

# Die schweizerische Verfassungsgeschichte, Quelle der Inspiration für den neuen europäischen Konvent : quo vadis Europa?

Autor(en): **Däniken, Franz von**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum**

Band (Jahr): **11 (2002)**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-832894>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## DIE SCHWEIZERISCHE VERFASSUNGSGESCHICHTE, QUELLE DER INSPIRATION FÜR DEN NEUEN EUROPÄISCHEN KONVENT: QUO VADIS EUROPA?

Franz von Däniken

*Robert Schuman hatte vor 50 Jahren die Vision einer «Europäischen Föderation». Damit begann in Europa eine neue Epoche. Die europäische Integration war die Antwort auf ein jahrhundertealtes Ringen um ein Gleichgewicht der Mächte auf diesem Kontinent, das in den beiden Weltkriegen von 1914 und 1945 kulminierte. Der Kern des Europagedankens nach 1945 war und ist deshalb eine Teilung von Macht durch Recht, ist die teilweise Übertragung nationaler Souveränitätsrechte an supranationale europäische Institutionen.*

Die *schrittweise Verwirklichung der Europäischen Union* von der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl bis zur Vollendung des Binnenmarkts und zur Einführung der gemeinsamen Währung beruhte lange Zeit zentral auf der deutsch-französischen Interessenallianz. Diese war allerdings niemals exklusiv, sondern für andere europäische Staaten immer offen.

Robert Schuman hat dies bereits 1963 mit prophetischer Klarheit gesagt: «Wir müssen das geeinte Europa nicht nur im Interesse der freien Völker errichten, sondern auch, um die Völker Osteuropas in diese Gemeinschaft aufnehmen zu können, wenn sie, von den Zwängen, unter denen sie leiden, befreit, um ihren Beitritt und unsere moralische Unterstützung nachsuchen werden. Wir schulden ihnen das Vorbild des einigen, brüderlichen Europa. Jeder Schritt, den wir auf diesem Wege zurücklegen, wird für sie eine neue Chance darstellen. Sie brauchen unsere Hilfe bei der Umstellung, die sie zu bewerkstelligen haben. Unsere Pflicht ist es, bereit zu sein.»

Ein halbes Jahrhundert später steht die EU vor einer Herausforderung, deren Tragweite wir noch nicht völlig erfassen:

- Einerseits will sie die *Ost- und Südosterweiterung* vollbringen, die nach Abschluss zu einer faktischen Verdoppelung der Zahl der Mitgliedstaaten führen wird.

- Und andererseits muss sie den letzten Baustein in das Gebäude der europäischen Integration einfügen, nämlich die *politische Integration, denn ohne diese wird ihre Handlungsfähigkeit begrenzt sein.*

Die Notwendigkeit, diese beiden Prozesse parallel zu führen, gehört zu den grössten Aufgaben, welche die Union seit ihrer Gründung jemals in Angriff zu nehmen hatte. Erfolg oder Scheitern oder auch nur die Stagnation dieses Einigungsprozesses wird für die Zukunft der EU von zentraler Bedeutung sein. Die folgenden Überlegungen beruhen auf Gesprächen mit Kollegen, vor allem aber auf einer Diskussion mit den Professoren Thürer und Kälin, denen ich immer wieder kluge Ideen verdanke.

Auf den ersten Blick scheint «*die Schweiz als Europa en miniature*» eine verlockende Inspirationsquelle für die EU, bzw. den Konvent darzustellen. Die Schweiz kann hinsichtlich des Umgangs mit ihrer sprachlichen, kulturellen, religiösen und politischen Vielfalt Europa viele Anregungen vermitteln. Allerdings ist dieser Gedanke bei näherer Betrachtung zu relativieren. *Niemand wird denn auch behaupten, dass der schweizerische Föderalismus und allgemein die schweizerischen Lösungen unmittelbar auf die Europäische Union transponierbar sind.* Es sind aber gewisse historische Parallelen festzustellen zwischen der schweizerischen Entwicklung vom Staatenbund zum Bundesstaat und den Grundfragen, mit denen sich die EU heute befasst. Gestatten Sie mir, Ihnen einige solcher Parallelen aufzuzeigen.

