

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Staatsverträge
Akteure	Leuthard, Doris (cvp/pdc) BR UVEK / CF DETEC
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2022

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Bieri, Niklaus
Bühlmann, Marc

Bevorzugte Zitierweise

Bieri, Niklaus; Bühlmann, Marc 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Staatsverträge, 2012 - 2018*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Institutionen und Volksrechte	1
Volksrechte	1
Infrastruktur und Lebensraum	3
Verkehr und Kommunikation	3
Luftfahrt	3

Abkürzungsverzeichnis

UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
EU	Europäische Union
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
WEF	World Economic Forum

DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
ONU	Organisation des Nations unies
UE	Union européenne
CrEDH	Cour européenne des droits de l'homme
WEF	World Economic Forum

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Volksrechte

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 24.11.2018
MARC BÜHLMANN

Die **Kampagne rund um die Selbstbestimmungsinitiative** lief eigentlich schon seit der Lancierung des Begehrens Anfang 2015. Diverse Parteien und verschiedene Organisationen hatten sehr früh ihren Widerstand angekündigt. Schon im März 2015 hatte der Tages-Anzeiger getitelt «Alle gegen die Volkspartei»: Wirtschaftsverbände hatten Sorgen um Handelsverträge geäussert, Staatsrechtlerinnen und Staatsrechtler hatten einen Angriff auf die Menschenrechte befürchtet, Rechtshistorikerinnen und Rechtshistoriker hatten die Idee der «fremden Richter» bemüht, verschiedentlich war eine Instrumentalisierung des Initiativrechts moniert worden und vor den eidgenössischen Wahlen im Herbst 2015 hatte die Frage zur Beziehung von Völkerrecht und Landesrecht «unter Politikern für Polemiken und rote Köpfe» gesorgt (NZZ) – und das alles noch bevor die Initiative überhaupt zustande gekommen war. Die SVP wollte nach eigenem Ermessen Klarheit und Sicherheit hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Völkerrecht und Landesrecht herstellen, was freilich von den Gegnerinnen und Gegnern als «falsches Versprechen» (NZZ) oder «initiative simpliste» (Le Temps) bezeichnet und bestritten wurde. Rückenwind brachte die Initiative wohl auch ihrem Erfinder Hans-Ueli Vogt (svp, ZH), der während seines Ständeratswahlkampfes im Kanton Zürich für das Begehren geworben hatte.

Die Medienberichterstattung über die Selbstbestimmungsinitiative riss natürlich auch während ihrer parlamentarischen Behandlung 2017 und 2018 nicht ab. Diskutiert wurde dabei unter anderem auch schon früh über den Abstimmungstermin. Ob die SVP im Wahljahr 2019 von der Initiative profitieren könne oder nicht, hänge vor allem vom Arbeitstempo des Parlaments und davon ab, ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet würde oder nicht, berichtete die Presse. In den Medien wurden derweil auch verschiedentlich Fälle beschrieben, bei denen Gerichte internationalen Verträgen den Vorrang vor Verfassungsbeschlüssen gegeben hatten. Insbesondere die Ausnahmen, die in Einzelfällen bei der Anwendung des Ausführungsgesetzes zur Ausschaffungsinitiative gemacht wurden, waren ja auch Stein des Anstosses für die Selbstbestimmungsinitiative gewesen. Ob die Schweiz nun «Musterschülerin» sei (Tages-Anzeiger), die in vorauseilendem Gehorsam handle, oder sich als Vertragspartnerin an internationale Abkommen halten müsse, wie in der Presse ebenfalls argumentiert wurde, – die Diskussionen hielten die Selbstbestimmungsinitiative im Gespräch.

Bereits vor Abschluss der parlamentarischen Verhandlungen lancierten die Gegnerinnen und Gegner der Initiative Ende Mai 2018 mittels einer Medienkonferenz offiziell den Abstimmungskampf – obwohl dann noch nicht entschieden war, wann das Anliegen an die Urne kommen sollte. Unter dem Namen «Schutzfaktor M» – M stand bei der bereits 2013 ins Leben gerufenen Organisation für Menschenrechte – und der Bezeichnung «Allianz der Zivilgesellschaft» hatten sich laut Basler Zeitung über hundert Organisationen – darunter etwa der katholische Frauenbund, Pink Cross, Behinderten- und Jugendverbände oder Helvetas – und Tausende Einzelpersonen zusammengeschlossen. Vor der Presse bezeichneten verschiedene Vertreterinnen und Vertreter dieser Organisationen das SVP-Anliegen als «Selbstbeschneidungs-Initiative» oder «Anti-Menschenrechts-Initiative». Die ungewohnt frühe Organisation der Gegnerschaft sei mit der Bedeutung der Initiative zu erklären, aber auch damit, dass der «Abstimmungskampf kein Spaziergang» werde, so der Tages-Anzeiger. Darauf weise auch eine im März 2018 durchgeführte Umfrage hin, die zeige, dass 43 Prozent der Befragten die Initiative sicher oder eher annehmen würden und 48 Prozent dagegen oder eher dagegen seien.

