

Volksrechte und Aussenpolitik in der Schweiz

von Ständerat Prof. Dr. René Rhinow

Tagung „Direkte Demokratie: Herausforderungen im europäischen Umfeld“,
Freiburg, 24. September 1997¹

I.

Wenn Juristinnen und Juristen von direkter Demokratie sprechen, so behandeln sie im allgemeinen *Rechtsfragen* im Bereich der *Volksrechte*, namentlich der Volksinitiative und des Referendums. Wenn die direkte Demokratie mit der Aussenpolitik in Beziehung gesetzt wird, werden Themen wie das Staatsvertragsreferendum, die völkerrechtlichen Schranken des Volksinitiativrechts und neuerdings die Umsetzung des Völkervertragsrechts in den Vordergrund gerückt.

In diesem Beitrag ist demgegenüber dem Fragenkomplex nachzugehen, der mit dem Stichwort der *Eignung* der direkten Demokratie im Bereich der Aussenpolitik gekennzeichnet werden kann. Damit sind auch Fragen der Mentalität unseres Volkes verbunden, der Anpassungsschwierigkeiten an ein in relativ kurzer Zeit stark verändertes Umfeld, an eine Zeit auch, die durch Existenz- und Zukunftsängste, durch neue gesellschaftliche Polarisierungen geprägt ist. Die Volksrechte bringen bekanntlich die sozioökonomischen Befindlichkeiten der Gesellschaft in besonders deutlicher Weise zum Ausdruck. Dies gilt erst recht in der Aussenpolitik, wie die Abstimmungen über den Beitritt zur UNO, den EWR-Vertrag und die Blauhelm-Truppen anschaulich gezeigt haben. Die Ergebnisse aussenpolitischer Abstimmungen in letzter Zeit lassen sich - jedenfalls auch - durch diese Stimmungs- und Werthaltungen erklären.

Im folgenden soll versucht werden, die Zusammenhänge von Aussenpolitik und Volksrechten anhand von drei Thesen zu problematisieren: dem Auseinanderklaffen von Vorstellungen und Realitäten, der Binnenorientierung unserer Institutionen und dem besonderen Legitimationsbedarf von Volksrechten in der Aussenpolitik.

¹ Der Vortragsstil wurde weitgehend beibehalten.

II.

Meine Eingangsthese besagt, dass die - jedenfalls noch - vorherrschende *schweizerische Mentalität* auf eine *Realität* trifft, die ihr längst *nicht mehr entspricht*. Diese Behauptung soll anhand einiger ausgewählter Beispiele belegt werden:

Einmal sprechen wir immer noch liebe- und angstvoll von der Schweiz als verletzlichem *Kleinstaat* in einem Europa der grossen Mächte. Doch das moderne Europa wird geprägt durch Kleinstaaten, und die Schweiz ist wirtschaftlich gesehen alles andere als ein Kleinstaat.

Wir nehmen sodann gerne Bezug auf unser vielfältiges *plurikulturelles Land* mit den verschiedenen Kultur- und Sprachgemeinschaften, die auf grössere Einheiten ausserhalb unseres Landes verweisen - und leiten daraus, oft unreflektiert, ein Gebot der aussenpolitischen Enthaltsamkeit ab, eingedenk der unvergesslichen und mahnenden Worte des Baselbieter Nobelpreisträgers *Carl Spitteler* zu Beginn des ersten Weltkrieges. Dabei ist der Zusammenhalt unseres Landes nicht durch spaltende Sympathien einzelner Landesteile mit europäischen Mächten bedroht, sondern - wenn überhaupt - durch den teilweise verblassenden Willen, die Vielfalt des Landes als interkulturelle Bereicherung, als Quelle der positiven Auseinandersetzung und des fruchtbaren Dialoges zu verstehen, anzunehmen und zu leben.

Wir wissen - drittens - als ressourcenarmes Land zwar um die schicksalshafte *Bedeutung der ausländischen Märkte* für unsere Volkswirtschaft und damit für unseren Arbeitsplatz Schweiz wie auch für unseren Wohlstand. Aber wir meinen fälschlicherweise immer noch, Unabhängigkeit und Neutralität dienen der Exportwirtschaft am besten, oder wir machen die Augen zu vor der Spaltung unserer Volkswirtschaft in eine dem Wettbewerb seit langem unterworfenen Aussenwirtschaft und eine mehr oder weniger abgeschottete, kartellierte und besitzstandsorientierte Binnenwirtschaft. Der Zugang zu offenen Märkten erträgt aber keine Abschottung mehr, sondern verlangt Anerkennung des Multilateralismus und der Mitwirkung in internationalen Organisationen.

