

Bundesverfassung und "Europafähigkeit" der Schweiz

Autor(en): **Germann, Raimund E.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP**

Band (Jahr): **30 (1990)**

PDF erstellt am: **16.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172768>

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.

Raimund E. Germann

Bundesverfassung und «Europafähigkeit» der Schweiz*

Falls die längerfristigen gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz eine Assoziation oder einen Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft erfordern, so sind dabei auch eine Reihe verfassungsrechtlicher Fragen zu klären. Veränderungen im Bereich des Föderalismus und der halbdirekten Demokratie haben Folgen für das Funktionieren des gesamtpolitischen Systems. Sie sollten, so die These des Aufsatzes, als institutionelle Verfassungsreform zuerst gelöst werden. Eine «europafähige Verfassung» schafft nach Ansicht des Autors jene staatlichen Strukturen, die notwendig sind, um angemessene Beitrittsbedingungen auszuhandeln und auf lange Frist schweizerische Anliegen und Werte in den EG-Entscheidungsorganen wirksam zur Geltung bringen zu können.

Si, à plus long terme, les intérêts économiques de la Suisse nécessitent une association ou une adhésion à la Communauté européenne, toute une série d'interrogations relatives au droit constitutionnel sera à clarifier. Tout changement dans le domaine du fédéralisme et de la démocratie semi-directe a des conséquences sur le fonctionnement de l'ensemble du système politique. Il devra d'abord être résolu, comme l'indiquent les thèses de cet article, par le biais d'une réforme constitutionnelle. Une constitution «Euro-compatible», créerait d'après l'auteur, les structures étatiques indispensables tant à la négociation de conditions d'adhésion favorables qu'à la possibilité de promouvoir efficacement les intérêts helvétiques au sein des organes de la Communauté européenne.

* Erstveröffentlichung in NOMOS-Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Max Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, 1990.

1. Das bruske Erwachen

Nach Abschluss der Freihandelsabkommen zwischen der EG und den EFTA-Staaten im Jahre 1972 herrschte in der Schweiz die Meinung vor, dass die «europäische Frage» für mindestens eine Generation erledigt sei und vorerst keiner weiteren Aufmerksamkeit mehr bedürfe. Man dachte, die europäische Integration würde stagnieren und die Schweiz habe dank der Verträge von 1972 jenen *modus vivendi* mit der EG gefunden, der es ihr gestatte, sowohl die politischen Besonderheiten als auch die wirtschaftliche Prosperität zu bewahren. Diese Einstellung änderte sich weder beim EG-Beitritt Griechenlands im Jahre 1981 noch beim Beginn der Beitrittsverhandlungen Spaniens und Portugals.

Doch 1985 veröffentlichte die EG-Kommission das «Weissbuch» über die Vollendung des Binnenmarktes, und ein Jahr danach wurde die Einheitliche Europäische Akte unterzeichnet, welche die bisher wichtigste Revision der Romer Verträge von 1957 darstellt. Diese neue Dynamik der Europäischen Gemeinschaft überraschte die politische Klasse der Schweiz. Ob der Frage, was die Schweiz im rasch sich wandelnden europäischen Umfeld tun solle, entspann sich eine ziemlich hektische Diskussion.

Im August 1988 veröffentlichte der Bundesrat einen Bericht, der die Auswirkungen der beschleunigten europäischen Integration auf die Schweiz beurteilen sollte (Bundesrat 1988). Der Bericht gibt eine gute Übersicht über die Etappen der Zusammenarbeit in Europa und beschreibt die Entwicklung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik besonders gegenüber den EG- und den EFTA-Staaten. Als Entwurf einer politischen Strategie ist der Bericht jedoch weniger überzeugend. Er geht davon aus, dass eine grundlegende Neuorientierung der schweizerischen Europapolitik nicht notwendig sei und dass für die Schweiz ein «mittlerer Weg» offenstehe, der es erlaube, sich am entstehenden europäischen Binnenmarkt ohne EG-Betritt hinreichend zu beteiligen. Mindestens indirekt geht jedoch aus dem Bundesratsbericht eine Verunsicherung in Sachen Europa hervor, und es fehlt nicht an Andeutungen, wonach bisher Unvorstellbares demnächst ernsthaft zur Diskussion stehen könnte.

Der «mittlere Weg» sollte gemäss den Vorstellungen des Bundesrates hauptsächlich auf bilateralen Arrangements mit der EG beruhen. Im Januar 1989 lancierte jedoch der EG-Kommissionspräsident Jacques Delors in seiner Strassburger Rede den Vorschlag einer «strukturierten Partnerschaft» zwischen EG und EFTA. Für die Schaffung eines EG- und EFTA-Länder umfassenden «Europäischen Wirtschaftsraumes» (EWR) sollten «gemeinsame Entscheidungs- und Verwaltungsorgane» geschaffen werden, und die EFTA würde als Partnerin gegenüber der EG «mit einer Stimme» auftreten. Dass sich die EG bei dieser Partnerschaft die dominierende Rolle vorbehalten würde, unterlag nie ernsthaftem Zweifel. So fordert sie die Übernahme des relevanten Binnenmarktrechts durch die EFTA-Staaten («*Acquis communautaire*») und möchte für die Weiterentwicklung desselben ihre eigene Entscheidungsautonomie nicht antasten lassen. Um letzte Illusionen auszuräumen, präzisierte Delors am 17. Januar 1990, genau ein Jahr nach der vorerwähnten Rede und ebenfalls vor dem Europäischen Parlament, dass bei der

Ausarbeitung von künftigen EWR-Normen die EFTA-Länder wohl zu konsultieren seien, eine eigentliche Mitbestimmung aber nicht in Frage komme.

