**Zeitschrift:** Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik
**Herausgeber:** Widerspruch
**Band:** 31 (2011)
**Heft:** 61

**Artikel:** EU-Beitritt heisst Souveränitätsgewinn
**Autor:** Fehr, Hans-Jürg
**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-652490

**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:** 15.12.2025

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

Hans-Jürg Fehr

# EU-Beitritt heisst Souveränitätsgewinn

Der EU-Beitritt wird in der Schweiz aus unterschiedlichsten Gründen abgelehnt. Was die Gegner am meisten befürchten, ist ein „Verlust an nationalstaatlicher Souveränität", der mit dem Beitritt verbunden wäre. Dieses Argument wird gebetsmühlenartig ins Feld geführt, aber nie hinterfragt. Im Vordergrund stehen zwei andere zentrale Fragen, die selten gestellt und schon gar nicht beantwortet werden : Welcher Verlust an „nationalstaatlicher Souveränität" ist mit dem Bilateralismus verbunden? Und: Welchen Souveränitätsgewinn brächte der Beitritt? Es ist offenkundig, dass sich eine faire Analyse der Souveränitätsfrage auf beide Optionen beziehen muss – den Beitritt und den Verzicht auf diesen.

Am 19. Oktober 2011 hat der Bundesrat neue Effizienzvorschriften für TV-Geräte, Umwälzpumpen, Leuchtstoff- und Strassenlampen, Set-Top-Boxen sowie Kühl- und Gefriergeräte erlassen. Sie bewirken in der Schweiz eine jährliche Stromeinsparung, die dem dreifachen Jahresverbrauch des Kantons Schaffhausen entspricht. Die neuen Vorschriften entsprechen zu hundert Prozent denjenigen der EU.

Der Bundesrat hat am 18. Mai 2011 Sanktionen gegen Syrien ergriffen und diesen Schritt wie folgt begründet. „Damit schloss sich die Schweiz den Massnahmen an, welche die EU am 9. Mai ergriffen hatte. Seither wurden die Sanktionen im Einklang mit der EU mehrmals verschärft. Durch die Übernahme der EU-Sanktionen wollte der Bundesrat insbesondere auch verhindern, dass es zu Umgehungsgeschäften über die Schweiz kommt."

„Wackelige Rutschbahnen, morsche Baumstämme: Ein Drittel der Spielplätze von städtischen Siedlungen weist gravierende Sicherheitsmängel auf. Dies zeigt eine Untersuchung von Grün Stadt Zürich ... Die Liegenschaftenverwaltung will nun alle beanstandeten Spielplätze umgestalten. Sie sollen in Zukunft den europäischen Sicherheitsnormen entsprechen... Diese Normen für Produkte und Dienstleistungen sollen den Warenfluss in Europa erleichtern. Sie sind in der Schweiz seit 1999 in Kraft als der Bund das entsprechende Werk ratifiziert hat." (Tages-Anzeiger v. 20. Oktober 2011)

## Der autonome Nachvollzug

Diese drei Beispiele sind zufällig aus den Tagesaktualitäten herausgepflückt. Sie könnten beliebig ergänzt werden, denn solche mehr oder weniger stillschweigenden Rechtsübernahmen gehören in der Schweiz längst zum Alltag. Man nennt sie „autonomer Nachvollzug". Die Schweiz passt ihre Vorschriften dem europäischen Recht an, ohne dass sie es aus vertraglichen Gründen tun müsste. Wir tun es nicht als Resultat von Verhandlungen,

sondern „freiwillig", wobei natürlich zu fragen ist, wie frei dieser Wille wirklich ist. Ganz offensichtlich verspricht man sich in der Schweiz von der Übernahme europäischen Rechts aber Vorteile oder zumindest die Verhinderung von Nachteilen.

