

Demokratie und Aussenpolitik Binnenorientierung der direkten Demokratie

Von Ständerat René Rhinow, Baselland, Jdp.

Die bevorstehende Abstimmung über die Volksinitiative «EU-Beitrittsverhandlungen vors Volk» thematisiert die punktuelle Frage, ob Volk und Stände bereits vor der Aufnahme von entsprechenden Verhandlungen zum Entscheid aufzurufen wären. Wenn auch völlig unbestritten ist, dass nach geltendem Verfassungsrecht ein EU-Beitritt der Zustimmung von Bundesversammlung, Volk und Ständen bedürfte, so rechtfertigt es sich dennoch, die konkrete Abstimmungsfrage auch im Hinblick auf die Verfassungsreform zum Anlass einiger grundsätzlicher Überlegungen zum Verhältnis von Demokratie und Aussenpolitik zu nehmen.

Der jetzige Zeitgeist scheint (wohl unreflektiert) davon auszugehen, dass die für die Innenpolitik entwickelten Formen der direkten Demokratie mehr oder weniger unbeschadet auf das aussenpolitische Handeln des Staates ausgeweitet werden könnten oder gar müssten. Entsprechend wird – auch im Reformpaket «Volksrechte» im Rahmen der Verfassungsreform – eine Ausweitung des Staatsvertragsreferendums vorgeschlagen. Vieles spricht in der Tat für diesen erweiterten Anwendungsbereich. Doch liegt bei dieser auf das Referendum fokussierten Diskussion die Gefahr nahe, dass zwei grundlegende Problemfelder in den Hintergrund gedrängt, ja ausgeblendet werden: einerseits die Herausforderung der gegenwärtigen Demokratie(n) durch die veränderte Lage der «Aussenpolitik» überhaupt sowie andererseits die teilweise unterschiedlichen Rahmenbedingungen, denen innen- und aussenpolitische Entscheidungsprozesse unterworfen sind.

Strukturwandel der Aussenpolitik

Zu erinnern ist vorweg daran, dass die Entwicklung der (unterschiedlichen Formen der) westlichen Demokratie eng an die Ausbildung und Existenz des Nationalstaats gebunden ist. Demokratie war und ist auch heute vorwiegend eine binnenpolitische Veranstaltung; der Verfassungsstaat «neigt zu einer Art Introversion» (Hans Huber) oder Introvertiertheit. Entsprechend galten in der (klassischen) Aussenpolitik seit je «andere Gesetze». Die Gewährleistung der Selbstbehauptung des Staates, die Interessenwahrung «nach aussen» und seine Kooperation mit anderen Staaten wurden weitgehend in die Hände der Exekutive gelegt, weil nur diese eine den Bedingungen des internationalen Verkehrs angemessene Handlungsfähigkeit zu gewährleisten schien. Den Parlamenten wurden – je nach Verfassung – punktuelle Genehmigungsrechte in wichtigen Sachfragen, insbesondere bei Staatsverträgen, zugewiesen. (In der Schweiz hat freilich die Bundesversammlung als «oberste Gewalt» seit je massgebliche «ausserpolitische» Kompetenzen wahrgenommen.)

Nach dem Zweiten Weltkrieg veränderten sich die internationalen Beziehungen und das internationale Recht grundlegend in Richtung einer multilateralen Rechtsvereinheitlichung, zwischenstaatlicher Kooperationsformen und Einbettung in inter- und supranationale Organisationen. Kaum ein Bereich der Innenpolitik ist nicht auch (zumindest teilweise) zur «Aussenpolitik» geworden. Dieser Strukturwandel stellt die nationalstaatlich geprägten Demokratien vor grundsätzliche Herausforderungen. Denn die internationale Präsenz, die Mitwirkung an der zwischenstaatlichen Problemlösung und die Einflussnahme auf (auch das eigene Land betreffende) supranationale Entscheidungsprozesse wurden und werden immer wichtiger.

