

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

**Herausgeber:** Forum Helveticum

**Band:** 16 (2007)

**Rubrik:** Perspektiven für den schweizerischen Föderalismus = Quelles conséquences sur le fédéralisme suisse?

#### **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:** 02.02.2026

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

## **PERSPEKTIVEN FÜR DEN SCHWEIZERISCHEN FÖDERALISMUS**

## **QUELLES CONSÉQUENCES SUR LE FÉDÉRALISME SUISSE?**

Neue Helvetische Gesellschaft \* Nouvelle Société Helvétique

Aarau – 13.5.2006

## SYNTHESE UND AUSBLICKE

Dori Schaer-Born

Die Neue Helvetische Gesellschaft hat mit Ihrer Tagung zum Thema «Perspektiven des schweizerischen Föderalismus den Auftakt zur Tagungsreihe «Die Stellung der Schweiz in Europa» gemacht. Die wichtigsten Erkenntnisse:

- *Der föderale Staatsaufbau ist von hohem Wert und soll erhalten werden*, weil nur er Nähe und Vertrauen zum Staat schaffen und eine kritische Gegenöffentlichkeit zu den zentralen Abläufen hervorzubringen vermag. Föderalismus ist Wahrung von Verschiedenheit, er ermöglicht eine vertikale Gewaltenteilung, ist eine Schule der direkten Demokratie und ermöglicht Innovation durch Konkurrenz. Wie der Aargauer Landammann Dr. *Marcel Guignard* in seiner Begrüssungsansprache ausführte, ist Föderalismus aber kein Wert an sich, sondern er muss über seinen Zweck und die zu erreichenden Ziele definiert werden, damit die sachlich richtige Ebene für Entscheidungen gefunden werden kann.
- *Unsere föderale Struktur würde einen Beitritt der Schweiz zur EU nicht verunmöglichen*, denn schweizerischer und europäischer Föderalismus sind sich sehr ähnlich. Prof. *Dusan Sidjansky*, dessen Referat leider hier nicht abgedruckt werden konnte, betonte die «föderalistische Berufung» der EU. Weil der Respekt für die Minderheiten für die EU lebenswichtig sei, gingen allen EU-Entscheiden eingehende und ernsthafte Konsultationen voraus. So ist z.B. Deutschland an einer föderalen Struktur der EU äusserst interessiert und der Bund achtet bei seiner Föderalismusreform sehr darauf, dass auf Länderebene Kompensationen geschaffen werden für an den Bund und an die EU abgegebene Kompetenzen. Aus diesem Grund sind Deutschland und die EU sehr am schweizerischen Föderalismus-Modell interessiert, gesprochen wurde sogar von einer gewissen «Verschweizerung» der EU.
- *Der schweizerische Föderalismus braucht Reformen*, denn «er ist das Salz der helvetischen Erde. Wenn aber das Salz schal wird?», wurde gefragt. Seit 1848 haben sich unsere föderalen Strukturen formell und institutionell kaum gewandelt, aber materiell und politisch hat eine radikale Erosion der kantonalen Kompetenzen stattgefunden. Durch den Bund und un-

zählige Konkordate und interkantonale Verträge wurden immer mehr Bereiche gleichgeschaltet. Dringend ist deshalb, dass Kompetenzbereinigungen und interne Reformen an die Hand genommen werden, die es erlauben, den Kerngehalt des Föderalismus und der direkten Demokratie unter dem vermehrten Einfluss der Politik der EU auf die Schweiz zu sichern. Solche Reformen sind unabhängig des europapolitischen Weges anzugehen. Sie dürfen nicht erst dann angegangen werden, wenn sich ein EU-Beitritt aufdrängt. Weil die Aussenpolitik des Bundes zunehmend die Kantone berührt und die bilateralen Abkommen mit der EU intensiv in die Rechte der Kantone eingreifen, wollen diese ihre Interessen v.a. mit Hilfe der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) wahren. Zudem ist die Frage der angemessenen Mitwirkung der kantonalen Parlamente anzugehen.

Im abschliessenden Podiumsgespräch und der Schlussdiskussion mit dem Publikum wurde sehr deutlich:

- Unsere zunehmend *enge Verflechtung mit der EU* in den verschiedensten Bereichen ist sehr intransparent und wird oft verdrängt. Als nur mit bilateralen Verträgen an die EU gebundenes Land hat die Schweiz kaum Mitwirkungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten und ist von jeglicher Mitbestimmung ausgeschlossen. Da die europäische Politik immer mehr auch zur Innenpolitik wird, kommt die Schweiz mit ihren Kantonen zunehmend unter Druck, dem sie ohne Mitwirkungs- und Entscheidrechte standzuhalten versuchen muss. Ein EU-Beitritt würde mehr gestaltende Mitwirkungsmöglichkeiten geben.
- Die Schweiz will die *grundlegenden Werte des Föderalismus wahren und erhalten*. Die Ausgestaltung unserer föderalen Strukturen und Systeme muss aber heutigen Bedürfnissen und Realitäten angepasst werden.
- Die Arbeiten zur Föderalismusreform (v.a. Definition und Zuweisung klarer und zukunftstauglicher Kompetenzebenen) müssen *jetzt und unabhängig vom künftigen europapolitischen Weg der Schweiz* an die Hand genommen werden.
- Die *Frage des formellen Beitritts* darf nicht weiter verdrängt werden, sie muss wieder in *die offene und transparente politische Diskussion* aufgenommen werden.

## SYNTHÈSE ET PERSPECTIVES

Dori Schaer-Born

La Nouvelle Société Helvétique a ouvert la série de colloques sur «La position de la Suisse en Europe» en débattant du thème «Quelles conséquences sur le fédéralisme suisse?». Voici les principales conclusions:

- *La structure fédérale de l'Etat est d'une grande valeur et doit être conservée*, parce qu'elle seule peut rapprocher l'Etat des citoyens, créer la confiance et engendrer le contrepoids nécessaire aux tendances centralisatrices. Le fédéralisme garantit la diversité, permet une division verticale des pouvoirs, est une école de démocratie directe et suscite l'innovation par la concurrence. Dans son allocution de bienvenue, *Marcel Guignard*, Président du Conseil d'Etat d'Argovie, a justement souligné que le fédéralisme n'a pas de valeur en soi mais qu'il se définit à l'usage et par les buts qui lui sont assignés, ce qui permet de trouver le niveau décisionnel correct.
- *Notre structure fédérale n'est pas un obstacle à l'adhésion de la Suisse à l'Union Européenne (UE)* car les fédéralismes suisse et européen sont très semblables. Le professeur *Dusan Sidjansky*, dont l'exposé n'a malheureusement pas pu être reproduit ici, a mis en valeur la «vocation fédéraliste» de l'UE. Le respect des minorités étant vital pour l'UE, toutes les décisions sont précédées de consultations approfondies. C'est ainsi que l'Allemagne, qui est fortement intéressée à une structure fédérale de l'UE, veille scrupuleusement, dans le cadre de la réforme de son propre fédéralisme, à donner des compensations aux Länder pour les compétences transférées à la Fédération ou à l'UE. En fait, l'Allemagne et l'UE s'intéressent beaucoup au modèle suisse de fédéralisme. On a même parlé d'une certaine «suissisation» de l'UE.
- *Le fédéralisme suisse a besoin de réformes* car «il est le sel de la terre helvétique. Mais que faire s'il perd sa saveur?», s'est-on demandé. Depuis 1848, nos structures fédérales n'ont guère changé. En revanche, une érosion radicale des compétences cantonales a eu lieu, matériellement et politiquement. Un nombre croissant de domaines sont réglés par la Confédération, ainsi que par d'innombrables concordats et traités intercantonaux. Il est

donc urgent de redéfinir les compétences et d'entreprendre les réformes internes qui permettront d'assurer l'essence du fédéralisme et de la démocratie directe face à l'influence politique croissante de l'UE. Il faut envisager ces réformes en dehors de toute considération de politique européenne et ne pas attendre le moment où la question de l'adhésion s'imposera. Etant donné que la politique extérieure de la Confédération et les accords bilatéraux avec l'UE concernent de plus en plus les cantons et touchent à leurs droits, ceux-ci entendent défendre leurs intérêts, en particulier par le biais de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). Il faut en outre aborder la question de la collaboration avec les parlements cantonaux.

La table ronde conclusive et la discussion avec le public ont montré très clairement que:

- *Notre imbrication toujours plus étroite* avec l'UE dans les domaines les plus variés est très peu transparente et personne n'en parle. Liée à l'UE uniquement par des accords bilatéraux, la Suisse n'a guère de possibilités de collaboration ni de participation. Et elle est exclue de toute codécision. Etant donné que la politique européenne s'apparente de plus en plus à la politique intérieure, la Suisse et les cantons sont soumis à une pression croissante à laquelle ils doivent essayer de résister sans droits de participation ni de décision. L'adhésion à l'UE offrirait davantage de possibilités de collaboration créative.
- La Suisse entend *garantir et conserver les valeurs fondamentales du fédéralisme*. Cependant, la forme de nos structures et systèmes fédéraux doit être adaptée aux réalités et aux besoins actuels.
- Les travaux de réforme du fédéralisme (surtout définition et attribution de niveaux de compétences clairs et valables pour le futur) doivent commencer *maintenant et indépendamment de la future politique européenne de la Suisse*.
- *La question d'une adhésion formelle* ne doit plus être refoulée mais faire de nouveau l'objet d'une discussion politique ouverte et transparente.

## SINTESI E PROSPETTIVE

Dori Schaer-Born

Con la giornata di studio «Prospettive del federalismo svizzero» la Nuova Società Elvetica ha dato inizio al ciclo di manifestazioni «La posizione della Svizzera in Europa». Ecco i risultati principali:

- *La struttura dello stato federale è di valore elevato e deve essere salvaguardata*, perché solo con essa si può avvicinare lo stato alla gente, creare fiducia e permettere il costituirsi di un’opinione pubblica critica rispetto alle tendenze amministrative centralizzatrici. Il federalismo assicura la diversità, permette una separazione dei poteri verticale, è una scuola di democrazia diretta e favorisce l’innovazione attraverso la concorrenza. Ma, come si è espresso il presidente del governo argoviese Dott. *Marcel Guignard* nel suo saluto introduttivo, il federalismo non è un valore in sé, esso deve essere definito attraverso la sua funzione e gli obiettivi che permette di raggiungere. Solo così è possibile definire un livello decisionale razionale.
- *La nostra struttura federale non impedirebbe l’adesione alla UE*. Infatti il federalismo svizzero ed europeo sono molto simili. Il prof. *Dusan Sidjansky*, il cui intervento non può purtroppo essere pubblicato in questa sede, ha sottolineato la «vocazione federalistica» della UE. Siccome il rispetto per le minoranze si rivela essere di vitale importanza per l’UE, tutte le decisioni dell’unione passano attraverso serie e differenziate consultazioni. Così ad esempio la Germania è molto interessata alla struttura federale dell’UE e presta molta attenzione affinché i «Länder» vengano compensati per competenze che vengono assegnate al governo centrale o alla UE. Per questa ragione la Germania e l’UE sono molto interessate al modello di federalismo svizzero, al punto che si è addirittura parlato di una elvetizzazione dell’UE.
- *Il federalismo svizzero necessita di riforme*, in quanto «è il sale della terra elvetica. Ma, ci si è chiesti, che succede se il sale perde il suo sapore?». Le nostre strutture federali non si sono modificate dal 1848 né formalmente né istituzionalmente, ma sul piano materiale e politico ha avuto luogo un’erosione radicale delle competenze cantonali. Numerosi concordati e accordi intercantonalni hanno prodotto equiparazioni in molti ambiti. È perciò urgente

porre mano ad una ridefinizione delle competenze e a riforme che permettano di salvaguardare il nocciolo del federalismo e della democrazia diretta di fronte all'influenza crescente dell'UE sulla Svizzera. Tali riforme devono essere abbozzate indipendentemente dalla politica europea. Non si può attendere il momento di un'eventuale adesione all'UE per affrontarle. Siccome la politica estera della Confederazione tocca sempre più i diritti dei Cantoni, questi intendono difendere i propri interessi attraverso la Conferenza dei Governi Cantonali (CGC). Inoltre va affrontata la questione di un coinvolgimento adeguato dei parlamenti cantonali.

