

Oliver Diggelmann

Das Phänomen der «Scherbenhaufen»-Referenden

Seit den 1990er-Jahren wurde bei wichtigen aussenpolitischen Vorlagen verschiedentlich das Schreckgespenst eines «Scherbenhaufens» bei einer Ablehnung beschworen. Die Abstimmung gegen die anstehenden Europa-Entscheide im Bereich der Personenfreizügigkeit steht unter ähnlichen Vorzeichen. Weshalb kommt es zu solchen als unbefriedigend empfundenen «Scherbenhaufen»-Referenden?

Rechtsgebiet(e): Rechtsphilosophie. Rechtstheorie. Rechtssoziologie

Zitiervorschlag: Oliver Diggelmann, Das Phänomen der «Scherbenhaufen»-Referenden, in: Jusletter 13. Oktober 2008

Inhaltsübersicht

Phänomen seit den 1990er-Jahren
Wachstumszwang der Ökonomie
Technischer Fortschritt
«Alles oder nichts»-Situation
Folgen für die Demokratie
Bewusstsein für die Veränderungen

[Rz 1] Das Argument ruft keine direktdemokratischen Glücksgefühle hervor – im Gegenteil: In den Abstimmungskämpfen zum EWR-Vertrag, zu den Bilateralen Verträgen I und zu «Schengen/Dublin» wurde gedroht, bei einer Ablehnung entstünde ein «Scherbenhaufen». Das Argument bewirkt Unbehagen. Seine Botschaft lautet: Zur Zustimmung gibt es im Grunde keine Alternative. Bei solchen Abstimmungen fehlt etwas, was wir als Essenz der direkten Demokratie empfinden: die Möglichkeit, in Ruhe – ohne Drohung – zwischen zwei Varianten auszuwählen, uns nach freier Überzeugung entscheiden zu können. Aus Unbehagen kann Trotz entstehen. Bei der EWR-Abstimmung war das teilweise so, als eine Mehrheit die zuvor als «Scherbenhaufen» apostrophierte Variante wählte.

Phänomen seit den 1990er-Jahren

[Rz 2] Ein als «Scherbenhaufen»-Abstimmung apostrophierter Volksentscheid steht wiederum bevor. In der Abstimmung über die Weiterführung der Personenfreizügigkeit mit der EU und deren Ausdehnung auf die Neumitglieder Bulgarien und Rumänien dürfte die «Scherbenhaufen»-Metapher wieder Konjunktur haben. Befürworter der Vorlage werden mit hoher Wahrscheinlichkeit – sachlich richtig – auf deren Untrennbarkeit vom bereits erreichten und für uns so wichtigen Binnenmarktzugang verweisen, unser europapolitisches Hauptinteresse. Die Gegner werden mutmasslich «demokratisch» argumentieren: Es gehe nicht an, dürften sie ins Feld führen, einen bedeutenden Integrationsschritt als durch bisherige Entscheide bereits abgedeckt darzustellen. Das Problem ist: An beiden Argumenten ist etwas dran. Der Stimmbürger hat eine unerfreuliche Wahl zu treffen – zwischen aufgenötigter Zustimmung und Mitverantwortung für allenfalls riesigen ökonomischen Schaden.

[Rz 3] Das gehäufte Auftreten solcher Referenden interessiert auf einer grundsätzlichen Ebene. Es ist weder Folge generell «schlechten Verhandeln» schweizerischer Behörden noch besonderer Aggressivität der EU. Punktuell gibt es diese durchaus, Beispiel Steuerstreit. Das Phänomen ist grundsätzlich Ausdruck und Niederschlag veränderter ökonomischer und technischer Rahmenbedingungen der staatlichen Demokratie. Diese Veränderungen wirken sich auch auf die Volksrechte aus. Auf den Punkt gebracht: Es handelt sich um Langzeitfolgen des Wachstumszwanges kapitalistischer Ökonomien und des technologischen Fortschritts – grundlegender Entwicklungsantriebe der westlich-liberalen Gesellschaften. Die Zusammenhänge werden im Folgenden näher erläutert.

