



1/2024

## **Verfassungsgerichtsbarkeit für Gesetze**

Menschenrechte und das republikanische Prinzip von Paul Rechsteiner (Votum im Ständerat, 14. September 2022)	S. 1
Ein neuer Anlauf zur Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit von Stefan Engler (Motion vom 10. 06. 2021 im Ständerat; Antwort des Bundesrates, Position der staatspolitischen Kommission des Ständerates)	S. 3
Für eine demokratisch kontrollierte Verfassungsgerichtsbarkeit von Paul Ruppen	S. 5

## **Suisse et Taiwan; Verhandlungspaket CH-EU**

Buchbesprechungen	S. 7
Suisse et Taiwan	p. 11
Bilaterale III, Rahmenvertrag 2.0 oder Paketansatz von Paul Ruppen	S. 17
Kurzinfos	S. 21



## edito

Diese Nummer ist der Verfassungsgerichtsbarkeit bezüglich Gesetzen gewidmet. Nachdem sich die Eidgenössischen Räte immer wieder verfassungswidrige Freiheiten bei der Gesetzgebung erlauben, stellt sich die Frage nach dieser Form von Verfassungsgerichtsbarkeit erneut und dringlicher denn je. Es geht dabei nicht darum, den Richterstaat zu fordern. Jeder Wunsch nach irgendwelchen demokratisch nicht kontrollierten Gremien, die es für uns richten sollen, ist abzulehnen. Auch Gerichte sind menschliche Institutionen, deren Macht demokratisch zu kontrollieren ist. Der Traum von einer absoluten Unabhängigkeit von Gerichten ist erstens unrealistisch, da man Richter ja nicht von anderen Planeten einfliegen kann. Richter sind immer sozial eingebettet und tendieren dazu, entsprechend zu urteilen. Deshalb muss man sie demokratisch kontrollieren. Der Traum von einer absoluten Unabhängigkeit

von Gerichten erinnert an dystopische Träume von vollmächtigen Parteien, Diktatoren oder Königen, die uns vor der demokratischen Auseinandersetzung bewahren und das Gute für uns erkennen und durchsetzen.

Das Thema der Verfassungsgerichtsbarkeit beschäftigt schon länger – immer wieder versuchte die Redaktion Leute aus dem linken Spektrum zu finden, um etwa eine kurze Geschichte der Einstellung der verschiedenen Strömungen der Linken zur Verfassungsgerichtsbarkeit darzulegen. Auf manche Anfragen wurde nicht einmal geantwortet. Entsprechend werden zur Eröffnung der Diskussion Voten aus den Räten abgedruckt.

Paul Ruppen

### Forum für direkte Demokratie und EUROPA-MAGAZIN

Die direkte Demokratie gerät in der Schweiz zunehmend unter Druck. Ein eventueller EU-Beitritt droht, sie ihrer Substanz zu berauben. Wirtschafts-, Agrar-, Gesundheits- und Umweltpolitik würden bei einem EU-Beitritt den Entscheidungskompetenzen des Volkes weitgehend entzogen. Internationale Zusammenarbeit ist für die Lösung vieler Probleme unabdingbar. Kooperation über die Grenzen hinaus darf aber nicht als Vorwand missbraucht werden, die direkte Demokratie auszuhöheln. Denn nur die direkte Demokratie kann eine minimale, inhaltliche Kontrolle der politischen Entscheidungsprozesse gewährleisten.

Die Wirtschafts- und Währungsunion will rohstoffverschleissendes, quantitatives Wachstum forcieren. Räumliche und wirtschaftliche Konzentrationsprozesse sollen der europäischen Wirtschaft vor den übrigen Wirtschaftsmächten einen Konkurrenzvorteil verschaffen. Unter friedens-, umwelt- und entwicklungspolitischen Gesichtspunkten sind dies Schritte in die falsche Richtung: laut EU-Parlament besteht eines der Ziele einer gemeinsamen 'europäischen Verteidigungspolitik' darin, die Interessen der Union in allen ihren Aspekten zu schützen, "einschliesslich der Versorgungssicherheit in wesentlichen Punkten, wenn diplomatische Instrumente .... dazu nicht mehr ausreichen" (A4-0171/98 (14. Mai 98) Punkt 3).

Das **Forum für direkte Demokratie** ist eine überparteiliche Bewegung von Leuten aus dem ökologisch-sozialen Lager, die der offiziellen EU-Politik gegenüber kritisch eingestellt sind. Für Europa streben wir die Dezentralisation und Demokratisierung der bestehenden Territorialstaaten, die Verstärkung der internationalen Kooperation (OSZE, Europarat, Umweltkonferenzen, Minderheitenschutz, Menschenrechte, Sozialgesetzgebung) und die Pflege des vielfältigen Kontaktes zwischen Regionen, Staaten, Organisationen und Menschen an.

Ziel des Forums ist eine breite Information der Mitglieder über europapolitische Fragen. Dazu wird 2 Mal pro Jahr das

**EUROPA-MAGAZIN** herausgegeben, das auch von Nicht-Mitgliedern abonniert werden kann. Das Forum organisiert Veranstaltungen und versucht, in den Kantonen Regionalgruppen aufzubauen und zu betreuen. Wenn Ihnen direktdemokratische Selbstbestimmung im Rahmen der Menschenrechte und dezentrale Strukturen in Europa am Herzen liegen, werden Sie Mitglied des Forums, engagieren Sie sich oder abonnieren Sie das Europa-Magazin.

Den Spenderinnen, Abonentinnen und Mitgliedern, die ihren Beitrag 2024 bereits bezahlt haben, möchten wir danken. Die übrigen möchten wir bitten, uns möglichst bald ihre jeweils freudig begrüßten Überweisungen zu machen. Sie ersparen uns damit einen Brief im Herbst. Wir arbeiten gratis. Wie wäre es, wenn jede Leserin oder Leser uns je einen Abonnenten, eine Spenderin oder ein Mitglied sucht? Sie könnten sich z.B. auch als Lektorin oder Lektor einbringen.

**Alle Nummern seit 1999 sind auf unserer Home-Page <https://www.europa-magazin.ch> – auch als pdf-Version – dauerhaft einsehbar. Dort kann man mit Stichworten auch in den Texten suchen, um alle Artikel mit dem entsprechenden Stichwort aufzufinden.**

**Zu Werbezwecken können Sie bei uns alte Nummern (Papierversion) bestellen.**



Warum es in der Schweiz keine Verfassungsgerichtsbarkeit braucht.

## Menschenrechte und das republikanische Prinzip

**Es ist unbestritten, dass Bundesgesetze verfassungsmässig sein müssen. Das ist aber nicht die Frage, die sich bei der Abschaffung von Art. 190 BV («Massgebendes Recht: Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.») unserer heutigen Verfassung und der Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit auch gegenüber Bundesgesetzen stellt. Die Frage ist, wer für die Beantwortung der Frage, ob ein Bundesgesetz verfassungsmässig ist, zuständig ist. Nach der heutigen Ordnung ist es der Gesetzgeber, sprich das Parlament, und falls es zum Referendum kommt, das Volk. Neu läge die Entscheidung darüber im Streitfall nicht mehr beim Parlament, sondern beim Bundesgericht.**

Von Paul Rechsteiner, Votum im Ständerat, 14. September 2022<sup>1)</sup>

Wir haben zur Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit 2012, vor 10 Jahren, eine substantielle Debatte geführt und die Verfassungsgerichtsbarkeit abgelehnt. Ständeratskollege Stefan Engler stand damals auf der Seite der Mehrheit. Heute, nach dem Volksentscheid zur Vorlage «Ehe für alle» hat er seine Haltung geändert.

Aber gibt es wirklich Gründe, den Entscheid in einer so wichtigen gesellschaftspolitischen Frage wie der Definition der Ehe letztlich dem Bundesgericht zu übertragen? Diese Frage stellt sich ähnlich bei der heiklen Konstellation des straflosen Schwangerschaftsabbruchs, wo wir in den USA derzeit beobachten können, wie problematisch es ist, dem Verfassungsgericht, dem Supreme Court, die Letztentscheidung zu übertragen, statt dem Gesetzgeber, und, wenn es zum Referendum kommt, dem Volk. Dasselbe gilt beispielsweise auch für die eben gerade via Gesetzgebung und Referendum entschiedene Frage, ob bei der Organspende die Widerspruchslösung zulässig ist oder nicht.

Wie schon 2012 und 1999 beim Entscheid über unsere neue Bundesverfassung ersuche ich Sie dringend, bei unserer bewährten institutionellen Ordnung zu bleiben und Art. 190 BV zu bestätigen.

Kurz zusammengefasst nochmals die Gründe für die Ablehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit:

1. Wir haben heute gegenüber Bundesgesetzen zwar keine Verfassungsgerichtsbarkeit, aber dafür eine Menschenrechtsgerichtsbarkeit. Art. 190 BV<sup>2)</sup> ist so modernisiert worden, dass die transnational verankerten Menschen-

rechte den Bundesgesetzen vorgehen und für das Bundesgericht verbindlich sind. Die sogenannte Selbstbestimmungsinitiative der SVP hat diesen Vorbehalt der Menschenrechte angegriffen und beseitigen wollen. Die Schweizer Stimmbürger hat das Ende 2018 mit einem Zweidrittelmehr und den Stimmen aller Kantone abgelehnt und die heutige Ordnung und den Vorrang der Menschenrechte eindrücklich bestätigt. Das ist keine Selbstverständlichkeit, wenn wir sehen, wie Russland, aber erschreckenderweise in jüngerer Zeit auch das Vereinigte Königreich, die Europäische Menschenrechtskonvention EMRK nicht mehr einhalten wollen.

2. Die Schweiz ist die zweitälteste Demokratie der Welt. Beim Zweikammersystem haben sich die Gründerväter der Schweiz 1848, in der «Stunde Null», am amerikanischen Beispiel orientiert. Einen gegenteiligen Entscheid haben sie bei der Stellung des Bundesgerichts getroffen. In den USA steht das Verfassungsgericht über dem Gesetzgeber, mit dem Ergebnis, dass der Supreme Court das politischste Gericht der Welt ist. In der Schweiz sind Bundesgesetze für das Bundesgericht bindend. Das Korrektiv für den Gesetzgeber sind in der Schweiz die Volksrechte. Mit dem Vorrang des Gesetzes und der Demokratie hat sich in der Schweiz das republikanische gegenüber dem liberalen Prinzip durchgesetzt: das Parlament als Motor des Fortschritts. Der Inhalt der Gesetze soll politisch und nicht richterlich bestimmt werden.

Es hat deshalb gute Gründe, wenn die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentumsgarantie als gewöhnliche Verfassungsrechte in unserer institutionellen Ordnung nicht den gleichen Stellenwert haben wie die klassischen ideellen Menschenrechte. Die zentralen wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheide sollen via Gesetz politisch und nicht richterlich getroffen werden. Ein akutes Beispiel dafür ist die Ausgestaltung und der Stellenwert des Service Public. Die Schweiz

<sup>1)</sup> <https://paulrechsteiner.ch/>

<sup>2)</sup> Kommentar zum Artikel 190 BV: Aufgrund von Art. 190 BV haben das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden Bundesgesetze selbst dann anzuwenden, wenn diese verfassungswidrig sind. Art. 190 BV betrifft nur Bundesgesetze, nicht aber Verordnungen. Die rechtsanwendenden Behörden können Verordnungen somit im konkreten Anwendungsfall vorfrageweise auf ihre Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht überprüfen und gegebenenfalls ihre Anwendung verweigern. Falls jedoch die Verletzung der Verfassung bereits in der Verfassungswidrigkeit des übergeordneten Bundesgesetzes gründet, haben die rechtsanwendenden Behörden sie trotz ihrer Verfassungswidrigkeit anzuwenden. <https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/Seiten/faktenblatt-verfassungsgerichtsbarkeit.aspx#h2-2>



funktioniert hier anders als die EU mit dem EuGH.

3. Bisher wurde ein einziges Mal eine Volksinitiative für die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen eingereicht: Die Initiative der «Ligue suisse contre l'étatisme et pour la liberté commerciale» in den Dreissigerjahren des letzten Jahrhunderts. Die Initiative war gegen die wirtschafts- und sozialpolitischen Gesetze des aufkommenden Leistungsstaats in der Wirtschaftskrise gerichtet und wollte diese Gesetzgebung durch das Bundesgericht zurückbinden, analog zu den Entscheiden des amerikanischen Supreme Court gegen den New Deal von Franklin D. Roosevelt. In der Volksabstimmung erreichte die Initiative aber nicht

einmal 30 Prozent der Stimmen.

Ich fasse zusammen. Art. 190 unserer Bundesverfassung ist auch heute auf der Höhe der Zeit. Er garantiert bei wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischen Fragen die Priorität der Gesetzgebung und der Volksrechte, das heisst der Politik. Gleichzeitig ist er mit dem Vorrang der transnational garantierten Menschenrechte auch im internationalen Vergleich wegweisend. Ich muss Sie somit einladen, auch die neuen Vorstösse für eine Verfassungsgerichtsbarkeit abzulehnen. ■

## Kurzinfo

### Der Ständerat kritisiert die Strassburger Richter

Mit dem Urteil der «Klimaseniorinnen gegen die Schweiz» hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Strassburg die Grenze zwischen Recht und Politik überschritten und sich Kompetenzen angeeignet, die ihm nicht zustehen. Dieser Auffassung ist die Mehrheit des Ständerats. Die kleine Kammer hat am Mittwoch, den 5. Juni 2024, nach mehrstündiger engagierter Debatte mit 31 zu 11 Stimmen einer Erklärung ihrer Rechtskommission zugestimmt. Anfang April hatte der Gerichtshof die Schweiz verurteilt: Sie unternehme zu wenig gegen die Klimaerwärmung und verletze damit das Recht auf Privatleben älterer Frauen.

In seiner Erklärung findet der Ständerat deutliche Worte: Er übt Kritik am «gerichtlichen Aktivismus» des EGMR und an der über die Massen dynamischen Auslegung der Menschenrechtskonvention (EMRK), die der Gerichtshof seit geraumer Zeit pflegt. Der EGMR schwäche dadurch seine Legitimität, was am Ende auch den effektiven Schutz der Menschenrechte schwäche. Der Ständerat ruft die Strassburger Richter auf, die von ihnen geforderte Subsidiarität zu respektieren, dem Wortlaut der Konvention grössere Beachtung zu schenken und die demokratischen Prozesse in den Europaratsstaaten zu achten.

Der Bundesrat soll nun in den diversen Strassburger Gremien aktiv werden. Er soll namentlich das Ministerkomitee des Europarates darüber informieren, dass die Schweiz keinen Anlass sieht, dem Urteil «weitere Folge zu geben», da durch ihre klimapolitischen Bestrebungen die menschenrechtlichen Anforderungen des Urteils erfüllt seien. Ein Antrag des Zuger FDP-Ständerates Matthias Michel, auf den als provozierend empfundenen Passus des «Keine-Folge-Gebens» zu verzichten, scheiterte.

Der Entscheid ist ein Erfolg für die Rechtskommission; sie war in den letzten Tagen wegen ihres dezidierten Vorgehens unter Beschuss geraten, sowohl in den Medien wie von Nichtregierungsorganisationen. Doch die Bedeutung der Erklärung reicht darüber hinaus: Der Ständerat macht deutlich, dass er für seine Rolle als Gesetzgeber und für die Demokratie

einsteht und sich nicht von Richtern an die Wand spielen lassen will.

Der Wille zum Widerstand wurde nicht zuletzt durch die Aussage einer früheren Schweizer Richterin am EGMR, Helen Keller, angestachelt. Sie sagte bei den Anhörungen in der Rechtskommission sinngemäss, dass die Politiker lediglich bis zu ihrer Wiederwahl dächten und keine unpopulären Entscheide treffen wollten. Deshalb seien für eine feste Amtszeit eingesetzte Richter besser geeignet, die Interessen zukünftiger Generationen zu berücksichtigen. Eine solche Aussage verdeutliche «das falsche Verständnis des EGMR für Gewaltentrennung, Demokratie und Rechtsstaat», sagte der Präsident der Rechtskommission, Daniel Jositsch (SP), im Plenum.

Von den rot-grünen Ratsvertretern wurde die Erklärung als Attacke gegen den EGMR bezeichnet. Sie sei ein «Messerstich gegen die Gewaltentrennung», wie es die Neuenburger Grüne Céline Vara formulierte. Die Schweiz mache sich international lächerlich, ja die Erklärung sei eine Schande. Andere Redner gaben zu bedenken, dass der Ständerat damit das Signal aussende, man müsse unliebsame Urteile nicht befolgen.