La tavola rotonda conclusiva e la discussione con il pubblico hanno mostrato chiaramente che:

- Il *crescente intreccio con l'UE* nei diversi ambiti è molto poco trasparente e viene sovente rimosso. In quanto stato legato all'UE solo attraverso contratti bilaterali, la Svizzera ha scarse possibilità di partecipazione ed è esclusa da qualsiasi processo decisionale. Visto che la politica europea sta incidendo sempre più anche la politica nazionale, i Cantoni tendono a mettere sulla Confederazione una crescente pressione a cui la Svizzera deve rispondere senza diritti di partecipazione e di decisione. Un'adesione favorirebbe la possibilità di partecipazione attiva.
- La Svizzera vuole *salvaguardare i valori fondamentali del federalismo*. Tuttavia la trasformazione del sistema e delle strutture federali deve essere adeguata alle esigenze e alle realtà attuali.
- Il lavoro per una riforma del federalismo (tra l'altro la definizione e l'attribuzione di livelli di competenza chiari e orientati verso il futuro) deve essere avviato sin d'ora *indipendentemente dal futuro della politica europea della Svizzera*.
- La questione dell'adesione formale non può essere rimossa ulteriormente, va posta di nuovo nel contesto di una *discussione politica trasparente e aperta*.

# MITWIRKUNG DER KANTONE IN DER EUROPAPOLITIK: STRATEGIE UND STANDORTBESTIMMUNG

Lorenz Bösch

## Ausgangslage

Die Aussenpolitik beschäftigt die Kantone nicht erst seit der Diskussion über den schweizerischen Weg in der europäischen Zukunft. Vor dem Untergang der alten Eidgenossenschaft war Aussenpolitik sogar ein dominierendes Thema der kantonalen Politik. Möglicherweise haben sich die eidgenössischen Stände in der alten Eidgenossenschaft der Aussenpolitik mehr als der Innenpolitik gewidmet. Es waren die Logik des Bundesstaates von 1848 sowie die damaligen Zeitumstände und das politische Umfeld der Schweiz, dass die Aussenpolitik mit der Gründung des Bundesstaates dem Bund übertragen wurde.

Ende der 80er Jahre zeichnete sich mit den Diskussionen um den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) ab, dass sich die Kantone wieder deutlicher in die Aussenpolitik des Bundes eingeben müssen. Die Kantone stellten damals fest, dass die Aussenpolitik in Beziehung mit der Europäischen Union (EU) Bereiche berührt, die die kantonale Autonomie betreffen und für die gemäss den Grundsätzen des föderalen Staates der Bund nicht zuständig ist. Diese Erkenntnis führte schliesslich zur Gründung der Konferenz der Kantsregierungen (KdK). Die Entwicklung der letzten Jahre bestätigte diese Entwicklung deutlich. Selbst Abkommen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) oder Freihandelsabkommen mit andern Industrieländern berühren immer häufiger Politikbereiche in kantonaler Hoheit. Es sind also erneut Zeitumstände, die die Zuständigkeiten in der Aussenpolitik einem Wandel unterwerfen. Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob der Europapolitik nicht zunehmend ein innenpolitischer Charakter zukommt und ihr dabei der Charakter der klassischen Aussenpolitik im gleichen Ausmaße abgeht.

Nach diesen einführenden Feststellungen kann ein erstes Fazit gezogen werden: Je weiter nämlich die Zusammenarbeit mit der EU vertieft wird, desto mehr wird die kantonale Hoheit betroffen und desto drängender stellen sich grundsätzliche föderalistische Fragen. Die Kantone müssen also aussenpolitisch eine wichtiger werdende Rolle spielen. Soll die Schweiz ihre politische Kultur und ihr politisches Selbstverständnis im Rahmen der europapolitischen Inter-

gration – welcher Art auch immer – behalten, dann können die Kantone keine andere als eine zentrale Rolle spielen. Die Kantone wollen dieser Rolle gerecht werden und entwickeln deshalb aus ihrer Warte auch eigene europapolitische Überlegungen. Nur so werden sie auch in der Lage sein, als Partner des Bundes die Europapolitik der Schweiz mitzuprägen und mitzuformulieren.

## Überblick

### *Konsequenzen der Europapolitik für die Kantone*

Seit dem Inkrafttreten der revidierten *Bundesverfassung von 1999* haben die Kantone ein formelles *Mitwirkungsrecht* im Bereich der Aussenpolitik. Die Kantone müssen vom Bund dort miteinbezogen werden, wo ihre Kompetenzen und Interessen wesentlich betroffen sind. Aussenpolitik bleibt hingegen eine *umfassende Kompetenz des Bundes*. Formell ist Europapolitik nach wie vor Aussenpolitik. Hingegen in der Wirkung nimmt die Europapolitik zunehmend innenpolitischen Charakter an. Dies führt zu neuen Spannungsfeldern zwischen dem Bund und den Kantonen, die sich aus dem Föderalismusprinzip heraus entwickeln. Die Ausgestaltung und die Art der Mitwirkung waren und bleiben deshalb ein Thema.

Im Rahmen der Verhandlungen um den *EWR* wurden sich die Kantone relativ spät bewusst, dass ein Beitritt zum EWR die Kompetenzen der Kantone und damit auch den Föderalismus stark betreffen würde. Es wurde schliesslich erreicht, dass mit dem Inkrafttreten des EWR eine Übergangsbestimmung in die Bundesverfassung eingeführt werden sollte, welche *kantonale Anhörungs- und Mitwirkungsrechte in der Aussenpolitik* explizit verfassungsrechtlich verankert hätte. Bekanntlich scheiterte der EWR am Veto von *Volk und Ständen*. Die Schweiz – und damit auch die Kantone – machten sich auf den so genannten bilateralen Weg. Die Kantone setzten sich in der Folge vehement dafür ein, dass mit der revidierten Bundesverfassung die aussenpolitische Mitwirkung der Kantone in der neuen Verfassung verankert wurde.

Die seither unterzeichneten bilateralen Abkommen greifen wesentlich in die kantonalen Zuständigkeiten und Interessen ein. Auch frühere Abkommen, wie das 1972 mit der Europäischen Gemeinschaft unterzeichnete Freihandelsabkommen, tun dies *scheinbar*, wie die aktuelle Diskussion um *die kantonalen Steuerregimes* zeigt. Betroffen sind einerseits eigentliche kantonale Regelungskompetenzen (z.B. Bildung, Polizei), andererseits aber auch Vollzugskompe-

tenzen (z.B. Personenfreizügigkeit, justizielle Zusammenarbeit, Asyl). Die Kantone haben somit nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, den Bestimmungen über die Mitwirkung Nachachtung zu verschaffen und ihre Interessen wahrzunehmen.

Um ihre Mitwirkungsrechte zu wahren und ihre *Bereitschaft* unter Beweis zu stellen, *als autonome Gliedstaaten den Anforderungen* der europapolitischen Annäherung an die EU gerecht zu werden, mussten die Kantone *flexible Strukturen* schaffen. Diese Strukturen sollen es den Kantonen erlauben, die relevanten Informationen zu bündeln, zu verarbeiten und auf kantonaler Stufe die Arbeiten zu koordinieren, damit die Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung im Bund auch bei komplexen politischen Fragen sach- und zeitgerecht sichergestellt werden kann. Die flexible Begleitstruktur der KdK verfolgt aktiv die Verhandlungen und die Weiterentwicklung der bilateralen Abkommen. Grundsätzlich werden die Themenbereiche in Arbeitsgruppen aufgearbeitet. Diese Arbeitsgruppen setzen sich in der Regel aus einem politischen Vertreter als Vorsitzenden sowie aus Experten aus den kantonalen Verwaltungen zusammen. Das Sekretariat der Arbeitsgruppen wird vom Sekretariat der KdK gewährleistet. Die Europakommission der KdK bildet eine Art Dachstruktur dieser Arbeitsgruppen. Dort werden bereichsübergreifende Fragen behandelt und die operative Gesamtkoordination der europapolitischen Geschäfte besprochen.

Oft ziehen aussenpolitische Abkommen einen Revisionsbedarf in den kantonalen Rechtsordnungen oder sogar *grundsätzlichen innenpolitischen Reformbedarf* nach sich. Im Gegensatz zur Europakommission, welche sich mit der operativen Begleitung der bilateralen Abkommen befasst, nimmt die Arbeitsgruppe «Europa – Reformen der Kantone» (EuRefKa) eher strategische Aufgaben wahr. Sie erarbeitet die Grundlagen für strategische Entscheide und beleuchtet insbesondere die Frage des *Handlungs- und Reformbedarfs* aus kantonaler Sicht.

### *Beiträge der Arbeitsgruppe EuRefKa*

1998 beschloss die Plenarversammlung der KdK im Umfeld der Diskussionen um die Initiative «Ja zu Europa», ein *Leitbild* zur europäischen Integration auszuarbeiten, welches die Auswirkungen eines Beitritts der Schweiz zur EU auf die *kantonalen Rechtsordnungen* sowie den diesbezüglichen *Reformbedarf* aufzeigt. Zwecks Erarbeitung dieses Berichts wurde die Arbeitsgruppe *EuRefKa eingesetzt*.

Der erste EuRefKa-Bericht *Die Kantone vor der Herausforderung eines EU-Beitritts* wurde 2001 publiziert. Er analysiert die *Kompetenzverteilung* zwischen Bund und Kantonen, den *Reformbedarf bei der Mitwirkung* der Kantone an der Aussen- und Europapolitik sowie die *Auswirkungen* auf das *komunale Wahlrecht*, auf die *kantonale Finanzpolitik* und die *Justiz* im Falle eines Beitrittes. Die Politikbereiche Volksrechte und Staatsleitungsreform wurden dabei nicht untersucht.

Da der Bundesrat sehr rasch nach Abschluss der bilateralen Verhandlungen I die Arbeiten zu weiteren bilateralen Verhandlungen aufnahm, wurde die Arbeitsgruppe im März 2001 mit der Erarbeitung eines *europapolitischen Strategiepapiers* beauftragt. Am 17. November 2003 wurde das Strategiepapier mit einem Fragenkatalog den Kantonsregierungen unterbreitet; die Plenarversammlung der KdK verabschiedete dieses am 12. März 2004 *als eine erste politische Standortbestimmung*. Die Resultate wurden am 25. März 2004 veröffentlicht und können kurz wie folgt zusammengefasst werden:

- die *überwiegende Mehrheit* der Kantonsregierungen erachtete es als notwendig, seitens der Kantone eine *europapolitische Strategie* festzulegen;
- eine *grosse Mehrheit* der Kantonsregierungen war der Auffassung, dass der klassische *bilaterale Weg* mittel- und langfristig an Grenzen stösst und keine Zukunft hat.