Wachstumszwang der Ökonomie

[Rz 4] Ökonomischer Wachstumszwang erzeugt Druck zum Abbau von Handelsschranken. Auf lange Sicht: Druck zur Staatengrenzen überschreitenden Integration von Wirtschaftsräumen – da Wachstum in Heimmärkten nur beschränkt möglich ist. Für die einzelnen Staaten bedeutet das: Angewiesenheit auf andere, auf Zugang zu deren Märkten. Wenn ein Teil der Staaten seine Wirtschaftsräume öffnet, entsteht für mit diesen verflochtene Ökonomien massiver Druck mitzumachen. Abseitsstehen bedeutet nicht Stagnation, wie man auf den ersten Blick denken könnte, sondern Wachstumsgefährdung – wegen der Vorteile der unmittelbaren Konkurrenten. Auf globaler Ebene bestehen im Rahmen der WTO und auf regionaler Ebene im Rahmen von EU/EG sehr weitgehende Marktöffnungen. Die Schweiz unterliegt hier – wegen ihrer internationalen wirtschaftlichen Verflechtung – einer Art faktischem Teilnahmewang.

[Rz 5] Die Verflechtung mit dem EU-Markt insbesondere ist eng. Mehr als zwei Drittel unserer Exporte im Volumen von mehr als 110 Mia. Franken gehen in den Binnenmarkt. Die Exporte in die so genannt «neuen» EU-Länder stiegen in den vergangenen Jahren gar um etwa 12%. Die Sprache dieser Zahlen ist eindeutig: Unser ökonomisches Gedeihen ist in hohem Mass an den Binnenmarkt gekoppelt. Vielsagend mit Blick auf die Bedeutung diskriminierungsfreier Teilnahme am europäischen Markt war auch die Reaktion des Bundesrates auf das EWR-Nein 1992. Nur Tage später machte er sich auf, die Essenz des Vertrages – den Binnenmarktzugang – im Rahmen Bilateralen Verträge zu retten. Es kam zu einer erneuten, diesmal erfolgreichen «Scherbenhaufen»-Abstimmung. Dass die Binnenmarktteilnahme für die Schweiz eine Art Sachzwang darstellt, scheint mittlerweile selbst die rechtsbürgerliche Partei zu finden, die für ein eher unverkrampftes Verhältnis zur Integrationsverweigerung bekannt ist: Sie verzichtete auf das Ergreifen des Referendums gegen die Personenfreizügigkeitsvorlage mit dem Argument, man solle die Zähne nur zeigen, wo man «zubeissen» könne. (Ihre Jungpartei ergriff es, gemeinsam mit drei anderen Organisationen, dann aber dennoch – und vor wenigen Tagen ist es nun zustande gekommen.)

Technischer Fortschritt

[Rz 6] Auch der technische Fortschritt erzeugt Angewiesenheit auf andere Staaten, die im vorliegenden Zusammenhang von Bedeutung ist. Er verändert die Rahmenbedingungen für die Demokratie ebenfalls – und mit ihnen die Volksrechte. Technischer Fortschritt bedeutet – allgemein formuliert – Ausweitung des Aktionsradius' menschlichen Handelns, Mehrung der Konsequenzen, auch der negativen. Er erzeugt technikbedingte «Grossprobleme», Nebenprodukte technologischer Innovation, denen der alleine agierende Staat nur teilweise gewachsen ist. Folgen sind für die

Staaten Kooperationsdruck und Kooperationszwang – und «Scherbenhaufen»-Konstellationen, wenn sie auf Abkommen angewiesen sind.

[Rz 7] Beispiele für solche technikbedingte «Grossprobleme» sind verschiedene Formen moderner Kriminalität: Internetkriminalität, organisiertes Verbrechen, weltweit agierende Produktfälschung, moderner Terrorismus, die alle das stetig wachsende Schädigungspotential des technologischen Fortschritts nutzen. Der einzelne Staat ist mit diesen Kriminalitätsformen oft überfordert. Andere Beispiele sind die Schlüsselprobleme im Umweltbereich: Treibhauseffekt, Ozonloch, Luftverschmutzung, allesamt Spätfolgen der Industrialisierung, der Technikentwicklung – vom einzelnen Staat alleine nicht zu bewältigen. Eine Anzahl weiterer «Grossprobleme», die wir nicht auf den ersten Blick mit dem technologischen Fortschritt assoziieren, hängen auf einer grundsätzlichen Ebene ebenfalls mit ihm zusammen. Die moderne Migration etwa – eine Kardinalfrage des Globalisierungszeitalters – gehört dazu. Sie hat Entwicklungen im Bereich der Transportmittel zur Voraussetzung. Ohne diese hätte der Einwanderungsdruck auf die Zielländer in der heutigen Form nicht entstehen können. Die Schweiz spürt die gewachsene Angewiesenheit auf andere ebenfalls. Sie hat etwa auf Zugang zu «Schengen/Dublin» gedrängt, weil sie bei der Verbrechensbekämpfung und beim Umgang mit dem Migrationsproblem zusehends an die Grenzen autonomer Problemlösung gestossen war. Bekommen hat sie den Zugang erst nach substantiellen Konzessionen in anderen Politikbereichen.

