

Dieter Freiburghaus

Ist die Schweiz noch souverän?

Vortrag an der Generalversammlung des Arbeitgeberverbandes

Kreuzlingen und Umgebung am 14. März 2014

Wir haben das Thema des heutigen Vortrags lange vor dem 9. Februar 2014 festgelegt, denn verschiedene Ereignisse der letzten Jahre haben Zweifel aufkommen lassen, ob die Schweiz ihre Souveränität noch bewahren kann. Aber natürlich hat diese Frage durch das Ja vom 9. Februar zur „Masseneinwanderungsinitiative“ an Brisanz massiv zugelegt.

Also: Ist die Schweiz noch souverän? Selbst wenn ich wollte, wäre ich nicht in der Lage, darauf mit einem klaren und souveränen „Ja“ oder „Nein“ zu antworten. Anders als bei der Schwangerschaft gibt es bei der Souveränität durchaus ein „mehr“ oder „weniger“. Ich erinnere mich einer Aussage unserer früheren Aussenministerin, welche nach einem Besuch in Brüssel gesagt hat: „Wir wollen mehr Souveränität, und nicht weniger“. Französisch und etwas kleinlaut hat sie dann allerdings beigelegt, dies sei eine „mission quasi impossible“. Auch ihr Nachfolger im Bundesrat hat seither immer wieder betont, eine „Preisgabe der schweizerischen Souveränität“ komme auf keinen Fall in Frage. Wie sich das allerdings mit der Preisgabe des Bankgeheimnisses und der Auslieferung von tausenden von Bankkunden an deren Steuerbehörden verträgt, bleibt ziemlich schleierhaft. Sehr souverän hat die Schweiz da jedenfalls nicht gehandelt.

Das Konzept der Souveränität hat so seine Tücken, es verhält sich wie die berühmte Seife in der Badewanne: Sobald wir sie fassen wollen, entgleitet sie uns. Wir werden uns also von mehreren Seiten nähern müssen. Woher kommt überhaupt der Begriff? Seit wann gibt es souveräne Staaten? Was zeichnet sie aus? Und dann zurück zu Schweiz: Seit wann ist sie souverän? Hängt ihre besondere Empfindlichkeit in dieser Sache möglicherweise damit zusammen, dass hier das Volk „der Souverän“ heisst?

Beginnen wir also mit dem Wort „Souveränität“. Die Wurzel ist das lateinische *superanus*, „darüber befindlich“ oder „überlegen“. Wenn wir also sagen: „Roger Federer hat wieder einmal souverän gesiegt“, dann ist dies wortgeschichtlich richtig, sachlich aber leider nicht mehr in jedem Fall. Ein Synonymwörterbuch nennt dreizehn Bedeutungen und führt 200 Synonyme für „souverän“ auf. Da ist etwa der „Sovereign“, eine englische Goldmünze aus dem 15. Jh. Sie wird immer noch geprägt, allerdings ist sie seit 1917 nicht mehr Zahlungsmittel. „Der Souverän“ meint oft den Fürsten, den Herrscher, insbesondere zur Zeit des Absolutismus. Souverän wird aber auch gleichgesetzt mit „autonom“, auto-nomos, sich selbst die Gesetze gebend. Oder etwas schlichter mit „Unabhängigkeit“, „Selbständigkeit“ – so etwa bei der AUNS, der *Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz*. Bauern lieben neuerdings denn Begriff „Ernährungssouveränität“, denn er klingt irgendwie nach noch höheren Subventionen! Es ist nicht einfach, bei all diesen

Bedeutungen einen gemeinsamen Nenner herauszudestillieren. Aber wir können das Thema doch etwas einschränken.

Wann und wie entstanden die souveränen Staaten?

Denn was uns hier natürlich in erster Linie interessiert, sind nicht Roger Federer und englische Münzen, sondern es ist der sogenannte *souveräne Staat*. Seit wann gibt es ihn? Viele Historiker würden sagen: So seit Mitte des 17. Jahrhunderts, oder etwas genauer, seit 1648, seit dem Westfälischen Frieden von Münster und Osnabrück, welcher dem dreissigjährigen Kriege ein Ende setzte. Das kann man gelten lassen, denn damals traten sich verschiedene europäische Staaten – Frankreich, Schweden, das Kaiserreich, Spanien und die Niederlande – zum ersten Mal als unabhängige und gleichberechtigte gegenüber und schufen durch Verhandlungen und Verträge eine neue politische Ordnung zur Sicherung des Friedens. Man spricht vom „Westfälischen System souveräner Staaten“. Mit ihm entstand übrigens auch das Völkerrecht. Wie wir sehen werden, hängen Souveränität und Völkerrecht bis heute aufs Engste zusammen.