Der Bundesrat veröffentlichte im Sommer 2006 seinen über längere Zeit angekündigten Europabericht. Im Hinblick auf diesen Bericht wurde die Arbeitsgruppe mit weiteren *Vertiefungsarbeiten* beauftragt. Vertieft untersucht wurden das *Verhältnis der Optionen EU-Beitritt und bilateraler Weg* aus kantonaler Sicht sowie die *Rolle der kantonalen Parlamente* bei der Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes. Dieser zweite EuRefKa-Bericht mit dem Titel *Zwischen Bilateralem Weg und EU-Beitritt* enthält die in Auftrag gegebenen Expertenberichte. Zusammen mit dem früheren Bericht *Herausforderungen der Kantone bei einem EU-Beitritt* werden die entscheidenden Fragen, die sich aus den wesentlichen Formen von europapolitischer Integration der Schweiz für die Kantone ergeben, nunmehr umfassend dargestellt.

## Auswirkungen der Europapolitik des Bundes auf die Kantone

Die Auswirkungen der Europapolitik des Bundes lassen sich aufgrund der vorliegenden Expertenberichte wie folgt zusammenfassen.

### *Bilateraler Weg*

Die vorliegenden Analysen zeigen auf, dass nicht nur der EU-Beitritt, sondern auch der bilaterale Weg zu Kompetenzverschiebungen hin zum Zentrum führt. Praktisch alle abgeschlossenen Abkommen sehen – mehr oder weniger zwingend – eine Anpassung der Schweizer Rechtsordnung an das Gemeinschaftsrecht vor. Die Schweiz diskutiert zwar in Gemischten Ausschüssen mit der EU und nimmt an gewissen Experten- und Arbeitsgruppen der EU als Beobachter teil; es bestehen jedoch kaum direkte Mitwirkungsmöglichkeiten *im Vorfeld* und während des *Gesetzgebungsverfahrens in der EU*. Hier zeigt sich einerseits ein erhebliches demokratisches Defizit. Andererseits ergeben sich auch Probleme für die Kantone, ihre Mitwirkungsrechte tatsächlich geltend zu machen. Strukturell erweist sich die Verwaltung der bilateralen Abkommen als kompliziert und aufwendig.

Was die materiellen Implikationen betrifft führt der sektorelle Ansatz unweigerlich zu Schwierigkeiten bei der Abgrenzung zum umfassenden Gemeinschaftsrecht und damit zur Tendenz einer Ausweitung des Gemeinschaftsrechts auf Gegenstände, welche von den Abkommen eigentlich nicht erfasst sind (z.B. Übernahme des Umweltrechtes im Zusammenhang mit Verhandlungen über den Energiebereich). Umgekehrt birgt der Versuch einer umfassenden Teilnahme an gewissen Regelungsbereichen der EU (z.B. Schengen/Dublin) das Problem in sich, dass es sehr schwierig ist, der Schweiz nicht genehme Aspekte auszuklammern. Durch die Teilnahme an EU-Programmen besteht auf Grund der zeitlich begrenzten Programmdauer zudem immer wieder eine Möglichkeit für die EU, die Neuverhandlung von Programmbeteiligungen der Schweiz mit Forderungen zu verbinden oder zu blockieren.

Die Expertenberichte kommen denn auch zum Schluss, dass die Übernahme des Gemeinschaftsrechts (*acquis communautaire*) durch bilaterale Verträge im Vergleich zum EU-Beitritt Nachteile mit sich bringt: Demokratiedefizit, mangelnde Einflussmöglichkeiten der Kantone sowie Rechtsunsicherheit sowohl für die Bürgerinnen und Bürger wie auch für die Behörden.

## *EU-Beitritt*

Es ist unbestritten, dass sich bei einem EU-Beitritt der Automatismus bezüglich der Übernahme von zukünftigem EU-Recht verstärken würde. Andererseits bestünden jedoch direkte Mitwirkungsmöglichkeiten *im Vorfeld* und während des *Gesetzgebungsverfahrens in der EU*. Insbesondere stünden der Schweiz beim Erlass der EU-Rechtsakte im Rahmen der – trotz erheblicher Defizite – demokratisch legitimierten Verfahren auf EU-Ebene volle Mitwirkungsmöglichkeiten zu.

## *Mitwirkung der kantonalen Parlamente*

Die Frage der Mitwirkung der kantonalen Parlamente stellt sich gemäss den vorliegenden Expertenberichten unabhängig von der gewählten europapolitischen Option. Die diesbezügliche Problematik sowie die vorgeschlagenen Lösungsansätze werden deshalb auf jeden Fall Gegenstand einer vertieften Diskussion unter den Kantonsregierungen sein.

## *Fazit*

Allgemein kann festgehalten werden, dass die Expertenberichte die Annahme bestätigen, wonach eine immer intensiver werdende «sektorielle bilaterale Zusammenarbeit» mit der EU dazu führt, dass der Einfluss Brüssels auf die schweizerische Innenpolitik schrittweise zu einer vergleichbaren Intensität anwächst wie in den Mitgliedstaaten der EU. Hingegen fehlen der Schweiz die vergleichbaren Mitwirkungsmöglichkeiten. Der aktuelle Steuerstreit zwischen der EU und der Schweiz zeigt auch auf, dass die EU versucht, auf der Basis des bereits 1972 abgeschlossenen Freihandelsabkommens die Schweiz wie einen Mitgliedstaat zu behandeln, obwohl dies weder völkerrechtlich noch politisch zu begründen ist.

## **Strategie und Position der Kantonsregierungen**

### *Eigene Strategie der Kantone*

Anlässlich des Positionsbezugs vom Frühjahr 2004 hielten die Kantone ausdrücklich fest, dass sie die Entwicklung einer *eigenständigen europapolitischen Strategie* als *notwendig* erachteten. Diese muss sich insbesondere an

den *innen- und aussenpolitischen Rahmenbedingungen* orientieren. So ist zurzeit aussenpolitisch zu berücksichtigen, dass sich die EU in einer politischen Reflexionsphase befindet. Sie muss aber vor allem auch auf die innenpolitischen Gegebenheiten Rücksicht nehmen. Politische Strategien müssen somit auch immer wieder überprüft und neuen Zeitumständen angepasst werden können. Sie dient schliesslich der bestmöglichen Interessenwahrung der Schweiz.

### *Die Elemente der Strategie*

Die gegenüber 2004 weiterentwickelte europapolitische Strategie der Kantonsregierungen basiert auf einer politischen Abwägung der Vor- und Nachteile der verschiedenen europapolitischen Optionen in Bezug auf die Interessen der Kantone. Die am 23. März 2007 einstimmig gefasste europapolitische Position der Kantonsregierungen beinhaltet im Wesentlichen folgende Aussagen:

*Der bilaterale Weg hat Grenzen.* Wie bereits dargelegt, lässt sich der bilaterale Weg weiterverfolgen, stösst jedoch zunehmend an Grenzen. Die Kantone sind deshalb der Ansicht, dass vorerst der Stand der bilateralen Beziehungen zu konsolidieren ist, bevor neue Abkommen ins Auge gefasst werden sollen. Bevor neue Verhandlungen aufgenommen werden ist das Interesse der Schweiz genau zu prüfen und abzuwägen. Ebenso ist kritisch mit dem autonomen Nachvollzug umzugehen. Der autonome Nachvollzug kann dann gewählt werden, wenn er im Interesse der Schweiz liegt und zu einer Erleichterung der Präsenz von Schweizer Produkten auf dem europäischen Binnenmarkt beiträgt.

*Mittel- und längerfristig ist die Option EU-Beitritt offen zu halten.* Die Kantonsregierungen sind der Ansicht, dass sowohl aus innen- wie auch aus aussenpolitischen Gründen kurzfristig ein EU-Beitritt nicht realistisch ist. Der Beitritt ist jedoch als Option des europapolitischen Weges der Schweiz offen zu halten und dann ins Auge zu fassen, wenn er sich auf Grund der Interessenlage der Schweiz aufdrängt. Andere mögliche europapolitische Instrumente ziehen die Kantonsregierungen nicht in Betracht (EWR) oder stehen ihnen äusserst skeptisch gegenüber (Rahmenabkommen).

*Die Weiterentwicklung der schweizerischen Europapolitik erfordert interne Reformen.* Die Kantonsregierungen sind unabhängig des europapoliti-

schen Weges der Ansicht, dass interne Reformen an die Hand genommen werden müssen, die es erlauben, den Kerngehalt des Föderalismus und der direkten Demokratie unter dem vermehrten Einfluss der Politik der EU auf die Schweiz zu sichern. Solche Reformen sind unabhängig des europapolitischen Weges anzugehen. Sie können jedoch nicht erst dann angegangen werden, wenn sich ein EU-Beitritt aufdrängt. Bei einem kurzfristigen Entscheid wäre die Gefahr viel zu gross, dass der Föderalismus und die direkte Demokratie in ihrem Kerngehalt gefährdet würden. Zu den Themenfeldern interner Reformen gehört auch die Frage der angemessenen Mitwirkung der kantonalen Parlamente.

Die Position der Kantonsregierungen zeigt auf, dass die Kantone vorerst auf eine zurückhaltende Entwicklung des bilateralen Weges setzen. Sie wollen jetzt jedoch die Diskussion von internen Reformen anschieben und werden zweifellos dafür wichtige Beiträge leisten müssen.

# FÖDERALISMUS, DE QUOI S'AGIT-IL? GRUNDLAGEN UND REFORMBESTREBUNGEN IM SCHWEIZERISCHEN FÖDERALISMUS

Dieter Freiburghaus

Wahrlich ein grosses, breites und tiefes Thema, welches mir die Tagungsleitung vorgegeben hat! Gerade deswegen möchte ich meine Ausführungen auf *ein* Thema beschränken, auf *eine* These, und die lautet: «Die Reformunfähigkeit des Föderalismus verunmöglicht den Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union (EU)!».

Sehr einleuchtend ist sie nicht gerade. Wir reformieren den Föderalismus doch ständig! Hat nicht unlängst Max Frenkel einen schönen Artikel mit dem Titel *Und ewig renaissance der Föderalismus* geschrieben? Und zweitens: Wie soll er einen Beitritt verhindern, wo doch föderalistische Staaten wie Deutschland, Österreich und Belgien sich in der Union pudelwohl fühlen? Und uns die Konferenz der Kantonsregierungen immer wieder nachweist, wie beitrittsfreudig die Kantonsregierungen sind?

Aber beginnen wir mit den Tatsachen: In der Tat hat sich der helvetische Föderalismus seit 1848 institutionell nur wenig verändert. Damals gab es 22 Kantone, darunter drei halbe. Heute gibt es 23, darunter drei halbe. Allerdings ist es nicht mehr politisch korrekt, von «Halbkantonen» zu sprechen, sondern man sagt: Kantone mit halber Stimmkraft! 1848 bezeichnete die Bundesverfassung die Kantone als souverän, und sie verfügten über alle Kompetenzen, die nicht an den Bund übertragen waren. Auch das ist in der Bundesverfassung von 1999 noch genau so. Der Ständerat ist immer noch gleich zusammengesetzt: zwei Stimmen für Zürich, zwei Stimmen für Uri. Die Kantongrenzen haben sich nicht verändert, ausser durch die Trennung des Kantons Jura von Bern. Der Bund garantierte damals den Bestand der Kantone in ihren Grenzen und er tut es heute noch.

Es gibt 26 Regierungen mit ungefähr 160 Regierungsräten, 26 Parlamente mit ungefähr 3000 Parlamentariern, 26 Obergerichte, 26 Verwaltungen mit allem Drum und Dran, 26 Gesetzessammlungen und 26 Amtsblätter. Es gibt 26 Völker, 26 mal Wahlen, 26 Wappen, 26 Verfassungen. Und jeder Kanton hat seine besonderen Würste!