«Allesoder nichts»-Situation

[Rz 8] Das Bedrohliche an «Scherbenhaufen»-Referenden ist die «alles oder nichts»-Situation – bei gleichzeitigem Fehlen einer wirklichen Wahlmöglichkeit. Ein Vertragswerk kann grundsätzlich weder nur teilweise angenommen noch «zur Überarbeitung zurückgewiesen» werden. Letzteres ist im Binnenbereich möglich, wo Ablehnung einer Verfassungsvorlage oder eines Gesetzes nicht ein endgültiges Nein bedeutet, sondern oft «so nicht» oder auch nur «noch nicht», Teil eines Ringens um eine akzeptanzfähige Lösung ist. Bei «Scherbenhaufen»-Referenden dagegen «muss» man gewissermassen von vornherein «alles» wählen, selbst dann, wenn man die Vorlage in wichtigen Punkten ablehnt – weil ein Nein weit grösseren Schaden bedeuten würde. Man kann einen Vertrag zwar in der Hoffnung ablehnen, später einen besseren aushandeln zu können; ob das jedoch gelingt, steht in den Sternen – und was, wenn man auf das betreffende Vertragswerk angewiesen ist? Ablehnung bedeutet in solchen Fällen im Normalfall ein unverhältnismässiges und unkalkulierbares Risiko. Die Folge ist: Das Referendum wird in solchen Konstellation zur einer Art Absegnungsinstrument.

[Rz 9] Die «alles oder nichts»-Problematik wird bei «Scherbenhaufen»-Referenden wegen deren «Grosspaket»-Charakter noch akzentuiert. Solche Referenden verbinden

meist ein ganzes Bündel wichtiger und wichtigster Entscheide zu einem Gesamtpaket. Die «Schengen/Dublin»-Abstimmung umfasste Weichenstellungen in den drei Bereichen Verbrechensbekämpfung, Migration und Grenzverkehr. Das Referendum über die «Bilateralen Verträge I» betraf die Materien Personenfreizügigkeit, technische Handelshemmnisse, öffentliches Beschaffungswesen, Landwirtschaft, Landverkehr, Luftverkehr und Forschung. Die EWR-Abstimmung war ebenfalls eine eigentliche Mammutabstimmung: Sie umfasste neben dem Vertrag selbst 49 Protokolle, 22 Anlagen und 1500 Gesetzestexte, insgesamt ungefähr 16'000 Seiten. Beim Referendum über die Personenfreizügigkeit steht nicht weniger auf dem Spiel: Formal betrifft die Abstimmung zwar nur deren Weiterführung und Ausdehnung; materiell wird jedoch – wegen der Untrennbarkeit von Personenfreizügigkeit und Binnenmarkt – über die Teilnahme am Binnenmarkt generell abgestimmt. Das Referendum ist ein «cluster»-Referendum *par excellence*.

[Rz 10] Marktöffnungsvorlagen – typischer Gegenstand von «Scherbenhaufen»-Vorlagen – sind quasi «von Natur aus» Paketvorlagen. Der Grund ist, vereinfacht gesagt: Freihandelsidee und erst Recht Binnenmarktkonzept liegen ambitionöse Vorstellungen zugrunde, wie Gesellschaften in ihren Grundmechanismen funktionieren sollen. Sie haben Implikationen in einer Vielzahl von Politikfeldern – auch wenn sie als «rein ökonomische» Konzepte daherkommen. Die WTO-Mitgliedschaft setzt Akzeptanz eines ganzen Bündels von Entscheiden und Regelwerken voraus, insbesondere von GATT, GATS und TRIPS – *en bloc*. Eine allfällige Abstimmung über den WTO-Beitritt Mitte der 1990er-Jahre – das Referendum kam nicht zustande – wäre ein typisches «cluster»-Referendum gewesen. Bei Teilnahme am europäischen Binnenmarkt muss ein noch grösseres Paket von Regelwerken und Prinzipien akzeptiert werden. Es determiniert die Handlungsspielräume der Staaten in vielen Bereichen.