## 1.

*Die alte Eidgenossenschaft (1815) gründete auf einem völkerrechtlichen Abkommen, welches zweiundzwanzig souveräne Kantone miteinander verband. Dieses Abkommen wurde Bundesvertrag genannt. Die Umwandlung des durch den Bundesvertrag von 1815 geschaffenen Staatenbundes in den Bundesstaat erfolgte durch die Bundesverfassung vom 12. September 1848. Die Eidgenossenschaft, vorher lediglich ein Bündnis, wurde damit zum Staat.*

Blickt man heute in Richtung EU, so stellt man fest, dass es sich beim «*Vertrag über die Europäische Union*» und beim «*Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*» ebenfalls um *völkerrechtliche Verträge* handelt. Der *europäische Gerichtshof (EuGH)* hat aber die heutige vertrags-

rechtliche Basis der Union mehrfach als «*ordre constitutionnel*» bezeichnet.<sup>1</sup> So gesehen ist deren Verfassungsqualität im materiellen Sinn mindestens im Selbstverständnis der Union gegeben. Denn die darin enthaltenen Rechtsnormen geniessen aufgrund ihrer inhaltlichen Bedeutung für die europäische Rechtsordnung Verfassungsrang. *Der Union fehlt mit anderen Worten lediglich eine Verfassung im formellen Sinn.*

Auch andere Überlegungen führen zur Feststellung, dass die Union teilweise Qualitäten aufweist. Obwohl sie auf Staatsverträgen basiert, die nur dank den Mitgliedstaaten geändert werden können<sup>2</sup>, ist zum Beispiel die EU-Kommission ein unabhängiges supranationales Organ. Letzteres bedeutet, dass die Kommissare bei der Erfüllung ihrer Pflichten keine Anweisungen seitens der Regierungen der Mitgliedstaaten entgegennehmen dürfen. *Die EU weist sowohl Merkmale eines Staatenbundes wie auch solche eines Bundesstaates auf.* Nicht umsonst bezeichnet der *EuGH* den wichtigsten Pfeiler der Union, die europäische Gemeinschaft, als eine «*rechtliche Konstruktion sui generis*».<sup>3</sup>

Aus Sicht der Schweizer Verfassungsgeschichte scheint die Europäische Union heute auf dem Weg vom Staatenbund zum Bundesstaat zu sein. Soweit die erste Parallele.

## 2.

Eine zweite Parallele ist *der Aspekt der Friedenssicherung*. Aus schweizerischer Sicht war sie für den Bundesgedanken schon vor 1848 von Bedeutung. Der Zusammenschluss der Kantone bei gleichzeitiger Wahrung kantonaler Autonomie war in der Geschichte der alten Eidgenossenschaft wiederholt die Antwort auf Krisensituationen. Dieser Aspekt des Föderalismus hat für die Schweiz heute an Bedeutung verloren. Umso wichtiger ist er nach dem Zweiten Weltkrieg auf europäischer Ebene geworden.

*1951 wurde die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl gegründet, welche anfänglich für sechs Staaten die Vergemeinschaftlichung eines wirtschaftlichen Teilbereichs brachte. Dieser Zusammenschluss war – was heute oft vergessen wird – nicht primär wirtschaftlich motiviert, sondern diente der Friedenssicherung.* Eine gemeinsame Politik der früheren Erzfeinde Deutschland und Frankreich im Bereich der für Waffenproduktion und Kriegführung zu jener Zeit unerlässlichen Rohstoffe Kohle und Stahl sollte

nach Auffassung des damaligen französischen Aussenministers Robert Schuman einen ersten Integrationsschritt auf dem Weg zu einem friedfertigen Europa darstellen. Die Geschichte gab Schuman recht: 1956 erfolgte die Gründung der EURATOM und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG).

Auch wenn heute der Gedanke der Friedenssicherung unter den Mitgliedstaaten der EU vielleicht an Wichtigkeit verloren hat, ist er für die Beitrittskandidaten immer noch aktuell. Nach einem halben Jahrhundert kommunistischer Herrschaft, vermittelt der EU-Beitritt eine Perspektive politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Stabilität und Modernisierung. *Die Friedenssicherung ist im Osten Europas nach wie vor ein Hauptmotiv europäischer Integration.*

### 3.

Eine dritte Parallele ist in der Schaffung eines schweizerischen Binnenmarktes zu sehen. Denn die Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes Schweiz war bereits vor 1848 eine treibende Kraft bei den Bemühungen um einen Bundesstaat. Die wirtschaftliche Integration der Schweiz bildet eines der Hauptziele, welche hinter der Gründung des Bundesstaates standen. Während der Regeneration (1830) war nämlich klar geworden, dass die kantonalen Barrieren ein schwerwiegendes Handelshemmnis darstellten. Die Bundesverfassung von 1848 garantierte daher den Freihandel für Güter und Landwirtschaftsprodukte zwischen den Kantonen und sah die Grundlage für die Schaffung einer schweizerischen Zollunion vor. Der Bundesstaat brachte zudem mit der Anerkennung der Niederlassungsfreiheit auch die Garantie des freien Personenverkehrs und hob damit die bisherigen kantonalen Niederlassungsbeschränkungen für Bürgerinnen und Bürger anderer Kantone auf. Die Folge davon war einerseits die Erleichterung des wirtschaftlichen Verkehrs, da ausserkantonale Handelsniederlassungen nicht mehr unterbunden werden konnten. Andererseits führte die allgemeine Bevölkerungsmobilität auch zum Abbau emotionaler Bindungen an den Heimatkanton und damit zur Stärkung gesamtschweizerischer Nationalgefühle.

