



Souveränität auf dem Prüfstand

1. Souveränität – Mythos oder Realität?

Die Souveränität der Schweiz wird in vielen Debatten und immer wieder neu beschworen. Es kann damit ein von innen oder von aussen garantiertes Recht gemeint sein oder das Selbstverständnis einer „souveränen“ Gesellschaft. Die grundsätzliche Frage, ob die Schweiz überhaupt souverän ist (oder sein kann) oder ob mit diesem Schlagwort einer unserer zahlreichen Mythen beschworen wird, soll in den folgenden (zusammengefassten) Referaten untersucht werden.

Die Souveränität der Schweiz im Rückblick und in der Umsetzung

Prof. Dr. Jakob Tanner, Forschungsstelle für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte der Universität Zürich

1. Ein umstrittener Begriff

Souveränität war stets ein umstrittener und nie ein allgemeingültiger Begriff. Eine mögliche Definition lautet:

Souverän ist ein Staat, wenn er nach innen und nach aussen seinen Willen durchsetzen kann.

Der Historiker aber warnt: Es waren stets Schreckensmomente der Geschichte, wenn ein ganzer Staat mit EINER Stimme, mit EINEM Willen auftrat, denn das Ergebnis war oft ein Führer-Staat.

Souveränität wird auch als **Schutzklausel**, meist von Linken, gebraucht. So soll kleinen, schwachen Staaten von aussen die Souveränität garantiert werden. Das kann man aber nur mit Berufung auf das Völkerrecht durchsetzen, eventuell mit militärischen Mitteln. Ob das die Lösung ist?

Kritisch müssen wir sein, wenn die Souveränität auf der politischen Bühne beschworen wird. Meistens wird sie betont, wenn es Probleme damit gibt. Oft stimmen Behauptungen und Umsetzung nicht überein.

2. Zur schwierigen Geschichte der nationalen Souveränität der Schweiz

Die Eidgenossenschaft tat sich lange Zeit schwer mit der Souveränität: Trotz von aussen garantierter Selbständigkeit des Landes zeigten zum Beispiel die Münzen der Innerschweizer-Kantone noch bis ins 18. Jahrhundert den Reichsadler. Anfangs 19. Jahrhundert forderte Frankreich die Eidgenossenschaft mehrmals auf, souveräner aufzutreten. Meinung des Referenten: Die Regierung der Schweiz hatte nicht begriffen, was Souveränität wirklich war. Sie verwechselte den Begriff mit dem Bestreben, ihre Privilegien zu sichern. Alexis de Tocqueville hat in seinem „**Bericht über die Demokratie in der Schweiz**“ 1848 festgehalten:

„Die Schweiz befindet sich tatsächlich seit 15 Jahren in einem revolutionären Zustand. Die Demokratie ist dort weniger eine reguläre Regierungsform als ein Mittel, dessen man sich regelmässig bedient, um die alte Gesellschaft zu zerstören und manchmal auch, um sie zu verteidigen. (...)

Man täuscht sich gewöhnlich darüber, in welchem Zustand sich die Schweiz befand, als die Französische Revolution ausbrach. Weil die Schweizer seit langem in einer Republik lebten, stellte man sich gerne vor, sie hätten den Institutionen und dem Geist, der die moderne Freiheit ausmachten, näher gestanden als die übrigen Bewohner des europäischen Kontinents. Es ist das Gegenteil, von dem man ausgehen muss! Obwohl die Unabhängigkeit der Schweizer aus einem Aufstand gegen die Aristokratie resultierte, lehnten sich ihre Regierungsformen an die Gewohnheiten, die Gesetze und sogar die Meinungen und Neigungen der Aristokratie an. Die Freiheit zeigte sich ihnen nur in der Gestalt eines Privilegs, und die Idee des allgemeinen und natürlichen Rechts aller Menschen, frei zu sein, diese Idee blieb ihrem Geist ebenso fremd wie dem der Fürsten aus dem Hause Österreich, die sie besiegt hatten.“

Geteilte Souveränität

Auch nach 1848, nach der Gründung des Bundesstaates, behielten die Kantone einen Teil ihrer Souveränität. In der 1999 revidierten Bundesverfassung ist sie in Art.3 wie folgt definiert:

„Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.“

Die Souveränität der Schweiz ist also teilbar, von oben nach unten wird sie an die Kantone und von dort zum Teil an die Gemeinden weiter gegeben. Das politische System der Schweiz wird dadurch asymmetrisch. Der ausgeprägte Föderalismus ist zwar geeignet, Probleme in kleinen Portionen zu bearbeiten, er erschwert aber ein einheitliches Auftreten nach aussen.

3. Grenzen der Souveränität

3.1. Die Schweiz im Ersten Weltkrieg

Der Anfang des 20. Jahrhunderts war eine Zeit des Nationalismus und des Klassenkampfes. Die Staaten versuchten in einer Art „Ikonografie“ ihre Souveränität darzustellen und ihre Einzigartigkeit zu betonen. Als Beispiel hier das Bild einer Postkarte:



Die Schweiz sah sich als Sonderfall, weil neutral und nicht in kriegerische Auseinandersetzungen verwickelt. Ihre Souveränität wurde aber während des Krieges stark eingeschränkt, so musste sie Beobachter der kriegsführenden Nationen ins Land lassen, die die industrielle Produktion überwachten (wie das auch im 2. Weltkrieg geschah). Es standen ihr drei Optionen offen: Die Bewohner (ver)hungern zu lassen, in die Kämpfe einzugreifen oder die Aufsicht zu akzeptieren. Die Regierung entschied sich für die dritte Möglichkeit. Eine wichtige Folge dieser Ereignisse war 1920 der **Beitritt zum Völkerbund**.

Aus der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Frage des Beitritts der Schweiz:

„Es kann nicht geleugnet werden, dass im Bereich der abstrakten Begriffe Neutralität und Völkerbund sich ausschliessen. Neutralität bedeutet Friedenserhaltung durch Nichteinmischung, der Völkerbund will dagegen den Frieden durch die solidarische Aktion seiner Glieder sichern (...) Nun ist allerdings gerade aus dem Weltkrieg die Erkenntnis gewachsen, dass jeder Krieg im Grunde alle Staaten angeht, weil er alle in Mitleidenschaft ziehen kann und die Grundlagen des allen Staaten gemeinsamen Völkerrechts angreift. Diese Überlegung rechtfertigt die Solidarität und die Idee des Völkerbundes.(...)“

Draussen bleiben hiesse, sich jedes Einflusses auf die weitere Entwicklung berauben. Selbst alle Neutralen zusammen könnten die Abänderung des durch Unterzeichnung des Friedens festgelegten Vertrages nicht erreichen. Nur als Glieder des Völkerbundes sind sie in der Lage, an dessen Revision mitzuwirken. (...) Nur in seltenen Momenten der Geschichte kann eine Idee, die gegen soviel Vorurteile und soviel Eifersucht stösst, sich in der Welt der Tatsachen durchsetzen. Der gegenwärtige Friede ist ein solcher Moment. Seien wir nicht klein in der grossen Stunde, die von uns fordert, dass wir durch die Tat uns zur Idee des Völkerbundes bekennen.“

Die Opposition von rechts, die schon damals bei einem Beitritt den Untergang der Schweiz voraussagte, wirkt noch heute. Die Zusammenarbeit mit anderen Staaten (EWR, EU) ist ein Reizthema in der nationalen Politik. Sicher ist, dass keine Zusammenarbeit möglich ist ohne Souveränitätsverlust. Der aber findet mit dem „automatischen Nachvollzug“ trotzdem durch die Hintertüre statt, ohne dass wir bei der Gestaltung der Gesetze und Verordnungen mitreden können.