Und schliesslich, als letztes Beispiel helvetischer Befindlichkeit: die unablässige *Anrufung der politischen Unabhängigkeit* unseres Landes - wie wenn wir nicht immer mehr zu einem „scheinsouveränen Nachvollzugsland“ (*Alois Riklin*) geworden wären. Je abhängiger wir *wirklich* werden, desto mehr klammert sich ein Teil des Volkes an

die Fiktion einer wiederbelebten, Sicherheit und Geborgenheit ausstrahlenden Unabhängigkeitsvorstellung.

Die multiplen Abhängigkeiten unseres Landes, die Vernetzung mit der internationalen Staatengemeinschaft, unsere prekäre Stellung ausserhalb der Organisationen, die die Welt und Europa heute bestimmen oder mitbestimmen; der UNO, der NATO und der Europäischen Union - diese Realitäten sind noch kaum ins Bewusstsein breiter Bevölkerungsschichten eingedrungen. In Abwandlung eines berühmten Zitates von *Ferdinand Lassalle* kann deshalb gefolgert werden, das *pays réel* und das *pays mental* würden bei uns *beträchtlich auseinanderklaffen*.

III.

Die beschriebenen Aspekte der helvetischen Mentalität treffen nun - so die zweite These - auf Institutionen, welche ebenfalls *nach innen gerichtet* sind. Auch das *pays légal* nimmt von unserer veränderten Lage kaum Kenntnis. Ja, *pays légal* und *pays mental* scheinen sich gegenseitig zu stützen und die Anpassung an das *pays réel*, an die gebotene Öffnung zu erschweren.

Hans Huber stellte schon 1963 fest, der Nationalstaat „neige zu einer Art Introversion“. Dies gilt in ganz besonderem Ausmass für die schweizerische Ausprägung der Demokratie - und zwar in ihrer „hard ware“ wie in ihrer „soft ware“. Unsere Institutionen sind auf die Wahrung des Kleinräumigen und Überschaubaren, auf die Repräsentation und Abbildung von Vielfalt und sprachlich-kulturellen Unterschieden, auf fragile und konkordante Herstellung immer wieder neu zu versuchender Einheit hin angelegt. Die Schweiz als Willensnation will das nur schwer Integrierbare im gemeinsamen Interesse zusammenfügen und in ein austariertes Ganzes einbringen.

Demgegenüber ist *politische Macht suspekt*. Sie wird vielfach aufgefächert, geteilt, gebremst, kontrolliert, auch neutralisiert, um Vorherrschaften zu vermeiden, Minderheiten überproportional zur Geltung kommen zu lassen, die Macht auf viele Schultern zu verteilen. Unser föderalistischer Staatsaufbau, u.a. mit Ständemehr und Zweikammersystem, dient dieser Idee ebenso wie die im internationalen Vergleich rigide Gewaltenteilung und die Vorliebe für tendenziell führungsschwache kollegiale Leitungsorgane.

Die direktdemokratischen Institutionen sind ausschliesslich auf dem Boden eines *binnenorientierten*, von unten nach oben aufgebauten *Gemeinwesens* gediehen. Mit Initiative und Referendum soll die Idee der Volkssouveränität in den politischen Alltag hinein verlängert werden, um Annäherungen an die Idee der Selbstbestimmung des Volkes zu erreichen. Die - zweifellos mythologisch überhöhte, aber gängige und gepflegte - Vorstellung, das Volk habe in der Schweiz das letzte Wort, visiert eine Allzuständigkeit des Volkes an, die wohl nur in einem autarken, von der Umwelt abgeschnittenen, letztlich in sich selbst ruhenden Nationalstaat entwickelt werden konnte.

Die politische Praxis unserer Referendumsdemokratie entspricht dieser Binnenorientierung: Wer autonom entscheidet, kann sich *Zeit lassen*. Wir nehmen uns Zeit, nutzen die Chancen der Volksrechte als *kollektive, dialogische Lernprozesse* und realisieren wichtige Anliegen erst nach mehreren Anläufen (Frauenstimmrecht, AHV, Proporzsystem, Konjunkturartikel etc.). Die Langsamkeit unserer Prozeduren gilt als Stärke des Systems, können doch so unbedachte Schnellschüsse und fehlerhafte Entwicklungen (scheinbar) vermieden werden. Überhaupt gilt stillschweigend der Satz, dass wohl ein *Entscheid*, nie aber ein *Nichtentscheid* einen Fehler darstellen kann.

