grundlegend überarbeitet: Das fakultative Referendum wurde ausgedehnt auf Staatsverträge, die den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder die eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen. Neu eingeführt wurde damals auch ein obligatorisches Referendum für den Beitritt zu supranationalen Gemeinschaften oder zu Organisationen der kollektiven Sicherheit. Schon damals erwogen Bundesrat und Parlament, «Staatsverträge mit verfassungsähnlichem Inhalt» dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Bevorzugt wurde dann die Lösung, nur für zwei konkrete Fälle ein obligatorisches Referendum vorzusehen. Dies, weil die Bundesbehörden den Beitritt zu supranationalen Gemeinschaften und zu Organisationen der kollektiven Sicherheit als «die am weitest reichenden und am schwersten wiegenden aussenpolitischen Entscheide» qualifizierten.

In der heutigen (und leider den aussenpolitischen Herausforderungen nicht mehr entsprechenden) Form ist das Staatsvertragsreferendum seit neun Jahren in Kraft.

Bundesrat kennt Mängel der heutigen Verfassungsvorschrift

Im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung gab das Staatsvertragsreferendum viel zu reden. Der Bundesrat selber befand, das fakultative Referendum sei «mit gewissen Mängeln behaftet, weil nicht alle wichtigen Staatsverträge dem Referendum unterstehen». Im einzelnen legte der Bundesrat diese Position, welche von der Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) geteilt und mit der Volksinitiative für die Stärkung der Volksrechte aufgenommen wurde, wie folgt dar: «Die Stimmberechtigten können sich teilweise zum Abschluss bedeutender Staatsverträge nicht äussern, was unter demokratischen Gesichtspunkten nicht befriedigen kann.»

In der Vernehmlassung zur Reform der Volksrechte (mit Erhöhung der Unterschriftenzahl für fakultative Referenden auf 100'000) legte der Bundes-

rat dar, «dass im Bereich des fakultativen Staatsvertragsreferendums Änderungsbedarf besteht und eine Erweiterung des Staatsvertragsreferendums angezeigt ist». Der Bundesrat fand grundsätzlich, die direktdemokratische Mitwirkung «sollte dort möglich sein, wo über Grundsätzliches und Wichtiges entschieden wird». Das ist exakt die von der AUNS mit der Volksinitiative «Staatsverträge vors Volk» aufgenommene Position.

Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse buchstabierte der Bundesrat dann wieder zurück und begrenzte das fakultative Staatsvertragsreferendum auf «wichtige Normen». Im Parlament scheiterten schliesslich 1999 die Reformvorschläge.

Die Staatspolitische Kommission des Ständerats nahm den Ball später wieder auf. «Wichtige rechtsetzende Bestimmungen» sollten demnach anstelle der multilateralen Rechtsvereinheitlichung begleitend sein für fakultative Referenden. Damit sollte ein System verankert werden, «das sowohl die Mitsprache des Volkes wie auch die Glaubwürdigkeit der Schweiz als völkerrechtlicher Partner sicherstellt». Seit dem 1. August 2003 steht in der Bundesverfassung (Artikel 141): «Verlangen es 50'000 Stimmberechtigte oder acht Kantone (...), so werden dem Volk zur Abstimmung vorgelegt: Völkerrechtliche Verträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert.»

Mit Phantasieszenarien gegen mehr Volksmitsprache

Der Versuch der SVP-Fraktion vom 17. Juni 2005, mit einer Parlamentarischen Initiative («Mehr Demokratie in der Aussenpolitik. Ausweitung des Staatsvertragsreferendums») für eine bessere Beteiligung des Souveräns an aussenpolitischen Entscheidungen zu sorgen, wurde abgewürgt. Der Vorstoss verlangte obligatorische Referenden über völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind, die den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen und die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten sowie «anderweitige Auswirkungen auf die Souveränität, die Unabhängigkeit des Landes oder die Volksrechte enthalten».

Die vorberatende Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK) beantragte, die Grosse Kammer solle der Initiative keine Folge geben. Unter anderem wurde argumentiert, ein solches Staatsvertragsreferendum würde zu etwa zehn (!) zusätzlichen Abstimmungen pro Jahr führen. Das wirkte: Am 6. März 2007 entschied sich der Nationalrat gegen die SVP-Fraktionsinitiative. Inzwischen hat der Bundesrat auch diesen Aspekt seriöser abgeklärt und im Zusammenhang mit der AUNS-Volksinitiative «Staatsverträge vors Volk!» dem Parlament dargelegt: Zur Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik dürfte man pro Jahr voraussichtlich einen (!) zusätzli-

chen Abstimmungstermin benötigen. Pro Volksabstimmung ist mit Kosten von gesamthaft rund acht Millionen Franken zu rechnen.

«Schengen/Dublin» am Ständemehr vorbei geschmuggelt...

Ein «ungeschriebenes, obligatorisches Referendum» wäre für die Bundesbehörden zwingend nötig, «wenn der in Frage stehende Staatsvertrag von derartiger Bedeutung ist, dass ihm Verfassungsrang zukommt». Diese Frage stellte sich beim Schengen/Dublin-Assoziierungsabkommen – doch in diesem Falle wurde die Unterstellung unter das obligatorische Referendum verneint. Dies, obwohl der Vertrag die Schweiz zur Übernahme fremden EU-Rechts verpflichtet.

Weil dagegen von mehreren Seiten das fakultative Referendum ergriffen wurde, war beim Urnenentscheid vom 5. Juni 2005 über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin nur das einfache Volksmehr ausschlaggebend. Der zustimmende Entscheid fiel mit 54,6 Prozent Ja (Stimmbeteiligung: 56,63 Prozent). Am Ständemehr, das bei obligatorischen Referenden verlangt ist und bei diesem Urnengang verfehlt wurde, wäre die Vorlage gescheitert. Das hätte dem Land, aber auch dem Bundesrat und der Bundesversammlung wohl mehr gedient als das hauchdünne Volks-Ja.

Im Rückblick beurteilte unlängst Bundesrätin **Simonetta Sommaruga**, Vorsteherin des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, die Situation in einem «Zeit»-Interview so: «Der Bundesrat muss sich fragen, ob er in den letzten Jahren nicht beschönigt hat. Den Nutzen des Schengen-Dublin-Abkommens und der Personenfreizügigkeit zu betonen, war zu einfach.»

B. Nachteile des Demokratiedefizits

Angriffe auf die direkte Demokratie mehren sich

Volksinitiativen sollen künftig von der Bundesverwaltung für ungültig erklärt werden können, «wenn sie den Kerngehalt von Grundrechten nicht beachten». Darunter versteht man die von der Bundesverfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) garantierten Grundrechte. Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Ständerates hiess mit Stichentscheid des grünen Genfer Ständerats **Robert Cramer** eine Motion des Nationalrates gut, welche dies fordert. Bereits am 20. Dezember 2011 hatte der Nationalrat mit 99 zu 59 Stimmen diese Motion «Massnahmen

zur besseren Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit den Grundrechten» seiner SPK überwiesen.

In der Ständeratskommission war der Vorschlag umstritten. Die Hälfte der Kommission findet, dass es neue Regeln brauche, weil Volksinitiativen, welche Grundrechte betreffen, immer mehr zunehmen. Es sei unbefriedigend, dass diese Volksinitiativen dem Volk zur Abstimmung unterbreitet würden, aber dann nicht vollumfänglich umgesetzt werden könnten wie zum Beispiel die Ausschaffungs-Initiative der SVP. Die andere Hälfte der Kommission wehrt sich grundsätzlich gegen eine Einschränkung der Volksrechte und bezweifelt die Wirksamkeit eines Demokratieabbaus im Spannungsfeld zu gewissen Grundrechten.

Mitsprache in der Aussenpolitik nur als Ausnahme?

Die Volksinitiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)» der Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) will die direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten in der Aussenpolitik ausbauen. Dass diese Mitwirkungsmöglichkeiten absolut ungenügend sind, zeigt der Rückblick. Seit 1976 sind gerade zwei Staatsverträge dem obligatorischen Referendum unterstellt worden: Der Bundesbeschluss vom 14. Dezember 1984 über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) und der Bundesbeschluss vom 9. Oktober 1992 über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Beide Vorlagen scheiterten am fehlenden Volksmehr und am verfehlten Ständemehr! In der gleichen Zeitspanne wurden 166 Staatsverträge dem fakultativen Referendum unterstellt. Die wenigen tatsächlich verlangten Volksabstimmungen betrafen fast ausschliesslich Staatsverträge mit der Europäischen Union (EU) und deren Mitgliedstaaten sowie den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods. Das gegen den Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO/World Trade Organization) angekündigte Referendum (Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1994) kam nicht zustande.