Diesen wirtschaftlichen Ausgangspunkt kennt auch die Europäische Union. Der EU-Binnenmarkt beruht wesentlich auf den vier Grundfreiheiten des EWG-Vertrags. Wenn sich seither auch einiges verändert hat, sahen sich in wirtschaftlicher Hinsicht die Kantone 1848 in einer ähnlichen Situation wie vor

fünfzig Jahren die Mitgliedstaaten der EU und heute die Beitrittskandidaten. *Damals wie heute versprach man sich von der wirtschaftlichen Integration immer auch mehr Wohlfahrt.*

#### 4.

Die *Verfassung von 1848* entzog ausserdem, dies eine vierte Parallele, den Kantonen die Währungshoheit und schuf eine *einheitliche schweizerische Währung*. In einer ersten Phase wies der Schweizer Franken als Münze eine einheitliche «Bundesseite» und eine kantonale, unterschiedliche Seite auf. Der Euro folgt bekanntlich dem gleichen Schema.

#### 5.

Die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen bildet ein Kernelement einer föderalistischen Verfassung. Die Lösung, welche die Schweiz hier getroffen hat, ist bekannt. Ich beschränke mich deshalb auf zwei Feststellungen.

- Heute prägt, erstens, die kooperative Aufgabenerfüllung in der Schweiz auch den Vollzugsbereich: Im Gegensatz etwa zu den USA wird der grösste Teil des Bundesrechts in der Schweiz von kantonalen Instanzen vollzogen. Dies gibt den Kantonen, in Bereichen wo der Bund zuständig ist, eine gewisse Einflussmöglichkeit.
- Zweitens handelt es sich bei der Kompetenzausscheidung um einen Fragebereich, welcher der ständigen Überprüfung und Weiterentwicklung unterliegt. Die zahlreichen Teilrevisionen, welche der schweizerische Verfassungsgesetzgeber seit 1848 an der Bundesverfassung vorgenommen hat, betrafen oft die Kompetenzverteilung. Die Änderungen, welche sich dabei ergaben, stärkten meistens die Bundeskompetenzen und verhalten sich somit umgekehrt proportional zur wachsenden Föderalismusrhetorik in der Schweiz.

Diese Problematik der Kompetenzverteilung ist auch innerhalb der Europäischen Union zu neuer Aktualität gelangt. Sie ist eine der vier thematischen Hauptpunkte des Mandats von Nizza an den europäischen Konvent.

## 6.

In einer letzten Parallele möchte ich mich noch kurz zur *Problemlösungsfähigkeit des Bundes* äussern. *Die Schweiz ist eine Verhandlungs- oder Konsensdemokratie*. Unser Konkordanzsystem ist durch die proportionale Vertretung der verschiedenen Parteien in den politischen Organen und durch ihre Zusammenarbeit in Regierung und Parlament geprägt, sowie durch eine breite Konsultation der gesellschaftlichen Gruppierungen und Verbände, welche die Möglichkeit haben, ein Referendum auszulösen. Schweizerische Innenpolitik ist eine Politik der Problemlösung durch Verhandeln und Kompromiss. Die Konkordanz resultiert im dauerhaften Einbezug aller wichtigen gesellschaftlichen Gruppen. Die politische Opposition kann durch das Referendum oder die Volksinitiative geltend gemacht werden.

Die Frage der politischen Konsensfindung wird auch die EU im Hinblick auf ihre Erweiterung zentral beschäftigen. Dabei wird sie einen Mittelweg zwischen Rücksichtnahme auf die stark heterogene Zusammensetzung aus 20, 25 oder noch mehr Mitgliedstaaten und der Notwendigkeit, effizienter Entscheidabläufe finden müssen.