Das ist schon erstaunlich, denn selbst bei schweizerischen politischen Institutionen ist *diese* Konstanz nicht üblich. Von 1848 bis 1891 hatten wir eine Einparteienregierung, heute sind alle vier grossen Parteien beteiligt. Damals hatten wir das Majorzwahlsystem für den Nationalrat, heute den Proporz. Die Konkordanz ist ein Ergebnis des Zweiten Weltkriegs. 1848 hatte das Volk nur zur Verfassung etwas zu sagen, heute auch zu allen Gesetzen und Staatsverträgen. Der Föderalismus dagegen ist von einmaliger institutioneller Konstanz.

Alles anderes, unser gesamtes Leben, hat sich in dieser Zeit radikal verändert, «modernisiert»: Da ist die Beschleunigung, die Verkleinerung aller Distanzen. 1848 dauerte eine Reise von Genf nach Zürich zwei Tage, heute zweieinhalb Stunden oder mit dem Flugzeug 50 Minuten. Da ist die Zunahme der Mobilität: Auf meinem Arbeitsweg von Solothurn nach Lausanne durchquere ich vier Kantone. Man arbeitet in Zürich und schickt sein Vermögen nach Obwalden in die Wellnesskur. Da ist aber auch die übernationale Regulierung: Die meisten Normen und Vorschriften sind heute zwischen Portugal und Estland gleich oder ähnlich. Ein griechischer Arzt kann ohne weiteres sowohl in Ober- wie auch in Niedererlinsbach eine Praxis eröffnen. Da ist die Globalisierung: Mittelamerikanische Bananen sind billiger als Walliser Aprikosen. Aber weil wir die Walliser Aprikosen schützen müssen, können wir in den USA unsere Textilien schlecht verkaufen. Und, last but not least, die Informationstechnologie, der Informationsaustausch in Bruchteilen von Sekunden um die ganze Welt: Wenn Sie Tschechische Schecken züchten, chatten Sie mit Kollegen von Kamtschatka bis Kasachstan (es geht um Kaninchen).

1848 hatte die Schweiz zweieinhalb Millionen Einwohner, heute sind es sieben. Das Bundesland Baden Württemberg hat zehn, Bayern zwölf und Nordrhein-Westfalen achtzehn. Deutschland hat 82 Mio. Einwohner und sechzehn Bundesländer. Wir aber haben 26 Kantone, 26 Regierungen, 26 Amtsblätter usw., und dies in einer Zeit, in der Frankreich und Deutschland zu klein geworden sind, um noch eine eigenständige nationale Politik zu betreiben.

Am Föderalismus habe sich nichts verändert? Doch, natürlich hat sich was verändert. Materiell, inhaltlich, politisch. Was tat der Bund 1848? Er hatte nur wenige Kompetenzen: Die Aussenpolitik, die Verteidigung, jedenfalls zum Teil, das Zollwesen, die Post, das Münz- und Pulverregal, die Gründung einer Hochschule. Interessant ist, dass der Bund diese Aufgaben alle selbst ausführte: Mit seinen Konsuln und Gesandten, mit der Armee, dem Zollkorps, der Post, der Münzwerkstätte, den Pulverfabriken und der ETH. Er war weiter zustän-

dig für die Herstellung eines einigermassen funktionierenden Binnenmarktes, er garantierte Niederlassungsfreiheit für Christen, Handels- und Gewerbe freiheit. Das Zivilgesetzbuch kam erst 1907, das Strafgesetzbuch sogar erst 1937. Alles andere machten die Kantone.

Heute gibt es keinen Bereich staatlicher Politik mehr, in welchem der Bund nicht tätig ist, im Laufe der Zeit hat er immer neue Befugnisse dazu gewonnen. Von A bis Z, von der Atomenergie bis zum Zivilprozessrecht. Es gibt nur noch ganz wenige Bereiche, in denen die Kantone selbständig Politik machen, und selbst in die Innenhöfe kantonaler Souveränität greift nun der Bund ein: Wir haben unlängst über den «Schulvogt» abgestimmt, dieses Gespenst von 1882. Offenbar fürchtet ihn heute niemand mehr. Mit vereinheitlichten Kinderzulagen wird die kantonale Familienpolitik aufgemischt, dieses Lehrbeispiel von Subsidiarität. Die Kantonspolizeikorps werden bald dieselbe Uniform tragen und Funkgeräte benutzen, mit denen sie sogar untereinander kommunizieren können. Und auch für die Kampfhunde und den Feinstaub wollen die Kantone nicht mehr allein zuständig sein.

Ist gegen diese Zentralisierung kein Kraut gewachsen? Warum hat das der Ständerat nicht verhindert? Zweimal hat man eine Rückverlagerung und klarere Trennung der Kompetenzen probiert, zweimal mit wenig Erfolg. Bei der Übung in den 80er Jahren wurden schlussendlich etwa die Bundessubventionen für die schweizerische Schulwandkarte gestrichen, die es seit 1894 gab! Beim Neuen Finanzausgleich und der Aufgabenverteilung, über die wir unlängst abgestimmt haben, hatte man ursprünglich eine ziemlich mutige Trennung gewollt, doch in den meisten Fällen hat man dann zurückbuchstabiert, etwa aus Angst vor 150 Rollstuhlfahrern auf dem Bundesplatz!

Sie sehen also: formell, institutionell hat sich der Föderalismus kaum verändert, materiell, politisch hat eine radikale Erosion der kantonalen Kompetenzen stattgefunden. Eigentlich hätte das einmal zu einer radikalen Reform der Institutionen führen müssen: Entweder man hätte anerkannt, dass wir ein unitarischer Staat geworden sind und die Kantone halt eben Vollzugsorgane, oder aber man hätte eine grosse Gebietsreform durchgeführt, aus der fünf bis sechs lebensfähige Kantone hervorgegangen wären. Man hat aber weder das eine noch das andere getan, denn beides ist nicht im Interesse der kantonalen Eigenständigkeit, der kantonalen Politiker, der 160 Regierungsmitglieder, der 3000 Parlamentarier, der 26 Druckereien, die die 26 Amtsblätter drucken.

Doch wie gelingt es eigentlich diesen kantonalen politischen Apparaten zu kaschieren, dass sie weitgehend leeres Stroh dreschen? Man hat sich da alles Mögliche einfallen lassen.

Einmal hat man den Kantonen weitgehend die Finanzkompetenzen überlassen. Das nützen die Kantone weidlich aus, um völlig unterschiedliche Steuern zu erheben, und um sich damit gegenseitig – und den andern europäischen Ländern – gute Steuerzahler abzujagen. Weil dabei einige Kantone mehr oder weniger verarmen, muss man ihnen mit einem neuen Finanzausgleich unter die Arme greifen, der vom Bund und wohlhabenden Kantonen finanziert wird. Man wird diesen Finanzausgleich in den kommenden Jahren ständig verstärken müssen, denn das Grundübel der zu geringen Wirtschaftskraft peripherer Kantone liesse sich nur mittels Kantonsfusionen beheben.

Das Zweite, was man gemacht hat, ist ein radikaler Vollzugsföderalismus. Ich habe Ihnen gesagt, dass im 19. Jahrhundert der Bund seine wenigen Aufgaben mittels eigener Organe vollzog. Nun, heute hat er fast alle Aufgaben, aber kaum zusätzliche Vollzugsorgane, denn grundsätzlich werden alle Bundespolitiken von den Kantonen vollzogen. Nun, das allein würde nur einige Verwaltungsstellen erfordern, nicht ganze Staatsapparate. Um diese zu rechtfertigen, schrieb man in die Verfassung, dass der Bund den Kantonen beim Vollzug möglichst grosse Spielräume lassen müsse, und diese nützen die Stände dann genüsslich aus, um die Solothurnisierung, Tessinialisierung und St. Gallisierung der Bundesgesetze zu betreiben.

Die dritte Gegenmassnahme gegen die Aushöhlung kantonaler Staatlichkeit ist die KdK, die Konferenz der Kantonsregierungen, ein Hybrid aus Tagsatzung und Ministerrat der EU. Sie wurde 1993 gegründet, und zwar im Zusammenhang mit dem Europäischen Wirtschaftsraum, als sich die Kantone bewusst wurden, dass dieser tief in ihre Kompetenzen eingreifen würde. Der Zweck der KdK ist seither, die Stellung der Kantone dem Bund gegenüber zu stärken. Sie hat sich prächtig entwickelt, hat heute fünfzehn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und hat, obwohl kein Verfassungsorgan, einen starken Einfluss auf die Bundespolitiken. Die KdK spricht gerne im Namen der Kantone, aber natürlich spricht sie nur im Namen der Kantonsregierungen, und das ist nicht dasselbe. Es sind eben vor allem die Regierungen, die an der Aufrechterhaltung der 26 Kantone interessiert sind, und die KdK ist ihre Speerspitze.

Die vierte Methode, den Scheinföderalismus am Leben zu erhalten, ist, dass die Kantone mit Argusaugen über ihre Restkompetenzen wachen, auch da, wo es kaum mehr Sinn macht. Zwei Beispiele: Schengen führt zu einer Neuorganisation der Sicherheit an der Landesgrenze, eine Bundesaufgabe. Dafür gibt es das Grenzwachcorps. Aber da nun die Kontrollen kurz hinter der Grenze durchgeführt werden, betritt man kantonales Territorium, und da ist die Kantonspolizei zuständig. Man sollte zusammenarbeiten? Ja, wird man auch tun, indem das Grenzwachkorps mit jedem kantonalen Polizeikorps Abkommen über die Zusammenarbeit abschliesst. Die Spitalplanung müsste eigentlich längst bundesweit koordiniert werden, und sei es nur darum, weil es den Kantonen nicht gelingt, sie sinnvoll durchzuführen. Die Spitäler von Nidwalden und Obwalden sind viel zu klein und damit zu teuer. Seit Jahren will man sie zusammenlegen. In Stans. Das ist fünfzehn Kilometer von Sarnen entfernt. Aber man fährt durch den Kernwald. Und das ist doch der Weg, den die Obwaldner den napoleonischen Truppen verraten haben, um in Stans einzufallen! Also kann man die Spitäler nicht zusammenlegen.

Die fünfte Methode der Realitätsverkennung, das sind die Konkordate, dieses Krebsübel am schweizerischen Föderalismus. All das, was einzelne Kantone mit dem besten Willen nicht mehr allein regeln können, aber auch nicht dem Bund übertragen wollen, wird Konkordaten übertragen. Das sind Staatsverträge. Die kantonalen Parlamente können in der Regel nur Ja oder Nein sagen, und sagen meistens Ja. Einmal eingerichtet, übertragen die Konkordate die Durchführung der Politik an die Exekutiven. Änderungen sind schwierig, denn alle müssten einverstanden sein. Gegen einzelne Konkordate ist nichts einzuwenden, aber sie sind inzwischen zahllos geworden, wörtlich. Der Kanton Solothurn soll an etwa 150 davon beteiligt sein.

Nicht nur wuchern die Konkordate wie ein Krebsgeschwür, wir haben unlängst noch eins draufgesetzt. Konkordate können jetzt Gesetze erlassen, und die Kantone müssen nicht nur das Bundesrecht, sondern auch das interkantonale Recht beachten (Art. 48, Abs. 4 und 5 BV). Und: Kantone können bundesrechtlich verpflichtet werden, an einem Konkordat teilzunehmen und mitzubezahlen. Ich meine, das ist mit Artikel 47 Abs. 1 der Verfassung, die besagt: «Der Bund wahrt die Eigenständigkeit der Kantone», nicht verträglich. Mit diesem Bundeszwang zum Konkordat produzieren wir nun endgültig die Verflechtung der Verflechtung. Wer wird das noch verstehen? Wo bleiben die demokratischen Rechte?