Zwischen 2006 und 2008 kam kein Staatsvertrag zur Abstimmung. 2009 wurden gegen die Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf Bulgarien und Rumänien (mit 59,6 Prozent Ja angenommen) und über die Einführung biometrischer Pässe und Reisedokumente nach «EU-Normen» (50,1 Prozent Ja) abgestimmt. Die zweite Vorlage hätte mit nur neun befürwortenden Ständestimmen die Hürde eines obligatorischen Referendums nicht genommen...

Der Kommentar des Bundesrates dazu (Botschaft vom 1. Oktober 2010) liest sich fast wie eine befürwortende Wertung der AUNS-Initiative: «Vorder-

gründig hätte eine Annahme der Initiative zuerst zur Folge, dass über mehr Staatsverträge eine Volksabstimmung durchzuführen wäre als bisher. Damit wird aber auch erreicht, dass sich die Stimmbürgerschaft zu mehr ausserpolitischen Entscheidungen verbindlich äussern kann, als dies heute der Fall ist.» Ausserdem würden Referendumsträger von den Kosten und dem logistischen Aufwand entlastet, den Unterschriftensammlungen für fakultative Referenden jeweils auslösen. «Die Ressourcen, die sonst bereits für das Sammeln von Unterschriften mobilisiert werden müssten, könnten dann für den eigentlichen Abstimmungskampf eingesetzt werden», findet der Bundesrat. Und wörtlich in der Bundesratsbotschaft: «Mit der Annahme der Initiative würden die direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten erweitert und die Mitgestaltung der Kantone in der Aussenpolitik gestärkt.»

Aussenpolitik ist Innenpolitik – und wo bleibt der Volkswille?

Die wiederholten Versuche während der letzten dreissig Jahre, durch eine Optimierung des Staatsvertragsreferendums die demokratische Legitimität der ausserpolitischen Entscheidungen zu erhöhen und die Mitwirkungsmöglichkeiten von Stimmbürgerschaft, Parlament und Kantonen zu verbessern, belegen insgesamt ein grosses Unbehagen: Per Blankovollmacht ist heute die Aussenpolitik weitestgehend an «Bern» delegiert. Aber mehr denn je ist heute Aussenpolitik vor allem auch Innenpolitik. Deren Folgen sind von der Bevölkerung der Schweiz zusammen mit den Kantonen zu tragen.

Bemerkenswert ist, wie das der Bundesrat in seiner Botschaft vom 1. Oktober 2010 zur AUNS-Volksinitiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)» selber sieht: «Würden neu zusätzliche Staatsverträge dem obligatorischen Referendum unterstellt, für die bisher nur das fakultative Referendum vorgesehen war oder die sogar nur der parlamentarischen Genehmigung unterlagen, könnte die öffentliche Debatte über ausgewählte ausserpolitischen Themen intensiviert werden. (...) Werden Staatsverträge von Volk und Ständen angenommen, würden sie über eine derart erhöhte demokratische Legitimität verfügen, die sie auf die gleiche Stufe wie Verfassungsabstimmungen stellen würde. (...) Einmal von Volk und Ständen angenommen, würde ein solcher Staatsvertrag auch gegenüber dem ausländischen Vertragspartner als besonders bestandessicher und politisch gefestigt gelten dürfen.»

Bundesrat sieht Demokratiemängel – und will keine bessere Lösung!

Mit einer Interpellation im Nationalrat erkundigte sich am 20. März 2009 die SVP-Fraktion wegen immer offenkundigeren Demokratiemängeln

nach Ansätzen und Möglichkeiten, um beim Abschluss von Staatsverträgen die Rechte des Souveräns (Volk und Stände) besser zu wahren: «Der Abschluss von Staatsverträgen ist ein Element des Bundesrates, welches immer öfter dazu führt, die demokratischen Rechte unseres Landes auszuhebeln. Oft kann nicht einmal das Parlament vorgängig über solche internationale Abkommen befinden, geschweige denn das Schweizervolk. (...) Vor allem der Abschluss von unkündbaren völkerrechtlichen Verträgen ist ein massiver und gefährlicher Einschnitt in die Rechte des Schweizervolkes, da er – meist ohne jede demokratische Legitimation – die Zukunft der Schweiz auf irreversible Art und Weise bestimmt.»

Die zunehmende Intensivierung der Beziehungen der Schweiz mit anderen Staaten habe auch zu einer Zunahme der völkerrechtlichen Normen geführt, welche Auswirkungen auf die Rechtsstellung der schweizerischen Bevölkerung ausüben, räumte der Bundesrat in seiner Antwort vom 20. Mai 2009 ein. Entsprechend seien auch die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an die demokratische Legitimation des Völkerrechts gestiegen. Wörtlich liest man in der Bundesratsantwort: «Das wichtigste Mittel, die Aussenpolitik innenpolitisch zu verankern, bleibt aber die direkte Beteiligung des Volkes.» Dafür gebe es seit 2002 das fakultative Referendum, also die Möglichkeit, mit mindestens 50'000 Unterschriften eine Volksabstimmung über Staatsverträge zu verlangen und mit Volksmehr (ohne Ständemehr) darüber zu entscheiden. Fazit des Bundesrates: Obwohl die direkte Beteiligung des Volkes auch in der Aussenpolitik immer wichtiger werde, «sieht der Bundesrat keinen Anlass, die Rechte des Parlaments und des Schweizervolkes in internationalen Fragen zusätzlich zu stärken.»

Staatsverträge mit Folgerecht – dort liegt das Problem

Weil der Bundesrat generell internationale Verhandlungen und Vertragsabschlüsse vorantreibt und vor allem mit der EU mehr und mehr Staatsverträge abschliesst, führt dies zur Übernahme fremden Rechts und auch Folgerechts («Rechtsentwicklung»), das der Schweiz bei Vertragsabschluss noch gar nicht bekannt sein konnte. Das Problem betrifft Doppelbesteuerungsabkommen, Freihandelsabkommen, IMF-Kredite, Erweiterungen der Personenfreizügigkeit auf neue EU-Mitglieder usw. Ob das Volk und die Kantone diese Entwicklungen wirklich wollen, das bedarf der grundsätzlichen politischen Klärung, und diese kann nur durch Referendumsabstimmungen herbeigeführt werden. Andernfalls wird der Volkswille ausgeschaltet, die Unabhängigkeit der Schweiz und die direkte Demokratie werden ausgehebelt.

Als kleiner Staat mit einer offenen und stark internationalisierten Volkswirtschaft habe die Schweiz doch ein eminentes Interesse an der Entwicklung der internationalen Rechtsordnung, befand die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrats. Die aussenpolitische Handlungsfähigkeit und die internationale Anerkennung der Schweiz als zuverlässige Vertragspartnerin seien von entscheidender Bedeutung. Diese Überzeugung teilt die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS). Deshalb setzt sie mit ihrer Volksinitiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)» auf die verlässlichste und demokratisch unanfechtbare Legitimation aller wichtigen aussenpolitischen Weichenstellungen durch den Souverän.

Heute kennt die Schweiz nur die Usanz (Gewohnheitsrecht), Staatsverträge von derartiger Bedeutung, dass ihnen Verfassungsrang zukommt, freiwillig dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Das war z.B. der Fall bei der EWR-Abstimmung. Seit 1921 wurde nur zehnmal von der fakultativen Möglichkeit Gebrauch gemacht, Staatsverträge dem Souverän zum Entscheid vorzulegen; zwei dieser Referenden waren erfolgreich (Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf Bulgarien und Rumänien; Einführung biometrischer Pässe).

Die faktische Aussperrung von Volk und Ständen vom direktdemokratischen Prozess der aussenpolitischen Willensbildung pries die Sprecherin der CVP-Fraktion im Nationalrat, die Aargauerin **Esther Egger-Wyss**, bei der Behandlung der AUNS-Initiative wie folgt: «Mit Fug und Recht darf doch hieraus geschlossen werden, dass die heutige Regelung den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern vollauf genügt.» Weitere Abstimmungen über Staatsverträge führten laut Egger-Wyss sowieso nur zu «Verunsicherung, noch mehr Stimmabstinenz und grossem Mehraufwand für Bund und Kantone»...