Ja und was war vorher? Bis ins 16. Jahrhundert hatte „das Reich“ noch eine umfassende, die Staaten überwölbende Bedeutung, Kaiser und Papst wurden als die Herrscher über das Abendland anerkannt. Es ging letztlich auf das römische Reich zurück, das im Jahr 800 von Karl dem Grossen neu gegründet worden war. Interessant ist, dass die sechs Gründungsmitglieder der Europäischen Gemeinschaft – Frankreich, Deutschland, Italien und die Benelux-Staaten – ziemlich genau das Territorium dieses karolingischen Reiches ausfüllen. Dieses Reich war kein Staat im modernen Sinne: Es war ein Sammelurium von kleinen und grossen Herrschaftsgebieten – Königreichen, Fürstentümern, Grafschaften, Reichsstädten, Städtebünden, Eidgenossenschaften –, welche sich dem Reich zugehörig fühlten und welche den gewählten Kaiser als oberste Autorität anerkannten. In der Praxis allerdings verlor der Kaiser immer mehr an Einfluss. Seit der Renaissance setzten sich, insbesondere am Rande des Reichs, mächtige Fürstenhäuser durch und beanspruchten immer deutlicher eine absolute, uneingeschränkte Gewalt auf ihren wachsenden und immer mehr zusammenhängenden Territorien: Die spanischen Habsburger, die Bourbonen in Frankreich, das Haus Tudor in England, die Wasa in Schweden. Der restliche Adel und die Kirche wurden in diesen Ländern unter die Krone gezwungen.

Doch in den Köpfen der damaligen Herrscher gab es das Reich immer noch. Als Heinrich VIII Anne Boleyn heiraten wollte, suchte er zuerst noch das Einverständnis von Papst und Kaiser. Als die sich weigerten, heiratete er trotzdem und wurde Oberhaupt einer eigenen, anglikanischen Kirche. Auch die protestantischen Nordländer anerkannten weder Kaiser noch Papst. Der französische König machte die übrigen Adligen zu Hofeunuchen und leitete seine Macht direkt aus der Gnade Gottes und seinen Kanonenrohren ab: Er liess auf sie prägen: „Ultima ratio regis“, das letzte Argument des Herrschers. Der

souveräne Fürst war geboren, der moderne Staat entstand, das Reich war nur noch ein Schatten seiner selbst. Das geschah zwischen dem 15. und dem 17. Jahrhundert, und deswegen konnten sich in Münster und Osnabrück 1648 zum ersten Mal unabhängige, gleichberechtigte und also „souveräne“ Staaten gegenüber treten. Im Gegensatz zum *einen* Reich gab es nun *mehrere* solche Staaten, und das führte zu viel Ärger.

Die Idee der Souveränität“

Gleichzeitig mit der faktischen Herausbildung des souveränen Staates entstand auch eine Lehre, eine Theorie der Souveränität. Der Begründer war der französische Staatsphilosoph Jean Bodin: Der (französische) König sollte über das ganze Land uneingeschränkt herrschen und niemandem unterstellt sein als Gott. Das heisst, der Kaiser verliert seine Vorrechte. Dieser absolute König verfügt über das Monopol der legitimen Gewaltausübung und er ist der letztinstanzliche Gesetzgeber. Da es nun aber, wie gesagt, mehrere Staaten gab, und keinen Kaiser mehr, der schlichten konnte, musste sich der souveräne Staat auch verteidigen können, er brauchte mehr denn je Armeen.

Von Anfang an hat also die Souveränität zwei miteinander verknüpfte Seiten, eine Innen- und eine Aussenseite. Im Innern herrscht der Fürst uneingeschränkt, es gibt keine andere Gewalt im Lande. Gegen aussen ist er in der Lage, sein Land gegenüber andern Fürsten zu vertreten und im Kriegsfall zu verteidigen. Und diese beiden Aspekte hängen eng zusammen: Nur weil der sein Land unter Kontrolle hat, kann er es nach aussen vertreten. Und nur weil der sein Land verteidigen kann, wird seine Herrschaft vom Volk als legitim anerkannt. Das ist ganz wichtig: Souveränität ist also nicht primär ein Abgrenzungs- oder gar ein Abschottungskonzept, sondern ebenso ein Konzept, welches zu internationaler Handlungs- und Bindungsfähigkeit führt.

Diese neue Staatenbildung setzte sich im 17 und 18. Jahrhundert in Europa immer mehr durch, und ab dem 19. Jahrhundert besteht unser Kontinent ausschliesslich aus souveränen Nationalstaaten. In deren Innerem ist also die Macht konsolidiert, der Staat wird als einheitlicher Rechtsetzer, Steuereintreiber, Strassen-, Brücken und Kanalbauer, Garant stabiler Währungen und so weiter zu einer wirkungsvollen Modernisierungsagentur. Die Industrialisierung liess die Wirtschaft in ungeahnter Weise wachsen – auch die Rüstungsindustrien.