3.2. Too big to fail? Die Rettung der UBS

In der Finanzmarktkrise kam die Grossbank UBS, wie allen bekannt, wegen aggressiver Investitionspolitik ins Schleudern. Zur Stabilisierung der Bank musste der Bund 60 Milliarden zur Verfügung stellen. Die Frage war, mit welchen Kompetenzen er dieses Vorgehen begründen konnte. Der Bundesrat berief sich auf das „**Notverordnungsrecht**“, in Art. 184 auf die „*Wahrung der Landesinteressen nach aussen*“, um nach Art. 185, „*eingetretene oder unmittelbar bevorstehende schwere Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren und äusseren Sicherheit zu begegnen*.“ Dieser Artikel ist allerdings auf die Bewältigung von beispielsweise schweren Unruhen, militärischer Bedrohung, Naturkatastrophen und Epidemien zugeschnitten. Nach der Meinung des Bundesrates wies aber die Krise der UBS mindestens ein gleichrangiges Störungs- und Schädigungspotenzial auf! **Fazit:** Banken und andere internationale Firmen unterlaufen mit ihrer Geschäftspolitik die staatliche Souveränität, von der sie sich „behindert fühlen“. Im Krisenfall muss dann allerdings wieder der Staat einspringen: „*Die Massnahmen, die im Oktober 2008 im Interesse der Stärkung des schweizerischen Finanzsystems beschlossen worden sind, begünstigen mittelbar auch die Wettbewerbsposition der UBS. Sollte eine andere Grossbank in eine ähnliche Lage geraten, folgt aus dem Grundsatz der Gleichbehandlung, dass sie in vergleichbarer Weise unterstützt wird.*“ (Bundesratsbeschluss vom 15.10.2008). Eigenartigerweise fand im eidgenössischen Parlament keine Grundsatzdebatte über diese Massnahmen und Beschlüsse statt.

Stationen auf dem Weg zur Souveränität, Zweck und Optionen für die Schweiz

Dr. phil. Katja Gentinetta, politische Philosophin, Lehrbeauftragte an der Universität St. Gallen und Gesprächsleiterin „Sternstunde Philosophie“ auf SFR

1. Absolut(istisch)e Souveränität

Jean Bodin, politischer Philosoph des 16. Jahrhunderts, hat den Begriff der Souveränität ausdrücklich geprägt: **Unter Souveränität ist die dem Staat eignende absolute und zeitlich unbegrenzte Herrschaft zu verstehen.** Absolut souverän ist nach Bodin „wer ausser Gott keinen Höheren über sich anerkennt“ – er meint aber damit den absolutistischen Herrscher, den französischen König, „der in keiner Weise dem Befehl anderer unterworfen sein darf“, also weder Kaiser und Papst. Nach innen hat er das obrigkeitliche Gewaltmonopol, er darf durch keinen Konkurrenten in Frage gestellt werden. Grenzen hat diese absolute Souveränität „in den Gesetzen, die allen Völkern gemeinsam sind“. Diese Definition liefert bereits die Grundlage für ein Völker- und Staatsrecht.

2. Westfälische Souveränität

Der Westfälische Friede beendete 1648 den Dreissigjährigen Krieg und hielt das Prinzip der souveränen Staatlichkeit erstmals fest. Die europäischen Mächte verstehen sich erstmals nicht mehr als eine Hierarchie von Herrschaftsträgern unter Kaiser und Papst, sondern als Gruppe prinzipiell gleichberechtigter, unabhängiger und souveräner Staaten.

Der Frieden von 1648 gilt als die **Geburtsstunde der Schweizerischen Souveränität:**

Kaiser und Reichsstände gewährten den 13 eidgenössischen Orten das Privileg der „Exemption“, d.h. die Befreiung von der höheren Reichsinstanz. Das bedeutete u.a. die definitive Befreiung vom Reichskammergericht. Im Gefolge von Frankreich interpretierten alle europäischen Mächte diese Exemption als Souveränität und behandelten die Eidgenossenschaft fortan als Völkerrechtssubjekt. Eigentlich war diese Souveränität aber nur eine relative, denn die Exemption wurde als Privileg vom Herrscher seinen Untertanen gewährt. Trotzdem: Für die Schweiz galt ab jetzt nationale Autonomie und Selbstbestimmung, und sie unterstand dem Prinzip der gegenseitigen Nichteinmischung.

3. Die Schweizerische Souveränität und die Neutralität

Privilegien genossen die Eidgenossen bereits vor dem Westfälischen Frieden: Sie sahen sich in einer Sonderstellung als „gefreite Stände“ mit eigener Gerichtsbarkeit, sie mussten weder Steuern an den Kaiser abgeben noch Soldaten stellen. **Die Neutralität** wurde der Schweiz offiziell 1815 nach den Napoleonischen Kriegen im Wienerkongress garantiert. Es war zwar nicht eigentlich das Verdienst der helvetischen Diplomatie, dass unserem Land die „immerwährende Neutralität“ und damit die Unverletzbarkeit des Gebietes garantiert wurde, es lag im Interesse der Grossmächte, die sich einen souveränen Pufferstaat im Zentrum Europas wünschten.

Die 1815 gewährte Souveränität bereitete der Eidgenossenschaft von Anfang an Probleme: Wie sollte diese Souveränität praktiziert werden, solange der Bund aus 13 gleichberechtigten Orten bestand? Es fehlte eine Zentralgewalt. Auch nach der Gründung des Bundesstaates 1848 blieben Probleme der **doppelten Souveränität** zwischen Bund und Kantonen bestehen (siehe weiter vorne Seite 2 „Geteilte Souveränität“). Nach dem Ausbau der Volksrechte Ende des 19. Jahrhunderts ergab sich gar **eine dreifache** Souveränität, denn das Volk hatte nun als „der Souverän“ das letzte Wort!

4. Postnationale Souveränität – die Zeit nach 1945

Als Mittel zur Friedenssicherung wurden auf dem europäischen Kontinent nach 1945 eine Reihe von Institutionen gegründet, deren Ziel es war, durch gegenseitige Verflechtung und Anhängigkeit weiteres Blutvergiessen zu verhindern. Als Mittel zum Zweck diente in erster Linie die Wirtschaft (OECD, Montanunion). Im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts fand eine „Entsouveränisierung des Staates“ statt:

Praktisch alle Aufgaben - Aussenhandel, Schutz der Umwelt, Migration – überschreiten heute nationale Grenzen. Dazu treten auf der internationalen Bühne neue Akteure mit Macht und Einfluss auf: international tätige Unternehmen, inter- und transnationale Institutionen und regierungsunabhängige Organisationen, die die staatliche Souveränität unterlaufen. Souveränität kann heute nicht mehr nationale Autonomie und Selbstbestimmung bedeuten, sie MUSS auch als Mitbestimmung auf internationaler Ebene verstanden werden.

5. Zweck der Souveränität

Unter diesen neuen Bedingungen moderner Staatlichkeit haben alle Nationen, nicht nur die Schweiz, eine grundsätzliche Frage zu beantworten: **Wozu soll die Souveränität dienen?** Selbstbestimmung um jeden Preis kann nicht ihr Zweck sein. Souveränität muss Mittel zum Zweck sein, sie muss übergeordneten Staatszwecken dienen. Hier die für uns geltenden in Anlehnung an die Schweizerische Bundesverfassung:

- Schutz von Freiheit und Demokratie
- Sicherung von Frieden und Unabhängigkeit
- Stärkung von Solidarität und Offenheit
- Förderung der Wohlfahrt

6. Souveränitätspolitische Optionen – ein Ausblick

Weiterführung des bilateralen Weges – Souveränität für Freiheit, Schutz und Privilegien

Die Teilhabe am Binnenmarkt ist für die Schweiz existentiell, das erfordert eine institutionelle Lösung. Der „autonome Nachvollzug“ von Gesetzen der EU ist und bleibt Teil dieser Option. Ob die wachsende EU weiterhin an einer Fortführung bilateraler Verhandlungen interessiert ist, ist nicht klar.

Neuaufgabe EWR – Souveränität als Mittel zum Zweck

Eine währungs-, aussenhandels- und fiskalpolitische Autonomie ist bei dieser Variante weiterhin möglich, die Schweiz erhält eine bedingte Mitsprache. Dem EWR gehören aber nur noch drei Staaten an.

EU-Beitritt - Souveränität als Mitbestimmung

Die Schweiz gewinnt politische Mitsprache, allerdings auf Kosten des Souveräns. Ein Beitritt zur Währungsunion ist nicht zwingend (analog GB, DK, S). Die Schweiz wäre als Netto-Zahlerin in der EU sehr willkommen. Eine Diskussion über Beitrittsverhandlungen ist aber zurzeit in unseren politischen Gremien nicht erwünscht.



Souveränität auf dem Prüfstand

2. Gemeindefusionen: Entscheidung zwischen Vernunft und Emotion

Die Gemeindelandschaft ist – besonders im Kanton Bern – stark zersplittert. Das Thema Gemeindefusionen wird die kantonale Politik in den nächsten Jahren zunehmend beschäftigen. In solchen Diskussionen treffen rationale und emotionale Argumente aufeinander. Im Folgenden machen sich drei unterschiedliche Experten grundlegende Gedanken und legen ihre Erfahrungen dar:

Was wäre sinnvoll und was wäre möglich?

