

**Zeitschrift:** Thurgauer Jahrbuch  
**Band:** 85 (2010)

**Artikel:** Eigenartige Schweiz : perfekte EU?  
**Autor:** Graf-Schelling, Claudius  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-699423>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 13.10.2024

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## **Eigenartige Schweiz – perfekte EU?**

Vortrag von Dr. Claudius Graf-Schelling,  
Präsident der Regierung des Kantons Thurgau

Europa-Union Deutschland  
Kreisverband Bodenseekreis e.V.  
Neues Schloss Meersburg  
5. Mai 2010

*«Die Mutterzelle Europas ist die Schweiz.  
Was Europa nun werden soll,  
dort wurde es geboren  
und dort hat es Jahrhunderte hindurch gelebt:  
Vielfalt in Harmonie...»*

Mit diesem Zitat, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, möchte ich meine Ausführungen beginnen. Sie stammen von Don Salvador de Madariaga. Er war Diplomat, Kulturpolitiker und Schriftsteller, lebte von 1886 bis 1978, ab 1945 wohnte er in der Schweiz. Im Jahre 1973 wurde ihm in Aachen der «Europäische Karlspreis» verliehen. Das Zitat stammt aus seiner Rede, die er bei der Preisverleihung in Aachen gehalten hat.

Herr Vorsitzender, ich danke Ihnen recht herzlich für die Einladung zu Ihrer Europa-Union. Uns verbindet ja vieles, wir befinden uns mitten in Europa, wie dies de Madariaga gesagt hat. Wir können in der ganzen Region aus der Geschichte lernen: Wir waren einmal eine zentrale Kulturregion Europas. Hier tagten Reichstage und Konzile, hier verliefen entscheidende Verkehrsachsen. Hier hat eine Ravensburgische Handelsgesellschaft konkurriert mit der Hanse. Untergegangen ist man, weil man an politischer Bedeutung verlor und nicht mehr reichsunmittelbar war. Als Konsequenz folgte ein lang dauernder wirtschaftlicher Nieder-

gang, verbunden mit einem kulturellen Raureif, wie dies der letztes Jahr verstorbene frühere Nationalrat Ernst Mühlemann so schön gesagt hat. Im letzten Jahrhundert erfolgten in allen Bereichen ein Erwachen und ein Erstarken, insbesondere nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges.

Vielleicht zunächst einige Bemerkungen zu meiner Person. Das Geburtsdatum können Sie taggenau der Einladung entnehmen. Nach Studien an der Universität Zürich und in Den Haag war ich zunächst in Arbon als Rechtsanwalt tätig. Dann interessierte mich die richterliche Tätigkeit. Von 1988 bis zu meiner Wahl in die Thurgauer Regierung präsidierte ich das Bezirksgericht Arbon. Seit 2000 bin ich Minister für Justiz und Sicherheit im Kanton Thurgau. Die Thurgauer Regierung besteht aus fünf Regierungsmitgliedern. Als Vertreter des Kantons Thurgau bin ich sodann in der Internationalen Bodensee-Konferenz tätig. Im Jahr 2009 hatte ich den Vorsitz dieser internationalen Konferenz.

Ihren Vorsitzenden Rolf Müller lernte ich vor vielen, vielen Jahren während meiner politischen Tätigkeit auf kommunaler Ebene (Stadt Arbon) kennen. Ich bin mit der Bodensee-Region sehr eng verbunden, mit Langenargen insbesondere. Ich erinnere mich noch gut an die Seegfröni im Jahre 1963. Ich benutzte damals die einmalige Gelegenheit, die kurze Distanz von Arbon nach Langenargen, etwa 12 km, mit den Schlittschuhen und auch mit dem Fahrrad zu bewältigen. Wenn man an den Rückweg denkt, sind es schon etwas mehr als 12 km. Sechs Jahre später, 1969, habe ich die Strecke von Arbon nach Langenargen auch schwimmend bewältigt. Damit nicht genug: Meine völkerrechtliche Dissertation widmete ich den Hoheitsverhältnissen am Bodensee. Obwohl der Regierungssitz in unserer Hauptstadt Frauenfeld angesiedelt ist, wohne ich nach wie vor sehr gerne und gewissermassen aus Überzeugung am Bodensee. Ich schätze und genieße es, jeden Morgen über den See nach «Europa» schauen zu können. Bei einigermassen gutem Wetter leuchtet mir schon morgens nach 6 Uhr die gut sichtbare Silhouette von Langenargen mit dem Schloss Montfort entgegen, sehe ich Friedrichshafen, sehe ich den Pfänder im nahen Vorarlberg. Die Städte Bregenz und Konstanz erreiche ich von Arbon aus in kürzerer Zeit als unsere Hauptstadt Frauenfeld.



Meine Ausführungen habe ich unter den Titel «*Eigenartige Schweiz – perfekte Europäische Union?*» gestellt. Wenn man sich im Ausland aufhält, empfiehlt es sich, mit ironischen Bemerkungen zurückhaltend zu sein. Ich gestatte mir deshalb vorweg den ausdrücklichen Hinweis, dass bei der Titelsetzung ein tüchtiger Schuss Ironie mit dabei war.

Zunächst also zur Eigenartigkeit der Schweiz. Ich möchte den Begriff der Eigenartigkeit teilweise auch vor dem Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Union spiegeln. Dieses Verhältnis ist ein eher schwieriges. Bis heute widersetzte sich die Schweiz dem generellen Trend der europäischen Integration und will doch ein wenig dabei sein. 1992 verwarfen Volk und Kantone den Antrag von Regierung und Parlament, dem EWR-Vertrag beizutreten, mit dem die Schweiz wie andere EFTA-Länder am europäischen Wirtschaftsraum hätte teilhaben können. Es war ein knappes Ergebnis, 50,3 Prozent Nein bei einer Rekord-Stimmbeteiligung (für schweizerische Verhältnisse) von rund 80 Prozent. Allerdings wäre auch ein Ja der Stände (= Kantone) nötig gewesen; hier scheiterte die Vorlage mit zwei Dritteln Nein klar. Seither ist die Schweiz nicht zweigeteilt, sondern dreigeteilt; ich führe dies gleich näher aus. Sie sehen, die Diskussion läuft in der Schweiz nicht nach dem Schema ja oder nein, schwarz oder weiss. Alles ist etwas differenzierter, eben etwas schwieriger.