Den Vorwurf, die Gewaltentrennung zu verletzen, liessen die Befürworter der Erklärung nicht auf sich sitzen. Mit Verweisen auf Montesquieu, Voltaire und Rousseau wurden die Grundsätze der Machtteilung in Erinnerung gerufen. Der EGMR betreibe eine derart ausufernde Rechtsprechung, dass er sich zum Gesetzgeber erhebe. Er führe ein Recht auf Klimaschutz ein, obschon dies von der Konvention nicht gedeckt sei und der Europarat ganz bewusst kein solches Recht einführen wolle. Nicht der Ständerat verletze die Gewaltentrennung, sondern der Gerichtshof. NZZ, 6. Juni 2024, S. 1



Grundrechte und Föderalismus stärken und die Rechtsstaatlichkeit festigen.

## Ein neuer Anlauf zur Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit

**Der Bundesrat wird durch die Motion 21.3689 beauftragt, einen Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung mit dem Ziel vorzulegen, auf Verfassungs- und Gesetzesstufe die Voraussetzungen zur Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen zu schaffen.**

Von Stefan Engler, Motion vom 10.06.2021, im Ständerat<sup>1)</sup>

Letztmals im Jahre 2012 befasste sich das Eidgenössische Parlament mit der Frage der ersatzlosen Streichung von Artikel 190 BV und der Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit auch gegenüber Bundesgesetzen. Das Anliegen war bereits 1999 im Rahmen der Justizreform diskutiert worden und fand auch damals keine Mehrheit.

In der Zwischenzeit sind bald 10 Jahre vergangen, ohne dass diese Lücke des individuellen Grundrechtsschutzes und des Schutzes der föderalistischen Zuständigkeitsordnung geschlossen werden konnte.

Das implizite Verbot der heutigen Bundesverfassung, Bundesgesetze auf ihre Übereinstimmung mit der Bundesverfassung zu prüfen und den Vorrang der Verfassung durchzusetzen gibt der Bundesversammlung keinen Freipass für verfassungswidrige Gesetzgebung. Wenn Artikel 190 BV wegfällt, muss der Gesetzgeber aber damit rechnen, dass ein Gericht einem Bundesgesetz wegen Verfassungswidrigkeit in einem konkreten Fall die Anwendung verweigert.

Die heutige Rechtslage führt für die Bürgerinnen und Bürger zum unbefriedigenden Ergebnis, dass nur die Grundrechte, die in der EMRK garantiert werden, vom Bundesgericht gegenüber dem Bundesgesetzgeber durchgesetzt werden können, nicht aber zahlreiche andere Grundrechte, die in der BV verbrieft sind, wie die Eigentumsrechte, die Wirtschaftsfreiheit, die Rechtsgleichheit, das Willkürverbot, die Wahrung von Treu und Glauben oder der Verhältnismässigkeit.

Die Aufhebung von Artikel 190 BV stärkt auch den Föderalismus, wenn die Kantone die Einhaltung der Zuständigkeitsordnung durch den Bundesgesetzgeber gerichtlich überprüfen lassen können, was ihnen unter dem geltenden Recht verwehrt ist.



<sup>1)</sup> Motion 21.3689. Eine bis auf den letzten Abschnitt gleichlautende Motion 21. 2690 wurde zum gleichen Datum von Mathias Zopfi, Grüne Schweiz, im Ständerat eingereicht.

Es liessen sich verschiedene Beispiele aus den vergangenen 10 Jahren dafür aufführen, dass in der Bundesversammlung selber die Verfassungsmässigkeit der (eigenen) Gesetzgebung Fragen aufwarf. Für viel Unverständnis in der Bevölkerung sorgte schliesslich der fehlende individuelle Rechtsschutz etwa im Zusammenhang mit den Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie.

Die konkrete Ausgestaltung der verlangten Verfassungsgerichtsbarkeit kann durchaus mit Rücksicht auf die Besonderheiten des schweizerischen Gesetzgebungsprozesses erfolgen. Sie könnte sich an folgenden Grundsätzen orientieren:

- nur Prüfung im Einzelfall (konkrete Normenkontrolle) von Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen;
  - diffuse Normenkontrolle;
  - Prüfungsstab: verfassungsmässige Rechte der Bürgerinnen und Bürger bzw. das Völkerrecht sowie -auf entsprechende Rüge eines Kantons hin- die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung;
  - Wirkung des Urteils: gegebenenfalls Nichtanwendung einer verfassungswidrigen Gesetzesbestimmung im fraglichen Fall. Die fragliche Vorschrift bleibt jedoch formell in Kraft.
- Bei der Frage der Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen müssen verschiedene Gesichtspunkte gegeneinander abgewogen werden. Im Kern steht die Stärkung von Rechtsstaat und Föderalismus dem Risiko eines Eingriffs in ein austariertes und funktionierendes System der Gewaltenteilung gegenüber, in welchem das direktdemokratische Element traditionell stark gewichtet wird. Bundesgesetze unterstehen dem Referendum. Die Kantone haben verschiedene Möglichkeiten, um auf die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung hinzuwirken, namentlich im Vernehmlassungsverfahren, über ihre Ständevertretung und nötigenfalls durch ein Kantonsreferendum. ■

### Stellungnahme des Bundesrat von 08. 09. 2021

Der Bundesrat hatte sich im Jahr 2011 im Rahmen der Behandlung der pa. iv. 05.445 (Studer – Verfassungsgerichtsbarkeit) und der pa. iv. 07.476 (Müller-Hemmi – Bundesverfassung massgebend für rechtsanwendende Behörden) mit einer Ausdehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesgesetze grundsätzlich einverstanden erklärt (siehe dazu die Stellungnahme des Bundesrates vom 30. September 2011, BBl 2011 7595). Im Jahr 2015 sprach er sich im Rahmen der Mo. 14.4038 (Caroni – Den Föderalismus verteidigen) gegen eine



"eingeschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit zugunsten der Kantone" aus.

Die Bundesversammlung ihrerseits hat sich in der Vergangenheit stets gegen die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit bei Bundesgesetzen ausgesprochen. So im Rahmen der Justizreform, der NFA-Reform und verschiedener parlamentarischer Vorstösse, zuletzt im Jahr 2016 im Zusammenhang mit der Mo. 14.4038 (Caroni). Die beiden pa. iv. 05.445 (Studer) und 07.476 (Müller-Hemmi) scheiterten 2012 im Parlament nicht zuletzt am klaren Widerstand des Ständerats.

Vor diesem Hintergrund erkennt der Bundesrat derzeit keine Notwendigkeit einer neuerlichen Diskussion über die Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit.

## **Unterstützung der Motion Engler durch die staatspolitische Kommission des Ständerates**

08.04.2022 - Staatspolitische Kommission des Ständerates<sup>2)</sup>: Die staatspolitische Kommission des Ständerates unterstützte die Motion Engler. Folgende fünf Überlegungen legen gemäss Kommission den Schluss der Kommissions-Mehrheit nahe:

1. Die Bundesverfassung steht über dem Gesetzesrecht. Erst die Durchsetzung der verfassungsmässigen Rechte schützt die Freiheit von Bürgerinnen und Bürgern. Die Forderung nach dem Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit schützt also die Rechte der Bürgerinnen und Bürger, unabhängig davon, ob ihre Rechte durch kantonales oder durch Bundesrecht verletzt werden.
2. Der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit würde es den Kantonen ermöglichen, sich gegen die Missachtung der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zur Wehr zu setzen. Sie ist föderalistisch geboten, weil sie die Autonomie der Kantone schützt.
3. Die Verfassungsgerichtsbarkeit schützt die Demokratie, weil sie nicht zulässt, dass ein Gesetz zur Anwendung kommt, das den Vorgaben von Volk und Ständen widerspricht. Sie schützt damit auch das Ständemehr und damit die Bundesstaatlichkeit.
4. Mit dem geltenden Recht sind die auch von der EMRK abgedeckten Grundrechte besser geschützt als beispielsweise die nur von der Bundesverfassung garantierte Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit. Der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit überwindet diese Kategorisierung von Grundrechten.
5. Von der Möglichkeit zur gerichtlichen Prüfung einer verfassungsmässigen Gesetzgebung verspricht sich die Mehrheit präventiv ein höheres Mass an Selbstkontrolle durch das Parlament, namentlich dort, wo vom Souverän angenommene Volksinitiativen umzusetzen sind.

<sup>2)</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=57907>, s. auch [https://www.parlament.ch/centers/kb/\\_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=4U7YAJRAVM7Q-1-51132](https://www.parlament.ch/centers/kb/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=4U7YAJRAVM7Q-1-51132) (pdf mit Zusammenfassung der Standpunkte der Motionäre, der Kommissionsmehrheit und -minderheit, sowie des Bundesrates).

Die Kommission-Minderheit wendet erstens dagegen ein, es bestehe nicht wirklich Handlungsbedarf, es bestehe kein Bedarf, das geltende Regime des Verbots der Überprüfbarkeit von Bundesgesetzen durch das Bundesgericht über Bord zu werfen. Der historische Verfassungsgeber habe dies so gewollt, um die institutionelle Ausgewogenheit der Staatsgewalten nicht zu belasten und eine zu starke Stellung der Judikative zu verhindern. Der Judikative solle nicht die Rolle des Gesetzgebers übertragen werden.

Als zweites Argument wendet die Minderheit ein, das System der direkten Demokratie erlaube es dem Souverän, über jedes Bundesgesetz im Rahmen des fakultativen Referendums abschliessend zu befinden. Das wohl letzte Wort liege somit beim Souverän selbst.

Drittens sagt die Minderheit, dass eine unerwünschte Verpolitisierung der Gerichte die Folge der richterlichen Überprüfung von Gesetzen wäre. Das Parlament verfüge über eine höhere demokratische Legitimation als die Gerichte.

Als viertes Argument wendet die Minderheit ein, es sei immer auch das Ergebnis einer politisch gefärbten Rechtsauslegung, ob eine Gesetzesbestimmung noch als verfassungskonform durchgehe. Das Parlament sei dafür besser geeignet als ein Richterkollegium.

Fünftens meint die Minderheit schliesslich: Weshalb sollte sich das Parlament in seiner Zuständigkeit einschränken, zumal die vorhandenen Instrumente der präventiven Rechtskontrolle und der Gesetzgebungsprozess zwischen den beiden Kammern krasse Fehlleistungen ausschliessen?

Die Anhörung von Expertinnen und Experten ergab zusammengefasst folgende Einschätzungen: Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist eine gute Idee, aber kein Garant für eine rundum verfassungskonforme Rechtsordnung. Die Lücke in der schweizerischen Verfassungsgerichtsbarkeit sei nicht riesig, aber sie bestehe. Es gebe Argumente dafür und dagegen, wurde von den Experten ausgeführt. Die Verfassungsgerichtsbarkeit würde aber die präventive Rechtskontrolle stärken. Für den Fall der Umsetzung raten die Expertinnen und Experten mehrheitlich, eine Prüfung nur im konkreten Anwendungsfall zuzulassen. Unterschiedlicher Meinung war man bezüglich der Frage, ob nur das Bundesgericht dafür zuständig sein solle oder ob die Verletzung der Verfassung vor allen Gerichten gerügt werden dürfe.

Bei der Gewichtung der Argumente überwog für die Mehrheit der Kommission der erreichte höhere Rechtsschutz für Bürgerinnen und Bürger, dank dem sie sich gegen freiheitseinschränkende Anordnungen, die sich auf ein Bundesgesetz abstützen, wehren können. Die Forderung ist somit ein freiheitliches Anliegen. ■



Die Räte nehmen sich immer wieder bewusst verfassungswidrige Freiheiten bei der Gesetzgebung heraus.

## Für eine demokratisch kontrollierte Verfassungsgerichtsbarkeit

**Gemäss Artikel 190 der Bundesverfassung gilt, dass Bundesgesetze und Völkerrecht für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend sind. Entsprechend dürfen Bundesgesetze nicht auf ihrer Verfassungskonformität überprüft werden. Dies hat zur Folge, dass die Eidgenössischen Räte faktisch die Verfassung ändern können, ohne die entsprechenden verfassungsmässig dafür vorgegebenen Verfahren beachten zu müssen.**

von Paul Ruppen

Das klassische Argument gegen eine Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz besteht darin, dass man gegen verfassungswidrige Gesetze das Referendum ergreifen kann. Wird das Referendum nicht ergriffen oder wird in einer Referendumsabstimmung das Gesetz nicht verworfen, hat die stimmberechtigte Bevölkerung ihr implizites oder explizites Ja zum Gesetz gegeben und dieses ist demokratisch legitimiert.

Mit dieser Argumentation ergeben sich folgende Probleme

- 1) Gilt ein verfassungswidriges Gesetz, so ersetzt es faktisch die entsprechenden Artikel in der Bundesverfassung. Es nimmt damit eine Änderung der Verfassung vor. Es wurde aber nicht gemäss den ordentlichen Verfahren, die für Verfassungsänderungen gelten, eingeführt.
- 2) Da die entsprechenden Artikel der Bundesverfassung nicht verändert werden, ergibt sich ein inkonsistentes Rechtssystem. Aus Widersprüchen kann man gemäss klassischer Logik alles herleiten. Damit öffnet ein inkonsistentes Rechtssystem der Willkür alle Türen, was rechtsstaatlich äusserst bedenklich ist. Die Willkür wird faktisch nur noch politisch eingegrenzt. Verfassungen dienen aber dem Zweck, Willkür einzuschränken und Politik – solange als keine Verfassungsänderung erfolgt – in gewissen Bahnen zu halten.

Gegenüber der Verfassungsgerichtsbarkeit wird ferner in Feld geführt, diese würde zu einem Richterstaat zu Lasten der Demokratie führen. Es wird etwa auf die Rolle des Obersten Gerichtes der USA verwiesen, dessen Macht in der Tat demokratisch kaum kontrolliert wird. Es wacht über eine Verfassung, die sehr schwer den sich wandelnden Verhältnissen angepasst werden kann, und es wird zudem durch ein Auswahlverfahren bestimmt, wodurch Präsidenten indirekt via Verfassungsgericht die Politik auch kommender Legislaturen stark mitbestimmen können. Ein solches System mit einer so wichtigen Rolle von demokratisch wenig legitimierten Richtern ist keineswegs erstrebenswert und die Schweiz des 19. Jahrhunderts hat glücklicher Weise auf die Übernahme dieses Aspektes der US-Verfassung verzichtet.

Der Hinweis auf die Verfassungsgerichtsbarkeit in den USA ist allerdings für die Schweiz keineswegs relevant. Die Schweiz kennt Instrumente der direkten und indirekten Demokratie, mittels derer die Verfassung demokratisch relativ einfach verändert werden kann. Prüft ein Gericht die Verfassungs-

mässigkeit von Gesetzen und wird ein Gesetz als verfassungswidrig deklariert, kann das Parlament der Volksabstimmung Vorschläge unterbreiten, um die Verfassung so zu ändern, damit das Gesetz nachher verfassungsmässig ist. Alternativ kann es das Gesetz der Verfassung anpassen.

Mittels Initiative kann man ebenfalls der Volksabstimmung Verfassungsänderungen unterbreiten. Damit wird dem Verfassungsgericht ein neuer Rahmen gegeben, innerhalb dessen es die Verfassungsmässigkeit von Gesetzen zu überprüfen hätte. Im schweizerischen Systems würde zwar durch ein Verfassungsgericht die Macht des Parlamentes eingeschränkt, was allerdings durchaus positiv ist. Eine Macht, die verfassungswidrige Gesetze beschliessen kann, ist als willkürlich und als rechtsstaatlich bedenklich einzustufen. Ein zu schaffendes Verfassungsgericht würde im schweizerischen System nicht besonders viel Macht erhalten. Es könnte Gesetze auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüfen, womit ein gewisser Interpretationsspielraum gegeben ist. Darin allein würde seine Macht bestehen. Es kann jedoch Gesetze oder Verfassungsgrundsätze nicht definitiv verbieten. Die demokratische Kontrolle auch der Gerichte bliebe bestehen. Von einem Richterstaat wäre man also weit entfernt.

Parlamentarier nehmen für sich in den Debatten zur Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit jeweils in Anspruch, über die Verfassungsmässigkeit zu achten und dies besser und demokratischer zu können als abgehobene Richter, da sie direkt von der stimmberechtigten Bevölkerung gewählt wurden. Die Eidgenössischen Parlamente nehmen es aber bei der Pflege der Verfassungsmässigkeit keineswegs genau. Es gibt genug Beispiele, in denen sich die Eidgenössischen Parlamente bewusst über Verfassungsartikel hinweg-



setzen. Als ein Beispiel unter einigen sei die Alpeninitiative angeführt. Diese verbietet den Warentransport durch die Schweiz auf Lastwagen. Im Gesetz sind dann 650 000 die Schweiz durchquerende Lastwagen pro Jahr erlaubt, wobei diese Grenze in der Praxis nicht eingehalten wird.