Dringender Reformbedarf

Diese Entwicklung trifft zunehmend auch die Schweiz, unabhängig davon, welchen europapolitischen Weg sie wählen wird. Betroffen werden aber nicht nur die Volksrechte, sondern alle Institutionen der Demokratie. Wir werden nicht dar-

um herkommen, die Tauglichkeit unseres Regierungssystems auch unter dem Blickwinkel der aussenpolitischen Handlungsfähigkeit insgesamt einer kritischen Prüfung zu unterziehen.

So wäre etwa zu fragen, ob (und wie) unsere Landesregierung mit ihrem siebenköpfigen Kollegium ohne eigentliche präsidiale Führung auf Dauer in der Lage sein kann, die ihr auferlegten Funktionen der demokratischen und föderativen Repräsentation sowie der Problemlösung auf nationaler und internationaler Ebene zu erfüllen. Auch ist zu prüfen, welche Verantwortung das Parlament für die Richtung und Grundsätze der Aussenpolitik übernehmen kann und soll. Entsprechende Staatsleitungsreformen sind dringend nötig und auch eingeleitet worden. Ob der zum Gelingen erforderliche Reformwille bis zum Schluss vorhanden ist, wird sich weisen (und möglicherweise von weiteren Anschauungsbeispielen überforderter Führung abhängen...).

Die SD/Lega-Initiative geht mit ihrer doppelten Volksbeteiligung in die vollkommen entgegengesetzte Richtung; sie ist deshalb auch mit aller Entschiedenheit abzulehnen.

Trotzdem oder erst recht sind Fragen der Ausgestaltung des Staatsvertragsreferendums zu diskutieren. Dabei liegt es zweifellos nahe, aus dem unbestreitbaren Umstand der zunehmenden Internationalisierung der politischen Entscheidungen und der immer intensiveren Verschränkung von Völkerrecht und Landesrecht den Schluss zu ziehen, das erweiterte Staatsvertragsreferendum habe die binnenpolitischen «Verluste» zu kompensieren. Es vermöchte damit das anwachsende und unser Recht immer mehr prägende Völkerrecht auch demokratisch zu legitimieren. Zudem kann ein aufgewertetes Staatsvertragsreferendum zur Vertiefung der Aussenpolitik im Volk beitragen.

Volksrechte Instrument von Lernprozessen

Trotzdem dürfen gewichtige strukturelle Unterschiede zum «nationalen» Referendum nicht übersehen werden. Stichwortartig sei auf folgende, diskussionswürdige Fragen hingewiesen:

Die Formen der direkten Demokratie haben sich immer auch als Instrumente eines Lernprozesses erwiesen. Das Volk hat denn auch des öfteren gewisse Vorlagen erst im zweiten oder dritten Anlauf gebilligt, nachdem diese (teilweise) modifiziert und angepasst worden waren. Kann dieser wechselseitige «Annäherungsprozess» auf aussenpolitische Entscheidungen übertragen werden, bei denen die Schweiz zunehmend multilateral engagiert ist? Die erprobte helvetische Praxis des «zweiten Anlaufes» dürfte wohl nur in Ausnahmefällen (z. B. bei Beitritten zu internationalen Organisationen oder bei bilateralen Verträgen) überhaupt denkbar sein.

In dieses Kapitel gehören auch zwei spezifisch schweizerische Erfahrungen: Einmal bringt ein Teil des Volkes in Abstimmungen zuweilen auch eine diffuse Oppositionshaltung gegenüber den Behörden zum Ausdruck (konsequent Nein-Stimmende, «Bestrafung» der Behörden nach Enttäuschungen usw.). Das Nein gilt dann weniger der konkreten Vorlage als den Behörden allgemein. Man hat diesbezüglich auch von der «Ventilfunktion» der Volksrechte gesprochen. Sodann spielen unter Umständen auch zeitbedingte Stimmungslagen eine Rolle, die Einfluss auf das Ergebnis der Abstimmungen haben können. Diese Erscheinungen gehören zur direkten Demokratie; sie haben sich insofern als mehr oder weniger gefahrlos erwiesen, als wegen der Revidierbarkeit von Volksentscheiden ein der Zeit kein endgültiger Schaden zu befürchten war.