Wir lassen uns aber nicht nur Zeit, wir nehmen auch die *Unebenheiten* und *Bedingtheiten* unserer realen Volksentscheide in Kauf, - etwa die Einflüsse unterschiedlicher Stimmungslagen sowie gleichzeitig stattfindender Ereignisse oder anderer Abstimmungen auf Abstimmungsergebnisse, die schlechte Beteiligungsquote, die dazu führt, dass die entscheidende Mehrheit an der Urne rund einen Fünftel der Bevölkerung ausmacht, die manchmal prekäre Informationslage der Stimmberechtigten, u.a.m. Warum nehmen wir dies alles in Kauf? Wohl doch, weil Volksentscheide in unserem Bewusstsein nichts Endgültiges darstellen, sondern letztlich etwas Vorläufiges sind, jederzeit wieder Veränderbares. *Volksentscheide sind reversibel*, das System ist fehlerfreundlich!

Dass das Referendum zudem nicht nur Abstimmungseinrichtung ist, sondern auch zum erfolgreichen Verhandlungsinstrument, zum Drohpotential referendumsfähiger Gruppen, zum Dolch im Gewand der Interessenvertreter geworden ist, gehört zum Alltag unserer Demokratie. In dem Ausmass, wie sich der Kreis dieser „Dolchträger“

in den letzten Jahrzehnten (von den „klassischen“ Wirtschaftsverbänden über die Verkehrs- und Umweltverbände, ja die zunehmend einflussreicheren, international agierenden Nichtregierungsorganisationen bis hin zur Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz [AUNS]) vergrössert hat, nahm auch die präventive Bremswirkung zu. Denn vermehrt hat sich die Zahl derjenigen, die Vorlagen bekämpfen und Neuerungen verhindern können, während Gewicht und Einflusschancen veränderungswilliger Kräfte zurückgegangen sind. Die Schweiz gleicht damit mehr denn je einem Deux-Chevaux mit den Bremsen eines Ferrari, dessen Fahrer angesichts einer unübersichtlichen Kreuzung erst noch nicht weiss, wohin er sein Fahrzeug lenken soll ...

Dass diese Präventivwirkung auch in der Aussenpolitik vorhanden ist, zeigen die gegenwärtigen Verhandlungen über die bilateralen und sektoriellen Verträge mit der EU sehr anschaulich.

Zusammenfassend: Die Schweizerische Demokratie ist von ihrer Entstehung her, in ihrem traditionellen Selbstverständnis ein Land ohne Aussenpolitik. Sie konnte sich deshalb den Luxus der Langsamkeit, der Machtauffächerung ohne straffe Führungsstrukturen, der Optimierung der Partizipation auf Kosten der Handlungsfähigkeit leitender Organe leisten. Aussenpolitische Enthaltensamkeit, innenpolitische Integration und kontinuierlicher Ausbau der Volksrechte gingen Hand in Hand.

IV.

Wenn nun heute, gerade etwa bei der hängigen Verfassungsreform, von der direkten Demokratie in der Aussenpolitik die Rede ist, so wird in der Regel gefordert, Initiative und - vor allem - Referendum müssten angesichts der stark wachsenden Bedeutung der Aussenpolitik aus einer partizipativen Logik heraus *in den Aussenbereich des Staates verlängert* werden. In der Tat scheinen die Phänomene der Globalisierung und Internationalisierung der Politik sowie die damit einhergehende Zunahme von Staatsverträgen und Verlagerung von rechtsrelevanter Entscheidungsmacht auf supranationale Organe eine entsprechende Anpassung der Volksrechte nahelegen.

Hier sind indessen einige Fragezeichen zu setzen. Meine dritte These geht dahin, Volksrechte in der Aussenpolitik bedürften einer *differenzierten Begründung* und

liessen sich *nicht eo ipso* aus der *nationalstaatlichen Idee der Volkssouveränität ableiten*.

Aus Zeitgründen kann in diesem Rahmen nicht auf alle Aspekte des vielschichtigen Verhältnisses von direkter Demokratie und Aussenpolitik eingegangen werden². Insbesondere bleiben die eingangs erwähnten juristischen Schlagerthemen wie die völkerrechtlichen Schranken des Initiativrechts, die landesinterne Umsetzung von Völkervertragsrecht oder - in der bisherigen Diskussion zu kurz gekommene - Unterscheidungen im Bereich der Volksrechte ausser Betracht: Etwa diejenige zwischen den landesinternen Volksrechten mit aussenpolitischen Wirkungen (wie z.B. die Alpenschutzinitiative), den Volksrechten, die sich direkt auf Staatsverträge beziehen, und denjenigen im Rahmen der Mitwirkung in internationalen Organisationen.