Ernst Zürcher, ehem. Leiter der Abteilung Gemeinden im Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern

Gemeinden im Focus

„Das Fundament des Staates sind die Gemeinden“ – so formulieren es Politiker. Doch dieses Fundament steht stark unter Druck: Der Kanton versucht mit Teilrevisionen seine Organisation zu vereinfachen, die wirtschaftlichen und verkehrspolitischen Veränderungen und Anpassungen verlaufen immer rascher, zudem nehmen Forderungen und Kritik von Bürger/innen zu. Gemeinden stehen im Brennpunkt unzähliger Interessen, Gesetze und Vernetzungen:

- Bund und Kanton : Neue Finanzordnung des Bundes NFA, Finanzausgleich zwischen den Gemeinden FILAG, Regionalkonferenz, Steuergesetzreformen, Vormundschaftsreform, usw.
- Wettbewerb: Steuern, Standort, privater und öffentlicher Verkehr, Kultur (Attraktivität)
- Kunden: Erwartungsmentalität, Wähler, Besteller von Dienstleistungen, Leistungsfinanzierer, Demografie
- Vernetzung: Kommunikationstechnologie, E-Government, Informationsstrategie

Das Gemeindefusionsgesetz GFG

Der Kanton strebt keine umfassende Gebietsreform an, er vertraut auf Freiwilligkeit. Mit positiven Anreizen will er eine „Reform von unten“ in Gang setzen. Reformstufen können sein: Interne Reorganisationen, Auslagerung / Einbezug Dritter, interkommunale Zusammenarbeit oder Fusionen.

Das GFG will Fusionen durch Gewährung von **Finanzhilfen** fördern. Der Zuschuss an Abklärungsarbeiten im Rahmen eines Fusionsprojektes beträgt pro Einwohner Fr. 400, mit Zuschlag für Zusammenschlüsse mit mehr als 2 Gemeinden insgesamt bis Fr. 120'000. Es besteht keine Rückzahlungspflicht.

Zielsetzungen: Qualitativ Steigerung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden und optimale Aufgabenerfüllung
Quantitativ: Reduktion der Anzahl der Gemeinden von heute 382 auf etwa 300

Seit Inkrafttreten des GFG 2005 sind 19 Fusionen mit 40 beteiligten Gemeinden beschlossen worden. Aktuell laufen Projekte mit rund 70 weiteren Gemeinden.

Das Umfeld wird schwieriger

Die finanzielle Situation im Kanton Bern ist schlecht. Rückläufige Steuererträge, Steuersenkungen und die Wirtschafts- und Finanzkrise schaffen ein neues und unfreundliches Umfeld. Die einfachen Sparmassnahmen sind ausgeschöpft, das staatliche Leistungsangebot muss gestrafft werden. Zudem hat der Kanton strukturelle Probleme, die grosse Anzahl der Gemeinden ist eines der wichtigsten.

„Wenn die strukturellen Defizite auf Stufe Kanton und Gemeinden nicht wirkungsvoll bekämpft werden, droht eine fatale Schuldenwirtschaft, die den betroffenen Gemeinwesen mittel- und langfristig gesellschaftlich, finanz- und steuerpolitisch sowie wirtschaftlich grossen Schaden zufügen wird.“ (Finanzdirektorin am 14.11.12)

Wie viel Kanton können wir uns noch leisten?

Es stellt sich aktuell die Frage, welche Veränderungen unter den eingeschränkten Möglichkeiten im Kanton noch sinnvoll und möglich sind: Wie machen wir uns fit für die Zukunft? Welche Massnahmen sind wirkungsvoll? Machen wir (noch) das Richtige richtig?

„Starke und leistungsfähige Gemeinden, die ihre Aufgaben selbständig, eigenverantwortlich und in der gebotenen Qualität wahrnehmen können“ – diese Forderung aus dem Gemeindegesetz ist ein hehres Ziel! 50% der Gemeinden haben weniger als 1000 Einwohner. Sie werden je länger desto grössere Probleme mit komplexen, übergreifenden Aufgaben bekommen. Die Gemeindeautonomie wird oft beschworen, aber wenn die Voraussetzungen (z.B. das Geld und willige Behördenmitglieder) fehlen, ist sie nur ein Wort. Schon heute sind über 80% der Gemeindeausgaben gebunden.

Die Vision des Referenten: 30 bis 50 Gemeinden sind genug!

Sein Vorschlag sieht noch 39 Gemeinden mit starken Zentren vor. Eine Rückdelegation von Aufgaben an die Gemeinden, ein Rückbau der kantonalen Verwaltung, die Abschaffung der letzten Regierungsstatthalterämter und die Abschaffung des Lastenverteilers inklusive FILAG(!) wären für ihn die zugehörigen Massnahmen.

Aus seinen Erfahrungen mit Gemeindefusion hat er folgendes gelernt:

Erfolgsfaktoren sind

- Transparente Kommunikation auf allen Stufen, eine starke Führung durch die Exekutive
- Ein klarer Wille, klare Projektziele
- Der Einbezug aller Beteiligten, insbesondere von Führungspersonlichkeiten, Personal und übrigen Körperschaften
- Eine frühzeitige Klärung über die zukünftige Infrastruktur

Stolpersteine können sein:

- Ängste, Emotionen, Traditionen
- Historische, kulturelle Divergenzen
- Die Höhe des Kantonsbeitrages
- Finanzielle Unterschiede, das FILAG-System

Interessant ist die **Bilanz kantonalen Abstimmungen über Teilrevisionen** des Gemeindegesetzes (Schaffung von Regionen mit Reduzierung der Statthalterämter, neue Gerichtsstrukturen, Neuorganisation des Vormundschaftswesens): Sämtliche Vorlagen wurden angenommen! Es findet sich im Gesamt-Kanton also immer eine Mehrheit für Reformen.

Wo liegen die Chancen?

Denis Forter, Vorstandsmitglied von „bern NEU gründen“, ehem. Geschäftsführer des Vereins Region Bern und DEZA-Experte für Gemeindeunterstützung

Was will „bern NEU gründen“?

Der Verein geht von der mittelfristig ausgerichteten Vision aus, die politischen Grenzen den realen Verhältnissen in der Kernagglomeration Bern anzupassen. Folgende Ziele strebt er an:

- Einen gemeinsamen Lebens- und Entscheidungsraum schaffen
- Innovative Modelle der Zusammenarbeit für die Stadtregion Bern entwickeln
- Die Modelle diskutieren und umsetzen

Zusammenarbeit mit Einschränkungen

Eine vielseitige Zusammenarbeit unter Gemeinden existiert bereits in der Form von Verträgen, Gemeindeverbänden, Aktiengesellschaften, Vereinen, Stiftungen und natürlich der Regionalkonferenz. In der engeren Agglomeration Bern existieren über 70 Zusammenarbeits-Beziehungen! Das ist kaum effizient. Am wenigsten Probleme gibt es in dieser Zusammenarbeit, wenn es um die reine Umsetzung von Bundes- oder Kantonsgesetzen mit vorgegebenen Normen geht (z.B. im Sozialbereich). Die radikalste Form sind die Fusionen, und die haben es schwer.

In der Gemeinde-Zusammenarbeit sind auch **Defizite** festzustellen:

- In Gemeindeverbänden (Abwasser, Kehricht, Gasversorgung) bestimmen die Gemeindedelegierten ohne Weisung des Gemeinderates. Das Stimmvolk hat in der Regel nichts zu sagen.
- Eine Unternehmung, die sich in der Region Bern ansiedeln will, sieht sich mit unterschiedlichsten Zonenplänen, Verfahren und Anforderungen konfrontiert. Dreizehn Zonenpläne verhindern eine langfristige Entwicklung der Region Bern. Die Raumplanung muss grenzüberschreitend organisiert werden.

Die Bedürfnisse der Bürger und Bürgerinnen sind grenzüberschreitend...

Beispiel KITA:

Viele Eltern gäben ihre Kinder lieber in eine Kita in der Arbeits- anstatt der Wohngemeinde. Da aber Kita-Plätze nur in der eigenen Gemeinde subventioniert werden, geht das nicht. Das führt je nachdem zu zusätzlichen Wegen von Eltern und Kindern. Die KITA-Gutscheine, die in der Stadt Bern im Gespräch sind, wären ein Weg in die bessere Richtung (vorausgesetzt, die umliegenden Gemeinden schliessen sich an).