Die Frage, wie viel Öffnung die Schweiz brauche, wird in der Schweiz von der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik an der ETH in Zürich seit 1993 jährlich ermittelt. Aus der Bevölkerungsbefragung lassen sich drei charakteristische Haltungen gegenüber der aussenpolitischen Öffnung der Schweiz ableiten:

Da sind einmal die «**harten Öffnungswilligen**». Als solche werden Personen bezeichnet, die eine aussenpolitische Öffnung der Schweiz selbst unter Inkaufnahme gewisser Souveränitätseinbussen befürworten. Diese Personen sind nicht nur für einen EU-Beitritt der Schweiz, sondern unterstützen auch mehrheitlich eine NATO-Annäherung. Selbst ein NATO-Beitritt ist für eine knappe Minderheit unter den «**harten Öffnungswilligen**» denkbar. Die Schweizer Neutralität als sicherheitspolitisches Instrument halten sie für ein Auslaufmodell, wollen aber trotzdem an ihr festhalten. Zudem verlangen diese Personen ein verstärktes Schweizer Engagement in der UNO.

Dann gibt es auf der andern Seite die «**Autonomisten**»: Diese nehmen eine diametral gegenteilige Haltung ein. Sie lehnen nicht nur den EU- und den NATO-Beitritt ab, sondern sprechen sich auch für eine nur aufs Notwendigste reduzierte Kooperation mit diesen Institutionen aus. Jede Souveränitätsminderung wird abgelehnt. Dem bilateralen Weg mit der EU, also dem Weg über zweiseitige Verträge zwischen der Schweiz und der EU, wird von den «**Autonomisten**» seit 2004 zwar zugestimmt, allerdings mit abnehmender Tendenz. Nach dem gegen ihren Willen erfolgten Beitritt zur UNO sind sie gegen ein verstärktes Engagement innerhalb der Weltorganisation und gegen die Bestrebung der Schweiz, einen Sitz im UNO-Sicherheitsrat zu erlangen. Neutralität bedeutet für diese Personen nebst Selbstverständnis vor allem Schutz.

Die dritte Kategorie sind die «**weichen Öffnungswilligen**». Sie sind zwischen den beiden eben geschilderten Kooperationstypen anzusiedeln. Einer aussenpolitischen Kooperation stehen sie grundsätzlich positiv gegenüber, insbesondere was die UNO betrifft. Einen EU- oder gar einen NATO-Beitritt lehnen sie allerdings ab. Es kann auch gesagt werden, dass sich die «**weichen Öffnungswilligen**» eine maximale internationale Kooperation der Schweiz bei minimaler Souveränitätseinbusse wünschen. Sie sind es auch, welche die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der EU ohne politische Annäherung am stärksten befürworten. In Neutralitätsfragen teilen sie tendenziell die Meinung der «Autonomisten».

Interessant ist, welcher langfristige Trend sich bei der Verteilung nach diesen drei Typen beobachten lässt:

Die «**harten Öffnungswilligen**» sind über die letzten 15 Jahre anteilmässig von einem runden Drittel auf ein Viertel geschrumpft.

Die «**Autonomisten**» erlebten ihren Höhenflug unmittelbar nach der Diskussion um den EWR-Beitritt der Schweiz in den frühen 90er-Jahren. Seit dem «Taucher» auf 26 % im Jahr 1999 halten sie sich stabil bei rund einem Drittel der Stimmbürgerschaft.

Seit Beginn der Messung im Jahr 1993 ist der Anteil jener, welche ein Mehr an internationaler Kooperation ohne Souveränitätsminderung billigen, das heisst der sogenannten «**weichen Öffnungswilligen**», im

Trend gestiegen. Ab 2006 machte diese Gruppe einen Anteil von leicht mehr als 40 % der Befragten aus. Die Strategie einer vorsichtigen und behutsamen Öffnung entspricht dem bilateralen Weg zu Europa. Dieser findet mittlerweile bei fast der Hälfte der Befragten Unterstützung.

Es wäre nun allerdings falsch, die Europaskeptiker einfach als Gestrige abzutun. Ihr Argument, die in der Vergangenheit bewährte Politik **«aus-senwirtschaftliche Integration ohne politische Verflechtung»** biete auch in Zukunft einige Vorteile, lässt sich nicht ohne Weiteres entkräften. Vor allem aber berührt das Verhältnis zur EU einen grundlegenden Teil der schweizerischen Identität. Zentral für das Land sind seine politischen Institutionen. Ohne diese hätten seine vier Sprachgruppen (deutsch, französisch, italienisch und rätoromanisch) nie zu einer eigenen Gesellschaft heranwachsen können. Bezeichnend ist, dass es in der Verfassung von 1848 kein Schweizer Volk gab, sondern nur die Völker der Kantone. Die Schweiz ist also anders als Deutschland oder Italien keine Kulturnation, sondern eine politische Willensnation, die sich in einem Prozess über mehrere Jahrhunderte zusammengefügt hat. Sie bezieht ihre Identität aus ihren politischen Institutionen, dem fast einzigen, was sie zusammenhalten kann. Vermutlich deshalb sind den Schweizerinnen und Schweizern auch die Eigenheiten ihrer politischen Institutionen so wichtig. Dazu gehören, nebst der aussenpolitischen Neutralität, vier Grundelemente:

### **1. Es herrscht ein ausgeprägter Wille zur eigenstaatlichen Unabhängigkeit.**

Seit bald zwei Jahrhunderten haben die Schweizer auf ihrem Staatsgebiet weder einen Weltkrieg noch einen Bürgerkrieg erlebt, weder eine Diktatur noch eine Besetzung durchgemacht. Sie lebten immer in relativem Wohlstand und wirtschaftlicher sowie sozialer Stabilität. Ein Land, das der Schweizer Situation am nächsten kommt, ist Schweden. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass das schwedische Volk jenes ist, das den Beitritt seines Landes zur EU mit dem niedrigsten Anteil in der Geschichte, nämlich mit nur 52 %, gutgeheissen hat. Alle anderen Mitgliedsstaaten der EU wurden durch grössere Umwälzungen veranlasst, sich dem europäischen Projekt anzuschliessen, obwohl dies gewisse Beschränkungen der nationalen Souveränität mit sich brachte. So war es

bei den Griechen, den Portugiesen und den Spaniern, die faschistoide Diktaturen erlebt hatten und nun bestrebt waren, ihre Demokratie zu festigen. So war es in jüngster Zeit bei den Staaten Mittel- und Osteuropas, die kommunistischen Totalitarismus, Diktaturen und Kriege erlebt hatten. Diese Völker haben in der EU eine Möglichkeit gesucht, sich im Westen zu verankern, ihre Systeme zu stabilisieren, die Machtergreifung durch extremistische Kräfte zu verhindern und einen Wachstumsprozess in Gang zu setzen. Das Schweizer Volk hingegen hat noch nie solch kritische Situationen durchlitten, die es zu einer radikalen Veränderung veranlasst hätten. Die Schweizer haben kein ausreichend grosses Trauma erlebt, um sich zu einer Kursänderung zu entschliessen. Der grösste Teil der Bevölkerung sieht keine Notwendigkeit, die Unabhängigkeit des Landes durch eine Union radikal in Frage zu stellen, die mit einer Souveränitätsminderung verbunden wäre. Insbesondere die Auswirkungen des Zweiten Weltkrieges waren derart, dass die Unterschiede zwischen der Eidgenossenschaft und ihren Nachbarländern stärker zum Tragen kamen. Umgekehrt waren die Auswirkungen des Zweiten Weltkrieges insbesondere für die Führungsschichten in Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden derart, dass man Folgendes gelernt hatte:

- ... Krieg ist schrecklich, es muss alles getan werden, damit es nie wieder soweit kommt.
- ... Auch der eigene Nationalismus hat viele negative Elemente, die hinterfragt werden müssen.
- ... Um nationale Egoismen zu überwinden, braucht es eine Dosis Supranationalität.
- ... Die Neutralität ist eine gefährliche Täuschung, die keinerlei Sicherheit bringt.
- ... Kleine Staaten können einen erneuten Konflikt zwischen Deutschland und Frankreich nur mit einer umfassenden Strategie zur Versöhnung dieser beiden Länder in einer übergeordneten Gemeinschaft verhindern.

Derartige Lehren konnte das Schweizer Volk aus dem Krieg nur zum Teil ziehen. Paradoxerweise wurde dadurch sogar die Überzeugung gestärkt, dass das Schweizer Modell richtig sei und keine Notwendigkeit bestehe, es in Frage zu stellen. Der Zweite Weltkrieg hatte zunächst ein-

mal die wirtschaftliche Konsequenz, dass das Schweizer Volk viel wohlhabender daraus hervorging als alle anderen Völker Europas. Die Kluft zwischen dem kriegszerstörten Kontinent und der verschonten Schweiz war nie so gross wie zwischen 1945 und 1955. Folglich waren nur wenige Schweizer geneigt, ihren Wohlstand beim europäischen Aufbau mit den Ärmern zu teilen. Hinzu kommt, dass der Zweite Weltkrieg die Schweiz zusammenschweisst und nicht, wie etwa in Belgien, die Spannungen zwischen den einzelnen Sprachgemeinschaften geschürt hat. Ganz im Gegenteil haben sich die grössten Sprachgemeinschaften wie nie zuvor in ihrer Opposition gegen den deutschen und italienischen Nazismus und Imperialismus vereint. In Erinnerung ist mir eine Karikatur aus der schweizerischen Satire-Zeitschrift «Nebelspalter» aus dem Jahr 1933. Eine Frau hüllt ihre drei Kinder in einen schützenden Mantel, schützend vor geworfenen Steinen mit den Bezeichnungen «Faschismus», «Nazipropaganda», «Antisemitismus», «Nationalismus» und «Diktatur». Der Titel zu dieser Karikatur: «Helvetia hat neue Mutterpflichten.» Man darf auch nicht vergessen: Das ab 1940 propagierte «neue Europa» war ein Schlagwort der Nationalsozialisten für eine hegemoniale Ordnung des Kontinents, von der sich in der Schweiz weder Eliten noch die breite Bevölkerung etwas versprechen konnten. Der Zweite Weltkrieg war also für die Schweiz ein integratorischer Glücksfall, wenn man dem so sagen darf. Die Erwähnung dieser paradoxerweise positiven Aspekte des Weltkrieges soll natürlich die dunklen Seiten der Schweizer Geschichte nicht verschleiern. Allzu viele Schweizer waren zum Teil mit dem Rassismus und Antisemitismus der Nationalsozialisten einverstanden. Allzu viele Schweizer haben wirtschaftlich mit dem Dritten Reich mehr kollaboriert, als es für das Überleben des Landes nötig gewesen wäre. Allzu viele jüdische Flüchtlinge wurden abgewiesen, obwohl das Boot noch nicht voll war. Die Erinnerung an die Jahre 1933 bis 1945 ist mit der Zeit verblasst, doch eine grosse Mehrheit der Bevölkerung ist in der Schweiz immer noch nicht überzeugt, dass ein so positiver Lauf der Geschichte auch ein Grund zum Zweifeln sein könnte.