Eigenheiten der Meinungsbildung

Eine weitere Problematik betrifft die Informationslage des Volkes und die Konnexität zu emotionsgeprägten Identitätsaspekten. Wohl ist auch in rein binnenpolitischer Sicht darüber zu diskutieren, wie sich das Volk unter den gegenwärtigen Kommunikationsbedingungen eine rationale Meinung bilden kann (und wie gross die Bereitschaft ist, diesen immer grösser werdenden Informationsaufwand aufzubringen).

Doch stellt sich die Frage, ob in der Aussenpolitik diese Problematik nicht zusätzlich akzentuiert wird. Es kommt hinzu, dass (multilaterale) Vertragsverhandlungen teilweise das Resultat vertraulicher wechselseitiger Konzessionen sind, die in der Öffentlichkeit nicht immer leicht kommunizierbar sein dürften. Und schliesslich ist nicht zu übersehen, dass unter Umständen auch Faktoren der schweizerischen Identität (wie z. B. die «Unabhängigkeit») berührt werden, welche stark gefühlsgeprägte Reaktionen auslösen und damit rationale Überlegungen nicht gerade erleichtern dürften. Jedenfalls eröffnet sich hier ein Tumfeld für Populisten, die in einer Zeit der Unsicherheit und Zukunftsängste durch «unhistorische» Anrufung traditioneller Werte, Vermittlung von Teilwahrheiten und Verwendung von Ausland-

St. Gallen 1918–1945

Zwei Beiträge zur neueren Stadtgeschichte

SCALA

Der neue, große Schweizer Film

2. Woche prolongiert

Die schweizerische Freiheit

Heimat, Volk, Armes

Kinder im Weltkrieg

Der Deutsche Konsul in St. Gallen

Erntedankfest

Die Ortsgruppe St. Gallen der N.S.D.A.P.

Lesen Sie und Ihre Angehörigen ein von Tatzelmae an einer

Geburtstagfeier des Führers

am 19. April 1941, abends 8 Uhr im Probenraum des Söhrrenzentrums.

Kontraste: Kinoreklame vom September 1939. Veranstaltungseinladungen im Zeichen des Hakenkreuzes 1940/41. (Aus der Publikation Ernst Ziegler)

stb. Während im eidgenössischen Kontext die Auseinandersetzung mit der Geschichte zu Zeiten des Nationalsozialismus lange ein Gegenstand vor allem des wissenschaftlichen Interesses war, ehe sie nun plötzlich für denkbar politische Kontroversen sorgt, verhält es sich im Sankt-Gallischen ein Stück weit umgekehrt: Die politische, publizistische, künstlerische, nicht zuletzt auch juristische Beschäftigung mit dem Thema ging hier der «künftigen» merkwürdig voran.

Nachholbedarf

Man denke nur an das insgesamt rund drei Jahrzehnte dauernde, erst Ende 1995 erfolgreiche Ringen um die volle Rehabilitierung des ehemaligen kantonalen Polizeikommandanten und Flüchtlingsretters Paul Grüniger. Oder man erinnere sich der teils empörten Aufschreie, des teils ebenso vielsagend-beleidigten Schweigen, als Niklaus Meienberg Mitte der siebziger Jahre seine historischen Reportagen (nebst «Aufenthalt in St. Gallen» etwa jene über «Ernst S. Landesvertreter») vorlegte beziehungsweise als er 1990 – immerhin – den städtischen Kulturpreis erhielt. Oder man nehme das im eigentlichen wie im übertragenen Sinn die Bezeichnung «Sommertheater» verdienende Hin und Her um die Auf- und Halbbücherei am Quasi-Originalschauplatz (St. Galler Badeanstalt Dreilinden), die 1984 aus Gründen der vermeintlichen Schonung noch lebender örtlicher Verwandter des «Hürli-bubs» vorerst verboten wurde.