Kantone wollen mitreden und mitentscheiden

Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU werden heute durch ein sich verdichtendes Netz von sektoriellen Abkommen geordnet. Obwohl die Schweiz zumindest in formaler Hinsicht keine Hoheitsrechte an die EU abgetreten hat, wird immer mehr EU-Recht in die schweizerische Rechtsordnung übernommen. Dieser Prozess gewinnt zunehmend an Dynamik, da sich die Schweiz in neueren Abkommen faktisch dazu verpflichtet, Weiterentwicklungen des EU-Rechts zeitgleich mit den EU-Mitgliedstaaten zu übernehmen und umzusetzen.

Am 25. Juni 2010 hat die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) in einer aktualisierten Standortbestimmung zur Europapolitik unter anderem dar-

gelegt: «Die föderalistische und demokratische Staatsstruktur der Schweiz gerät (...) auch bei einer zunehmenden Verdichtung der vertraglichen Vernetzung mit der EU durch bilaterale Abkommen unter Druck. (...) Vor diesem Hintergrund erachten die Kantonsregierungen innere Reformen zur Festigung der föderalistischen und demokratischen Staatsorganisation (...) als unerlässlich. (...) Der Bund verfügt zwar in auswärtigen Angelegenheiten über eine umfassende Zuständigkeit, in der Wahrnehmung dieser Kompetenzen bleibt er aber an die föderalen Grundpflichten gebunden. (...) Als Garant für die Erhaltung dieser Grundordnung trägt der Bund die Verantwortung dafür, dass die bundesstaatliche Staatsstruktur durch die Aussenpolitik nicht unterlaufen wird.»

Die Kantonsregierungen werden eine weitere Vertiefung der Beziehungen zur EU ausdrücklich nur dann unterstützen und mittragen, wenn gleichzeitig eine Reihe von innerstaatlichen Reformen eingeleitet und – wo nötig – rechtlich verankert wird. Dazu steht im KdK-Papier: «Im Vordergrund stehen hier die Stärkung des Mitwirkungs föderalismus und die Anpassung der bestehenden Organisationsstrukturen. Geprüft werden sollen aber auch eine verfassungsrechtliche Verankerung der Europapolitik sowie allenfalls eine Stärkung der Verfassungsgerichtsbarkeit in föderalen Streitigkeiten.» Das obligatorische Staatsvertragsreferendum (mit Ständemehr) gibt eine erste und klare Antwort auf die damit aufgeworfenen Fragen von hoher Dringlichkeit. Der Einwand des Bundesrates, man könne sich fragen, ob für Staatsverträge eine akzentuierte Mitsprache der Kantone angezeigt sei, wirkt dagegen hilflos (Botschaft vom 1. Oktober 2010 zur AUNS-Volksinitiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik / Staatsverträge vors Volk!»). Der Bundesrat meint, schon im Rahmen des heute fakultativen Referendums könnten mindestens acht Kantone zusammen schliesslich eine Abstimmung verlangen, «wovon allerdings bis heute noch nie Gebrauch gemacht worden ist.»

Fast wie ein schroffes Nein an die Adresse der schweizerischen «Gliedstaaten» liest sich folgende Absage des Bundesrates an die Befürworter eines Staatsvertragsreferendums: «Es ist schliesslich auch nicht einzusehen, wieso die Kantone ein grösseres Gewicht haben müssten, wenn es um Staatsverträge geht, die nicht zentrale Elemente des Föderalismus berühren, sondern aus andern Gründen als wichtig gelten müssen. Die Initiative würde gewissermassen den Kantonen ein Vetorecht über die Mehrheit der Stimmberechtigten gewähren, ohne dass es aber zwingend um Fragen geht, welche sie direkt und nachhaltig betreffen würden.»

Schweiz darf nicht zum Selbstbedienungsladen der EU werden

Verlautbarung aus dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) vom 28. Januar 2012:

«Am letzten Tag ihres Aufenthalts am Jahresmeeting 2012 des World Economic Forum (WEF) in Davos führte Bundespräsidentin **Eveline Widmer-Schlumpf** heute wiederum bilaterale Gespräche mit einer Reihe von Staatsoberhäuptern und hochrangigen Politikern.» Worum ging es? Der Internationale Währungsfonds (IWF) möchte mehr Geld von der Schweiz, um sich an der Aufstockung eines permanenten Euro-Rettungsschirms beteiligen zu können. Das hat IWF-Chefin **Christine Lagarde** der Bundespräsidentin am Rand des WEF dargelegt. Dabei habe sie auch «eine konkrete Zahl genannt», sagte Widmer-Schlumpf der Nachrichtenagentur sda. (Der IWF strebt danach, seinen Fonds um bis zu 600 Milliarden Dollar aufzustocken, um auf den gestiegenen Finanzierungsbedarf reagieren zu können. 500 Milliarden Dollar sollen für Kredite genutzt werden, die restlichen 100 Milliarden Dollar dienen als «Schutzpuffer».)

Um welchen Betrag es sich bei dieser IWF-«Bitte» handelt, gab die Bundespräsidentin nicht bekannt. Die IWF-Berechnung bezeichnete sie aber als «nachvollziehbar». Sie werde diese Vorstellungen im Bundesrat zur Diskussion stellen. Im Grundsatz jedoch gelte dazu ihre Sicht:

Man müsse alles unternehmen, damit sich die Situation wieder stabilisiere, «die Schweiz hat alles Interesse daran, dass rund um uns herum stabile Verhältnisse herrschen.» Das bedeutet also, als dass der Bundesrat an die Fehlkonstruktion Euro bezahlen will, für die unser Land keine Verantwortung trägt. Schuld am Euro-Desaster ist der Grössenwahn in EU-Brüssel sowie in Paris und Berlin.

Fazit: Die IWF-Forderung zeigt die hohe Bedeutung der Volksabstimmung vom 17. Juni 2012 über die AUNS-Initiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)». Das Volk, welches das Geld für die Bundeskasse verdienen muss, soll endlich in der Aussenpolitik mitentscheiden können. Mehr und mehr Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben es es satt, ständig vom Ausland erpresst zu werden, ständig bezahlen zu müssen und sich ständig von einer schwachen Landesregierung in Bern vorführen zu lassen.

«Nach Davos» verkündete unsere Finanzministerin, die Schweiz müsste eine allfällige höhere IWF-Beteiligung «an Bedingungen knüpfen». Aber wie denn, wenn die präsentierte Rechnung zur Euro-Rettung bereits als «nachvollziehbar» bezeichnet wurde. Zudem betonte Widmer-Schlumpf, dass es für die Schweiz von zentraler Bedeutung sein werde, dass auch die

nicht der G20 angehörenden IWF-Mitglieder «in allen Phasen der Lösungsfindung adäquat einbezogen werden». Aus Washington tönte es bereits ganz anders. «Wir haben unseren internationalen Partnern mitgeteilt, dass wir keine Absicht haben, dem IWF zusätzliche Ressourcen bereitzustellen», sagte eine Sprecherin des US-Finanzministeriums.

Nein zum EWR... und dann ein Kolonialvertrag?

Der Bundesrat will ein sektorielles Abkommen (Strom- beziehungsweise erweitertes Energieabkommen) mit der EU zu einem Modellfall für die Ausgestaltung der künftigen Europapolitik machen. Darum sollen auch institutionelle Fragen wie die weitere «Rechtsentwicklung» exemplarisch ins Abkommen integriert werden.

Damit liefert der Bundesrat ein Anwendungsbeispiel für die Richtigkeit der Volksinitiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)» der Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS). Weil nicht zugelassen werden kann, dass nach dem EWR-Nein von Volk und Ständen vom 6. Dezember 1992 durch die Hintertüre den Forderungen der EU nach «automatischer Rechtsvereinheitlichung» nachgegeben wird, gehören Staatsverträge dem obligatorischen Referendum (mit Ständemehr) unterstellt.

Der Bundesrat hat sein weiteres Vorgehen in Form einer sogenannten «Roadmap» festgelegt. Ausserdem lädt der Bundesrat die Kantone zu einem regelmässigen Dialog über Europafragen ein. Im Interesse der Schweiz ist zum vornherein jede Art von institutioneller Vereinbarung ausdrücklich abzulehnen. Alles andere entspräche einer Art Kolonialvertrag, mit dem sich die Schweiz politisch und rechtlich der EU unterwerfen würde. Diese Art einer «bilateralen Anbindung» wäre sehr viel schwerwiegender als der abgelehnte EWR-Vertrag.

