

Wolf Linder

[1]

## ***Europäisierung ohne Mitgliedschaft***

*Zum politischen Handlungsspielraum der Schweiz ausserhalb der EU*

[1.1]

*Einleitung*

Die Schweiz steht ausserhalb der Europäischen Union und unterhält trotzdem intensive Beziehungen mit ihr. Seit der Absage von Volk und Ständen an die Beteiligung am EWR versucht die Schweiz auf bilateralem Weg, an der Entwicklung des europäischen Wirtschaftsmarktes teilzunehmen, ohne dabei an politischer Autonomie zu verlieren. Dieser bilaterale Weg gilt als doppelter Erfolg, aussenpolitisch, weil er die Schweiz vor der wirtschaftlichen Isolation bewahrt, innenpolitisch, weil Bundesrat und Parlament zwei grosse Pakete von Verträgen mit der EU trotz starker Gegnerschaft auch durch die Volksabstimmung gebracht haben. Wie weit der bilaterale Weg auch künftig mit Erfolg begangen werden kann, ist jedoch ungewiss. Der folgende Beitrag geht dieser Frage nach. Zunächst werden die formellen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU nachgezeichnet. Danach wird versucht, den Auswirkungen der «Europäisierung» nachzugehen, die als Folge der vertraglichen Anbindung der Schweiz an die Wirtschaftsentwicklung der EU entstanden sind. Ein weiterer Abschnitt stellt sich der zentralen Frage, wie weit die Voraussetzungen und die bisherigen Erfolgsbedingungen des bilateralen Wegs auch in Zukunft gegeben sind. Dabei wird das Dilemma aufgezeigt, dass der bilaterale Weg mit schwindenden Handlungsspielräumen und wachsenden Autonomieverlusten verbunden ist, während die Chancen eines EU-Beitritts mit der zunehmenden *de facto*-Europäisierung nicht steigen. Im letzten Teil wird mit besonderem Blick auf die Volksrechte darauf hingewiesen, dass in einer künftigen Europadiskussion institutionellen Fragen eine zentrale Bedeutung zukommt, um das oben genannte Dilemma zu vermeiden.

Wolf Linder

[1.2]

*Die Entwicklung der formellen Beziehungen zwischen der Schweiz  
und der EU <sup>1</sup>*

[1.2.1]

*Vom neutralitätspolitischen Sonderfall zur aussenpolitischen Öffnung*

In der ersten Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg betonte die Schweiz die Besonderheit ihrer integralen und immerwährenden Neutralität. Der Bundesrat auferlegte sich damit grösste Zurückhaltung in aussenpolitischen Belangen und verbat sich aus neutralitätspolitischen Gründen auch ein Engagement für den Beitritt zu internationalen Organisationen wie der UNO oder der NATO. Von diesem «Sonderfall» aussenpolitischer Abstinenz lässt sich aber nur für kurze Zeit sprechen, denn schon in den 1960er-Jahren beteiligte sich die Schweiz als Gründungsmitglied der EFTA, die von Grossbritannien als eine Art Gegenprojekt zur EG initiiert wurde. An 1958 spielte die Schweiz eine sehr aktive Rolle in den GATT- (heute WTO-) Institutionen und trat auch dem Europarat bei. In den 1980er-Jahren und danach setzte sich die aussenpolitische Öffnung der Schweiz fort mit der Teilnahme an der OSZE und an der NATO-Friedenspartnerschaft, der Mitgliedschaft in der Weltbank und im Internationalen Währungsfonds IWF. Nach Jahrzehnten der Mitarbeit in den «unpolitischen» Sonderorganisationen wurde die Schweiz 2002 Vollmitglied der Vereinten Nationen, als eines der letzten Länder zwar, aber das erste, das diesen Schritt mit einer Volksabstimmung tun konnte. Im Gegensatz zur einstigen Position des neutralitätspolitischen Sonderfalls integrierte sich die Schweiz damit in die internationale Gemeinschaft. Mit Bezug auf die Europapolitik war ihre Option vor 1992 klar: Sie stand Ende der 1980er-Jahre zusammen mit Dänemark, Norwegen, Österreich, Schweden, Finnland, Liechtenstein und Island im Lager der EFTA, welche die Handelskooperation im Gegensatz zur EU unter voller Wahrung der politischen Handlungsfreiheit ihrer Mitglieder anstrebte. Zwar waren die Handelsbeziehungen der Schweiz zur EU seit je bedeutsam, und das Interesse am europäischen Markt führte 1972 zu einem bilateralen Freihandelsabkommen zwischen der EU und der Schweiz. Der Bundesrat lehnte aber, wie andere EFTA Länder, den supranationalen Charakter der EU und die damit verbundenen nationalen Souveräni-

tätsverluste ab. 1986 fasste der Chef der schweizerischen Diplomatie Franz Blankart die Position der schweizerischen Regierung mit den berühmt gewordenen Worten: «Beitrittsfähig werden, um nicht beitreten zu müssen» zusammen.

[1.2.2]

*1992: Das Nein von Volk und Ständen zum EWR-Vertrag*

Im Jahr 1989 bot der damalige Präsident der Europäischen Kommission Jacques Delors den EFTA Staaten mit dem EWR-Vertrag eine besondere Form der Integration in den europäischen Wirtschaftsraum an. Ohne formell Mitglieder der Gemeinschaft zu werden, sollten die EFTA-Staaten voll in das Wirtschaftsrecht der EU eingebunden werden und von allen Vorteilen des Binnenmarktes profitieren. Die Befreiung von der Mitgliedschaft hatte selbstverständlich ihren Preis. Den Vertragspartnern wurde keine Mitbestimmung bei der Fortentwicklung des EU-Rechts, des *acquis communautaire*, gewährt. Auch wenn die Schweizer Regierung mit diesem letzten Punkt haderte, so schien dem Bundesrat die Offerte aus Brüssel attraktiv. Der EWR Vertrag wurde vom Parlament mit grosser Mehrheit verabschiedet; grundlegende Opposition meldeten nur die damals noch kleine SVP-Fraktion und die Grünen an. In der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 jedoch stimmten 50,3% der Stimmbürgerschaft und 16 der 23 Kantone gegen den EWR Vertrag. Zwar stimmte die Romandie geschlossen für die europäische Öffnung; demgegenüber waren es vor allem die ländlichen Teile der Deutschschweiz sowie die unteren sozialen Schichten, welche das Nein zur Vorlage besiegelten.

Die Gründe der Abstimmungsniederlage von Regierung und Parlament waren vielfältig. Für einen Teil der Wählerschaft kam die plötzliche Kehrtwendung vom langjährigen EU-Skeptizismus zur EWR-Integration zu unvermittelt. Den Hauptargumenten des Bundesrats – die wirtschaftlichen Vorteile der Teilnahme am europäischen Markt – wurde von jenen Teilen der Binnenwirtschaft widersprochen, welche Nachteile aus der Öffnung des schweizerischen Marktes erwarteten. Hinzu kamen Unsicherheiten über den Vertrag auf. Nachdem klar wurde, dass die EU den EWR-Partnern entgegen ursprünglichen Andeutungen von *Delors* keine Mitentscheidung an der Entwicklung

des *acquis communautaire* zugestand, betrachteten die meisten EFTA-Länder den EWR als eine Zwischenlösung vor dem Beitritt. So stellten denn auch Österreich, Schweden, Finnland und Norwegen ein Beitrittsgesuch an die EU, ein Schritt, zu dem sich auch der schweizerische Bundesrat im Mai 1992 kurz nach der Unterzeichnung des EWR-Vertrags entschloss. Das brachte Verwirrung: Wollte der Bundesrat nun den EWR oder die EU-Vollmitgliedschaft? Dies spaltete die Befürworter in zwei Lager. Forchte Anhänger betrachteten den EWR als blosses «Trainingslager», dessen Nachteile fehlender Mitbestimmung nur durch den Vollbeitritt zu beseitigen wären. Der vorsichtiger Teil wollte den EWR, aber keinesfalls mehr, und ihre Vertreter warnten mit Blick auf die Volksabstimmung davor, das Fuder zu überladen. Von dieser Uneinigkeit der Befürworter sowie von dem mangelnden Rückhalt oder gar der Ablehnung eines Teils der Wirtschaft profitierte das gegnerische Lager. Dieses bestritt nicht nur die wirtschaftlichen Vorteile des EWR, sondern sah in der Teilintegration in die EU einen Verrat an den traditionellen Werten politischer Kultur: Schweizerische Neutralität, Föderalismus und Souveränität würden preisgegeben, das eigene Recht fremden Richtern unterworfen. Dies waren wichtige und ausschlaggebende Argumente in der Abstimmungskampagne, die von der AUNS (Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz) wie von der SVP angeführt wurde, und die zu deren Abstimmungssieg führten.