Die bewusste Missachtung der Verfassung wird von einzelnen Parlamentariern denn auch offen zugegeben. Der damalige Energie-Spezialist der SVP und jetzige Bundesrat, Albert Rösti, gab wie etliche weitere Parlamentarier zu, dass das Energie-Gesetz nicht im Einklang mit der Verfassung ist. Beschönigend meinte er: «Selbstverständlich finden Sie einige Artikel in der Verfassung, wo man von einem Ritzen der Verfassung sprechen kann. Aber letztlich fühle ich mich hier als Parlamentarier, als Volksvertreter verantwortlich, dass es dereinst genügend Strom gibt. Und da mache ich, gestützt auf die Verfassung, eine Güterabwägung, die dieses Ziel erfüllen wird.»<sup>1)</sup> Oder Philipp Bregy, Fraktionschef der Mitte, meint, er habe überhaupt keine Bedenken wegen der Verfassungsmässigkeit. «Ich erachte es als meine Pflicht als Parlamentarier, in einer solchen Krise die nötigen Entscheide zu treffen, um möglichst schnell aus dieser Krise herauszukommen». Schliesslich meinte FDP-Mann Matthias: «Wir befinden uns jetzt in einer Sachzwangslage und werden nach der Schlussabstimmung diesem Gesetz so zustimmen im Wissen, dass wir nicht ganz auf Verfassungslinie sind.»<sup>1)</sup> Bei solchen Argumentationen fragt man sich, wieso das Parlament überhaupt noch eine Verfassung braucht – man handelt ja im eigenen Selbstverständnis eh im Interesse der Schweiz. Da ist eine Verfassung doch nur hinderlich und es wäre es eigentlich ehrlicher, auf eine Verfassung zu verzichten.

In der Tat sind Parlamente gegenüber gruppendynamischen Prozessen nicht gefeit, wie die Behandlung der Energiefrage

<sup>1)</sup> Alle Zitate aus «Wie Politiker den möglichen Verfassungsbruch rechtfertigen», <https://www.srf.ch/news/schweiz/dringliches-energiegesetz-wie-politiker-den-moeglichen-verfassungsbruch-rechtfertigen>

## Kurzinfo

### Die sogenannte Europa-Initiative ist da

«Das proeuropäische Lager geht in die Offensive»: Unter diesem Motto hat am 02. März 2024 Dienstag eine Allianz um die Grünen und die Operation Libero die Europa-Initiative lanciert. Sie verlangt:

- 1 Der Bund beteiligt sich aktiv an der europäischen Integration.
- 2 Er schliesst zu diesem Zweck völkerrechtliche Verträge mit der Europäischen Union ab, welche eine gesicherte und entwicklungsfähige Teilhabe an den Freiheiten des Europäischen Binnenmarktes und an weiteren Bereichen der europäischen Zusammenarbeit ermöglichen, insbesondere an Kultur, Bildung, Forschung, und am Schutz des Klimas.
- 3 Bund und Kantone stellen im Rahmen der geltenden Verträge den Schutz der demokratischen und föderalen Grundwerte, der natürlichen Lebensgrundlagen sowie des sozialen Ausgleichs im Gemeinwesen und auf dem Arbeitsmarkt sicher.

– Solarexpress und Energiegesetz – zeigen. Matthias Jauslin von der FDP diagnostizierte diesbezüglich: «Ich habe schon immer gesagt: Das Parlament ist im Modus Hyperaktivismus, und das kommt nicht gut.» Um unüberlegte, verfassungswidrige Schnellschüsse, die im vorliegenden Fall zu Lasten der Natur und der Steuerzahler gehen, zu vermeiden, braucht es eine griffige Verfassungsgerichtsbarkeit.

Eine demokratische kontrollierte Verfassungsgerichtsbarkeit könnte wie folgt aussehen: Beschliesst das Parlament ein Gesetz, dürfen Bürgerinnen und Bürger innert vorzusehender Frist Verfassungsbeschwerde einreichen (z.B. 30 Tage). Das Verfassungsgericht müsste innert vorgesehener, kurzer Frist die Beschwerde behandeln (z.B. 60 Tage). Das Parlament hat dann erstens die Möglichkeit, dass Gesetz an die Verfassung anzupassen. In diesem Fall würde das verfassungsmässig gemachte Gesetz wie üblich dem fakultativen Referendum unterliegen. Zweitens besteht für das Parlament die Möglichkeit, einen Verfassungsänderungsentwurf zu erarbeiten, der das nicht-verfassungsmässige Gesetz stützt. Dieser Verfassungsänderungsentwurf würde dem obligatorischen Referendum unterliegen und das entsprechende Gesetz dem fakultativen Referendum.

Ein solches Verfahren würde die politischen Prozesse nicht allzu sehr verlangsamten, da davon auszugehen ist, dass das Parlament angesichts des Verfassungsgerichtes Gesetze verfassungsmässig gestalten wird. Betrachtet das Parlament eine verfassungsgemässe Lösung der Probleme mittels Gesetz ohne Verfassungsänderung als unmöglich, kann es direkt eine Verfassungsänderung anstreben. Dies braucht eine gewisse Zeit – wobei es durchaus angemessen ist, Verfassungsänderungen wohlüberlegt vorzunehmen. Es erfolgte durch die Verfassungsgerichtsbarkeit eine fürs schweizerische Rechtssystem gesunde Selbstdisziplin des Parlamentes, eine Stärkung des Rechtsstaates und der Demokratie. ■

Damit verlangt die Initiative, dass die jeweiligen Verträge Vorrang vor Demokratie, «föderalen Grundwerten», den natürlichen Lebensgrundlagen und dem sozialen Ausgleich haben. Im übrigen ist sie ziemlich schwammig formuliert: was heisst aktive Beteiligung? Genügen diesbezüglich bilaterale Verträge oder ist ein EU-Beitritt gemeint – ein EWR-Beitritt führt ja nicht wirklich zu einer aktiveren Beteiligung als die bilateralen Verträge.

Klar ist hingegen, dass das «proeuropäische Lager», das hinter der Initiative steht, auffällig klein und einseitig zusammengesetzt ist. Ausser aus der Operation Libero und den Grünen besteht die Allianz unter anderem aus den Verbänden der Studierenden, der Kulturschaffenden und der Berufsorchester, den Jungen Grünen und der Europäischen Bewegung Schweiz. Will heissen: Es fehlen sämtliche relevanten Kräfte, die den bilateralen Weg bis anhin geprägt und gegen die Angriffe der SVP verteidigt haben – die SP, die FDP, die Mitte, die Wirtschaftsverbände und die Gewerkschaften. NZZ, 03. April 2024. <https://europa-initiative.ch/>



## Karl Bürkli, der Sozialist vom Paradeplatz

Urs Hafner liefert mit seinem Buch eine Biografie des sozial engagierten Zürcher Direktdemokraten Karl Bürkli. Bürkli entstammt einer Zürcher Patrizier Familie. Der Vater ist ein Konservativer, der sich gegen die Liberalen stellt. Bürkli selbst lernt ein Handwerk (Gerber), zieht als Geselle durch Frankreich und hält sich für einige Zeit in Paris auf. Dort kommt er in Kontakt mit Ideen Fouriers (sogenannter Frühsozialist). Einige dieser Ideen sollten auf die Biografie Bürklis einen grossen Einfluss haben.

Fourier (1772 - 1837) stellte sich vehement gegen Einheitskultur und staatliche Interventionen, die eine solche anstreben. Er sieht gesellschaftliche Harmonie als Resultat des Auslebens der unterschiedlichen Fähigkeiten und Emotionen der vielfältigen Individuen. Die Individuen müssen nicht an irgendein Ideal angepasst werden, sondern sich gegenseitig durch ihrer unterschiedlichen Fähigkeiten und Fertigkeiten in eine Gesellschaft integrieren. Diese Ideen sollten in Lebensgemeinschaften verwirklicht werden, die Fourier Phalansterien nannte. Dort sollten die Menschen (ein paar Tausend) gemeinsam leben, lieben, arbeiten und konsumieren.

Als bauliche, vermutlich nicht wirklich ernst genommene Vorlage für die Phalansterien diente Fourier der Grundriss von Versailles. Alle Bewohner des Phalansteriums wohnen im selben Palast. Im Zentrum des Palastes werden öffentliche Aufgaben angesiedelt (z.B. Speisesaal, Bibliothek, Wintergarten), in den Flügeln die anderen Tätigkeiten. Die Phalansterien sollen Grandeur ausstrahlen und ein Leben in Luxus bieten. Das kleinbürgerliche isolierte Wohnen soll ersetzt werden. Fourier forderte die Gleichberechtigung von Frau und Mann. Er schrieb z.B. »Die Harmonie entsteht nicht, wenn wir die Dummheit begehen, die Frauen auf Küche und Kochtopf zu beschränken. Die Natur hat beide Geschlechter gleichermaßen mit der Fähigkeit zu Wissenschaft und Kunst ausgestattet.« (Aus der Neuen Liebeswelt). Zudem trat er für ein bedingungsloses Grundeinkommen ein: die Versorgung aller in der Gesellschaft mit dem Lebensnotwendigen ist als ein Recht zu betrachten. Nicht von Bürkli aufgenommen wurde der Antisemitismus von Fourier.

Ein für Bürkli wichtiger Schüler Fouriers war Victor Considerant (1808 - 1893). Dieser forderte als erster das Recht auf Arbeit. Considerant trat auch für das Verhältnisswahlrecht ein und befürwortete die direkte Demokratie. Im Juni 1848 war er der einzige Abgeordnete des französischen Parlamentes, der für das Stimmrecht der Frauen eintrat.

Nach seinen Pariser Jahren kehrte Bürkli nach Zürich zurück, wo er mithalf, den Konsumverein zu gründen. Der Verein hatte zum Ziel, Produzenten und Konsumentinnen einander näherzubringen. Bürkli wollte mit dem Konsumverein aber weitergehen und Fouriers Utopie in ihren

Grundzügen verwirklichen, womit er allerdings scheiterte. Wichtig war ihm auch die Gründung einer Bank, die im Dienste der arbeitenden Bevölkerung zu stehen hätte. Damit war der Grundstein für die Forderung nach Kantonalbanken gesetzt. Zuletzt fordert er die direkte Demokratie, die er reine Demokratie nannte: «Die reine Demokratie scheint mir die letzte und mildeste Form des Zwangsstaates, des Prinzips der Autorität zu sein, ehe sich der Staat in die zukünftige, auf Assoziation fussende Gesellschaft ganz und gar auflöst und zur blossen Administration wird. Die wahre Politik des Staatsmanns muss, meines Erachtens, darin bestehen, den Staat durch Volksbildung und durch Vervollkommnung der Arbeit der vorwärts schreitenden Gesellschaft anzupassen, das heisst der Staat darf die Gesellschaft nirgends drücken, wenn er eine gewaltsame Revolution verhüten will».

In Zürich entschloss er sich dann, mit Considerant nach Texas zu gehen, um dort ein Phalansterium, La Réunion genannt, aufzubauen. Er überzeugte etliche Mitbürger, dorthin mitzukommen. Wie zu erwarten, erfüllten sich die Hoffnungen an das Experiment nicht - die Beteiligten erwartete harte Arbeit. Angesichts fehlender Erfahrungen mit Landwirtschaft und damit verbundenen handwerklichen Kenntnissen sowie internen Spannungen scheiterte das Experiment. Vor dem endgültigen Ende von La Réunion beteiligte sich Bürkli an einem sozial verbrämten militärischen Abenteuer unter der Führung von William Walker (1824 - 1860) in Nicaragua. Nach entsprechenden Erfahrungen kehrte Bürkli nach Zürich zurück, wurde Wirt und widmete sich dem Kampf für die direkte Demokratie und für soziale Forderungen in Zürich. Er bekämpfte das «System Escher» und war an der Bewegung Ende 1867 beteiligt, die zur Zürcher Verfassung von 1869 führte. Referendum und Initiative werden in die Verfassung aufgenommen, unter anderem auf das Plädoyer von Bürkli hin. Bürklis Mitstreiter Friedrich Albert Lande hält in Winterthur fest, dass diese Verfassung der «erste konsequent durchgeführte Versuch sei, den demokratischen Staat von der Vormundschaft der Repräsentanten zu befreien und mündig zu machen, ohne in das Landsgemeindesystem zurückzufallen».

In der ersten Internationalen macht Bürkli Werbung für die direkte Demokratie und wendet sich sowohl gegen Bakunin wie auch gegen Marx, die sich beide über Bürkli lustig machten. Obwohl er ebenfalls von der Auflösung des Staates in die zukünftige, auf Assoziation fussende Gesellschaft träumt, ist ihm die Wichtigkeit des Weges dorthin bewusst. Praktische Forderungen müssen die Zukunft wenigstens teilweise vorwegnehmen. Dies ist auch - von Bürkli nicht notiert - unter einem anderen Gesichtspunkt zentral: Sollte sich die (äusserst unwahrscheinliche) Auflösung des Staates nicht ereignen, so lebt man wenigstens in möglichst demokratischen Strukturen.





Das Buch von Urs Hafner ist flüssig geschrieben. Ihm gehe es ums gute Lesen, schreibt Hafner. Leider widersteht er dabei nicht immer der Versuchung, den Akteuren Emotionen anzudichten, die historisch kaum nachweisbar sind. Dadurch wird man bezüglich der Darlegung der historischen Fakten etwas misstrauisch. (pr)

*Urs Hafner (2023), Karl Bürkli, der Sozialist vom Paradeplatz, Basel: Echtzeitverlag*



## Landbote vs. NZZ

Andreas Gross legt ein kommentiertes Lesebuch zu den Auseinandersetzungen um die Direkte Demokratie in der demokratischen Zürcher Revolution von 1867 – 1869 vor, und zwar indem er Texte des demokratischen Winterthurer Landboten und der liberalen, anti-direktdemokratischen NZZ gegenüber stellt. Ergänzt werden diese Texte durch Erläuterungen von Historikern und durch Originaltexte von Exponenten der damaligen Auseinandersetzungen.

Das Buch zeigt auf, dass die direktdemokratische Bewegung vor allem auch eine soziale Bewegung war. Ausgangspunkt der Bewegung war unter anderem die Cholera-Epidemie im Sommer bis Herbst 1867, welche die sozial schwächeren Quartiere von Zürich mit weit grösserer Wucht traf als die reicheren Quartiere. Den regierenden Liberalen wurde vorgeworfen, sich zu wenig um die ärmeren Schichten zu kümmern, Infrastrukturen wie Zugänglichkeit zu sauberem Wasser, Abwasserentsorgung und medizinischer Versorgung zu vernachlässigen.

Die soziale Frage wurde mit der Feststellung des Ungnügens einer rein repräsentativen Organisation des Staates verknüpft, wobei die «Repräsentation» im damaligen Zürcher-Regime teilweise durch Ernennung und nicht durch Wahl erfolgte. Es entstand eine kräftige Bewegung für direkte Demokratie, die bei den Beteiligten mit der Hoffnung einherging, innerhalb demokratischer Strukturen soziale Reformen durchführen zu können.

Erster Höhepunkt dieser Bewegung waren im Herbst 1867 im ganzen Kanton gut besuchte Versammlungen zur Feier des «Ustertages» von 1830. Delegierte dieser Versammlungen tagten als «kantonale Delegierten-Versammlung» der Zürcher Demokraten und wählten als Leitung ein 15er-Komitee. Dieses erarbeitete den Entwurf des «Demokratischen Reform-Programms» und beschloss die Lancierung einer Volksinitiative zur Totalrevision der Zürcher Kantonsverfassung durch einen Verfassungsrat.

Am 15. Dezember 1867 versammelten sich dann viele Bürger trotz heftigem Wind und Regen in vier Bezirkshauptorten des Kantons zu sogenannten Landsgemeinden (20 000 Personen, 1/3 der Stimmberechtigten) und am 29. Dezember 1867 konnten dem Regierungsrat 16348 Unterschriften für eine Totalrevision der Zürcher Verfassung durch einen Verfassungsrat übergeben werden. Vom

Regierungsrat wurde die Volksabstimmung über die Totalrevision der Kantonsverfassung auf den 26. Januar 1868 festgelegt und es begann ein heftiger Abstimmungskampf. 86 Prozent der Stimmenden stimmten für eine Totalrevision der Kantonsverfassung durch einen Verfassungsrat. Über 90 Prozent der Stimmberechtigten gingen an die Urnen. Darauf erfolgte die Aufstellung von Verfassungsräten, deren 222 in drei Wahlgängen im Majorzverfahren gewählt wurden. 13 wurden mittels Kooptation durch die gewählten Verfassungsräte bestimmt.