Viel weniger günstig sieht es im Verhältnis zwischen den Staaten aus. Sie waren zwar in der Lage, untereinander Verträge und Abkommen abzuschliessen. Zur Souveränität gehört also auch, diese durch Verträge aus eigenem Willen zu beschränken, sich völkerrechtlich zu binden. Das Problem war nur, dass es um die Durchsetzung dieses Völkerrechts schlecht bestellt war, denn es fehlte eine die Staaten übergreifende Instanz, welche ihm hätte Nachachtung verschaffen können. Doch einem Recht, welches nicht sanktionsbewehrt ist, fehlt eine entscheidende Eigenschaft.

Das hiess nun, dass der Fürst, wenn andere seine Rechte verletzen, mit eigenen militärischen Mitteln gegen sie vorgehen musste. „Es kann der Frömmste nicht im Frieden leben, wenn es dem bösen Nachbarn nicht gefällt.“ Das führte ab dem 17. Jahrhundert zu einer ununterbrochenen Reihe von immer grösseren und verheerenderen Kriegen. Ein Ringen um die Vorherrschaft in Europa und in der Welt begann, dem kein Kaiser mehr Einhalt gebieten konnte. Die Türkenkriege, der Spanischen Erbfolgekrieg, die Kriege Friedrichs des Grossen, die napoleonischen Eroberungen, das Ringen um die Herrschaft in Oberitalien, der deutsch-französische Krieg, die Kolonialkriege, der Krimkrieg, der Erste und der Zweite Weltkrieg. Immer wieder wurde zwar versucht, durch Abmachungen, Bündnisse und Koalitionen Frieden zu schaffen, und immer wieder wurde er gebrochen. Während also die zentralisierten Nationalstaaten im Innern ihrer Länder zu einer unvergleichlichen Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft führten, verschleuderten sie den Reichtum weitgehend in mörderischen Kriegen.

Seit wann ist die Schweiz souverän?

Und wie erging es in dieser Periode der Schweiz? Wurde auch sie souverän, obwohl sie keinen absolutistischen Fürsten hatte? Und eigentlich auch kein Staat war, sondern ein Staatenbund? Doch auch für sie war der Westfälische Friede wichtig.

Wir haben die Entstehung der souveränen Staaten in einen engen Zusammenhang mit dem Niedergang des Reiches gebracht. Nun, die Eidgenossenschaft war bekanntlich ein Pionier in der Loslösung vom Reich. Diese erfolgte in vielen Schritten im Laufe mehrerer Jahrhunderte. Mit Gessler und Tell hat dies fast gar nichts zu tun, denn damals ging es um Freiheiten, die der Kaiser gewährt hatte, und die man gegen regionale Herrscher verteidigte. Es waren also Freiheiten *im* Reich, nicht Freiheit *vom* Reich. Auch der Schwabenkrieg von 1499 führte nicht zum Ausscheiden aus dem Reichsverband, doch der Einfluss des Kaisers auf das Land der Eidgenossen wurde geschwächt. Noch bis ins 17., ja sogar bis ins 18. Jahrhundert stellte man die Kantonswappen überall und regelmässig unter die Fittiche des Reichsadlers. Als ein Fremder, vor dem Rathaus zu Sarnen stehend, einen Einheimischen fragte, warum in Gottes Namen der Reichsadler über dem Obwaldner Wappen thronete, antwortete dieser – nicht der Reichsadler, der Obwaldner – „der Kaiser hat uns die Freiheit gegeben, und die Luzerner wollten sie uns immer wieder wegnehmen“.

Und nun zum Westfälischen Frieden von 1648. Die Schweiz war bekanntlich vom dreissigjährigen Krieg verschont geblieben. Was also hatte sie in Münster und Osnabrück zu suchen? Eigentlich nichts, und offiziell nahm sie vorerst auch nicht teil. Doch auf eigene Initiative reiste der Basler Bürgermeister Johann Rudolf Wettstein nach Münster. Inzwischen waren die Beziehungen der Eidgenossenschaft zu Frankreich stärker geworden als diejenigen zum Reich, und Frankreich hatte ein Interesse daran, dass die Schweiz

sich vom Reich ganz löste. Die Franzosen flüsteren deshalb Wettstein ein, er solle für die Schweiz „die Souveränität“ fordern. Doch dieses Wort war noch neu und sein Gebrauch unklar. Was die Schweiz nach zähem Verhandeln erhielt, war eine Exemption, eine Nichtmehrunterstellung unter das Reichskammergericht, welches faktisch aber schon bisher keine Rolle mehr gespielt hatte. Es handelte sich also genau genommen wiederum um ein vom Kaiser gewährtes Recht. Da aber Historiker und ihre Hörschaft markante Daten mögen, sagt man oft, die Schweiz habe 1648 ihre völkerrechtliche Unabhängigkeit erlangt, sie ebenfalls souverän geworden. So hätte das aber damals niemand genannt.