Das Abstimmungsergebnis vom Dezember 1992 war in zweierlei Hinsicht höchst bedeutsam: Erstens war es, an einer kritischen Weggabelung für die Zukunft des Landes, die Grundentscheidung für die Nicht-Mitgliedschaft in der EU und für die Beschreitung des bilateralen Wegs mit Brüssel, der die schweizerischen Beziehungen zur EU bis heute bestimmt. Denn die Option für eine zweite EWR-Runde war nach dem «Übertritt» Österreichs, Schweden und Finnlands in die EU nicht mehr gegeben. Wenige Monate nach dem Volksentscheid beschloss der Bundesrat, sein Beitrittsgesuch einzufrieren. Eine Volksinitiative der Europa-Anhänger, die Beitrittsfrage wieder auf den Tisch zu bringen, wurde 1997 zurückgezogen, die andere scheiterte 2001 mit einer komfortablen Nein-Mehrheit von 77 Prozent der Stimmen. Dieses Verdikt zeigte erneut die starke Überzeugungskraft der traditionellen Werte politischer Unabhängigkeit in der Stimmbürgerschaft sowie die

tiefe Skepsis, sich in die politischen Institutionen und Mechanismen der supranationalen Gemeinschaft einzugliedern. Die zweite Bedeutung der Abstimmung von 1992 liegt darin, dass sie eine tiefe politische Spaltung der schweizerischen Gesellschaft hinterliess. Erstmals zeigte sich nämlich ein Graben, der sich in der ganzen Zeit bis heute vertiefte: die Spaltung nämlich zwischen nationalem Konservatismus und liberaler Öffnung.<sup>2</sup>

[1.2.3]

### *Die Strategie des Bilateralismus*

Vom negativen Abstimmungsergebnis unberührt blieb das gegenseitige Interesse von EU und der Schweiz, ihre Beziehungen über das Abkommen von 1972 hinaus weiter zu entwickeln. Schon im Januar 1993 präsentierte der Bundesrat eine Liste von 15 Themenbereichen, über die er mit der EU auf bilateralem Weg verhandeln wollte. Die Antwort aus Brüssel liess zehn Monate auf sich warten, strich einige Schweizer Wünsche aus der Verhandlungsliste und ergänzte sie mit zwei eigenen Themen. Nach der Einigung über die Agenda begannen die bilateralen Verhandlungen zu den Themen Luft- und Landverkehr, öffentliches Beschaffungswesen, wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit, Personenfreizügigkeit, technische Handelshemmnisse und Landwirtschaft. Die Verhandlungen entpuppten sich als schwierig, und erst 1999 wurde ein 800-Seiten schweres Vertragspaket unterzeichnet. Die EU beharrte darauf, dass die Verträge nur als Ganzes angenommen oder abgelehnt werden konnten. Dies veranlasste den Bundesrat zu einer umfassenden Vernehmlassung mit allen Interessengruppen, und er bot Hand zu interner Kompensation, um einen Referendumserfolg benachteiligter Kreise zu vermeiden. Diese Politik erwies sich als erfolgreich. Zwar gelang es einigen kleineren Oppositionsgruppen, die notwendigen Unterschriften für ein Referendum zusammenzubringen, doch das Vertragspaket (später Bilaterale I genannt) wurde 2000 vom Volk mit Zwei-Drittel-Mehrheit angenommen.

Schon zwei Jahre später fanden sich Bern und Brüssel in einer zweiten Verhandlungsrunde, und 2004 einigten sich die Parteien auf ein zweites Vertragspaket (Bilaterale II). Es umfasst Abkommen in den Berei-

chen Umwelt, Landwirtschaft, Pensionsbesteuerung für EU Beamte, öffentliche Statistik, Medien, Betrugsbekämpfung, Zinsbesteuerung der Vermögen aus EU-Ländern sowie «Schengen/Dublin». Opposition kam nur gegen die Schengen/Dublin-Abkommen auf, und nach der parlamentarischen Behandlung ergriffen die Gegner des Abkommens das Referendum. Nach einer intensiven Abstimmungskampagne stimmte das Volk 2005 mit einer Mehrheit von 56% für den Beitritt zum Schengen-Raum. Im gleichen Jahr fand auch die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die zehn Länder der EU-Erweiterung von 2004 eine Mehrheit beim Volk. 2009 schliesslich sagte die Stimmbürgerschaft Ja zur Verlängerung des Abkommens zur Personenfreizügigkeit und dessen Ausdehnung auf die Länder Bulgarien und Rumänien.

[1.2.4]

#### *Unilaterale Integrationspolitik*

Der Bilateralismus zeichnet kein vollständiges Bild der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU. Zusätzlich lässt sich nämlich eine Reihe von politischen Initiativen nachzeichnen, mit denen der Bundesrat eine einseitige Integration der Schweiz mit dem Ziel der Integration in den europäischen Markt anstrebte. Als wichtige und durchgängige Strategie ist die autonome Harmonisierung des schweizerischen Wirtschaftsrechts an das EU-Recht zu nennen. Sie begann schon 1988 mit dem «Eurolex»-Paket, das Teil der EWR-Vereinbarungen wurde. Nach der Ablehnung des EWR verabschiedete das Parlament weite Teile von «Eurolex» unter dem neuen Titel «Swisslex». Seither wurde die Harmonisierung des schweizerischen mit dem europäischen Recht generalisiert: Alle relevanten Gesetzesvorlagen müssen sich über ihre «Eurokompatibilität» ausweisen. Dies führt zur Übernahme von EU-Recht in weite Teile des schweizerischen Wirtschaftsrechts und ist unter dem Begriff des «autonomen Nachvollzugs» bekannt. Ein wichtiges Beispiel aus der jüngeren Zeit ist die Übernahme des «Cassis de Dijon-Prinzips», das in der EU zugelassenen Produkten auch Zugang zum schweizerischen Markt ohne weitere Regulierung erlaubt. Schliesslich beteiligt sich die Schweiz am europäischen Kohäsionsfonds mit einem jährlichen Beitrag von 100 Millionen Franken während zehn Jahren. Die Opposition gegen diese

Beteiligung blieb erfolglos, dies aber relativ knapp: Das Volk stimmte der Vorlage im Jahre 2006 mit 53,4% zu.

[1.2.5]

*Europäisierung als Teil der Globalisierung*

Die Nachzeichnung der Ereignisse zeigt, dass die Schweiz ihre Beziehungen zur EU trotz der Ablehnung des EWR seit 1992 sehr stark ausgedehnt und entwickelt hat. Die bilateralen und unilateralen Initiativen des Bundesrats fanden nicht nur parlamentarische Mehrheiten sondern wurden auch in zahlreichen Volksabstimmungen gutgeheissen. Man ist versucht zu sagen, dass die Schweiz auch ohne formelle Mitgliedschaft auf direktem Weg auf eine weitgehende «Europäisierung» hin steuert. Dies ist umso erstaunlicher, als bis gegen Ende der 1980er-Jahre die Beziehungen zur EU relativ unbedeutend waren. Für den scharfen Kurswechsel der letzten zwei Jahrzehnte gibt es zumindest zwei plausible Gründe: Erstens hat die EU in dieser Zeit eine bedeutende Dynamik entfaltet, die sich sowohl in der Ausweitung des Kreises ihrer Mitglieder als auch in ihrer inneren Entwicklung ablesen lässt. Demgegenüber ist die EFTA, die einstige europapolitische Option der Schweiz, relativ bedeutungslos geworden. Zweitens steht die Europäisierung der Schweiz im grösseren Zusammenhang der Globalisierung sowie des weltweiten Prozesses wirtschaftlich-politischer Entgrenzung und Liberalisierung, wie er von der WTO und vielen weiteren internationalen Akteuren des Welthandels vorangetrieben wird. Globalisierung ist seit den 1990er Jahren zur eigentlichen Herausforderung der Schweiz geworden, und dies ungeachtet ihrer Mitgliedschaft oder Nicht-Mitgliedschaft in der EU. Aufgrund der Interessen ihrer exportorientierten und international verflochtenen Wirtschaft hat es sich die schweizerische Politik nicht leisten wollen, auf die Öffnung und Liberalisierung ihrer Märkte zu verzichten.