Von Mai 1868 bis September 1868 wurden dann mittels verschiedener Gremien und nach dem Aufruf an die Zürcher Bevölkerung, Vorschläge einzureichen, ein Verfassungsvorschlag ausgearbeitet. Es ging dabei vor allem darum, wie Referendum und Initiative auszugestalten waren. Insbesondere wurde die Idee aufgenommen, dass Initiativen, bevor sie den Stimmberechtigten vorgelegt werden, vorgängig vom Kantonsrat diskutiert werden müssen. Der vom Verfassungsrat verabschiedete Vorschlag wurde dann der Volksabstimmung unterbreitet. Im 18. April 1869 wurde dieser nach einem kurzen, intensiven Abstimmungskampf klar angenommen. 91 Prozent der Stimmberechtigten nahmen an der Abstimmung teil, 61.3 Prozent stimmten der neuen Verfassung zu, womit gemäss Gross die damals direktdemokratischste Verfassung der Welt in Kraft trat.

Das Buch ist lesenswert und zeigt, wie damals argumentiert wurde. Die Sprache erscheint uns heute oft fremd, aber es ging durchaus zur Sache und vor allem von den Gegnern der direkten Demokratie wurden oft unsachliche Argumente vorgebracht (z. B. die Promotoren der direkten Demokratie seien nur auf lukrative Posten aus). Bemerkenswert ist vor allem der Zusammenhang von sozialen und demokratischen Forderungen. Dieser ist vermutlich der Hauptgrund für den Erfolg der demokratischen Bewegung. Die soziale Zusammensetzung der demokratischen Bewegung und deren Gegner widerlegen die zur Linken geläufige Redensweise von der «bürgerlichen Demokratie». Das Bürgertum wollte immer nur ein Abgeordneten-System, dessen Vertreter wenn möglich in einem Zensus-Verfahren zu bestimmen wären. (pr)

*Andreas Gross, Landbote vs. NZZ: Die Auseinandersetzung zwischen den beiden Zeitungen um die Direkte Demokratie und deren Ausgestaltung in der demokratischen Zürcher Revolution von 1867 – 1869, St-Ursanne: Editions le Doubs.*



## Individuum und Menschheit

Volker Gerhardt, emeritierter Professor für Philosophie an der Humboldt-Universität Berlin, bietet in diesem Buch nicht nur eine lesenswerte Geschichte der Demokratie von ihren Anfängen im antiken Griechenland bis heute, sondern vor allem eine philosophische Fundierung des Demokratie-Begriffs, die plausibel machen soll, dass



Demokratie die am besten geeignete Staatsform ist, die dringendsten Probleme anzugehen, mit denen sich die Menschheit gegenwärtig konfrontiert sieht. Weil dies von vielen bestritten wird und die Verächter der Demokratie immer lauter werden, sieht sich Gerhardt veranlasst, über die philosophischen Grundlagen von Politik überhaupt nachzudenken. "Der Mensch schafft den Staat nach seinem Bild und ist dabei von der Erwartung geleitet, dass dieser seinem Urheber in Verfassung und Aufgabe ähnlich bleibt. Die politische Lehre ist von der Erwartung bestimmt, dass ein Staat seiner menschlichen Herkunft dauerhaft verpflichtet bleibt" (S. 24). Der Anklang an die biblische Erzählung von der Erschaffung des Menschen ist wohl beabsichtigt: Staatliche Gebilde sind eigentliche Schöpfungsakte, die als solche mit bestimmten Erwartungen verknüpft sind, nämlich dass die Staaten ihren Urhebern, den Menschen, dienen.

Etwas ausführlicher wird der Grundgedanke so formuliert: Ohne "Korrelation zwischen dem Menschen und der von ihm getragenen staatsförmigen Organisation ist Politik bis heute weder denkbar noch möglich. Denn mit der Beziehung von individueller Einstellung und allgemeiner Bedeutung werden die beiden Pole des menschlichen Selbstbewusstseins, *Individualität und Allgemeinheit*, verknüpft. Und in der praktischen Herstellung dieser Verbindung zeigt sich die Entsprechung zwischen dem Menschen, der sein eigenes Selbst- und Weltbewusstsein hat, und dem Staat, in dem er in der von ihm mitgetragenen gesellschaftlichen Einheit lebt und von dem er erwarten kann, dass er auch in seinem Interesse tätig ist" (S. 26). Gerhardt nennt das die "Logik der Demokratie", die er durch die geometrische Figur des Parallelogramms erläutert. Lesende werden wohl kaum erwarten, dass diese Logik in ihrer Abstraktheit die Verächter der Demokratie zur Besinnung bringt; aber wer darauf hofft, sich durch die Lektüre des Buches der eigenen demokratischen Überzeugungen zu vergewissern und diese besser zu verstehen, wird nicht enttäuscht.

Die Demokratie hat nicht erst in unserer Zeit einen schweren Stand. Umso bemerkenswerter sind ihre Erfolge im antiken Athen, im alten Rom als Republik, in Gestalt der "Vereinigten Staaten von Amerika" und schliesslich ihr weltpolitisches Ansehen zuerst durch Gründung des "Völkerbundes" und dann der "Vereinten Nationen". Herodot, der erste griechische Historiker, berichtet von einer Kritik der persischen Königsherrschaft, die Gerhardt so kommentiert: "In moralischer Hinsicht" könne man nicht auf "die Verlässlichkeit und Standhaftigkeit des allein auf sich gestellten Herrschers" setzen... Man muss deshalb auf die Demokratie setzen, weil sie durch ihre Vielzahl von Ämtern und die bleibende Zuständigkeit des Volkes die grösstmögliche wechselseitige Kontrolle der Regierenden gewährleistet" (S. 45). Alleinherrschaft, so lässt sich Herodots Bericht zusammenfassen, könne keine "wohlgeordnete Einrichtung" sein, insofern der Herrscher nicht in der "Verantwortung gegenüber der Allgemeinheit" steht. Zu beachten ist hier zweierlei: Erstens, dass und wie Gerhardt den Begriff der Moral ins Spiel bringt, denn heute hört man oft, dass es in der Politik immer um Macht und Interessen

gehe und nicht um Moral. Dass dies nicht ganz richtig sein kann, zeigt allein schon der Umstand, dass es in der Politik immer auch um Verantwortlichkeit geht, Verantwortung aber letztlich ein moralischer Begriff ist. Verantwortlich für etwas können nur Individuen sein, und zwar gegenüber der Allgemeinheit und damit auch gegenüber sich selbst, als Teil der Allgemeinheit. Die Bedeutung der Moral macht Gerhardt in verschiedenen Zusammenhängen deutlich, so im Abschnitt "Moral und Politik im Medium der Öffentlichkeit" (S. 196 ff.), oder im letzten grossen Teil "Demokratie: Politische Chance für die Menschheit" (S. 246 ff.).

Zweitens: Die Idee der "Alleinherrschaft" ist die Idee, die heute noch allenthalben in "Führer-Phantasien" herumspukt, dass *ein* einziges Individuum, das angeblich "von Natur zum Herrschen bestimmt" sei, die Masse aller *anderen* Individuen überragt. Wer dem nicht zustimmt, wird der "Gleichmacherei" bezichtigt, was insofern unsinnig ist, als die in ihrer *Individualität* anerkannten Individuen tatsächlich sehr *verschieden* sind, so verschieden wie man will; in einer Hinsicht sind aber alle *gleich*, nämlich als *Menschen*. Das ist das Grundkonzept von Gerhardts Buch "Individuum und Menschheit". Der Begriff "Menschheit" steht sowohl für die Gesamtheit aller menschlichen Individuen wie auch für jene Vielfalt von Eigenschaften, die den Menschen von allen anderen Lebewesen unterscheiden, die wiederum unter dem Begriff der "Humanität" zusammengefasst werden können.

Der Inbegriff des "Humanen" ist für Gerhardt das "Politische", der Mensch ist im Kern ein "politisches Wesen". Das hat mit "Humanitätsduselei", wie die Verfechter der Trennung von Politik und Moral gerne rufen, nichts zu tun. Die Rede vom "Recht des Stärkeren", der seinen "Untertanen" keine Rechenschaft schuldet, verkennt das "politische Wesen" des Menschen. Nicht, dass es dieses "Recht des Stärkeren" nicht gäbe, imperialistische Politik ist schliesslich nichts anderes als seine Durchsetzung. Man kann nur zeigen, dass dieser Gedanke, der in der Spätphase der athenischen Demokratie von manchen Sophisten propagiert wurde, nämlich dass "Gerechtigkeit" etwas für Feige und Schwache sei, einer philosophischen Kritik nicht standhält. Sokrates' Fragen "Was ist Tugend"?, "Was ist Gerechtigkeit?" knüpfen hier an; Platon hat in Gestalt seiner Überlegungen zum Staat, sowohl im gleichnamigen Werk als auch im Spätwerk, den "Gesetzen", darauf eine Antwort zu geben versucht. Gerhardt geht dieser Diskussion Platons mit der gebührenden Ausführlichkeit nach, wobei er Platon als Verfechter der demokratischen Idee und nicht als Urahn der "Feinde der offenen Gesellschaft" im Sinne Karl Poppers, als der er lange Zeit galt, zu Wort kommen lässt.

Die Individuen sind Teil der Allgemeinheit, aber nicht in dem Sinne blosser Teile eines Ganzen wie Rädchen einer Maschine, die durch exakt gleiche Rädchen ersetzbar sind. "Das Ganze" mit seinen "staatlichen Organen" ist nicht ein gleichsam mechanisches Konstrukt, sondern eine *lebendige* Einheit, getragen von Individuen, die aufgrund *ihrer eigenen Einsicht* handeln und ihre durchaus unterschiedlichen Auffassungen vom jeweils politisch Richtigen öffentlich



austragen, nur der Allgemeinheit und sich selbst gegenüber verantwortlich. Die Grundbedingung dafür ist die an die *Gleichheit vor dem Gesetz* gebundene *Meinungsfreiheit*, also das Recht, also die *Freiheit*, seine Meinung öffentlich zu vertreten — ein Recht, das aus demokratiepolitischer Perspektive als *allgemeines Menschenrecht* zu gelten hat und zu verteidigen ist. Die "Menschenrechtscharta" der Vereinten Nationen wird von Gerhardt zu Recht als ein Höhepunkt der geschichtlichen Entwicklung der Demokratie dargestellt.

Die Idee der *Menschenwürde*, Brennpunkt der Charta, war von Immanuel Kant entwickelt worden, dessen Überlegungen im "kategorischen Imperativ" gipfeln: "Handle so, dass du die Menschheit sowohl in deiner Person als in der Person eines jeden anderen jederzeit zugleich als Zweck, niemals bloss als Mittel brauchst." Gerhardt kommentiert den berühmten Satz so: "So wird der Begriff der Menschheit die denkbar *umfänglichste* und zugleich *eindringlichste Selbstbezeichnung* des Menschen, der sich selbst den Titel der *Person* zueignen kann" (S. 175). Kants Formulierung, so abstrakt sie anmuten mag, ist ein Highlight der Tradition des *Humanismus*, die Gerhardt auf sehr eindringliche Weise nachzeichnet.

Unter dem Titel "Der Anschlag auf die Einheit der Menschheit" (S. 236 ff.) bezieht sich Gerhardt dann sehr kritisch auf Karl Marx' Kritik des Menschheitsbegriffs im "Kommunistischen Manifest", nämlich als Begriff "des Menschen, der keiner Klasse, der überhaupt nicht der Wirklichkeit, der nur dem Dunsthimmel der philosophischen Fantasie angehört" (S. 245). Diese Polemik mag auf die Abstraktheit von Kants Formulierung gemünzt sein. Doch Kants Idee lässt sich für den täglichen Gebrauch auch so ausdrücken: Wer seinesgleichen geringschätzt, beschädigt seine Selbstachtung. Gerhardt verwendet diesen Ausdruck "seinesgleichen" mit Vorliebe, um anzuzeigen, dass *jeder* Mensch auf der Welt "meinesgleichen" ist.

Im Zentrum seiner Überlegungen, die sich auf Kants Schrift mit dem ironischen Titel "Zum ewigen Frieden" beziehen, steht die bestechende Idee des "Weltbürgers", die auf Cicero und die stoische Philosophie zurückgeht. Weltbürgertum im Sinne Kants ist allerdings nicht im Sinne neoliberaler Ideologie zu verstehen, der gemäss jeder jederzeit und überall auf der Welt seine Schürfrechte geltend machen kann; vielmehr ist die Niederlassungsfreiheit an die politische Ordnung des Gastlandes gebunden, dessen Souveränität zu respektieren ist. Was die Organisation der Staaten untereinander angeht, so ist die Idee eines "Weltstaates" nach Gerhardt klar abzulehnen; ein solches Gebilde rechnet er entschieden zu den "Dystopien der politischen Theorien", denn wie so etwas ohne Kriege zu verwirklichen wäre, sei aus heutiger Sicht nicht vorstellbar. Aus der Sicht eines Philosophen, der Demokratie für die "politische Form der Menschheit" hält, wäre ein "Staatenbund" als "föderale Weltorganisation" dagegen so etwas wie eine vernünftige Utopie, für die man sich angesichts der vielfältigen Bedrohungen, denen die Menschheit ausgesetzt ist, sinnvoller-

weise einsetzen kann (S. 259).

Was Gerhardt zur Ausgestaltung einer Demokratie sagt, bezieht sich in erster Linie auf die politische Landschaft seines eigenen Landes, Deutschland, d.h. auf das System von Regierung und Opposition, bestehend aus Volksvertretern, die alle vier Jahre gewählt werden. Im schweizerischen System, könnte man ergänzen, gibt es die Institution der Opposition nicht, dafür eine direktere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, d.h. nicht nur in Form von Wahlen, sondern auch in Form von Gesetzesreferenden und Verfassungsinitiativen. Besonders hervorzuheben ist, dass es in der Schweiz keine Verfassungsgerichtsbarkeit gibt, d.h. das Stimmvolk hat das Recht, die Verfassung zu ändern, ohne dass ein unabhängiges Gericht über die Zulässigkeit solcher Änderungen zu urteilen hat. In Deutschland dagegen gibt es ein solches Gericht; Gerhardt argumentiert dafür im Abschnitt "Recht als tragendes Element der Demokratie" (S. 282 ff.), indem er auch die historischen Hintergründe in Erinnerung ruft: Carl Schmitt hatte im Jahre 1934 "den 'Führer' zum obersten Verfassungsschützer" erklärt: "Eine grössere politische und juristische Absurdität lässt sich gar nicht denken", so Gerhardt (S. 286). Es wird allerdings nicht klar, ob Gerhardt ein Verfassungsgericht als notwendige Institution eines demokratischen Staates ansieht und was daraus für das direktdemokratische System der Schweiz folgen würde. (Andreas Bächli).

Volker Gerhardt (2023), *Individuum und Menschheit: Eine Philosophie der Demokratie*, München: Beck-Verlag





La politique suisse officielle est trop timorée et soumise aux intérêts économiques.

## Suisse et Taïwan

**La Suisse ne reconnaît pas Taïwan<sup>1)</sup>. Bien que Taïwan soit une démocratie directe, la plupart des Etats reconnaissent la Chine communiste<sup>2)</sup> au nom de la politique d'une seule Chine et refusent de reconnaître Taïwan. Si l'on est d'abord tenté d'attribuer cette situation à la politique économique extérieure du Conseil fédéral inféodée à la Chine rouge, un examen plus approfondi montre que l'affaire est un peu plus compliquée. Taïwan est certes passé d'une dictature militaire à une démocratie vivante, mais sa constitution revendique toujours, au moins implicitement, la Chine dans son ensemble. Dès que deux gouvernements revendiquent le même territoire, il est clair que l'on reconnaît les revendications du gouvernement qui contrôle la plus grande partie du territoire. La Suisse a donc reconnu la Chine communiste peu après sa création (1er octobre 1949), au début de l'année 1950, et a ainsi été l'un des premiers pays à faire ce pas. Mais l'histoire ne s'arrête pas là : Si le gouvernement taïwanais revenait sur sa revendication de l'ensemble de la Chine, la Chine rouge considérerait cela comme un premier pas vers une déclaration d'indépendance et probablement comme un motif de guerre.**

Par Paul Ruppen

### Position du Conseil fédéral

Depuis 20 ans, le Conseil fédéral répond de manière assez stéréotypée aux questions des députés concernant Taïwan en affirmant qu'il poursuit une « politique d'une seule Chine ». Il souligne la nécessité de poursuivre une politique étrangère constante : un abandon de la position défendue depuis plus de soixante-dix ans saperait la crédibilité et la prévisibilité de notre politique étrangère. Cette justification n'est pas très crédible. Serait sans doute plus essentielle la justification selon laquelle Taïwan n'a jusqu'à présent (1) pas explicitement limité sa revendication au territoire effectivement contrôlé par son gouvernement et (2) n'a pas déclaré son indépendance.