Die neueste Herausforderung besteht darin, den sich abzeichnenden Kampf um die Unabhängigkeit der Schweiz zusammen mit dem Volk zu führen. Diese Fragen bezüglich der künftigen Übernahme von EU-Recht, dessen Auslegung, Überwachung und die damit zusammenhängende Rechtsprechung sind von grundlegender Bedeutung für die Schweiz und deren Souveränität.

Dutzende von neuen EU-Vorschriften nach dem Schengen-Ja

Die Antwort des Bundesrates vom 18. November 2009 auf eine Interpellationsfrage im Nationalrat, in welchem Umfang der «Besitzstand» nach dem Ja der Stimmbürgerschaft zum Schengen-Assoziierungsabkommen ausgeweitet worden sei, zeigt die fast unbegrenzten Möglichkeiten von Bun-

desrat und Bundesverwaltung, mit dem «Blankoscheck» des Souveräns im Brüsseler «Gesetzgebungs-Supermarkt» einzukaufen:

«Seit der Unterzeichnung des Schengen-Assoziierungsabkommens vom 26. Oktober 2004 bis Ende Oktober 2009 sind insgesamt 93 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands zu verzeichnen. Von diesen entfällt knapp ein Drittel (29 Rechtsakte) auf rechtlich unverbindliche Massnahmen, so dass die Schweiz diese lediglich zur Kenntnis nehmen konnte. 43 Weiterentwicklungen waren von ausgeprägt technischem Charakter. Die entsprechenden Notenaustausche wurden vom Bundesrat selbstständig abgeschlossen, wobei sie regelmässig als «Verträge von beschränkter Tragweite» im Sinne von Artikel 7a Absatz 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes eingestuft werden konnten. Für die Übernahme von etwas mehr als einem Fünftel der notifizierten Weiterentwicklungen (21 Rechtsakte) schliesslich war aufgrund der inhaltlichen Tragweite die Bundesversammlung zuständig.»

Darüber habe man vor der Schengen-Abstimmung ausreichend klar informiert, findet der Bundesrat: «Der Schengen-Besitzstand wird laufend weiterentwickelt. Aus diesem Grund waren im Juni 2005 naturgemäss nicht alle künftigen Entwicklungen bereits absehbar. Dass die Schweiz allfällige Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands grundsätzlich übernehmen muss und in welchem Verfahren dies geschehen soll, war indessen hinlänglich bekannt. Der Bundesrat war, soweit ihm dies möglich war, um weitestgehende Transparenz bemüht (...).»

Gegen schrittweisen EU-Beitritt

Es sei eine Tatsache, dass immer mehr Staatsverträge, internationale Abkommen, Konventionen usw. neuerdings automatisch, sogenannten institutionell, ins schweizerische Recht eingebunden werden sollen, schilderte der Zürcher SVP-Nationalrat und langjährige Geschäftsführer der Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS), **Hans Fehr**, bei der parlamentarischen Beratung der AUNS-Initiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)» die Lage:

«Wir übernehmen zunehmend fremdes Recht, sogenanntes Völkerrecht. Internationales Recht wird behandelt, als wäre das zwingend. Gleichzeitig gibt es Bundesräte, Politiker, Verwaltungsfunktionäre beim Bund, aber zum Beispiel auch vornehme Kreise wie den Club Helvétique, die nichts anderes wollen, als die Volksrechte zu beschneiden.» Die frühere SP-«Aussenministerin» **Micheline Calmy-Rey** bestätigte bereits bei ihrem Amtsantritt 2004 diese Befürchtungen, indem sie die Stossrichtung «ihrer» Aussenpolitik mit dem Satz umschrieb: «Vorbereiten des Terrains für den EU-Beitritt!»

In den eidgenössischen Räten wollten «viele sofort in die EU, und ebenfalls viele wollen schleichend in die EU», schilderte der St. Galler SVP-Nationalrat **Lukas Reimann** die Ausgangslage. Weiter sagte er: «Eine grosse Mehrheit des Volkes will hingegen nicht in die EU. Und genau um diesen Unterschied zwischen Volk und Parlament geht es bei der AUNS-Volksinitiative. Sie bremst die zunehmende Aushebelung unserer Volksrechte und unserer Freiheiten durch internationale Verträge. (...) EU-Beitrittshürden werden abgebaut und die Unabhängigkeit und Souveränität der Schweiz werden empfindlich eingeschränkt. Deshalb müssen wir die direktdemokratischen Mittel ausbauen, gerade in der Aussenpolitik.»

Jeden Tag ein neuer Vertrag!

In den fünf Jahren von 2005 bis 2010 hat der Bundesrat 1768 Staatsverträge abgeschlossen: Also durchschnittlich jeden Tag einen neuen Vertrag. Daraus zu schliessen, mit dem von der Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) lancierten obligatorischen Staatsvertragsreferendum wäre die Stimmbürgerschaft hoffnungslos überfordert, ist allerdings falsch. Denn die überwiegende Mehrzahl der Staatsverträge betrifft Bereiche, in denen der Bundesrat auf der Grundlage einer Ermächtigung des Gesetzgebers (Bundesversammlung) aktiv wird. 162 der 1768 Staatsverträge sind in dieser Zeitspanne von der Bundesversammlung genehmigt (ratifiziert) worden. Von den seit 1977 bis 2010 dem fakultativen Referendum unterstellten 181 Staatsverträgen (durchschnittlich fünf pro Jahr) kamen aufgrund von Unterschriftensammlungen lediglich sieben zur Volksabstimmung.

Befürchtungen, mit der AUNS-Initiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)» würden die direkte Demokratie und das Stimmvolk masslos überfordert, hielt in der Parlamentsdebatte der damalige Zürcher SVP-Nationalrat **Ulrich Schlüer** entgegen: «Es geht doch gar nicht um eine staatsrechtliche Übung, es geht um die Angst vor der Demokratie! Man hat den Eindruck, das Volk würde dem nicht mehr zustimmen, was man auf pragmatischem Wege – aber natürlich am Volk vorbei – eingeführt hat.» Schliesslich könne ja auch die Europäische Menschenrechtskonvention benutzt werden, um Volksabstimmungsergebnisse rückgängig zu machen. Man denke an die Verwahrungs-, Anti-Minarett- oder die Ausschaffungs-Initiativen.

Unterhändler entscheiden lassen, was «Untertanen» zu tun haben?

Die Sprecherin der CVP-Fraktion im Nationalrat, die Aargauerin **Esther Egger-Wyss**, lieferte in der Debatte über die Initiative «Für die Stärkung

der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)» der Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) mit folgendem Votum ungewollt eines der besten Argumente für das obligatorische Staatsvertragsreferendum:

«Ein Referendumszwang für Staatsverträge würde die Bewegungsfreiheit der Schweizer Vertreter an internationalen Konferenzen zur Aushandlung von multilateralen Verträgen stark einschränken. (...) Es kann und darf nicht sein, dass die Genehmigung und Inkraftsetzung von Staatsverträgen auf unnötige Weise verzögert oder gar erschwert wird.» Ganz im Gegenteil, sagt die AUNS, es kann und darf nicht länger zugelassen werden, dass für die Genehmigung und Inkraftsetzung von Staatsverträgen die kopfnickende Zustimmung schweizerischer Unterhändler genügt. Auch das Einverständnis von Bundesrat und Bundesversammlung (Ratifizierung) reicht nicht, um «Untertanen» ins dauernd weiterwuchernde Geflecht internationaler Rechtsetzung einzubinden. Der Souverän (Stimmbürgerschaft plus Kantone) soll in diesen Fragen das letzte Wort haben.

Im Nationalrat sagte die Solothurner SP-Volksvertreterin **Bea Heim** dazu: «Die Politik der Schweiz steht und fällt mit der Beteiligung der Bevölkerung. Das gilt für die Innen- wie für die Aussenpolitik. (...) Die Initiative «Staatsverträge vors Volk!» ist sicher nicht geeignet, dies zu fördern.» Die Schweiz habe doch «ein eminentes Interesse an der Entwicklung internationaler Rechtsgrundlagen, wie sie die völkerrechtlichen Verträge darstellen». Die Frage allerdings, wer eigentlich «die Schweiz» sei und wie sie aussenpolitisch am besten legitimiert werde, blieb offen. Die AUNS bleibt dabei: Das geschieht am überzeugendsten durch den Souverän.