Eine Expertengruppe des Volkswirtschaftsdepartements publizierte zwei «Weissbücher», von denen das erste über dreissig Vorschläge zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz enthielt. Viele dieser Massnahmen wurden ab 1995 vom Parlament als Programm der Revitalisierung der schweizerischen Wirtschaft aufgenommen.<sup>3</sup> Im Kern entsprachen die Vorschläge der Weissbücher

nichts anderem als einer Globalisierungsagenda, der die schweizerische Politik seither weitgehend folgt: Abbau des Protektionismus, Öffnung des Binnenmarktes, Liberalisierung und Privatisierung, und diese Forderungen entsprachen sowohl den Interessen der Exportindustrie als auch jenen der Konsumenten. Dies erklärt nun aber, warum der Prozess der Europäisierung so stark wurde: Europäisierung kann als bedeutender Teil einer Globalisierungspolitik verstanden werden, die massgeblichen Interessen der schweizerischen Wirtschaft entspricht. Wenn letztere «Eurokompatibilität», den «autonomen Nachvollzug» und Marktliberalisierungen verlangt, nutzt sie das Interesse der EU, ihren *acquis communautaire* über den Raum ihrer Mitgliedstaaten hinaus Beachtung zu verschaffen.<sup>4</sup> Die schweizerische Globalisierung folgt also nicht bloss dem Druck von aussen sondern ist teilweise hausgemacht. Die doppelte Dynamik äusseren Drucks und inneren Zugs erklärt die Intensität der schweizerischen Europäisierung, die vom Gegensatz wirtschaftlicher Integration und institutioneller Abstinenz geprägt ist.

[1.3]

*Politische Folgen der Europäisierung*

[1.3.1]

*Der Einfluss auf das schweizerische Rechtssystem*

Ein kurzer Blick auf die quantitative Entwicklung des internationalen Rechts der Schweiz vermittelt einen ersten Eindruck über das Ausmass der Globalisierung und Europäisierung.<sup>5</sup> Den stärksten Zuwachs in internationalisierten Politikfeldern verzeichnen die Rechtsbereiche Wissenschaft, Umwelt, Verkehr, nationale Verteidigung und Sicherheit, Menschenrechte und schliesslich Landwirtschaft, die vor 25 Jahren noch vornehmlich vom Landesrecht dominiert waren. Insgesamt wächst das internationale Recht weit stärker als das Landesrecht. Der Anteil des Landesrechts am gesamten Recht ist von 1982 bis 2007 von 53% auf 47% gesunken, der Anteil des internationalen Vertragsrechts entsprechend von 47% auf 53% gestiegen. Die wahren Proportionen der Internationalisierung sind grösser, da für die Anpassungen an das europäische Recht im Zuge des «autonomen Nachvollzugs» keine Daten verfügbar sind und diese nicht berücksichtigt werden können.



Nach Aussagen eines Experten <sup>6</sup> bedeutet der autonome Nachvollzug nicht bloss eine Harmonisierung, sondern einen eigentlichen Import von einzelnen EU-Regulierungen, von denen viele im «copy-paste» – Verfahren wörtlich ins schweizerische Recht übertragen werden. EU-Regulierungen sind zumeist sehr viel detaillierter, komplizierter und länger als entsprechende Regelungen im schweizerischen Recht; ihre Übernahme bedeutet einen Bruch mit der schweizerischen Rechtsetzungstradition, die sich durch Kürze, Verständlichkeit und weitere Interpretationsfähigkeit auszeichnet. Ein globaler Vergleich veranschaulicht dies: Während das Wirtschaftsrecht der EU über 85 000 Seiten Rechtstexte beansprucht, begnügt sich das ganze internationale Recht der Schweiz mit weniger als 30 000 Seiten.

[1.3.2]

### *Europäisierung und neue gesellschaftliche Spaltungen*

Die EWR-Abstimmung von 1992 hinterliess eine gespaltene Schweiz hinsichtlich der formellen Beteiligung an der EU. In diesem Konflikt ging es vor allem um die Frage nationaler Autonomie und Identität. Diese Spaltung besteht noch immer: Bezüglich eines Beitritts zur EU äussern sowohl politische Eliten als auch die Stimmbürgerschaft starke, unveränderliche und gegensätzliche Meinungen, und die Mehrheit liegt im Lager der Gegner. Doch der Gegensatz hat sich ausgeweitet und vertieft. In der Dynamik von Globalisierung und Europäisierung verändert sich die Politik stärker und schneller als vor 1990. Als Programm der Liberalisierung und Internationalisierung haben die Bilateralen Abkommen und der autonome Nachvollzug neue Gewinner und Verlierer hervorgebracht, wie sie für die Globalisierung typisch sind. Auf der einen Seite profitieren die Exportindustrie vom Zugang zum europäischen Markt, sowie die Konsumenten von billigeren Importen und der Liberalisierung z.B. der Telekommunikation. Auf der anderen Seite kommen Landwirtschaft und andere Zweige der Binnenwirtschaft, Kleinunternehmen und Gewerbe unter Druck, weil ihr Schutz auf dem schweizerischen Markt wegfällt. Gewerkschaften – deren Mitglieder anders als Unternehmer mit Auslandsinvestitionen nicht von den erweiterten Möglichkeiten des globalen Marktes profitieren können – haben an politischem Einfluss verloren, sind aber nicht ausnahmslos Verlierer. Insbesondere bei den Bilateralen I, die

nur allesamt angenommen oder verworfen werden konnten, erreichten die Gewerkschaften bedeutende Zugeständnisse, welche die sozialen Härten der Liberalisierung abfederten. Nachdem schon früher die Verhandlungsbereitschaft der Unternehmer in der Sozialpartnerschaft geschwunden war, tauschten die Gewerkschaften den Vertrag mit dem Gesetz: Erfolgreich in Parlament und in Volksabstimmungen verhinderten sie den Abbau oder erreichten gar den Ausbau des Sozialstaats. Dies erklärt das Paradoxon, dass die Schweiz ausgerechnet in einer Periode der Liberalisierung einen Wandel vom einst bescheidenen zu einem «postliberalen» Wohlfahrtsregime erlebte.<sup>2</sup> Starke und konfliktreiche Veränderungen sind schliesslich in der Ausländerpolitik zu verzeichnen. Die Einwanderung ausländischer Arbeitskräfte hat in den letzten 50 Jahren zu einem Ausländeranteil von über 20 Prozent an der Gesamtbevölkerung geführt. Sie war vor allem bestimmt vom Interesse arbeitsintensiver Industriezweige an billiger und kurzfristig verfügbarer Arbeitskraft. Entsprechend überwog denn bis in die jüngere Zeit die Einwanderung gering qualifizierter Arbeitskräfte und ihrer Familien. Die kurzfristigen Vorteile dieser Immigration wurden überschattet durch eine Reihe von längerfristigen sozialen Problemen und durch Folgekosten für die öffentliche Hand. Die zunehmenden sozialen Spannungen konnten politisch zu keiner Zeit abgebaut werden. Die Personenfreizügigkeit sowie ihre Ausweitung und zeitliche Verlängerung waren denn auch der kontroverseste Teil schweizerischer Europapolitik.

All diese Themen und ihre Interessengegensätze wurden von der Partei der SVP aufgenommen. Diese profilierte sich nicht nur als Opposition gegen jede politische Annäherung an die EU, sondern zunehmend als Advokatin der Globalisierungsverlierer, so etwa der geringer qualifizierten schweizerischen Arbeitnehmer und Teilen des Mittelstands. Kompromisslose Verteidigung schweizerischer Autonomie gegenüber Brüssel, gegen die Übernahme der EU-Politik der Personenfreizügigkeit, gegen den Zustrom Asylsuchender sowie gegen den Ausbau des Sozialstaats wurden zu bevorzugten Themen, in denen die SVP neben der traditionellen Verteidigung der Bauern- und Gewerbeinteressen erfolgreich mobilisierte. Mit ihrer Unterstützung der Interessen von Exportunternehmen steht die Partei zwar teilweise auch im Globalisierungslager. Das hat die SVP indessen nicht daran gehindert,

in den letzten vier eidgenössischen Wahlen zur stärksten und medial tonangebenden Partei zu werden und sich als national-konservatives Sammelbecken einer wachsenden Wählerschaft zu profilieren. Solange die Europäisierung auf hohem Takt läuft, ist ein dauerhafter Erfolg dieser Partei zu erwarten. Die SVP mobilisiert auf der neuen Spaltung zwischen einer national-konservativen und einer globalisierungsoffenen, liberalen Schweiz – und hat sich auf ihrer Seite das Monopol der Glaubwürdigkeit erworben.