Dans une interpellation du conseiller national Reymond André (UDC) en 2004 (numéro d'affaire 04.3471) concernant les demandes d'adhésion répétées de Taiwan à l'ONU, celui-ci demandait:

« Je prie le Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes :

1. en ce qui concerne une demande d'adhésion à l'ONU de la République de Chine (Taïwan), comment compte-t-il tenir compte que cet État existe de facto, bien qu'il ne soit pas reconnu juridiquement par la Suisse et qu'il soit devenu ces dernières années une démocratie qui remplit ses obligations internationales ?

2. comment compte-t-il maintenir la politique de neutralité de la Suisse, qui exclut toute prise de parti explicite dans un conflit international ? Ou au contraire votera-t-il par exemple en faveur de l'adhésion de Taiwan à l'ONU ?

4) Comment compte-t-il utiliser sa marge de manœuvre diplomatique pour reconnaître – contrairement à la doctrine de la Chine unique – l'existence d'un État dont la constitution républicaine remonte à 1912 ? »

Le Conseil fédéral a notamment répondu :

« 1. Taïwan a réalisé des progrès considérables dans les domaines des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la démocratie au cours des quinze dernières années, si bien que

l'île compte aujourd'hui parmi les sociétés les plus démocratiques d'Asie. La Suisse salue ces développements et encourage la population et les autorités de Taïwan à poursuivre sur cette voie.

En raison des revendications concurrentes des autorités de Pékin et de Taipei concernant la représentation légitime de l'État chinois, la Suisse se conforme à la politique suisse d'une seule Chine dans ses relations avec ces autorités. Le Conseil fédéral a reconnu la République populaire de Chine le 17 janvier 1950. La Suisse a été l'un des premiers pays occidentaux à reconnaître la République populaire proclamée le 1er octobre 1949. Depuis, la Suisse s'en tient résolument à sa politique d'une seule Chine et considère les autorités de Pékin comme la représentation de toute la Chine. Le fait que Taïwan présente les caractéristiques d'un État du point de vue du droit international (un territoire, une population et un gouvernement qui exerce de facto le pouvoir d'État) n'oblige en aucun cas la Suisse à reconnaître ce territoire comme un État. Il s'agit avant tout d'une décision politique. La politique suisse à l'égard de la Chine correspond d'ailleurs à la politique de la plupart des Etats de la communauté internationale. En 1971, l'Assemblée

<sup>1)</sup> officiellement « République de Chine (Taïwan) ».

<sup>2)</sup> officiellement « République populaire de Chine »)



générale de l'ONU a également reconnu la République populaire de Chine comme seule représentation légale de la Chine et l'a admise au sein de l'ONU, ce qui a fait perdre à Taïwan son siège. La politique d'une seule Chine a ainsi été confirmée au niveau de l'ONU. La Suisse s'en tient à cette politique dans ses prises de position au sein des organisations internationales, y compris l'ONU. Le Conseil fédéral s'efforce toutefois de résoudre les problèmes posés par la non-appartenance de Taiwan à la plupart des organisations internationales.

2) La question de la neutralité ne se poserait qu'en cas de conflit armé international autour de Taïwan. Or, un tel conflit n'existe pas. La Suisse est donc libre de déterminer sa position sur la question de Taiwan comme elle l'entend. Dans ce contexte, la constance et la prévisibilité de la politique étrangère de la Suisse constituent un critère important. Notre pays s'assure ainsi la crédibilité et la reconnaissance nécessaires sur le plan international, ce qui contribue en fin de compte au respect de notre statut d'Etat neutre permanent. Si la Suisse devait toutefois se prononcer sur l'adhésion de Taiwan à l'ONU, elle adopterait une position négative en raison de sa politique traditionnelle d'une seule Chine. Depuis 1950, la Suisse considère Taiwan comme une partie de la Chine, à l'instar de la grande majorité des autres Etats. Un revirement soudain de cette position, défendue depuis plus de cinquante ans, saperait la crédibilité et la prévisibilité de notre politique étrangère ».

Dans la deuxième moitié des années 10, la question de Taiwan est devenue plus virulente au sein des Chambres. Quelques postulats, motions et interpellations ont suivi. Le 30.11.2017, par exemple, un postulat (17.3999) a été déposé par Hans-Peter Portmann (PLR), qui demandait au Conseil fédéral d'examiner comment les obstacles administratifs pourraient être supprimés dans les relations avec Taiwan. Le 14.09.2020, Christian Imark (UDC) demande au Conseil fédéral, dans une interpellation, d'examiner la question de savoir si l'on pourrait conclure un accord commercial avec Taiwan (20.3983). Le 25.06.2021, la Commission de politique extérieure du Conseil national dépose un postulat (21.3967) demandant au Conseil fédéral un rapport sur les domaines dans lesquels les relations existantes avec Taiwan peuvent être progressivement approfondies dans l'intérêt de l'économie, de la politique, de la science et de la culture. En 2022, le conseiller national Atici Mustafa (PS) a demandé, dans l'optique de promouvoir et d'approfondir les relations étroites et amicales entre la Suisse et Taiwan, de développer et d'approfondir la coopération existante dans les domaines de la culture, de l'éducation, de la recherche et de l'innovation sous la forme d'un accord signé par deux organisations privées, à savoir le « Trade Office of Swiss Industries, Taipei » et la « Taipei Cultural and Economic Delegation in Switzerland », afin de mettre en place un partenariat actif.

Le Conseil fédéral a rejeté toutes ces propositions en invoquant à son habitude la politique d'une seule Chine. A l'interpellation de la Commission parlementaire des affaires étrangères du Conseil national, par exemple, le Conseil fédéral a répondu de manière lapidaire :

« La Suisse poursuit une politique d'une seule Chine et ne reconnaît donc pas Taiwan (Taipei chinois) comme un Etat à part entière. Pour cette raison, il n'existe pas de base pour des relations politiques au niveau gouvernemental qui pourraient être approfondies ».

Il convient de noter que certaines de ces interventions ne visaient pas à améliorer les relations au niveau gouvernemental – l'invocation de la politique d'une seule Chine n'est donc pas toujours appropriée et se comprend sans doute par l'attitude trop craintive du Conseil fédéral, due à l'économie d'exportation.

A remarquer les aspects suivants concernant les réponses du Conseil fédéral :

1) Le Conseil fédéral parle de revendications concurrentes de Taiwan et de la Chine communiste sur l'ensemble du territoire chinois. En fait, Taïwan n'a pas explicitement renoncé à ses prétentions à représenter l'ensemble de la Chine. La constitution de Taïwan stipule par exemple que Taïwan est le territoire libéré de la Chine<sup>3)</sup>. Il est également question de réunification<sup>4)</sup>, ce qui implique que l'on se considère comme faisant partie de la Chine. Il faudrait toutefois tenir compte du contexte de cette position officielle de Taïwan. Compte tenu des bruits de sabre de la Chine rouge au moindre mouvement, même linguistique, en direction de l'indépendance de Taïwan, on ne peut que comprendre la réticence de Taïwan à secouer un tant soit peu la situation actuelle.

2) Un autre point mérite d'être souligné : le Conseil fédéral n'invoque pas le droit international, mais considère que sa position vis-à-vis de Taiwan est politiquement fondée. Le fait que la position du Conseil fédéral soit motivée par des raisons politiques et non par le droit international laisse probablement une plus grande marge de manœuvre pour l'avenir.

## Aspects historiques et démographiques

La population autochtone de Taiwan présente des liens linguistiques et génétiques étroits avec les Polynésiens. Aujourd'hui, cette population autochtone, au sein de laquelle on distingue 12 groupes, représente encore un peu moins de 2% de la population de Taiwan – soit un peu moins de 2% des 23 millions d'habitants. La population autochtone est principalement installée dans les régions montagneuses de Taiwan, dont le plus haut sommet culmine à 3952 mètres. Leurs langues et leurs cultures sont protégées par la politique depuis

<sup>3)</sup> Articles additionnels de la Constitution de la République de Chine du 10. 6. 2005, article 1

<sup>4)</sup> Act Governing Relations between the People of the Taiwan Area and the Mainland Area, dernière version du 8 juin 2022, article 1)





la constitution de 1991.

L'écrasante majorité de la population de Taiwan est le résultat de différentes vagues d'immigration en provenance de la Chine continentale. On peut supposer qu'avant les grandes vagues d'immigration, des pêcheurs, des commerçants ou des corsaires chinois ont toujours séjourné à Taiwan et sur les îles situées au large, mais la première grande vague d'immigration et de colonisation permanente par des Chinois Han depuis la Chine continentale n'a eu lieu qu'au début du 17<sup>e</sup> siècle, sous le règne des Néerlandais. Lorsque les Mandchous progressèrent en Chine continentale et que la fin de la dynastie Ming se profilait, le loyaliste Ming Zheng Chenggong s'enfuit en 1661 avec 35'000 soldats vers Taiwan. De là, il voulait reconquérir la Chine continentale. Par cette invasion, il mit également fin à la période coloniale des Néerlandais à Taiwan. Les loyalistes Ming furent soumis à Taiwan 20 ans plus tard par la dynastie Qing, fondée par les Mandchous. Celle-ci plaça pour la première fois Taïwan sous le contrôle de la Chine continentale et donna à l'île le statut de préfecture de la province du Fujian en 1684. Située à la périphérie de l'empire, Taïwan est cependant restée longtemps une possession coloniale peu remarquée de la dynastie en place en Chine continentale.

Les Chinois ont alors encouragé la sinisation de la population de Taiwan. En 1734, par exemple, 50 écoles furent créées pour enseigner aux enfants la langue et la culture chinoises. En 1758, une loi obligea les habitants de Taiwan à porter des coiffures mandchoues, des vêtements chinois et à adopter des noms chinois. Les Han sinisèrent surtout la population indigène des régions plates de l'île, tandis que la population montagnarde, réputée agressive, resta plus ou moins intacte sous la domination chinoise. Dans la seconde moitié du 19<sup>e</sup> siècle, l'île a fait l'objet d'une attention croissante de la part des puissances coloniales européennes et du Japon. Diverses interventions échouèrent cependant dans un premier temps. Le 19 janvier 1886, Taïwan fut détachée de la province du Fujian et obtint formellement le statut de province chinoise. Après la fin de la première guerre sino-japonaise en 1894/95, la Chine dut céder l'île au Japon par le traité de Shimonoseki. L'administration coloniale japonaise plaça également les populations montagnardes sous son contrôle et installa des écoles et des postes de police dans leurs villages.

On peut donc retenir que Taiwan fit partie des structures féodales de la Chine continentale de 1682 à 1895, soit un peu plus de 200 ans. On ne peut donc pas en déduire une revendication légitime de la Chine communiste sur Taïwan – si l'on admettait des revendications résultant de territoires souverains d'anciens royaumes ou empires, la population mondiale pourrait connaître une période extrêmement troublée par des guerres imprévisibles.

Aujourd'hui, 5% de la population taïwanaise déclare être chinoise dans les sondages, 30% déclare être à la fois chinoise et taïwanaise, 55% déclare être uniquement taïwanaise. Les personnes descendant de membres de l'invasion de Tchang Kaï-chek représentent 10% de la population. C'est pour cette minorité que l'identité chinoise est la plus ancrée, bien qu'elle diminue là aussi aux 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> générations. Ces chiffres

doivent être considérés en tenant compte du fait que se considérer comme « Chinois » n'implique pas nécessairement de préconiser une fusion avec la Chine rouge. 70% de la population parle une langue apparentée au dialecte répandu dans la province du Fujian (République populaire de Chine). Cette langue est appelée hokkien. Selon le point de vue politique, cette langue de Taiwan est considérée comme une langue à part entière au sein de la famille linguistique sino-tibétaine ou comme un dialecte chinois. Environ 20% de la population parle différents dialectes du hakka, l'un des groupes de dialectes des 8 groupes linguistiques han-chinois. Etant donné qu'une majorité de Taïwanais se considèrent comme taïwanais et non comme chinois, les Taïwanais doivent être considérés comme un peuple au sens du droit international. Comme ils ont leur propre État, ils peuvent en principe invoquer le droit des peuples à l'autodétermination en droit international. Si cela n'a pas été le cas jusqu'à présent, c'est probablement avant tout en raison des menaces militaires proférées par la Chine communiste.

### Questions de droit international

Aucun gouvernement de Chine continentale n'a exercé de contrôle sur Taïwan depuis 1895, soit depuis 128 ans maintenant. De plus, la Chine rouge n'a jamais exercé de contrôle sur Taïwan. Le contrôle antérieur de 200 ans était de nature féodale-coloniale et relativement lâche. D'autre part, la majorité des habitants de Taïwan se considèrent comme des Taïwanais non chinois. La question se pose de savoir si, dans ces circonstances, la revendication de la Chine communiste sur Taïwan est justifiée au regard du droit à l'autodétermination inscrit dans le droit international.

Jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale, Taïwan était occupée par le Japon. Dans le traité de San Francisco (8 septembre 1952), qui n'a d'ailleurs pas été reconnu par la Chine rouge, le Japon a renoncé à Taïwan. Le traité ne dit rien sur le futur statut de Taïwan. Il est dit en bref dans le traité : Taïwan comprend l'île principale, anciennement appelée Formose, et les Pescadores situés à l'ouest. Le Japon ne cédait donc aucun droit à la Chine communiste.

Selon les travaux préparatoires du traité<sup>5)</sup>, il y avait un consensus parmi les États présents à la conférence de paix de San Francisco sur le fait que le statut juridique de l'île de Taïwan, bien que provisoirement indéterminé, serait clarifié ultérieurement, conformément aux principes de règlement

<sup>5)</sup> Chen, Lung-chu (2016). Les relations entre les États-Unis, Taïwan et la Chine dans le droit et la politique internationaux. Oxford : Oxford University Press. p. 80. ISBN 978-0190601126





pacifique des différends et d'autodétermination inscrits dans la Charte des Nations unies. Seul le Salvador a explicitement exigé, dans une réserve, le droit à l'autodétermination des populations autrefois contrôlées par le Japon et concernées par le traité.

En 1971, la Chine rouge fut officiellement admise à l'ONU et Taïwan en fut exclue, après que Tchang Kaï-chek eut refusé de renoncer à la revendication de son gouvernement sur l'ensemble de la Chine.<sup>6)</sup> L'ONU reconnaît « le fait que les représentants du gouvernement de la République populaire de Chine sont les seuls représentants légitimes de la Chine aux Nations unies et que la République populaire de Chine est l'un des cinq membres permanents du Conseil de sécurité ». L'ONU décide « de reconnaître les représentants de son gouvernement [de la République populaire de Chine] comme les seuls représentants légitimes de la Chine auprès des Nations unies et d'expulser immédiatement les représentants de Tchang Kaï-chek de la place qu'ils occupent illégalement aux Nations unies et dans toutes les organisations qui leur sont associées ». (1976ème séance plénière, 25 octobre 1971).

Le texte ne dit rien sur le statut de Taïwan en droit international. Il dit seulement que la seule représentation de la Chine est la République populaire de Chine. La question de la souveraineté de Taïwan et de l'appartenance ou non de Taïwan à la Chine n'est pas soulevée et aucun document légal ne peut justifier une revendication de la Chine communiste sur Taïwan. Pékin affirme avoir hérité du siège de la République de Chine et avoir ainsi repris la revendication de Taïwan. Pour de nombreux États, le statut de Taïwan n'a toutefois pas été décidé jusqu'à présent – il a été délibérément laissé ouvert (par exemple par la Grande-Bretagne, les États-Unis, la France, etc.), même s'il existe parfois des déclarations contraires, mais non formellement consignées dans un traité, de la part de représentants gouvernementaux de ces pays.

Il est certain que Taïwan n'a pas encore déclaré son indépendance. D'un point de vue historique, cela est lié à la politique de Tchang Kaï-chek de maintenir sa revendication sur l'ensemble de la Chine. Par la suite, il s'agissait probablement surtout d'éviter un conflit militaire avec la Chine rouge, car cette dernière a toujours menacé et menacé toujours d'envahir Taïwan en cas de déclaration d'indépendance. Taïwan n'ose même pas changer son nom officiel de « République de Chine » en « Taïwan ». Jusqu'à présent, « Taïwan » a toutefois été timidement ajouté entre parenthèses après le nom « République de Chine », ce qui a déjà provoqué de vives réactions de la part de la Chine communiste. En conséquence, du point de vue du droit international, Taïwan se trouve dans une sorte de situation suspendue, indépendante mais pas déclarée indépendante. Taïwan doit attendre que la Chine rouge se démocratise ou, en cas d'attaque militaire de celle-ci, qu'elle modifie sa constitution et se fasse reconnaître comme un État indépendant par les autres États du monde.