Der Europabericht der Regierung vom August 1988 gilt heute als in wesentlichen Punkten überholt. Schon im September 1989 hat der Bundesrat übrigens einen weiteren Bericht zum gleichen Thema angekündigt. Im folgenden werden wir trotzdem wiederholt auf diesen Europabericht eingehen, weil er in hervorragender Weise das politische Dilemma widerspiegelt, in welchem sich die Schweiz gegenwärtig befindet.

2. Wirtschaftliche gegen politische Interessen?

Ein eindeutiger Gegensatz zwischen wesentlichen wirtschaftlichen Interessen und verfassungsrechtlichen Gegebenheiten ist in westlichen Demokratien selten und höchstens vorübergehender Natur. Denn Verfassungsrecht, welches im Widerspruch zu klaren Wirtschaftsinteressen steht, ist auf die Dauer nicht haltbar.

In der Schweiz scheint heute ein solcher Gegensatz vorzuliegen, und zwar in einer Ausprägung, für die nicht leicht eine Lösung zu finden ist. Zwei Schlussfolgerungen des Europaberichts von 1988 müssen in diesem Zusammenhang hervorgehoben werden. Die eine besagt, dass im Falle eines EG-Beitritts der Schweiz «die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen sich langfristig überwiegend positiv gestalten würden». Gemäss der zweiten Schlussfolgerung ist hingegen ein EG-Beitritt der Schweiz in absehbarer Zukunft nicht möglich, und zwar hauptsächlich aus politischen und verfassungsrechtlichen Gründen, welche die *Neutralität*, den *Föderalismus* und die *direkte Demokratie* betreffen (Bundesrat 1988: 118, 123–127). Damit ist unmissverständlich ein Antagonismus zwischen wirtschaftlichen und politischen Interessen signalisiert.

Überlicherweise wird ein Katalog von acht Gründen aufgeführt, um zu erklären, wieso die Schweiz der EG nicht beitreten kann (Blankart 1986). Zwei Gründe betreffen die Landwirtschaft und die Einwanderung ausländischer Arbeitskräfte. Drei weitere Gründe beziehen sich auf den Souveränitätsverlust und sind insofern nicht spezifisch, als sie für alle EG-Mitglieder zutreffen (Reduktion parlamentarischer, höchstrichterlicher und aussenpolitischer Befugnisse). Die Troika von Neutralität, Föderalismus und direkter Demokratie steht zweifellos im Zentrum des Katalogs, wobei in allerjüngster Zeit die direkte Demokratie zum ausschlaggebenden Argument gegen den EG-Beitritt geworden ist.

In vereinfachter Formulierung lautet die Hypothese, dass wesentliche wirtschaftliche Interessen sich im Widerspruch zur direkten Demokratie befinden. In seinem Bericht von 1988 stellt der Bundesrat das Vorliegen eines solchen Widerspruchs in Abrede, denn er geht davon aus, dass ein «mittlerer Weg» gangbar ist, der die Gegensätze versöhnt. Weiter unten soll aufgezeigt werden, dass die bundesrätliche Auffassung nicht zu überzeugen vermag; denn der vorgeschlagene «dritte Weg» würde, wenn überhaupt machbar, einen ebenso massiven Abbau direkter Demokratie bedeuten wie der Beitritt zur EG.

Ein Gegensatz zwischen wirtschaftlichen und politischen Interessen besteht dann nicht, wenn von einem EG-Beitritt der Schweiz für die ausschlaggebenden wirtschaftlichen Kreise gar keine überwiegenden Vorteile zu erwarten sind. D. Freiburghaus (1989) hat die Null-Hypothese formuliert, welche besagt, dass die Exponenten der schweizerischen Wirtschaft an einem EG-Beitritt gar nicht interessiert sind. Er führt folgende Gründe an:

1. Die Schweiz ist ein wichtiger Wirtschaftspartner der EG und mit derselben durch weit über hundert bilaterale Abkommen verbunden. Da die Schweiz bereits intensiv in die EG integriert ist, läuft sie kaum Gefahr, wirtschaftlich marginalisiert zu werden.
2. Die grösseren Schweizer Unternehmen haben bereits Tochtergesellschaften in den EG-Staaten. Die Gefahr einer Diskriminierung schweizerischer Firmen in einem echten EG-Binnenmarkt ist daher unbedeutend. Sogar im Falle einer protektionistischen Haltung der EG würden schweizerische Interessen kaum nennenswerte Einbussen erleiden.
3. Ein riesiger einheitlicher Markt von 320 Millionen Verbrauchern führt nicht notwendigerweise zu grösserer Konkurrenzfähigkeit und Produktivität der Firmen. Beweis für diese These sind jene sehr konkurrenzfähigen Schweizer Unternehmen, die nicht in erster Linie für einen Binnenmarkt, sondern für den Weltmarkt produzieren.
4. Die bedeutendsten Exponenten der schweizerischen Wirtschaft (Spitzenverbände und Grossunternehmen) haben bisher den EG-Beitritt gar nicht verlangt, was belegt, dass sie daran nicht interessiert sind.
5. Der Umstand, dass der Bundesrat in seinem Bericht von 1988 politische Gründe (Neutralität, Föderalismus, direkte Demokratie) gegen einen EG-Beitritt anführt, bedeutet für Freiburghaus lediglich, dass keine signifikanten wirtschaftlichen Interessen für einen solchen Schritt bestehen. Bestünde ein echtes wirtschaftliches Interesse an einem Beitritt, würde dies sofort zu einen Beitritts-gesuch in Brüssel führen.

Die Argumentation von Freiburghaus läuft darauf hinaus, a priori die Möglichkeit eines Konfliktes zwischen wirtschaftlichen und politischen Interessen zu negieren; der Bundesrat wird als eine Instanz begriffen, welche mehr oder weniger automatisch die dominierenden wirtschaftlichen Interessen in politische Entscheide umsetzt.

Wir können der Null-Hypothese von Freiburghaus aus folgenden Gründen nicht beipflichten:

1. Der Europabericht von 1988 wurde, wie auch Freiburghaus festhält, in enger Zusammenarbeit mit den massgebenden Spitzenverbänden der Wirtschaft erarbeitet. Es ist daher anzunehmen, dass diese Organisationen die Erwartung teilen, ein EG-Beitritt habe langfristig überwiegend vorteilhafte Auswirkungen für die schweizerische Wirtschaft.

2. Wenn die wirklichen Gründe gegen einen EG-Beitritt wirtschaftlicher Natur wären, so hätte dies der Bundesrat in seinem Bericht festgehalten. Es ist nicht ersichtlich, wieso er für seine Haltung politische Gründe hätte vorschützen sollen.
3. Im Gegensatz zu den andern EFTA-Staaten, hauptsächlich Österreich und Schweden, haben die massgeblichen Wirtschaftskreise in der Schweiz darauf verzichtet, offen den EG-Beitritt zu fordern. Für diesen Sachverhalt gibt es aber eine sehr plausible Erklärung. Die Schweiz ist das einzige Land in Europa, welches für den EG-Beitritt eine Volksabstimmung mit einer Mehrheit sowohl der Stimmbeteiligten als auch der Gliedstaaten verlangt (Näheres dazu weiter unten). Offenbar schätzen Wirtschaftskreise und politische Führung die Überwindung dieser Abstimmungshürden gemeinsam als ausserordentlich schwierig ein.
4. Wirtschaftsvertreter setzen in ihre Kalküle nicht nur wirtschaftliche, sondern auch politische Faktoren ein. Bei seiner Zusammenfassung von Stellungnahmen der Schweizer Wirtschaft zur europäischen Integration hielt R. Senti (1988: 171) folgendes fest: «... die befragten Vertreter der Schweizer Wirtschaft (stimmen) darin überein, dass ein Vollbeitritt der Schweiz zu der EG zurzeit nicht zur Diskussion stehen kann. *Die gegen einen Vollbeitritt vorgebrachten Argumente sind in der Regel staatspolitischer Art*» (Hervorhebung vom Verfasser).

Die allzu optimistischen Vorstellungen des Bundesrates über die Möglichkeit eines «dritten Weg» wurden zweifellos bis vor kurzem auch von den relevanten schweizerischen Wirtschaftskreisen geteilt. Der «dritte Weg» hätte eine weitgehende Beteiligung am europäischen Binnenmarkt ermöglichen sollen bei gleichzeitiger Vermeidung unerwünschter innenpolitischer Konsequenzen, die bei einer Annäherung an die EG zu erwarten sind. Seit den Erklärungen des EG-Kommissionspräsidenten Delors über das EG-EFTA-Verhältnis haben sich in der Schweiz Zweifel über die Möglichkeit eines «dritten Weges» breitgemacht. Prompt ist daher aus schweizerischen Wirtschaftskreisen der Ruf nach dem «Vollbeitritt» laut geworden (Pellegrini 1990).

3. Die vergessene Totalrevision der Verfassung

Der Europabericht des Bundesrates von 1988 zeigt sehr deutlich, dass die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EG in einem beträchtlichen Ausmass durch verfassungsrechtliche Faktoren bestimmt sind. Die spezifische Ausprägung von Neutralität, Föderalismus und direkter Demokratie, welche uns daran hindert, der EG beizutreten, ist explizit oder implizit durch die schweizerische Bundesverfassung festgelegt.