Beispiel Schwimmhalle Bern

In der Stadt Bern wird gegenwärtig über den Bau einer grossen Schwimmhalle von internationalem Standard diskutiert. Die Kosten werden rund 75 Mio Fr. betragen. Der Standort ist noch nicht festgelegt. Es ist ein Prestigeobjekt für Bern - dabei müsste doch ein solches Vorhaben Projekt der gesamten Agglomeration sein! So würden die Finanzierung und auch die Suche nach einem Standort einfacher.

...die demokratische Mitsprache dagegen bleibt kleinräumig

Eine Mitbürgerin: „Ich lebe und politisiere in Kehrsatz, arbeite in Bern, kaufe in Köniz ein und erhole mich an der Aare in Belp und Muri. Mitbestimmen und wählen kann ich aber nur in Kehrsatz. Das finde ich undemokratisch!“

Oder: Über den Bahnhofplatz bewegen sich täglich zehntausende von Pendlern und Pendlerinnen. Bei der Neugestaltung durfte aber nur die eine kleine Minderheit, die Bewohner/innen der Stadt Bern, mitentscheiden.

Im Alltagsleben der Bevölkerung spielen die historisch gewachsenen Gemeindegrenzen keine grosse Rolle mehr. Die politischen Strukturen hinken dieser Entwicklung hinterher. Es ist an der Zeit, die Grenzen (nicht nur) in der Region Bern zu überdenken und an die heutige Realität anzupassen.

Wo liegen die Risiken?

Hans-Rudolf Zaugg war als Gemeindepräsident von Fahrni b. Thun Leiter des Projektausschusses ZUKUNFT ZULGTAL für eine Grossfusion von 10 Gemeinden

Ausgangslage

Das Projekt einer grossen Gemeindefusion im Zulgtal wurde durch die Gemeindepräsidenten angestossen und vom Kanton lebhaft unterstützt. In seinem Auftrag erstellte die Universität Bern (Prof. Ladner) 2006/7 eine Vorstudie. Ein Projektausschuss erarbeitete in drei Jahren die Unterlagen für die Diskussion in den Gemeinden, die entscheidenden Volksabstimmungen fanden 2011 statt.

Folgende **zehn Gemeinden** wurden einbezogen:

Buchholterberg, Eriz, Fahrni, Homberg, Horrenbach-Buchen, Oberlangenegg Schwendibach, Teuffenthal, Unterlangenegg, Wachselorn.

- Die Gemeinden stehen sich alle politisch nah, im Koordinatenkreuz „konservativ/liberal“ und „links/rechts“ finden wir alle zehn im Sektor „konservativ-rechts“.
- Unterschiedlich sind die Verwaltungskosten pro Einwohner: Sie bewegen sich zwischen 280 Fr (Homberg) und 433 Fr. (Schwendibach). Als Vergleichszahl: Stadt Bern mit 180 Fr. Geld, vor allem der kantonale Finanzausgleich, wird für die Zukunft solcher Projekte eine entscheidende Rolle spielen.
- Die Zahl von 282 Behördemitgliedern würde sich auf rund 50 reduzieren, und 32 Zusammenarbeitsverträge würden überflüssig.

Ablauf

Nach jahrelanger, sorgfältiger Vorarbeit auf der Basis der Vorstudie der Uni Bern stellte die Projektgruppe folgenden Antrag an die beteiligten Gemeinden:

„Die Arbeitsgruppe beantragt den Gemeinderäten, im Zulgtal Fusionen der Einwohnergemeinden durchzuführen. Die Arbeitsgruppe stimmte diesem Antrag mit 17 zu 2 Stimmen bei einer Enthaltung zu.

Die Arbeitsgruppe beantragt den Gemeinderäten, Variante 2 umzusetzen (nur noch zwei Gemeinden, je eine nördlich und südlich der Zulg – diese Variante berücksichtigte die topografischen Verhältnisse). Die Arbeitsgruppe stimmte diesem Antrag mit 14 zu 4 Stimmen und 2 Enthaltungen zu.“

Nun zeigte sich **Widerstand**: Die Gemeinderäte der einzelnen Gemeinden desavouierten die Arbeitsgruppe und schlugen je nach Gemeinde sehr unterschiedliche andere Lösungen vor. Das Resultat der Gemeindeversammlungen, die alle am 11. März 2011 stattfanden, war ernüchternd: 5 Gemeinden stimmten zu, 5 lehnten Fusionen ab. Damit war das Projekt gestorben.

Was war für das Scheitern verantwortlich?

- Stimmungsmacher in den einzelnen Gemeinden: Sie spielten eine wichtige, negative Rolle
- **Neid**: Andere Gemeinden kommen besser weg, werden mit zusätzlicher Infrastruktur bedient oder haben weniger Eigenkapital einzubringen
- **Selbstüberschätzung**: Wir sind nicht auf die Anderen angewiesen
- **Angst**: Wir haben dann nichts mehr zu sagen, sind im Gemeinderat nicht mehr vertreten, alles wird teurer, wir werden vernachlässigt, gehen gar vergessen
- „Retrostimmung“: Es bringt sowieso nichts, wir wollen bleiben, wie wir sind

Mitentscheidend war zudem **der Neue Finanzausgleich** FILAG des Kantons:

Obwohl, oder gerade weil die Gemeinde Horrenbach weder eine eigene Wasser- noch Abwasserversorgung hat (jeder Gebäudebesitzer muss selber für Zu- und Abfuhr sorgen), war sie vehement gegen die Fusion, denn sie hätte an finanzieller Unterstützung verloren. Heute steht sie mit 2'200 Fr. pro Einwohner an der Spitze der Empfängerliste aller Gemeinden des Kantons! Und ihre Nachbargemeinden lehnten ab, weil sie befürchteten, dass sie nach einer Fusion Horrenbach eine zeitgemässe Infrastruktur mitfinanzieren müssten

Fazit des Referenten

„**Das neue FILAG belohnt die Widerspenstigen.**“ Das Gemeindegesetz, das Fusionen fördern will, und das FILAG bremsen einander aus. Zudem habe er gelernt, dass der Verstand wohl JA sagen kann, dann aber der Bauch entscheidet.

Urs Graf, NHG-RS Ortsgruppe Bern, 15.12.12



Souveränität auf dem Prüfstand

3. Wie souverän sind wir?

Auf allen staatlichen Ebenen wird die Souveränität kontrovers diskutiert. Und wie weit geht unsere persönliche Souveränität? Wie autonom sind wir selber? Wie steht es um unseren freien Willen?

Der folgende Text geht auf die neuen Tendenzen der Neurowissenschaft ein und zeigt unsere Möglichkeiten auf, uns im Alltag als souveräne Menschen zu bewegen. Er entspricht zum grossen Teil wörtlich den Unterlagen des Referenten. (Die Zwischentitel stammen vom Unterzeichneten.)

Der Referent: Dr. Peter Schneider, Psychoanalytiker und Dozent an der Uni Bremen, Autor, Satiriker und Kolumnist (BUND, Tagesanzeiger, Sonntagszeitung, Presseschau Radio SRF 3).

1 Der staatsphilosophische Hintergrund

Souveränität ist zunächst ein Begriff aus der Staats- bzw. Rechtsphilosophie. Souverän ist ein Staat, der seine Angelegenheiten im Innern vollständig unabhängig vom Willen anderer Staaten regeln kann. Diese **Basis-Definition** gilt unabhängig von der inneren Verfasstheit eines Staates, d.h. unabhängig von der Souveränität der Bürger resp. Untertanen. Die vollständige Freiheit von Fremdbestimmung ist allenfalls eine ideale Fiktion, denn in der Aussenpolitik ist jede staatliche Souveränität immer begrenzt durch die Durchsetzbarkeit souveräner Interessen, eine Einschränkung, die in der Regel auch im Innern spürbar ist. Nationale Verflechtungen und übernationale Gesetzgebung sorgen für einen weiteren Souveränitätsverlust auch der Staaten, die innerhalb der Vereinten Nationen wechselseitig die Souveränität des je anderen anerkennen.

