Zeitschrift: Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum
Herausgeber: Forum Helveticum
Band: 11 (2002)

Artikel: Voneinander lernen
Autor: Koller, Arnold
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-832890

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 08.01.2026

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

VONEINANDER LERNEN

Arnold Koller

Die in der vorliegenden Publikation veröffentlichte Erklärung von Lenzburg beruht auf der an den Tagungen in Otzenhausen, Lyon und Lenzburg eingehend erörterten Frage, ob und wie die schweizerische Verfassungsgeschichte Quelle von Anregungen für die Zukunft der Europäischen Union sein könne. Zu diesem – ich möchte fast sagen – zivilen Entwicklungsprojekt zwischen der Schweiz und Europa und Europa und der Schweiz möchte ich die Initianten und alle Beteiligten beglückwünschen und ihnen für dieses wertvolle Unternehmen herzlich danken. Denn allzu lange haben Schweizerinnen und Schweizer, wohl aber auch Angehörige der EU füreinander kein oder jedenfalls zu wenig staatspolitisches Interesse gezeigt: Man hat Jahrzehnte lang zwar durchaus friedlich, sogar freundnachbarlich, aber staatspolitisch indifferent nebeneinander und aneinander vorbei gelebt im dumpfen Bewusstsein, dass man aus historischen und anderen Gründen einem unterschiedlichen «Destin» folge.

Sofern man sich mit dem andern überhaupt befasste, spekulierten nicht wenige Schweizerinnen und Schweizer lange Zeit, die Europäischen Gemeinschaften würden sich angesichts der vielen Schwierigkeiten und Krisen eines Tages von selbst erledigen, und viele unserer europäischen Freunde mögen sich ihrer Sache sicher, gedacht haben, die Schweiz werde sich früher oder später, freiwillig oder durch die Umstände gezwungen, sich sowieso der Union anschliessen. Der Gedanke, dass man voneinander lernen könnte, war weder bei den einen noch den andern wirklich vorhanden. Deshalb war die Idee, ob die lange schweizerische Verfassungsgeschichte nicht Quelle von Anregungen für die Zukunft der EU sein könnte, bestechend und ist nach der Erklärung von Laeken und der Einsetzung eines Konvents zur Zukunft Europas erst noch brandaktuell.

Auf den ersten Blick könnte die Fragestellung freilich als einseitig und sogar besserwisserisch empfunden werden. Wir sind uns aber bewusst, dass die Erklärung von Lenzburg aus Schweizer Sicht vor allem Sinn macht, weil sie für uns Anlass und Gelegenheit ist, uns etwas vertieft mit den heutigen und künftigen Strukturen und Institutionen der EU auseinander zu setzen. Dass in Regierung, Parlament und Volk kaum Verständnis für das Wesen und die Eigengesetzlichkeiten der EU vorhanden war, hat die leidvolle Geschichte des

EWR in der Schweiz zur Genüge gezeigt. Dass man sich gegenseitig kennt, ist aber die erste Voraussetzung einer erfolgreichen Zusammenarbeit. Aus solcher Sicht wäre es durchaus ratsam, wenn eine künftige Tagung uns Schweizern die Eigenheiten und Funktionsweisen der Europäischen Union etwas näher brächte.

Nun ist die Schweiz allerdings ein paradigmatischer Fall erfolgreicher politischer Integration. Sie ist einer der wenigen gut integrierten Vielvölkerstaaten. Harvard-Professor Karl Deutsch hat dies wie folgt ausgedrückt: «In der Schweiz ist etwas geleistet worden durch Entscheidungen, durch eine Geschichte, die Menschen gemacht haben, die zeigt, dass es möglich ist, in einer langen gemeinsamen Zeit grosser Leistungen ganz verschiedene Regionen und Sprachgemeinschalten zusammenzuhalten und im Lauf der Zeit einen gemeinsamen Volkscharakter zu schaffen, eine gemeinsame politische Kultur, ein zusammenhaltendes Volk, das vier Sprachen spricht.» (*Die Schweiz als ein paradigmatischer Fall politischer Integration*, S.63) Das hören wir Eidgenossen natürlich gerne. Karl Deutsch sagt freilich auch, die Schweiz stehe wie fast alle hochentwickelten Länder unserer Zeit an einem Scheidewege zwischen konservativem Erstarren und schöpferischer Neuentwicklung. Gerade in unserem Zusammenhang ist auf Seiten der Schweiz aber auch Bescheidenheit geboten, weil gerade jüngste europapolitische Entscheide wie jener über den EWR leider zeigen, dass wir selber nicht alle Lehren aus der eigenen Verfassungsgeschichte beherzigt haben. Oder wie wäre denn zu erklären, dass der EWR-Vertrag hierzulande als «unwürdiger Vertrag» abgekanzelt wurde, wenn man bedenkt, dass in der Alten Eidgenossenschaft, nicht etwa Untertanengebiete sondern respektable Stände (z.B. Glarus, Appenzell) Jahrzehnte lang in solch asymmetrischen Bündnissen gelebt haben.