Ob konsensdemokratische Instrumente wie die schweizerischen, ob direkt demokratische Initiativ- und Referendumsrechte in diesem Zusammenhang der Union als Inspirationsquelle dienen könnten, scheint schwer vorstellbar. *Denn das Referendum wie auch die Volksinitiative in der schweizerischen Ausgestaltung wären in der sich noch immer integrierenden Union nicht integrationsfördernd. In der Schweiz hingegen könnte man deshalb fragen: Je höher der Integrationsgrad, desto notwendiger die demokratische Abstützung politischer Entscheide?*

Die heutigen Vorstellungen über die Zukunft der EU mit einer Verfassung sind teilweise markant unterschiedlich. Verschiedene politische Persönlichkeiten haben die künftige Union wie folgt qualifiziert:<sup>4</sup>

- Für Jacques Delors wird es eine «offene Avantgarde als Föderation von Nationalstaaten»;
- Für Joschka Fischer eine «europäische Föderation der Nationalstaaten»;
- Für Jacques Chirac ein Modell der verstärkten Zusammenarbeit Deutschlands und Frankreichs als Motor Europas;

- Für Guy Verhofstadt eine vertiefte Integration durch die Beseitigung der Drei-Pfeiler-Struktur;
- Für Tony Blair ein «Europa freier, unabhängiger, souveräner Nationen».

Seit Beginn des Konvents am 28. Februar 2002 sind verschiedene Beiträge zu den wesentlichen Fragen, welche die künftige Entwicklung der Union aufwirft, vorgestellt worden, wie beispielsweise: Was erwarten die europäischen Bürgerinnen und Bürger von der Union? Wie ist die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten zu gestalten? Wie sollen innerhalb der Union die Zuständigkeiten zwischen den Organen verteilt werden? Wie lassen sich Gemeinsamkeit und Effizienz des aussenpolitischen Handelns der Union sicherstellen? Wie lässt sich die demokratische Legitimation der Union gewährleisten? *Die EU muss darauf eigene Antworten finden. Sie muss ihren Weg «sui generis» fortführen. Die Verfassungsgeschichten föderalistischer Staaten wie der Schweiz können aber Anstösse geben, und sei es nur, um aus den Fehlern der Vergangenheit zu lernen.*

Welches System auch immer die Europäische Union in Zukunft haben wird, es muss sich um *ein funktionsfähiges System handeln, welches von den Menschen partizipativ mitgetragen wird und ständig verbessert und weiterentwickelt wird.* Jedes politische System ist eine permanente Baustelle. Dies gilt für die Europäische Union, für die Mitgliedstaaten und insbesondere auch für die Schweiz.

---

1 Zum Beispiel in Rs. 294/83, Les Verts, Slg., 1986, S. 1339.

2 Vgl. Art. 48 EUV.

3 Rs. 26/62, van Gent & Loos, Slg., 1963, S. 1; Rs. 6/64, Costa/ENEL, Slg., 1964, S. 1141.

4 Eine Zusammenstellung der Reden von verschiedenen politischen Persönlichkeiten findet sich unter folgender web site: <http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/reden/matrix.shtml>.



## Résumé

L'histoire constitutionnelle suisse, source d'inspiration pour la nouvelle Convention européenne: quo vadis Europa?

50 ans après le projet visionnaire de Robert Schuman, Franz von Däniken voit l'UE confrontée à un double défi d'une importance capitale: l'élargissement et la nécessité d'une intégration politique. Bien qu'il faille relativiser le rôle de la Suisse comme modèle pour l'Europe de demain, on peut relever des parallèles historiques: le passage d'une confédération d'Etats à un Etat fédéral; l'importance du maintien de la paix, puis des objectifs économiques comme moteurs de l'intégration; le transfert de la souveraineté monétaire et l'introduction d'une monnaie commune; les questions de répartition des compétences; enfin, la nécessité de dégager des consensus politiques en équilibrant respect des diversités et efficacité du processus décisionnel. L'UE doit continuer d'avancer sur sa voie «sui generis» et trouver elle-même des solutions pour son avenir; mais l'expérience d'Etats fédéraux comme la Suisse peut être une source d'inspiration utile.

## Summary

The Swiss Constitutional History, source of stimulating ideas for the new European Convention: quo vadis Europa?

Franz von Däniken thinks that 50 years after Robert Schuman's visionary project, the EU is facing a double challenge of decisive importance: enlargement and the need for political integration. Although Switzerland's role as a model for tomorrow's Europe should not be over-emphasised, historical similarities can be noted, for example: the transition from a confederation of States to a federal State; the importance of safeguarding peace; economic objectives as driving forces of integration; the transfer of monetary sovereignty and the introduction of a common currency; the questions of distribution of powers; and finally, the need to find political consensus by balancing the respect of diversities and the efficiency of the decision-making process. The EU must continue to advance on its way «sui generis» and find solutions for its own future, but the experience of federal states like Switzerland can be a useful source of stimulating ideas.