Es fällt auf, dass diese verfassungsrechtlichen Faktoren im Europabericht als gegeben und weitgehend unabänderlich dargestellt sind.

Wie unabänderlich ist schweizerisches Verfassungsrecht? – Vorerst sei erwähnt, dass die schweizerische Bundesverfassung wahrscheinlich das am häufigsten abgeänderte Grundgesetz der Welt ist. Seit ihrer Inkraftsetzung im Jahre 1874 er-

folgte im Schnitt alle elf Monate eine Partialrevision. Allein zwischen 1971 und 1980 erfuhr die Verfassung insgesamt 35 Partialrevisionen (Bundesrat 1985: 153). Grund dieser Instabilität der Verfassung sind referendumsbedingte Mechanismen, welche dazu geführt haben, den Verfassungstext mit Bestimmungen anzureichern, die nicht in eine Verfassung gehören, sondern in ein gewöhnliches Gesetz oder gar in eine Verordnung. Die Anhäufung von Detailbestimmungen in der Verfassung generiert das Bedürfnis nach stets neuen Partialrevisionen, von denen jede eine Volksabstimmung mit doppeltem Mehr von Volk und Kantonen erfordert. Diese Verfassungsentwicklung hat dazu geführt, was der Bundesrat (1985: 109) einen «verwilderten Verfassungstext» nennt.

Seit 1965 läuft in der Schweiz ein durch zwei parlamentarische Motionen ausgelöstes Verfahren betreffend die Totalrevision der Bundesverfassung. Das Parlament befasste sich allerdings während mehr als zwanzig Jahren nicht mit dieser Frage, sondern überliess sie der Exekutive. Zwei sogenannte «ausserparlamentarische Kommissionen» (die der Exekutive unterstehen) waren an der Arbeit, nämlich die Kommission Wahlen von 1967 bis 1973 und die Kommission Furgler von 1974 bis 1977. Überdies erfolgten zwei umfangreiche Vernehmlassungsverfahren, in welchen alle politisch relevanten Organisationen konsultiert wurden. Insgesamt produzierte das Verfahren der Totalrevision in einem Vierteljahrhundert Stellungnahmen, Analysen und Berichte in einer bisher nie gesehenen Fülle.

Im November 1985 veröffentlichte der Bundesrat einen 226seitigen «Bericht über die Totalrevision der Bundesverfassung», in welchem er erklärte, dass er eine vollständige Überholung der Verfassung für unabdingbar erachte. Die derzeitige Ausprägung von Föderalismus und direkter Demokratie ist dabei keineswegs ein Tabu für die Bundesregierung, welche zum Neuüberdenken der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen auffordert und auf die «Reformbedürftigkeit der Volksrechte» hinweist (Bundesrat 1985: 98-100, 105-106, 111).

Der Verfassungsbericht von 1985 ist in einer rein innenpolitischen Optik abgefasst. Er enthält zwar einen Abschnitt über «Die Schweiz am Ende des 20. Jahrhunderts», geht aber mit keinem Wort auf die europäische Integration ein. Andererseits findet sich im Europabericht von 1988 keinerlei Hinweis auf das Totalrevisionsverfahren und auf den kurz zuvor veröffentlichten Verfassungsbericht. Es scheint, dass für den Bundesrat das Europadossier nichts zu tun hat mit dem Verfassungsdossier; jedenfalls fällt auf, dass zwischen den beiden Regierungsberichten jegliche Querverweisung fehlt.

Auch die Dachorganisationen der Wirtschaft sahen bisher keinerlei Zusammenhang zwischen der Europa- und der Verfassungsfrage. Während die beschleunigte Gangart der europäischen Integration immerhin einige Verunsicherung auslöste und zum Neuüberdenken bisheriger Positionen veranlasste, haben die grossen Wirtschaftsverbände sich gegenüber dem Totalrevisionsunternehmen stets sehr reserviert gezeigt. Schon in der frühesten Phase des Revisionsprozesses markierte der Vorort (Dachverband von Handel und Industrie) seine Skepsis gegenüber dem «politischen Abenteuer» einer Totalrevision (Germann 1975: 72–77).

Erstmals seit Beginn des Verfahrens beriet das Parlament in den Jahren 1986 und 1987 über die Totalrevision der Verfassung. Das Thema weckte wenig Enthu-

siasmus und stiess auf geteilte Meinungen; trotzdem beauftragte das Parlament den Bundesrat, einen Entwurf für eine neue Verfassung vorzulegen. Einschränkend wurde allerdings beigefügt, der Entwurf solle sich auf formale Neuerungen beschränken, der Regierung sei es aber belassen, überdies Anregungen für substantielle Verfassungsänderungen vorzubringen.