<sup>6)</sup> De nombreux États auraient apparemment été prêts à reconnaître Taïwan à l'époque si elle avait renoncé à sa revendication sur l'ensemble de la Chine.

Certes, une intervention militaire de Pékin serait contraire au droit international. L'article 1 de la résolution de l'ONU de 1974 (résolution 3314 (XXIX)) sur la définition de l'agression explique : « L'agression est l'emploi par un État de la force armée contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre État, ou de toute autre manière incompatible avec la Charte des Nations unies telle qu'elle est établie dans la présente définition ». Il est ajouté la précision suivante : « Dans la présente définition, le terme "État" : (a) est utilisé sans préjudice des questions de reconnaissance ou de la question de savoir si un État est membre des Nations unies ». D'autre part, il est bien connu que la plupart des membres du Conseil de sécurité se soucient peu du droit international de l'ONU, au cas où son non-respect en vaudrait éventuellement la peine.

### Une politique suisse timorée

Tant que Taïwan ne supprime pas les références implicites ou explicites au fait qu'elle fait partie de la Chine avec la Chine continentale, la position consistant à ne pas reconnaître officiellement Taïwan est certainement défendable. Mais cela ne signifie pas qu'il faille se montrer trop prudent, comme le montre par exemple le gouvernement suisse. Lors des contacts avec Taiwan, une distinction est faite entre les questions techniques et politiques, Pékin essayant constamment d'isoler de plus en plus Taiwan, notamment en définissant elle-même ce qui est technique et ce qui est politique. Par exemple, un vol direct Zurich-Taïpei est sans doute une question technique, mais Pékin s'y oppose. Alors que les pays voisins autorisent les vols directs vers Taïpei, la Suisse s'y refuse.

Le comportement prudent de cette politique est souvent justifié par le fait que l'on ne veut pas jeter de l'huile sur le feu. On ne veut pas pousser la Chine communiste à une attaque. Probablement ces arguments sont plutôt à considérer comme

le camouflage d'intérêts économiques. On peut au contraire affirmer que plus Taïwan est isolée, plus elle est en danger.

Il faudrait exiger du Conseil fédéral qu'il se montre moins sourcilieux à l'égard de la Chine rouge.

- Ce qui est technique ou politique concernant Taiwan doit être défini à Berne et non à Pékin. Dans un premier temps, il faudrait régler les questions techniques dans l'intérêt mutuel de la Suisse et de Taiwan sans tenir compte de Pékin.

- Les efforts de Taïwan pour être admis à l'ONU doivent être soutenus. Depuis le 29 novembre 2012 (résolution 67/19 de l'ONU), l'État de Palestine a le statut d'État observateur auprès des Nations unies, bien que l'on ne puisse guère parler d'État à proprement parler dans ce cas. Il serait d'autant plus



nécessaire d'accorder un tel statut à Taïwan dans un premier temps.

- En outre, on ne voit pas pourquoi on ne pourrait pas conclure des traités avec un gouvernement qui gouverne de fait un pays démocratique indépendant. De tels contrats peuvent être justifiés de manière pragmatique et ne présupposent pas nécessairement une reconnaissance officielle.

- Une autre voie – éventuellement juridiquement praticable – consisterait en une reconnaissance conditionnelle de Taïwan : on ne reconnaît pas Taïwan comme représentant de la Chine dans son ensemble, mais comme représentant du territoire contrôlé de facto par le gouvernement taïwanais. Les revendications explicites ou implicites de représentation de l'ensemble de la Chine ne seraient pas reconnues officiellement. Une politique du Conseil fédéral plus offensive et moins inféodée à la Chine communiste pourrait contribuer à renforcer la démocratie, la paix et la sécurité. ■

## Littérature

- Masahiro Kurosaki (14. September 2023), Reformulating Taiwan's Statehood Claim, Lawfare, (<https://www.lawfaremedia.org/article/reformulating-taiwan-s-statehood-claim>)
- Matthias Hartwig (31. Januar, 2023), The Relationship between the Peoples Republic of China and Taiwan from the perspective of international law: How many Chinas exist in international law? Questions of International Law, S. 23 -43 (<http://www.qil-qdi.org/how-many-chinas-exist-in-international-law/>).
- Lung-chu Chen (1998), Taiwan's Current International Legal Status, Articles & Chapters, 689 ([https://digitalcommons.nyls.edu/fac\\_articles\\_chapters/689/](https://digitalcommons.nyls.edu/fac_articles_chapters/689/))
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022), Zum Herrschaftsanspruch der Volksrepublik China über Taiwan (WD-2-063-22-pdf-data-2.pdf).
- Mathias Neukirchen (2005), Taiwan: eigenständig, aber nicht souverän: Zur Frage der Aufnahme der Republik China in die Vereinten Nationen, Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen, (<https://zeitschrift-vereinte-nationen.de/suche/zvn/artikel/taiwan-eigenstaendig-aber-nicht-souveraen>)
- Oliver Diggelmann (NZZ, 2023, 19. Oktober, S. 6), Die Annexion eines abtrünnigen Gebiets verletzt das Völkerrecht.
- Angela Stanzel, Gudrun Wacker (NZZ, 19. Juni 2023), Weder ist Taiwan eine «abtrünnige Provinz», noch geht es um «Wieder»-Vereinigung – der Westen darf nicht alles glauben, was China strategisch propagiert.
- Bill Hayton (NZZ, 3. September 2022), Wie chinesisch ist Taiwan? – Xi Jinping pflegt eine stark verfälschte Sicht auf die Geschichte der Insel, wie Chiang Kai-shek ist er ein Kolonialist?
- Thomas Fuster (NZZ, 18. August 2022) Mit Taiwan geschäften, ohne China zu verärgern: Die Schweiz übt den Spagat zwischen Geld und demokratischen Werten



## Les camions géants de l'UE freinent la politique de transfert modal

Jusqu'à présent, aucun méga-camion ne circule en Suisse. Le poids maximal des camions dans notre pays est limité par la loi et garanti par l'Union européenne. La pression monte désormais pour que cela change.

Plus de 25 mètres de long et jusqu'à 60 tonnes. L'UE veut ouvrir la voie aux méga-camions au-delà des frontières. La Commission européenne a donné l'impulsion en juillet 2023 avec le paquet pour un « transport de marchandises plus vert ». Désormais, les États membres qui autorisent les méga-camions sur leur territoire pourront également les utiliser pour des missions transfrontalières entre États membres voisins, sans qu'un accord bilatéral soit nécessaire et sans la restriction de ne franchir qu'une seule frontière.

Pour l'instant, cela ne semble pas si grave. Mais si l'on suit un peu la dynamique politique, on se rend vite compte que l'Europe ouvre ainsi la boîte de Pandore. Des voix s'élèvent déjà pour en demander davantage. Les logisticiens nordiques veulent autoriser les méga-camions sur l'ensemble du réseau transeuropéen de transport. Ils considèrent la proposition de la Commission comme « un premier pas dans cette direction ». Cet appel sera certainement suivi par des politiciens au Parlement européen qui déposeront des demandes pour des méga-camions, dans toute l'Europe, et ce dès maintenant.

L'UE espère que le transport sera moins cher. Mais plus la tonne est bon marché sur la route, plus il est difficile pour le rail de se maintenir dans cette concurrence déloyale. La représentante de la Commission européenne postule lors des premiers débats parlementaires que les indications selon lesquelles les marchandises seraient ainsi transférées du rail vers la route sont « négligeables ». Pourtant, si l'on se renseigne auprès des opérateurs ferroviaires européens, il est question d'un effet de transfert de 13%.

En cas d'autorisation, ce chiffre, et donc les émissions de CO<sub>2</sub>, devraient encore augmenter. Et c'est ainsi que tombe l'habillage vert que l'UE donne aux méga-camions. Ceux-ci freinent clairement le modèle de réussite de la politique de transfert de la Suisse et nuisent à l'homme et à l'environnement. Ils ne réduisent ni les embouteillages ni les nuisances sonores, les gaz à effet de serre et les polluants atmosphériques, comme l'affirme la Commission, mais augmentent au contraire les nuisances en les reportant sur la route.

Comme le montre un premier débat de la commission des transports du Parlement européen, les députés chrétiens-démocrates, sociaux-démocrates, libéraux, verts et de gauche sont également de cet avis. La résistance s'organise entre les différents groupes. La crainte d'un retour du transport de marchandises sur la route est grande.

Cette résistance précoce est importante. Car ce n'est pas la première fois que la Commission européenne veut ouvrir la voie aux méga-camions. Il y a 15 ans déjà, elle lançait sa première tentative. Une large résistance s'est alors formée dans toute l'Europe, de la part de la société civile, mais aussi d'États membres européens importants comme l'Allemagne. L'Initiative des Alpes y a également participé activement et a réuni les



opposants suisses au projet. La résistance a été couronnée de succès et l'UE a renoncé à ses projets.

Aujourd'hui, les signes sont différents. En Allemagne, le scepticisme semble s'être dissipé ou, pour être plus honnête, étouffé. Les méga-camions circulent déjà sur un nombre croissant de lignes. La proposition de loi passe à présent par la moulinette de la politique de l'UE. Une décision ne sera probablement prise qu'après les élections du Parlement Européen de l'été 2024.

En Suisse, tant les associations de protection de l'environnement que la Confédération et même le lobby des camions s'opposent aux camions de 60 tonnes. La limite de poids actuelle de 40 tonnes maximum risque toutefois de devenir un enjeu des négociations bilatérales entre la Suisse et l'UE.

Jusqu'en 1999, le poids maximal des camions en Suisse était de 28 tonnes. Depuis 2005, cette limite est passée à 40 tonnes, voire 44 tonnes pour le transport combiné route/rail. Avant 1999, de nombreux politiciens avaient affirmé que la limite de 40 tonnes n'était « pas un sujet » pour la Suisse. Mais tout a soudain changé : dans le cadre des négociations bilatérales I avec l'UE, la limite de poids est devenue un gage de négociation pour la Suisse et a été définitivement abandonnée en 1999 au profit d'autres intérêts comme les droits d'atterrissage de Swissair.

Retour vers l'avenir : à moyen terme, l'UE va probablement tout faire pour ouvrir l'important corridor nord-sud traversant la Suisse aux méga-camions. Dans le bras de fer sur les questions institutionnelles et les nouveaux accords bilatéraux, les négociateurs pourraient faire preuve de créativité. La Suisse, qui s'oppose aujourd'hui de manière unie à cette évolution, pourrait demain avaler ce crapaud de 25 mètres de long et de 60 tonnes afin d'obtenir des concessions de l'UE sur d'autres dossiers.

Toutefois, des raisons importantes s'y opposeraient : L'Office fédéral des routes (OFROU) a analysé le réseau routier suisse dès 2011 et est arrivé à la conclusion qu'une autorisation générale des poids lourds géants n'était pas possible. Les spécialistes ont constaté qu'il y avait déjà des points critiques à l'entrée de la Suisse, car les installations douanières ne sont pas adaptées aux méga-camions. De nombreuses installations telles que les aires de repos, les jonctions de routes à grand débit, les nœuds routiers et les giratoires ne seraient pas adaptées pour des raisons physiques et juridiques.

En outre, en cas d'augmentation du poids total des véhicules à 60 tonnes, ne seraient plus garanties d'une part la capacité de charge de différents ouvrages d'art, notamment des ponts, et d'autre part la sécurité dans les tunnels, en particulier pour le transport de marchandises dangereuses. Les experts de l'OFROU l'ont constaté. Echo 20 novembre 2023 (Initiative des Alpes), NZZ, 15 mai 2023.

## **Le futur accord-cadre risque d'affaiblir les transports publics en Suisse**

Le système de transports publics (TP) de la Suisse est un modèle de réussite. Jour après jour, des millions de personnes dans notre pays utilisent les TP pour se rendre au travail, faire

leurs courses ou pour leurs loisirs. Parallèlement, des marchandises sont transportées en masse sur le rail, avec succès et dans le respect de l'environnement, en trafic intérieur et en transit. Nos voisins nous envient ce système efficace et de qualité ; toute l'Europe regarde avec reconnaissance les transports publics suisses. Les personnes et les marchandises arrivent à destination de manière fiable, ponctuelle et écologique. Nous pouvons en être fiers. Il n'y a donc aucune raison de remettre en question ce système, même à l'occasion d'éventuelles discussions avec la Commission européenne.

Les éléments essentiels qui font le succès du système suisse sont les suivants :

- L'intégration tarifaire et l'horaire cadencé : Cela signifie que les voyageurs peuvent se rendre de A à B de manière fiable et synchronisée avec un titre de transport valable pour tous les systèmes. Et c'est aussi la seule façon de faire fonctionner l'AG. Cela nous permet également de disposer d'un bon instrument de contrôle qui a fait ses preuves, l'Alliance SwissPass. L'horaire cadencé permet en outre d'éviter les litiges concernant l'utilisation des sillons. Cela doit rester ainsi.

- Coopération plutôt que concurrence : la libéralisation imposée au secteur ferroviaire dans certaines parties de l'Europe a généralement entraîné une baisse de l'offre, une dégradation des conditions de travail pour les employés, un manque de ponctualité et de fiabilité. Nous voulons des chemins de fer fiables en Suisse, à l'avenir également, pour les personnes et les marchandises. C'est nécessaire pour transférer le trafic de la route vers le rail ; dans l'UE, c'est justement le contraire qui se produit. Ainsi, la SNCF en France et la DB en Allemagne sont sous le feu des critiques en raison d'aides qui fausseraient le marché pour les chemins de fer dans le trafic de marchandises. Le résultat est que le transport de marchandises passe de plus en plus du rail à la route.

- Qu'il s'agisse de personnes ou de marchandises, les transports publics relient la Suisse et assurent le bon fonctionnement de la vie quotidienne. Grâce aux TP, la grand-mère d'un village de montagne uranais peut rendre visite à ses petits-enfants à Zurich de manière autonome. C'est un acquis que nous ne devons en aucun cas sacrifier. Dans de nombreuses régions périphériques de l'UE, d'anciennes offres étatiques ou subventionnées par l'État ont disparu en raison de la politique de libéralisation et de concurrence, et les offres privées n'existent pas faute de possibilités de profit. La concurrence par dumping sur les lignes rentables au détriment des chemins de fer d'État a eu pour conséquence que les lignes secondaires ne peuvent plus bénéficier de subventions croisées et sont fermées si les pouvoirs publics n'interviennent pas.

- Pour que les transports publics fonctionnent, il faut impérativement du personnel motivé et qualifié. Pour cela, il faut des conventions collectives de travail (CCT) avec des conditions de travail réglementées pour les employés des différentes entreprises (en particulier les entreprises de transport ferroviaire). Des conditions réglementées par une CCT permettent d'avoir des employés motivés et qualifiés, et offrent sécurité et fiabilité. De telles règles renforcent l'identification avec les entreprises. Nous avons tout cela →



Die vom Bundesrat bereits geschluckten institutionellen Abmachungen sind nicht akzeptabel.

## Bilaterale III, Rahmenvertrag 2.0 oder Paketansatz

**Man wundert sich, wieso der Bundesrat in die Verhandlungen mit EU bezüglich eines Vertragspaketes eingestiegen ist, das offenbar aus taktischen Gründen nicht mal einen offiziellen Namen hat. Die Gegner des neuen Paketes sprechen von Rahmenvertrag 2.0, die Befürworter von Bilateralen III und der Bundesrat von «Vertragspaket», was kaum als Name für einen Vertrag geeignet ist. Die Rahmenbedingungen haben sich indessen wenig verändert. Die EU-Kommission bleibt bis auf Details stur bei ihren Forderungen, die zum Abbruch der Übung bezüglich des Rahmenabkommens 1.0 geführt hat. Im Inland haben sich die Kraftverhältnisse ebenfalls kaum verändert. Seit Yves Maillards an der Gewerkschaftsspitze steht, ist die Sprache der Gewerkschaften eher klarer geworden. Vermutlich hofft der Bundesrat bei dem, was er Paketansatz nennt, genügend praktische Vorteile für partielle Interessen herauszuschinden, um die institutionellen Kröten in den Hintergrund zu drängen.**

von Paul Ruppen

### Das «Common Understanding»

Im «Common Understanding»<sup>1)</sup> wird salbungsvoll von einer Nähe zwischen der Schweiz und der EU gesprochen, die auf gleichen Werten beruhe. Nun, Gebietskörperschaften haben keine Werte, wohl aber die Vertreter dieser Gebietskörperschaften. Ob diese mit den Werten der Bewohnerinnen und Bewohner dieser Gebiete übereinstimmen ist eine andere Frage. Sollte aber z.B. die Einstellung der Schweizer Vertreter zur Demokratie mit der der EU-Vertreter übereinstimmen, wäre das ernüchternd. Zudem scheinen die Vertreter der EU das, was oft von den Medien wohlwollend «Nadelstiche» genannt wird, in Beziehungen zu Nachbarn völlig normal zu finden. Hier von gemeinsamen Werten zu reden, zeigt, dass die Schweizer Seite nicht auf Gleichwertigkeit insistiert und die EU diese trotz gegenteiliger Bekenntnisse auch nicht anerkennt. In der Tat werden Drohgebärden der EU im «Common Understanding» schriftlich festgehalten (S. 13).