2. Kann ich selber souverän sein?

Dass auch die Souveränität des Individuums wesensgemäss immer in Frage gestellt wird, wo es um das **Verhältnis zu anderen Individuen** geht, ist offensichtlich. Eine Gesellschaft vollständig souveräner Individuen wäre gekennzeichnet durch einen permanenten Bürgerkrieg aller gegen alle. Das ist der Ausgangspunkt von Thomas Hobbes Philosophie des Staatsvertrages. Anfang des siebzehnten Jahrhunderts plädiert Hobbes für eine Staatsform, in der zur Befriedung der Gesellschaft jeder Bürger auf seine Souveränität zugunsten einer zentralen Institution – des absoluten Souveräns, vorzugsweise eines Monarchen – verzichtet. Dieser bürgt dafür, den bürgerlichen Frieden nach innen sicherzustellen.

Interessant wird es nun dort, wo wir beginnen, die Souveränität des Einzelnen nicht nur aus äusseren, sondern auch aus inneren Gründen in Frage zu stellen, wie dies etwa Schopenhauer und Nietzsche tun. In ihrer Tradition formuliert Freud die dritte narzisstische Kränkung (nach Kopernikus und Darwin), welche die Psychoanalyse der Menschheit zumute: **Das Ich ist nicht Herr im eigenen Haus**, denn das Subjekt ist in sich gespalten, es ist beherrscht von gegensätzlichen Ansprüchen, widersprüchlichen Identifikationen, welche es notdürftig zu einer Einheit (seines Bewusstseins) zusammenfügen muss – schlimmstenfalls durch die Produktion von Krankheitssymptomen, welche in entstellter Weise (verbotene) Wunscherfüllung und Abwehr des Wunsches zusammenbringen.

3. Das Hirn macht sich selbstständig

Einen geradezu revolutionären Beitrag zum Thema individueller Souveränität zu liefern verspricht nun die Hirnforschung. Neurowissenschaftliche Autoren wie Roth und Singer vertreten die Position eines **Hirn-Determinismus**, der aufgrund neuer Erkenntnisse über das Funktionieren des Gehirns den Ausgangspunkt sogar für ein Neuro-Strafrecht liefern soll, das auf die Begriffe der Schuld und der Verantwortung vollständig verzichtet.

Es zeige sich in Experimenten, dass noch bevor ein Mensch willentlich und bewusst eine Entscheidung treffe, diese im Hirn bereits gefallen sei. Noch bevor wir wissen, was wir tun werden, leuchtet das für die Entscheidungsfindung verantwortliche Hirnareal auf dem Bild rot auf, das ein Magnetresonanztomograph und ein Computer aus den Informationen über Aktivierungspotenziale „zeichnen“ (d.h. berechnen). Anders ausgedrückt: Unser Hirn ist beim Entscheiden schneller als wir. „Wir“ (was oder wer immer das ist) vollziehen nur noch die Beschlussfassungen unseres Hirns nach. (Etwa so, wie die Schweiz autonom die EU-Normen nachvollzieht.) **„Wir sind nicht frei, zu wollen, was wir wollen.“** Das menschliche Handeln ist durch die neuronalen Verschaltungen im Gehirn festgelegt“, sagt z.B. der Direktor des Frankfurter Max-Planck-Instituts für Hirnforschung, **Wolf Singer**. In dieser Sichtweise wird freilich nicht nur unser Ich naturalisiert, sondern auch unser Hirn versubjektiviert: Das neuronale Zentrum des Menschen erscheint als Homunkulus in der Maschine. Von der neuronalen Neuinterpretation der nunmehr als Illusion entlarvten Freiheit werde, so die Argumentation, natürlich auch die Frage der strafrechtlichen Zurechenbarkeit von Handlungen tangiert. Die Frage, ob man Delinquenten angesichts der neurologischen Widerlegung der Freiheit künftig überhaupt noch guten Gewissens bestrafen kann, hat in der Öffentlichkeit eine starke Resonanz gefunden. Sie krankt aber an einem eklatanten Selbstwiderspruch; denn sie setzt notgedrungen jene Freiheit voraus, die sie bestreitet. Unsere Gehirne müssen so zwangsläufig strafen wie die Gehirne der Verbrecher delinquieren.

4. Die Argumente der Neurowissenschaft unter der Lupe

Was kann es bedeuten, wenn man sagt, dass „mein Gehirn“ stets schon entschieden hat, bevor „ich“ mich entscheide? Solange mein Gehirn mein Gehirn ist und nicht ein eingepflanzter Chip, der von fremden Mächten ferngesteuert wird, scheint es nicht sehr sinnvoll, aus mir und meinem Gehirn zweierlei Personen zu machen, von denen die eine (mein Gehirn) heimlich das Sagen hat, während die andere (ich) die längst getroffenen Entscheidungen lediglich scheinbar nachvollziehen kann. Lassen wir einmal für einen kurzen Moment das in letzter Zeit für allerlei Zwecke ideologisch doch arg überfrachtete Hirn aus dem Spiel und konstruieren wir ein anderes Beispiel: Wenn sich herausstellte, dass ich immer schon rot werde, noch bevor ich bewusst merke, dass ich mich schäme – haben dann meine sichtbar erweiterten Hautkapillaren meine Scham „verursacht“ bzw. „erzwungen“?

Das Konzept „Willensfreiheit“ beschreibt keine physikalische oder neurologische Realität, sondern es ist Teil einer Lebensform, in welcher niemand auf die Idee kommt, einen Teller Minestrone beim Kellner mit dem Argument zu retournieren, es täte ihm furchtbar leid, aber er habe die Bestellung nicht freiwillig gemacht, für die unglückliche Aktion sei vielmehr allein sein Gehirn verantwortlich, und darum hätte er doch lieber eine Lasagne. Wäre eine andere Lebensform denkbar, in der wir unser Gehirn statt uns selber für verantwortlich halten? Denkbar gewiss, aber es wäre eine absurde Lebensform, aus der uns nur der gesunde Menschenverstand in Gestalt des Kellners erlösen könnte, der uns darauf hinweist, dass in einem solchen komplizierten Fall unser Gehirn die von ihm bestellte Suppe halt allein auslöffeln solle.

5. Eine Spiegelfechtere

Die Neuro-Debatte um den freien Willen gleicht einer Spiegelfechtere bzw. einem Schattenboxen: Welcher Vertreter eines freien Willens hätte denn jemals behauptet, frei seien wir dann, wenn wir in jedem Moment voraussetzungslos handeln könnten? Jemand, der so handelt, würden wir kaum als in seinem Willen frei bezeichnen, sondern als einen handelnden Zufallsgenerator. Der „freie Wille“ ist kein Kieselstein, auf den ich mit Fingern zeigen kann; er bekommt seine Bedeutung (wittgensteinisch gesprochen) innerhalb eines Sprachspiels, in dem Begriffe wie „Verantwortung“, „Entscheidung“, „Gründe“, „Handlung“, „Reflex“, „Unfreiheit“, „Zwang“ und einige andere mehr eine Rolle spielen, die einander erklären und nur im voneinander abhängigen Gebrauch ihren Sinn erhalten. Eine freiwillig vollzogene Handlung ist z.B. kein Reflex, wir werden nicht zur ihr gezwungen, und darum können wir für sie verantwortlich gemacht werden. Der „freie Wille“ ist Teil eines Bedeutungsnetzes, innerhalb dessen wir ein bestimmtes Leben leben. Wenn man einen Begriff aus diesem Netz herausschneidet, wird er dadurch nicht klarer, sondern unsinnig und unbrauchbar. (Versuchen Sie mal mit einem Knoten – statt einem Netz – einen Fisch zu fangen!) Daran ändert auch die Hirnforschung nichts, und zwar nicht, weil über dem Hirn noch ein metaphysisches Geistiges wabert, das der eigentliche Ort des „freien Willens“ wäre, sondern **weil ich und mein Gehirn nicht zwei Personen sind**, von denen die eine entscheidet und die andere sich über die Freiheit der Entscheidung täuscht.

6. Schlussbemerkungen

Was können wir aus der Auseinandersetzung mit den neurowissenschaftlichen Argumenten zur Willensfreiheit lernen? Vor allem, das Problem der Souveränität nicht als ein metaphysisches, sondern als konkretes Problem unserer Lebensformen zu betrachten. Souveränität lässt sich kaum abgrenzen gegen Begriffe wie Freiheit, Autonomie oder gar Egoismus. **Wir sind nie völlig souverän**, sind immer abhängig, sei es von persönlichen Bindungen oder Strukturen. Politische Kräfte nützen gerne die Ängste vor imaginärem Souveränitätsverlust aus: Die Angst vor der Islamisierung, vor Minaretten oder deutschen Professoren.