Angesichts solch periodischer Wellensichere öffentlicher Aufmerksamkeit wäre es wohl sinnvoll gewesen, wenn die verschiedenen kantonalen, kommunalen, bischöflichen Träger des Namens St. Gallen vielleicht gemeinsam eine Zeitgeschichtsdarstellung nach Mustern des Bonjour-Berichts (Schweiz, ab 1967) oder des Gauschi-Beitrags zur Aargauer Geschichte (Kanton, 1978) in Auftrag gegeben hätten. Nun: an derart souveränen historischen Grund- und Aufrisse der Weltkriegsepoche fehlt es im bevölkerungsstärksten Ostschweizer Kanton weiterhin. Weder Georg Thürrers St. Galler Kantonsgeschichte von 1972 noch Ernst Herzogzellers Stadtgeschichte von 1988 beispielsweise – obwohl beides bewunderte Werte «Summen» – erwähnen den Polizeibeamten Grüniger auch nur mit einem einzigen Wort. Überhaupt behandeln sie das 20. Jahrhundert schwergewichtig unter dem Aspekt des zweifellos einschneidenden, das kollektive Bewusstsein jedoch nicht ausschliesslich prägenden Kontrastes zwischen der atemberaubenden Stückereiblüte bis (spätestens) Anfang der zwanziger Jahre und dem dramatischen wirtschaftlichen Absturz danach.

Krise und Krieg

Entsprechend angezeigt erscheint der Hinweis auf zwei neuere Publikationen aus dem St. Galler Stadtbücherei. Im Neujahrsblatt 1996 des kantonalen Historischen Vereins beschäftigt sich Marcel Mayer mit dem bisher kaum einlässlich erforscht-

ten «Zwischenjahrzehnt» 1918–1929.¹ Er kommt dabei zu einer Art Unentschieden: «Vieles (war) im Fluss, nicht eindeutig geklärt und somit manches noch möglich.» Was möglich gewesen sein mochte – darauf geht Ernst Ziegler in seiner umfassenderen, von Kokeretterin und Beliebigkeiten allerdings nicht freien Broschüre «Als der Krieg zu Ende war...» zumindest indirekt ein.² Eine faszinierende Quelle sind ihm die Tagebuchaufzeichnungen des 1983 verstorbenen St. Galler Arztes und Luftschutzoffiziers Hans Richard von Feltz. In fast allen Kapiteln, von «Krise und Arbeitslosigkeit» über «Kriegsmaßnahmen» bis «Das Leben geht weiter», zitiert Ziegler aus dem Feltzischen Diarium. Daneben beruht seine Darstellung, die um reichhaltiges Illustrationsmaterial ergänzte Buchfassung einer 1995, 50 Jahre nach Kriegsende, gehaltenen HSG-Vorlesung, vor allem auf der systematischen Auswertung allgemein zugänglicher Unterlagen (Geschäftsberichte des Stadtrates, Neujahrsblätter des kantonalen Historischen Vereins, Zeitungsdrucke). Ziegler selber räumt denn auch freimütig ein, dass dies zur Schliessung der «Lücke, welche in der Aufarbeitung der Geschichte der Stadt St. Gallen von 1930 bis 1950 klafft», bei weitem nicht genüge. Deshalb bleibe es «ein Desiderat, diese Epoche zum Beispiel in einer Lizentiats- oder Doktorarbeit genauer zu erforschen und umfassend darzustellen».

Dem ist fast uneingeschränkt zuzustimmen. Der kleine Vorbehalt bezieht sich auf die Einzahlform: Wünschenswert, jedenfalls als Basis, wären wissenschaftliche Arbeiten zu vielerlei Aspekten. Firmengeschichten etwa, sozial- und kulturhistorische Zugänge, ja (überfällig) die Auswertung der diplomatischen Korrespondenz zwischen dem Deutschen Konsulat in St. Gallen, der Botschaft in Bern und der «Zentrale» in Berlin – sie böten Stoff für weit mehr als bloss ein Forschungsvorhaben.