[1.3.3]

### *Institutionelle Veränderungen*

Internationalisierung hat Entscheidungsmuster und -strukturen auch der schweizerischen Politik verändert.<sup>8</sup> Völkerrechtliche Verträge werden von der Diplomatie und unter der Leitung des Bundesrats ausgehandelt. Je mehr sich die Politik internationalisiert, desto mehr rückt die Regierung in die zentrale Rolle der Politikgestaltung. Denn während das Parlament die nationale Gesetzgebung bis ins Detail mitgestaltet, kann es ausgehandelte völkerrechtliche Verträge zumeist nur als Ganzes annehmen oder ablehnen. Als Reaktion auf die stärkere Rolle der Regierung haben Parlament und Kantone versucht, sich in der Aussenpolitik stärkeren Einfluss zu sichern, indem sie sich erweiterte Konsultationsrechte in der Frühphase des aussenpolitischen Entscheidungsprozesses verschafft haben. Als Kompensation gegenüber der Internationalisierung mag man auch die Erweiterung des Staatsvertragsreferendums von 2003 ansehen, das heute in allen Verträgen zum Zug kommt, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Art. 141 BV). Direkte Demokratie bei internationalen Verträgen birgt allerdings Risiken. Im Landesrecht ist die Verwerfung eines Gesetzes insofern unproblematisch als Regierung und Parlament eine neue Vorlage präsentieren können, die den gegnerischen Einwänden Rechnung trägt und damit im zweiten Anlauf bei der Stimmbürgerschaft durchkommt. Die Situation beim internationalen Vertragsrecht ist jedoch anders, da dort die Rechnung nicht ohne einen Dritten, den internationalen Vertragspartner, gemacht werden kann. Dieser mag die Mühen einer zweiten Verhandlungsrunde scheuen oder das Interesse am Vertrag überhaupt verloren haben. Im Gegensatz zur Situation bei

der landesinternen Gesetzgebung verfügt der Bundesrat nicht über die Kontrolle der «windows of opportunity», weil der internationale Vertragspartner frei ist, ob er kooperieren will oder nicht. Dieses Risiko besteht in der Europapolitik so lange, als die Schweiz mit der EU nur vertragliche, aber keine festen institutionellen Beziehungen unterhält, und es ist in der Vergangenheit vor allem bei der Abstimmung zur Personenfreizügigkeit in den Bilateralen I deutlich geworden. Ihre Verwerfung hätte das Dahinfallen des gesamten Vertragspakets bedeutet, und dies war auch der Grund dafür, dass der Bundesrat vorausschauend zu hohen Kompensationen im Landesrecht bereit war, um ein eventuelles Referendum zu gewinnen.

Als weitere Veränderung ist eine Beschleunigung des wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozesses zu vermerken. Der Takt der Entscheidungsprozesse in Brüssel läuft schnell, und ihr Rhythmus hat auch die schweizerische Wirtschaftspolitik beeinflusst. Vorparlamentarische Verfahren, oft langwierig in der Vergangenheit, werden schneller durchgeführt und manchmal auch umgangen. Von der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an den Bundesrat wird Gebrauch gemacht, falls politische Opportunität dies erfordert. Ein augenfälliges Beispiel ist die Frage der zugelassenen Lastwagengewichte und -dimensionen auf schweizerischen Strassen.<sup>2</sup> Sie wurde früher im Strassenverkehrsgesetz verbindlich geregelt. Die Zulassung der Lastwagenbreite von 2,30 auf 2,50 m in der SVG-Revision von 1990 war kontrovers und der Opposition so wichtig, dass sie dagegen (erfolglos freilich) das Referendum ergriff. 1997 beschloss das Parlament eine SVG-Änderung, die dem Bundesrat die Kompetenz gibt, Fahrzeugabmessungen in eigener Kompetenz den Normen der EU anzupassen. Die Referendumsfrist lief am 10. April 1998 ungenutzt ab, und schon am 1. Mai machte der Bundesrat von seiner Kompetenz Gebrauch und erhöhte – im Einklang mit einer EU-Richtlinie – die zulässige Breite für Kühllastwagen auf 2,60 m. Das Beispiel ist nicht trivial, denn es steht im Zusammenhang mit dem alpenquerenden Strassenverkehr, in welchem sich die Interessen der EU und der Schweiz diametral gegenüberstehen. Dennoch handelte hier der Bundesrat in abschliessender Kompetenz; eine Veto-Position durch das Parlament oder das Veto eines Referendums wie 1990 hatte er also nicht mehr in Rechnung zu stellen.

Während in der internationalisierten Politik eine stärkere Stellung der Exekutive, die Beschleunigung des Entscheidungsprozesses und die Umgehung von Veto-Positionen zu finden sind, verläuft der Politikprozess in inneren Angelegenheiten (z.B. des Gesundheitswesens oder der Sozialversicherung) in gewohnten Bahnen. Hier zwingt die grosse Zahl referendumsfähiger Gruppen unverändert zum geduldischen Aushandeln des helvetischen Kompromisses. Es lässt sich daher von einem Zwei-Geschwindigkeits-Regime schweizerischer Politik sprechen:<sup>10</sup> Die Entscheidungsprozesse verlaufen gleichsam innerorts mit tiefem, ausserorts mit höherem Tempo.

[1.3.4]

### *Zunehmende Polarisierung*

Der Konkordanz war es in der Vergangenheit gelungen, den Ausgleich zwischen den gegensätzlichen Interessen der Export- und Binnenwirtschaft dadurch zu schaffen, dass die schweizerische Wirtschaftspolitik gegen aussen liberalen Welthandel förderte, gegen innen jedoch den Marktprotektionismus erlaubte und unterstützte. Im Zuge der Globalisierung ist der Schutz der Binnenwirtschaft weitgehend abgebaut worden. Wie kam dies überhaupt zustande? Eine der Erklärungen lässt sich in der bereits erwähnten *Push-and-Pull*-Dynamik der Europäisierung finden, die zu einem veränderten Machtgleichgewicht geführt hat.<sup>11</sup> Exportindustrie, Anhänger der Liberalisierung und Konsumenten sind wegen des Rückenwinds aus Brüssel stärker geworden. Demgegenüber stehen Landwirtschaft, Binnengewerbe und teils auch die Gewerkschaften im Gegenwind und haben keine externen Optionen, um die Nachteile der Liberalisierung zu kompensieren. Sie haben darum auch an politischer Macht am Verhandlungstisch eingebüsst. Interessenkonflikte zwischen Binnen- und Exportwirtschaft werden weniger durch Verständigung und einseitiger gelöst. Konfliktpotentiale steigen deshalb nicht nur auf der ideologischen Ebene, sondern auch auf dem wirtschaftspolitischen Feld. Die Polarisierung zwischen den politischen Parteien stellt die Konkordanz vor Zerreisproben. Untersuchungen zeigen, dass Spaltungen auch in der Stimmbürgerchaft bei Volksabstimmungen zunehmen, und zwar sowohl zwischen Stadt und Land als auch zwischen Kapital und Arbeit.<sup>12</sup> Die parteipolitische Polarisierung zwischen Links und Rechts ist also nicht bloss

eine Stilfrage politischer Parteien, sondern hat ihre Wurzeln in realen wirtschaftlichen Interessengegensätzen und gesellschaftlichen Spaltungen, die sich im Zuge der Europäisierung vermehrt auf tun.

[1.3.5]

*Bilateralismus – Erfolg auf Dauer?*

Bilateralismus gilt als Erfolg, und diese Behauptung stützt sich auf gute Gründe. Die Schweiz war bis in die jüngste Zeit weniger isoliert als viele Politiker am Abend des «schwarzen Tags» des 6. Dezember 1992 (an dem die EWR-Abstimmung stattfand) erwarteten. Da beide Seiten – sowohl die EU als auch die Schweiz – an engeren Beziehungen interessiert waren, konnte der Bilateralismus als befriedigender Ausweg gefunden werden, der beiden Teilen diene. Mit Ausnahme eines Dienstleistungsabkommens konnte die schweizerische Regierung auch die meisten Bereiche, die ihr von vitalem Interesse schienen, in die bilateralen Verhandlungen einbringen. Im Ergebnis scheint die starke Europäisierung viele wirtschaftliche Vorteile gebracht zu haben. Trotz des Verlusts alter Standortvorteile steht die schweizerische Wirtschaft gut da und weist eine geringere Arbeitslosigkeit sowie ein höheres Pro-Kopf-Einkommen als die meisten OECD-Staaten aus. Die Qualität öffentlicher Dienste ist hoch, die Steuerbelastung tief, und der Staat ist trotzdem weniger verschuldet als andere. So verwundert es wenig, dass die Frage eines EU-Beitritts, in der Mitte der 1990er-Jahre noch heiss debattiert, aus der öffentlichen Diskussion praktisch verschwunden ist. Viele schweizerische Politiker scheinen sich in Sicherheit zu wiegen, dass der bilaterale Weg auch künftig begehbar und mit dauerhaftem Erfolg verbunden sei. Früher oder später wird sich die Schweizer Politik der Europäisierung bei institutioneller Abstinenz jedoch mit unangenehmen und deshalb verdrängten Realitäten konfrontiert sehen. Denn die schweizerische Europapolitik lebt zur Zeit in drei Illusionen.

