

Der Glaube an das Gute
der Gefängnisdirektorin Seite 11Kampf um Gewerbe-Präsidium
zwischen SVP und CVP Seite 11Kritik an der Reorganisation
von SBB Cargo Seite 13Glencores Geschäfte
unter der Lupe der Hilfswerke Seite 13

Demokratisierung der Aussenpolitik

Die lange Suche nach einer angemessenen Regelung des Staatsvertragsreferendums und die Praxis

Seit 100 Jahren ist die direkte Demokratie schrittweise auf die Aussenbeziehungen ausgeweitet worden. Die Frage war immer wieder umstritten; die aussenpolitische Handlungsfähigkeit blieb aber durchaus gewahrt.

Christoph Wehrli

Die Initiative der Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (Auns), «Staatsverträge vors Volk», über die am 17. Juni abgestimmt wird, steht in einer langen Tradition von Auseinandersetzungen um die Volksrechte in der Aussenpolitik. Einerseits wäre es inkonsistent,

STAATSVERTRÄGE VORS VOLK

Eidgenössische Volksabstimmung
vom 17. Juni

quent, die direkte Demokratie auf die Innenpolitik zu beschränken – schon deshalb, weil viele Verträge Folgen für das Landesrecht haben. Andererseits ist eine strikte Parallelität schwer herzustellen, da sich die Rechtsbereiche strukturell unterscheiden und im Völkerrecht naturgemäss externe Akteure mit im Spiel sind. «Der lange Weg des Staatsvertragsreferendums», wie ihn Georg Kreis (1995) nachgezeichnet hat, verlief auf keiner geraden Linie.

Emotionen um den Gotthard

Als bei der ersten Totalrevision der Bundesverfassung das fakultative Gesetzesreferendum eingeführt wurde, beantragten 1871/72 mehrere Parlamentarier erfolglos einen Einbezug von Staatsverträgen. Wenige Jahre vorher hatte ein Vertrag mit Frankreich ein grundsätzliches Problem illustriert. Denn er berührte insofern das Verfassungsrecht, als er Franzosen die Niederlassungsfreiheit einräumte, die in der Schweiz nur für Christen galt. Umgekehrt, könnte man sagen, griff das Volk ein wenig in die Aussenpolitik ein, als es 1884 einen Bundesbeschluss bodigte, der jährlich 10 000 Franken für die Botschaft in Washington vorsah.

Nach weiteren gescheiterten Vorstössen aus dem Parlament kam die Diskussion erst 1909 wieder richtig in Gang, ausgelöst durch die Gotthardverträge mit Italien und Deutschland. Die beiden Nachbarstaaten hatten 1869 und 1874 entscheidend zur Finanzierung der von einer privaten Gesellschaft erstellten Bahnlinie beigetragen, Italien mit 55 und Deutschland mit 30 Millionen Franken (die Eidgenossenschaft mit 28). Dafür wurden ihnen eine Obergrenze für die Tarife im Transitverkehr und eine Gewinnbeteiligung zugestanden.

Beim Rückkauf der Bahn und ihrer Eingliederung in die SBB war diese Regelung nun abzulösen. Der Bundesrat bot an, die Tarifizuschläge für Bergstrecken herabzusetzen. Nach fast fünf Jahren antworteten die beiden Staaten mit der Forderung nach einer vertraglichen Lösung und setzten an einer Konferenz weitere Vorrechte durch, namentlich eine stärkere Reduktion der Bergzuschläge, die Ausdehnung der Tariflimiten auf die anderen Transitachsen und die Meistbegünstigung. Obwohl diese Vereinbarung mit der früheren zwischenstaatlichen Konstruktion zusammenhing, kam es zu einer anhaltenden nationalen Protestwelle gegen die Einbusse an Souveränität; es war von Protektorat und neuem Marignano die Rede. Besonders stark waren die Emotionen in der Westschweiz, wo Germanisierungängste bestanden. Die Opposition galt aber auch – parallel zur damaligen Initiative für die Proporzwahl des Nationalrats – der ganzen freisinnigen Vorherrschaft im Bundesstaat. Trotz einer gegnerischen Petition mit etwa



Aussenpolitik in bildlicher Polemik und Debatte: Postkarte von 1909, Abstimmungsplakate von 1920 und 2005.