Das Pakt soll gemäss «Common Understanding» die folgenden Elemente umfassen:

<sup>1)</sup>[https://www.eda.admin.ch/content/dam/europa/de/documents/abkommen/20231215-common-understanding\\_DE.pdf](https://www.eda.admin.ch/content/dam/europa/de/documents/abkommen/20231215-common-understanding_DE.pdf)

### suite de la page 16

aujourd'hui et ne devons en aucun cas le mettre en danger ; les réglementations de l'UE actuelles ne suffisent pas à garantir les conditions de travail. En particulier, la protection salariale des mesures d'accompagnement ne fonctionne pas dans la branche des transports publics, car il n'existe pas de CCT déclarées de force obligatoire. Des salaires suisses sur des rails suisses et dans des bus et des trains suisses, quelle que soit l'origine du personnel : tel doit être et rester le principe. En d'autres termes, nous voulons et avons besoin d'une véritable protection des salaires afin de conserver le personnel qualifié dans le secteur.

Les électeurs suisses et le Parlement ont clairement indiqué à plusieurs reprises que la Suisse souhaitait maintenir le système de transports publics existant. Les gens ne veulent pas d'une situation comme celle de l'Allemagne. C'est pourquoi ils refusent une libéralisation des transports publics telle que

- Die «institutionellen Lösungen» samt automatischer Rechtsübernahme sollen für jedes der bestehenden Abkommen (Bilaterale I von 1999: Luftverkehr, Landverkehr, Personenfreizügigkeit, technische Handelshemmnisse, landwirtschaftliche Erzeugnisse) verankert werden.
- Abkommen in den Bereichen Strom, Lebensmittelsicherheit und Gesundheit
- Regelungen für staatliche Beihilfen, die in die Abkommen über Luftverkehr, Landverkehr und Strom aufgenommen werden
- Eine Vereinbarung über die Beteiligung der Schweiz an Unionsprogrammen (Forschung, Bildung)
- Eine Vereinbarung über den finanziellen Beitrag der Schweiz
- Einen hochrangigen Dialog.

Diese Elemente werden in der Folge ausführlicher dargestellt. Von besonderem Interesse sind die «dynamische Rechtsüber-

la réclame une partie de la Commission européenne. Ils ne veulent pas de démantèlement du service public. Pour le Syndicat du personnel des transports (SEV), il n'est pas question de détruire les transports publics suisses qui fonctionnent, afin de parvenir à un accord avec la Commission européenne.

Pour nous, la règle est la suivante : nous ne sommes pas contre l'Europe; nous sommes pour des systèmes de transports publics fiables, performants et fonctionnels, en Suisse et en Europe. C'est ce que nous proposons. Mais nous ne sommes pas favorables à des libéralisations et des privatisations absurdes, à la concurrence déloyale et au dumping salarial et social. Les transports publics suisses sont exemplaires et doivent le rester, y compris en Europe.

\* Par Matthias Hartwich, SEV, <https://www.travailsuisse.ch/de/media/2214/download?attachment>



nahme», die «Streitbeilegung» und die «Verknüpfung» zwischen den Abkommen. Bis auf eventuelle Präzisierungen hat die «Schweiz», d.h. der Bundesrat, diesbezüglich bereits nachgegeben: Es heisst etwa lapidar: «Die Europäische Kommission und die Schweiz teilen die Auffassung, dass das gute Funktionieren der bestehenden und künftigen Binnenmarktverträge durch eine Verpflichtung zur dynamischen Rechtsübernahme gewährleistet werden sollte, sofern die bereits bestehenden Ausnahmen gewahrt bleiben und für die Ausnahmen, Prinzipien und Absicherungen eine Lösung gefunden wird.» Der Bundesrat ist also für die rechtliche Unterwerfung unter die EU-Gesetzgebung und deren Weiterentwicklung in den Bereichen, die durch die Verträge abgedeckt sind.

Bezüglich Streitbeilegung: gelingt es den sektoriellen Ausschüssen nicht, eine Lösung für einen Streitpunkt zu finden, sollen beide Parteien die Möglichkeit haben, ein Schiedsgericht anzurufen, in dem beide Parteien vertreten sind. Diese «sollte» den Europäischen Gerichtshof (EU-Gerichtshof) anrufen, wenn es um die Anwendung von EU-Rechtsbegriffen geht. Die Entscheidung des EU-Gerichtshofes ist für die Parteien dann verbindlich. Faktisch besteht damit eine Unterwerfung unter das Gericht der Gegenpartei auf dem Gebiete der Verträge, wenn es um die Anwendung von EU-Rechtsbegriffen geht. Die NZZ<sup>2)</sup> wittert hier eine Neuerung gegenüber dem gescheiterten Rahmenvertrag: das Schiedsgericht muss an den EU-Gerichtshof gelangen und nicht etwa die Vertragsparteien. Ob dies wirklich relevant ist, sei dahin gestellt.

Bezüglich Strafmassnahmen gilt: «Die Europäische Kommission und die Schweiz teilen die Auffassung, dass alle bestehenden und künftigen Binnenmarktverträge als kohärentes Ganzes betrachtet werden sollten, das ein Gleichgewicht der Rechte und Pflichten zwischen der EU und der Schweiz gewährleistet. Stellt ein Schiedsgericht fest, dass eine Partei gegen eines dieser Abkommen verstossen hat, und ist die andere Partei der Ansicht, dass der Entscheid des Schiedsgerichts von der vertragsbrüchigen Partei nicht befolgt wurde, sollte diese andere Partei die Möglichkeit haben, im betroffenen Abkommen oder in jedem anderen Binnenmarktverträge eine Auswahl von verhältnismässigen Ausgleichsmassnahmen zu ergreifen. Die von den Ausgleichsmassnahmen betroffene Partei sollte die Möglichkeit haben, die Verhältnismässigkeit dieser Massnahmen durch das Schiedsgericht beurteilen zu lassen.»

Damit gilt zwar nicht eine «Super-Guillotine», welche zur Aufhebung aller Verträge führte, wenn ein Vertrag verletzt oder gekündigt wird. Es gilt aber festzuhalten, dass die EU beliebige «verhältnismässige» Retorsionsmassnahmen auf dem durch die Verträge betroffenen Gebiet erlassen kann, wobei die Überprüfung der Verhältnismässigkeit dauern wird – sofern der Bundesrat diese überhaupt überprüfen lässt – und Strafen damit ziemlich willkürlich verfügt werden können.

<sup>2)</sup>Tobias Gafafer, Fabian Schäfer, 18.01.2024, Europäische Richter, dynamische Rechtsübernahme, Zuwanderung, Lohnschutz: Das müssen Sie über den Neuanlauf mit der EU wissen

Die Guillotineklausel bezüglich der Bilateralen I bliebe übrigens in Kraft.

Der Bundesrat einigt sich mit der EU auch bezüglich jährlicher Zahlungen, die «Kohäsionsbeitrag» genannt werden. «Die Europäische Kommission und die Schweiz teilen die Auffassung, dass die Grundlage für einen regelmässigen, gemeinsam vereinbarten und fairen finanziellen Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten zwischen ihren Regionen geschaffen werden sollte. Damit sollte die kontinuierliche und ausgewogene Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Beziehungen zwischen ihnen gefördert und dabei auf wichtige gemeinsame Herausforderungen reagiert werden.»

Diesbezüglich sind ein paar Feststellungen angebracht: (1) Solche Zahlungen dienen nicht dazu, die wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten zwischen den Regionen zu verringern. Durch Freihandel zwischen wirtschaftlich ungleich starken Regionen werden die Unterschiede verstärkt und die Zahlungen dienen vor allem dazu, in den Verliererregionen Personen zu finanzieren, die nachher fürs EU-Integrationsprojekt eintreten, da sie von diesem finanziell abhängig sind. Es geht also nicht um Kohäsion, sondern um die Integration gewisser Schichten ins EU-Projekt. (2) Die Forderung nach Ausgleichszahlungen widerspricht der wirtschaftsliberalen Theorie, die dem Binnenmarkt zugrunde liegt, dass Handel und Arbeitsteilung immer zum Nutzen aller beteiligt sind. Mit der Forderung nach Ausgleichszahlungen widerspricht die EU faktisch ihrer Ideologie. (3) Die Ausgleichszahlungen sollten von den Profiteuren des Freihandels bezahlt werden – also von den Mitgliedern der Wirtschaftsverbände, die sich für die neuen Verträge einsetzen. Nur wenn man die Kosten nicht auf die Allgemeinheit verteilen kann, kann man eine saubere Kosten-Nutzen-Rechnung vornehmen. (4) Wenn es ums Zahlen geht, spricht man von «Partnerschaft», wo sonst dynamische Rechtsübernahme, Übernahme von Urteilen der mächtigeren Vertragspartei verlangt und etwa die Aufhebung der «Nadelstiche» von «Fortschritten in den Verhandlungen» abhängig gemacht werden (s. S. 13 des «common understanding»).

Der Bundesrat einigt sich mit der EU-Kommission und die Schweiz zudem darin, staatliche Beihilfenregeln, welche für die EU-Mitgliedstaaten gelten, gleichwertig zu diesen auszugestalten. Diese dürfte erheblichen Auswirkungen auf den wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum der Kantone und



des Bundes haben: statt demokratisch kontrollierter Wirtschaftspolitik wird man es mit demokratisch nicht kontrollierbarer EU-Deregulierungspolitik zu tun haben.

Im Vergleich zum gescheiterten Rahmenvertrages haben sich im «Common Understanding» offenbar ein paar weitere Verschiebungen ergeben:

- Die EU möchte die Unionsbürgerrichtlinie auch auf die Schweiz ausweiten, was der Bundesrat jedoch ablehnt, da Auswirkungen auf das Sozialsystem befürchtet werden. Der Rahmenvertrag war diesbezüglich unklar. Vermutlich hätte das zu schaffende Schiedsgericht unter Einbezug des EuGH entscheiden müssen. Neu will der Bundesrat diese Fragen bereits in den Verhandlungen klären.

- Der Bundesrat hofft auf zusätzliche Absicherungen etwa zu den Lohnkontrollen, die im Rahmenabkommen nicht vorgesehen waren. Neu ist die Idee einer sogenannten «Non-Regression-Klausel», um die Einwände der Gewerkschaften zu entkräften. Dieser Klausel gemäss müsste die Schweiz keine EU-Regeln übernehmen, die den Lohnschutz schwächen. Die EU verlangt aber handkehrum die Übernahme ihrer Spesenregelung. Dies wird hier von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden abgelehnt, weil es das Prinzip «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» unterläuft.

Interessant diesbezüglich, dass z.B. die Basler EU-Rechtsprofessorin Christa Tobler die Meinung vertritt, die Spesenregelung sei in ihrer gegenwärtigen Form eigentlich ein Systemfehler im EU-Recht, der gegen das übergeordnete Gebot der Rechtsgleichheit verstosse. Die Schweiz könnte es also sogar wagen, die Regel zu ignorieren und dafür Klagen aus der EU zu riskieren. Käme es dann zu einem Verfahren vor dem Schiedsgericht, hätte sie reelle Chancen, den Streit zu gewinnen (Der Bund, 17. 12. 2023). Da wird von EU-philinen Rechtsgelehrten also zum Rechtsbruch aufgefordert – von Rechtsgelehrten, die sonst nicht genug den angeblichen Zuwachs an Rechtssicherheit durch künftige Verträge mit der EU anpreisen.

- Im Rahmenvertrag wollte die EU Verhandlungen über das Freihandelsabkommen (FHA) von 1972 vorsehen. Dies lehnten in der Schweiz die Kantone und die Bauern sowie einige kritische Wirtschaftsvertreter ab. Das FHA soll durch das Verhandlungspaket nicht tangiert werden.

## Das definitive Verhandlungsmandat

Das «common understanding» wurde in der Schweiz einem Vernehmlassungsverfahren unterzogen. Neben parlamentarischen Kommissionen wurden die Kantone begrüsst. Zudem wurden ausgewählte Sozial- und Wirtschaftspartner eingeladen, zum Entwurf Stellung zu beziehen (economie-suisse, Schweizerischer Arbeitgeberverband, Schweizerischer Gewerbeverband, Schweizerische Bankiervereinigung, Schweizerischer Bauernverband, Schweizerischer Gewerkschaftsbund, Travail.Suisse). Das Ergebnis der Konsultationen liegt in einem Bericht vor und wurde am 8. März 2024 veröffentlicht.<sup>3)</sup>

<sup>3)</sup> [https://www.eda.admin.ch/content/dam/europa/de/documents/berichte\\_botschaften/20240308\\_bericht-ergebnisse-konsultation-entwurf-verhandlungsmandat-eu\\_DE.pdf](https://www.eda.admin.ch/content/dam/europa/de/documents/berichte_botschaften/20240308_bericht-ergebnisse-konsultation-entwurf-verhandlungsmandat-eu_DE.pdf)

Auf Grund der Konsultationen hat der Bundesrat das definitive Verhandlungsmandats<sup>4)</sup> um ein paar Forderungen ergänzt, die über das «common understanding» hinausgehen. Es geht um Verbesserungen beim internationalen Bahnverkehr und beim geplanten Stromabkommen. Der Bundesrat will aber auch weitere Präzisierungen bezüglich der bestehenden Schutzklausel im Freizügigkeitsabkommen besprechen.

Bezüglich Rechtsauslegung wird das sogenannte Zweipfeiler-Modell betont, ein Ausdruck der im «common understanding» nur einmal und zwar im Zusammenhang mit den staatlichen Beihilfen auftaucht. Es heisst: «6.3. Auslegung und Anwendung: Die einheitliche Auslegung und Anwendung gemäss den völkerrechtlichen Grundsätzen werden durch die Behörden der Vertragsparteien auf deren jeweiligem Territorium sichergestellt (Zwei-Pfeiler-Modell). Die Kompetenz des Bundesgerichts zur Auslegung des Schweizer Rechts und die Kompetenz des EuGH zur Auslegung des EU-Rechts, einschliesslich der Abkommensbestimmungen, die unionsrechtliche Begriffe implizieren, werden respektiert.

6.4. Überwachung: Die Abkommen werden durch die Behörden der Vertragsparteieneigenständig auf deren jeweiligem Territorium gemäss den völkerrechtlichen Grundsätzen überwacht (Zwei-Pfeiler-Modell).

6.5. Dynamische Rechtsübernahme: Die regelmässige Aktualisierung der bestehenden und künftigen Binnenmarkt-abkommen wird durch die dynamische Rechtsübernahme sichergestellt; dies unter der Voraussetzung, dass (i) die Schweiz an der Weiterentwicklung des sie betreffenden EU-Rechts teilnehmen kann (decision shaping), (ii) ihre verfassungsrechtlichen Verfahren respektiert werden und (iii) keine EU-Rechtsentwicklungen übernommen werden, die in den Anwendungsbereich einer Ausnahme fallen.

6.6. Streitbeilegung: Im Streitfall suchen die Parteien im Gemischten Ausschuss nach einer politischen Lösung. Bei fehlender Einigung im Gemischten Ausschuss kann jede Vertragspartei den Streit einem paritätischen Schiedsgericht unterbreiten. Wirft der Streitfall eine Frage betreffend eine Ausnahme von der dynamischen Rechtsübernahme auf und impliziert er keine Auslegung oder Anwendung von unionsrechtlichen Begriffen, entscheidet das Schiedsgericht den Streitfall ohne Einbezug des EuGH. Wirft der Streitfall eine Frage betreffend die Auslegung oder Anwendung einer

<sup>4)</sup> [https://www.eda.admin.ch/content/dam/europa/de/documents/berichte\\_botschaften/20240308\\_endguetiges-verhandlungsmandat\\_DE.pdf](https://www.eda.admin.ch/content/dam/europa/de/documents/berichte_botschaften/20240308_endguetiges-verhandlungsmandat_DE.pdf)



Bestimmung eines Abkommens oder des EU-Rechts auf, deren Anwendung unionsrechtliche Begriffe impliziert, und ist die Auslegung dieser Bestimmung für die Streitbeilegung relevant und für eine Entscheidung durch das Schiedsgericht notwendig, so unterbreitet das Schiedsgericht diese Frage dem EuGH zur verbindlichen Auslegung. In jedem Fall entscheidet das Schiedsgericht über den Streitfall.