*Die erste Illusion: Der bilaterale Weg gewährt eine starke Mitentscheidung und bewahrt vor Souveränitätsverlusten.*

Die Bewahrung nationaler Souveränität und Eigenständigkeit war das gewichtigste Argument in der EWR-Volksabstimmung, und dieses

wird noch gewichtiger werden, wenn es in einer künftigen Debatte um den EU-Beitritt gehen sollte. Rückblickend stellt sich aber die Frage, warum die EU-Skeptiker unter Führung der SVP den EWR-Vertrag ablehnten, die Strategie der Bilateralen aber grundsätzlich und in den meisten konkreten Entscheidungen unterstützten, die im Ergebnis zu einer ähnlich starken Übernahme des EU-Rechts führten, wie es seinerzeit der EWR in Aussicht stellte. Ein Teil der Antwort scheint trivial: Bilateralismus versprach im Gegensatz zum EWR oder der EU-Mitgliedschaft die Chance intakter nationaler Eigenständigkeit. Aber dieses Motiv reicht nicht zur Begründung. Kooperation setzt ein rationales Eigeninteresse voraus. Man kann es darin sehen, dass auch die Euroskeptiker angesichts der möglichen wirtschaftlichen Chancen nicht grundsätzlich gegen jede Integration in den EU-Wirtschaftsraum waren, aber davon ausgingen, dass jeder einzelne Schritt von der schweizerischen Politik definiert und mitbestimmt werden konnte. Unter solchen Erwartungen wird das Abwägen zwischen Verlusten nationaler Autonomie und der Mitbestimmungsmöglichkeiten gegenüber Brüssel zu einem zentralen Punkt.

Die Abwägung zwischen Autonomieverlust und Mitbestimmung am EU-Recht in der Wahrnehmung der EU-Skeptiker kann durch die folgende Tabelle illustriert werden:

| Option                                  | EU-Mitgliedschaft                                      | EWR  | Bilateraler Weg   |
|---|--|--|---|
| Erwarteter Autonomieverlust             | Hoch   | Mittel   | Tief  |
| Umfang der Kooperation                  | Gesamter <i>acquis communautaire</i>                   | Teile des <i>acquis communautaire</i>  | Auf Einzelverträge beschränkt   |
| Art der Mitentscheidung                 | Als EU-Mitglied: permanent in allen EU-Angelegenheiten | Beitrittsentscheidung, aber keine Mitentscheidung über weitere Entwicklung des <i>acquis communautaire</i> | Mitentscheidung über Themen und Inhalte sowie Interpretation jedes Vertrags. Frage des <i>acquis communautaire</i> nicht relevant |
| Erwarteter Einfluss der Mitentscheidung | Gering   | Gering   | Hoch  |
| Abwägung                                | Mitentscheidung wiegt Autonomieverlust nicht auf       | Mitentscheidung wiegt Autonomieverlust nicht auf   | Mitentscheidung wiegt Autonomieverlust auf  |

Die Tabelle hilft, die Präferenzen der Euroskeptiker und das Rationale ihrer Mitwirkung an der Strategie des Bilateralismus zu verstehen. Der EWR-Vertrag und die Perspektive eines EU Beitritts waren für die Euroskeptiker nicht akzeptierbar, weil sie in beiden Optionen einen hohen Autonomieverlust bei geringem Einfluss der Mitentscheidung sahen. Der Bilateralismus dagegen schien aus zwei Gründen akzeptabel: Erstens erlaubte er im Gegensatz zum EWR nicht bloss die einmalige Mitentscheidung durch Beitritt zu einem kollektiven Arrangement, sondern die dauernde Mitentscheidung über einzelne Verträge. Darin eröffneten sich der Schweizer Politik die Chancen selektiver Kooperation, sowie die Mitbestimmung der Themen und Vertragsinhalte samt ihrer künftigen Interpretation. Zweitens blieben die Veto-Möglichkeiten des Parlaments – und damit die nationale Autonomie – gewahrt.

Die Mitwirkung der SVP und weiterer Kreise der Euroskeptiker am Bilateralismus kann unter ihren eigenen Präferenzen daher als durchaus kohärente und rationale Strategie verstanden werden. Hingegen sollten die Erwartungen in den Bilateralismus hinsichtlich des hohen Einflusses der schweizerischen Mitentscheidung von allem Anfang an gedämpft werden. Ein frühes, lehrreiches und zugleich wichtiges Beispiel bildet die Frage des Alpen transit-Verkehrs.<sup>13</sup> Angesichts der vielen wirtschaftlichen, technischen und ökologischen Vorteile lagen die Prioritäten schweizerischer Politik auf dem alpenquerenden Transport von Gütern auf der Schiene. Diese Präferenz für die Bahn wurde untermauert durch die vom Volk 1994 gutgeheissene Alpeninitiative, die ein verfassungsmässiges Verbot des Ausbaus der Transitstrassen-Kapazität im Alpengebiet brachte (Art. 84 BV). Die EU-Behörden empfanden dies als Affront, da sie den Interessen des Strassengüterverkehrs den Vorzug gaben, und ihre Antwort auf die Annahme der Alpeninitiative war unwirsch: Sie legte die begonnenen bilateralen Verhandlungen auf Eis. Die Gespräche blieben neun Monate lang blockiert, bis der Bundesrat eine Rechtsgrundlage präsentieren konnte, die eine nicht-diskriminierende Umsetzung der Alpeninitiative garantierte. Die schweizerische Politik wollte sodann mit ihrem Angebot des Baus zweier neuer Bahn-Alpen transversalen auf eigene Kosten eine konstruktive Alternative zum Strassenausbau vorlegen. Die scheinbare Trumpfkarte stach in den folgenden Verhandlungen nicht: Die EU-Vertreter gingen auf die schweizerischen Vorstellungen nicht ein,



die Transportgebühren kostendeckend so zu gestalten, dass ein Lenkungseffekt zugunsten der Schiene resultiert hätte. Die Schweiz hatte sich schliesslich den Vorstellungen der EU zu beugen und sich mit einem wachsenden Strassengüterverkehr durch die Alpen abzufinden.<sup>14</sup> Der Vorgang zeigt die geringe Verhandlungsmacht gegenüber Brüssel selbst für einen Fall, in welchem sich die Schweiz in einer Schlüssel- oder gar Vetoposition wähnte. Im Gegensatz zu den Erwartungen legte der bilaterale Weg sowohl die Schwäche der Verhandlungsposition als auch die starken Autonomieverluste von allem Anfang an offen, als die EU auf dem «Parallelismus» beharrte: Trotz ihrer unterschiedlichen Bereiche waren demnach alle Verträge des Bilateralen I aneinander gebunden und konnten von schweizerischer Seite nur als Gesamtpaket angenommen oder verworfen werden.