Denn zur Souveränität, wie wir sie oben geschildert haben, fehlten der Schweiz entscheidende Voraussetzungen. Die Eidgenossenschaft hatte keine staatliche Zentralgewalt, sie war ein loser Bund selbständiger Kantone, und die Tagsatzung war nicht mehr als eine diplomatische Konferenz. Wenn schon, dann hätten die Kantone als souveräne Subjekte bezeichnet werden können. Insbesondere war die Eidgenossenschaft bekanntlich nicht in der Lage, eine koordinierte Aussenpolitik zu betreiben, was ja der Hauptgrund für das Debakel in Marignano gewesen war und dazu geführt hatte, dass sich die Schweiz nicht mehr „in fremde Händel mischte“. Wer aber die Eidgenossenschaft nach aussen vertrat, blieb unklar, eine gemeinsame Armee gab es nicht, und öfter kam es zu Unruhen und Bürgerkriegen. Es fehlte diesem Gebilde also an den inneren und den äusseren Voraussetzungen für den souveränen Staat. Und so konnte es nicht ausbleiben, dass es 1798 den napoleonischen Truppen kaum Widerstand entgegensetzte.

Napoleon schuf mit der Helvetischen Republik zum ersten Mal einen modernen schweizerischen Staat mit einer zentralen Gewalt. Der Kanton Thurgau verdankt ihm ja auch seine Selbständigkeit. Doch die Helvetische Republik währte nicht lange, und in der Restaurationszeit drohte das Land wieder zu einem Staatenbund zu degenerieren. Dass diese eigenartige Ansammlung von Republiken beim Wiener Kongress von 1815 überhaupt bestehen blieb, hatte mit den Interessen der europäischen Mächte zu tun, zwischen Frankreich und Österreich einen Pufferstaat zu haben. Nach langen Wirren gelang es dann den Eidgenossen, 1848 einen Bundesstaat zu gründen, der nun für die Aussenpolitik und die Verteidigung zuständig war. Jetzt erst erfüllte dieses Land alle Voraussetzungen dafür, als souveräner Staat ernst genommen zu werden.

Die Entwicklung des Völkerrechts

Wir haben gesagt, dass die staatliche Souveränität und das Völkerrecht eng zusammenhängen. Deswegen skizzieren wir kurz die Entwicklung des Völkerrechts. Völkerrecht entsteht als Vertragsrecht zwischen souveränen Staaten. Lange Zeit blieb es schwach, weil es, wie gesagt, keine übernationale Durchsetzungsinstanz gab. Trotzdem gewann es ab dem 18. Jahrhundert allmählich an Bedeutung. Zuerst schützte es die Diplomanten, denn ohne sie wäre es ganz unmöglich gewesen, zu einer Verständigung zwischen den

Staaten zu kommen. In den Bereichen Handel, Zölle und Personenfreizügigkeit schlossen die Staaten vor allem bilaterale Verträge ab. Auch das Seerecht erfuhr erste Kodifizierungen. Die britische wirtschaftliche und militärische Vorherrschaft im 19. Jahrhundert führte zu einer Pax britannica und zu einem europäischen Freihandelssystem.

Die ersten Versuche, Kriegsrecht zu kodifizieren, waren eine Folge der oberitalienischen Kriege. Solferino 1859 führte zur Gründung des Roten Kreuzes und zur Genfer Konvention. Gegen Ende des Jahrhunderts brachten technische Veränderungen und die Intensivierung von Handel und Kommunikation erste internationale Organisationen hervor – etwa den Weltpostverein oder die Fernmeldeunion. Die Schweiz spielte dabei eine aktive Rolle und konnte den Sitz einiger dieser Organisationen ins Land holen. Die Schweiz als kleines, weltoffenes Land mit wenig Gewaltpotential wurde zu einem Pionier des Völkerrechts.

Die „Urkatastrophe“ des Ersten Weltkriegs war der Anlass zum ersten Versuch, eine umfassende internationale Organisation zu gründen, welche künftig den Frieden gewährleisten sollte: Den Völkerbund mit Sitz in Genf. Doch angesichts der faschistischen und nationalsozialistischen Aggression und wegen des Abseitsstehens der USA konnte diese Organisation ihre Funktion nicht erfüllen, die totalitären Mächte zwangen Europa einen neuen Krieg auf. Jegliches Völkerrecht verlor seine Wirkung. Der Hitlerkrieg führte zu einer gewaltigen Veränderung der internationalen Beziehungen, und zwar nicht nur zu einer völligen Mächteverschiebung – Abdanken Europas und Aufstieg der USA und der UdSSR – sondern auch zum Entstehen einer internationalen Ordnung, welche bis heute in den Grundzügen Bestand hat. Roosevelt entwarf eine Pax americana, in deren Zentrum die UNO stand, und welche letztlich alle Bereiche der zwischennationalen Beziehungen abdecken sollte. Mit dem Sicherheitsrat verfügt sie über ein Organ, welches in Konflikte eingreifen kann – allerdings erfüllt es seine Aufgabe wegen des Kalten Krieges – der nun offenbar wieder beginnt – und wegen des Vetorecht der ständigen Mitglieder mehr schlecht als recht. Ebenso wichtig waren aber das GATT und die Bretten Woods Institutionen, denn sie schufen einen Rahmen für die Weltwirtschaft und damit für eine gewaltige Ausdehnung des Welthandels.