Folgen für die Demokratie

[Rz 11] Was bedeutet das alles für die schweizerische Demokratie – insbesondere die direkte Demokratie? Nennen wir das Kind beim Namen: «Scherbenhaufen»-Referenden verändern die direkte Demokratie nicht nur, sie führen zu Substanzeinbussen. Sie machen sie krisenanfälliger. Es ist etwas anderes, zwischen zwei Varianten frei auswählen zu können als quasi unter Drohung einer bedeutenden Vorlage zustimmen oder grossen Schaden mitzuverantworten zu müssen. Raum für autonomes Abwägen und Entscheiden, von dem die direkte Demokratie lebt, fehlt hier weitgehend. Das Referendum wird partiell zum «Volksrecht light»: Statt gehaltvolle Mitbestimmung eröffnet es nur die Option «Absegnen oder Fundamentalopposition».

[Rz 12] Zugegeben: Es ist weder sympathisch noch erfreulich, mit Sachzwängen zu argumentieren – und das tue ich hier. Oft verstecken sich hinter diesem Argument

Partikularinteressen, weshalb wir es nur nach genauer Prüfung akzeptieren sollten. Doch es ist auch nicht klug, Sachzwänge zu ignorieren, wo sie real existieren. Unsere Eingebundenheit in eine sich technisch rapid entwickelnde und auf eine funktionierende Marktwirtschaft angewiesene Welt ist eine Realität, ebenso wie die Veränderungen, die damit für die Staatengrenzen überschreitenden Beziehungen verbunden sind – und für die Demokratie. Auch die Existenz von globalem Freihandelssystem und europäischem Binnenmarkt – mit «Paket»-Regelwerken – ist eine Tatsache. Man kann Fortschrittsdynamik und Kapitalismus mit guten Gründen in Frage stellen; dafür gibt es Argumente, an die wir nicht gerne erinnert werden. Doch man kann nicht beides: Technikentwicklung, Marktwirtschaft und Wohlstand mit ihren Vorteilen wollen und die damit einhergehenden Veränderungen für die Demokratie ignorieren.

und Rechtsphilosophie in Budapest und Lehrbeauftragter in Zürich, St. Gallen und Basel.

* * *

Bewusstsein für die Veränderungen

[Rz 13] Wie sollen wir auf die Veränderungen reagieren? Mit Blick auf die verfassungsrechtliche Ebene stellt sich allenfalls die Frage eines kompensatorischen Ausbaus direkter Demokratie – als Ersatz für die Verluste. Das dürfte keine gute Idee sein. Bürgerpartizipation ist im schweizerischen System bereits weitgehend maximiert – «mehr» wäre aufs Ganze gesehen wohl eher «weniger», zumal das Problem der «Scherbenhaufen»-Konstellationen dadurch nicht gelöst würde. Keine sinnvolle Antwort wäre es auch, die Volksrechte in «Scherbenhaufen»-Konstellationen einzuschränken – abgesehen von der politischen Abwegigkeit eines solchen Szenarios. *Weil* es hier um heikle und wichtige Entscheide geht, soll das Volk partizipieren. Es durch Einschränkung der Volksrechte vor sich selbst zu schützen – diese Idee stünde quer zum schweizerischen Demokratieverständnis.

[Rz 14] Die Antwort muss auf der Ebene der politischen Kultur liegen. Notwendig ist ein Bewusstsein dafür, dass «Scherbenhaufen»-Konstellationen keine Systemwidrigkeiten darstellen, die es auf Biegen und Brechen zu bekämpfen gilt. Es handelt sich im Grundsatz um – unvermeidbare – Langzeitfolgen veränderter Politikbedingungen, um Konsequenzen des ökonomischen und technologischen Wandels der Welt. Nötig ist auch ein Bewusstsein dafür, dass die Substanz einer Demokratie – und ihres direktdemokratischen Instrumentariums – nicht etwas ein- und für allemal Garantiertes, Unwandelbares ist. Sie ist kontextbedingt, eingebettet in konkrete Funktionsbedingungen, abhängig von Raum und Zeit. Die Verluste zu benennen und zu erklären ist eine undankbare Aufgabe. Sie schönzureden ist auf Dauer jedoch riskanter: Die Folge wären unweigerlich Frustrationen, die jenen in die Hände spielen, die sie für ein wenig Medienaufmerksamkeit gerne auszubeuten bereit sind.

Der Autor ist Professor für Völkerrecht, Öffentliches Recht