## **2. Ein ganz besonderer Föderalismus**

Der Föderalismus nach Schweizer Art ist nicht zu vergleichen mit dem föderalistischen Ansatz in anderen Bundesstaaten, beispielsweise in Deutschland. Unser Föderalismus ist staats skeptisch aufgebaut. Was



heisst das? In der Schweiz ergibt sich die Stärke des Bundes aus der Stärke der Kantone und der Gemeinden, allerdings umgekehrt proportional. Es herrscht also in der Schweiz kein föderalistischer Machart, sondern ein staatskeptischer Föderalismus. Die Kantone und die Gemeinden sind relativ stark, die Zentralstaatlichkeit ist relativ schwach ausgebildet. Nun kommt noch hinzu, dass die einzelnen Kantone sehr unterschiedlich sind. Dies nicht nur, aber auch von der Grösse her: Der kleinste Kanton (Appenzell Innerrhoden) weist beispielsweise rund 1/80 der Bevölkerung des grössten Kantons (Kanton Zürich) auf. Ebenso wichtig ist allerdings der Hinweis, dass die 26 Kantone ganz unterschiedlich funktionieren. Ob Sie es mir glauben wollen oder nicht, selbst als Mitglied der Regierung eines dieser 26 Kantone ist es mir manchmal ein Rätsel, wie die internen Mechanismen eines anderen Kantons funktionieren. Das kann im Ausland nie genügend betont werden. Für Aussenstehende mutet es manchmal bereits seltsam an, dass es 26 Kantone für nicht einmal acht Millionen Einwohnerinnen und Einwohner gibt. In der Schweiz wäre es undenkbar, dass Landräte von Schleswig-Holstein bis an den Bodensee in etwa gleich besoldet würden. Sie hieszen bei uns auch schon unterschiedlich. Damit will ich beispielhaft ausdrücken: Es gibt riesengrosse Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen. Diese Unterschiedlichkeit setzt sich auch auf der Ebene der Gemeinden fort: Deren Autonomie ist recht unterschiedlich, aber insgesamt doch sehr ausgeprägt. Im Vergleich mit anderen Ländern ist die Gemeindeautonomie, übrigens ein verfassungsrechtlich geschützter Begriff, markant. Insbesondere steht den Gemeinden auch die Steuerhoheit zu. Um Ihnen ein Beispiel zu geben: Ich bin in Arbon wohnhaft und gehöre der evangelischen Kirchgemeinde an. Ich bezahle eine Bundessteuer und eine kantonale Steuer. Die kantonale Steuer setzt sich zusammen aus einem kantonalen Anteil, einem Anteil der Politischen Gemeinde Arbon, einem Anteil der Evangelischen Kirchgemeinde Arbon, einem Anteil der Primarschulgemeinde Arbon und schliesslich einem Anteil der Sekundarschulgemeinde Arbon. Die sogenannten Steuerfüsse der einzelnen Kommunen werden von diesen jeweils jährlich festgelegt. Zurzeit: Kantonssteuer 117 %, Politische Gemeinde 76 %, die beiden Schulgemeinden zusammen 105 %, die Kirchgemeinde 20 %. Dies ergibt einen Gesamtsteuerfuss von 318 %.

### **3. Die direkte Demokratie**

Die direkte Demokratie ermöglicht über die Wahlen hinaus eine Mitwirkung des Volkes an politisch wichtigen Sachentscheidungen. In der Regel finden in der Schweiz an vier Wochenenden im Jahr Abstimmungen statt. Manchmal werden den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern an einem dieser Abstimmungssonntage zwei bis drei Sachfragen unterbreitet, manchmal sind es sieben bis zehn Sachfragen. Hinzu kommen die Wahlen für die drei staatlichen Ebenen (Bund, Kanton, Gemeinde).

### **4. Die Verhandlungsdemokratie**

Die Demokratie in unserem Verständnis ist nicht auf Mehrheitsentscheidungen ausgerichtet, sondern auf proportionale Machtteilung. Dies hat zur Folge, dass jeweils ein Kompromiss unter allen wichtigen Gruppierungen ausgehandelt werden muss. Dies spiegelt sich auch bei der Zusammensetzung der einzelnen Regierungen. In der sieben Personen umfassenden Bundesregierung sind derzeit beispielsweise fünf Parteien vertreten. In der fünfköpfigen Thurgauer Regierung spiegeln sich vier Parteien, nämlich die Schweizerische Volkspartei (SVP) mit zwei, die Christlich-Demokratische Volkspartei (CVP), die Freisinnige Partei (FDP) und die Sozialdemokratische Partei (SPS, der ich angehöre) mit je einer Person. Das System der Verhandlungsdemokratie ist eine langsame Methode zur Konsensbildung, schwierig, beschwerlich und nicht gerade geeignet für dünnhäutige Personen. Es braucht Geduld, viel Geduld. Der Gesetzgebungsprozess in der Schweiz dauert relativ lang. Das ist auch eine Folge des Einbezugs vieler Akteure und der präventiven Wirkung des sogenannten Gesetzesreferendums. Unter Gesetzesreferendum versteht man die Möglichkeit, dass eine bestimmte Anzahl von Bürgerinnen und Bürgern eine Volksabstimmung verlangen kann. Wenn man deshalb eine Volksabstimmung vermeiden oder (falls sie wie bei einer Verfassungsänderung zwingend ist) gewinnen möchte, dann muss man ein Gesetz politisch möglichst breit abstützen. Kein Akteur kann den Prozess alleine steuern. Es ist, das zeigt die Erfahrung, im Laufe des Prozesses leichter, etwas zu verhindern als etwas durchzusetzen. Deshalb gibt es in der Schweiz auch kein eigentliches «Machtzentrum», von dem aus der politische Entscheidungsprozess vorbestimmt und ge-

steuert wird. Viele können nur wenig durchsetzen und wenige können viel verhindern. Das hat nicht nur negative, sondern auch positive Folgen. Eine breite Abstützung ist notwendig. Kein Gesetz kann nur die Anliegen und Forderungen weniger Interessengruppen berücksichtigen. Es muss ein Ausgleich erfolgen zwischen sozialen Gruppen, Wirtschaftsverbänden, Landesteilen, Generationen und Geschlechtern. Der Prozess dauert zwar lange, aber im Gegenzug ist auch die Akzeptanz hoch. Damit fällt dann auch die Umsetzung leichter.