¹ Marcel Mayer: Das erste Jahrzehnt von «Gross-St. Gallen»: Stadtgeschichte 1918–1929. Kommission-Verlag VGS, St. Gallen 1996.
² Ernst Ziegler: Als der Krieg zu Ende war... Zur Geschichte der Stadt St. Gallen von 1935 bis 1945. Sabon-Verlag, St. Gallen 1996.

Feinbildern die eigentliche Substanz der anstehenden Entscheidung vernebeln könnten. Was sich die Schweiz als Kleinstaat aber im Interesse der Wahrung eigener Anliegen auf keinen Fall leisten darf, wären affektive Demonstrationsentscheide «gegen» andere Völker, Regierungen oder Organisationen.

Ein letzter Punkt sei erwähnt: Das Referendum hat bei uns insofern eine systemprägende Tragweite erlangt, als es aus einer Abstimmungsdemokratie auch eine konkordanzimpfprägnierte Verhandlungsdemokratie gemacht hat. Es stellt sich daher die Frage, wie es sich diesbezüglich beim Staatsvertragsreferendum verhält, wenn dieses einen zunehmenden Stellenwert einnimmt. Das uns vertraute vorparlamentarische Aushandeln und «Feilschen» um (heute oft nur vermeintlich) «referendumstester» Vorlagen hinter oder vor den politischen Kulissen könnte sich bei Vertragsverhandlungen nur auf die eigene Verhandlungsposition beziehen, was – aller Wahrscheinlichkeit nach – nicht nur eine Schwächung der eigenen Anliegen, sondern auch eine weitere Abwertung der gewählten Volksvertretung zugunsten der Macht der Verbände (und anderer «Nebenmächte») zur Folge hätte. Die gegenwärtigen sektoriellen Verhandlungen mit der EU vermögen diesbezüglich einen kleinen Vorgeschmack möglicher Entwicklungen abzugeben.

Das Staatsvertragsreferendum nimmt heute in unserer Demokratie eine gefestigte Position ein.

Die aufgeworfenen Fragen wollen das Rad nicht zurückdrehen, sondern die Basis für eine nötige Reformdiskussion abgeben. Sie sollen namentlich vor der Illusion warnen, die binnenorientierte direkte Demokratie lasse sich ohne gründliche Abwägung aller Faktoren quasi in logischer Fortentwicklung auf das Aussenverhältnis übertragen. Und es darf dabei nicht vergessen werden, dass unsere Demokratie nicht nur aus Volksrechten, sondern auch aus handlungsfähigen und hoffentlich handlungswilligen Behörden besteht.

Demokratie und Handlungsfähigkeit

Letztlich wird zu entscheiden sein, ob und wie es gelingen kann, die staatliche Handlungskapazität in einem sich verändernden Umfeld und in Interesse der Problemlösungsfähigkeit zu erhöhen und gleichzeitig ein Optimum an demokratischer Legitimation und Partizipation zu gewährleisten. Die SD/Lega-Initiative «EU-Beitrittsverhandlungen vors Volk» weist dabei aber in die falsche Richtung.

Bei alledem ist an die alte Weisheit zu erinnern, dass ein (politisch relativ machtloser) Kleinstaat wie die Schweiz, der sich erst noch eine wachsende Isolierung leistet, in ganz besonderem Ausmass auf den Vorrang rechtlicher Beziehungen zwischen den Staaten, auf eine frühzeitige Einflussnahme auf Entwicklungen, die auch unser Land betreffen, sowie auf eine hohe Glaubwürdigkeit in der Staatenwelt angewiesen ist.

HARRY HOFMANN VERKAUFT SCHMUCK AUS DEN 20ER 30ER 40ER 50ER 60ER JAHREN

Harry Hofmann
JEWELIER
BAHNHOFSTRASSE 87 UND 79
STORCHENGASSE 17
ZÜRICH TELEFON 01-221 33 93