6.7. Ausgleichsmassnahmen: Im Falle der Feststellung einer Verletzung durch das Schiedsgericht, können im durch die Verletzung betroffenen Abkommen bzw. in einem anderen Binnenmarktabkommen verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen ergriffen werden. Die Schweiz strebt an, dass die Ausgleichsmassnahmen erst in Kraft treten, wenn das Schiedsgericht über deren Verhältnismässigkeit entschieden hat. Das Ziel ist insbesondere, allfällige Schäden aufgrund von Ausgleichsmassnahmen zu vermeiden, die in der Folge als unverhältnismässig beurteilt werden.»

Die Formulierung, dass im Falle von unionsrechtlichen Begriffen das EU-Gericht verbindlich urteilt, aber in jedem Fall das Schiedsgericht über den Streitfall entscheidet, ist interessant. Es handelt sich wohl um den verzweifelten Versuch, Unterwerfung als Gleichberechtigung im Schiedsgericht zu verkaufen.

Anscheinend hat nun auch die EU-Kommission in Antwort auf diese Ergänzungen ihre Forderungen ergänzt. Sie möchte nun doch über eine Modernisierung des Freihandelsabkommens (FHA) von 1972 sprechen. Zudem stellt die EU-Kommission manche Ausnahmen in Frage, die sie der Schweiz im Rahmen der Bilateralen I gewährt hatte (z.B. Export von Leistungen wie Arbeitslosengeldern)

## Eröffnung der Verhandlungen

Die beiden Parteien haben am 8. März 2024 offiziell die Verhandlungen eröffnet. Von diesen ist nichts Gutes zu erwarten, da der Bundesrat in den demokratiepolitisch entscheidenden Fragen bereits nachgegeben hat:

- (1) automatische Rechtsübernahme und damit Aufgabe der Möglichkeit demokratisch kontrollierter Wirtschaftspolitik in den Bereichen, die von den Verträgen abgedeckt werden sowie
- (2) Unterwerfung unter das Gericht der Gegenpartei. Das Reden von «zwei Pfeilern» ist als Augenschere zu betrachten. ■

## Gewerkschaftspositionen zum Paket

Die Unia-Präsidentin Alleva erklärt, die Schweiz müsse die Spesenregelung wegverhandeln, und zwar dringend. Sie rechnet vor, dass ein Arbeiter in der Schweiz für Unterkunft, Essen und Reisen pro Monat schnell einmal 3500 Franken bezahlen müsse, bei einem Durchschnittslohn auf dem Bau von 5500 Franken. «Muss der Entsandte diese Spesen ganz oder auch nur teilweise selber bezahlen, ist das eine Ausbeutung, die wir nicht tolerieren können», sagt sie. Zudem verschaffe dies seinem ausländischen Unternehmen einen unfairen Wettbewerbsvorteil. Die Spesenregelung ist darum für die Gewerkschaften einer von mehreren Punkten, wegen deren sie die laufenden Verhandlungen nicht mittragen und mit Ablehnung des ganzen Pakets drohen.

Der Bund seinerseits will sich derzeit auf mögliche Interpretationen der Entsenderichtlinie nicht einlassen. Stattdessen hat der Bundesrat in seinem Verhandlungsmandat das Ziel definiert, bei den Spesen eine Lösung zu finden, die den Grundsatz «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» garantiert und unlauteren Wettbewerb verhindert.

Die politischen Chancen des neuen Vertragspakets werden auch davon abhängen, wie gut ihm das nun in den Verhandlungen gelingt. Denn die SVP lehnt die Übung grundsätzlich ab, für die Linke und die Gewerkschaften gehen die diskutierten Kompromisse beim Lohnschutz generell zu weit. Und so könnte es ohne weitere Fortschritte bald heissen: Ausser Spesen (wieder) nichts gewesen. NZZ am Sonntag, 24. März 2024, S. 1

## Keine Zustimmung ohne wirksamen Lohnschutz

Der Bundesrat hat an seiner Medienkonferenz vom 8. März 2024 das definitive Verhandlungsmandat mit der EU verabschiedet und den Beginn der Verhandlungen noch für diesen Monat angekündigt. Travail.Suisse, der unabhängige Dachverband der Arbeitnehmenden, wird kein Verhandlungsergebnis unterstützen, welches den Lohnschutz oder den Service Public schwächt. Entsprechende Zugeständnisse gegenüber der EU, unter anderem bei den Spesen, untergraben den Lohnschutz und sind in einem Abkommen nicht tragbar.

Der Bundesrat hat an seiner heutigen Medienkonferenz bestätigt, dass er mit der EU auf der Grundlage der Sondierungen Verhandlungen aufnehmen will. Dabei schafft er Transparenz über das Verhandlungsmandat. Dieses birgt gegenüber dem Entwurf, welches er in die Konsultation geschickt hat, wenig substanzvoll Neues.

Das Mandat verdeutlicht, dass der Bundesrat beim Lohnschutz zu bedeutenden Zugeständnissen gegenüber der EU bereit ist. So soll etwa die Voranmeldefrist verkürzt oder die Kautionszahlung nur noch im Wiederholungsfall erhoben werden. Auf eine allgemeine Absicherung der Dienstleistungssperre will der Bundesrat hingegen verzichten. Dies, obwohl die Gewerkschaften stets darauf hingewiesen haben, wie wirksam mit diesem Instrument gegen Unternehmen vorgegangen werden kann, welche missbräuchlich die Löhne unterbieten. «Der Lohnschutz muss aussenpolitisch abgesichert und gleichzeitig innenpolitisch gestärkt werden, sonst wird Travail.Suisse ein Abkommen zurückweisen», so Adrian Wüthrich, Präsident von Travail.Suisse.

Hinsichtlich der Spesenregelung will der Bundesrat mit seiner Lösung das Prinzip «gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort» zwar garantieren. Er weist aber die Forderung der EU nach dem Herkunftsprinzip nicht ausdrücklich zurück, wodurch das Prinzip untergraben wird.

Travail.Suisse lehnt zudem eine Liberalisierung des internationalen Schienenverkehrs, wie sie im Verhandlungsmandat vorgesehen ist, ab. Das bestehende Kooperationsmodell soll beibehalten werden, ohne gleichzeitig Wettbewerbsmodelle zu erlauben. <https://www.travailsuisse.ch/de/weitere-themen/europa-international/2024-03-08/europa-keine-zustimmung-ohne-wirksamen-lohnschutz>



## Denkwürdiges aus EWR-Zeiten

Wenn Bundesräte direkt verhandeln, kommt es nicht immer gut. 1991 reisten die beiden Bundesräte René Felber und Jean-Pascal Delamuraz zu den finalen Gesprächen über den EWR-Vertrag nach Luxemburg. Beide Bundesräte sprachen kaum Englisch, beide wollten sich vom damaligen Schweizer Chefunterhändler Franz Blankart nichts sagen lassen, weil sie ihn nicht leiden konnten.

Blankart beschrieb das Treffen später einmal so: «Zunächst langer Apéritif, währenddessen sich die EG-Kommission und Island in einer Ecke über das Fischproblem unbemerkt einigten, so dass nur noch der Problemfall Schweiz übrig blieb. Dann zu Tisch, der erste Gang, ein Fisch mit bestem französischem Weisswein, dann ein Filet de bœuf, wie es nur belgische Köche zustande bringen, serviert mit einem exzellenten Bordeaux, dann Verteilung eines 17-seitigen Dokuments in englischer Sprache.»

Als die «Europäer» Punkt für Punkt auf wichtige Änderungen des Dokuments drängten, kam von Felber und Delamuraz keine grosse Gegenwehr mehr. Stattdessen traten sie um drei Uhr morgens übermüdet vor die Medien und erklärten den EWR zum Zwischenschritt hin zu einem EU-Beitritt – zum Entsetzen Blankarts und vieler anderer EWR-Befürworter zu Hause. Später sagte Blankart: «Man muss wirklich von allen guten Geistern verlassen sein, solch einen politischen Fehler zu begehen. Von da an wusste ich, dass der EWR verloren war.» NZZ, 23. März 2024.

## Schärfere EU-Asylregeln

Nach Jahren des Streits haben die EU-Mitgliedstaaten endgültig schärfere Vorschriften im Asylrecht gebilligt. Der Ministerrat nahm am 14. Mai 2024 in Brüssel die Verschärfungen an. Kernelemente sind unter anderem schnelle Asylverfahren an den Aussengrenzen und Unterstützung für die EU-Staaten, in denen besonders viele Migranten ankommen. Vorgeschrieben sind nun unter anderem einheitliche Verfahren an den Aussengrenzen, damit rasch festgestellt wird, ob Asylanträge gemäss EU unbegründet sind und geflüchtete Menschen dann schneller und direkt von der Aussengrenze abgeschoben werden können. So sollen Asylgesuche von Menschen aus Herkunftsstaaten mit einer EU-weiten Anerkennungsquote von weniger als 20 Prozent bereits in Auffanglagern an den Aussengrenzen geprüft werden. Das könnte etwa für Migranten aus Marokko, Tunesien oder Bangladesch gelten.

Die Reform leitet einen deutlich härteren Umgang mit Menschen aus Ländern ein, die als relativ sicher eingestuft werden. Ein Drittstaat darf nur dann als sicher eingestuft werden, wenn eine von der EU aufgestellte Liste von Kriterien erfüllt ist. So müssen zum Beispiel das Leben und die Freiheit des Antragstellers garantiert werden. Auch die Verteilung der Schutzsuchenden auf die EU-Staaten wird mit einem «Solidaritätsmechanismus» neu geregelt. Damit sollen jene Länder, in denen viele Geflüchtete ankommen, entlastet werden – also beispielsweise Italien, Griechenland oder Spanien. Geplant ist, dass pro Jahr mindestens 30 000 Geflüchtete aus

diesen Ländern in andere EU-Staaten umverteilt werden. Wenn die Länder keine Flüchtlinge aufnehmen wollen, müssen sie Unterstützung leisten, zum Beispiel in Form von Geldzahlungen.

Zuvor hatte es massive Kritik an den Verschärfungen gegeben, unter anderem, weil auch Familien mit Kindern in die streng kontrollierten Auffanglager kommen könnten. Für Kritik sorgte auch, dass abgelehnte Asylbewerber künftig leichter in sichere Drittstaaten abgeschoben werden können. Mit der Einigung erwächst der EU wohl das Bedürfnis, jetzt mehr Drittstaaten als sicher einzustufen, dies gilt auch für blosse Teilgebiete von Staaten.

Deutschlands Kanzler Olaf Scholz sprach von einer «wirklich historischen Einigung der EU. «Wir haben nun in der EU eine deutlich bessere Grundlage: Für eine humane Begrenzung von irregulärer Migration. Für verlässliche Registrierungen an den Grenzen. Für einen solidarischen Ansatz, der auch Länder wie Deutschland und Schweden entlasten wird.» Es spricht die Sozialdemokratie. 14. Mai 2024, Keystone-SDA.

## Jubiläum

Am 19. April 1874, also vor 150 Jahren, hat die Schweiz eine neue Bundesverfassung angenommen, die zusätzlich zum bereits bestehenden obligatorischen Referendum bei Verfassungsänderungen neu das Gesetzesreferendum enthielt. 30 000 Stimmberechtigte konnten nun eine Volksabstimmung über ein neues Gesetz verlangen. Dadurch konnte man die Macht der Räte besser kontrollieren. Bei einer Stimmbeteiligung von 81,6 Prozent wird die neue Verfassung in der Volksabstimmung vom 19. April 1874 von Volk (63,21 % Ja-Stimmen, 340 199 zu 198 013 Stimmen) und Ständen (14,5 zu 7,5) angenommen. Die offizielle Schweiz feierte den Geburtstag dieses neuen Volksrechtes nicht – direkte Demokratie scheint die hiesigen «Eliten» nicht zu begeistern. Darum – mit einem Glas guten Wein auf die Einführung dieses direktdemokratischen Instrumentes – eventuell garniert mit ein paar Gedanken, was man zur Verteidigung und zum eventuellen Ausbau der Demokratie tun könnte ....

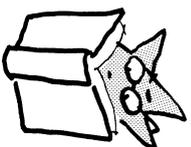
Die Kurzinfos stellen freie Bearbeitungen der Quellentexte dar und brauchen deren Stossrichtung nicht wiederzugeben. Werden Sätze vollständig verwendet, wird dies nicht eigens vermerkt. Weitere Kurzinfos auf dem Internet. NZZ: Neue Zürcher Zeitung, Zürich, Falkenstr. 11, CH-8021 Zürich

Werkstatt-Rundbrief, Werkstatt Frieden & Solidarität, Waltherstr. 15, 4020 Linz, Tel. 0732/771094, Fax 0732/797391, <https://www.solidarwerkstatt.at/>  
People's News, [www.people.ie](http://www.people.ie)

# Forum pour la démocratie directe

social, écologique et critique à l'égard de l'Union Européenne

## EUROPA-MAGAZIN



für dezentrale politische Strukturen in Europa  
FÜR DIREKTE DEMOKRATIE UND DEN DEMOKRATISCHEN RECHTSSTAAT  
für aktive Menschenrechts- und Minderheitenpolitik  
gegen die Schaffung einer europäischen Grossmacht  
*für das Europa der Demokratien, gegen das Europa der Nationen*

FÜR UMWELTSCHUTZ  
FÜR EINE GLOBALE AUSGEWOGENE ENTWICKLUNG  
GEGEN DIE NEOLIBERALE DAMPFWALZE  
FÜR KOOPERATION STATT ZENTRALISATION

- Schicken Sie mir das EUROPA-MAGAZIN zur Ansicht
- Ich möchte beim Forum (bei Gelegenheit) mitpolitisieren.
- Ich möchte das EUROPA-MAGAZIN abonnieren (2 x jährlich - 30 Franken)
- Ich möchte Mitglied des Forums werden und zahle den Mitgliederbeitrag von Fr. 50.- (30.- für wenig verdienende) (Inklusive Abonnement EUROPA-MAGAZIN).

Name: \_\_\_\_\_

Vorname: \_\_\_\_\_

Strasse: \_\_\_\_\_

Ort: \_\_\_\_\_

**Einsenden an:** Europa-Magazin, Jupiterstrasse 9/2288, CH-3015 Bern (Telefon 0041-31-7312914; Fax: 0041-31-7312913; PC: 30-17465-5; IBAN: CH67 0900 0000 3001 7465 5)  
Wenn Sie das EUROPA-MAGAZIN abonnieren oder Mitglied des Forums werden wollen, verwenden Sie am besten gleich den beiliegenden Einzahlungsschein. Die Einzahlung dieses Talons eribrigt sich.

### Redaktionsadresse:

EUROPA-  
MAGAZIN

Jupiterstr. 9/2288  
3015 Bern  
Tel. 0041-31 - 731 29 14  
Fax: 0041 -31 - 731 29 13

### Impressum

#### Herausgeber:

Forum für direkte Demokratie  
EU-kritisch, ökologisch, sozial

#### Redaktion:

Paul Ruppen (pr)

#### Lektorat:

Gérard Devanthery, Christian Jungen,  
Andreas Bächli

*Logos und Büchersterne:* Josef Loretan

*Entwicklung und Konzeption der Website:*

Chris Zumburnn Ventures, CH-2610 Mont-  
Solet

#### Redaktionsadresse:

EUROPA-MAGAZIN, Jupiterstrasse  
9/2288, 3015 Bern  
Tel: 0041 - 31 - 731 29 14  
Fax: 0041 - 31 - 731 29 13  
<http://www.europa-magazin.ch>  
E-Mail: [forum@europa-magazin.ch](mailto:forum@europa-magazin.ch)

Druck: Valmedia AG, 3930 Visp

Auflage: 1400

*Erscheinungsweise:* 2 mal jährlich  
Jahrgang 32, Nr. 80, Juni 2024  
*Abonnement:* Fr. 30.-, Euro 30.-

*Redaktionsschluss:* 30. Oktober 2024



<http://www.europa-magazin.ch>



Retouren und Mutationen:  
Europa-Magazin  
Jupiterstrasse 9/2288  
3015 Bern

Post CH 3015

Brig 0000  
CH-3015  
P.P.