BILDER EIDGENÖSSISCHES NATIONALMUSEUM, ZHDK, EIDGENÖSSISCHE PLAKATSAMMLUNG

120 000 Unterschriften ratifizierte das Parlament 1909 die Gotthardverträge. In der Folge wurde eine Initiative für ein Staatsvertragsreferendum lanciert. Der Bundesrat lehnte sie zuerst ab; nach dem Ersten Weltkrieg, auch im Zuge des allgemeinen Aufschwungs der Demokratie in Europa, unterstützte er das Anliegen jedoch im Prinzip, und auf Empfehlung des Parlaments wurde die Initiative 1921 angenommen. Schon 1920 war der Beitritt zum Völkerbund wegen seiner aussergewöhnlichen Bedeutung Volk und Ständen zum Entscheid vorgelegt worden.

Die generelle Regelung von 1921 stellte darauf ab, ob ein Vertrag für mindestens 15 Jahre oder unbefristet (gemeint war: unkündbar) abgeschlossen worden war. In den 56 Jahren, in denen sie galt, erfasste sie 57 Vorlagen, darunter etliche Grenzvereinbarungen. Drei Verträge kamen vor das Volk. Sie betrafen die Einschränkung des Freihandels in französischen Grenzonen (1923, verworfen), die Spül-Kraftwerke am Rand des Nationalparks (1958, angenommen) und ein Darlehen an die Internationale Entwicklungsorganisation IDA (1976, abgelehnt). Im dritten Fall handelte es

sich faktisch um ein Finanzreferendum, wie es sonst nicht besteht.

Bemerkenswert sind eher die Vorlagen, die nicht dem Referendum unterstanden, zum Beispiel der Beitritt zur OEEC (heute OECD), zur Efta, zum Europarat und zum Gatt. Das Freihandelsabkommen mit der EWG (EU) wurde 1972 aus politischen Gründen Volk und Ständen vorgelegt – und problemlos angenommen. Beim Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention (1974) wurde über die Kompetenzfrage intensiv diskutiert. Otto Fischer, später der erste Geschäftsführer der Auns, forderte sogar ein obligatorisches Referendum. Das Parlament entschied gegen jeden Einbezug des Volks. Das mag nach dem Buchstaben der Verfassung korrekt gewesen sein. Mehr denn je wäre heute aber eine stärkere politische Legitimation der Gerichtsurteile von «Strassburg» von Nutzen.

Rücksicht auf die Relevanz

Der Druck, eine Regelung zu finden, die der politischen Bedeutung der einzelnen Verträge angemessen war, stieg in den 1970er Jahren seitens des Parla-

ments, vor allem aber durch eine Initiative der Nationalen Aktion (heute Schweizer Demokraten). Sie verlangte nicht nur das fakultative Referendum für sämtliche neuen, sondern auch rückwirkend für geltende befristete Verträge. Das Objekt war erklärtermassen das «Italienerabkommen» von 1964, das die Anwerbung von Arbeitskräften und deren Rechte in der Schweiz regelte (so den Familiennachzug und die Umwandlung von Saison- in Aufenthaltsbewilligungen nach fünf Jahren). So absurd die Forderung war, sie resultierte auch daraus, dass lange die Exekutive allein die Ausländerpolitik gestaltete.

Wie auch immer – der Bundesrat sah sich gezwungen, einen Gegenvorschlag zur NA-Initiative auszuarbeiten, der die Volksrechte wesentlich erweiterte. Die neuen, vom Souverän gutgeheissenen Verfassungsbestimmungen enthielten auch eine Grundlage für die spätere Uno-Abstimmung (1986; der Beitritt erfolgte 2002 aufgrund einer Initiative) und räumte dem Parlament die Möglichkeit ein, auch Verträge, die den formulierten Kriterien nicht entsprachen, dem Referendum zu unterstellen. Diese Auffangklausel war stets umstritten,

weil sie die Gefahr von willkürlich oder taktisch angesetzten «Plebisziten» barg. Sie wurde – nie benützt – gestrichen, als der betreffende Artikel im Nachgang zur Totalrevision der Verfassung überarbeitet und noch konsequenter auf den Gesetzescharakter von Verträgen ausgerichtet wurde.

Dynamik durch Bilaterale

Nach 1977 wurde das Referendum in der Aussenpolitik vorerst weiterhin nur selten ergriffen. 1992 hiess das Volk den Beitritt zu Weltbank und Währungsfonds gut. Den EWR-Beitritt unterbreitete das Parlament im gleichen Jahr Volk und Ständen, bekanntlich mit negativem Resultat. Später führte der Abschluss der sektoriellen Abkommen mit der EU zu einer Reihe von Referendumsabstimmungen. Das Volk genehmigte 2000 die sieben Bilateralen I, 2005 und 2009 die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf neue Mitgliedsstaaten und 2005 die Assoziation an Schengen/Dublin. Ausser bei der letztgenannten Vorlage wurde übrigens immer auch das (nicht erforderliche) Ständemehr erreicht.