Bestehen Aussichten für eine Zusammenschau der Europa- und der Verfassungsfrage? – In seinem Europabericht hat der Bundesrat (1988: 97) angekündigt, künftig seinen Gesetzgebungsbotschaften ans Parlament ein Kapitel beizufügen, das der Frage gewidmet ist, ob die vorgeschlagenen Rechtsnormen mit dem geltenden oder geplanten europäischen Recht im Einklang stehen oder nicht. Es ist also zu erwarten, dass die Botschaft des Bundesrates über die neue Verfassung ein Kapitel über die «Eurokompatibilität» des Verfassungsentwurfes enthält. Das Europakapitel in der Verfassungsbotschaft wird der Brisanz nicht entbehren: Alle zurzeit relevanten Szenarien für das Verhältnis zwischen der Schweiz und der EG erfordern erhebliche Anpassungen von Verfassungsrecht und Staatsstrukturen.

4. Die Illusion des «mittleren Weges»

Der Europabericht des Bundesrates skizziert im wesentlichen drei Szenarien für die Zukunft der Schweiz in Europa:

- Im *Marginalisierungs-Szenario* erfahren die derzeitigen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EG keine wesentliche Weiterentwicklung, und die Schweiz läuft bei Verwirklichung eines echten Binnenmarktes der Zwölf zunehmend Gefahr, ins wirtschaftliche Abseits zu gelangen. Dieses Szenario lässt die politischen Besonderheiten der Schweiz unberührt, erscheint aber aus wirtschaftlichen Gründen inakzeptabel.
- Das *Beitritts-Szenario* erscheint aus wirtschaftlicher Perspektive vorteilhaft, muss aber aus staatspolitischen Gründen, die weiter oben bereits erwähnt wurden, abgelehnt werden.
- Das *Szenario des «dritten Weges»* bietet den Ausweg aus dem Dilemma, indem es vor wirtschaftlicher Marginalisierung bewahrt und gleichzeitig dem politischen «Sonderfall Schweiz» Rechnung trägt.

Worin besteht der «dritte Weg» aus der bundesrätlichen Sicht von 1988? – Das allgemeine Ziel ist die Förderung der «Europafähigkeit» der Schweiz. Dies bedeutet einerseits eine überdurchschnittliche Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und andererseits eine «grösstmögliche Vereinbarkeit unserer Rechtsvorschriften mit denjenigen unserer europäischen Partner» (Bundesrat 1988: 131–133). Was nun die europafreundliche Ausgestaltung der schweizerischen Rechtssetzung betrifft, so bedeutet dies ein zweifaches: erstens die zum EG-Recht «parallele Rechtsentwick-

lung» in der Schweiz (auch «autonomer Nachvollzug» genannt); und zweitens die gegenseitige vertragliche Anerkennung der durch die EG und die Schweiz getroffenen Regelungen (Senti 1988: 27–28; Schwok 1989: 121–143).

Wie bereits erwähnt, hat der Bundesrat einen ersten Schritt in Richtung der «parallelen Rechtsentwicklung» getan, indem er sich verpflichtete, seinen Gesetzgebungsbotschaften ans Parlament ein «Europakapitel» beizufügen, welches die Kompatibilität der vorgeschlagenen Normen mit dem EG-Recht erörtert.

Die Politik der «parallelen Rechtsentwicklung» bedeutet einen «sehr grossen Verlust an Unabhängigkeit» (Schwok 1988: 106), ja eine eigentliche Satellisierung der Schweiz gegenüber der EG (Germann 1989: 6). Es ist allerdings zu beachten, dass der Ausdruck «Satellisierung» nicht im Zusammenhang mit dem «mittleren Weg» ins offizielle politische Vokabular eingegangen ist, sondern erst bei der Diskussion über einen EWR-Vertrag gemäss Delors'schen Vorstellungen.

In seinem Bericht unterzieht der Bundesrat das Beitritts-Szenario einer einlässlichen *Evaluation* gemäss wirtschaftlichen und staatspolitischen Kriterien. Für einen tauglichen Vergleich zwischen dem Szenario des Beitritts und jenem des «mittleren Weges» wäre für letzteres eine analoge Evaluation gemäss identischen Kriterien erforderlich gewesen. Eine solche Evaluation des «mittleren Weges» aber fehlt im bundesrätlichen Bericht. Sie hätte hinsichtlich der drei zentralen staatspolitischen Kriterien (Neutralität, Föderalismus, direkte Demokratie) kaum eine bessere Bilanz für den «mittleren Weg» erbracht als für das Beitritts-Szenario. Dies sei am Beispiel des Referendums kurz aufgezeigt.

Die Schweiz besitzt zwei verschiedene Referendumsregelungen, die eine für das interne (Staats-)Recht und die andere für die völkerrechtlichen Verträge. Die Regelung für das interne Recht räumt dem Volk grosszügige Referendumsmöglichkeiten ein, während jene für das internationale Recht sehr restriktiv ist und ein Referendum nur in bestimmten Ausnahmesituationen zulässt. Seit dem zweiten Weltkrieg hat sich die Produktion von Rechtsnormen deutlich von der Arena des internen Rechts in jene des Völkerrechts verlagert (Linder et al. 1985). Der «mittlere Weg» impliziert nun den Abschluss von Hunderten von völkerrechtlichen Verträgen mit der EG (Schwok 1989: 139); er würde den schon bestehenden Trend dramatisch verstärken und in grossem Umfang die Normenproduktion von der internen in die internationale Arena umlenken. Dies aber bedeutet eine Erosion des Referendumsrechts, welche jener vergleichbar ist, die vom EG-Beitritt zu erwarten ist.