Damit will ich den ersten Teil zusammenfassen: Heute sehen die EU-Gegner diese vier Grundelemente (ausgeprägter Wille zur eigenstaatlichen Unabhängigkeit, besonderer Föderalismus, direkte Demokratie, Verhandlungsdemokratie) des schweizerischen Systems im Integrationsfall bedroht. Hoffnungen auf eine europäische Öffnung der Schweiz bestehen also nur, wenn glaubwürdig gemacht werden kann, dass die zentralen Elemente politischer Kultur im Falle eines EU-Beitritts keine schlechteren Perspektiven vor sich haben als bei der Fortsetzung des Alleinganges, oder wenn Schweizerinnen und Schweizer in den Strukturen der EU neben wirtschaftlichen Vorteilen auch politisch etwas der Schweiz Verwandtes zu erblicken vermögen.

Damit komme ich zur perfekten Europäischen Union. Hier gehe ich nun mit umgekehrten Vorzeichen voran, spiegle die EU in einigen ausgewählten Punkten mit der Schweiz.

## **1. Ein erfolgreiches Friedensprojekt**

Beim Betrachten der schrecklichen Bilanz des Zweiten Weltkrieges kann man nur dankbar sein, dass visionäre Männer wie Jean Monnet, Robert Schuman, Konrad Adenauer und viele andere den europäischen Integrationsprozess in die Wege geleitet haben. Die Pazifizierung des europäischen Kontinents ist gelungen, die dauerhafte französisch-deutsche Versöhnung ist möglich geworden. Als Bürger eines Nicht-EU-Staates kann ich nur betonen: Dies ist eine enorme Leistung, die nicht genügend betont werden kann. Wenn ich im Gespräch mit Bürgern eines EU-Staates bin und diese nur über ihre Bürokratie wettern, dann werfe ich gelegentlich mit ernsthafter Miene ein, es sei immerhin zu bedenken, was die Ge-

meinschaft friedens- und sicherheitspolitisch zustande gebracht habe. Seit über 60 Jahren Frieden und Wohlstand: Das ist bei aller Kritik keine Nichtigkeit. Deutschland und Frankreich nachhaltig versöhnt. Keine weitreichenden kriegerischen Auseinandersetzungen mehr im Generationenabstand. Und auch von uns aus betrachtet: Die Schweiz hat in ihrer Geschichte noch nie einen so guten Nachbarn gehabt wie die Europäische Union. Deshalb wehre ich mich auch dagegen, die EU einfach als Bürokratie des Bösen darzustellen. Die nachfolgenden Kritikpunkte sollen deshalb auch bitte nicht als lehrmeisterlich aufgefasst werden.

## **2. Weniger zentrale Bürokratie, dafür mehr Transparenz**

An dieser Stelle will ich nicht die Geschichte mit der noch zulässigen Bananenkrümmung breitschlagen, zumal die Europäische Union offensichtlich dieses gewichtige Problem in der Zwischenzeit gelöst hat. Dennoch meine ich feststellen zu dürfen, dass mit zunehmender Grösse und zunehmender Regulierung in immer mehr Lebensbereichen die Europäische Union an Grenzen stösst. Mit ihrer Richtlinienpolitik verfolgt die Union zwar einen Weg, der subsidiäres Handeln in den Vordergrund stellt. Allerdings erscheint vieles untransparent. Man hat den Eindruck, die EU betrachte die Vermittlung von europäischen Vorgängen in erster Linie als Sache der einzelnen Mitgliedstaaten, währenddem diese offenbar davon ausgehen, die EU regle auch die Öffentlichkeitsarbeit umfassend. Dies ist offensichtlich ein Trugschluss, macht Entscheide nicht begreifbar und führt letztlich zu einem desinteressierten Publikum, wie dies die Stimmbeteiligung bei den Europawahlen andeutet. Wir aus der Schweiz müssen uns andererseits mit der Frage auseinandersetzen, inwiefern der Schweizer Föderalismus heutiger Ausprägung noch die richtige Antwort auf ein zunehmend internationalisiertes Umfeld darstellt. Dieses stille Unbehagen darf man auch als überzeugter Föderalist mit sich herumtragen. Ich will nicht unnötig grosse Selbstzweifel schüren und sogleich feststellen, dass sich der Schweizer Föderalismus bisher erfolgreich der Herausforderung der Internationalisierung gestellt hat. Umgekehrt soll auch gefragt werden, inwieweit der Föderalismus schweizerischer Prägung die derzeitige Dezentralisierung und die Aufwertung lokaler und regionaler Teilnahme und Teilhabe in der Union stärken könnte.

### 3. Problematische Liberalisierungstendenzen

Ein Beispiel aus dem Dienstleistungsbereich. Dass der Dienstleistungssektor geöffnet wird, geöffnet werden darf und geöffnet werden soll, brauche ich als Schweizer nicht zu betonen. Die Schweiz ist ein Dienstleistungsstandort par excellence. Er hat sich in den letzten 20 Jahren mächtig entwickelt. Er kann als eigentliche Jobmaschine der Schweiz angesehen werden. Im Gegensatz zur Europäischen Union ist in der Schweiz aber ein Teilmarkt der Versicherungsbranche immer noch von der in- und auch der ausländischen Konkurrenz abgeschottet. Ich spreche von den sogenannten Gebäudeversicherungen und betone sogleich, dass ich diese Abschottung auch sehr gut finde. Im schweizerischen Markt sind die Liegenschaftseigentümer in 19 Kantonen verpflichtet, ihre Feuer- und Elementarschaden-Versicherung bei der kantonalen Gebäudeversicherung abzuschliessen. In den 7 anderen Kantonen wird der Markt von der Privatassekuranz bedient. Das Bundesgericht hat sich mit diesem Monopol beschäftigt und die Zulässigkeit des Monopols bejaht. Selbstverständlich ist es immer wieder Aufgabe des Staates, Monopolstellungen zu hinterfragen. In diesem Zusammenhang haben wir auch festgestellt, dass in der Europäischen Union die Gebäudeversicherungen liberalisiert, aufgelöst, zerschlagen worden sind. Vielleicht hat man sich dabei etwas zu wenig überlegt. Die Direktion unserer kantonalen Gebäudeversicherung verfolgt die Entwicklung in Deutschland und Österreich aufmerksam. Unter dem Strich dürfen wir feststellen, dass wir im Kanton Thurgau immer noch in der Lage sind, sämtliche Risiken zu versichern, und dies zu günstigen, im wahrsten Sinne konkurrenzlosen Preisen, günstiger als in Deutschland oder Österreich. Es besteht deshalb bei uns über alle Parteigrenzen hinweg Einigkeit, dass das Staatsmonopol der kantonalen Gebäudeversicherungen auch langfristig gesehen Bestand haben soll. Wird dieses Monopol zerschlagen, dann kann sich die Privatassekuranz wie in Deutschland und Österreich überlegen, ob sie gewisse Risiken überhaupt versichern will und, wenn ja, zu welchem Preis bitte. Möglicherweise sind dann gewisse Risiken für gewisse Personen schlichtweg nicht mehr fair oder überhaupt nicht mehr versicherbar. Dann muss der Staat im Katastrophenfall die helfende Hand reichen und mit staatlichen Milliarden Hilfe leisten. Das kann dann, wenn die Elbe gerade zufälligerweise vor Wahlen über die Ufer tritt, allenfalls einen untergeordneten positiven Nebeneffekt haben. Es macht jedoch



