

# LAUTLOSER WANDEL

## Beschränken internationale Vereinbarungen Volksrechte und Freiheit?

Von Oliver Diggelmann

Bundesrat Christoph Blocher hat in seiner umstrittenen 1.-August-Rede etwas Wichtiges angesprochen: die Folgen der Zunahme staatsvertraglicher Bindungen für das Gemeinwesen. Er zieht allerdings die falschen Schlüsse – er will Abmachungen möglichst vermeiden. Generell zu wenig bekannt ist: Ohne dass deswegen nur eine Silbe am Verfassungstext geändert wird, werden immer mehr Politikbereiche mit weit reichenden Folgen für Staat und Demokratie in Staatsverträgen geregelt. Ökonomische Liberalisierungen, Umweltfragen, Bildungszusammenarbeit – all dies ist Gegenstand von Staatsverträgen. Auch sozialpolitische Fragen und Probleme der inneren Sicherheit. Die wichtigsten politischen Weichenstellungen der letzten ein- einhalb Jahrzehnte waren oft Entscheide über Staatsverträge: EWR, WTO, Bilaterale Verträge I und II, Uno-Beitritt.

**I.** Nehmen wir den Föderalismus. Lange hiess es, er sei von der Zunahme internationaler Abmachungen nicht betroffen. Das stimmt nicht. Die Bilateralen Verträge I und II etwa greifen in die Rechte der Kantone ein. Die Schengen-Regeln beispielsweise beschränken ihre Polizeikompetenzen. Das WTO-Recht macht ihnen Vorschriften bei der Vergabe öffentlicher Aufträge: Man ist heute bei der Berücksichtigung lokaler Bewerber weniger frei; es muss Wettbewerb herrschen. Dramatisch sind die Einbussen der Kantone bisher zwar nicht, doch man muss die Tendenz sehen. Es sind Veränderungen im Gang, bei denen die einzelnen Schritte nur schwer wahrnehmbar sind.

Auch die Machtverteilung zwischen Bundesrat und Parlament ist betroffen. Der Bundesrat hat bei der Aushandlung von Staatsverträgen grösseren Einfluss als

bei der normalen Gesetzgebung. Moritz Leuenberger etwa war auf Schweizer Seite «Herr» der Verhandlungen über das Landverkehrsabkommen mit der EU, obwohl er natürlich nicht allein entscheiden konnte. Sein faktischer Einfluss aber war sehr gross. Dies ist bei internationalen Abmachungen normal. Die Gestaltungsmacht liegt hier vor allem bei der Regierung.

**II.** Kommen wir zum heikelsten Punkt, der vor allem auch Bundesrat Blocher interessiert: den Folgen für die Volksrechte. Dies berührt unser Selbstverständnis, unseren kollektiven Mythos, unsere Identität. Bei wichtigen politischen Fragen mitreden und nicht nur alle vier Jahre wählen zu dürfen, darauf sind wir stolz. Es unterscheidet uns von vielen Ländern, in denen die politische Macht viel stärker bei den Eliten konzentriert ist.

Auch hier hinterlässt die Tendenz zu internationalen Abmachungen Spuren. Allerdings nicht so, wie der Justizminister uns weismachen will. Er sagt, es gebe internationale Abmachungen und «vom Volk gesetztes Recht». Einen solchen Gegensatz gibt es nicht. Das Volk hat auch bei wichtigen aussenpolitischen Entscheiden grundsätzlich das letzte Wort. 2005 etwa haben wir über unseren Beitritt zum Schengen-Abkommen abgestimmt. Der Justizminister weiss das. An eine Volksabstimmung über einen völkerrechtlichen Vertrag mag er sich sogar besonders gern erinnern: an jene 1992 über den EWR-Vertrag.

Dennoch: Die Zunahme völkerrechtlicher Verträge hat weit reichende Folgen für die Volksrechte. Ich spreche nicht von jenen, auf die sich die Diskussion konzentriert; auf das Problem, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bei gewissen Volksinitiativen im Fall ihrer An-

nahme feststellen kann, dass sie gegen die Europäische Menschenrechtskonvention verstossen. Das ist zwar tatsächlich so. Etwa bei der Minarettinitiative kann dies so kommen. Hier schränkt eine völkerrechtliche Abmachung die Spielräume des Staates etwas ein. Allerdings nur punktuell. Zudem würde ich hier nicht von einem Problem reden. Im Gegenteil: Es werden lediglich die rechtsstaatlichen Schranken der Volksrechte festgestellt. Sie gehören zu einer freiheitlichen Demokratie, die die elementaren Rechte des Einzelnen respektiert und den Volkswillen nicht verabsolutiert. Freiheit und Verabsolutierung des Volkswillens, das geht nicht zusammen.