Anfang Juli entschied der Bundesrat dann, die Abstimmung auf den frühest möglichen Zeitpunkt, den 25. November 2018, festzulegen. Anfang Oktober startete die SVP mit ihrem Abstimmungskampf, der zumindest hinsichtlich der verwendeten Bilder und verglichen mit früheren Kampagnen zur Minarett-, Ausschaffungs- oder Masseneinwanderungsinitiative etwa vom Sonntags-Blick als «völlig harmlos» bezeichnet wurden. Auf einem in orange gehaltenen Hintergrund hielten Personen ein Schild mit einem Ja «zur direkten Demokratie» und «zur Selbstbestimmung» in die Kamera. Das Logo der Partei war nicht sichtbar. Man habe die Botschaft bewusst simpel halten wollen. Eine aggressive Kampagne sei nicht nötig, weil die Botschaft klar sei,

zudem wolle man einen sachlichen Abstimmungskampf führen, gab Kampagnenchef Thomas Matter (svp, ZH) zu Protokoll.

Die Gegnerschaft fuhr für ihre Kampagne schwereres Geschütz auf: So liess Economiesuisse 18 Frachtcontainer auf den Bundesplatz stellen mit dem Hinweis, dass darin 387 Tonnen Exportgüter Platz hätten, was der Menge entspreche, die von der Schweiz aus alle 10 Minuten in die Welt verkauft werde. Diese Ausfuhren seien aber bei einem Ja zur Selbstbestimmungsinitiative gefährdet. Nur dank zahlreicher internationaler Abkommen, die bei einem Ja alle auf der Kippe stünden, gehöre die Schweiz zu den 20 grössten Volkswirtschaften weltweit. Das «Gesicht der Operation Libero» (Blick), Flavia Kleiner, sprach von der «krassesten Initiative, über die wir je abgestimmt haben», mit ihr werde der Rechtsstaat fundamental angegriffen. Eine in den Medien häufig zu vernehmende Stimme gehörte Helen Keller, der Vertreterin der Schweiz am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Auch für sie entsprach die Initiative einem Angriff auf den Rechtsstaat und die Menschenrechte. Sie argumentierte, dass das Volksbegehren nicht hätte für gültig erklärt werden dürfen und fürchtete sich bei einer Annahme vor einer «Katastrophe», wie die Weltwoche ausführte. Plakate der Gegnerinnen und Gegner zeigten eine Kreissäge, die verschiedene Begriffe (z.B. Frauenrechte, Kinderrechte, Behindertenrechte) durchtrennte, verbunden mit dem Slogan «Nein zur Selbstbeschneidungsinitiative der SVP». In der Weltwoche wurden die Plakate als «krasser Ausdruck» von «Volksverachtung» bezeichnet, mit der die «antidemokratische Gesinnung der Selbstbestimmungsgegner» sichtbar werde. Volksentscheide würden mit «Kettensägenmassaker[n]» gleichgesetzt.

Auch auf Social Media hatten die Gegnerinnen und Gegner der Initiative «die Nase vorn» (Weltwoche). Mit einem Film zeigten sie als antike Soldaten verkleidete Mitglieder der SVP (Roger Köppel [ZH], Andreas Glarner [AG] und Magdalena Martullo-Blocher [GR]), die in einem Trojanischen Pferd versteckt das Bundesgericht entmachten wollten. Ein grosses Holzpferd wurde dann auch kurz vor dem Abstimmungstermin auf dem Berner Bahnhofplatz präsentiert.