objektiv gesehen überhaupt keinen Sinn, ein solches Monopol zu zerbrechen. Das schafft Unsicherheit und erhöht letztlich auch völlig unnötigerweise die Staatsquote. Ich persönlich betrachte die Gebäudeversicherung als Sozialversicherungsanstalt, und als solche müsste sie eigentlich auch in einer Europäischen Union Bestand haben. Hier, scheint mir, haben die Mitgliedstaaten in vorseilendem Gehorsam und wohl auch dem damaligen Zeitgeist entsprechend liberalisiert.

#### **4. Konsolidieren statt expandieren**

Die Europäische Union ist in den letzten zehn Jahren stark und vor allem sehr schnell gewachsen. Dies war friedenspolitisch sicherlich auch opportun. Aus der Sicht eines Aussenstehenden ist es nun aber dringend notwendig, das Vertrauensverhältnis zwischen den einzelnen Staaten zu festigen und allfällige Probleme rechtzeitig zu identifizieren und dann auch zu lösen. Nur so kann eine europäische Verantwortung auch wahrgenommen werden. In diesem Zusammenhang muss auch die Finanzkrise in Portugal, Irland, Italien, Griechenland und Spanien angesprochen werden. Wenn ich nach Griechenland blicke, ist wohl der Begriff «Finanzkrise» eher eine Untertreibung. Die heikle Frage, wie und vor allem wie nachhaltig die Union in der Lage ist, dieses Problem zu lösen, ist offen. Die Definition «Euro ist, wenn am Schluss Deutschland bezahlt» wäre eine Bankrotterklärung und könnte den Portugiesen, Spaniern, Italienern und Iren allzu deutlich vor Augen führen, dass es sich in der Euro-Zone gut Schulden machen lässt. Die Lage ist ungemütlich. Welcher Weg letztlich erfolgreich ans Ziel führen wird, darüber kann man spekulieren. Die Frage, wie es zu diesem Desaster kommen konnte, ist indessen eine wesentlich ernsthaftere und eine, die deutlich beantwortet werden kann. Wenn selbst Griechenlands Premierminister Papandreou einräumt, sein Land habe durch das jahrelange Fälschen von Wirtschaftsstatistiken seine Glaubwürdigkeit verloren, dann muss dies nachdenklich stimmen. Papandreou beschäftigt sich jedoch nicht nur mit dem finanziellen Überleben seines Landes. Er hält nüchtern fest, die Union hätte in der Vergangenheit stärker kontrollieren müssen, ob sein Land den Stabilitätspakt und die vorgeschriebenen Defizitgrenzen auch wirklich einhalte. Auch dies ein deutlicher Vorwurf, letztlich aber der schlüssige Beweis dafür, dass es an der erforderlichen Konsolidierung, wie wir sie uns

vorstellen, fehlt. Ein Gebilde, das sich bei einer solchen Ausgangssituation erweitert, begeht einen schweren Organisationsfehler.

## **5. Rechtsstaatliche Grundsätze beachten**

Jean Bodin, ein Staatsrechtler, der vor mehreren Jahrhunderten gelebt hat, hat sich einmal gefragt, was der Unterschied zwischen einer Regierung und einer Räuberbande sei. Er ist in seiner Untersuchung zum Ergebnis gelangt, die Bindung ans Recht unterscheide eine Räuberbande von einer Regierung. Wenn ich mit den Erkenntnissen eines Jean Bodin in den Süden nach Italien blicke, bin ich mir heute nicht mehr ganz sicher, ob dieses schöne Land tatsächlich von einer Regierung regiert wird. Kann und darf man sich mit Mehrheitsverhältnissen die Rechtsordnung so beugen, dass nur oder praktisch ausschliesslich Regierungsmitglieder davon profitieren? Zugegebenermassen, direkt hat das mit der Europäischen Union nichts zu tun. Hier geht es um innere Befindlichkeiten eines Gründungsstaates der EU. Wer aber wie die Union einen Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts aufbauen will, ist gut beraten, wenn die Kinder zur Legalität erzogen werden, wenn eine Kultur der verfassungsmässigen Rechte und Pflichten angemahnt wird. Eine Rückbesinnung auf Solidarität und gemeinsame Verantwortung erscheint mir wesentlich. Wenn man innerhalb der Union dem Motto huldigt «Jeder muss tun können, was er will», dann führt dies nicht zu Freiheit in einem Rechtsstaat, sondern zum Verlust jeglichen zivilen Bewusstseins und zur Entfesselung unverantwortlicher egoistischer Impulse. Auf der anderen Seite verkenne ich nicht, dass der italienische Innenminister Maroni eine asylrechtliche Vereinbarung mit Libyen zustande gebracht hat, die für den Schengen-Raum, ja für ganz Europa sehr wertvoll ist, solange Herr Gaddafi sich an diese Vereinbarung hält. Wegen dieser Vereinbarung hat sich der Zustrom von Asyl suchenden Menschen aus Afrika massiv verringert. Wenn ich gerade von Libyen spreche, dann muss ich als Schweizer Staatsbürger auch daran erinnern, dass sich dort seit über einem Jahr ein Mann namens Max Göldi unrechtmässig in Geiselhaft befindet. Wenn ich Ihnen dies mitteile, so nicht im Jammerton oder mit einer Bittstellung, sondern mit Verweis auf unteilbare Menschenrechte, die nicht verhandelbar sind. Das Problem Max Göldi ist mehr als ein Problem zwischen der Schweiz und Libyen.