Es gibt jedoch tatsächlich ein grosses Problem. Die Schweiz ist in den vergangenen Jahrzehnten einer Reihe wichtiger völkerrechtlicher Vertragswerke beigetreten, die massive Auswirkungen auf die Volksrechte haben. Wenn auch nur indirekte, sodass man sie nicht leicht erkennt. Sie ist der WTO beigetreten und hat mit der EU die Bilateralen I und II vereinbart. Das Besondere an diesen Verträgen ist, dass sie eine Vielzahl von Materien regeln, jedoch nur als Gesamtpaket zu haben sind. Die Bilateralen I beispielsweise sind ein «Mammut»-Paket: sieben Abkommen mit so unterschiedlichen Inhalten wie Luftverkehr, Forschung oder Personenverkehr. Zum Ganzen gibt es nur ein Ja oder Nein. Das hat zur Folge, dass die Kündigung eines Teilabkommens das Gesamtpaket hinfällig machen würde.

Das Problem mit Blick auf die Volksrechte ist nun: Theoretisch kann man mit einer Volksinitiative zwar jede durch diese Vertragspakete geregelte Frage zum Gegenstand einer Abstimmung machen. Faktisch aber ist diese Möglichkeit fast wertlos. Das hat mit der Natur dieser Verträge zu tun. Es sind Liberalisierungs- und Integrationsverträge. Sie schaffen nach einer Weile irreversible Tatsachen – ökonomische, soziale, politische Verflechtungen, die nur mit enormen Kosten rückgängig gemacht werden könnten. Ergreift man zu einer einzelnen Frage eine Initiative, macht man das Gesamtpaket zum Abstimmungsthema. Eine Annahme könnte wegen der Folgen einer Kündigung verheerend sein; die Konsequenzen einer Kündigung der Bilateralen Verträge etwa wären unabsehbar. Die von solchen Grosspaketen erfassten Bereiche sind damit nur

noch theoretisch verfügbar. Eine Volksinitiative ist hier kein vernünftig einsetzbares Mittel mehr, um Politik in einer Einzelfrage zu beeinflussen. Die Volksrechte verlieren hier ihre Substanz. Das ist eine gewaltige Veränderung unserer Demokratie. Vermutlich die wichtigste Veränderung seit der Einführung des Verhältniswahlrechts nach dem Ersten Weltkrieg. Doch sie ist bisher nicht erkannt worden.

**III.** Eine ganz andere Frage ist es, welche Schlüsse man aus all dem zieht. Einbusen bei Föderalismus und Volksrechten lösen Abwehrreflexe aus. Verständlicherweise – denn es geht hier um das, was uns verbindet. Bundesrat Blocher versucht, solche Reflexe zu nutzen, indem er folgende Gleichung aufstellt: mehr internationale Abmachungen gleich weniger Volksrechte und weniger Freiheit. Also muss man Bindungen vermeiden und tendenziell abbauen.

Die internationalen Abmachungen, das Völkerrecht, werden in dieser Logik zum Gegner der Freiheit. Das ist Unsinn. Völkerrechtliche Verträge schaffen in vielen Hinsichten Freiheiten. Etwa die Liberalisierungs- und Integrationsverträge, die unsere Lebenschancen erweitern sollen: als Arbeitnehmer, im Ausland eine Stelle zu finden; als Studenten, uns an fremden Hochschulen weiterzubilden; als Konsumenten, aus einer grösseren Anzahl und möglicherweise günstigeren Produkten auszuwählen; als Forscher, sich an internationalen Programmen zu beteiligen; als Unternehmer, im Ausland neue Absatzmärkte zu erschliessen oder Rohstoffe günstig einzukaufen. Nehmen wir das Beispiel einer Chemiefirma in Graubünden, die im Ausland Tochterfirmen betreibt. Gestützt auf solche Verträge, kann sie günstiger wirtschaften und dadurch Wohlstand und Handlungschancen erzeugen. Für sich und andere – mehr Freiheit also. Der Justizminister weiss auch das.

Vor allem aber geht Bundesrat Blocher davon aus, es gebe zu internationalen Abmachungen die Alternative der Verweigerung. Nicht nur punktuell, sondern generell. Natürlich gibt es Verträge, die man ablehnen sollte, weil sie ungünstig sind. Doch Verweigerung als Grundhaltung läuft dem natürlichen Lauf der Dinge zuwider. Das ist der entscheidende Punkt. Die Zunahme internationaler Abmachun-

gen ist weder vom Himmel gefallen noch ist sie das teuflische Werk verantwortungsloser Eliten, denen der Sinn nach Zugrunderrichten der Schweiz steht. Sie ist die Folge der Entwicklung unserer Lebensbedingungen. Technik und grenzüberschreitende Kontakte erzeugen laufend neuen Bedarf an kooperativen Lösungen – über Landesgrenzen hinweg. Das Internet hat neue Möglichkeiten zur Verbreitung von Kinderpornografie eröffnet. Lösbar ist das Problem – im Interesse der Freiheit der Kinder – nur durch international koordiniertes Vorgehen und entsprechende Abmachungen. Ähnliches wäre zum Umweltschutz, zur Pandemieverhinderung oder zum Diebstahl von Erfindungen zu sagen. Nehmen wir wieder das Unternehmen aus Graubünden, das einen neuen Stoff entwickelt. Die Erfindung muss patentrechtlich geschützt werden, über die Landesgrenzen hinweg. Beispiele liessen sich beliebig aufzählen. Die Zunahme internationaler Abmachungen ist unaufhaltbar – *la force des choses*.