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion erhielt die wirtschaftliche Globalisierung zusätzlichen Schub. Gerade deswegen war es nun erforderlich, immer mehr Bereiche international – also völkerrechtlich – zu regeln: Vom Zolltarifrecht bis zum Geistigen Eigentum, vom Transportwesen zum Investitionsschutz, vom Steuerrecht zum Umweltschutz. In den letzten Jahren erleben wir eine Ausdehnung, Verdichtung und Vertiefung des Völkerrechts, welche bis vor kurzem undenkbar gewesen wäre. Es gibt kaum mehr einen Bereich staatlicher Politik, in den völkerrechtliche Normen nicht eingreifen, denn Globalisierung ohne Völkerrecht wäre der reine Horror.

Doch auch die Mittel der Durchsetzung werden zaghaft ausgebaut: Man verhängt nicht nur Wirtschaftssanktionen oder geht – gelegentlich – militärisch gegen Staaten vor, welche andere überfallen, man kann auch militärisch in Bürgerkriegen intervenieren oder

die Zivilbevölkerung gegen die eigenen Herrscher schützen. Ausserdem hat man ein Kriegsverbrechertribunal geschaffen, welches seine Funktion zunehmend besser erfüllt. In einigen Bereichen gibt es Gerichte oder Streitschlichtungsmechanismen – so den Gerichtshof für Menschenrechte des Europarates oder das Dispute Settlement System der WTO. Ein etwas fragwürdiges, doch wirksames Mittel der Durchsetzung völkerrechtlicher Standards ist das „naming and shaming“, welches die Schweiz wegen ihrer Steuerpraxen unlängst in Form der grauen Listen der OECD erlebt hat.

Diese Ausdehnung des Völkerrechts hat aber auch eine Kehrseite, denn in gewisser Weise stellt es die Souveränität in Frage. Grundsätzlich anerkennen alle Rechtsstaaten den Vorrang des Völkerrechts vor dem nationalen Recht. Am Völkerrecht findet also die Rechtsetzungstätigkeit und damit die Souveränität der Staaten eine Schranke. Wenn dem nicht so wäre, dann bliebe Völkerrecht völlig wirkungslos. Doch Verträge kann man kündigen oder brechen, und aus internationalen Organisationen kann man austreten. Insofern ist die Souveränität gewahrt, zumindest theoretisch. Praktisch aber verlöre ein Staat, der Verträge öfter kündigte oder nicht einhielte, seine Glaubwürdigkeit oder er würde sanktioniert. Wenn das Wohlergehen eines Staates hochgradig auf dem Austausch mit dem Rest der Welt abhängt, wird sein Spielraum, das Völkerrecht nicht zu beachten, sehr gering. Das ist, was uns nun gegenwärtig deutlich vor Augen geführt wird.

Damit entsteht scheinbar ein Widerspruch: Souveräne Staaten schliessen Verträge ab, die ihre Souveränität einschränken. Doch ist dies ein Widerspruch? Es wäre einer, wenn die Souveränität absolut gälte, ein höchster Wert wäre, unteilbar. Doch bei Lichte betrachtet ist sie das eben nicht, sondern sie ist ein Mittel, um die nationalen Interessen zu wahren. Und diese können eben in der modernen, globalisierten Welt nur gewahrt werden, wenn es in immer mehr Bereichen ein internationales Recht gibt, welches die Beziehungen zwischen den Staaten und den Bürgern verbindlich regelt und den Frieden garantiert. Souveränität bedeutet deswegen heute vor allem, dieses Völkerrecht mitzugestalten und mitzubestimmen.

Exkurs: Der europäische Sonderfall

Immer öfter geht es bei der schweizerischen Souveränitätsfrage um unser Verhältnis zur EU. Deswegen müssen wir kurz auf sie eingehen, auf diesen Sonderfall des internationalen Rechts.

Europa hat historisch das System konkurrierender souveräner Nationalstaaten hervorgebracht. Dessen Vor- und Nachteile haben wir dargelegt. Die Kriege des Zwanzigsten Jahrhunderts jedoch zerstörten die materielle und die moralische Basis Europas. Es wurde Zeit, über die Bücher zu gehen. War nicht der Nationalstaat die Wurzel des Übels? Sollten diesen Staaten nicht die Zähne gezogen werden? Doch wie? Durch einen europäischen Bundesstaat? Davon wurde geträumt, doch die Politiker waren dazu nicht bereit.