Der autonome Nachvollzug geschieht ständig in den verschiedensten Bereichen, oft auf Stufe Verwaltung, häufig auf Stufe Regierung, immer mal wieder auf Stufe Parlament, fast nie auf Stufe Stimmvolk. Eine Studie der Universität Bern hat aufgezeigt, dass 60 Prozent der Schweizer Gesetze dem europäischen Recht vollständig oder in nennenswertem Ausmass angeglichen worden sind. Die damalige Aussenministerin Micheline Calmy-Rey kommentierte diesen Befund im Nationalrat anlässlich der Debatte über die Europapolitik im März 2011 diplomatisch mit dem Satz: „Diese Souveränitätsbilanz ist nicht gerade positiv." Das Urteil der Bundesrätin hätte auch härter ausfallen können. Ihre Formulierung ist aber typisch für die vorherrschende Sprachregelung in der Schweiz. Man will nicht wahrhaben, was Tatsache ist: dass wir nämlich unter dem beschönigenden Begriff des autonomen Nachvollzugs sehr viel mehr Nachvollzug betreiben als Autonomie praktizieren. Sehr oft ist es schierer Sachzwang, der der Schweiz die Anpassung im eigenen Interesse aufnötigt, und manchmal ist es einfach vernünftig.

Den vorläufigen Höhepunkt erreichte die Praxis des autonomen Nachvollzugs mit dem „Cassis de Dijon-Prinzip". Es besagt, dass ein in einem EU-Staat zugelassenes Produkt in allen anderen EU-Staaten ebenfalls als zugelassen gilt. Vereinbart ist also der gegenseitige Marktzugang bei gegenseitiger Anerkennung von nationalen Produktevorschriften. Die Schweiz hat ausgerechnet auf diese Gegenseitigkeit verzichtet, die bei zwischenstaatlichen Abkommen sonst unverzichtbar ist. Sie öffnet für europäische Produkte ihre Märkte, ohne dass Schweizer Produkte auf den europäischen Märkten zugelassen wären. Sie gibt, aber erhält dafür nichts.

Autonomer Nachvollzug heisst Übernahme von Recht, das andere beschlossen haben, nämlich die 27 EU-Staaten oder das europäische Parlament. Er bedeutet die schrittweise, oft lautlose Preisgabe von nationaler Selbstbestimmung. Der frühere Spitzendiplomat Franz Blankart hielt in der NZZ am Sonntag v. 25. Oktober 2011 fest: „Das Ausmass des autonomen Nachvollzugs bestimmt den Grad der einseitigen nationalen Abhängigkeit." Und schob die Frage nach: „Wann ist der Grad des autonomen Nachvollzugs erreicht, bei welchem die Schweiz zur wirtschaftlichen EU-Kolonie mit lokaler Selbstverwaltung wird"?

## Die Souveränitätsbilanz des Bilateralismus

Der autonome Nachvollzug ist nicht der einzige Weg, auf dem EU-Recht zu Schweizer Recht wird. Der andere Weg ist der bilaterale. Da gibt es die

über 120 sektoriellen Abkommen, die den Beitritt der Schweizer Wirtschaft zum europäischen Binnenmarkt oder des Landes zum europäischen Rechtsraum regeln, davon 18 besonders bedeutende, über die das Stimmvolk zu entscheiden hatte. Diese sektoriellen Abkommen werden zwar auf der Grundlage zweier Rechtsbestände verhandelt, des schweizerischen und des europäischen; aber weil die Verträge der Schweizer Wirtschaft den Zugang zum grossen europäischen Markt verschaffen, dessen Marktordnung die EU bestimmt, beinhalten sie die weitgehende Anpassung des schweizerischen Rechts an das europäische, das ohne unser Mittun entstanden ist. Wir übernehmen das Gemeinschaftsrecht – den „Acquis communautaire" – zwar nicht vollständig und handeln immer mal wieder eine Sonderlösung aus, aber das legislative Grundmuster, aus dem dieser Vertragsteppich gewoben ist, ist europäisch, nicht schweizerisch.

Besonders ausgeprägt ist das der Fall beim Güterverkehrsabkommen (24-Stunden-Regel), beim Luftverkehrsabkommen und beim Vertrag Schengen/Dublin. Dieser verpflichtet die Schweiz, neues EU-Recht binnen zweier Jahre zu übernehmen. Frei sind wir lediglich noch bei der Art und Weise, wie wir das tun, nämlich gemäss den in der Schweiz vorgesehenen politischen Prozessen, aber nicht mehr bei der Frage, ob wir es tun wollen oder nicht. Wir müssen die Entscheide der EU-Länder befolgen oder aus dem Vertrag wieder austreten. Das Schengen-Recht verändert sich ausgesprochen dynamisch; entsprechend gross ist die Zahl der von der Schweiz zu vollziehenden Anpassungen. In den meisten Fällen passt der Bundesrat an, einige Male musste das Parlament referendumsfähige Gesetze ändern, einmal kam es zum Referendum (biometrische Pässe).

Der Schengen-Vertrag räumt der Schweiz ein Mitspracherecht bei der Erarbeitung von neuem EU-Recht auf Verwaltungs- und Regierungsebene ein („decision shaping"), nicht aber auf Parlamentsebene und nicht auf der Entscheidungsebene („decision making"). Wir können also unseren Einfluss geltend machen, aber wir sind nicht dabei, wenn beschlossen wird. Wir sind dann aber wieder dabei, wenn wir die Beschlüsse der anderen befolgen und diese in unser nationales Recht einbauen müssen, als wären wir ein EU-Mitgliedstaat. Vom Blickwinkel der „nationalstaatlichen Souveränität" und Unabhängigkeit aus gesehen erleidet die Schweiz in diesem zentralen Politikbereich der Sicherheit einen erheblichen Nachteil.

Ähnlich wie „Schengen" funktioniert das Güterverkehrsabkommen. Die Schweiz hat Mitsprache-, aber nicht Mitbestimmungsrechte und vollzieht die Beschlüsse der EU gemäss ihrem eigenen Rechtssetzungsverfahren. Sollte sie einmal Nein sagen, darf die EU mit Gegenmassnahmen reagieren. Um einen gröberen Konflikt zu verhindern, sieht das Abkommen ein Schiedsgericht vor, das die europäischen Sanktionsmassnahmen auf ihre Verhältnismässigkeit hin überprüfen darf. Es tritt allerdings nur in Aktion, wenn beide Parteien einverstanden sind, das heisst, die EU kann sich

weigern und sitzt damit am längeren Hebel. Da es bei der Nachführung dieses Abkommens ausschliesslich um die Übernahme von EU-Recht durch die Schweiz geht und nie um Übernahme von Schweizer Recht durch die EU, liegt klarerweise auch in diesem für die Wirtschaft zentralen Bereich ein Verlust an „nationalstaatlicher Souveränität" und Unabhängigkeit vor.

Am weitesten geht das bilaterale Luftverkehrsabkommen. Es sichert der Schweiz zwar den Zugang zum zivilen Luftfahrtmarkt der EU, aber es verpflichtet die Schweiz eben auch zur vollständigen Übernahme des Gemeinschaftsrechts inklusive der jeweiligen Aktualisierungen. In diesem Bereich ist der Souveränitätsverlust also total und nicht einmal abgefedert durch vertraglich vereinbarte Mitspracherechte.

Die Souveränitätsbilanz des Bilateralismus ist also ebenso ernüchternd wie diejenige des autonomen Nachvollzugs: Die Schweiz hat mit jedem bilateralen Vertrag ein mehr oder weniger grosses Stück Souveränität abgegeben und hat sich mit jedem bilateralen Vertrag etwas abhängiger gemacht von der EU. Damit aber nicht genug. Die Abkommen sind ja in dem Sinne statisch, als sie einen Rechtsbestand zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses abbilden; das EU-Recht entwickelt sich aber permanent weiter und verändert die für die EU-Staaten geltenden Bestimmungen der Marktordnung. Da die Schweiz auf Grund der bilateralen Verträge sektoriell Marktteilnehmerin ist, entsteht für sie aus dieser innereuropäischen Rechtsdynamik ein wachsender Revisionsbedarf, den man besser als Anpassungsdruck bezeichnen sollte.

In einer Analyse des „Center for security studies" CSS der ETH Zürich heisst es dazu: „Es zeichnet sich ab, dass die bilateralen Verträge immer mehr in den Sog der dynamischen Rechtsentwicklung in der EU geraten, obwohl die meisten von ihnen als zwischenstaatliche Abkommen konzipiert wurden. Damit droht ein wachsender Souveränitätsverlust der Schweiz." (CSS Newsletter, Ausgabe Nr. 81, Oktober 2011) Gleich in der Analyse, aber ungleich härter im Urteil ist Alt-Staatssekretär Franz Blankart: „Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, ja Tragik, dass jene, die den EWR seinerzeit als einen der Schweiz unwürdigen Vertrag abqualifiziert haben, heute die bilateralen Verträge hoch loben, obwohl diese eine viel grössere Satellitisierung der Schweiz beinhalten als der EWR, nämlich die sektorielle Kolonisierung." (NZZ am Sonntag, 25. Oktober 2011).

Es gibt ja überhaupt kein Land, das de facto stärker als die Schweiz in die EU integriert wäre mittels Waren- und Finanzströmen, auch kein EU-Mitgliedsland. Die Schweiz treibt für über eine Milliarde Franken pro Tag Handel mit der EU. Hinzu kommen die umfangreichen Personenströme. Dann unsere drei Landessprachen, die identisch sind mit den Sprachen der drei wichtigsten und grössten EU-Staaten, also die kulturelle und wissenschaftliche Verflechtung sowie die touristische Vernetzung. „Wir sind das besteuropäisierte Land", lautet die Diagnose von Dieter Freiburghaus,

emeritierter Professor für europäische Studien, und weil die Internationalisierung der Wirtschaft notwendigerweise zur Internationalisierung der Politik führt, ist auch seine Schlussfolgerung richtig: „Wir passen uns in einem Masse dem EU-Recht an, das der Bevölkerung gar nicht wirklich klar wird ... Darum besteht die Illusion, wir seien gesetzgeberisch noch hochgradig autonom, aber das sind wir nicht." (Die Schweiz wählt – sieben Gespräche, Zürich 2011, S. 21)

## Das institutionelle Rahmenabkommen

Vor diesem Hintergrund ist die aktuelle Kontroverse zwischen der Schweiz und der EU um ein „institutionelles Rahmenabkommen" besser zu verstehen. Die EU vertritt den durch ihr Gemeinschaftsrecht geregelten europäischen Binnenmarkt, zu dem sich die Schweizer Wirtschaft mittels der sektoriellen Abkommen Zugang verschafft hat. Das Gemeinschaftsrecht ändert sich mit den Jahren, wie sich das nationale schweizerische Recht auch ändert; das ist nichts als die Anpassung an stattgefundenen gesellschaftlichen, technischen, ökologischen und wirtschaftlichen Wandel. Was sich hingegen nicht ändert, sind die zwischen der EU und der Schweiz abgeschlossenen bilateralen Verträge. Sie ändern sich nur, wenn sie neu verhandelt werden. Und genau das will die EU nicht mehr. Es ist ihr zu aufwendig, zu zeitraubend und mit Blick auf die 27 Staaten, die ihr angehören und geändertes EU-Recht pflichtgemäss übernehmen müssen, auch zu sonderfallig.

Diese Weigerung der EU, bei der Bewirtschaftung des bilateralen Vertragswerks so weiterzufahren wie bis anhin, hat viel zu tun mit der seit dem Vertrag von Lissabon klar aufgewerteten Stellung des EU-Parlaments, in dessen Kompetenz der Abschluss von Verträgen mit der Schweiz nun fällt. Die Bereitschaft schwindet, dem mitten unter ihnen befindlichen 28. Staat Europas Extrawürste zu servieren mit Zutaten und Beilagen, die sie selbst ganz gerne auch hätten, auf die sie aber im Rahmen des innereuropäischen Interessenausgleichs verzichten mussten. Sie beharren zunehmend darauf, dass für die Schweiz gelten soll, was für sie auch gilt: die Regeln des Binnenmarktes. Darum verlangt die EU von der Schweiz in Bezug auf die Revision bestehender bilateraler Verträge oder die Aushandlung von neuen sektoriellen Abkommen die integrale Übernahme von EU-Recht und winkt immer mal wieder mit dem Zaunpfahl der Isolation: „Seither hat die EU im Rahmen bilateraler Verhandlungen mit der Schweiz mehrmals Vertragsbestimmungen vorgeschlagen, die das automatische Dahinfallen oder die automatische Sistierung eines Abkommens für den Fall vorsehen, dass die Schweiz neues EU-Recht nicht übernehmen kann." (Bericht des Bundesrates über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik, 17. September 2010, S.38).

Die EU verlangt von der Schweiz also im Bereich des Binnenmarkts

(und nur hier!) die automatische Übernahme ihres Rechts mit folgender Begründung: „Allerdings erinnert der Rat in Bezug auf Abkommen über die Beteiligung der Schweiz an einzelnen Bereichen des Binnenmarktes ... dass eine einheitliche und gleichzeitige Anwendung und Auslegung des sich ständig weiter entwickelnden gemeinschaftlichen Besitzstandes als unerlässliche Voraussetzung für einen funktionierenden Binnenmarkt ebenso sicher gestellt sein muss wie Mechanismen zur Überwachung und Durchsetzung und ein Schlichtungsmechanismus." (Rat der EU, Schlussfolgerungen zu den Beziehungen mit den EFTA-Staaten vom 13. Dezember 2010, Pkt. 49)

Innerhalb der EU gibt es als Behörde, die über Konflikte bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts entscheidet, den Europäischen Gerichtshof EuGH. Für Konflikte im EWR-Raum, zu dem neben der EU die Länder Norwegen, Island und Liechtenstein gehören, gibt es den EFTA-Gerichtshof. Für Konflikte zwischen der Schweiz und der EU gibt es keine Gerichtsbarkeit. Es gibt nur für jeden bilateralen Vertrag einen „Gemischten Ausschuss", dem aber keine Entscheidungsbefugnis zukommt. Wenn sich die Parteien nicht gütlich einigen können, wird nicht entschieden, das Problem wird ungelöst vor sich hergeschoben, oft jahrelang. Das ist selbstredend für alle Beteiligten unbefriedigend, für die EU aber offensichtlich viel unbefriedigender als für die Schweiz, weil sie ihren Mitgliedsländern gegenüber verpflichtet ist, das Gemeinschaftsrecht zu schützen und niemanden zu bevorzugen, schon gar nicht Nicht-Mitglieder. Dieter Freiburghaus sieht die Schweiz zu Recht „langfristig in einer ziemlich ungemütlichen Situation. So geht das auf die Dauer einfach nicht. Man kann einem Club nicht mit einem Bein beitreten und mit dem anderen Bein will man unbedingt draussen bleiben". (Ebd., S. 15)

Für die Schweiz ist der Bilateralismus der Königsweg, für die EU ist er die Sackgasse. Bevor neue sektorielle Marktzugangs-Abkommen abgeschlossen werden, will sie ein institutionelles Rahmenabkommen, das erstens die Verwaltung und Aktualisierung der *bestehenden* bilateralen Verträge neu regelt und zweitens festlegt, auf welcher Rechtsgrundlage *neue* Verträge stehen sollen. Die Position der EU ist klar. Sie fordert bei den Aktualisierungen wie bei den Neuverhandlungen die Übernahme des „Acquis communautaire", und sie hätte als Streitbeilegungsinstanz am liebsten den Europäischen Gerichtshof. Sie macht weitere Marktöffnungsschritte abhängig von der Bereitschaft der Schweiz, ihr institutionell weit entgegen zu kommen. Das aber ist gerade die Knacknuss für die Schweiz, denn sowohl die automatische Übernahme von EU-Recht wie die Übergabe der Konfliktlösungskompetenz an den EuGH tangieren die Frage der nationalen Selbstbestimmung im Kern. Es rächt sich jetzt, dass bisher so getan wurde, als sei der Bilateralismus eine Methode zur ungeschmälerten Sicherung der nationalen Unabhängigkeit und Souveränität. Dabei wird geflissentlich unterschlagen, dass mittels autonomem Nachvollzug und

sektoriellen Abkommen erhebliche Souveränitätseinbussen verbunden und schon geschehen sind.

Die Schweiz hat ihrerseits in ihrer wirtschaftlichen Lage kein Interesse an eingefrorenen Beziehungen, auch nicht an veralteten Vertragsinhalten. Sie will ja im Binnenmarkt voll mitmachen, weil dieser für sie der mit Abstand wichtigste Markt ist. Sie muss mit der europäischen Dynamik Schritt halten und kann daher gar nichts dagegen haben, dass die sektoriellen Abkommen nachgeführt werden. Ebenso, dass hängige Konflikte entschieden werden und sie wünscht sich sogar aktiv neue Verträge. Sie muss also eine Verhandlungsposition beziehen, die über den Status quo hinausgeht. Was bietet sie an? Sie greift auf jene zwei bilateralen Verträge zurück, die bereits institutionelle Regelungen enthalten – Schengen/ Dublin und Güterverkehr:

- Die Schweiz ist einverstanden, dass Nachverhandlungen und Neuverhandlungen auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts geführt werden;
- sie lehnt den automatischen Nachvollzug von EU-Recht ab;
- sie will ein Mitspracherecht bei der Entwicklung jenes Rechts, das sie übernehmen soll (decision shaping);
- sie will, dass die EU unsere direktdemokratischen Rechtssetzungsprozesse für den Fall der Übernahme von Gemeinschaftsrecht respektiert; in dieser Position ist die Möglichkeit eingeschlossen, dass Parlament und/oder Stimmvolk einmal Nein sagen zu einer Verhandlungslösung.
- Für diesen Fall braucht es eine Folgeregelung, die nicht als Guillotineklausel ausgestaltet sein darf (sofortige Vertragsauflösung), der EU aber das Recht auf eine verhältnismässige Reaktion (Sanktion) zugesteht.
- Es braucht eine Streitbeilegungsinstanz, wie es sie beim Güterverkehrsabkommen in Form des gemeinsam einberufenen Schiedsgerichts schon gibt.

Solche Vorschläge hat die EU bisher abgelehnt, der Bundesrat brütet über neuen Ideen und hat bei Professor Daniel Thürer und beim Bundesgericht Gutachten bestellt und inzwischen auch erhalten. Am meisten Chancen dürfte der Beizug des EFTA-Gerichtshofes haben, weil die Schweiz einerseits EFTA-Mitglied ist und weil die EU andererseits diesen Gerichtshof als Instanz für Streitigkeiten im EWR bereits akzeptiert hat. Logischerweise müsste das Gericht aber mit Schweizer Mitgliedern angereichert werden, weil es sonst wie der EuGH ausschliesslich „fremde Richter" wären, die über uns urteilen.

Durch die Hintertür EFTA-Gerichtshof kommen der EWR und ein allfälliger Beitritt der Schweiz zu ihm wieder ins Gespräch. Der Bundesrat schreibt in seinem „Evaluationsbericht": „Ein EWR-Beitritt brächte zu einem gewissen Grad eine Schwächung der schweizerischen Autonomie, würde aber anderseits die Rechtssicherheit erhöhen. Das Problem der

Überwachung der Abkommen und der Streitbeilegungsmechanismen wäre durch die Anwendung der entsprechenden EWR-Instrumente weitgehend gelöst." (S. 6) Zu einer positiven Beurteilung der Variante EWR-Beitritt kommt in der Studie von Katja Gentinetta/Georg Kohler „Souveränität im Härtetest: Selbstbestimmung unter neuen Vorzeichen" (2010) der wirtschaftsnahe Thinktank „Avenir suisse". Von Dieter Freiburghaus weiss man seit längerem, dass er die Variante EWR-Beitritt aus pragmatischen Gründen bevorzugt.

## Die Souveränitätsfrage

Der Unterschied zwischen dem, was die EU will (automatische Rechtsübernahme), und dem, was schon Praxis ist (autonomer Nachvollzug und bilaterale Verträge), ist nicht so gross, wie viele meinen, aber er ist zu gross, um zu meinen, es komme nicht drauf an. Die Verhandlungsposition der EU ist für die Schweiz nicht annehmbar, auch für die schweizerische Linke nicht. Eine automatische Rechtsübernahme kommt ebenso wenig in Frage wie die Unterstellung unter ein Gericht, bei dessen Bestellung und personeller Besetzung die Schweiz nichts zu sagen hat. Beides wäre reine Fremdbestimmung und als solche prinzipiell abzulehnen. Was also tun?

Die Diskussion über die Souveränitätsfrage muss über die Gegenpositionen „nationale Selbstbestimmung versus internationale Fremdbestimmung" hinaus erweitert werden durch Einbezug der Option internationale Mitbestimmung. Vom Zustand der vollständigen nationalen Unabhängigkeit ist die Schweiz als Folge des Bilateralismus und des autonomen Nachvollzugs schon weit entfernt und sie entfernt sich davon täglich ein Stücklein mehr. Darüber hinaus gibt es aber reihenweise Souveränitätseinbussen, die mit der EU nichts zu tun haben, sondern mit der wirtschaftlichen Globalisierung. Auch sie wird ja begleitet von politischen Globalisierungsschritten, die in der Bildung internationaler Organisationen und zur Abtretung nationaler Kompetenzen an sie zum Ausdruck kommen:

– Im März 2009 hat die Schweiz unter massivstem ausländischen Druck („Schwarze Listen" von Steueroasen) die von der OECD ausgearbeiteten Bestimmungen zur Amtshilfe in Steuersachen übernehmen und damit ihr zäh verteidigtes Bankgeheimnis opfern müssen. Das Beispiel zeigt, wie Sachzwänge die gleiche Wirkung entfalten können wie richterliche Anordnungen oder gesetzliche Verpflichtungen. Von nationaler Unabhängigkeit und freiem Willen bleibt da nicht mehr viel übrig.

– Nach der weltweiten Bankenkrise der Jahre 2007/2008 legte der „Basler Ausschuss" neue Grundsätze für die Bankenregulierung fest (Basel III). Sie bilden das Minimum an Vorschriften, das die Mitglied-Staaten in ihre nationale Gesetzgebung übernehmen müssen. Die Tatsache, dass die Schweiz in Wahrnehmung ihrer nationalstaatlichen Souveränität darüber hinausgeht und ihre Grossbanken noch stärker an die Kandare nimmt, kann

nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie sich den Beschlüssen des Basler Ausschusses unmöglich hätte entziehen können. Auch da also eine klare Einbusse an nationaler Unabhängigkeit.

Ähnliche Ausführungen liessen sich machen über die Regulierungen der Welthandelsorganisation WTO und jene vieler anderer internationaler Organisationen. Der Unterschied zwischen dem, was sie der Schweiz auferlegen und dem, was ihr die EU auferlegen will, liegt in der vorhandenen bzw. nicht vorhandenen Mitbestimmung. Ob OECD, Basler Ausschuss, WTO, UNO – die Schweiz ist als Mitglied mit vollem Stimmrecht dabei, wenn für alle Mitglieder gültige Beschlüsse gefasst werden. Bei der EU sind wir nicht Mitglied und bestimmen deshalb nicht mit bei Beschlüssen, die wir ganz oder teilweise übernehmen (müssen). Das macht unter Souveränitätsvorzeichen den grossen Unterschied.

## Schlussfolgerungen

Die nationalstaatliche Souveränität, verstanden als völlige Entscheidungsfreiheit des Staates Schweiz, deckt sich weder de jure noch de facto mit der realen Situation des Landes. Die internationale Verflechtung von Märkten und Staaten hat als „Globalisierung der Welt" und „Europäisierung Europas" in der Nachkriegszeit massiv zugenommen. Beschlüsse internationaler Gremien treten in erheblichem und ständig wachsendem Ausmass an die Stelle von Beschlüssen innerstaatlicher Gremien. Das für die Schweiz massgebende Recht wird zunehmend ausserhalb der Landesgrenzen und damit ausserhalb der schweizerischen Institutionen gestaltet und gesetzt.

Die nationalstaatliche Souveränität wird insbesondere auch unterlaufen durch die internationalen Konzerne, die sich länderweisen Regulierungen nicht nur zu entziehen vermögen, sondern es mit ihrer Wirtschaftsmacht auch verstehen, auf den Nationalstaat entweder massiven Einfluss zu nehmen (z. B. Pharmaindustrie) oder mehrere Nationalstaaten gegen einander auszuspielen (z. B. Steuerpolitik).

Unter Souveränitäts-Vorzeichen besteht ein zentraler Unterschied zwischen Fremdbestimmung und Mitbestimmung. Fremdbestimmung ist als kompletter Gegensatz zur Selbstbestimmung für Staaten inakzeptabel, denn sie ist ja identisch mit totalem Souveränitätsverlust. Mitbestimmung dagegen heisst, mit vollem Stimmrecht dort dabei zu sein, wo das für den eigenen Staat geltende Recht beschlossen wird. Sie hebt also den mit der Kompetenzabtretung an aussernationale Gremien verbundenen Souveränitätsverlust ein Stück weit wieder auf und ergänzt ihn mit einem Souveränitätsgewinn, der darin besteht, Recht mitzusetzen, das auch für andere Staaten gilt.

Die Schweiz übernimmt auch Recht, das andere internationale Organisationen wie die OECD, die UNO oder die WTO für ihre Mitgliedsländer beschliessen. Es ist aber immer Recht, an dessen Gestaltung sie bis zur

und mit der Entscheidung dabei ist. Diese institutionelle Position des voll stimmberechtigten Mitglieds einer zwischenstaatlichen Körperschaft macht den entscheidenden Unterschied: Dem Verlust an nationalstaatlicher Souveränität steht der Gewinn an internationalstaatlicher Souveränität gegenüber – Mitbestimmung statt Fremdbestimmung. Dieser Gewinn kann durch interne Regelungen der internationalen Organisationen mehr oder weniger gross ausfallen: In der WTO zum Beispiel herrscht das Einstimmigkeitsprinzip, in der EU teilweise auch.

Der autonome Nachvollzug und die bilateralen Verträge enthalten ein relativ hohes Mass an Fremdbestimmung der Schweiz durch die EU. Wir haben zwar ein gewisses Mitwirkungsrecht, aber nur ein sehr eingeschränktes bis überhaupt nicht vorhandenes Mitentscheidungsrecht. Der EU-Beitritt wäre verbunden mit der Abtretung von zusätzlichen Kompetenzen an die Union, dies aber bei gleichzeitiger Aufnahme als Mitglied mit vollem Stimmrecht. Er würde die Selbstbestimmung zwar weiter reduzieren, dafür aber die Fremdbestimmung beseitigen und durch die Mitbestimmung ersetzen. Angesichts des in der EU immer noch starken Minderheitenschutzes (Einstimmigkeitsprinzip oder Entscheidungen mit qualifiziertem Mehr) ist das Mitbestimmungsrecht für einen Kleinstaat ähnlich stark ausgeprägt wie dasjenige in der Schweiz mit der Übervertretung der kleinen Kantone im Ständerat.

Der Verlust an Selbstbestimmung könnte zusätzlich aufgefangen werden durch innerschweizerische Demokratiereformen wie zum Beispiel die Einführung einer Europa-Initiative oder des Europa-Referendums. Zudem könnte die Schweiz als EU-Mitglied die notwendige Demokratisierung der EU sehr viel besser vorantreiben denn als aussenstehender Drittstaat.

Der massgebende Ausgangspunkt für eine zukunftsgerichtete Souveränitäts- oder Unabhängigkeitsdebatte besteht im Aufgeben des geradezu irreal gewordenen Gegensatzes von Selbststimmung und Fremdbestimmung. Heute heisst Souveränität immer stärker Mitbestimmung und Einfluss dort, wo die Regeln entstehen, die früher oder später auch für uns gelten. Wer diese dritte Dimension einbezieht, kommt hinsichtlich eines EU-Beitritts der Schweiz zu einer positiven Souveränitäts-Bilanz: Der Beitritt würde der Schweiz nicht einen Souveränitätsverlust bescheren, wie viele meinen oder wider besseres Wissen behaupten; im Gegenteil, er würde gegenüber dem mit viel Fremdbestimmung verbundenen Status quo zu einem Souveränitätsgewinn führen. Was vielen den Blick auf diese Bilanz verstellt, ist der von der konservativen Rechten hochgeputschte Neo-Nationalismus. Der aber ist nichts anderes als die populistische Kompensation der effektiv stattfindenden Internationalisierung der Politik, die ihrerseits der Internationalisierung der Märkte folgt.

Wir können uns bei der Beurteilung der EU und eines allfälligen EU-Beitritts der Schweiz an unserer eigenen Gründungsgeschichte orientieren. Die Ablösung des alten Staatenbundes durch einen Bundesstaat war natür-

lich verbunden mit einer Souveränitätsverschiebung von den Kantonen zum Bund, weil sie ihm ja eine Serie von Kompetenzen abtraten; aber sie war eben auch verbunden mit einer gewichtigen Souveränitätszuweisung an die Kantone auf Bundesebene mittels Ständerat und Ständemehr. Die Mitbestimmung ersetzte die Selbstbestimmung und verhinderte die Fremdbestimmung. Mir scheint, die Schweiz ist damit nicht schlecht gefahren.