Die SVP – allen voran Christoph Blocher – verteidigte die Initiative mit dem Argument, dass die direkte Demokratie schleichend ausgehebelt werde. Bei der Abstimmung stünden nichts weniger als die Volksrechte auf dem Spiel. «Damit die Leute noch etwas zu sagen haben», müssten sie Ja stimmen, so der vom Blick als «SVP-Übervater» bezeichnete Blocher. Der alt-Bundesrat betrachtete die Selbstbestimmungsinitiative zudem als Vehikel, mit dem der EU-Rahmenvertrag verhindert werden könne. Sehr häufig trat auch Hans-Ueli Vogt vor die Medien, um «seine» Initiative zu verteidigen. Auch der «Architekt» des Begehrens, so die Aargauer Zeitung, argumentierte mit der Verteidigung der direkten Demokratie. Das Parlament setze angenommene Initiativen mit Verweis auf internationale Verpflichtungen nicht so um, wie dies von der Stimmbevölkerung verlangt werde. Mit der Initiative werde der Stellenwert der direkten Demokratie hingegen wieder gestärkt.

Für Wirbel sorgte ein Flyer, der von der SVP Mitte August 2018 an alle Schweizer Haushalte verteilt wurde. Darin trat alt-Bundesrätin Micheline Calmy-Rey als Kronzeugin für die Selbstbestimmungsinitiative auf: «Das Schweizer Recht schützt besser als das europäische. Ich bin entschieden dagegen, dass europäisches Recht sämtliche Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU regeln soll», wurde die ehemalige Magistratin zitiert. Diese Aussage hatte Calmy-Rey im Rahmen einer Diskussion um das EU-Rahmenabkommen gemacht. Von der SVP sei sie aber nicht angefragt worden, sie sei schockiert über dieses Vorgehen. SP-Parteipräsident Christian Levrat (sp, FR) sprach in diesem Zusammenhang von «Lügenpropaganda». Auch die «Buh-Rufe» und die «Schimpftiraden» (Aargauer Zeitung), die Bundesrätin Simonetta Sommaruga bei einem Podium in Suhr (AG) über sich ergehen lassen musste, zeugten von der immer aufgeheizteren Stimmung. Nicht nur die von der SVP immer wieder heftig attackierte Justizministerin, sondern auch die Bundesratsmitglieder Doris Leuthard, Alain Berset, Ignazio Cassis und Johann Schneider-Ammann engagierten sich mit verschiedenen Auftritten für die ablehnende Haltung des Bundesrates. Man habe Lehren aus dem Ja zur Masseneinwanderungsinitiative gezogen, bestätigte Simonetta Sommaruga der Aargauer Zeitung, und trete darum als Regierung stärker in Erscheinung.

Ende August zeigte eine Umfrage, dass zu diesem Zeitpunkt 53 Prozent der Befragten Nein zur Initiative gesagt hätten und 45 Prozent Ja. Als aussergewöhnlich wurde von den Befragenden der Umstand gewertet, dass das Ja-Lager über die Zeit nicht kleiner geworden sei; ein Muster, das sonst bei Initiativen im Verlauf einer Kampagne zu beobachten sei. Thomas Matter sprach bei seinem Kommentar zu diesen Zahlen in der

Aargauer Zeitung von einem Kampf «David gegen Goliath». Er schätzte den finanziellen Aufwand der Gegnerschaft auf einen «zweistelligen Millionenbetrag». Die Gegnerinnen und Gegner führten eine «Märchenstundenkampagne mit unlimitierten Budgets», urteilte Matter. Die SVP selber habe weniger als CHF 3 Mio. ausgegeben. Eine Analyse von Media Focus ging hingegen aufgrund der gekauften Werbeflächen (Plakate, Inserate, Werbung auf Youtube) davon aus, dass das Befürworterlager mehr ausgegeben hatte als das Gegnerlager. Auch die APS-Inserateanalyse, mit der die Anzahl der in Printmedien geschalteten Inserate betrachtet wird, stellte ein grösseres Engagement der Befürwortenden – als der Gegenseite fest. Zudem schalteten die Befürworterinnen und Befürworter deutlich mehr Inserate als noch bei der Masseneinwanderungs- oder der Durchsetzungsinitiative. Wer wie viel für den Abstimmungskampf ausgab, blieb zwar ein Geheimnis, die Kosten waren aber sicherlich überdurchschnittlich hoch.

Die Gegnerinnen und Gegner warnten aufgrund der Umfrageresultate davor, zu meinen, dass das Rennen bereits gelaufen sei. Demoskopien würden sich oft irren, so etwa der Blick. Als für das Nein-Lager nicht förderlich, wurde zudem die Absicht des Bundesrates bezeichnet, ausgerechnet kurz vor der Abstimmung eine Unterzeichnung des umstrittenen UNO-Migrationspaktes zu prüfen. Die Umfragen hatten zudem gezeigt, dass rund ein Drittel der FDP-Sympathisierenden die Initiative unterstützen würde. Auch die Ja-Parole der Jungfreisinnigen des Kantons Zürich zeige, dass durch den Freisinn ein Riss verlaufe, urteilte der Sonntags-Blick. Diesem wollte Parteipräsidentin Petra Gösli (fdp, SZ) auf Anfrage mit Aufklärung und Mobilisierung der eigenen Basis begegnen – so das Sonntagsblatt weiter.