Anregungen geben kann die schweizerische Verfassungsgeschichte für die Zukunft Europas. Und das könnte gerade heute besonders nützlich sein, da die EU angesichts der kommenden Erweiterung vor ganz grossen Herausforderungen steht. Es kommt ja nicht von ungefähr, dass die Erklärung von Laeken zur Zukunft der EU neben der Wiederholung an sich bekannter und im wesentlichen unbestrittener Postulate wie die «Union muss demokratischer, transparenter und effizienter werden» vor allem ein grosser Fragenkatalog ist. Es wäre nun verlockend, im Einzelnen zu untersuchen, zu welchen Fragen der Erklärung von Laeken die Erklärung von Lenzburg aufgrund der Verfassungsgeschichte der Schweiz welche Antworten gibt. Das würde hier aber zu weit führen. Ich möchte mich deshalb auf wenige mir wichtig erscheinende Fragen konzentrieren.

Dass eine supranationale Gemeinschaft wie die EU nur erfolgreich sein kann, wenn sie auf gemeinsamen Grundwerten wie Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Minderheitenschutz, Solidarität usw. beruht, lehrt auch die schweizerische Verfassungsgeschichte. Angesichts der bevorstehenden Erweiterung der Union wird in der Erklärung von Laeken zu Recht betont, dass die EU nur Ländern offen steht, die ihre Grundwerte teilen. Das verdient gerade nach den diesbezüglich ambivalenten Erfahrungen des Europarates bei dessen Erweiterung Hervorhebung. Und die Verpflichtung auf die gemeinsamen Grundwerte ist denn auch ein zentraler Punkt der Erklärung von Lenzburg (Ziff. 3).

An der Spitze der Erklärung von Lenzburg steht die Aufforderung an den Konvent und die Mitgliedstaaten der EU, einen Prozess einzuleiten und zu unterstützen, der zu einer europäischen Verfassung führt. In der Tat leidet heute die EU an der Unübersichtlichkeit und Verschachtelung einer Vielzahl von Verträgen und Charten. Die Lage ist diesbezüglich sicher vergleichbar mit dem vielfältigen Geflecht von Bündnissen der Alten Eidgenossenschaft, das sich erschöpft hatte und in den Kriegen gegen die Franzosen als unwirksam erwies, weshalb nur die neue Bundesverfassung von 1848 weiter führen konnte. Und bei allen Unterschieden spricht viel dafür, dass eine europäische Verfassung, wenn sie leicht lesbar und allgemeinverständlich ist, in der Union nicht nur identitätsstiftend wirken, sondern der Integration generell neue Impulse verleihen könnte. Unsere eigene verfasssungsgeschichtliche Erfahrung, insbesondere die jüngste mit der Totalrevision der Bundesverfassung, lehrt uns freilich, dass die verfassungsrechtliche und politische Herausforderung eines solchen Unternehmens in normalen Zeiten riesig ist. Umso mehr wenn in der Erklärung von Lenzburg postuliert wird, dass diese europäische Verfassung nicht nur von den Mitgliedstaaten, sondern auch von den Bürgerinnen und Bürgern angenommen werden und so zur demokratischen Legitimation der EU führen soll. Bekanntlich wurde die schweizerische Bundesverfassung von 1848 nur von 14 1/2 (der 22) Kantone angenommen und sogar die nachgeführte Bundesverfassung von 1998 schnitt diesbezüglich nicht besser ab. Das hindert nicht, dass das Ziel einer europäischen Verfassung legitim bleibt und dass diese einen gewaltigen Integrationsschub bewirken könnte.

Die praktisch wohl wichtigste Aufgabe des Konvents und später des Rates dürfte, neben der Frage der Ausgestaltung der Organe der Union, die künftige Aufgabenteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten sein. Es ist daher nicht zufällig, dass die künftige Kompetenzaufteilung auch in der Erklärung von Laeken als erste Herausforderung einer erneuerten Union ange-

sprochen wird. Viele Gemeinschaftsbürgerinnen und -Bürger stehen unter dem Eindruck, dass die Union Tätigkeiten entfaltet und bis in alle Einzelheiten regelt, die nicht unbedingt der Vergemeinschaftung bedürften und daher den Mitgliedstaaten zurückgegeben werden könnten oder wenigstens von Seiten der Union nunmehr eine Rahmengesetzgebung erforderten, während andere, neue Aufgaben, wie die Aussen- und Sicherheitspolitik, verstärkt der Gemeinschaft obliegen sollten. Die Erklärung von Lenzburg verlangt diesbezüglich aus schweizerischer Erfahrung zu Recht eine klare Kompetenzaufteilung nach dem Prinzip der Subsidiarität. Und klare Kompetenzzuteilungen an die Union oder den Bund sind meines Erachtens die erste und vielleicht sogar wichtigste Voraussetzung der Subsidiarität. Denn ohne diese lässt sich eine ständige, schleichende Ausuferung der Zuständigkeiten des Zentralstaates nicht vermeiden. Anderseits darf die bundesstaatliche oder supranationale Dynamik nicht durch eine allzu schwierige Abänderbarkeit der Verfassung verhindert werden. Von aussen besehen mag nach der Gründung der Europäischen Gemeinschaften die sogenannte dynamische Interpretation der Gemeinschaftszuständigkeiten eine integrationspolitische Notwendigkeit gewesen sein. Nach 50jähriger dynamischer Entwicklung der Union sind verlässliche Zuständigkeitsgarantien der Mitgliedstaaten nach dem schweizerischen Modell wohl ein Gebot des föderalen Gleichgewichts.