Der frühere Zürcher SVP-Nationalrat **Ernst Schibli** fasste das Problem im Parlament wie folgt zusammen: «Es darf nicht hingenommen werden, dass die Regierung und das Parlament am Volk vorbei Verträge (...) abschliessen, deren Weiterentwicklung die Schweiz und ihre Bevölkerung akzeptieren müssen, ohne dass sie etwas dazu zu sagen haben. Es darf nicht sein, dass die Volksrechte durch eine aus dem Handgelenk geschüttelte Interpretation, durch inakzeptable politische Verrenkungen und durch eine Umgehung der verfassungsrechtlichen Bestimmungen ausgehebelt werden und das Volk in die Statistenrolle gedrängt wird. Das Volk zahlt nämlich die Zeche.»

Der frühere Nidwaldner FDP-Nationalrat und ehemalige Präsident des Schweizerischen Gewerbeverbandes (SGV) **Edi Engelberger** sagte zum gleichen Problemkreis: «Die Volksinitiative der AUNS nimmt ein berechtigtes Anliegen auf, das auch von den Kantonen und der Bevölkerung diskutiert wird. Die direktdemokratischen Instrumente in der Aussenpolitik sind

effektiv aus den Fugen geraten, und es ist eine Optimierung notwendig.» (Engelberger engagierte sich dann allerdings gegen die Initiative und für den von der Bundesversammlung verworfenen Gegenvorschlag des Bundesrates.)

AUNS stellt ernst zu nehmende Frage zur Debatte

«Wie verhindern wir, dass die Internationalisierung von Wirtschaft, Gesellschaft und Politik in Kombination mit der herkömmlichen Exekutivlastigkeit der Diplomatie zu einer Schwächung der Volksrechte führt?»

Diese absolut ernst zu nehmende Frage stammt nicht etwa von der Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS), sondern vom früheren links-grünen Zuger Nationalrat **Josef Lang**. Doch in der Ratsdebatte über die AUNS-Initiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)» entwickelte Lang keine eigenen Denkansätze zu seiner zutreffenden Problemschilderung, sondern er formulierte nur ein plumpes Nein und den Vorwurf, das Volksbegehren sei «schludrig» und «irreführend». Und dann machte er nochmals eine Kurve in die Gegenrichtung: «Die Demokratisierung der Aussenpolitik ist die beste Antwort auf die systematischen und notorischen Versuche, einen Gegensatz zwischen nationalem und internationalem Recht zu konstruieren. (...) Aussenpolitische Legitimität durch demokratische und korrekte Verfahren liegt im Interesse all jener, die für eine weltoffene Schweiz sind.»

Langs Vorwurf der Schludrigkeit konterte im Parlament der Schwyzer SVP-Nationalrat und AUNS-Präsident **Pirmin Schwander** so: «Ich stelle Ihnen die Frage: Sind direktdemokratische Vorgänge nach Ihrer Meinung Verzögerungen? (...) Wir wissen, dass es mehr Zeit braucht, bis alle direktdemokratischen Verfahren durchlaufen sind. Wir haben in unserem Land dank diesen Vorgängen auch mehr Rechtssicherheit, und weil wir mehr Rechtssicherheit haben, kommen auch sehr viele Unternehmungen, sehr viele Personen in unser Land.»

C. Für Aussenpolitik mit höherer Legitimation

Mehr Rechte für Volk und Stände zum Schutz der Souveränität

Der neue Vorsteher des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), FDP-Bundesrat **Didier Burkhalter**, formulierte zu seinem Amtsantritt im EDA einen prägnanten Satz zu seinen aussenpolitischen Absichten: «Wenn es nicht im Interesse der Schweiz ist, dann wird es auch nicht gemacht!»

Genau so müsste Aussenpolitik betrieben werden. Dies insbesondere bei der Ausgestaltung der bilateralen Beziehungen zu den Nachbarländern und zur Europäischen Union (EU). Mit der Volksinitiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)» bietet die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) dem neuen Aussenminister und dem für die Aussenpolitik als Kollegium gemeinsam zuständigen Bundesrat die denkbar beste Rückenstärkung, um die wohlverstandenen Interessen der Schweiz zu wahren.

Die Initiative will insbesondere dem schleichenden EU-Beitritt und zu andern internationalen Machtgebilden entgegenwirken, indem alle Staatsverträge zwingend dem Akzeptanztest einer obligatorischen Referendumsabstimmung mit doppeltem Mehr (Volk und Stände) zu unterstellen sind. Eine solche direktdemokratische Mitsprache einzig für Verträge über den Beitritt zu supranationalen Organisationen und zu Organisationen für kollektive Sicherheit kann dem Anspruch nach umfassender Mitbestimmung in wichtigen aussenpolitischen Angelegenheiten nicht gerecht werden.

Dass der Bundesrat entgegen seiner ursprünglichen Haltung alle neuen Doppelbesteuerungsabkommen gemäss dem neu am OECD-Standard orientierten Amtshilferegime bei Steuervergehen dem fakultativen Referendum unterstellte, darf als erste Vorwirkung der AUNS-Initiative gesehen werden. Anfänglich wollte der Bundesrat nur ein sogenanntes «Musterabkommen» dem Referendum unterstellen und alle weiteren Abkommen ohne Referendumsmöglichkeit am Volk vorbeischleusen. Auch die Kantone, die heute so gut wie nichts zu entscheiden haben bei Staatsverträgen und insbesondere Doppelbesteuerungsabkommen, würden mit der Einführung des Ständemehrs gestärkt.

Demokratische Willensbildung gehört zur Schweizer Identität

Der EU-Beitritt ist in der Schweiz weniger denn je eine mehrheitsfähige «Option» (Möglichkeit). Der bilaterale Weg und dessen fallweise Weiterentwicklung aber wird zur Herausforderung der Schweiz im institutionellen Bereich (Rechtsetzung).

Dazu publizierte **Daniel Thürer**, Professor für Völkerrecht, öffentliches Recht, Europarecht und vergleichendes Verfassungsrecht an der Universität Zürich, folgende Überlegungen (NZZ Nr. 30,6. Februar 2012; Seite 15): «Wir haben viele Werte mit anderen Ländern gemeinsam. Die Schweiz besitzt aber (...) auch eine starke eigene Identität. Kaum ein anderes Land ist so bürgernah gestaltet und stellt seine Willensbildung laufend so sehr in die Disposition der Bürger. Wir wollen diese Werte behalten und ihnen

auch in aussenpolitischen Prozessen eine Stimme geben.» Genau das ist das Anliegen der Volks-Initiative «für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)» der Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS).

René Ronca, promovierter Historiker, Gymnasiallehrer in Basel und Gründer des Forums zur Erforschung der direkten Demokratie in Aarau, stellt (ebenfalls NZZ Nr. 30, 6. Februar 2012; Seite 15) in einer Analyse zu den Chancen einer europäischen Integration aus Schweizer Sicht fest: «Mit der schrittweisen Einführung der direkten Demokratie auf allen drei Staatsebenen (Gemeinden, Kantone, Bund) setzten die Schweizer die Idee der Volkssouveränität konsequent um (...). In den einzelnen Ländern der EU sind – ausser in Irland – nicht einmal Volksabstimmungen für die Staatsverträge, welche die rechtliche Grundlage bilden, vorgesehen. Föderal aufgebaut ist die EU auch nicht, und selbst die auf Eis gelegte EU-Verfassung (...) enthält keine klassischen föderalen Elemente. (...) Statt also das postnationale Zeitalter einzuläuten, ist es an der Zeit, den demokratisch verfassten Rechtsstaat weiter zu stärken. Nur so können Friede und Ordnung gesichert werden.»

Bundesrat zeigte zu wenig demokratisches Fingerspitzengefühl

Auch dem Zuger CVP-Nationalrat **Gerhard Pfister** ist bei der Behandlung der Volksinitiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)» der Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) aufgefallen, «dass die Initiative durchaus eine Frage aufnimmt, die in den letzten Jahren Anlass gab, eine gewisse Klärung zu verlangen».

Dazu beanstandete Pfister im einzelnen: «Dem Bundesrat ist der kleine Vorwurf zu machen, dass er im heiklen Gleichgewicht zwischen aussenpolitischer Handlungskompetenz und innenpolitischer, auch demokratiepolitischer Abstützung nicht immer das nötige staatspolitische Feingefühl zeigte. (...) Aussenpolitik ist gerade in der direktdemokratischen Schweiz immer auch Innenpolitik. Insofern haben die Initianten ein Anliegen aufgegriffen, das Klärungsbedarf aufweist, Wir haben seit der Inkraftsetzung der neuen Bundesverfassung eine gewisse Unklarheit, was die Frage angeht, was dem Volk obligatorisch in einem Referendum zu unterbreiten ist und was nicht.»