An allen Ecken und Enden wählen wir inzwischen problematische Ersatzlösungen, Hilfskonstruktionen, teilen und verflechten gleichzeitig, schreiben Regeln in die Verfassung, die entweder gehaltlos oder höchst problematisch sind. Und dies alles, um den Föderalismus zu retten. Und gerettet werden sollte er in der Tat, denn er ist das Salz der helvetischen Erde. Wenn aber das Salz schal wird?

- Der Föderalismus ist Wahrung von Verschiedenheit. Was aber, wenn Bund und Konkordate immer mehr Bereiche gleichschalten?
- Er ist vertikale Gewaltenteilung. Was aber, wenn diese durch Gewaltenverflechtung konterkariert wird?
- Er ist Schule der direkten Demokratie. Was aber, wenn immer mehr Gegenstände der demokratischen Debatte entzogen werden?
- Er ist Innovation durch Konkurrenz. Was aber, wenn diese sich immer mehr auf unredlichen Steuerwettbewerb reduziert?
- Er ist Bürgernähe. Was aber, wenn ihn die Bürgerin und der Bürger nicht mehr durchschauen?

Etwas Ähnliches hatten wir schon einmal, am Ende des Ancien Régime. Da bestand die Eidgenossenschaft aus einer Unzahl von Verträgen und Briefen und Vorkommnissen zwischen jeweils einem Teil aller Orte. Niemandem mehr war klar, was für wen genau galt. Und da man auch nicht mehr wusste, wie man das ändern konnte, und da die Leistungsfähigkeit dieses Systems angesichts der Modernisierung abnahm, kam es, wie es kommen musste. Respektive kam er, Napoleon, und hat alles auf den Kopf gestellt. Dann haben unsere Vorfahren fünfzig Jahre lang ausprobiert und am Schluss ist es ihnen gelungen, die Sache wieder auf die Füsse zu stellen und einen klaren, einfachen und verständlichen Bundesstaat zu gründen. Der ist jetzt an seinem Ende.

Und nun? Kein Napoleon in Sicht? Der EU-Beitritt als Ersatz? Damit komme ich zum letzten Teil meiner These: Dass die Reformunfähigkeit des Föderalismus den Beitritt der Schweiz zur EU verunmögliche. Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen: Es ist natürlich nicht allein der Föderalismus, der den Beitritt verhindert. Darauf würden wir uns nicht verlassen wollen! Wir

sind anti-beitrittsmässig gleichsam überversichert. Der Vorort ist dagegen, die Bauern sind dagegen, die Banken sind dagegen. Wir wollen den Euro nicht und nicht die höheren Zinssätze, die damit einhergehen würden. Wir lassen uns die Souveränität des Volkes nicht einschränken, denn alles, was wir seit 150 Jahren getan haben, ist, die Volksrechte auszuweiten. Wir wollen keine Mehrwertsteuer von mindestens 15 Prozent. Und wir wollen nicht jährlich 5 Mrd. Franken nach Brüssel abliefern. Schliesslich haben die Sozialdemokraten den eigentlich zentralen Grund für den Nichtbeitritt in ihrem neuesten Positionspapier genannt, das raffinierterweise so tut, als wäre es ein Plädoyer für den Beitritt: Es kommt, haben sie gesagt, nicht in Frage, dass die Schweiz im Beitrittsfalle gezwungen würde, das Briefpostmonopol von 100 auf 50 Gramm zu senken! Niemals!

Aber über all das wollte ich eigentlich gar nicht sprechen. Auch nicht über unsere Kollegial- und Konkordanzregierungen, die eine Vertretung der schweizerischen Interessen innerhalb der EU verunmöglichen würden. Sondern über den Föderalismus, oder eben über diesen an der Herz-Lungen-Maschine kräftiger Geldflüsse hängenden Scheinföderalismus. Er kann nur noch unter der Glasglocke helvetischer Abgeschlossenheit überleben. Würde er der Erschütterung eines Beitritts ausgesetzt, fiele er in sich zusammen wie ein Kartenhaus. Mehrere neunmalkluge juristische Gutachten haben zwar nachgewiesen, dass der Föderalismus kaum beeinträchtigt würde, wobei sie sich auf Vergleiche mit unsren Nachbarn gestützt haben. Nur ist eben in Österreich der Föderalismus nur noch Folklore, und auch Deutschland ist ein mehr oder weniger unitarischer Bundesstaat. Und eben: Baden-Württemberg hat achtmal so viele Einwohner wie der Kanton Zürich, 28 mal so viele wie der Kanton Luzern und 666 mal so viele wie Appenzell-Innerrhoden. Das dies bei einem Beitritt nicht gut gehen könnte, ahnen und vermuten wir. Und weil wir uns nicht zutrauen, den Föderalismus entsprechend zu reformieren, ergibt sich daraus ein starker Grund, um nicht beizutreten.

Nun werden Sie mich auf einen Widerspruch aufmerksam machen: Warum denn sind so viele Kantonsregierungen einem Beitritt gegenüber recht positiv eingestellt? Warum haben die Kantonsregierungen dafür vorletztes Jahr sogar den Europapreis der Neuen Europäischen Bewegung Schweiz (NEBS) erhalten? Da kann ich Ihnen drei Hypothesen anbieten:

1. Diese Regierungen glauben an die von ihnen bestellten Gutachten. Das ist sehr unwahrscheinlich.

2. Die etwas aufgeklärteren Kantonsregierungen wissen, dass es so mit dem Föderalismus nicht mehr weitergehen kann. Sie wissen aber auch, dass wir selbst zu einer Reform nicht in der Lage sind. Also hoffen sie auf den Deus ex Machina, auf die EU. – Auch nicht sehr überzeugend, denn die kantonalen Magistraten wissen natürlich, dass die EU auf uns keinen Druck in Richtung Beitritt ausüben wird.
3. Die Kantonsregierungen sind ganz sicher, dass wir nicht beitreten werden, und nutzen, wie seit den Zeiten des EWR, das Europaargument, um auf die Bundespolitiken noch mehr Einfluss zu gewinnen.

Das könnte hinkommen.

PS: Dies hier ist eine so genannte Polemik, also eine Form der Rede, die in der Schweiz weitgehend unbekannt ist, denn die Schweizer meinen immer, was sie sagen.

# GELEBTER FÖDERALISMUS HEUTE IN DER EU AUS DER SICHT EINES GLIEDSTAATES EINES EU-MITGLIEDLANDES

Willi Stächele

## 1. Einleitung

Bereits heute haben mehr als die Hälfte der Rechtsvorschriften, die in der Bundesrepublik Deutschland gelten, ihren Ursprung in der Europäischen Union (EU). Für die Länder wird es daher immer wichtiger, bereits frühzeitig auf geplante Vorhaben der EU zu achten und sich einzubringen.

Die deutschen Länder haben sich der Entwicklung der europäischen Integration nicht mit Blick auf die Erhaltung ihrer innerstaatlichen Kompetenzen verschlossen. Die Länder haben den Prozess der europäischen Einigung von Anfang an unterstützt und die Weiterentwicklung der EU aktiv mitgestaltet.

Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern darf andererseits nicht über den «Umweg Europa» ausgehöhlt werden. Als Kompensation für die Übertragung von Kompetenzen an die EU wirken die Länder daher – durch Einfluss auf den Willensbildungsprozess der Bundesrepublik Deutschland sowie unmittelbar auf europäischer Ebene – in Angelegenheiten der EU mit. Die Mitwirkungsrechte der Länder in Europa sind dabei aus meiner Sicht auch ein zentrales Element gegen ein anonymes, bürgerfernes Europa.

## 2. Mitwirkung der Länder in EU-Angelegenheiten

### a. *Mitwirkung der Länder bei EU-Vorhaben*

In den Begleitgesetzen zur Ratifizierung des am 1. November 1993 in Kraft getretenen Vertrags von Maastricht wurde die Rolle des Bundesrates bei der Formulierung der deutschen Europapolitik wesentlich gestärkt. Der wichtigste Schritt hierfür war die Einführung eines «Europa-Artikels» in das Grundgesetz (Art. 23 Grundgesetz). Die Durchführung regeln das Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in Angelegenheiten der EU und eine Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der EU.

Die Länder nehmen im Bundesrat zu allen wichtigen Vorhaben der EU Stellung. Besonders wichtig ist die Mitwirkung der Länder bei der Rechtsetzung der EU. Die Bundesregierung muss die Stellungnahmen des Bundesrates je nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern bei der Festlegung der deutschen Verhandlungsposition im Ministerrat zu Grunde legen. Stellungnahmen des Bundesrats sind zu «berücksichtigen», wenn Interessen der Länder berührt sind, aber der Bund innerstaatlich das Recht zur Gesetzgebung hat. Die Bundesregierung ist in diesen Fällen nicht an die Stellungnahme des Bundesrates gebunden. Wenn im Schwerpunkt ausschliessliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung der Behörden der Länder oder ihre Veraltungsverfahren betroffen sind, ist die Stellungnahme des Bundesrates durch die Bundesregierung dagegen massgeblich zu berücksichtigen.

Über die Frage, wo der Schwerpunkt eines EU-Vorhabens liegt, gab es in der Vergangenheit häufig Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Ländern. Hier ist eine Klarstellung zu erhoffen. Das Ergebnis der Koalitionsarbeitsgruppe zur Föderalismusreform (*Anhang zum Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005*) sieht eine entsprechende Anpassung der bestehenden Bund-Länder-Vereinbarung vor. Die Weiterentwicklung der Bund-Länder-Vereinbarung ist allerdings nicht Gegenstand des Gesetzespaketes zur Föderalismusreform. Hierzu ist vielmehr eine entsprechende – untergesetzliche – Vereinbarung zwischen Bund und Ländern erforderlich.

### *b. Verhandlungsführung im Rat*

Nach der bisherigen Regelung kann ein Ländervertreter die Bundesrepublik bei Verhandlungen im Rat vertreten, wenn im Schwerpunkt ausschliessliche Gesetzgebungskompetenzen der Länder betroffen sind. Auch dies führte in der Vergangenheit zu Streit zwischen Bund und Ländern.

### *c. Ländervertreter in Gremien des Rates und der Kommission*

In vielen Themenbereichen, für die die Länder innerstaatlich zuständig sind oder durch die die Länder besonders betroffen sind, wirken ausserdem Ländervertreter unmittelbar in Gremien des Rates und der Kommission mit und bringen ihren Sachverstand ein.

#### *d. Landesvertretungen*

Alle Länder haben eigene Büros in Brüssel eingerichtet, die mit dem Länderbeobachter und der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland zusammenarbeiten und unmittelbare Verbindungen der Länder zu den Einrichtungen der EU halten. Die Vertretungen in Brüssel sind ein wichtiger Brückenkopf für die europapolitische Arbeit. Die Vertretungen sind zugleich ein wichtiger «Horchposten» und eine «Frühwarnstelle» der Länder.

#### *e. Bewertung der bisherigen Zusammenarbeit*

Die Zusammenarbeit mit dem Bund verläuft im Wesentlichen pragmatisch und zufriedenstellend. Auch der Bund profitiert vor allem bei Fachthemen erheblich vom Sachverständigen, den die Länder in den Gesetzgebungsprozess auf Ebene der EU einbringen.