*Die zweite Illusion: Bilateralismus gewährt dauerhaften Erfolg.*

Gegenüber einem stärkeren Partner geht der Schwächere auch «ungleiche» Verträge ein und akzeptiert asymmetrische Verteilungen, solange er selbst durch Kooperation besser fährt als ohne. Das ist, realistisch gesehen, die Situation zwischen der Schweiz und der EU, und dies ist auch ein wichtiger Grund, weshalb der bilaterale Weg sowohl von EU-Anhängern als auch von EU-Skeptikern insgesamt als Erfolg gewertet wird. Allerdings sprechen starke Gründe dafür, dass diese Erfolgchancen stets geringer und auf Dauer gänzlich verschwinden werden. Mit der wachsenden Zahl der EU-Mitglieder und angesichts ihrer heterogenen Interessen wird die Wahrscheinlichkeit geringer, dass sie einem Sonderabkommen mit einem einzelnen Land Hand bieten. Dies mag einer der Gründe sein für den wachsenden Druck Brüssels, dass die Schweiz über die bilateralen Vereinbarungen hinaus den gesamten *acquis communautaire* übernimmt. Schliesslich macht die Schweiz in der jüngeren Auseinandersetzungen im Steuerstreit und um das schweizerische Bankgeheimnis die Erfahrung, dass die EU einen neuen Unilateralismus beansprucht: Brüssel fordert die einseitige Auslegung und evolutive Anpassung bestehender Verträge im Sinne ihres *acquis communautaire*. Dies widerspricht der schweizerischen Auffassung des Prinzips *pacta sunt servanda*, nach der die Änderung und Auslegung eines bestehenden Vertrags die Zustimmung beider Seiten voraussetzt. Dies ist über die wirtschaftlich bedeutsamen

Fragen der Besteuerung und des Bankengeheimnisses hinaus relevant, denn generalisiert angewendet führte dieser Ansatz zu beträchtlichen Autonomieverlusten und entwertete den bilateralen Weg völlig: Die Fortentwicklung der Bilateralen I und II läge ganz in der Hand der EU, und mit der schrittweisen Anwendung des gesamten *acquis communautaire* hätte die Schweiz auch keine Möglichkeit mehr, ihre Integration partiell durch Einzelverträge zu definieren und zu begrenzen. Auch die bisher kaschierte Illusion des autonomen Nachvollzugs würde dann offensichtlich. Der Bilateralismus, so *Freiburghaus*, wäre dann nicht mehr der Königsweg sondern eine Sackgasse.<sup>15</sup>

Bevor es soweit kommt, macht der Schweiz in jüngster Zeit ein anderes Problem zu schaffen. Die Nicht-Mitgliedschaft in der EU macht sich zunehmend als Isolation auf der internationalen Bühne bemerkbar. Zum ersten Mal war dies Mitte der 1990er-Jahre im Zuge der Kontroverse um die Holocaust-Gelder auf schweizerischen Banken spürbar, als *bashing Switzerland* in den USA zur Mode wurde. Noch viel deutlicher zeigte sich in jüngerer Zeit die Isolation der schweizerischen Regierung im Steuerstreit mit Deutschland oder in der Frage des Bankkundengeheimnisses, dessen Tage trotz heftigen innenpolitischen Widerstands angesichts des Drucks seitens der EU und der OECD gezählt sein dürften.

*Die dritte Illusion: Die schrittweise Konvergenz von schweizerischem und europäischem Recht erhöht die Chancen eines EU-Beitritts.*

Das Ende des bilateralen Wegs könnte bedeuten, dass die Schweiz vor die Alternativen der Kündigung der bilateralen Vereinbarungen oder aber der Übernahme des gesamten *acquis communautaire* ohne jeden eigenen Einfluss auf dessen Entwicklung gestellt würde. Beide Optionen wären unerfreulich, und als vernünftiger Ausweg aus dem Dilemma bliebe der Beitritt zur EU, der bei einer Gesamtübernahme des europäischen Rechts immerhin Mitwirkung an dessen Entwicklung ermöglichte. Diese Option bleibt allerdings theoretisch, solange keine Chance besteht, dass ein Beitritt von Volk und Ständen angenommen wird. Nun argumentieren viele EU-Befürworter, dass sich mit der wachsenden Konvergenz von schweizerischem und europäischem Recht die Beitrittchancen erhöhen: Anders als zur Zeit der EWR-Ab-

stimmung sei inzwischen die Schweiz materiell in den europäischen Markt hineingewachsen, der Schritt zur Mitgliedschaft damit kleiner und für die Stimmbürgerschaft akzeptierbarer geworden. Politologische Argumente sprechen allerdings gegen diese Hypothese. Zunächst hat die Popularität eines EU-Beitritts seit den 1990er-Jahren keineswegs zugenommen. Nationaler Konservatismus ist stärker geworden, die SVP nicht nur stärkste politische Kraft geworden, sondern auch jene Partei, welche die politische Agenda in den Augen der Öffentlichkeit am meisten bestimmt und tagespolitisch keine Gelegenheit auslässt, den Wert nationaler Unabhängigkeit gegen die «Fehlkonstruktion» der EU auszuspielen. EU-Integration ist synonym geworden zur Globalisierung, welche ihre Verlierer in das Lager der EU-Skeptiker treibt. Die schweizerische politische Mehrheitskultur ist misstrauisch gegenüber grosser Bürokratie, Zentralisierung und Elitismus. Dagegen verlangt sie Selbstbestimmung, sowie die subsidiäre Lösung der politischen Probleme, die unten und im kleineren Rahmen beginnt. Das alles ist nun genau das Gegenteil von dem, was die EU in den Augen der schweizerischen Stimmbürgerschaft repräsentiert. Schliesslich hat sich die EU nicht bloss erweitert; sie hat sich mit Lissabon auch mehr zu einem verfassungsmässigen und staatsähnlichen Gebilde entwickelt und ist damit auch machtvoller geworden. EU-Skeptizismus nimmt zu in weiten Teilen Europas. Es lässt sich mithin vermuten, ein EU-Beitritt wäre in den 1990er-Jahren leichter gewesen, als die EU kleiner, weniger durchdringend aber konföderaler war als heute. Die Annahme eines Teils der Spitzenbeamten und Politiker, die allmähliche Annäherung an den *acquis communautaire* erleichtere einen künftigen EU-Beitritt ist darum eine Fehleinschätzung. Sie könnte sich als die unheilvollste aller drei Illusionen erweisen.

[1.4]

### *Perspektiven*

[1.4.1]

#### *Mitgliedschaft «à la carte»?*

Die Begehung des bilateralen Wegs bis zu einem bitteren Ende oder das Nein von Volk und Ständen in einer künftigen Abstimmung zum EU-Beitritt brauchen nicht die einzigen Möglichkeiten zu sein. Die

EU und ihre Institutionen entwickeln sich weiter und könnten auch für die Schweiz die Türe für andere Lösungen auf tun. Eine der Dauerfragen der EU ist nämlich das Verhältnis zu ihren Nachbarn. Bis zum Angebot *Delors'* an die EFTA-Staaten unterschied sie klar zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern, und das Motiv dieser klaren Unterscheidung war einleuchtend: Der Umstand, dass sie die Vorteile der Kooperation exklusiv ihren Mitgliedern vorbehielt, bildete einen Anreiz für weitere Länder, der Gemeinschaft beizutreten. Dieser Anreiz prägt die Dynamik der EU-Erweiterungen bis heute, doch lässt sich das Prinzip strikter Unterscheidung zwischen Vollmitgliedern und Nichtmitgliedern immer weniger halten. EU-Mitgliedschaft und Eurozone decken sich nicht, und angesichts der heutigen Heterogenität ist EU-intern auch schon die Idee differenzierter Mitgliedschaft entwickelt worden. Im Aussenverhältnis steht die EU vor einem Dilemma. Einerseits erhält sie Gesuche um Mitgliedschaft von Ländern, die wie die Türkei nicht allen Mitgliedern willkommen sind. Andererseits gibt es willkommene Nettozahler wie die Schweiz, die nicht beitreten wollen. Über beide Fälle hinaus hat die EU aber ein Interesse, den Einfluss ihres *acquis communautaire* weit bis Zentraleuropa hinein und im gesamten Mittelmeerraum auszudehnen.<sup>16</sup> Die Frage einer «grauen Zone» mit den Nachbarn wird darum wichtiger, diejenige der formalen Mitgliedschaft rückt in den Hintergrund. Ob sich damit für die Schweiz die Möglichkeit einer Mitgliedschaft «à la carte»<sup>17</sup> eröffnet, ist freilich ungewiss.