In der Nachkriegszeit machten sich die geistigen und politischen Eliten europaweit daran, ein neues System zu entwerfen: zwischen Bundesstaat und internationaler Organisation. Sechs Länder begannen in den fünfziger Jahren mit der wirtschaftlichen Integration und schritten dann in immer neue Felder aus. Weitere Staaten schlossen sich der Gemeinschaft an. Sie heisst heute Europäische Union und umfasst 28 Länder.

Es entstand ein neuartiges Rechtssystem, zwischen Völker- und Landesrecht, verbindlich für alle Mitglieder, dem nationalen Recht übergeordnet, gerichtlich überprüfbar und mittels Sanktionen durchsetzbar. Dieses Recht der Union bedeutete nun nicht mehr einfach eine gewisse Einschränkung der nationalen Souveränität, sondern recht eigentlich eine Teilung der Souveränität: Für etwa die Hälfte der Rechtsetzung ist inzwischen die Union zuständig, für die andere Hälfte sind es die Mitgliedstaaten. Das System hat immer mehr bundesstaatliche Züge, doch zum Staat fehlen ihm wesentliche Attribute: Keine Armee, keine wirksame gemeinsame Aussenpolitik, bescheidenste Finanzen, keine allgemeine Rechtsetzungsbefugnis und so weiter. Es ist ein neues, eigenständiges, supranationales politisch-rechtliches System entstanden, welches von niemandem so recht geliebt und bisher nirgends auf der Welt nachgeahmt wurde. Gegenwärtig ist es wegen des Euro in arger Schieflage, doch es hat sich bisher trotz vieler Krisen als haltbar erwiesen. Es ist immer noch das beste und friedlichste Europa, das wir je hatten. Frau Merkel würde sagen: Es ist alternativlos!

Die Schweiz und die Staatengemeinschaft

Und nun wieder zur Schweiz. Seit 1848 ist sie also ein souveräner Staat mit allen Attributen, die dazu gehören – insbesondere einer zentralen Regierung, welche für die Aussenpolitik und die Verteidigung zuständig ist – und noch für ein paar Dinge mehr!

Im 19. Jahrhundert entwickelte sich die schweizerische Industrie rasch – vor allem wegen des regen Handels mit andern Ländern. Uhren, Textilien und Farben wurden nur zum kleinsten Teil für den Heimmarkt produziert. Auf der andern Seite mussten die meisten Rohstoffe importiert werden. Das heisst, die moderne Schweiz hatte von Anfang an eine, wenn sie so wollen, globalisierte Wirtschaft. Sie schloss mit verschiedenen Staaten Verträge über den Handelsverkehr ab. 1868 etwa mit Italien einen Niederlassungs- und Konsularvertrag, der den Bürgern beider Staaten die unbeschränkte Niederlassung und Gewerbeausübung erlaubte. Ab den 1870er Jahren kamen Abkommen über den Eisenbahnverkehr dazu.

Das heisst, die politische Souveränität ging immer mehr einher mit wirtschaftlicher Verflechtung und damit auch Abhängigkeit. In Friedenszeiten und bei niedrigen Zöllen war dies problemlos, doch im Fall von Handelskriegen oder bei Waffengängen zeigte sich die grosse Verletzlichkeit unseres Landes. Im Krieg blieb das Land neutral, doch musste es öfter nach der Pfeife der gerade tonangebenden Mächte tanzen. Unser Land war und

ist deswegen ganz besonders an einer friedlichen und rechtsförmigen Regelung der Beziehungen zwischen den Staaten interessiert.

Das war auch ein Grund, weshalb die Schweiz nach dem Ersten Weltkrieg dem Völkerbund beitrug, obwohl sie dabei an der Neutralität Abstriche machen musste. Doch dann kam die grosse Enttäuschung, denn diese Organisation konnte einen weiteren Weltkrieg nicht verhindern. Bald war die Schweiz von totalitären, kriegführenden Staaten umgeben, und es blieb ihr nichts anderes übrig, als sich einzuigeln und abzuschotten. Mehr der Not gehorchend denn dem eigenen Triebe entwickelte die „Geistige Landesverteidigung“ das Bild einer starken, autonomen und souveränen Schweiz: „Steht wir den Felsen gleich, nie vor Gefahren bleich, froh noch im Todesstreich, Schmerz uns ein Spott“ sang man damals am 1. August. Doch das war natürlich ein Trugbild: Wir waren auf Importe angewiesen, die nur durch Hitlers Reich möglich waren, und wir mussten entsprechende Verträge mit dem Teufel abschliessen und liefern, was man von uns verlangte.