Die Erklärung von Lenzburg postuliert daher zu Recht klare Kompetenzabgrenzungen in einer föderalistischen Verfassung, welche den Mitgliedstaaten ermöglicht, wie unsere neue Bundesverfassung so schön sagt, ihre Vielfalt in der Einheit zu leben. Leider ist das Wort föderalistisch in einigen Mitgliedstaaten der EU ein Unwort. Deshalb möchte man dem Konvent raten, entwerft eine föderalistische Verfassung der Sache nach, aber vermeidet tunlichst den kontroversen Begriff.

Dass die EU an einem schwerwiegenden Demokratiedefizit leidet, ist ein Gemeinplatz und bedarf hier daher keiner langen Worte. Erlauben Sie mir aber noch ein Wort zu dem von der Erklärung von Lenzburg postulierten Zweikammersystem. Dass sich dieses in der Schweiz wie in den USA, von denen wir es 1848 im letzten Augenblick übernommen haben, bestens bewährt hat, ist unbestritten. Diskutiert wird gelegentlich aber auch in der Schweiz, ob angesichts der Bevölkerungskonzentration in den Städten die staatsrechtliche vollständige Gleichwertigkeit der Kantone noch legitim sei. In der EU dürfte diese amerikanisch-schweizerische Gleichwertigkeit der Mitgliedstaaten, das hat das harte Feilschen um Stimmengewichte in Nizza nur allzu deutlich gemacht, nicht mehr zu erreichen sein. Eines zeigt aber die schweizerische Verfassungs-

geschichte mit aller Deutlichkeit. Hätten die Sieger des Sonderbundskrieges nicht die staatspolitische Klugheit aufgebracht, den besiegten kleinen Ständen im neuen Bundesstaat eine Stellung einzuräumen, die weit über ihre Bevölkerungszahl hinausgeht, wäre die Integration der schweizerischen Eidgenossenschaft nicht in so kurzer Zeit und wohl überhaupt nicht zu dem integrationspolitischen Erfolg geworden, der sie heute noch ist. Ohne einen effizienten institutionellen Schutz der kleineren Mitgliedstaaten und generell ohne wirksamen Minderheitenschutz wird es wohl auch keinen durchschlagenden Integrationserfolg der EU geben.

Wir wollen bei aller berechtigten Freude die politische Bedeutung der Erklärung von Lenzburg nicht überschätzen. Denn es gibt kein allein selig machendes Rezept für erfolgreiche politische Integration. Das Entscheidende am Prozess, der in Otzenhausen begann und über die Session in Lyon nach Lenzburg führte, war und ist die Bereitschaft aufeinander einzugehen und voneinander zu lernen. Dafür sei den Initianten und allen Beteiligten nochmals herzlich gedankt.

Valéry Giscard d'Estaing, der Präsident des Konventes, hat anlässlich der Eröffnungssitzung ausgerufen: «Rêvons d'Europe!» Ich möchte als nüchterner Deutschschweizer antworten: Schaffen wir Europa. Denn wie schon Sir Winston Churchill gesagt hat: «Facts are better than dreams».

Résumé

Un apprentissage réciproque

Arnold Koller souligne l'importance d'un apprentissage politique réciproque entre Suisses et Européens. Si la Suisse est un archétype d'Etat multiculturel à l'intégration réussie, la modestie n'en est pas moins de rigueur, les Suisses eux-mêmes n'ayant pas toujours retenu les leçons de leur histoire. L'expérience suisse peut néanmoins être source d'inspiration, en particulier quant au rôle intégrateur et fondateur d'identité du processus constituant. Elle peut aussi être utile en matière d'organisation fédéraliste et de répartition des compétences selon le principe de subsidiarité. Le système parlementaire bicaméral suisse, qui a fait ses preuves, pourrait aussi être repris. En outre, même si l'égalité des cantons au sein du Conseil des Etats ne semble pas être réalisable en Europe, il n'y aura pas d'avancée décisive de l'intégration européenne sans une protection efficace des petits Etats et des minorités en général.

Summary

Learning from each other

Arnold Koller underlines the importance of Swiss and other European people learning from one another in politics. Although Switzerland is an archetype of a pluralistic state with a successful integration, modesty is still indispensable, because the Swiss themselves have not always borne in mind the lessons of their history. The Swiss experience can nevertheless be a source of stimulating ideas, in particular for the integrative role of the constitutional process creating an identity. It can also be useful in terms of federalist organisational forms and of distribution of powers according to the principle of subsidiarity. The Swiss two-chamber parliamentary system, which has stood the test of time, could also be taken up. Furthermore, even if equality of the cantons in the «Council of States» does not seem to be practicable in Europe, there will be no decisive advancement of the European integration without an efficient protection of small states and of minorities in general.