Unter welchen Bedingungen ist der „normale Mensch“ heute noch bereit, seine Souveränität freiwillig aufzugeben? Unter so ziemlich allen! Paradoxerweise gerade dann, wenn ihm ein Gewinn an Souveränität versprochen wird: an Weiterbildungsveranstaltungen, in Dauerevaluationen, Qualitätssicherungen, Präventionsmassnahmen, volkserzieherischen Kampagnen, im „life long learning“ und so weiter. Sind wir verliebt, akzeptieren (oder erleiden) wir den radikalsten Souveränitätsverlust. Darum sind wir so sehr auf Erwidierung angewiesen! Liebe ist eine Form von Ich-Entleerung.

Anstelle von Souveränität könnten wir Liberalität anstreben. Sie bedingt, dass wir die Beschränkungen und Störungen unserer eigenen Souveränität akzeptieren. Liberal können wir sein, wenn wir die Bedürfnisse der anderen akzeptieren.

Urs Graf, NHG-RS Ortsgruppe Bern



Souveränität auf dem Prüfstand

4. Fremde Richter? Die Schweiz, die Demokratie und die Menschenrechte

Das Völkerrecht und seine supranationalen Organisationen (Internationaler Gerichtshof der UNO, Haager Strafgerichtshof, Europäischer Gerichtshof in Luxemburg und Strassburger Gerichtshof für Menschenrechte) gehören zu den Garanten für Frieden und Rechtsstaatlichkeit in der Welt. Die Einhaltung der Menschenrechte ist durch unsere Verfassung garantiert, und die Urteile der Europäischen Gerichtshöfe haben Einfluss auf die Rechtsentwicklung in der Schweiz.

Welche Rolle spielt unser Land in diesen internationalen Gremien? Wie hat es welchen Einfluss? Weshalb sehen viele diese „fremden Richter“ als Bedrohung für die Souveränität der Schweiz? Was hat bei Differenzen Vorrang: Völkerrecht und Rechtsstaatlichkeit oder die Volkssouveränität?

Referent: Andreas Gross, Historiker und Politikwissenschaftler, seit 1991 Nationalrat (SP) und seit 1995 Schweizer Vertreter im Europarat, dort Fraktionschef der Sozialdemokraten. Er war Berichterstatter in Krisengebieten wie Aserbeidschan, Tschetschenien und leitete die Wahlbeobachtung in der Ukraine. Gross nimmt Lehraufträge an verschiedenen Hochschulen wahr. Artikel, Publikationen und Interviews unter www.andigross.ch

1. Übergeordnetes Recht – ein Beispiel

„Fremde Richter“ sind eigene Richter: Einerseits hat sich die Schweiz die Strassburger Richter mit ihrem Beitritt zum Europarat „zu eigen gemacht“, andererseits ist die Schweiz das einzige aller 47 Europaratsmitglieder, welche zwei Richter hat im Europäischen Menschenrechts Gerichtshof, denn auch der Liechtensteiner Richter ist ein (sehr engagierter) Schweizer Bürger... Sie sind eine Konsequenz der Europäischen Menschenrechte. „Das Fremde ist ebenso das Eigene, wie das Eigene vielen fremd ist.“

Im „kollektiven Unbewussten“ der Schweiz ist dieser überstaatliche Schutz noch wenig verankert. Ein Bundesgerichtsentscheid vom Oktober 2012 zeigt die Diskrepanz auf zwischen der Auffassung der Bundesrichter und der sogenannten Ausschaffungsinitiative:

Ein niedergelassener jugendlicher Mazedonier, der straffällig geworden war, sollte nach dem Entscheid des Kantons Thurgau ausgewiesen werden. Der junge Mann hatte immer in der Schweiz gelebt, konnte kein Wort Mazedonisch, hatte keine Verwandten in diesem Land. Er war in der Schweiz voll integriert. Das Bundesgericht lehnte nun seine Ausschaffung ab mit der Begründung „**die Massnahme muss wie jedes staatliche Handeln verhältnismässig sein.**“ Eine Auslegung, die dem verfassungsrechtlichen Gesamtkonzept keine Rechnung trägt und ausschliesslich den Willen der Initianten in den Vordergrund stellt, ist unzulässig. Die Vertreter der an der Urne angenommenen Initiative schrieben von einem juristischen Staatsstreich, von einer Diktatur der Richter (Weltwoche). Die Mehrheit der Reaktionen auf das Urteil war allerdings positiv. Die Auseinandersetzung zeigte auf, dass auch Initiativen nach Auffassung der obersten Richter internationalem Recht entsprechen müssen, zumal wenn es identisch ist mit Grundsätzen des schweizerischen Verfassungsrechtes. Das führt zu folgendem Fazit:

2. Volkssouveränität ist nie absolut

In der Demokratie gibt es keine absolute Souveränität. Sie ist nie absolut, weil sich jede Macht auf das Recht abstützt und dieses Recht in der Verfassung festgehalten sein muss. Die **direkte Demokratie umfasst mehr als nur die „Mehrheitsregel“**, die von der populistischen Rechten oft ins Feld geführt wird. „Das Volk“ hat nicht bedingungslos Recht. Mehrheiten entscheiden wohl Abstimmungen an der Urne, die Vorlagen müssen aber immer innerhalb des verfassungsmässigen Rahmens liegen. Es darf keine „Tyrannei der Mehrheit“ geben, auch Minderheiten haben ihre Rechte.

Im Bundesstaat Schweiz müssen sich kantonale Entscheide dem Bundesrecht stellen. In den letzten Jahrzehnten wurden immer mehr Aufgaben von den Kantonen auf den Bund übertragen. Eine moderne Demokratie müsste nach Meinung des Referenten einen Rahmen haben, der verschiedene Verfassungssätze gegeneinander abwägt. Es fehlt aber eine solche Kontrollinstanz: das Begehren nach einer Erweiterung der eidgenössischen **Verfassungsgerichtsbarkeit** (auch eine Forderung des Europarates) lehnte das Parlament erst kürzlich wieder ab.

3. Die Europäische Menschenrechts-Konvention EMRK

Die Allgemeine Menschenrechtserklärung der UNO von 1948 und insbesondere die Europäische Menschenrechts-Konvention von 1950/53 ziehen die Lehren aus den staatlich verantworteten Gewaltkatastrophen des zwanzigsten Jahrhunderts. Es sind „revolutionäre Errungenschaften“! **Die Würde des Menschen ist das zentrale Anliegen**, die Demokratie ein Teil davon, eine Bedingung zu ihrer Durchsetzung. Weil es sich gezeigt hatte, dass die Menschenrechte im Schutz der einzelnen Staaten schlecht aufgehoben waren, sollten sie durch die EMRK international gesichert werden. Ein grosser Fortschritt war es, dass das europäische Gericht in Strassburg ihre Einhaltung überwacht. Die Würde des Menschen genießt also seit 1948/53 einen überstaatlichen rechtlichen Schutz! Klammerbemerkung des Referenten: Heute wäre die Einführung dieser Institutionen leider nicht mehr möglich, weil der Nationalismus wieder zugenommen habe und dominiere.

4. Und wieder einmal: die Schweiz ging einen eigenen Weg

Wie eingangs bereits erwähnt, sind die Menschen- und Grundrechte sowie ihr überstaatlicher Schutz im Bewusstsein der schweizerischen Gesellschaft bis heute weniger verankert als das Demokratie-Prinzip. Ein Grund dafür kann sein, dass die Schweiz die beiden Weltkriege nicht direkt erlitten hat – ohne Katastrophenerfahrung lernt man langsamer. Eine zweite Ursache kann sein, dass wir in unserem Lande immer mit Gruppen zusammengelebt haben, die weniger Rechte hatten: vor 1848 galten je nach Kanton religiöse Einschränkungen, im 20. Jahrhundert z.B. hatten Verdingkinder kaum Rechte, und ab den 60-er Jahren behandelten wir Hunderttausende von Saisonier als Menschen zweiter Klasse. Wie steht es heute mit den Sans-Papiers? In der Schweiz haben wir lange mit grundlegenden Ungleichheiten gelebt. Diese Diskrepanz zwischen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit müssen wir uns bewusst machen, um sie gesellschaftlich und in der Verfassung zu überwinden. Es folgt daraus:

5. Menschenrechte und Demokratie bedingen kollektive Lernprozesse

Demokratie geht davon aus, dass alle gleiche Chancen haben – im Gegensatz zur Ökonomie. Die Wirtschaft ist längst aus den nationalstaatlichen Grenzen geflohen, auch darum braucht es supranationale Organisationen. Unser Land könnte eine Inspirationsquelle sein für die Gestaltung Europas. Europa versucht stets von den USA zu lernen und vergisst, dass die Erfahrungen der Schweiz ihm näher liegen! Mit dem Zusammenschluss sehr alter selbständiger Kantone zu einem Bundesstaat hat sie 1848 bewiesen, dass Souveränität auch geteilt gut organisiert werden kann. Die Schweizer und Schweizerinnen selber kennen aber ihre Geschichte des 19. Jahrhunderts zu wenig, dort könnten sie einiges für die Gegenwart lernen. Deshalb sollte der Staat mehr in die Bildung unseres Geschichtsbewusstseins investieren. Strassburg mit seinen Institutionen ist bei uns zum Beispiel zu wenig bekannt. Und für künftige Initiativen wäre zu bedenken, dass man die Demokratie nicht gegen die Menschenrechte stärken kann, sondern nur mit ihnen.