Den «Rückenwind», den die Befürworterinnen und Befürworter durch die Debatte um den Migrationspakt noch einmal erhalten hatten, wie der Blick urteilte, versuchten sie kurz vor der Abstimmung dann noch mit «Brachial-Werbung» (Blick) zu verstärken. Auf der Titelseite der Pendlerzeitung «20 Minuten» warb das «Egerkinger Komitee» um Walter Wobmann (svp, AG) und Andreas Glarner (svp, AG) damit, dass mit der Annahme der Selbstbestimmungsinitiative der UNO-Migrationspakt verhindert werden könnte, dass hingegen bei einer Ablehnung die Minarett-Initiative wieder für ungültig erklärt werden würde. Eine Karikatur zeigte zudem Justizministerin Simonetta Sommaruga, die mit der Aussage «Hereinspaziert» an der Grenze Flüchtlinge in die Schweiz bittet. Die heftige und ungewöhnliche lange Kampagne liess für den Abstimmungssonntag eine hohe Beteiligung erwarten.¹

Infrastruktur und Lebensraum

Verkehr und Kommunikation

Luftfahrt

Anfang Berichtsjahr verständigten sich Bundesrätin Leuthard als Vorsteherin des UVEK und der deutsche Verkehrsminister Ramsauer darauf, die **Bemühungen zur Lösung des deutsch-schweizerischen Fluglärmstreits** zu intensivieren. Eine Absichtserklärung dazu wurde am World Economic Forum (WEF) in Davos unterzeichnet. Da für Deutschland eine zahlenmässige Beschränkung der Anzahl Nordanflüge prioritär war und die in Aussicht gestellten Zugeständnisse der Schweiz den deutschen Verhandlungspartnern nicht weit genug gingen, gestalteten sich die Verhandlungen schwierig. Den Durchbruch brachte der Ansatz, Deutschland mit anflugfreien Zeitfenstern zu entlasten. Beide Parteien konnten sich auf die weitere Anwendung der geltenden Anflugregime einigen, da die Evaluierung von Optionen für eine Neuordnung der Anflugverfahren über Süddeutschland durch die Deutsche Flugsicherung DFS und Skyguide keine bessere Lösung hervorbrachte. Am 2. Juli 2012 wurde ein Staatsvertrag entworfen und am 4. September 2012 wurde dieser unterzeichnet. Zum Verhandlungsergebnis gehören folgende Punkte: Über deutschem Staatsgebiet sind Nordanflüge an Werktagen von 6:30 bis 18:00 Uhr zulässig, an Wochenenden und Feiertagen von 9:00 bis 18:00 Uhr. Die Anflüge müssen somit an Werktagen drei und an Wochenenden zwei Stunden früher über die Schweiz erfolgen. Gut 17 Prozent der Anflüge auf den Flughafen Zürich müssen somit auf andere Anflugwege verschoben werden. Um dies zu bewältigen, sind Infrastrukturausbauten an den Pisten erforderlich. Die Schweiz erhält eine Übergangsfrist bis Ende 2019, damit diese realisiert werden können. Ab dem Zeitpunkt der Ratifikation des Vertrages werden die Anflüge ganzwöchig ab 20 Uhr nicht mehr über Deutschland durchgeführt. Im Vertrag ist weiter der „gekrümmte Nordanflug“ als Option vorgesehen. Dieser führt nur über Schweizer Gebiet. Der Vertrag ist zudem bis 2030 nicht kündbar. Dieser Punkt erhöht die Planungs- und Rechtssicherheit enorm. Mit der Festlegung anflugfreier Zeiten verringert sich die Zahl der möglichen Anflüge