Die Frage, wie das Szenario des «mittleren Weges» korrekt zu evaluieren sei, ist reichlich akademisch angesichts der viel elementarerer Frage nach der externen und internen Machbarkeit dieses Szenarios. Mit der *externen Machbarkeit* ist die Frage gemeint, ob die Europäische Gemeinschaft willens sei, mit der Schweiz Hunderte von hauptsächlich bilateralen sektoriellen Verträgen zur Homologierung von angepasstem schweizerischem Recht auszuhandeln. Dies war schon im Augenblick der Veröffentlichung des bundesrätlichen Europaberichts wenig wahrscheinlich (Germann 1989: 10; Schwok 1989: 143). Die Rede von Delors vom 17. Januar 1989, in welcher er die EFTA-Länder aufforderte, mit «einer Stimme» zu reden, bedeutet praktisch das Ende des «mittleren Weges». Es ist hier beizufügen, dass auch die *interne Machbarkeit*, d. h. die zeitgerechte, auf die diplomatischen Erfor-

dernisse abgestimmte «parallele Rechtsentwicklung», stets wenig wahrscheinlich war. Das fakultative Referendum und die häufige Zweistufigkeit des Gesetzgebungsverfahrens (Vorschaltung einer Partialrevision der Verfassung vor den Erlass eines gewöhnlichen Gesetzes) haben zur Folge, dass Gesetzgebungsprozesse in der Schweiz schwer programmier- und kalkulierbar sind. Selbst wenn die politische Klasse sich über die Wünschbarkeit eines Gesetzes einig ist, bedeutet dies nicht, dass das Gesetz auch zustande kommt. Ein einschlägiges, EG-relevantes Beispiel ist die zweimalige Verwerfung einer Vorlage zur Einführung der Mehrwertsteuer durch das Volk in den Jahren 1977 und 1979. Noch heute hat die Schweiz keine Mehrwertsteuer.

Die Illusion des «mittleren Weges» ist tot und damit auch die Hoffnung auf einen Ausweg aus dem Europa-Dilemma, in welchem sich die Schweiz gegenwärtig befindet. Denn auch die Option eines EG-Beitritts erscheint mit hoher Wahrscheinlichkeit als verbaut. Durch eine Partialrevision der Verfassung von 1977 wurde festgeschrieben, dass für den Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft eine Volksabstimmung mit doppeltem Mehr erforderlich sei: Eine zustimmende Mehrheit der Abstimmenden genügt nicht für den Beitritt, sondern es sind zustimmende Mehrheiten in der Mehrzahl der Kantone erforderlich. Da die 26 schweizerischen Kantone demographisch ausserordentlich heterogen sind, kann eine Minderheit den Beitritt blockieren. Bei optimaler Verteilung der Nein-Stimmen auf die Kantone würde eine Minderheit von nur 9% für ein erfolgreiches Veto ausreichen. Die Europa-Frage hat in der Schweiz die Meinungen polarisiert. In einer solchen Situation ist bei einer Abstimmung über den EG-Beitritt ein Auseinanderklaffen zwischen Volksmehr und sogenanntem Ständemehr ein ernst zu nehmendes Risiko.

Im Augenblick, da die eigentlichen Verhandlungen über einen Europäischen Wirtschaftsraum noch gar nicht begonnen haben (Februar 1990), steht in Bern schon fest, dass über den künftigen EWR-Vertrag eine Volksabstimmung mit doppeltem Mehr stattfinden wird. Eine solche Abstimmung ist nur dann rechtlich erforderlich, wenn mit dem EWR-Vertrag ein supranationales Gebilde entsteht. Sollte dies nicht der Fall sein, so wird das Parlament trotzdem eine Abstimmung anordnen, ähnlich wie im Jahre 1972, als der mit der EG abgeschlossene Freihandelsvertrag Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt wurde. Eine EWR-Abstimmung hat durchaus seine innenpolitische Folgerichtigkeit, geht es doch um die Ausschaltung von Referendum und Initiative in weiten Gesetzgebungsbereichen, also um grundlegenden Verfassungswandel.

Das Problem mit dem EWR-Referendum ist allerdings, dass es noch geringere Chancen hat als ein EG-Beitrittsreferendum (zu kurze Zeit für die Abstimmungskampagne, kumulierte Opposition der Isolationisten und der Befürworter des EG-Beitritts). Überdies riskiert die Schweiz, sich mit der Ankündigung eines EWR-Referendums innerhalb der EFTA zu isolieren. Für die meisten EFTA-Länder, insbesondere für Österreich, ist der EWR-Vertrag eine Übergangslösung im Hinblick auf den Vollbeitritt zur EG. Die Schweiz aber markiert mit dem schwergewichtigen Legitimierungsprozedere der Volksabstimmung, dass sie dem EWR-Vertrag einen definitiven Charakter zumisst.