Genau zur Klärung dieser Frage genügt am 17. Juni 2012 ein Ja zur AUNS-Initiative «Staatsverträge vors Volk!»

Volksrechte nur, wenn's der Obrigkeit gefällt?

Dass in der Aussenpolitik die direktdemokratische Entscheidungsfindung nach bewährter eidgenössischer Art eigentlich gar nicht erwünscht ist, gibt der Bundesrat in der Botschaft vom 1. Oktober 2010 zur Volksinitiative der Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)» selber zu. Dort steht:

«Die Initiative schlägt vor, das obligatorische Referendum für völkerrechtliche Verträge erheblich auszuweiten. (...) Der Bundesrat ist aber der Ansicht, dass die Initiative zu weit geht. Die Einbeziehung des Volkes und der Kantone in die Aussenpolitik soll auf völkerrechtliche Verträge mit verfassungsrechtlicher Tragweite beschränkt bleiben. Zahlreiche Verträge haben aber für die Öffentlichkeit weniger bedeutende Inhalte zum Gegenstand. (...) Auch würde die schweizerische Aussenpolitik nicht an Legitimität gewinnen. Eine zwingende Beteiligung von Volk und Ständen ist dagegen nur in jenen Fällen angezeigt, in welchen der Bund eine Selbstbindung seiner politischen Handlungs- oder Entscheidungsfreiheit hinnehmen will aus der Überzeugung heraus, dass die Unterwerfung unter ein staatsvertragliches Regime den Interessen des Landes und seiner Bevölkerung entspricht. (...) Schliesslich würde der aussenpolitische Handlungsspielraum des Bundes unnötig beschränkt, was dem Ruf und der Glaubwürdigkeit der Schweiz auf der internationalen Bühne schaden würde.»

Mit geradezu entwaffnender Ehrlichkeit stemmte sich die St.Galler SP-Nationalrätin **Hildegard Fässler-Osterwalder** aus Furcht vor der Herstellung des föderalistischen Gleichgewichts gegen mehr Volksrechte in der Aussenpolitik: «Es kann nicht sein, dass zum Beispiel die kleineren Kantone ein grösseres Gewicht bekommen in Fragen, die den Föderalismus oder die Kantone gar nicht betreffen. Dafür sind wir zuständig, und wir sollten uns diese Zuständigkeit nicht nehmen lassen.»

Souveränität der Schweiz stärken

Die Souveränität der Staaten sei durch Teilnahme an internationalen Institutionen seit etwa sechzig Jahren praktisch überall aufgeweicht worden. Dies stellt der Diplomat und Politologe **Johannes B. Kunz** fest, der auch als Berater bei der Ständigen UNO-Mission der Schweiz in New York tätig ist (Interview in «Zentralschweiz am Sonntag» vom 12.2.12). Probleme entstünden jeweils dort, «wo die Diplomaten in ihren Verhandlungen nicht genügend legitimiert sind, und genau das ist in internationalen Institutionen und Organisationen oft der Fall».

Beitritte zu internationalen Organisationen seien immer mit einem Souveränitätsverlust verbunden, sagt Diplomat Kunz: «Man tritt als Land einer Organisation bei und stimmt damit auch den Regeln zu, die es einzuhalten gilt. (...) Meiner Meinung nach wird die Globalisierung viel zu oft missbraucht, um Souveränitätsverluste zu rechtfertigen. Kaum einer weiss ja heute, was unter Globalisierung exakt zu verstehen ist. (...) Es ist nicht gottgegeben, dass die Globalisierung immer mit einem Souveränitätsverlust des einzelnen Staates verbunden sein muss.»

Diplomat Kunz kann sich laut seinem Buch «Der letzte Souverän und das Ende der Freiheit» (Verlag Neue Zürcher Zeitung) des Eindrucks nicht erwehren, «dass die international tätigen Eliten unter Umgehung des Souveräns die Verteilung öffentlicher und privater Güter untereinander regeln». Wörtlich kommt Kunz zur Schlussfolgerung: «Es gibt keine überzeugende Erklärung dafür, warum ein demokratischer Souverän» (nach schweizerischer Verfassung Volk und Stände) «nicht in der Lage sein sollte, die Regeln seines Einbezugs in das internationale System zu bestimmen. Die Anmassung der Eliten, allein dazu in der Lage zu sein, mindert nicht nur (...) den Wohlstand der Menschen, sondern ist zuallererst eine Aushebelung des Souveräns und damit eine grosse Gefahr für die Freiheit.»

Über das Völkerrecht werde in Expertengremien diskutiert, «ohne dass der Souverän mitreden kann». Die Menschenrechte seien zum Selbstläufer geworden, sagt Kunz: «Sie werden immer mehr ausgedehnt, und zwar so, dass sie vom einzelnen Souverän gar nicht mehr kontrolliert werden können. Damit habe ich Mühe.» Um die Souveränität zu bewahren, dürfe die Schweiz keine unkündbaren Verträge abschliessen. Auch brauche es in jedem Falle eine Ausstiegsklausel oder die Möglichkeit von Nachbesserungen «damit man nicht in Situationen wie die Mitglieder der EU oder des Euroraums geraten kann».

Exakt mit dieser Stossrichtung hat die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) die Initiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)» lanciert, über die am 17. Juni 2012 an der Urne entschieden wird. Weil schweizerische Diplomaten in internationalen Gremien oft allzu nachgiebig auftreten, sollen sie im Wissen um den Vorbehalt verhandeln, dass die Ergebnisse den abschliessenden Test eines obligatorischen Referendums (Mehrheit von Volk und Ständen) zu bestehen haben.

Zur seinerzeit nur knapp befürworteten UNO-Mitgliedschaft der Schweiz hat Diplomat Kunz eine differenzierte Sicht. Er meint: «Es stellt sich die Frage, ob wir wirklich bei allem mitmachen wollen. Ich bin überzeugt: Wir könnten in der UNO auch eine etwas passivere Rolle spielen und trotzdem

von den Vorteilen profitieren. Die Schweiz muss ja nicht immer in Aktivismus verfallen und meinen, sie müsse überall den Frieden bringen.»

D. Einwände und Ausreden...

Gute Idee – aber bitte lieber nicht.!

In der bundesrätlichen Botschaft zur AUNS-Volksinitiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)» vom 1. Oktober 2010 liest man:

«Der Bundesrat anerkennt das Bedürfnis nach einer verbesserten direkt-demokratischen Mitgestaltung der Aussenpolitik, wie es in der Initiative zum Ausdruck kommt.» Aber der vorgeschlagene Verfassungstext habe «verschiedene Mängel» und störe vor allem «das bewährte Gleichgewicht der politischen Organe».

Was mit «verschiedenen Mängeln» gemeint ist, entpuppt sich bei näherer Betrachtung als staatsrechtliche Haarspalterei. Weder der Bundesrat noch die eidgenössischen Räte vermochten wirklich überzeugende Argumente zu liefern, weshalb in Zukunft Staatsverträge nicht dem Beurteilungsvermögen des Souveräns unterstellt werden sollten. Hinweise auf die bisherige «Praxis der Bundesbehörden» oder auf «Lehre und Meinung» vermögen jedenfalls nicht zu überzeugen.

Am hilflosesten aber wirkt das Argument vom «bewährten Gleichgewicht der politischen Organe». Dieses (heute leider gestörte) Gleichgewicht der von der Bundesverfassung gewollten Hierarchie der Gewalten wieder herzustellen – ganz oben das Volk (Souverän) als höchste Instanz, danach die Bundesversammlung und an dritter Stelle der Bundesrat – ist das Anliegen der AUNS-Initiative. Dass dies so ist, zeigt die EWR-Geschichte. Der Bundesrat war ursprünglich damals der Meinung, es gehe dabei nicht um den (referendumspflichtigen) Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft. Also brauche es keine obligatorische Volksabstimmung mit Ständemehr. Aber so ganz wohl war es ihm bei dieser Beurteilung dann doch nicht – und so beantragte er, «wenn sachliche oder politische Gründe dafür sprechen» trotzdem einen Urnengang vorzusehen. Am 6. Dezember 1992 lehnten Volk und Stände diesen ersten Integrationsschritt in die EU ab.