Staatsvertragsreferendum in Variationen

C. W. · Die Bundesverfassung enthielt im Lauf der Geschichte verschiedene Regelungen für die Unterstellung völkerrechtlicher Verträge unter das fakultative (Volksabstimmung auf Verlangen von 30 000, ab 1977 50 000 Stimmberechtigten oder 8 Kantonen) oder das obligatorische Referendum (Entscheid von Volk und Ständen in jedem Fall).

1921–1977

Fakultatives Referendum für «Staatsverträge mit dem Auslande, welche unbefristet oder für eine Dauer von mehr als fünfzehn Jahren abgeschlossen sind».

1977–2003

Fakultatives Referendum «für völkerrechtliche Verträge, die

- unbefristet und unkündbar sind;
- den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen;
- eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen».

Durch Beschluss beider Räte können «weitere völkerrechtliche Verträge» dem fakultativen Referendum unterstellt werden.

Obligatorisches Referendum für den «Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften».

Seit 2003

Fakultatives Referendum für «völkerrechtliche Verträge, die

- unbefristet und unkündbar sind;
- den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen;
- wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert».

Obligatorisches Referendum (unverändert) für den «Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften».

Der Inhalt der Auns-Initiative

Zusätzlich zur geltenden Regelung Ausdehnung des obligatorischen Referendums auf «die völkerrechtlichen Verträge, die:

- eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung in wichtigen Bereichen herbeiführen,
- die Schweiz verpflichten, zukünftige rechtsetzende Bestimmungen in wichtigen Bereichen zu übernehmen,
- Rechtsprechungszuständigkeiten in wichtigen Bereichen an ausländische oder internationale Institutionen übertragen,
- neue einmalige Ausgaben von mehr als 1 Milliarde Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 100 Millionen Franken nach sich ziehen».

Bedenken und Hoffnungen

C. W. · Dass die Volksrechte heute in der Aussenpolitik recht ähnlich ausgebaut sind wie im Innern, wirkt vor allem angesichts der Verflechtung der Bereiche in der europäischen Integration fast selbstverständlich. Lange gab es jedoch grundsätzliche Bedenken gegen die Ausdehnung der direkten Demokratie auf dieses Feld. 1897 etwa zweifelte der Bundesrat an der Sachkenntnis der Stimmberechtigten und meinte, es dürften nicht alle Motive für die ausgehandelten Vertragsbestimmungen offengelegt werden. 1914 wies er – begreiflicherweise – auf die Gefahr der «Erregung chauvinistischer Strömungen» hin und machte sich auch Sorgen um die Vertragsfähigkeit des Landes. Allenfalls habe der demokratische Gedanke eben «vor den Notwendigkeiten des Lebens haltzumachen».

Teils sind solche Argumente, wie sie auch in späteren Zeiten immer wieder auftauchten, eher Vorwände zur Sicherung einer reservierten Domäne von Diplomatie, Exekutive und allenfalls Legislative, teils zeugen sie von der Vorstellung, die Vertretung nationaler Interessen gegen aussen müsse und könne innenpolitischem Streit entzogen werden. Ob das direktdemokratische Damoklesschwert eine Verhandlungsdelegation schwächt oder stärkt, wurde wiederholt diskutiert. Gewiss kann, speziell bei

multilateralen Abkommen, nicht in üblicher Weise mit Referendumsdrohungen politisiert oder mit einem Nein eine eher genehme Vorlage erzwungen werden. Aber die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit sind ein Beispiel, wie ein Gesetz einen Vertrag mehrheitsfähig machen kann.

Impulse für das Staatsvertragsreferendum kamen zwar oft aus einem spezifischen Anlass von «oppositioneller» Seite. Das Thema wurde aber nicht einfach parteipolitisch diskutiert und traf auch bei Staatsrechtlern auf unterschiedliche Meinungen. Die Befürworter demokratischer Rechte tragen stets eine leichtere Beweislast als die Gegner, und dies galt besonders beim Aufschwung der Demokratie in Europa nach dem Ersten Weltkrieg sowie nach dem «68er» Aufbruch. Die Alternative erschien wegen der zunehmenden internationalen Verflechtung als kalter Abbau der Volksrechte. Skeptikern hielt man nicht zuletzt entgegen, die Partizipation wecke das Interesse und damit das Verständnis für Aussenpolitik. Bundesrat Motta sprach 1920 vom besten Mittel «de faire l'éducation politique d'un peuple». Analog wollte man in den frühen 1970er Jahren einem aussenpolitischen Malaise vorbeugen. Solche Hoffnungen erscheinen übertrieben, noch mehr allerdings viele Befürchtungen.