über Deutschland massiv (20'000 Flugbewegungen weniger pro Jahr ab 2020), doch ausserhalb der Sperrzeiten bleibt dem Flughafen ein gewisses Wachstumspotenzial: Die Regelung mit Sperrzeiten lässt mehr Handlungsspielraum offen als eine Kontingentierung der Anflüge. Die neuen Verhandlungen zogen zu jedem Zeitpunkt Kritik auf sich: Schon die Absichtserklärung wurde im Landkreis Waldshut deutlich kritisiert, auch die Ostschweizer Kantone fürchteten sich vor einer massiven Zunahme des Fluglärms über ihrem Gebiet. In einer „Klotener Erklärung“ forderten die Kantone Zürich, Aargau, Schaffhausen, St. Gallen, Thurgau und Zug faire Verhandlungen. Sie bezeichneten die „Stuttgarter Erklärung“, an welcher sich die deutsche Seite orientierte, als inakzeptabel einseitig und stärkten damit Bundesrätin Leuthards Verhandlungsposition. Als Anfang Juli der gekröpfte Nordanflug wieder ins Spiel gebracht wurde, reagierten sowohl süddeutsche als auch Schweizer Gemeinden nördlich des Flughafens mit massiver Kritik, welche sich mit der Unterzeichnung des Vertrages noch verstärkte. Insbesondere der Kanton Aargau, vom gekröpften Nordanflug betroffen und Heimatkanton von Bundesrätin Leuthard, sah sich geprellt. Im August berief die Verkehrsministerin ein Treffen der Begleitgruppe ein, welcher die betroffenen Kantone angehören. Ziel sei die Verteilung des Lärms in der Schweiz. Die innerschweizerischen Verhandlungen gestalteten sich ebenfalls schwierig. Derweil zeichnete sich im deutschen Parlament ab, dass der Staatsvertrag einen schweren Stand haben würde: Die Landesgruppe Baden-Württemberg der CDU kündigte an, sie werde dem Vertrag im Bundestag nicht zustimmen. Die SPD und die Grünen nahmen Befürchtungen aus der Bevölkerung auf und verlangten Nachverhandlungen. Nachdem auch die FDP die Zustimmung verweigerte, war unwahrscheinlich, dass der Staatsvertrag noch eine Mehrheit im Bundestag finden konnte. Der unter Druck geratene deutsche Verkehrsminister bezeichnete vom Bundesrat in der Vernehmlassung erwähnte Zahlen als „Unfug“. Die Ratifizierung des Staatsvertrages wurde in Deutschland aufgrund noch offener Fragen ausgesetzt. Deutschland bat um Nachverhandlungen, die Schweiz lehnte solche indes kategorisch ab. Kantone, Verbände, FDP und CVP äusserten in der Vernehmlassung ihre Zustimmung zum Staatsvertrag, SVP und Grüne signalisierten Ablehnung und die SP legte sich noch nicht fest. Die Botschaft des Bundesrates zum Staatsvertrag (12.099) wurde am 19. Dezember des Berichtjahres eingereicht, das Geschäft wird 2013 im Parlament behandelt.²

1) Heidelberger und Bühlmann (2018). APS-Inserateanalyse vom 15.11.2018; NZZ, 10.2.15; LMD, TA, 11.3.15; NZZ, 8.4.15; BaZ, 9.4.15; NZZ, 13.4.15; WW, 30.4.15; AZ, LT, 13.6.15; TA, 29.6.15; NZZ, 15.8., 19.8.15; WW, 20.8.15; NZZ, 3.10.15; AZ, 9.11.15; AZ, TA, 6.7.17; NZZ, 25.7.17; LT, 12.8.17; NZZ, 3.10.17; WW, 5.10.17; TA, 13.10.17; SGT, 14.10.17; WW, 1.2.18; BaZ, 12.3.18; WW, 29.3.18; BaZ, 12.4.18; BaZ, NZZ, 30.5.18; NZZ, TA, 31.5.18; LT, 7.6., 11.6.18; WoZ, 6.9.18; WW, 29.9.18; So-Bli, 30.9.18; WW, 4.10.18; So-Bli, 7.10.18; So-Bli, 14.10.18; Blick, 16.10.18; Blick, WW, 18.10.18; AZ, 20.10.18; WW, 25.10.18; AZ, 27.10.18; So-Bli, 28.10.18; Blick, 1.11.18; AZ, 2.11.18; AZ, Blick, 3.11.18; TA, WW, 8.11.18; AZ, 10.11.18; So-Bli, SoZ, 11.11.18; SZ, 13.11.18; WW, 15.11.18; AZ, 17.11.18; Blick, 22.11.18; AZ, 24.11., 26.11.18

2) AZ, 3.2.12, SGT, 5.3.12, NZZ, 6.3., 14.5. und 17.7.12, TA, 2.7.12, Presse vom 3.7., SGT, 20.10.12, NZZ, 29.10., 8.11. und 27.11.12.