### **3. Kritik an der bisherigen Regelung und Lösungen durch die Föderalismusreform**

Dennoch wurden Zweifel an der Europafähigkeit des deutschen Föderalismus laut. Die Kritik konzentriert sich dabei immer wieder auf zwei Punkte:

- Die Deutschen seien bei den Ratsverhandlungen wegen ihrer Abstimmungsprobleme zu unflexibel.
- Die Umsetzung europäischer Vorgaben werde durch die komplizierte Rechtssetzung und das Kompetenzwirrwarr erschwert.

Hierzu ist zunächst festzustellen, dass die Bundesregierung dem Bundestag Ende 2003 in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage (BT-Drs. 15/1961) keinen einzigen Fall benannt hat, in dem EU-Entscheidungen aufgrund Beteiligung des Bundesrates verzögert worden sind.

Tatsache ist aber: Der deutsche Föderalismus bedurfte, wenngleich er sich im Grundsatz bewährt hat, einer Überarbeitung.

Seit Bestehen der Bundesrepublik sind wie auf einer Einbahnstrasse Kompetenzen der Länder an den Bund gegangen. Gleichzeitig hat sich die Zahl der im Bundesrat zustimmungspflichtigen Gesetze erhöht. Bis zur Föderalismus-

reform waren knapp 60% aller Bundesgesetze zustimmungsbedürftig. Anliegen der Föderalismusreform in Deutschland war daher, die Verschränkung von Bundes- und Länderinteressen zumindest teilweise aufzulösen.

Eine solche Entflechtung ist auch positiv für das Erscheinungsbild in Europa: Die Handlungsfähigkeit des Bundes wird gestärkt und die Länder können eine effektivere Standortpolitik betreiben.

Die Politik hat sich des Themas Föderalismusreform bereits seit längerem angenommen. Im November 2003 konstituierte sich die Gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat. Es brauchte allerdings noch zwei weitere Anläufe, bis endlich in das Gesetzgebungsverfahren übergeleitet werden konnte.

Im Mai und Juni 2006 hat der Bundestag noch einmal umfangreiche Anhörungen angesetzt. Der Bundestag hat am 30. Juni 2006 den Änderungen des Grundgesetzes zugestimmt und ein «Föderalismus-Begleitgesetz» verabschiedet. Der Bundesrat hat dem Reformpaket am 7. Juli 2006 zugestimmt. Ausdrückliches Ziel der Föderalismusreform war dabei auch die Stärkung der Europatauglichkeit des Grundgesetzes.

#### *a. Abschaffung der Rahmengesetzgebung*

Die Rahmengesetzgebung mit zwei nacheinander geschalteten Gesetzgebungsverfahren hatte sich insbesondere bei der Umsetzung europäischen Rechts als ineffektiv erwiesen.

Sie wurde daher abgeschafft und die bislang dieser Kompetenzart zugeordneten Materien zwischen Bund und Ländern wurden aufgeteilt. Der Bund erhält die Möglichkeit, umweltbezogene Materien sowie Hochschulzulassung und -abschlüsse künftig vollumfänglich zu regeln.

Die Länder können in diesen Bereichen abweichend von der Regelung des Bundes eigene Konzeptionen verwirklichen (sog. Abweichungsgesetzgebung).

#### *b. Verhandlungsführung im Rat und in Gremien des Rates und der Kommission*

Die Verhandlungsführung geht nur noch insoweit auf einen Ländervertreter über, als ausschliessliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Ge-

bieten der schulischen Bildung, der Kultur und des Rundfunks betroffen sind. Die Wahrnehmung der Rechte erfolgt wie bisher in Abstimmung mit der Bundesregierung.

Alle anderen Gebiete werden auf europäischer Ebene von der Bundesregierung wahrgenommen. Sofern andere ausschliessliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder als die genannten betroffen sind, übt die Bundesregierung die Verhandlungsführung hier in Abstimmung mit dem Ländervertreter aus. Der Bundesrat kann jedoch Mitglieder der Landesregierungen benennen, die im Rat in Abstimmung mit der Bundesregierung Erklärungen abgeben können.

#### *c. Europakammer*

Die Europakammer des Bundesrates kann auch im schriftlichen Umfrageverfahren Beschlüsse fassen. Dies ermöglicht, auch ausserhalb des Plenums rasch und flexibel eine Länderhaltung herbeizuführen.

#### *d. Haftung bei der Verletzung von EU-Recht*

Für den Fall der Verletzung von supranationalen Verpflichtungen wird eine Haftungsregelung von Bund und Ländern im Grundgesetz und in einem neuen Lastentragungsgesetz implementiert.

Beispiele sind die Verhängung von Zwangsgeldern durch die EU oder Finanzkorrekturen aufgrund fehlerhafter Verausgabung von EU-Mitteln (sog. Anlastungen).

Grundsätzlich treffen die Folgen einer Pflichtverletzung diejenige Körperschaft, in deren Verantwortungsbereich sie sich ereignet hat.

Eine Ausnahme besteht bei länderübergreifenden Finanzkorrekturen durch die EU. Hier gilt eine solidarische Haftung: 15% trägt der Bund, 35% die Ländergesamtheit und 50% diejenigen Länder, die die Lasten verursacht haben.

#### *e. Nationaler Stabilitätspakt*

Die gemeinsame Verpflichtung von Bund und Ländern zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin wird als «nationaler Stabilitätspakt» im Grundgesetz und im neuen Sanktions-Aufteilungsgesetz festgelegt.

Sanktionsmassnahmen in Folge der Verletzung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes tragen Bund und Länder im Verhältnis 65 zu 35. Vom Länderanteil tragen die Länder wiederum 35% entsprechend ihrer Einwohnerzahl und 65% nach dem Verursachungsbeitrag.

#### *f. Bewertung und weitere Perspektiven*

Die gefundenen Regelungen sind insgesamt ein akzeptabler Kompromiss und ein deutlicher Schritt in Richtung zu mehr Europatauglichkeit des deutschen Föderalismus. Es ist zu begrüßen, dass die Wahrnehmung der Rechte, die Deutschland als Mitgliedstaat der EU zustehen, präziser als bislang zwischen Bund und Ländern abgegrenzt wird. Durch die Neuregelungen wird klar gestellt, dass die Verhandlungsführung im Ministerrat in den Bereichen schulische Bildung, Kultur und Rundfunk zwingend auf die Länder zu übertragen ist, wenn im Schwerpunkt ausschliessliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind.

Welche weiteren Perspektiven bestehen nun für den Föderalismus in Deutschland? Es kann bei den weiteren Überlegungen auch nicht der Frage aus dem Weg gegangen werden, ob eine Länderneugliederung in Deutschland nötig ist. Eine Länderneugliederung könnte auch dafür sorgen, dass Abstimmungsprozesse auf europäischer Ebene einfacher werden.

Nach geltendem Recht erfolgt eine Neugliederung durch Bundesgesetz, das der Bestätigung durch Volksentscheid bedarf. Das Verfahren ist kompliziert und richtet hohe Hürden auf. Die grosse Zahl von Bundesländern mit unterschiedlicher Leistungsfähigkeit hat Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit des Gesamtstaates; allzu oft gelten die Gesetze des kleinsten gemeinsamen Nenners.

Es bleibt abzuwarten, wie sich die Ansätze in einigen Bundesländern entwickeln, über verstärkte Zusammenarbeit auf einzelnen Gebieten eventuell einmal zu einer Neugliederung zu kommen.

## **4. Schluss**

Der Beitrag der Länder an der Gestaltung von EU-Recht und EU-Vorhaben ist so wichtig, weil die EU starke Regionen braucht, um lokal und regional

verwurzelt zu werden. Die regionale Ebene kann am besten Bürgernähe von politischen Entscheidungen garantieren.

Je grösser Europa und je geringer der Einfluss des einzelnen Mitgliedstaates wird, desto wichtiger werden starke Regionen. Auch wirtschaftlich lebt Europa von starken Regionen. Neben der innerstaatlichen Mitwirkung der Länder an der Rechtsetzung der EU ist daher auch die Stärkung regionaler Grundstrukturen in der EU erforderlich.

#### *a. Subsidiaritätsprinzip*

Das Subsidiaritätsprinzip muss Massstab für das Handeln der EU sein und noch weiter gestärkt werden, vor allem in der Praxis.

Die EU soll nur tätig werden, wenn ein Problem nicht angemessen auf der Ebene der Mitgliedstaaten, Regionen und Kommunen gelöst werden kann. Europa soll sich nur um die Probleme kümmern, die die Leistungsfähigkeit eines Staates oder einer Region übersteigen.

#### *b. Verbesserungen im EU-Verfassungsvertrag*

Der EU-Verfassungsvertrag enthält wichtige Verbesserungen gegenüber dem derzeit geltenden Vertrag von Nizza.

Die nationalen Parlamente werden durch die Einführung eines Frühwarnsystems und einer Subsidiaritätsklage gestärkt. Der Verfassungsvertrag sieht vor, dass die nationalen Parlamente eine Subsidiaritätsrüge und sogar eine Subsidiaritätsklage erheben können, wenn sie der Meinung sind, dass das Subsidiaritätsprinzip verletzt ist.

Darüber hinaus werden die Zuständigkeiten von EU und Mitgliedstaaten erstmals deutlich klarer abgegrenzt. Das kommunale und regionale Selbstverwaltungsrecht wird ausdrücklich anerkannt. Der Ausschuss der Regionen erhält im Verfassungsvertrag ebenfalls ein eigenes Klagerecht.

#### *c. Die Länder als Motor einer weiteren Regionalisierung*

Die Entwicklung in anderen europäischen Staaten zeigt, dass auch dort die Rolle der Regionen gestärkt wird. So haben etwa Frankreich und Grossbri-

tannien in den letzten Jahren zusätzliche Aufgaben an ihre Regionen übertragen.

Die deutschen Länder können als Motor und Modell für eine weitere Regionalisierung in Europa verstanden werden, unabhängig davon, wie föderal ein Staat aufgebaut ist. Die deutschen Länder waren und sind weiterhin die «Speer spitze» der Regionalismusbewegung in der EU, einer Bewegung, die zuletzt Europa nur stärken kann. Denn Europas Wesen ist gleichzeitig seine Stärke: «In Vielfalt geeint».

## AUSSENSICHT EINER INSIDERIN

Regula Stämpfli

Wer meint, die «Baustelle Europa» liesse sich beispielsweise vor deutschem, britischem oder französischem Publikum einfacher erklären als vor schweizerischem, irrt. Als dozierende Handelsreisende in Sachen Politik kann ich in der Schweiz immer auf einige Aha-Effekte punkto Föderalismus, Konkordanz und die Mitberücksichtigung von Minderheiten bauen, während das europäische Publikum bei diesen Begriffen manchmal nur entsetzt den Kopf schüttelt. Versuchen Sie einmal, einem gebildeten Briten zu erklären, dass in der Europäischen Union (EU) die Präsidentschaft alle sechs Monate wechselt. Sie ernten nur Unverständnis. Erzählen Sie einmal einem französischen Unternehmer von den föderalistischen Vollzugsschwierigkeiten auf europäischer Ebene. Er wird sie nicht verstehen. Wenn Sie wirklich scheitern wollen, dann verteidigen Sie doch aus demokratietheoretischen Überlegungen gegenüber einem Deutschen die fehlende Macht des Europäischen Parlamentes. Die Diskussion wird Stunden dauern. Brüssel ist eben Bern oft viel näher als beispielsweise Paris, London oder Berlin – von Warschau gar nicht zu sprechen. Was leider jedoch weder Brüssel noch Bern wirklich merken. Deshalb plädiere ich schon seit Jahren für eine «Verschweizerung Europas» und eine «Europäisierung der Schweiz».

Denn es ist verflixt. Kein anderes europäisches Politiksystem gleicht in der Art und Weise wie Politik gemacht wird dem schweizerischen so sehr wie «Brüssel». Doch ein wirklicher Austausch der grossen Themen zwischen Brüssel und Bern findet nur wenig statt. Dabei braucht man nur hinzuschauen.

In der Schweiz gibt es immer wieder grosse Herausforderungen punkto staatspolitischer Balance der Kulturen, Sprachen und Identitäten – in der EU sieht dies nicht anders aus, selbstverständlich ist die Grössenskala jedoch verschieden. In der Schweiz ist es nicht immer einfach, zwischen Finanz- und Dienstleistungssektor, Export- und Importwirtschaft sowie zwischen Protektionismus (sprich Landwirtschaft) und Öffnung (sprich EU, WTO) zu balancieren. In der EU gibt es dieselben wirtschaftspolitischen und politischen Auseinandersetzungen, die nicht nur neue Herausforderungen (Verfassung, Aussenpolitik), sondern oft existentielle Themen auf die politische Agenda (Landwirt-

schaft) bringen. Das schweizerische System operiert seit Jahrzehnten an der Nahtstelle von Business und Politik – hierzulande nennt man das Milizsystem. Brüssel tut spätestens seit dem Fall der Mauer dasselbe, hier nennt man es Lobbying. In der Schweiz sorgen Maximalisten via Kantone, Ständerat und direktdemokratischen Vetos immer wieder für die Bevorteilung der Kleinen, ermöglichen unheilige Allianzen zwischen Kantons- und Wirtschaftsinteressen und können wesentliche Änderungen über Jahre hinweg blockieren. In der EU sorgen dafür der Europäische Investitionsfonds, der Ausschuss der Regionen, die für die Kleinen sehr vorteilhaft gewichteten Ratsstimmen sowie das Versagen der auf Eigeninteresse bedachten Nationalstaaten. Steht in der Schweiz das Parlament direkt in Konkurrenz zur direkten Demokratie sowie der immer wichtiger werdenden Exekutive, kämpft das Europäische Parlament um seine Stellung zwischen Kommission und Rat. Der «Parlamentarismus unter widrigen Umständen» in Brüssel könnte punkto Kommunikation, Transparenz und Bürgernähe sehr viele Erkenntnisse vom «Parlamentarismus unter Volksmehrheiten» in Bern gewinnen.

Noch einmal: Bern und Brüssel sind sich viel näher als beide meinen und es fehlt überall an Übersetzern und Übersetzerinnen, die nicht nur verschiedene Sprachen beherrschen, sondern auch über politische Kompetenzen, Institutionen, Akteure und Prozesse verfügen, um die Zusammenhänge unkompliziert und verständlich zu diskutieren. Die Philosophin Hannah Arendt meinte einmal, dass moderne Gesellschaften sich selber das Leben und die Demokratie erschweren, indem das Handeln durch «Sich-Verhalten», die demokratische Teilnahme durch die Herrschaft von Personen und durch Bürokratie, diese «Herrschaft des Niemand» ersetzt werden. Die Vergesellschaftung aller Lebensbereiche stellen für die EU und die Schweiz, ja für die ganze Welt, grosse Herausforderungen dar, die nur politisch, demokratisch und multikommunikativ bewältigt werden können. Doch solange sich die meisten Länder auf den Standpunkt stellen, mit veralteten Politiken wie die Postkutsche im Nanozeitalter national operieren zu wollen, sieht die Zukunft nicht sehr rosig aus, mal ganz abgesehen von den grossen geostrategisch und klimatisch unbewältigten Politikfeldern. Es fällt in der Politikberatung in beiden politischen Systemen «Schweiz» und «EU» zudem auf, dass das Motto gerne ist: Weshalb einfach, wenn es nur kompliziert geht? Macht versteckt sich gerne hinter Komplexität und «Systemlogiken», was einen für die Moderne nicht untypischen Vorgang darstellt. Die moderne «Vermessung der Welt» (Hannah Arendt) führt zur Atomisierung wichtiger philosophischer und politischer Gesellschaftsaufgaben. Deshalb sehen die Politikentscheider oft den Wald vor lauter Bäumen nicht mehr. Das ist

gerade in der Diskussion um «quo vadis Europa» nicht nur ärgerlich, sondern nimmt oft selbstdestruktive Züge an.

Gerade die akademische Ignoranz der herrschaftlichen Fachsprachen scheint alles tun zu wollen, nur damit die Bürger und Bürgerinnen der Schweiz und in Europa nicht wirklich verstehen sollen, «was der Fall ist» (Peter Sloterdijk). Da werden Tausende von Seiten in europäischen und schweizerischen Fachjournals publiziert, um im Wesentlichen ein Schlachtfeld zu organisieren, in welchem die Mittel der Vereinfachung und die der Komplizierung miteinander ringen. Alle berufen sich auf «Realismus» und alle schreien nach «Kommunikation», doch im Wesentlichen befinden sich die Meisten im Kampf miteinander. Die Europa-Gegner sortieren die europäischen Erfahrungen in Brauchbares und Unbrauchbares und vereinfachen die Dinge zuerst, um sie dann in ihrer Falschheit unendlich zu wiederholen. Die Europa-Befürworter andererseits sortieren auch alle europäischen Erfahrungen in Brauchbares und Unbrauchbares und beschwören den Frieden, der angesichts der historischen blutigen Schlachtfelder Europas wahrlich kein Klacks ist. Sie verpassen jedoch in ihrer oftmals elitären Europa-Verklärung die Chance, bürgernahe Politiken nicht nur zu kommunizieren, sondern sie zunächst auch mal herzustellen. In dieser Situation gewinnen dann alle Positionen von links bis rechts, die mehrdeutige Phänomene nicht erklären wollen, sondern sich in der organisierten Unverantwortlichkeit ganz bequem einrichten.

So werden wichtige Chancen des Miteinanders und der Zukunft vergeben. Zudem werden die herrschenden Konflikte, die entscheidende Auseinandersetzungen um Macht und Verteilung der Gegenwart darstellen, verschleiert. Auch hier lohnt sich ein Blick von Brüssel in die Schweiz. Und zwar in die Schweizergeschichte. Denn 1848 führte die Bundesverfassung die Wirtschafts- und Währungsunion in einem Gebiet der unterschiedlichen Sprachen, Kulturen, Konfessionen und Interessen ein. Es war im Wesentlichen das Programm der Liberalisierung von Kapital, Waren, Personen und Dienstleistungen. Dieses Programm war politisch mit der Verfassung besser eingebettet als dies die EU mit den Verträgen von Maastricht bis Nizza bis jetzt leistet. Dennoch gleichen sich die Schwierigkeiten der Ungleichzeitigkeit von ökonomischer Liberalisierung und politischer Bewältigung. Die Schweizer Erfahrung zeigt Brüssel nämlich eines ganz deutlich: Kapital und Waren lassen sich vergleichsweise einfach freisetzen. Doch mit der Liberalisierung von Dienstleistungen und Personen gehen grosse politische Auseinandersetzungen und viel Zeitverbrauch einher. Seit wie lange dürfen Schweizer Lehrer, Anwälte, Ärzte, Kranken-

personal etc. ohne Zusatzdiplome, kantonale Anerkennungen und Bescheinigungen schweizweit arbeiten? Das ist erst ein paar Jahre her. Seit wann geht es, gleichzeitig an der Uni Zürich und Lausanne zu studieren? Auch nicht sehr lange her. Wie lange gibt es die volle Niederlassungsfreiheit für verheiratete Frauen? Seit 1988! Also. Die schweizerische Erfahrung seit 1848 ist voller Beispiele, welche politischen, kulturellen und konfessionellen Folgen die Liberalisierung von Kapital, Waren, Personen und Dienstleistungen in einem ehemals heterogenen politstaatlichen Gebiet auf die Gestaltung von Politik in einem neuen einheitlichen Wirtschafts- und Währungsraum haben können.

Wieso sollte dies denn in der EU anders sein? Die Grösse, die Geschichte und die Kulturen sind selbstverständlich unterschiedlich. Dennoch: Die Einführungen eines einheitlichen Wirtschafts- und Währungsraumes zeigen überall ähnliche Auswirkungen. Wer als Europagegner meint, besonders clever zu sein und zu posaunen, jetzt sei genug Integration, die Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion sei ein wichtiger, aber der letzte Schritt gewesen, hat von Geschichte, Ökonomie und Politik nichts begriffen. Denn selbst wenn Brüssel die nächsten zehn Jahre mit dem Vertrag von Nizza politisieren will, werden die grossen politischen, kulturellen und gesellschaftlichen Folgeerscheinungen der Wirtschafts- und Währungsunion Europa massiv verändern. Und eben nicht nur ökonomisch, sondern vor allem kulturell, gesellschaftlich und politisch. Die ersten Vorbeben solcher Vorkommnisse sehen wir schon längst. Die schweiz- und deutschlandweit geführte Kinderdebatte beispielsweise hat direkt mit Maastricht zu tun. Die Integrationsprobleme von Frankreich, Deutschland, Grossbritannien und den Niederlanden beispielsweise sind ohne Maastricht und WTO nicht zu denken. Liberalisierung von Kapital, Waren, Dienstleistungen und Personen beleben eben nicht nur den Markt, sondern die den Markt bevölkernden Personen. Dass dabei gleichzeitig massive kulturelle Verschiebungen und massive sozialpolitische Neuanforderungen auf die nach Nationalstaatenmuster klassisch eingerichteten Gesellschaften zukommen, wird gerade in Brüssel durch fehlendes europäisches und historisches Bewusstsein viel zuwenig berechnet, diskutiert, politisch antizipiert. Es reicht nicht, immer wieder sich selber für den über 60 Jahre dauernden Frieden zu beglückwünschen (selbst wenn dies wirklich eine herausragende Leistung ist) und dabei die Brandherde vor der Tür nicht einmal zu riechen!

Die Schweizer Verfassungsväter waren diesbezüglich wesentlich klüger. Sie wussten noch, Welch revolutionäre Bewegung sie mit ihrem Programm des Bundesstaates, der Wirtschafts- und Währungsunion in Gang setzten. Sie waren

alles andere als naiv, wenn es darum ging, nicht nur eins und eins, sondern die Folgen von eins und eins zusammenzählen. Sie konnten sowieso noch denken und nicht nur Subventionen zählen! So folgte auf die Einführung des gleichen und allgemeinen Männerwahlrechts auch sofort die Einführung der allgemeinen Schulpflicht. So folgte auf die Einführung der Schulpflicht die sofortige Einführung eines landesweiten Verbotes der Kinderarbeit. So folgten auf die grossen sozialen Veränderungen die wichtigen landesweiten Fabrikgesetze und soziale Einrichtungen. So folgte auf die grossen Herausforderungen der Kriegszeiten die ökonomische Grundsicherung des Staatswesens. Es gäbe sehr viele Beispiele aus der politischen Geschichte der Schweiz und Europas um zu zeigen, dass politisch denkende Menschen ökonomische Revolutionen so einrichten, dass sie langfristig keine Selbstzerstörung betreiben.

Wenn alle menschlichen Bereiche der Ökonomie zur Disposition stehen – so auch die Meinung des liberalen Vordenkers Josef A. Schumpeter – erhöht sich die Gefahr, dass sich der Kapitalismus früher oder später selber kannibaliert.

Die «Baustelle Europa» operiert in einem überdimensionierten Konkordanzsystem, in welchem nicht nur ökonomische Prozesse, sondern vor allem auch politische Dynamiken mitberücksichtigt werden müssen. Einfache Majoritäten und ökonomische Atomisierung funktionieren in kulturell und konfessionell heterogenen Gesellschaften nur unter erschwerten Bedingungen. Denn oft benehmen sich die europäischen Regierungen der Mitgliedstaaten, wenn es beispielsweise um die Subventionen und Standortwettbewerbe geht, noch nicht wirklich wie EU-Mitgliedstaaten, sondern wie nationalstaatliche Konkurrenten. Aus der Schweiz kennen wir die Schwierigkeiten der unterschiedlichen Finanz- und Politikhoheiten, die mit der Steuerharmonisierung via Bund und Volksabstimmung auf eine praxisorientierte Basis gestellt werden mussten. In Brüssel gilt zudem noch die Macht des Europäischen Rats, der wie eine Geheimdiplomatie aus dem 19. Jahrhundert funktioniert. Minister und Staatsangestellte formulieren Politiken, die den Zielen der Wirtschafts- und Währungsunion entsprechen. Dies ist zwar oft effizient und sogar vernünftig, aber politisch von der Wirklichkeit der Bürger und Bürgerinnen weit entfernt. Dies ergibt Disparitäten, Ungleichzeitigkeiten und Schwierigkeiten, die wir täglich in den Zeitungen mitverfolgen können. Der Druck der Modernisierungsschübe durch das Schrumpfen der Welt ist beträchtlich und wickelt sich in einem Tempo ab, welches selbst die Entscheidungsträger zu überraschen vermag. Die Bürger und Bürgerinnen der Schweiz und der EU üben sich dann oft in einem Politikverdruss, weil sie nicht verstehen, weshalb die EU oder die

Schweizer Politik dort agiert, wo beide Systeme als politische Einheiten eigentlich nichts mehr wirklich zu sagen haben.

Angesichts dieser komplexen Ausgangslage zeigt sich die europäische Beitrittsdiskussion in der Schweiz auch in anderem Licht. Der Philosoph Karl Jaspers meinte einmal: «Demokratie setzt eigentlich jenes Vertrauen voraus, das sie erst unter den Bürgern schafft». In der Diskussion Schweiz-EU liesse sich in Anlehnung an dieses Diktum auch formulieren: «Ein Schweizer Beitritt setzt jenes europapolitische Verständnis voraus, das es erst eigentlich zu schaffen gilt». Oder für Europa: «Eine funktionierende EU setzt eigentlich jenes europapolitische Verständnis voraus, das sie zuerst schaffen muss». Dies gleicht manchmal beiderorts dem Versuch, den Pudding an die Wand zu nageln.

Da wird angesichts des Ist-Zustandes gemessen, gewogen und abgeschätzt, was denn sein könnte, falls die Entwicklung so weitergeht. Dabei geht es eben nicht nur um eine Milchbüchleinrechnung, sondern um grosse, politische Zusammenhänge. In der Schweiz wird beispielsweise die Frage, was mit der direkten Demokratie im Falle eines EU-Beitritts passieren könnte, vor allem unter formaljuristischen Aspekten diskutiert. Dies ist mehr als kurzsichtig, denn ein EU-Beitritt ist – wie übrigens auch innereuropäisch die Frage nach dem Verfassungsvertrag – nun wirklich keine formaljuristische, nicht einmal eine institutionelle oder gemeinschaftsrechtliche, sondern vor allem eine politische Frage.

Dass in der EU auch das Unmögliche möglich ist, zeigen die Beitritte Rumäniens und Bulgariens auf den 1. Januar 2007. Da wurden mit lockerer Hand und ohne grosse Bauchschmerzen die Kopenhagener Kriterien punkto Menschenrechte, Korruptionsbekämpfung, demokratischer Entscheidwege, Freiheitsgarantien etc. über den Haufen geworfen, nur um den einmal von Brüssel festgesetzten Fahrplan der Osterweiterung glatt über die Bühne zu bringen. Solange kein Referendum in irgendeinem Mitgliedstaat punkto Europäischer Verfassung geplant ist, solange kein Regierungswechsel in einem Mitgliedstaat, dessen Programm auf einer Subventionsänderung in den EU-Finanzen besteht, solange keine EU-Institution den Kompromiss aller ungefähr gleichermassen Unbefriedigten zur Diskussion bringt, kann also europäisches Recht gebogen, oft missachtet, im besten Falle eingehalten werden. Selbst die Bestimmungen zur Wirtschafts- und Währungsunion sind im Falle neuer Mitglieder oft eher Orientierungshilfe als wirklich verbindlich – oder wie steht es nun wirklich mit den 3%?

Die EU sui generis ist äusserst dynamisch (im positiven wie im negativen Sinne), wenn es darum geht, sich widersprechende staatsrechtliche Grundsätze politisch pragmatisch zu bewältigen. Dass dabei die Schaffung demokratischer Partizipationsmöglichkeiten für die Bürger und Bürgerinnen, die Bemühungen um Chancen-, Verteilungs- und Bedürfnisgerechtigkeit, das Einhalten rechtsstaatlicher Prinzipien oft hinter dem national-egoistischen Besitzdenken, der Fixierung auf Partikularinteressen und imaginerter nationaler Identität zurückstehen, bleibt ein gravierendes demokratisches Problem. Ein Problem, das Europa nicht einfach beiseite wischen kann. Ein Problem, das übrigens vor allem in der Schweiz auch als sehr schwerwiegend betrachtet wird.

Die Frage, was mit der Demokratie Schweiz in Europa passieren wird, ist immer mit der Frage wie sich die Demokratie in Europa entwickelt mitzudenken. Chancen sind überall, doch das ökonomische, nationale und politische Ungleichgewicht der organisierten Interessen hat es immer wieder verstanden, viele Prozesse der demokratischen Weiterentwicklung in ganz Europa (auch in der Schweiz) zu blockieren.

Deshalb ist die Frage nach der Demokratie in Europa nicht nur ein inner-europäisches Thema, sondern ein höchst schweizerisches. Hier verpasst es gerade Bern viel zu oft, seine historische Sonderfallposition Brüssel nicht nur vorzuposaunen, sondern so zu kommunizieren, dass sie nicht nur verständlich, sondern eigentlich in gewissen Bereichen auch vorbildlich ist. In gewissen Bereichen, wohlverstanden. Denn nicht nur Brüssel soll von der direkten Demokratie lernen, sondern auch Bern hätte noch einige europäische Lektionen nötig, wenn es um die «Tyrannei der Mehrheiten» (Alexis de Tocqueville) und populistische Verkürzungen geht, die in Europa schon längst nicht mehr gelebt werden dürfen, die jedoch in der Schweiz – oft ohne einmal nachzudenken – schon zum politischen Alltag gehören (sprich Einbürgerungsrechte für zweite Generation). So hat das europäische Verfassungsrecht nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, Grundrechte nicht einfach zur Disposition irgendwelcher politischer Mehrheiten zu stellen, sondern dafür zu sorgen, diese über alle künftigen Generationen zu schützen. Andererseits kann die direkte Demokratie der Schweiz Europa zeigen, dass die Mitsprache der Wählenden die staatsbürgerlichen Identitäten stärkt, die Regierenden zu einer – in Europa noch unüblichen – Kommunikation und Machttransparenz führt sowie die politische Kultur der Aushandlung stärken kann. Dies bedingt aber selbstverständlich, dass die Schweiz die hohen Anforderungen, die die direkte Demokratie an ihre Bürger und Bürgerinnen stellt, selber auch erfüllt. Sowohl in

Brüssel als auch in Bern sollten also Diskussionen über die Stärkung des Rechtsstaates, der Gewaltenteilung und der Mitsprache des Volkes nicht nur vermehrt, sondern alltäglich so geführt werden, dass die umwälzenden Veränderungen im ökonomischen Bereich auch eine gesellschaftspolitische Begleitung erfahren. Ohne solche Begleitung könnte die europäische und schweizerische Zukunft sehr schnell düster aussehen.

Kompromisse, reale Einschätzungen und der Wille, auch Widerstände gemeinsam auszuhandeln, sind für solche Zukunftspolitiken nicht die schlechteste Voraussetzung demokratischen Handelns. Die Global Players Schweiz und EU müssten sich auch nicht immer unbedingt wie kleine Neffen des übermächtigen Onkels aus den Vereinigten Staaten benehmen. Dieses Maus-Elefantenverhalten war in der Vergangenheit für Europa zwar überlebenswichtig, doch mittlerweile haben sich die Zeiten geändert. Ein bisschen mehr Selbstvertrauen, Stolz und Schutz der eigenen Identitäten wäre durchaus angebracht. Die Selbstbestimmung in und für Gemeinschaften setzen eben nicht Abschottung, sondern Kommunikation sowie die Bereitschaft für eine gemeinsame Welt voraus (Hannah Arendt). Dahinter verbirgt sich keine Leitkultur, keine gemeinsame Ideologie, sondern primär die Vermittelbarkeit von Meinungen und öffentliche Kommunikation sowie ein Gemeinsinn der Kompetenzen, die «Welt so zu sehen wie sie der Fall ist». Entscheidend für Europa und die Schweiz werden die europapolitischen Diskussionen sein, die sowohl die Summe der unterschiedlichen Mitglieder als auch die gemeinsamen Pfeiler für ein Leben miteinander berücksichtigen. Dies erfordert Kompetenzen, die aber mehr und mehr zugunsten der Technik, der Ökonomie, der Vermessung von Inhalten in der Demoskopie-Demokratie geopfert werden. Dass eine gemeinsame Welt im Sinne der freiheitlichen Demokratie in Zukunft nicht ohne klare machtpolitische Auseinandersetzungen laufen wird, ist selbstverständlich und soll hier nicht verschwiegen werden. Denn die Moderne hat es an sich. Sie bringt Teilungen und Herausforderungen, denen die Massengesellschaften menschlich, demokratisch und kulturell nur schlecht gewachsen sind. Leitlinien, die von Nobelpreisträger Amartya Sen in «Identity and Violence» zur Bewältigung der Identitäts-Illusionen und -Realitäten formuliert werden, könnten aber gerade für Europa und die Schweiz wegweisend sein. Es ist höchste Zeit, die Herausforderungen auch als Chance und neue Freiheiten zu packen. Die Diskussion dabei ausschliesslich den Juristen und Ökonomen zu überlassen, wäre ein grosser Fehler. Denn Politik hat vor allem mit Menschen und nicht mit Gesetzen und Waren zu tun. Dies sowohl in Bern als auch in Brüssel.

---

## LITERATURHINWEISE

ARENDT HANNAH, *Vita activa oder vom tätigen Leben*, München, Zürich, 2006 (original: *The Human condition*, University of Chicago Press, Chicago, 1958).

DE TOCQUEVILLE ALEXIS, *Über die Demokratie in Amerika*, Reclamausgabe, Stuttgart, 1985.

MILWARD ALAN, *The European Rescue of the Nation State*, London, 2000.

PFETSCH FRANK R, *Die Europäische Union*, München, 3. Auflage UTB, 2005.

SCHUMPETER JOSEF A., *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, München, UTB, 2005.

SENN AMARTYA, *Identity and Violence. The Illusion of Destiny*, Penguin Books, London, 2006.

SLOTERDIJK PETER, *Kritik der zynischen Vernunft*, Bd. 1 und 2, Edition Suhrkamp, Frankfurt a. Main, 1983.

STÄMPFLI REGULA, *Vom Stummbürger zum Stimmbürger. Das Abc der Schweizer Politik*, Zürich, 2003.

Sonderheft *Europa von Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10/2007 (Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung in Bonn).