5. Für eine eurokompatible Verfassung

Der «mittlere Weg» hätte die Schweiz aus ihrem Europa-Dilemma herausführen sollen, hat sich jedoch als Illusion erwiesen. Ist die Schweiz die Gefangene ihrer komplizierten Referendumsmechanismen und endgültig zur Marginalisierung in Europa verurteilt?

Für zahlreiche Schweizer ist eine solche Perspektive unannehmbar, und zwar nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen. Die Schweiz, im Herzen Europas gelegen und Synthese von drei wichtigen europäischen Kulturen, hat eine reiche Erfahrung mit Föderalismus und Demokratie einzubringen und will sich am Aufbau eines föderalistischen und demokratischen Europas beteiligen.

Der Ausweg aus dem Dilemma ist keine einfache Sache. Es sind vorerst kurzfristige Massnahmen erforderlich, um ein EWR-Referendum zu vermeiden. Schon die blosse Idee eines solchen Referendums ist sonderbar: ein bisher souveränes Volk darüber abstimmen zu lassen, ob es sich mit einem Satellitenstatus begnügen will. Das Risiko einer Ablehnung des EWR-Vertrages ist ausserordentlich hoch und sollte nicht eingegangen werden. Ein negativer Ausgang dieser Abstimmung würde im In- und Ausland das Scheitern der schweizerischen Europapolitik dokumentieren. Im Prinzip gibt es zwei Möglichkeiten, eine EWR-Abstimmung zu vermeiden, ohne den Gang in die europapolitische Isolation anzutreten:

- Rückzug aus den EWR-Verhandlungen, verbunden mit der Erklärung, dass die Schweiz ein Gesuch um Aufnahme als Vollmitglied in der EG vorbereite; oder
- Ersetzung des EWR-Referendums durch eine Konsultativabstimmung, in welcher das Volk sich über den Grundsatz aussprechen kann, den EWR-Vertrag als Provisorium zu betrachten im Hinblick auf einen Vollbeitritt zur EG.

Die EG wünscht zurzeit keine neuen Mitglieder. Dies stellt für die Schweiz einen wertvollen Zeitgewinn dar, der für die innenpolitische Vorbereitung eines förmlichen Aufnahmegesuches und schliesslich eines Beitritts genutzt werden sollte. Zu dieser Vorbereitung gehört die Totalrevision der Bundesverfassung, welche das Parlament zwar schon beschlossen, aber noch nicht in den europapolitischen Kontext gesetzt hat. «Europafähigkeit» bedeutet nicht bloss die Anpassung von ein paar Gesetzen und Verordnungen, sondern die Schaffung jener staatlichen Strukturen, die notwendig sind, um angemessene Beitrittsbedingungen aushandeln und später als Mitglied in den EG-Entscheidungsorganen wirksam schweizerische Anliegen und Werte zur Geltung bringen zu können.

Im bisherigen Verfahren für die Totalrevision der Verfassung wurde verschiedentlich beklagt und auch vom Bundesrat (1985: 111) bestätigt, dass dem Unternehmen die «tragende Idee» fehle. Diese Auffassung bedarf der Berichtigung: Die tragende Idee ist vorhanden und besagt, dass die Totalrevision auf die Schaffung einer *eurokompatiblen Verfassung* ausgerichtet werden muss. Es geht dabei nicht um die Kopie oder den «autonomen Nachvollzug» von ausländischem Verfassungsrecht, sondern um eine eigenständige Verfassungsschöpfung, die den gewandelten Verhältnissen in der Schweiz und in Europa Rechnung trägt. Die Vorausset-

zungen dafür sind gut, denn das 25jährige Verfahren der Totalrevision hat zahlreiche Reformvorschläge generiert, die nun neu gesichtet und auf ihre Europatauglichkeit hin überprüft werden können.

Es kann hier nicht darum gehen, den Aufriss einer neuen eidgenössischen Verfassung vorzulegen. Immerhin seien ein paar Hinweise über Reformpunkte gegeben, welche die «Europafähigkeit» der Schweiz betreffen.