Souveränität auf dem Prüfstand

5. Die Schweiz und die EU

Gerät die schweizerische Souveränität zum Mythos angesichts der in Europa bestehenden gegenseitigen Abhängigkeiten in Wirtschaft-, Finanz-, Energie- und Umweltfragen? Brächte ein EU-Beitritt der Schweiz dank Stimmrecht nicht sogar einen Gewinn an Souveränität? Wäre der Beitritt zum EWR ein Kompromiss mit Chancen? Ist eine wirtschaftliche Integration ohne politische Integration überhaupt wünschbar und möglich? Was sind die Alternativen?

Zum Verhältnis Schweiz – EU aus der Sicht der (Rechts-)Wissenschaft

Inputreferat von Prof. Dr. Christa Tobler, Europainstitut der Universitäten Basel und Leiden

Auf der ältesten Karte der Schweiz (1479) aus dem Kloster Einsiedeln ist unser Land symbolisch mit drei Bergen dargestellt, die umschlossen sind von einem blauen Ring mit goldenen Sternen! Ein Zufall oder gar eine Vision?

In den Diskussionen über das Verhältnis Schweiz – EU sollten wir nie vergessen, welch unterschiedliche Akteure sich gegenüberstehen: Dort eine komplexe internationale Organisation von bald 28 europäischen Staaten mit sehr unterschiedlichen Strukturen und hier ein Kleinstaat, „umzingelt“ von der EU.

1. Rechtliche Beeinflussung der Schweiz durch die EU und der Einfluss der Schweiz

- *Direkte Anwendbarkeit* von internem EU-Recht: EU-Wettbewerbsrecht gilt in der Schweiz, ebenso umgekehrt
- *Direkter Einfluss* via bilaterale Abkommen: Viele Abkommen beruhen inhaltlich auf EU-Recht zum betreffenden Sachbereich oder lehnen sich daran an
- *Indirekter Einfluss* via den sog. **autonomen Nachvollzug**: Inhaltliche Anpassung von schweizerischem Recht an das EU-Recht durch die Schweiz, ohne völkerrechtliche Pflicht (kein Abkommen).

Wo besteht die Gefahr eines **Souveränitätsverlusts**?

Das „direkt anwendbare EU-Recht“ und der „autonome Nachvollzug“ haben keinerlei Einfluss auf die Souveränität der Schweiz. In den **bilateralen Abkommen** aber hat die Schweiz nur Einfluss auf den Inhalt beim Aushandeln der Abkommen. Sie hat keinen Einfluss auf EU-Recht, auf das die Abkommen zur Zeit ihrer Entstehung verweisen oder dessen Regelungen sie übernehmen. Ebenfalls keinen Einfluss hat unser Land auf die Rechtsprechung zum einschlägigen EU-Recht. Einfluss nehmen können wir nur, wenn im Abkommen das Mitspracherecht explizit verankert ist.

2. Die bilateralen Abkommen Schweiz - EU

Das bilaterale Recht ist ein unübersichtliches und uneinheitliches System

Erste Abkommen entstanden 1956, damals mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Ab 1967 verhandelte die Schweiz mit der EWG. 1993 wurde die EWG in EG umbenannt, und 2009 trat die EU an die Stelle der EG. Die Entwicklung der Abkommen Schweiz – EU erfolgte in **drei Etappen**:

a) Anfangsphase 1956 – 1972

Abkommen zum Beispiel über Eisenbahntarife, den Handel mit Käse oder mit Uhren.

b) Verstärkter Bilateralismus 1972 – 1993

Sehr wichtig war 1972 das Freihandelsabkommen, 1978 folgte die Kooperation mit Euratom und 1986 ein Rahmenabkommen über Forschung. Die Vereinbarung über den Handel mit Suppen, Saucen und Würzmitteln hatte wohl weniger Gewicht....

Während dieser Phase reichte der Bundesrat (1992) bei der Europäischen Gemeinschaft einen Antrag ein für die Aufnahme von Beitrittsgesprächen. Volk und Stände hingegen **lehnten 1992 den Beitritt zum EWR ab.**

Die Folgen: Das Beitrittsgesuch des BR wurde aufs Eis gelegt. Der bilaterale Weg plus der selektive „autonome Nachvollzug“ von EU-Recht (also eine einseitige Anpassung der Schweiz) wurden intensiviert.

c) Ausweitung und Vertiefung seit 1993

Die **Bilateralen I** von 1999 (mit Guillotineklausele) brachten

- Freizügigkeit von Personen und Dienstleistungen
- Öffnung des Beschaffungswesens
- Luftverkehrs- und ein Landverkehrsabkommen
- Abkommen über Landwirtschaftsprodukte
- und die (mehrfache) Anpassung des Abkommens über Forschung

Die **Bilateralen II** von 2004 setzten folgende Schwerpunkte

- die Schengenassoziation mit der Abschaffung der Grenzkontrollen
- die Dublinassoziation über das Asylwesen
- Abkommen über Betrugsbekämpfung, Zinsbesteuerung, u.a.
- Neue Regelungen in den Bereichen Umwelt, Statistik und Medien

Seither wurden mit der EU ständig **neue Abkommen** abgeschlossen, so über:

- Erweiterungen der Freizügigkeit
- Zollerleichterungen
- Bildung, inkl. Berufsbildung
- Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben im Lebensmittel- und Agrarbereich
- Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden

Die EU wünscht sich seit 2006 (!) mehr Konsistenz und Parallelität mit dem EU-Recht sowie eine verbesserte Durchsetzung. Zitat aus dem EU-Ministerrat vom Dezember 2010:

„Unter uneingeschränkter Achtung der Souveränität der Schweiz und ihrer Entscheidungen ist der Rat zu dem Schluss gekommen, dass das derzeitige System der bilateralen Abkommen zwar in der Vergangenheit gut funktioniert hat, in den kommenden Jahren die wesentliche Herausforderung aber darin bestehen wird, über dieses System, das komplex und schwer zu handhaben ist und eindeutig an seine Grenzen stösst, hinauszugehen. Deshalb ist es erforderlich, dass horizontale Fragen, die die fortlaufende Anpassung der Abkommen an den sich weiter entwickelnden Besitzstand, die einheitliche Auslegung der Abkommen, unabhängige Mechanismen zur Überwachung und rechtlichen Durchsetzung sowie einen Schlichtungsmechanismus betreffen, in den Abkommen zwischen der EU und der Schweiz berücksichtigt werden.“

Kurz gefasst: Es besteht **Diskussionsbedarf** in folgenden vier Bereichen:

- über die fortlaufende Anpassung der Abkommen
- ihre einheitliche Auslegung
- für einen unabhängigen Mechanismus zur Überwachung und rechtlichen Durchsetzung
- und vor allem für einen Schlichtungsmechanismus

Die Vorschläge des Bundesrates von 2012 als Antwort zu diesen Themen sind für die EU nicht ausreichend.

3. Und wie kann es weiter gehen?

Konkrete Optionen

- Traditionelles System des bilateralen Rechts, wie bisher, mit schwierigeren Verhandlungen ist zu rechnen
- Im Prinzip Übernahme des EWR-Systems, insbesondere durch „Andocken“ an EWR/ EFTA-Institutionen
- Volle Übernahme des EWR-Systems durch EWR-Beitritt (EWR-Länder: Island, Norwegen + Liechtenstein)
- Volle Übernahme des EU-Systems durch EU-Beitritt

Mögliche **Fragen** im Zusammenhang mit dieser Systemdiskussion

- Folgen für die Souveränität der Schweiz?
- Welche Option wäre Erfolg versprechend und machbar?
- Wieso ist die Schweiz so anders?