Damit bin ich beim letzten Teil meiner Ausführungen angelangt. Auch wenn die Schweiz sich weigert, der EU beizutreten, ist sie zum Teil mehr integriert als manche Mitgliedstaaten. Ich will abschliessend einige interessante und paradoxe Punkte kurz aufgreifen:

### **1. Die Schweiz ist in gewisser Hinsicht mehr in die EU integriert als einige Mitgliedstaaten**

Seit 1988 kann die Schweiz keine neuen Gesetze mehr verabschieden, ohne vorweg zu prüfen, ob Unstimmigkeiten mit der EU-Gesetzgebung festgestellt werden können. Selbstverständlich kann die Schweiz tun und lassen, was sie will, doch es wird fast immer versucht, allzu grosse Abweichungen von der EU zu vermeiden. Ausserdem hat das Schweizer Parlament in den 80er-Jahren, damals mit der Aussicht auf einen Beitritt zum EWR, ein Gesetzgebungspaket angenommen, das die Schweizer Gesetzgebung in vielen Bereichen jener der EU annähern sollte. Man nannte diese Gesetzgebung «Eurolex». Die Gesetze aus diesem Paket sind nie in Kraft getreten, weil die Schweiz dem EWR nicht beigetreten ist. Viele von diesen Gesetzen sind dann aber dennoch umgesetzt worden, allerdings unter dem Titel «Swisslex».

Die Schweiz hat EU-Politiken übernommen, die von einigen ihrer Mitgliedstaaten abgelehnt wurden. Ein Beispiel ist die Beteiligung am Schengen-Projekt. Die Schweiz hat ihre physischen Grenzen abgeschafft, während das Vereinigte Königreich und Irland, beides Mitgliedstaaten bei dieser europäischen Einrichtung, nicht dabei sind. Zudem wendet die Schweiz im Rahmen der Bilateralen I (1999 unterzeichnet) und der Bilateralen II (2004 unterzeichnet) Gemeinschaftsgesetze oft schneller an als viele EU-Mitgliedstaaten.

Ein weiteres Paradox: Die Eidgenossenschaft ist das Land, das die meisten Volksabstimmungen zur europäischen Frage durchgeführt hat. Die Abstimmung von Februar 2009 über die Erneuerung des Personenfreizügigkeitsabkommens und dessen Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien war seit 1972 die 13. Abstimmung, in der die Bürgerinnen und Bürger zu einem Thema im Zusammenhang mit der Integration abstimmen konnten. Damit gehört das Schweizer Volk wohl zu denen, die sich

am stärksten mit der Politik der Gemeinschaft auseinandergesetzt haben. Durch alle diese Volksabstimmungen hat es sich zu gewissen Themen des europäischen Aufbaus ein einmaliges Wissen erworben und war beispielsweise das einzige Land, das sich zu den Details der Niederlassungsfreiheit für Bürger aus Osteuropa äussern konnte (Abstimmung vom Juni 2005).

## **2. Je mehr sich die Schweiz der EU annähert, desto weiter scheint der Beitritt in die Ferne zu rücken.**

Die Bilateralen I und II führen uns zu folgender paradoxer Beobachtung: Je mehr sich die Schweiz der EU annähert, desto weiter scheint der Beitritt in die Ferne zu rücken. Die EU-isierung durch immer mehr bilaterale Abkommen und den autonomen Nachvollzug zahlreicher EU-Gesetze wird die Schweiz nicht notwendigerweise dazu veranlassen, der EU beizutreten. Die meisten Schweizerinnen und Schweizer sind nicht der Meinung, dass diese Form der zunehmenden Satellisierung auch eine Schein-Unabhängigkeit bedeute. Sie stören sich nicht daran, dass diese Situation die Illusionen einer Souveränität aufrechterhält, die doch in Wahrheit ihre Substanz verloren hat. Sie ziehen deswegen nicht einen Beitritt vor, ganz im Gegenteil. Die wichtigste Lektion, die die Mehrheit der Schweizer Bürger gelernt hat, ist die, dass man noch lange so zurechtkommen könne. Für die Mehrheit lohnt es sich nicht beizutreten, wenn man die meisten Vorteile der Union ohne ihre mutmasslichen Nachteile bekommen kann. Diese Vorstellung wird durch die Bilateralen II noch verstärkt. Neu an diesen Abkommen ist nämlich, dass sie der Schweiz besondere Bedingungen zugestehen, die im Prinzip im Fall eines Beitritts abgeschafft werden müssten. Sie betreffen das Bankgeheimnis in den Abkommen zu Schengen, zum Zollbetrug und zur Zinsbesteuerung. Letzteres ist besonders anschaulich: Die Zinsbesteuerung bringt die Schweiz der Europäischen Union in einem besonders sensiblen Punkt insofern näher, als sie dadurch gezwungen ist, das europäische Recht zu kopieren und die Zinserträge von Bürgern der Gemeinschaft, die ihr Geld in der Schweiz angelegt haben, zu besteuern. Auf der anderen Seite aber ist es ein weiteres Hindernis auf dem Weg zu einem Beitritt. Die Banken befürchten nämlich, dass durch einen Beitritt diese sehr günstige Behandlung in Frage gestellt würde und die

Schweiz von einer einfachen Besteuerung zu einem automatischen Informationsaustausch übergehen müsste, der die Aufhebung des Bankgeheimnisses zumindest für im Ausland lebende Bankkunden beinhaltet. Eine ähnliche Argumentation kann auch für eine allfällige landwirtschaftliche Freihandelszone gelten.