1. Die 1977 in die Verfassung eingefügten Bestimmungen über die Modalitäten des Referendums betreffend einen EG-Beitritt sind zu ändern. Das Schicksal der Schweiz in Europa soll durch eine Mehrheit der Bürger bestimmt werden, und nicht gegebenenfalls durch eine Minderheit.
2. Die Regierungsstrukturen sind so zu ändern, dass im Falle eines EG-Beitritts die Schweiz sich wirksam in den Entscheidungsorganen der Gemeinschaft beteiligen kann. Eine kontinuierliche und wirksame Beteiligung im Europäischen Rat, der aus den Staats- bzw. Regierungschefs sowie dem Präsidenten der EG-Kommission zusammengesetzt ist, wäre heute nicht möglich, da der schweizerische Bundespräsident jährlich wechselt und das schweizerische Kollegialsystem keinen eigentlichen Regierungschef kennt. Überdies ist die Zahl der Minister in der Verfassung auf sieben begrenzt. Der Schweiz ist es somit verwehrt, eine den übrigen europäischen Ländern vergleichbare Arbeitsteilung und Spezialisierung auf Ministerebene zu verwirklichen.
3. Sowohl bei Unterzeichnung des EWR-Vertrages, wie bei einem Vollbeitritt zur EG würde die Möglichkeit, eine Verfassungsinitiative zu lancieren oder das Referendum zu ergreifen, in sehr starkem Masse eingeschränkt. Dies erfordert eine Neukonzeption der direktdemokratischen Institutionen auf Bundesebene. Die von der Kommission Furgler (1977: 142–144) vorgeschlagene «Einheitsinitiative» stellt eine eurokompatible Lösung dar, die so zu ergänzen wäre, dass Volksanstösse bis auf EG-Ebene getragen werden könnten. Bezüglich des Gesetzesreferendums wäre an ein einheitliches «Parlamentsreferendum» zu denken, wie es bereits 1977 für völkerrechtliche Verträge eingeführt wurde.
4. Die Gesetzgebungsprozesse in der Schweiz müssen vereinfacht werden. Dies bedingt einerseits eine Entlastung der Verfassung von nebensächlichen Bestimmungen und andererseits deren Stabilisierung: Die Notwendigkeit, ständig Partialrevisionen vornehmen zu müssen, ist zu beseitigen, oder – wie es der Bundesrat ausdrückt (1985: 94) – dem «galoppierenden Revisionsrhythmus» ist Einhalt zu gebieten. Auch zu diesem Punkt hat die Kommission Furgler (1977: 110–119) mit dem Vorschlag eines neuen Systems der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen eine eurokompatible Lösung aufgezeigt.
5. Die direktdemokratischen Institutionen, wie sie heute in der Schweiz bestehen, wirken sich als sogenannte «institutionelle Konkordanzzwänge» aus. Die Schweiz ist das einzige Land in Europa, das seit dreissig Jahren ununterbrochen durch eine Grosse Koalition (sogenannte «Zauberformel») regiert wird. Es ist nicht sicher, dass diese Regierungsform die eurokompatible Umgestaltung der direkten Demokratie und die Aufwertung des Bundespräsidenten zum eigent-

lichen Regierungschef lange überleben könnte. Eine neue Verfassung müsste daher Vorkehrungen treffen, damit der Übergang von der Konkordanz- zur Konkurrenzdemokratie störungsfrei erfolgen kann (Germann 1975; 1977).

Bibliographie

- Blankart, Franz A. (1986): Erwägungen zur Europapolitik der Schweiz. Vortrag in Luzern am 13. 12. 1986 (Vervielfältigung)
- Bundesrat (1985): Bericht über die Totalrevision der Bundesverfassung (Motionen Obrecht und Dürrenmatt), vom 6. 11. 1985
- Bundesrat (1988): Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess, vom 24. 8. 1988
- Freiburghaus, Dieter (1989): *Réflexions sur l'attitude de l'économie suisse face à l'intégration européenne*. Cahiers de l'IDHEAP, no. 54, Lausanne. Ebenfalls publiziert in: *Annales de la Faculté de droit et de science politique de l'Université de Clermont II*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris 1989, pp. 221–231
- Germann, Raimund E. (1975): Politische Innovation und Verfassungsreform. Ein Beitrag zur schweizerischen Diskussion über die Totalrevision der Bundesverfassung. Haupt, Bern
- Germann, Raimund E. (1977): «Konkordanz- oder Konkurrenzdemokratie?» *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, Bd. 96, S. 173–186
- Germann, Raimund E. (1989): Pour une Constitution fédérale «Euro-compatible». *Annales de la Faculté de droit et de science politique de l'Université de Clermont I*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, pp. 299–314. Ebenfalls publiziert in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, NF Bd. 109, Heft 1, 1990, S. 1–16
- Kommission Furgler (1977): Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung. EDMZ Bern
- Linder, Wolf et al. (1985): *Inflation législative? Une recherche sur l'évolution quantitative du droit suisse 1948–82*. IDHEAP, Lausanne
- Pellegrini, Xavier (1990): Au sommet des entreprises: les Euro-Suisses se déclarent. *L'Hebdo*, 8. 2. 1990, p. 26
- Schwok, René (1988): Suisse/Communauté européenne: les impasses de «l'intégrationnisme» helvétique. In: *Annuaire suisse de science politique*, vol. 28. Haupt, Bern, pp. 91–111
- Schwok, René (1989): *Horizon 1992. La Suisse et le grand marché européen*. Georg Editeur, Genève
- Senti, Richard, Hrsg. (1988): *Schweiz-EG. Stimmen der Schweizer Wirtschaft zur europäischen Integration*. Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich