

Positionen

Objektyp: **Group**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **78 (1998)**

Heft 7-8

PDF erstellt am: **26.09.2024**

Nutzungsbedingungen

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

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

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

Haftungsausschluss

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

Ulrich Pfister

BÜRGERLICHE ORIENTIERUNGSPROBLEME

Die politische Orientierung ist schwieriger geworden. Auf der einen Seite werden über die Medien laufend aktuelle Ereignisse und Themen der politischen Agenda vermittelt, die stets dringend der Stellungnahme und Positionsbezüge bedürfen. Was daraus bei Parteien und Verbänden an geschäftiger Publizität resultiert, ist jedoch nicht das Resultat, sondern bestenfalls der Anfang des demokratischen Meinungsbildungsprozesses. Die grundlegenden Überzeugungen der Bevölkerung ändern sich nicht so leicht. Das zeigen Volksabstimmungen wie diejenige von Anfang Juni mit überraschender Deutlichkeit. Die Grundstimmung des Souveräns bleibt bürgerlich-konservativ, aber durchaus auch staatsstreu, wenn soziale Besitzstände zur Diskussion stehen.

Für die politischen Akteure sind die Gegensätze zwischen lautem Betrieb und stillem Beharren schwer zu handhaben. Die Versuchung zu populistischen Ausflüchten ist fast systembedingt. Aber die Aufgabe, die Meinungsbildung voranzutreiben und politische Positionen zu markieren, bleibt den Parteien nicht erspart. Im Unterschied zu Ländern mit bipolaren Wahlsystemen erlaubt das Schweizer Modell eine stärker aufgegliederte Parteienstruktur, ja, es fördert die Zersplitterung und verhindert Transparenz. In den letzten Jahren hat zwar eine gewisse Konzentration stattgefunden, aber es versuchen sich noch immer sechs grössere und mittlere Parteien nebeneinander zu profilieren. Weil die Parteienlandschaft stark föderalistisch geprägt ist, erscheinen zudem gerade die grösseren Parteien in sich ziemlich heterogen. Trotzdem wird munter spekuliert über neue Positionsbezüge und Koalitionsvarianten bis hin zur Zauberformel im Bundesrat.

Seit langem gefällt sich die Christlichdemokratische Volkspartei in der Rolle des Scharniers zwischen Rechts und Links. Sie hat damit ihre internen Flügelprobleme verschärft und öffentlich mehr verloren als gewonnen. Ihre Taktik hat vor allem das Selbstbewusstsein der Sozialdemokraten gesteigert. Die Freisinnig-Demokraten haben zwar im Rahmen der Konkordanz ebenfalls kooperiert, aber ohne die grundsätzliche Distanz aufzugeben. Sie werden jedoch immer wieder vor die Frage gestellt, wieweit sie gemeinsam mit der Schweizerischen Volkspartei

ein bürgerliches Bollwerk bilden oder eben als stärkste bürgerliche Partei die Verantwortung für partei- und blockübergreifende Problemlösungen übernehmen sollten. Letztlich stellt sich die Frage, ob eine «bürgerliche» Politik noch möglich sei und wer sich daran beteilige. Es ist offensichtlich, dass eine generelle Antwort Schwierigkeiten bereitet.

Es ist unbestritten, dass es bürgerliche Gemeinsamkeiten gibt, namentlich in der Abwehr des etatistischen Gedankenguts der Linken. Wie weit Selbstverantwortung, Spielraum für individuelle Entfaltung und konsequente wirtschaftliche Freiheit noch unbestrittenes Gemeingut sind, ist jedoch angesichts des oft bedrohlich erscheinenden Strukturwandels in der sich globalisierenden Wirtschaft fraglich geworden. Rückwärtsgewandte und strukturerhaltende Abwehrstrategien vertragen sich indessen nicht mit einer liberalen Grundhaltung, die nach vorne ausgerichtet ist.

Die SVP hat zwar als bürgerliche Partei mit grossem Erfolg die Rechtsausparteien bekämpft. Sie hat sich aber damit Einflüssen ausgesetzt, die für die Partei destruktiv sein könnten. Ähnliches hat sich bei der SP mit linken und grünen Fundamentalisten abgespielt. Für jede Partei, die sich nicht nur in der Mitte positionieren, sondern auch zukunftsgerichtet politisieren will, könnten Koalitionen unter solchen Vorzeichen ernsthafte Glaubwürdigkeitsprobleme mit sich bringen.

Obwohl sich bei zahlreichen Sachfragen – wie zuletzt bei der Volksabstimmung über das Haushaltsziel – die bürgerliche Zusammenarbeit bewährt hat, muss dennoch die Frage gestellt werden, welche Inhalte und welche Strategien heute durch den Begriff «bürgerlich» noch zutreffend und für alle Beteiligten verbindlich etikettiert werden können. Die oft rüde Oppositionspolitik der SVP und deren Einbezug von Hardlinern aus der rechten Szene müsste vorab die Freisinnig-Demokraten veranlassen, ihren liberalen bürgerlichen Weg selbst zu definieren und nötigenfalls kompromisslos allein zu gehen. Sie würden bei all jenen Gefolgschaft finden, die als Bürgerliche nicht nur den Rückhalt in der Vergangenheit, sondern den Weg in die Zukunft finden und selbstverantwortlich gestalten wollen. ♦

Matthias Benz

DER EWR-BEITRITT EINZELNER KANTONE

Eine föderalistische Lösung des Europaproblems

Weder der erfolgreiche Abschluss noch ein allfälliger Abbruch der bilateralen Verhandlungen wird die Diskussion um die Europa-integration der Schweiz beenden. Einige Kantone fordern vehement mehr, andere weniger Integration. Als besonders fruchtbare Alternative erweist sich deshalb eine Kantonalisierung des EWR-Beitrittes. Sie bringt ökonomisch und politisch viele Vorteile. Einwände bezüglich der gleichzeitigen Mitgliedschaft im schweizerischen und dem Europäischen Wirtschaftsraum lassen sich ausräumen, wie das Beispiel Liechtenstein zeigt.

Der Abschluss der bilateralen Verhandlungen ist auch nach fünf Jahren noch fraglich, ein EU-Beitritt steht in weiter Ferne, und der Alleingang bereitet immer mehr Leuten Sorgen. Die Schweiz droht, wie Bundesrat Koller es kürzlich ausdrückte, europapolitisch in eine «Sackgasse» zu geraten. Zeit, den Blick auf neue, fruchtbare Integrationswege zu wenden.

Hier wird vorgeschlagen, den Kantonen die Möglichkeit zum EWR-Beitritt einzuräumen. Beitretende Kantone blieben trotz EWR-Mitgliedschaft weiterhin integrale Bestandteile des Schweizer Staatsterritoriums. Sie gehörten aber gleichzeitig zwei Wirtschaftsräumen an. Auf ihrem Gebiet würden sich der schweizerische und der Europäische Wirtschafts- und Rechtsraum überschneiden. Eine solche Sonderstellung scheint auf den ersten Blick unmöglich. Seit dem 1. Mai 1995 existiert aber ein historisch beispielloser Präzedenzfall für eine Mitgliedschaft in zwei Wirtschaftsräumen. Dann nämlich ist Liechtenstein dem EWR beigetreten, erhielt aber den Zollvertrag von 1923 und weitere Abkommen mit der Schweiz aufrecht, über die es umfassend in das Schweizer Zoll-, Währungs- und Wirtschaftsgebiet integriert ist. Viele der Aufgaben, die ein kantonalisierter EWR-Beitritt stellen würde, sind in Liechtenstein schon gelöst.

Liechtenstein in zwei Wirtschaftsräumen

Der EWR-Beitritt stellte das Fürstentum vor die Herausforderung, dass zwischen den beiden Rechtsräumen, die sich auf seinem Gebiet nun überlappen, ein Regelungsgefälle besteht. Sowohl der EWR wie auch die Verträge mit der Schweiz betreffen in unterschiedlichem Ausmass den freien Verkehr von Waren, Kapital, Dienstleistungen und Personen; sie

widersprechen sich dabei aber in gewissen Punkten; insbesondere hinsichtlich des Warenverkehrs mussten die beiden Rechtssysteme vereinbar gemacht werden. Da in Liechtenstein Waren nach EWR-Standard genauso frei zirkulieren dürfen wie jene Produkte, die dem schweizerischen Recht entsprechen, entsteht die Gefahr eines *Umgehungsverkehrs*: Über die nach wie vor offene Grenze zur Schweiz können Waren aus dem EWR ungehindert in die Eidgenossenschaft gelangen, die dort wegen unterschiedlicher Besteuerung oder unterschiedlichen Normen nicht zugelassen sind. Um diesen Umgehungsverkehr zu verhindern, schuf Liechtenstein ein neues Amt für Zollwesen. Als Ersatz der nicht bestehenden Aussen-grenze zur Schweiz dient ein sogenanntes Markt-kontroll- und Überwachungssystem (MKS). Dabei werden Importe nach Liechtenstein wie bisher von Schweizer Zollämtern rund um die Schweiz abgefertigt. Nur werden neu alle Importbelege für das Fürstentum nach Vaduz gesandt. Dort sondert man die Belege der ohnehin wenigen problematischen Produkte aus und leitet sie an schon bestehende Ämter weiter (z.B. das Amt für Umwelt im wichtigsten Bereich, in dem der Gifte und Chemikalien). Sie nehmen dann die eigentliche Information und Kontrolle der betroffenen Firmen vor. Bislang hat das MKS einen Umgehungsverkehr von Waren in Richtung Schweiz wirksam verhindert. Liechtenstein macht so auf technischer Ebene vor, wie sich eine Mitgliedschaft in zwei Wirtschaftsräumen ohne grossen Verwaltungsaufwand (vier zusätzliche Stellen) verwirklichen lässt.

Auch auf anderer Ebene kann das Beispiel Liechtenstein Vorbildcharakter haben. Ein Jahr nach den unterschiedlichen EWR-Volksentscheiden in der Schweiz und in Liechtenstein wurden die anstehenden Probleme nicht ohne Grund als «*Quadratur des*

Kreises» bezeichnet (NZZ, 30. Dezember 1993). Wie sich aber gezeigt hat, lassen sich auch prinzipiell unüberwindbar scheinende Probleme wie eine Überlappung von zwei Wirtschaftsräumen lösen, wenn man sie mit dem nötigen Willen und Pragmatismus angeht. Liechtenstein ist ein Exempel dafür, dass es bei der Frage der Europaintegration nicht um Alles oder Nichts geht, sondern durchaus Raum für regional angepasste Zwischenlösungen besteht.

Schweizer Kantone im EWR

Inwiefern lassen sich die in Liechtenstein getroffenen Massnahmen auf den kantonalen EWR-Beitritt übertragen? Ein Marktkontroll- und Überwachungssystem ist auch auf Schweizer Kantone anwendbar. Zwar wären im Falle der meisten Kantone um einiges grössere Volkswirtschaften zu überwachen als in Liechtenstein. Der zusätzliche Verwaltungsaufwand jedoch dürfte im Verhältnis zur gesamten Verwaltung nicht mehr ins Gewicht fallen als im Fürstentum, zumal in der Schweiz schon Voraussetzungen für ein Kontrollsystem bestehen. Gerade im wichtigsten Bereich der Gifte und Chemikalien macht die Zollverwaltung bereits heute gewisse Meldungen an die zuständigen kantonalen Ämter. Beitrittswillige Kantone hätten also lediglich eine (möglicherweise gemeinsame) Kontrollstelle analog zum Amt für Zollwesen in Vaduz zu schaffen. Dabei können sie die Liechtensteiner Lösung übernehmen, deren Funktionieren der EU und der Schweiz nicht mehr bewiesen werden muss. Ihr Vorhaben kann schwerlich als abstrus abgetan werden; immerhin zeigt Liechtenstein, dass ein so umfangreicher Vertrag wie der EWR auch für kleine Gebietskörperschaften grösstenverträglich ist.

Dass dem Fürstentum Liechtenstein in den anderen EWR-Freiheiten Kapital, Dienstleistungen und Personenverkehr trotz seiner Sonderstellung weniger Probleme entstanden sind, liegt nicht zuletzt daran, dass es sich als autonomer Staat in diesen Bereichen eine weitgehende Rechtssetzungs- und Gestaltungsfreiheit bewahrt hat. Eine solche staatliche Autonomie besitzen Schweizer Kantone nicht. Deshalb wird im folgenden auf zwei naheliegende Bedenken eingegangen: Würde der kantonale EWR-Beitritt nicht gegen die Bundesverfassung verstossen? Müssten die beitretenden Kantone nicht aus der Schweiz austreten?

In der Bundesverfassung sind die aussenpolitischen Kompetenzen der Kantone und des Bundes klar umschrieben. Laut Artikel 8 bzw. 9 BV liegt die allgemeine und umfassende Verantwortung für die auswärtigen Angelegenheiten allein beim Bund; Kantone dürfen Verträge mit dem Ausland nur dann eingehen, wenn sie nicht gegen die Rechte und Interessen des Bundes oder gegen die Rechte anderer Kan-

tone verstossen. Kantonale EWR-Beitritte verletzen die Verfassung also in zwei Punkten: *erstens*, indem den Kantonen das selbständige Verhandeln und Abschliessen eines Vertrages mit der EU unerlaubt ist; *zweitens*, indem die Gleichheit der Kantone in Frage gestellt wird. Beide Hindernisse lassen sich nun aber aus dem Weg räumen, wenn man auf ein in der Schweiz altbekanntes Verfahren zurückgreift. Die interessierten Kantone können den Bund beauftragen, mit der EU einen EWR-Rahmenvertrag auszuhandeln, der dann von den Kantonen autonom nachvollzogen wird. Prinzipiell erhalten so alle Gliedstaaten das gleiche Recht auf den EWR-Beitritt. Aus diesem Blickwinkel betrachtet sind kantonale EWR-Beitritte nichts radikal Neues, im Gegenteil. Sie stehen in gutschweizerisch föderalistischer Tradition und sind letztlich nichts anderes als eine Ausweitung des Föderalismus nach innen durch einen Föderalismus nach aussen.

Ist EWR-Integration gleich CH-Sezession?

Auch der zweite erwähnte Einwand gegen den kantonalen EWR-Beitritt lässt sich relativieren. Es ist keineswegs so, dass dem EWR beitretende Kantone vollständig aus der Schweiz austreten müssten. Dies wäre nur dann der Fall, wenn das EWR-Abkommen in sämtliche Kompetenzen des Bundes eingreifen würde. Der EWR ist aber, wie der Name sagt, vor allem ein *Wirtschaftsraum*. Im Gegensatz zur EU strebt er weder eine politische noch eine Zoll- oder Währungsunion an und lässt deshalb viele Bundesaufgaben unberührt. Hingegen wäre den Kantonen überall dort, wo das EWR-Recht Vorrang vor Bundesrecht beansprucht, eine grössere politische Autonomie zu gewähren. Man könnte dies auch als «funktionale Teilautonomie» bezeichnen: Teilautonomie, weil der Bund gewisse Kompetenzen an die Kantone abtreten würde; funktional, weil sie nur für die vom EWR betroffenen Rechtsbereiche Gültigkeit hätte und keinen Freipass für eine weitere Ablösung vom Bund darstellte.

Wie gross hätte nun eine solche zusätzliche kantonale Autonomie zu sein? Aufschluss darüber würde eine Zusammenstellung sämtlicher Unterschiede zwischen EWR-Recht und Schweizer Bundesrecht geben. Da sie nicht existiert, kann man nur auf Schätzungen zurückgreifen. Zwei Überlegungen seien hier angestellt, um die Bandbreite des Problems auszuleuchten:

Auf der einen Seite kann man davon ausgehen, dass das EWR-Abkommen etwa 70–80 Prozent des Schweizer Wirtschaftsrechts tangiert. Dazu kommen aufgrund des freien Personenverkehrs erhebliche Anpassungen im Ausländerrecht sowie Änderungen in anderen Bereichen. Nach dieser Lesart hätte der

Bund etwa 20–30 Prozent seiner Kompetenzen an die beitretenden Kantone abzugeben. Eine andere Sichtweise ergibt sich, wenn man bei der EWR-Abstimmung von 1992 ansetzt. Im damaligen Eurolex-Programm waren für den EWR-Beitritt 70 bestehende Gesetze zu ändern und 12 neue zu schaffen. Ein Drittel davon wurde nach dem Nein vom 6. Dezember 1992 trotzdem verabschiedet. Wenn man sich den verbleibenden Umfang von etwa 50 Gesetzen vergewärtigt, relativieren sich die Dimensionen der partiellen Autonomie. Fern jeder exakten juristischen Analyse kann diese Zahl doch Anhaltspunkte dafür liefern, dass eine Rechtsabtretung vom Bund an einzelne Kantone womöglich gar nicht so umfassend sein müsste. Pragmatische Lösungen können zudem viele Probleme entschärfen. Für den Bereich Warenverkehr wurde bereits das Marktkontrollsystem angesprochen. Im Personenverkehr wäre es durchaus denkbar, dass die betroffenen Kantone eigene Aufenthaltsbewilligungen an EWR-Bürger ausgeben, die für den Rest der Schweiz keine Gültigkeit besitzen. Allgemeiner gesprochen hätten die Kantone ihre Teilautonomie ja nur dort faktisch wahrzunehmen, wo sich EWR-Recht und Bundesrecht zwingend widersprechen. Ein Abschluss der bilateralen Verhandlungen würde zudem einen beträchtlichen Teil dieser rechtlichen Differenzen beseitigen.

Die Vorteile überwiegen

Das genaue Ausmass der nötigen Autonomie bleibt je nach Ausgangslage auszuloten. Um so klarer sind aber die Vorteile, die kantonale EWR-Beitritte mit sich bringen. Dabei soll es hier nicht darum gehen, alle Für und Wider des EWR-Vertrages ein weiteres Mal aufzuwärmen. Sowohl Vor- wie Nachteile des EWR lassen sich gut begründen. Die Stärke der hier vorgestellten Integrationsvariante besteht gerade darin, dass sie den einzelnen Kantonen die Entscheidung über diese Fragen selbst überlässt. Wenn ein Kanton etwa die wirtschaftlichen Freiheiten des EWR oder den freien Personenverkehr für sein Gebiet als äusserst wichtig erachtet, so steht ihm die Möglichkeit zum EWR-Beitritt offen. Jene Gliedstaaten hingegen, die von einem EWR-Beitritt grosse Nachteile erwarten, werden nicht zu einer Integration gezwungen. So ergibt sich eine Lösung, welche die unterschiedlichen Bedürfnisse der Kantone und Bürger berücksichtigt. In gewisser Hinsicht ist sie sogar besser als ein gesamtschweizerischer EWR-Beitritt. Die Schweiz kann über die beigetretenen, aber weiterhin auch zum Schweizer Wirtschaftsgebiet gehörenden Kantone von den Vorteilen des EWR profitieren,

ohne auf dem restlichen Gebiet seine Nachteile zulassen zu müssen. Die EWR-Kantone würden gewissermassen als wirtschaftliche Brückenköpfe in den EWR fungieren. Wenn für eine Unternehmung beispielsweise der EWR überlebenswichtig ist, dann kann sie Arbeitsplätze in einen EWR-Kanton auslagern und muss nicht ins EU-Ausland ziehen. Im übrigen liessen sich die betroffenen Kantone ausdrücklich darauf behaften, nicht zu «Rosinenpickern» zu werden. Der Bund könnte von ihnen verlangen, einen Anteil des zu erwartenden höheren Wachstums ihres Sozialprodukts für den inner-schweizerischen Finanzausgleich bereitzustellen.

Im Zeichen der Entspannung

Sollte sich herausstellen, dass die Vorteile des EWR überwiegen, so würde dies die Entscheidung für einen Beitritt der ganzen Schweiz vereinfachen. Bewahrteten sich hingegen die Befürchtungen der Gegner, so wäre zumindest nicht die ganze Eidgenossenschaft betroffen. Auf jeden Fall würden die Diskussionen um die Europafrage sachlicher, denn die Auswirkungen des EWR auf Schweizer Gebiet liessen sich erstmals ganz konkret beobachten. In dieselbe Bresche schlägt der Umstand, dass kantonale EWR-Beitritte strategisches und leichtfertiges Abstimmen verhindern. Die heutige Diskussion erweckt oft den Eindruck, dass es beim EWR-Beitritt nicht um eine Sachfrage, sondern um ein Machtspiel zwischen der welschen und der deutschen Schweiz geht. Bei kantonalen EWR-Abstimmungen hingegen legt das im Vergleich zu einem gesamtschweizerischen Entscheid viel höhere Gewicht der eigenen Stimme nahe, den ideologischen Röstigraben gegenüber einer ganz sachlichen Abwägung von Vor- und Nachteilen zurückzustellen.

Die Idee des EWR-Beitrittes einzelner Kantone ist denn auch nicht dazu gedacht, Sprengsätze an den Grundfesten des Bundesstaates anzubringen; im Gegenteil soll sie in einer Frage, welche die Schweiz stark polarisiert, eine *Entspannung* ermöglichen. Und letztlich würde es dem Bundesstaat Schweiz gerade in diesem Jahr sicher nicht schlecht anstehen, sein politisches Laboratorium wieder etwas in Bewegung zu bringen. Immerhin hat vor 150 Jahren die kreative Umsetzung neuer Modelle zu seiner Gründung wesentlich mitgeholfen. ♦

MATTHIAS BENZ (Zürich) studiert Geschichte, Ökonomie und Publizistik an der Universität Zürich. Über das Thema hat der Autor auch einen Vortrag vor der Interessengemeinschaft Grenzkantone der Bundesversammlung im Bundeshaus Bern gehalten.