**IV.** Was bedeutet das alles für uns? Wir kommen an einer unbequemen Erkenntnis wohl nicht vorbei: Wir müssen uns wohl daran gewöhnen, dass unsere Demokratie in Zukunft nicht mehr – vielleicht nie mehr – jene Substanz aufweisen wird, an die wir uns gewöhnt haben. Die direkte Demokratie des 21. Jahrhunderts ist substanzärmer als jene des 20. und 19. Jahrhunderts. Richtig aussprechen mag das niemand. Vielleicht aber ist eine etwas substanzärmere Demokratie weniger schlimm, als wir intuitiv annehmen. Vielleicht wiegt der Gewinn an Freiheit und Lebenschancen durch internationale Zusammenarbeit die Einbussen auf. Vielleicht kann man mit etwas weniger Demokratie durchaus gut leben – auch als Schweizer. Ich meine, die Zeichen deuten in diese Richtung. Das bedeutet: Wir müssen die Unsicherheit und die Verluste, die die Veränderungen mit sich bringen, aushalten und unser Freiheitsverständnis anpassen. Die Sicherheit, Erreichtes genau so behalten zu können, wie wir es gewohnt sind, gibt es nicht.

**V.** Was bleibt von der 1.-August-Rede des Justizministers und der anschliessenden Debatte? Vielleicht ist in Wahlkampfzeiten nicht alles zum Nennwert zu nehmen, das Schüren von Angst vor Volksrechtseinbus-

sen ist ein im Windkanal getestetes Wahlkampfinstrument. Dennoch bleibt etwas Wertvolles auf der Strecke: ein Stück Vertrauen in das Völkerrecht und seine Vernünftigkeit, ein Stück Bewusstsein für seine Leistungen und seine Bedeutung für die Zukunft. Die Mängel des Völkerrechts seien nicht verhehlt, aber: Das Völkerrecht – internationale Abmachungen – hat im 20. Jahrhundert den Krieg geächtet und viele Menschenrechtsverletzungen verhindert. Man stelle sich vor, es hätte keine Uno und keine EMRK gegeben. Keine Verträge über die Nutzung der Meere und des Welt-raums, kein Kriegsverbrechertribunal für Ex-Jugoslawien. Kein Selbstbestimmungsrecht der Völker. Aber auch: keine Wirtschaftsabkommen mit der EG, die zu unserem Wohlstand beigetragen haben. Kann man all das ernsthaft infrage stellen? Wer pauschal gegen das Völkerrecht vom Leder zieht, macht genau das.

Vergessen wir nicht: Das Völkerrecht dient nicht zuletzt jenen, die Hilfe am nötigsten haben. Den vom Krieg Betroffenen und Bedrohten, den Gefolterten. Vielleicht kann man sagen, dass die Schweiz sich nicht um all dies kümmern kann, weil unsere Möglichkeiten beschränkt sind. Doch man kann nicht sagen, dass es jenen, die dies anders sehen, nicht um die Freiheit zu tun ist.

Trotz all seinen Mängeln: Die Weiterentwicklung des Völkerrechts ist Voraussetzung dafür, dass auch künftige Generationen einen lebenswerten Platz auf der Erde finden. In einer Freiheit, die diesen Namen verdient. Dazu braucht es Grenzüberschreitungen, gedanklich und physisch – Mitarbeit an der Lösung unserer Umweltprobleme, an der Eindämmung der Gewalt, an der Erschliessung von Lebenschancen für einen selbst und andere. Ein Instrument dazu ist das Völkerrecht. Wer es im Wahlkampf wider besseres Wissen für ein wenig Medienaufmerksamkeit in Verruf zu bringen versucht, macht vor allem eines: Er trägt dazu bei, ein hohes Gut in kleiner Münze zu verspielen. ◀

**Oliver Diggelmann** ist Professor für Völkerrecht, Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie in Budapest. Er lehrt in der Schweiz an den Universitäten Zürich und St. Gallen. 2005 erschien sein Buch «Der liberale Verfassungsstaat und die Internationalisierung der Politik – Veränderungen von Staat und Demokratie in der Schweiz», [oliver.diggelmann@bluemail.ch](mailto:oliver.diggelmann@bluemail.ch)