Am Anfang steht die lapidare Feststellung, dass das Volk in der Aussenpolitik nur bedingt souverän - und damit eigentlich nicht souverän im Sinne der klassischen Souveränitätslehre ist. Eigentliche Selbstbestimmung im rechtlichen Sinne besteht freilich darin, dass das Volk jegliche Aussenpolitik ablehnen, die Genehmigung von Staatsverträgen verwerfen, Beschlüsse ohne Rücksicht auf aussenpolitische Konsequenzen fassen kann.

Doch jede Art von Zusammenarbeit, von gemeinsamer Aktion, von Interessenwahrung im beid- oder mehrseitigen Einverständnis entzieht sich der alleinigen, selbst- und letztverantwortlichen Zuständigkeit der Schweiz und damit auch des Volkes. Das mag banal tönen, doch ist es elementar, denn positive Aussenpolitik unterliegt damit anderen Gesetzen der Meinungs- und Weiterbildung als Politik im rein landesinternen Bereich. Dies soll anhand ausgewählter Faktoren verdeutlicht werden.

Einmal ist die Schweiz als Partnerin oder Co-Player in aussenpolitischen Aktionen, insbesondere (aber nicht nur) im Rahmen von Staatsvertragsverhandlungen, *weder Herrin des Verfahrens, des Zeitablaufs, noch der inhaltlichen Politik- resp. Vertragsgestaltung*. Alle Entscheidungsträger sind Mitwirkende, Teilnehmende unter mehreren, ja u.U. unter vielen Beteiligten, oft auch unter Stärkeren und Einflussreicheren. Volksrechte vermögen unter diesen Umständen nicht mehr, als Einfluss auf die Haltung der eigenen Akteure zu nehmen oder - wie erwähnt - das mit anderen gemein-

² Vgl. auch mein Artikel „Demokratie und Aussenpolitik. Binnenorientierung der direkten Demokratie“, NZZ Nr. 110 vom 5.5.1997.

sam erarbeitete Ergebnis am Schluss des Verfahrens anzunehmen oder zu verwerfen.

Mit dem Drohpotential des Referendums werden zudem die mit der Führung der Aussenpolitik beauftragten Behörden einem *doppelten Druck* ausgesetzt. Diese handeln und verhandeln quasi zwischen dem Hammer der ausländischen Partner und dem Amboss der landesintern agierenden intermediären Mächte. Verhandlungen werden dadurch nicht nur stark erschwert, sondern auch zunehmend auf den Altar der medienplebiszitären Öffentlichkeit gezerrt, mit der Folge, dass der eigene Standpunkt, die Verfolgung schweizerischer Interessen, zumindest nicht gerade gestärkt wird.

Es kommt hinzu, dass die intern gelebte und gelobte *Reversibilität* von Volksentscheiden in der Aussenpolitik oft *nicht gegeben* ist. Ob das vielzitierte Wort *Gorbatschows* zutrifft, dass von der Geschichte, d.h. hier unserem Umfeld, bestraft werde, wer zu spät kommt, mag offen bleiben. Aber es leuchtet ein, dass die Geschichte nicht unbedingt darauf wartet, bis sich die Schweiz nach mehreren Anläufen zu einem positiven Entscheid durchgerungen hat. Jedenfalls *tragen wir das Risiko* einer solchen Verspätung. Verfügen wir aber nicht über die Zeit, uns in „learning by voting“ zu üben, stellen wir hohe, sehr hohe Anforderungen an den einmaligen, schicksalhaften Volksentscheid.

Eine weitere Gefahr von aussenpolitischen Volksabstimmungen, ja die wohl bedeutendste, dürfte darin liegen, dass diese bei wichtigen, grundsätzlichen Weichenstellungen *besonderen Motiv- und Stimmungslagen* unterliegen können. So ist das Risiko eines gewissen nationalegoistischen Verhaltens u.U. naheliegend, geht es doch nicht in erster Linie darum, die von den Behörden vorgenommenen Interessenbündelungen und Kompromisse zu beurteilen, anzunehmen oder abzulehnen. Stellung genommen wird zwar zum ganzen Vertragsinhalt. Doch im Vordergrund dürften die Verpflichtungen stehen, welche die Schweiz übernehmen soll, die aufzugebenden Vorteile, Gewohnheiten und Besitzstände, ja die Tragbarkeit hinzunehmender Souveränitätseinbussen.