[1.4.2]

*Direkte Demokratie als ein zentrales Thema  
künftiger Europadiskussion*

Die Schweiz ist gespalten in der Europafrage; Politiker und Behörden meiden das Thema. Zu erwartende Schwierigkeiten auf dem bilateralen Weg werden das Thema der Beziehungen zur EU jedoch über kurz oder lang wieder aufs Tapet bringen. Zumindest dann, wenn die Illusionen des bilateralen Weges offensichtlich werden, besteht die Chance eines echten Dialogs, der festgefahrene Fronten aufzuweichen könnte. Die Hoffnung auf einen solchen Dialog stützt sich auf drei Gründe. Erstens können sich Euro-Skeptiker am Ende des bilateralen Wegs nicht mit einer pauschalen Ablehnung weiterer Integrations Schritte

begnügen. Sie müssen selbst konstruktive Alternativen präsentieren, wie die Wahrung nationaler Autonomie und Selbstbestimmung auf anderem Weg zu erreichen ist. Auf der anderen Seite werden sich zweitens die Pro-Europäer viel stärker als heute mit den gesellschaftlichen Spaltungen auseinandersetzen müssen, welche die Globalisierung hinterlässt. Drittens aber werden sich beide Seiten mit der Frage der direkten Demokratie in der Aussenpolitik auseinandersetzen müssen, und zwar für jede Lösung mit der EU, die über den *status quo* hinaus geht, wie für die Rolle der Volksrechte nach einem eventuellen Beitritt. Beide Seiten werden daher bei einem absehbaren Ende des bilateralen Wegs unter dem Erwartungsdruck stehen, sich nicht nur über wirtschaftspolitische Vorteile und Nachteile, sondern vor allem auch über institutionelle, staatspolitische Fragen zu verständigen: Wie weit sind künftige Optionen der Zusammenarbeit, der Assoziation oder auch der Mitgliedschaft in der EU mit Föderalismus und direkter Demokratie vereinbar? Die Furcht, föderalistische Autonomie und die Selbstbestimmungsrechte des Volks würden unwirksam, war bekanntlich eines der stärksten Argumente gegen den EWR 1992. Diese Frage wurde vor- und nachher im akademischen Kreis vor allem der Verfassungs- und Staatsrechtler ausgiebig diskutiert, dies erwartungsgemäss eher von pro-europäischen Vertretern. Die wissenschaftlichen Arbeiten haben kein grosses Echo in der politischen Öffentlichkeit ausgelöst, und ihre Ergebnisse sind auch alles andere als einheitlich.<sup>18</sup> Von politologischer Seite behauptete *Germann*<sup>19</sup> als einer der ersten eine eindeutige Unverträglichkeit von direkter Demokratie mit dem schnellen Entscheidungsrythmus der EU, während *Linder*<sup>20</sup> zum gegenteiligen Schluss gelangte: Direkte Demokratie kann auch unter Bedingungen der EU-Mitgliedschaft praktiziert werden und erleidet keine zusätzlichen institutionellen Souveränitätsverluste im Vergleich zum *status quo*. Ein erheblicher Teil juristischer Literatur kreist um folgende Frage: Was geschieht, wenn eine EU-Regulierung mit einem Referendum erfolgreich bekämpft wird, oder wenn eine Volksinitiative gegen EU-Recht verstösst? Während die eine Seite für diesen Fall den Ausweg über Verhandlungen empfiehlt,<sup>21</sup> möchte es die andere gar nicht so weit kommen lassen. Sie meint, im Konfliktfall würden die Volksrechte unwirksam oder seien gar einzuschränken.<sup>22</sup> Dies ist auch die offizielle Position des Bundesrates. In seinem Integrationsbericht von 1999 vertritt er die Ansicht, dass ein EU-Beitritt mit Ein-

schränkungen der direkten Demokratie verbunden sei. In Fällen mit offensichtlicher Unvereinbarkeit mit dem EU-Recht sei eine Volksinitiative für ungültig zu erklären oder auf den Gebrauch des Referendums zu verzichten.

Ich halte diese Position für legalistisch und inopportun. Legalistisch ist sie deshalb, weil sie den politischen Handlungsspielraum verkennt, der zwischen dem erlassenen EU-Recht und seiner Anwendung in den Mitgliedstaaten besteht. Nicht nur wird ein erheblicher Teil des EU-Rechts in Form gestaltungsfähiger Richtlinien erlassen, es kommt auch vor, dass nationale Parlamente die Umsetzung wenig EU-konform oder gar nicht vornehmen, worauf politische Korrekturprozesse einsetzen. So wenig, wie man das Fussballspiel verbietet, weil es zu Fouls kommt, so wenig lassen es sich die Parlamente der Mitgliedstaaten von vornherein verbieten, ihren Handlungsspielraum auch im juristischen Grenzbereich politisch auszuloten, um ihre nationalen Werte und Interessen zu wahren. Das schweizerische Parlament würde dies ebenso tun, und es gibt keinen Grund dafür, dies dem Volk von vornherein zu verbieten. Damit soll nicht verkannt werden, dass Konfliktsfälle aufgrund der Volksrechte unberechenbarer sind – unlösbar werden sie dagegen nicht.

Vor allem aber ist die Position des Bundesrates politisch inopportun. Sie verkennt nicht nur aussenpolitische Handlungschancen, sondern noch fundamentaler die innenpolitische Situation. An der direkten Demokratie führt kein Weg zukünftiger Assoziation mit der EU vorbei. Das Aufstellen von Verbotsschildern für die Volksrechte auf diesem Weg nun ist die sicherste Garantie dafür, dass er nie beschritten wird. Denn die direkte Demokratie gehört zu den wichtigsten Elementen politischer Kultur. Es ist auf absehbare Zeit nicht anzunehmen, dass die Mehrheit von Volk und Ständen deren Einschränkung als Preis für die EU-Integration zu zahlen bereit ist. Die EU-Integration kann nur mit den Volksrechten vollzogen werden oder aber überhaupt nicht. Das verlangt grundsätzliches Umdenken. Die Volksrechte sind keine Restriktion, sondern eine wichtige Ressource auf dem Integrationsweg. Für die Mehrheit der Stimmbürgerschaft stehen die Volksrechte im Zentrum schweizerischer Staatskultur. Sie symbolisieren nationale Identität, Selbstbestimmung und einen Staat, der sich von unten nach

oben konstituiert. Das bedeutet auch ein anderes Rechtsverständnis. Recht wird zwar «von oben» und durch Eliten gemacht, aber die Stimmbürgerschaft hat das Recht, Einspruch zu erheben. Diese Differenz zum Rechtsetzungsprozess im internationalen Recht oder in der EU ist nicht nur einzugestehen, sondern offensiv zu vertreten. Das bedeutet zwar einerseits eine Absage an die Verabsolutierung schweizerischer Eigenart und an die Illusionen über die Reichweite der direkten Demokratie im Zeitalter der Relativierung nationaler Souveränität. Andererseits ist ihre offensive Vertretung aber gerade eine Aufgabe der Regierung. Sie hat dabei mit einem Paradoxon zurecht zu kommen. Die Volksrechte sind Oppositionsrechte gegen Regierung und Parlament. Geht es aber um die institutionelle Frage der Beibehaltung direkter Demokratie im Prozess der Internationalisierung, so müssen Bundesrat und Parlament Glaubwürdigkeit darin erlangen, dass sie auf Seiten der Stimmbürgerschaft und ihrer Selbstbestimmungsrechte stehen. Soweit ist es noch lange nicht.

[1.5]

### *Ergebnisse und Folgerungen*

Die Absage an den EWR 1992 hat die Schweiz nicht ins wirtschaftspolitische Abseits geführt. Im Gegenteil, der bilaterale Weg erlaubte einer intensive Europäisierung bei institutioneller Abstinenz. Auch ohne formelle Mitgliedschaft führte er in eine Teilintegration in den europäischen Markt und brachte wirtschaftspolitische Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung. Diese Politik ist aber nicht nur Ergebnis des Globalisierungsdrucks von aussen, sondern setzte sich auch auf Betreiben innerer wirtschaftspolitischer Interessen durch, welche die Politik Brüssels für ihre Zwecke nutzt. Dies hat zu tiefgreifenden Veränderungen schweizerischer Politik und ihrer Kräfteverhältnisse geführt. Der bilaterale Weg gilt als erfolgreich, doch die Europäisierung hat zu neuen Gewinnern und Verlierern, damit auch zur Vertiefung gesellschaftlicher Spaltungen in der schweizerischen Gesellschaft geführt. Der Ausgleich zwischen exportorientierten Wirtschaftsinteressen und denjenigen der Binnenwirtschaft, die im Gegenwind stehen, ist schwieriger geworden.

Die behaupteten Vorteile des bilateralen Wegs liegen in der vertraglich ausgehandelten und begrenzten Teilintegration unter grösstmöglicher Wahrung politischer Autonomie. Beide Vorteile schwinden. Schon die Vergangenheit hat Grenzen aufgezeigt, vitale schweizerische Interessen gegen den Einspruch Brüssels aufrecht zu erhalten oder gar vertraglich durchzusetzen. Sodann wird das Interesse der EU spürbar stärker, über die bilateralen Verträge hinaus weitere Teile des *acquis communautaire* für die Schweiz verbindlich zu erklären. Bei illusionsloser Betrachtung kann der bilaterale Weg in eine Kombination von Nachteilen führen: Die Schweiz übernimmt den gesamten *status quo*, dies aber ohne jede Mitentscheidung in Brüssel.

Was sind die Alternativen aus diesem Dilemma, das sich abzeichnet? Viele EU-Befürworter glauben, mit der *de facto*-Annäherung an den *acquis communautaire* werde der Schritt eines Beitritts kleiner und darum realpolitisch chancenreicher. Dieser Auffassung ist zu widersprechen: Die Chancen der Zustimmung von Volk und Ständen zu einem EU-Beitritt sind seit den 1990er-Jahren nicht grösser geworden, sondern eher skeptischer zu beurteilen. Zwischen Vollintegration und wirtschaftspolitischer Isolierung mag es immerhin weitere Optionen geben, die von der künftigen Gestaltung der Beziehungen der EU zu ihren weiteren Nachbarschaftsländern abhängen. Ungeachtet dessen scheint es aber wichtig, dass die Frage der EU-Integration wieder auf die politische Agenda kommt. Chancen eines künftigen Dialogs zwischen erstarrten Fronten sind durchaus gegeben, werden aber neben der EU-Frage auch den gesellschaftspolitischen Umbruch in der gespaltenen Schweiz zu thematisieren haben.

In einem künftigen Dialog sollten neben wirtschaftspolitischen Vor- und Nachteilen die institutionellen, staatspolitischen Fragen im Vordergrund stehen. Zentral ist dabei die zukünftige Rolle direkter Demokratie: Jede Entscheidung für eine Institutionalisierung der Beziehungen zu Brüssel bedarf der Zustimmung von Volk und Ständen, und die Stimmbürgerschaft wird diesen Entscheid nicht zuletzt davon abhängig machen, wie die Volksrechte nach einer Assoziation oder einem Beitritt zur Geltung kommen können. Hier wird die These vertreten, dass zumindest die formelle Funktion der direkten Demokratie von der Schweiz weitgehend selbst definiert werden kann. Die



Wolf Linder

restriktive Position des Bundesrates, wonach die Volksrechte teilweise unanwendbar würden, ist legalistisch und kann mit guten Gründen bestritten werden. Die Schweiz geht den Weg in die europäische Integration nur mit ihrer vollen direkten Demokratie oder gar nicht. Eine offensive Vertretung der Volksrechte entspricht nicht nur zentralen Werten schweizerischer Politik- und Staatskultur, sondern verspricht auch in jeder Hinsicht grössere Chancen zur europäischen Integration und in den konflikthaften Prozessen darin. So verstanden, ist direkte Demokratie ist kein Hindernis, sondern eine Ressource schweizerischer Europapolitik.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup>  
Dieser Abschnitt stützt sich vor allem auf:  
Dieter Freiburghaus, Königsweg oder  
Sackgasse? Sechzig Jahre schweizerischer  
Europapolitik, Verlag Neue Zürcher  
Zeitung: Zürich 2009, sowie Hanspeter  
Kriesi, Alexander Trechsel, The Politics in  
Switzerland. Continuity and Change in a  
Consensus Democracy, Cambridge  
University Press, 2008.
- <sup>2</sup>  
Aus Sicht eines ausländischen Beobachters:  
Clive Church, The Politics and Govern-  
ment of Switzerland. Basingstoke, Hants:  
Palgrave 2004, sowie Clive Church (Hrsg.),  
Switzerland and the European Union: A  
Close, Contradictory and Misunderstood  
Relationship, New York, Routledge 2007.
- <sup>3</sup>  
Hanspeter Kriesi, «Der Einsatz von  
Wirtschaftsvertretern im Regierungsapparat»,  
in: Mastroradi, von Cranach (Hrsg.),  
Lernen aus der Krise. Auf dem Weg zu  
einer Verfassung des Kapitalismus,  
Haupt: Bern 2010, 68–74.
- <sup>4</sup>  
André Mach, La Suisse entre internationa-  
lisation et changements politiques  
internes: législation sur les cartels et  
relations industrielles dans les années  
1990, Rüegger Verlag: Zürich 2006, sowie  
Christine Trampusch, «The Politics of  
Institutional Change. Transformative and  
Self-Preserving Change in the Vocational  
Education and Training System in  
Switzerland», in: Comparative Politics 42,  
2010 (im Erscheinen).
- <sup>5</sup>  
Wolf Linder, Oliver Hümbelin, Michael  
Sutter, Die Entwicklung der eidgenössi-  
schen Gesetzgebungstätigkeit 1983-2007:  
eine quantitative Analyse, IPW-Institut:  
Bern 2009.
- <sup>6</sup>  
Werner Hauck, « Gesetzgebung für statt  
gegen Bürger: Der Kampf um die Verständ-  
lichkeit von Vorschriften », in: NZZ vom  
5. September 2005.
- <sup>7</sup>  
Christine Trampusch, «The Welfare State and  
Trade Unions in Switzerland. An Historical  
Reconstruction of the Shift from a Liberal to  
a Post-Liberal Welfare Regime», in: Journal  
of European Social Policy 20(1), 2010.
- <sup>8</sup>  
Pascal Sciarini, Alex Fischer, S. Nicolet,  
«How Europe Hits Home: Evidence from the  
Swiss Case», in: Journal of European  
Public Policy 11(3), S. 353–378, 2004;  
Sylvia Häusermann, André Mach, Yannis  
Papaopoulos, «From Corporatism to Partisan  
Politics. Social Policy Making under Strain  
in Switzerland», in: Schweizerische  
Zeitschrift für Politikwissenschaft 10 (2),  
33–59, 2004.
- <sup>9</sup>  
Wolf Linder, Schweizerische Demokratie.  
Institutionen, Prozesse, Perspektiven,  
Haupt: Bern 2005, S. 390.
- <sup>10</sup>  
Yannis Papadopoulos, «Europeanisation?  
Two Logics of Change of Policy-making  
Patterns in Switzerland», in: Journal of  
Comparative Policy Analysis 10(3),  
255–278, 2008.
- <sup>11</sup>  
A. Alfonso, «Europeanisation. New Political  
Cleavages and Policy Concertation in  
Switzerland», in: European Journal of  
Industrial Relations 16 (1), 1–16, 2010.

## Anmerkungen

<sup>12</sup>  
Wolf Linder, Regula Zürcher, Christian Bolliger, *Gespaltene Schweiz – geeinte Schweiz. Gesellschaftliche Spaltungen und Konkordanz bei den Volksabstimmungen seit 1874, Hier+Jetzt: Baden 2008.*

<sup>13</sup>  
Dazu ausführlich Freiburghaus 2009, a. a. O., S. 295 ff.

<sup>14</sup>  
Näheres bei Freiburghaus 2009, a. a. O., S. 235 f.

<sup>15</sup>  
Freiburghaus 2009, a. a. O., S. 361 ff.

<sup>16</sup>  
Sandra Lavenex, «A Governance Perspective on the European Neighbourhood Policy: Integration Beyond Conditionality?», in: *Journal of European Public Policy* 15(6), 2008.

<sup>17</sup>  
Kriesi, Trechsel, 2008, a. a. O., S. 186 ff.

<sup>18</sup>  
Statt vieler Pascal Mahon, Christoph Müller, «Adhésion de la Suisse à l'Union européenne et démocratie directe», in: Cottier, Koppe (Hrsg.), *Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union – Brennpunkte und Auswirkungen, Zürich 1998, S. 449 ff.*; Astrid Epiney, Karine Siegwart, Michael Cottier, Nora Refaël, *Schweizerische Demokratie und Europäische Union. Zur demokratischen Legitimation in der Europäischen Union und den Implikationen eines EU-Beitritts der Schweiz für die schweizerische Demokratie, Bern 1998*; Thomas Cottier, Rachel Liechti, «Schweizer Spezifika: Direkte Demokratie, Konkordanz, Föderalismus und Neutralität als politische

*Gestaltungsfaktoren», in: Breuss, Cottier, Müller-Graff (Hrsg.), Die Schweiz im europäischen Integrationsprozess, Baden-Baden 2008, S. 39–61.*

<sup>19</sup>  
Raymund Germann, «Die Europatauglichkeit der direkt-demokratischen Institutionen in der Schweiz», in: *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft, 31, S. 257–270, 1991.*

<sup>20</sup>  
Linder (2005), a. a. O., S. 393 ff.

<sup>21</sup>  
Christa Markwalder, «Direkte Demokratie und Mitgliedschaft in der Europäischen Union», in: Thomas Cottier, Rachel Liechti-McKee, (Hrsg.): *Die Schweiz und Europa. Wirtschaftliche Integration und institutionelle Abstinenz, vdf: Bern 2010, S. 266 ff.*

<sup>22</sup>  
Oliver Diggelmann, *Der liberale Verfassungsstaat und die Internationalisierung der Politik – Veränderungen von Staat und Demokratie in der Schweiz, Bern, 2005.*