Bei den Bilateralen II (Assoziierung der Schweiz an die Schengen-Dublin-Abkommen) vermochte der Bundesrat «keine tiefgreifenden Änderungen unseres Staatswesens» zu erkennen. Damit gab's also kein obligatorisches Referendum, sondern nach entsprechender Unterschriftensammlung «nur» ein fakultatives (ohne Erfordernis des Ständemehrs). Diese Kompetenz zur

gewissermassen freien Wahl zwischen Pflicht zur Volksabstimmung oder bloss Möglichkeit eines Referendums wollte der Bundesrat mit einem Gegenvorschlag zur AUNS-Initiative in die Zukunft retten. Sein Textvorschlag fiel allerdings in der Bundesversammlung durch: «Volk und Ständen werden zur Abstimmung unterbreitet: Völkerrechtliche Verträge, die den Beitritt zur Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften vorsehen; Bestimmungen enthalten, die eine Änderung der Bundesverfassung erfordern oder einer solchen gleichkommen.» Zur Frage der verfassungsrechtlichen Bedeutung völkerrechtlicher Verträge als künftiger Massstab für Urnenentscheide musste der Bundesrat zugeben: «Es ist sicherlich nicht leicht, jene Normen zu bestimmen, die von diesem unbestimmten Rechtsbegriff abgedeckt werden.» Mehr als «denkbare Anwendungsfälle» vermochte der Bundesrat nicht aufzuzeigen.

Mehr Mitsprache zu bescheidenen Mehrkosten

Die Befürchtung, mehr Referendumsabstimmungen könnten nicht nur mehr Mitsprache bedeuten, sondern vor allem mehr Kosten, ist gegenstandslos. «Bei der Frage, wie das verfassungsrechtliche Referendumsystem auszugestalten ist, sollten finanzielle Erwägungen kaum im Vordergrund stehen», findet auch der Bundesrat gemäss seiner Botschaft vom 1. Oktober 2010 zur Volksinitiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)».

Die Kosten von Volksabstimmungen werden von Bund, Kantonen und Gemeinden zusammen getragen. Pro Volksabstimmung ist mit gesamthaft rund acht Millionen Franken zu rechnen. Zur Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik dürfte man pro Jahr voraussichtlich einen (!) zusätzlichen Abstimmungstermin benötigen.

Angst um «ausserpolitische Handlungsfreiheit»...

Eines der aufschlussreichsten Kapitel in der Botschaft des Bundesrates vom 1. Oktober 2010 zur AUNS-Volksinitiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)» trägt den Titel «Ausserpolitische Handlungsfreiheit». Dort steht, warum es den Bundesrat stört, wenn Volk und Stände per Staatsvertragsreferendum in der Aussenpolitik das letzte Wort hätten:

«Der ausserpolitische Spielraum der Schweiz droht durch den weiteren Ausbau der nachgelagerten Referendumsrechte eingeschränkt zu werden. Die demokratische Legitimation der Aussenpolitik soll vielmehr durch einen frühzeitigen Einbezug der wichtigsten politischen Akteure bei der Ausgestaltung der Verhandlungsmandate und bei den Verhandlungen

gestärkt werden statt durch nachträgliche «Sanktionsmöglichkeiten». Das Vernehmlassungsverfahren (...), das grundsätzlich auch für die Vorbereitung von Staatsverträgen aktiviert werden könnte, die Konsultations- und Partizipationsrechte, welche parlamentarische Kommissionen und die Kantone geniessen, und die Praxis der Bundesbehörden, (...) frühzeitig und regelmässig die Zivilgesellschaft zu informieren und beizuziehen, haben sich bewährt.»

Offen bleibt die Frage, für wen sich diese Praxis bewährt haben soll. Einbezogen zu werden, frühzeitig informiert zu werden, all das ab Stufe Vernehmlassung bis zur parlamentarischen «Genehmigung» von Staatsverträgen ist keine Alternative für das Verfassungsrecht von Volk und Ständen – und nicht irgend einer diffusen «Zivilgesellschaft» – auf das verbindliche letzte Wort an der Urne (Artikel 148 Bundesverfassung): «Die Bundesversammlung übt unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund aus.» Und zur Rolle des Bundesrates steht in Artikel 174: «Der Bundesrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes.» So funktioniert die Schweiz, und so muss sie auch – in diesen Zeiten der Internationalisierung und Globalisierung erst recht – aussenpolitisch funktionieren.

Was schadet der Wirtschaft?

Der Dachverband der Schweizer Wirtschaft *economiesuisse* lehnt die Volks-Initiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)» der Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) «klar ab». Dies mit folgender Begründung: «Die Initiative schränkt die aussenpolitische Handlungsfähigkeit der Schweiz massiv ein und schadet damit der international ausgerichteten Wirtschaft, die auf stabile Beziehungen mit dem Ausland angewiesen ist.»

Das ist nichts anderes als ein eklatantes Misstrauensvotum gegenüber Volk und Ständen, denen die AUNS-Initiative mit dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum eine solide Basis für die dauernde Mitsprache und Mitentscheidung in zentralen Angelegenheiten der Aussenpolitik verschaffen will.

Der Wirtschaftsdachverband *economiesuisse* stehe «uneingeschränkt zum heutigen funktionierenden System der direkten Demokratie», wird argumentiert. Genau dort liegt das Problem: Das heutige System mit grossmehrheitlich nur fakultativem Staatsvertragsreferendum sowie mit obligatorischem Referendum einzig für den Beitritt der Schweiz zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften schliesst Volk und Stände von der Beantwortung entscheidender Fragen

bewusst aus. Originalton economiesuisse: «Dieses System hat sich bewährt. (...) Obligatorische Volksabstimmungen würden die Ausdehnung und den Neuabschluss von Wirtschaftsabkommen erheblich hemmen und damit die bisherige erfolgreiche, dynamische Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz blockieren.»

Die AUNS hält nichts von solchen Furchtszenarien. Gerade weil die global ausgerichtete Schweizer Wirtschaft auf stabile und berechenbare Rahmenbedingungen angewiesen ist, braucht es zur Weiterentwicklung des dichten Netzes von Staatsverträgen eine unanfechtbar verlässliche Entscheidungsinstanz, und das ist gemäss hierzulande bewährten Mechanismen der direktdemokratischen Mitsprache das Volk und die Stände. Darum auch haben in jüngster Zeit die Kantone entschiedener und hartnäckiger denn je ihr Recht auf Einbindung in die aussenpolitischen Aktivitäten des Bundes zurück gefordert.

Sind direkte Demokratie und Aussenpolitik unvereinbar?

Das Staatsvertragsreferendum ist seit seiner Einführung 1921 mehrfach den veränderten rechtlichen und politischen Bedürfnissen angepasst worden, zuletzt mit der Reform der Volksrechte 2003. Gleichwohl gebe es Verbesserungsbedarf, fand auch der Bundesrat bei der Würdigung der von der Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) lancierten Initiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)». Lücken gebe es vor allem in den Bereichen der Eigenständigkeit der Schweiz gegenüber Vertragspartnern.

Solche Staatsverträge würden aber nicht leichtfertig und beliebig abgeschlossen, beruhigte der Bundesrat die eidgenössischen Räte bei der Behandlung der AUNS-Initiative. Es müssten jeweils «alle politischen Instanzen» überzeugt sein, dass die vertragliche Bindung einen Nutzen bringe und der dauerhaften Wahrung der schweizerischen Souveränität diene. Alle politischen Instanzen? Die höchste Instanz, Volk und Stände, sind mit dem heutigen fakultativen Referendum nur dabei, wenn sie sich zur Unterschriftensammlung organisieren, und bei der Abstimmung zählt das Ständemehr nichts... Der Bundesrat selber gab im parlamentarischen Verfahren zur Beratung der AUNS-Initiative zu, dass die Bundesverfassung heute keine angemessene Mitwirkungsmöglichkeit für Volk und Stände vorsehe, wenn Exekutive und Legislative der Meinung seien, der zur Debatte stehende Staatsvertrag sei nützlich und diene der Souveränität.