Doch die Ideologie der Unabhängigkeit, Selbständigkeit, ja Autarkie prägte auch die Nachkriegszeit: Weder bei der UNO noch bei der NATO, weder beim GATT noch beim Europarat machte unser Land mit. Auch an den neu entstehenden supranationalen Gemeinschaften – Montanunion und EWG – bestand kein Interesse. Doch die Schweizer Wirtschaft war stark und an möglichst offenen Märkten interessiert. Deshalb konnte sie es sich nicht lange leisten, bei wirtschaftlichen und technischen Organisationen abseits zu stehen. Grundsätzlich bevorzugte sie zwar bilaterale Handelsabkommen, trotzdem trat sie zuerst der OEEC (1948), dann der EFTA (1960) und dem GATT (1966) bei. Und auch sonst gliederte sie sich wieder in die internationalen System ein: Europarat (1963), OSZE (1975) und schliesslich UNO (2002). Sie wurde, mit Verspätung allerdings, ein ganz normales Mitglied der Völkerfamilie.

Die Schweiz ist in der Regel auch sehr völkerrechtstreu, die Verfassung sagt: „Bund und Kantone beachten das Völkerrecht“. Unser Land folgt der monistischen Lehre, das heisst, das Völkerrecht gilt unmittelbar, es bedarf keiner Übertragung ins Landesrecht. Die Europäische Menschenrechtskonvention etwa ist direkt anwendbar, Bürgerinnen und Bürger können gegen ihre Verletzung klagen. Das Bundesgericht setzt in den meisten seiner einschlägigen Urteile das Völkerrecht über das Landesrecht. Und das hat bis unlängst auch kaum zu Problemen geführt.

Ist die Schweiz noch souverän?

Wir kommen auf unsere Ausgangsfrage zurück. Die Antwort ist zunächst einfach: Die Schweiz ist genau so souverän wie die meisten andern Staaten auch, das heisst, ihre Souveränität wird durch das Völkerrecht eingeschränkt. Aber sie scheint sich damit besonders schwer zu tun, mehr als andere darunter zu leiden. Es ist offensichtlich, dass

dies mit der direkten Demokratie zu tun hat, mit der Tatsache, dass hierzulande das Volk „der Souverän“ ist oder doch so genannt wird.

Die Idee der Volkssouveränität geht auf den Genfer Philosophen Rousseau zurück. Sie bedeutet, dass die letzte Quelle der staatlichen Macht nicht mehr Gott oder der Fürst sondern das Volk sein soll. „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“, wie es im deutschen Grundgesetz heisst. Im Prinzip basieren alle modernen Staaten auf der Volkssouveränität. Doch in welcher Weise das Volk diese Macht ausübt, wie sein Wille in konkrete Politik transformiert wird, das ist von Staat zu Staat verschieden. Die meisten kennen eine repräsentative oder parlamentarische Demokratie: das Volk wählt das Parlament, welches dann, zusammen mit der Regierung, die Politik macht. In einige Staaten kann sich das Volk zu Verfassungsänderungen aussprechen, in andern gelegentlich zu sachpolitischen Fragen, doch meistens nicht auf zentralstaatlicher, sondern nur auf untergeordneter Ebene, etwa in den amerikanischen Bundesstaaten oder in den deutschen Ländern. Oder aber es gibt Plebiszite, die von der Regierung angeordnet werden, wenn sie es für nützlich hält. So konnten etwa die Franzosen über den EU-Verfassungsvertrag abstimmen – und haben 2005 „Non, merci“ gesagt. Doch einen so umfassenden und direkten Einfluss der Bevölkerung auf die Verfassungs- und Gesetzgebung aller staatlichen Ebenen wie in der Schweiz gibt es nirgends. Die „Volkssouveränität“ hat deswegen in unserem Land eine viel unmittelbarere und schwerwiegendere Bedeutung.

Im Grossen und Ganzen hat sich die direkte Demokratie bewährt. Die Volksabstimmungen liefern zwar nicht immer die Ergebnisse, welche man sich persönlich gewünscht hätte, doch von wenigen Ausnahmen abgesehen gab es bis in die jüngste Zeit kaum jemals wirkliche Fehlentscheide in dem Sinne, dass das Land unter den Folgen zu leiden gehabt hätte. Wir denken gerne, dies sei einfach der grossen Weisheit unseres Volkes geschuldet. Es gibt aber noch einige andere Voraussetzungen.

- Der schweizerische Souverän hat mit der Zeit gelernt, dass sein Votum Folgen hat, und ist bereit, diese zu bedenken – meistens.
- Viele der dem Volk unterbreiteten Vorlagen werden über längere Zeit intensiv diskutiert, so dass von einem gut informierten Stimmbürger ausgegangen werden kann.
- Die „gebildeten Stände“ gehen bekanntlich weit öfter zur Urne als die weniger geschulten. Dies hebt das Niveau der Information.
- Es ist aber auch nicht nötig, dass alle, die abstimmen, die Zusammenhänge genau durchschauen, sondern nur, dass sie sich auf eine verlässliche Quelle stützen: Das Leibblatt, die Partei, den Verband, den Bundesrat und so weiter.