### **3. Je demokratischer sich die Union ausgestaltet, desto schwieriger wird es für die Schweiz, den bilateralen Weg zu verfolgen.**

Eine unbestrittene Voraussetzung für die Weiterverfolgung des bilateralen Wegs ist aus schweizerischer Sicht die Teilnahme an der Entscheidungsfindung. Heute sind wir als Nichtmitglied von der Beschlussfassung ausgeschlossen. Viel wesentlicher als die eigentliche Beschlussfassung ist aber manchmal der Weg dorthin. In den Vorbereitungen wird verhandelt, wird diskutiert, werden auch die Meinungen jener angehört, die letztlich bei der Beschlussfassung nicht dabei sein dürfen. Der bisherige relative Erfolg des bilateralen Weges für die Schweiz beruht im Wesentlichen darauf, dass sich die Schweiz bei der Vorbereitung der Beschlussentwürfe jeweils massgeblich einbringen konnte. Schengen ist diesbezüglich ein sehr gutes Beispiel. Obwohl «nur» assoziiert, fühlt sich die Schweiz diesbezüglich ernst genommen und musste bisher keinerlei gewichtigen Nachteile in Kauf nehmen. Die Arbeit in den sogenannten Gemischten Ausschüssen ermöglicht ein solches Vorgehen. Je mehr Kompetenzen nun auf die parlamentarische Ebene transferiert werden, umso mehr wird die Schweiz von der Teilnahme bei der Entscheidungsfindung ausgeschlossen sein. Das, was exekutiv und administrativ möglich ist, endet, sobald das Parlament von seinen Kompetenzen Gebrauch macht. Wird also das europäische Parlament zum zentralen Akteur, so verstärkt sich auch die demokratische Legitimation der EU – etwas, was wir Schweizer ja vordergründig wollen und verlangen. Mit einer Stärkung des Demokratieelementes ist jedoch eine Schwächung des föderativen Elementes verbunden, soweit man nicht zu einem echten Zweikammersystem übergeht. So bin ich also in der paradoxen Situation zu sagen, dass ich als Schweizer einer künftigen «Verschweizerung» der EU im Sinne einer verstärkten Demokratisierung eigentlich skeptisch gegenüberstehe. Viele meiner Landsleute sehen dies nicht so differenziert oder eben anders.



## Schlussbemerkungen

Meine Ausführungen habe ich unter den Titel «Eigenartige Schweiz – perfekte Europäische Union?» gestellt. Ich hoffe, dass ich Ihnen einiges von der Eigenart unseres Landes hinüberbringen konnte. Vieles von dem, was sich bei uns abspielt, ist für Sie als Süddeutsche gefühlsmässig nachvollziehbar, ohne dass Sie allzu grosse Detailkenntnisse haben müssten. Was die strategische Entscheidungsfindung betrifft, ist unser System nicht gerade einfach, wenig übersichtlich, manchmal auch sehr bedächtig. Wenn aber die strategische Entscheidungsfindung abgeschlossen ist, kann wegen der breiten Akzeptanz in der Regel rasch gehandelt werden. Das hat, wenn man die Resultate der Politikgestaltung anschaut, enorme Vorteile. Ich sehe dies dann, wenn ich mit deutschen Politikern verkehren darf. Sie schätzen bei uns insbesondere, dass das, was wir sagen, auch gilt. Wir haben im Einzelfall beim Vollzug kurze und rasche Entscheidungswege. Wir verfügen ausserdem in der Regel über einen breiten Ermessensspielraum, der pragmatisches Handeln nicht nur erlaubt, sondern auch fördert. Daran wollen wir festhalten.

Auf der anderen Seite sind auch klare Anzeichen dafür vorhanden, dass sich die Union «verschweizert». Die sogenannte Subsidiaritätsklage gemäss Vertrag von Lissabon ist ein neueres Beispiel dafür. Irgendwann erfolgt diese «Verschweizerung» vielleicht sogar unter aktiver Beteiligung unseres Landes.

Eigenartig sind die Schweiz und die Union. Den perfekten Zustand haben beide noch nicht erreicht.

Meine Ausführungen habe ich mit einem Zitat von Salvador de Madariaga begonnen. Die Mutterzelle Europas sei die Schweiz, Sie erinnern sich. Die Schweiz hat bekanntlich gemeinsame Grenzen mit Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich. Die ersten drei sind alles Gründerstaaten der EU. Die Schweiz liegt im Herzen des lotharingischen Europa. Zudem fliessen die Sprachen und Kulturen, die Traditionen und Religionen dieser Länder in der Eidgenossenschaft zusammen. Von Fällen wie der Türkei, Albanien oder Bosnien sind wir weit entfernt. Es besteht auch eine starke demografische Vermischung. Jeden Tag reisen 700 000 Personen aus der EU in die Schweiz oder durch die Schweiz.

Rund 900 000 EU-Bürger haben ihren Wohnsitz in der Schweiz (bei insgesamt 7,8 Millionen Einwohnern), und umgekehrt leben fast 400 000 Schweizerinnen und Schweizer in der EU. Wirtschaftlich war die Schweiz immer tief in die EU integriert. Sie funktionierte auch deswegen lange Zeit sehr erfolgreich. Seit 1990, dem Zusammenbruch der bipolaren Weltordnung, ist die Schweiz etwas aus dem Tritt, aber nicht aus den Fugen geraten. Sie befindet sich in einer Übergangszeit. Lösungen zeichnen sich ab. Ich bin überzeugt: auch im sogenannten Steuerstreit. Es dauert seine Zeit. Die Schweiz ist jedenfalls unterwegs.

# max aeschbacher AG

**Ihr Schreiner für**

**Küche  
Bad und  
Fensterbau**

8532 Weiningen  
[aeschbacher-ag.ch](http://aeschbacher-ag.ch)