Ziel und Zweck der AUNS-Initiative aber ist es, das Volk automatisch abstimmen zu lassen «über Vorlagen, die auf Wirtschaft, Gesellschaft, Politik, Gesetzgebung und Sicherheit unseres Landes massgebenden

Einfluss haben» (Schwyzer SVP-Nationalrat und AUNS-Präsident **Pirmin Schwander**). Im Rückblick wären dies das Schengen-Abkommen, die Personenfreizügigkeit mit der EU und deren Ausdehnung, die Ost-Milliarden-Zahlungen, die Auslandseinsätze der Armee oder die Europäische Menschenrechts-Konvention (EMRK) gewesen. In Zukunft wären z.B. ein Rahmenabkommen mit der EU, ein Dienstleistungsabkommen, der Agrarfreihandel, ein Elektrizitätsabkommen und die Zollunion dem Abstimmungsentscheid unterstellt.

Dies ist besonders wichtig wegen der Rechtsentwicklung durch internationale Gerichte («fremde Richter»). Denn im Gegensatz zur nationalen Gerichtsbarkeit kann der schweizerische Gesetzgeber bei einer internationalen Gerichtsbarkeit die Rechtsprechung nicht wieder in die demokratisch erwünschten Bahnen lenken. Dazu Nationalrat Schwander: «So hat beispielsweise der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in vielen Bereichen eine Rechtsprechung entwickelt, die beim Beitritt der Schweiz zur EMRK in keiner Weise vorhersehbar war. (...) Mit unserer Initiative geht es darum, dass zukünftige Verträge dem Volk vorgelegt werden müssen.»

Aufwand zu gross, um das Volk zu befragen?

Die Mehrheiten des National- und Ständerates und der Bundesrat waren sich nach Einreichung der Volksinitiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)» durch die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz sehr schnell einig, dass man sich gemeinsam gegen die drohende Mitsprache des Souveräns in zentralen aussenpolitischen Fragen wehren müsse.

Die Position der «Regierung» formulierte SP-Bundesrätin **Simonetta Sommaruga** als Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Bundesrätin: «Die Volksinitiative würde einen Abstimmungsaufwand generieren, der sich nicht durch einen vernünftigen Ertrag im Sinne eines Legitimationszuwachses für die schweizerische Aussenpolitik rechtfertigen liesse.» Einfacher gesagt heisst das: Es lohnt sich gar nicht, das Volk um seine Meinung zu fragen. Warum nicht? Dazu nochmals Sommaruga: «Unsere Aussenpolitik würde vielmehr erheblich gebremst, denn sowohl für unsere Verhandlungsdelegationen als auch für unsere Vertragspartner wäre zu oft unklar, ob für das ausgehandelte Vertragswerk dann noch eine Volksabstimmung nötig ist.» Zu deutsch: Bundesrat und Bundesverwaltung treffen aussenpolitische Entscheidungen lieber im Alleingang und ohne «Behinderung» durch Volk und Stände.

Bundesrätin Sommaruga gab wiederholt offen zu, die Empfehlung an die Stimmbürgerschaft, die AUNS-Initiative zu verwerfen, sei das Hauptziel der

Landesregierung. Die Begründung dafür ist entlarvend: «Eine Annahme hätte weitreichende und unerwünschte Folgen für die innenpolitische Meinungsbildung zu nahezu allen Fragen der Aussenpolitik, und der demokratische Nutzen stünde in keinem Verhältnis zu den politischen Kosten und zum Risiko einer aussenpolitischen Schwächung. Für den Bundesrat ist es in erster Linie wichtig, dass rechtlich bedenkliche und politisch schädliche Bestimmungen nicht in die Bundesverfassung aufgenommen werden.» Deutlicher und unverblümter wurde bisher noch kaum je ausgedrückt, was man «ganz oben in Bern» vom Souverän als der verfassungsmässig höchsten Instanz wirklich hält: Nichts!

Nach dem EWR-Nein kein Grund zur Sorglosigkeit

Vor zwanzig Jahren fand der Abstimmungskampf gegen den Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Für den Bundesrat hätte der EWR die Vorstufe zum EG-Beitritt werden sollen. Das kann man im bundesrätlichen Bericht über einen Beitritt der Schweiz zur EG vom 18. Mai 1992 nachlesen: «Wir beschliessen, den EG-Beitritt als Ziel unserer europäischen Integrationspolitik festzulegen und den EWR als eine besonders auch innenpolitisch wichtige Etappe in Richtung auf dieses Ziel zu betrachten.» Mit dem EWR hätte die Schweiz weite Teile des damaligen EG-Rechtes und ohne Mitsprache auch künftiges Recht aus Brüssel übernehmen müssen. Der EWR wurde damit zu einer der folgenschwersten aussenpolitischen Weichenstellungen der Nachkriegszeit. Der Bundesrat stellte anfänglich fest, der Bundesbeschluss (Staatsvertrag) über den EWR erfülle die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine obligatorische Volksabstimmung nicht. Immerhin erkannte der EG-beitrittswillige Bundesrat die innenpolitischen Folgen des «Trainingslagers EWR» und kam zum Schluss, aus politischen Gründen sei eine Abstimmung durch Volk und Stände trotzdem nötig.

Am 6. Dezember 1992 verhinderte die Mehrheit von Volk und Ständen den ersten EU-Integrationsschritt samt Beteiligung am EU/Euro-Debakel. Heute muss man allerdings besorgt feststellen: Wir sind trotz EWR-Nein wieder gleich weit. Die bilateralen Verträge führen uns im Schnellzugstempo in die EU. Der freie Personenverkehr und Schengen Dublin verursachen eine unkontrollierbare Einwanderung, weniger Sicherheit und eine chaotische Asylpolitik.

Bereits fordert die EU drohend die automatische Übernahme neuer EU-Richtlinien und die Unterstellung der Schweizer Gerichte unter die EU-Gerichtsbarkeit. Das käme einem Angriff auf die Schweizer Souveränität gleich, den sich kein Land ausserhalb der EU gefallen lassen darf.

Mit neuen bilateralen Verträgen wird der Umfang des EU-Rechtes an unserer nationalen Gesetzgebung weiter wachsen. Gleichzeitig schreitet die Demontage der direkten Demokratie voran. Ständige Geldforderungen aus Brüssel und des Internationalen Währungsfonds (IWF) zeigen klar, wohin die Reise gehen soll: Die EU strebt nach dem Zugriff auf unsere Bundeskasse.

Was ist dagegen zu tun? Am 17. Juni 2012 kommt die AUNS-Initiative «Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)» zur Abstimmung. 20 Jahre nach dem EWR-Nein haben wir dank unserer Bundesverfassung die Gelegenheit, mit einem klaren Ja endlich die direkte Demokratie auch in der Aussenpolitik zu stärken und durchzusetzen. Dazu meint der Schwyzer SVP-Nationalrat **Pirmin Schwander** als AUNS-Präsident: «Die Mitsprache der Stimmbürgerschaft und der Kantone in einem immer mehr existenziell wichtigen Bereich der Bundespolitik darf nicht mehr länger von der ‹Gunst› des Bundesrates und der Bundesversammlung abhängig bleiben.»

NAMENSLISTE der zitierten Personen

Burkhalter Didier Bundesrat; Vorsteher des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten	Seite 22
Calmy-Rey Micheline a. Bundesrätin; ehemalige Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten	Seite 19
Cramer Robert Ständerat (GE, Grüne)	Seite 11
Egger-Wyss Esther a. Nationalrätin (CVP, AG)	Seiten 15, 20
Engelberger Edi a. Nationalrat (FDP, NW)	Seite 21
Fässler Hildegard Nationalrätin (SP, SG)	Seite 25
Fehr Hans Nationalrat (SVP, ZH)	Seite 19
Heim Bea Nationalrätin (SP, SO)	Seite 21
Kunz Johannes B. Politologe, Diplomat; New York	Seite 25
Lagarde Christine	Seite 17

Lang Josef a. Nationalrat (Grüne, ZG)	Seite 22
Pfister Gerhard Nationalrat (CVP, ZG)	Seite 24
Reimann Lukas Nationalrat (SVP, SG)	Seite 20
Ronca René Historiker, Basel	Seite 24
Schibli Ernst a. Nationalrat (SVP, ZH)	Seite 21
Schlürer Ulrich a. Nationalrat (SVP, ZH)	Seite 20
Schwander Pirmin Nationalrat (SVP, SZ)	Seiten 22, 31, 33
Sommaruga Simonetta Bundesrätin; Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements	Seiten 11, 31
Thürer Daniel Professor für Völkerrecht, Zürich	Seite 23
Widmer-Schlumpf Eveline Bundespräsidentin; Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements	Seite 17