Diskussion

Es diskutieren miteinander

Prof. Dr. Christa Tobler, Professorin für Europarecht Uni Basel und Leiden

Dr. Franz von Däniken, bis 2005 Staatssekretär und politischer Direktor im EDA

Nationalrat Andreas Aebi (SVP), Präsident der Aussenpolitischen Kommission, Bauer und Viehzüchter

Moderation NR Alec von Graffenried, Präsident NHG/RS Ortsgruppe Bern

Frage an A. Aebi

► *Als Präsident der Aussenpolitischen Kommission müssen Sie sich intensiv mit dem Verhältnis der Schweiz zur EU beschäftigen. Wieso geht die Kommission nur zögerlich vor, wieso sind Sie selber so zurückhaltend?*

A Das Thema ist sehr komplex. Es wird hinter den Kulissen viel gearbeitet: Monatlich trifft er sich mit dem zuständigen BR Burkhalter. Den Kommissions-Ausflug hat er nach Polen (Kohäsionsmilliarde) mit einem Abstecher nach Berlin organisiert (Luftverkehrsabkommen) und die Herbstsitzung wird in Brüssel stattfinden. Er findet, dass er sich nicht in Zurückhaltung übe, er sei ein liberales Mitglied der SVP, aber an die Front gehören der BR und Staatssekretär Rossier.

Frage an F. von Däniken

► *Frau Tobler hat in ihrem Referat darauf hingewiesen, dass die EU seit 2006 nach mehr Konsistenz verlangt. Wieso reagiert die Schweiz nicht deutlicher?*

vD Die Frage der Souveränitätsrechte stellt sich für alle Staaten, auch in der EU. Souveränität wird abgetreten, wenn ein Staat damit Vorteile erreichen kann. Die Schweiz ist nicht in einer besonderen Lage. Unser Land verhandelt seit Anfang der 90-er-Jahre. Die negative Abstimmung über den Beitritt zum EWR führte zu einer Neubesinnung. Ein Beitritt der EU wird u.a. abgelehnt, weil die Schweiz dann das EU-Recht übernehmen müsse. Dabei, so findet vD, stellen alle bilateralen Abkommen bereits auf EU-Recht ab!

Fragen an alle

► *Was müsste ein Staat machen, um seine Souveränität zu wahren oder gar zu stärken?*

T Mitwirken ist die Lösung, internationale Kooperation! Es wäre wichtig, nun zu diskutieren, was das in Bezug auf unser Verhältnis zu Europa bedeutet.

A fragt sich, was denn Souveränität heisst. Für ihn ist das Besondere der Schweiz, die direkte Demokratie, unsere Souveränität.

vD unterscheidet zwei Ebenen der Souveränität: innerstaatlich ist das Volk der Souverän, international besteht oft Zugzwang, da gibt es keine freien Entscheide.

► *Wäre heute die Hürde für einen Beitritt in den EWR weniger hoch als 1992?*

T Ja, weil wir unterdessen viel EU-Recht übernommen haben. Die Schweiz meint, dass sie unabhängiger sei, als sie wirklich ist.

A ist 1992 gegen den EWR gewesen und ist es auch heute noch. Ebenfalls in der Aussenpolitischen Kommission des NR käme keine Mehrheit für einen EWR-Beitritt zu Stande. Er ist gespannt, wie es politisch weiter geht.

► *Zusatzfrage: Ist der Beitritt 2013 in den EWR eine Option?*

T Bei einem EWR-Beitritt müsste die Schweiz weder das Aussenhandelsrecht noch den Euro übernehmen. Sie selber ist noch immer für einen Beitritt. Unser Land würde stärker. Anders würde die Ausgangslage, wenn Norwegen (wieder) in die EU übertritt, dann wäre der EWR sehr an der Schweiz interessiert!

vd sieht keine Entwicklung zum EWR hin. Er sieht nur Perspektiven in Richtung EU. Er hält aber institutionelle Fragen nicht für wichtig. Wenn die Schweiz in Europa nicht mitgestalten will (sich die Hände nicht nass machen will), dann braucht sie nicht an einen EU-Beitritt zu denken. Andernfalls müssen wir sehr genau überlegen, wo und wie wir zusammenarbeiten wollen. Er sieht die Möglichkeit einer alternativen Strategie auf Grund der Frage „wo kann sich die Schweiz nützlich machen?“ (siehe auch Schlussfrage)

► *Welche Probleme belasten zurzeit das Verhältnis Schweiz – EU?*

T Die Schweiz hat etliche Probleme: Freizügigkeit, Unternehmensbesteuerung, Meldepflicht für Unternehmer, Fluglärmstreit etc. Die EU findet das System der Bilateralen zu kompliziert (Beispiel: die harzigen Verhandlungen über das Energieabkommen). Wir stecken in einer Sackgasse. Die Wirtschaft der Schweiz bestimmt viel stärker über internationale Zusammenarbeit als die Politik. Eine Systemdiskussion tut not.

A Was nimmt der Bürger auf der Strasse von der EU wahr? Zurzeit eine sehr uneinheitliche Gemeinschaft: Grossbritannien will mehr Rechte, Zypern wird befohlen, was es zu tun hat... viele Einzelstaaten wollen Vorrechte.

► *Müsste die EU nicht ihren Mitgliedsländern wieder mehr Freiheit geben? Und wird das „Paket EU“ nicht zu gross?*

T Im Abkommen von Lissabon wurde den Staaten die Möglichkeit eingeräumt, aus der EU auszutreten. Sie findet die Idee einer „Zweiklassen-EU“ eine Diskussion wert. Sie sähe eine Kernzone und darum einen Ring von weniger fest eingebundenen Staaten.

A findet diese Idee gar nicht gut, ein Zentrum von Deutschland + Frankreich und darum herum „Zugemüse“, das wäre nicht sein Ziel.

vd warnt vor Schadenfreude über die problembeladene EU. Von einer zerstrittenen Gemeinschaft kann auch die Schweiz nichts Gutes erwarten! Für ihn bleibt in jedem Fall der europäische Binnenmarkt der Sockel unserer Zusammenarbeit. Wie sich auch andere Bereiche entwickeln – die Schweiz muss sich an diesem Binnenmarkt orientieren.

► *Frage aus dem Publikum zur direkten Demokratie: „Auch im 21. Jahrhundert sollten die Volksrechte noch eine Opposition möglich machen. Aber heute ist es doch so: Wenn wir Nein sagen zu einer europäischen Vorlage, sind wir draussen, „in der Besenkammer“. Also ist die Ausübung der berühmten direkten Demokratie hier nicht möglich! Aus diesem Grunde müsste die Schweiz dabei sein, um mitreden zu können.“*

A Wenn man nur Ja sagen kann, dann ist auf der anderen Seite (EU) kein echter Partner. Das zurzeit kranke Europa kann die Schweiz gar nicht fallen lassen. Wir müssen uns Zeit lassen.

T Im EWR könnte man mitreden. Es gibt keine Möglichkeit mehr, unabhängig zu entscheiden. Sagt man Nein, muss man eben die Folgen tragen. Zurzeit gilt zum Beispiel für uns keine Dienstleistungsfreiheit, weil sie aus den Bilateralen II gekippt worden ist.

Schlussfrage: Wohin geht die Reise?

A geht davon aus, dass es der vernetzten Schweiz weiterhin auch ohne EWR- oder EU-Beitritt gut geht. Kein anderes Land hat so viele Freihandelsabkommen. Es gilt also auf dem bilateralen Weg weiter zu fahren.

T findet, dass es nicht so weiter gehen kann, das bisherige System sei ein „No-go“.

vd hält fest, dass Veränderungen wie ein EWR- oder gar ein EU-Beitritt nur möglich seien, wenn sie mehrheitsfähig sind. Und das sind sie zurzeit nicht. Es gilt also, auf dem bilateralen Weg zu bleiben. Er schlägt aber vor, dass die Schweiz **neue Vorschläge** bringt, zum Beispiel **eine sektorielle Teilmitgliedschaft**. In Frage kämen Themen wie Energie, Verkehr, Umweltpolitik, Forschung und Entwicklung.