Das Referendum bedeutet hier nicht - oder nicht nur - Opposition gegen die eigenen Behörden, gegen „die in Bern oben“, sondern möglicherweise - auch - gegen den oder die ausländischen Partner, denen man nicht trauen mag. Es ist daran zu erin-

nern, dass das Staatsvertragsreferendum 1921 unter diesem Stern geboren wurde und dass auch in der EWR-Abstimmung 1992 solche Töne - oft hinter vorgehaltener Hand - zu vernehmen waren.

Damit verbunden ist die Versuchung, wichtige aussenpolitische Abstimmungen *patriotisch aufzuladen* und ihnen etwas *Bekennnishaftes* aufzuzwingen. Im Vordergrund steht dann nicht mehr die konkrete Abstimmungsfrage, sondern die Gretchenfrage, wie wir es mit den tradierten, identitätsstiftenden Werten unseres Volkes halten wollen, mit der Unabhängigkeit, Souveränität, Neutralität und Demokratie - also mit Faktoren, die abstrakt gar nicht verhandelbar sind und die letztlich die Abstimmung zu einem Votum für oder gegen die Schweiz pervertieren lassen.

Schliesslich wäre noch eine weitere, existentielle Frage zu stellen. Wir pflegen den Volksabstimmungen eine befriedende und integrierende Wirkung zuzuschreiben. Trotz der grundsätzlichen Anerkennung der Reversibilität bringt ein Volksentscheid normalerweise eine gewisse Ruhe. Und er führt das Volk zusammen, denn dieses erlebt sich im Abstimmungsvorgang als gemeinsame Grösse, als bestimmende, partizipierende Einheit. Trifft dies künftig auch für aussenpolitische Weichenstellungen zu? Wächst nicht auch das Risiko, dass Polaritäten und Spannungen im Gegenteil gefördert werden könnten? Die Erfahrungen mit der EWR- und der Blauhelmabstimmung schliessen diese Entwicklungsmöglichkeit zumindest nicht aus. Dies gilt vor allem dann, wenn sich Mehr- und Minderheiten entlang der Grenzen der Kultur- und Sprachgemeinschaften und entlang des Gefälles von Stadt und Land verfestigen sollten.

V.

Mit der Beleuchtung dieser kritischen Aspekte sollen keineswegs die Volksrechte aus der Aussenpolitik verabschiedet werden. Es geht vielmehr darum, aufzuzeigen, dass diese neben dem partizipativen Nutzen auch besonders hohe Kosten aufweisen - Kosten, die oft bei der eigenen Handlungsfähigkeit oder Verhandlungsposition im internationalen Wettbewerb der Länder anfallen. Und deswegen verbietet sich m.E. eine undifferenzierte ideelle und reale Ausdehnung von binnenpolitischen Instrumenten der direkten Demokratie in den Bereich der Aussenpolitik - und damit insbesondere ein unkritischer Ausbau des Staatsvertragsreferendums.

Gewiss: die Grundidee der direkten Demokratie, der Letztentscheidung des Volkes und der Kontrolle der gewählten Behörden, erscheint im Bewusstsein des Volkes als unverzichtbar. Aussenpolitische Akte können und sollen daher den Volksrechten nicht entzogen werden. Auch verlangt der landesinterne Umsetzungsprozess von Staatsverträgen und supranationalen Beschlüssen eine gewisse Vorverlagerung der demokratischen Partizipation. Und die „Unwiderruflichkeit der Volksrechte“ (*Kurt Eichenberger*) oder die „Illusion einer Revision des Staatsvertragsreferendums“ (*Georg Kreis*) setzt jeder Reform ohnehin enge Grenzen.

Wir dürfen aber nicht vergessen, dass es in der Aussenpolitik darum geht, die Interessen des eigenen Volkes bestmöglich zu wahren, an den gemeinsamen Existenz- und Überlebensproblemen der Menschheit solidarisch mitzuwirken und Idee, Gewährleistung und Durchsetzung von Menschenrechten zu unterstützen.

Volksrechte können diese Ziele fördern helfen. Sie sind aber auch in der Lage, durch Schwächung der eigenen Handlungsfähigkeit und Verhandlungsposition gegenteilige Effekte auszulösen. Auch hier stimmt also die Input-Sicht der Demokratie, das Partizipationsideal, nicht unbedingt überein mit der Output-Optik, der erwarteten Leistung des Systems. Demokratie besteht nicht nur aus Mitwirkung möglichst vieler, sondern auch aus richtigen, rechtzeitigen und umsetzbaren Entscheidungen zum Wohle aller. Probleme sollen nicht nur breit diskutiert, sondern auch gelöst werden können - national und international. Oder in Frageform einfacher ausgedrückt: „Wäre weniger nicht manchmal mehr?“