Nun sind aber einige Veränderungen eingetreten. Bis von ungefähr zwanzig Jahren gab es nur wenige Volksinitiativen, und die allermeisten wurden abgelehnt, nicht zuletzt deshalb, weil Bundesrat und Parlament die Anliegen in anderer Form berücksichtigt haben – mit direkten oder indirekten Gegenvorschlägen. Beim Referendum ist das Problem ohnehin weniger gross: Bei einer Ablehnung geht das Parlament nochmals über die Bücher

und trägt den Gründen für die Ablehnung Rechnung. Solange es also nur um unsere eigenen, inneren Angelegenheiten geht, sind die Volksrechte eine weitgehend gute Sache.

Über Vorlagen mit aussenpolitischen, völkerrechtlichen Bezügen haben wir in der Vergangenheit recht selten abgestimmt. Das Staatsvertragsreferendum kam zwar schon 1921 in die Verfassung – im Zusammenhang mit dem Gotthardvertrag –, doch es wurde kaum benutzt. Meist ging es um Handelsverträge, die entweder diesem Referendum nicht unterstellt waren, oder aber die vom Volk begrüsst wurden. 1972 haben wir etwa über das Freihandelsabkommen mit der EG abgestimmt: 75% Ja und Zustimmung aller Kantone.

Das hat sich inzwischen geändert, und zwar deswegen, weil, wie wir erläutert haben, inzwischen fast die ganze Politik irgendwie international, völkerrechtlich eingebunden oder überformt ist. Nun ist es für die Bevölkerung wesentlich schwieriger, diese internationalen Zusammenhänge zu durchschauen als die nationalen. Bei nationalen Vorlagen – nehmen wir die 1:12-Initiative, versteht die Bevölkerung gut, um was es geht, denn sie kennt die verschiedenen Interessen und Positionen, kann sich ein Bild machen und sie lässt sich weniger leicht durch Propaganda verführen. Nehmen Sie dagegen nur einmal das Schengener Abkommen, eine äusserst komplizierte Geschichte. Da heisst es dann einfach: „wir schützen unsere Grenzen nicht mehr“. Welchen Nutzen das polizeiliche Informationssystem stiftet, oder das gemeinsame europäische Visum, oder Dublin mit seiner Erstasylandzuständigkeit, ist schwieriger zu vermitteln. Und trotzdem hatte die Bevölkerung zugestimmt, allerdings schon wesentlich knapper mit 54,6%.

Dazu kommt, dass wir eben, sobald es um Völkerrecht geht, nicht mehr allein sind und tun können, was wir wollen. Wenn eine Volksinitiative den Bundesrat verpflichtet, mit der EU Verhandlungen zu führen, dann bedeutet das wenig oder nichts. Verträge gibt es nur, wenn beide oder alle Seiten dies wollen, wenn alle einen Vorteil haben. Und das gelingt nur, wenn alle Parteien Konzessionen machen. Ausserdem werden solche Verträge von Diplomaten, oft hinter verschlossenen Türen, ausgehandelt, und die Interessenzusammenhänge sind schwer zu erkennen. Oft hängen die verschiedenen Dossiers auf komplizierte Weise zusammen, ohne dass dies auf den ersten Blick sichtbar ist (Guillotineklause). Und wenn ein Abkommen scheitert, dann kann man am nächsten Tag nicht so weitermachen, als wäre nichts geschehen, denn man hängt nun auch von der Reaktion der Gegenseite ab. Und, last but not least geht es oft um emotionsgeladene Abstimmungen – Ausländer, Religion, Kriminalität –, Themen, die sich populistisch ausschlichten lassen.

Und dazu kommt, dass das Grundvertrauen zwischen Volk und wirtschaftlichen, politischen und geistigen Eliten offensichtlich seit einigen Jahren erschüttert ist. Dafür gibt es vielerlei Gründe: Personalisierung, Skandalisierung, Polarisierung, Banken Krisen, Abzockerei und so weiter. Dass es aber offensichtlich politische Kräfte gibt, die diese Erschütterung systematisch betreiben und nutzen, ist kein Geheimnis.

Wenn das nun aber alles zusammenkommt: Initiativen als parteipolitische Propagandainstrumente, komplizierte Vorlagen mit völkerrechtlichen Implikationen, emotionsgela-

dene Themen und deswegen hohe Stimmbeteiligung und gleichzeitig abnehmendes Vertrauen zwischen Volk und Eliten, dann gehen wir mit unserer direkten Demokratie schwierigen Zeiten entgegen. Oder anders gesagt: Unter Umständen führt unsere Form der Volkssouveränität dazu, dass wir die Souveränität im modernen Sinne – nämlich als Einflussnahme dort, wo heute viele Normen gemacht werden – nicht mehr richtig wahrnehmen können und uns mittelfristig ins Abseits manövrieren.