

Zeitschrift: Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik
Herausgeber: Widerspruch
Band: 10 (1990)
Heft: 20

Artikel: Souverän und europafähig
Autor: Schöni, Walter
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-652444>

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: 12.07.2025

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

Souverän und europafähig

Die Demokratiefrage in der schweizerischen Europapolitik

Nach jahrzehntelanger Geheimdiplomatie im Dienste der Aussenwirtschaft sieht sich die schweizerische Aussenpolitik heute einem öffentlichen Rechtfertigungsdruck ausgesetzt. Der ehemals realsozialistische Staatenbund zerfällt, die westeuropäische Wirtschaftsintegration dehnt ihre Märkte nach Osten aus. Damit schwinden die traditionellen Nischen im Spannungsfeld Ost-West, in denen die Schweiz ihre "Guten Dienste" anbieten und Geschäfte tätigen konnte; und es sinkt das Prestige einer "neutralen" und "disponiblen" Aussenpolitik. In dieser Situation lebt in der Schweiz eine politische Debatte wieder auf, deren Ursprünge älter sind als das Projekt "EG 92". Es ist die Debatte über die Erneuerungsbedürftigkeit des schweizerischen politischen Systems, dessen direktdemokratische Einrichtungen schon in den 70er Jahren als schwerfällig bezeichnet wurden. Vieles deutet heute darauf hin, dass der europäische Integrationsdruck den herrschenden Kräften Gelegenheit bietet, die längst gewünschte Erneuerung voranzutreiben. Ihr primäres Anliegen ist indessen nicht die vorbehaltlose Teilnahme der Schweiz am grenzüberschreitenden Liberalisierungsprozess, sondern die interne Deregulierung der Wirtschaftsinsel Schweiz.

Devise des EDA: "Souveränität ja, Volksrechte nein"

Wie reagiert die offizielle Schweiz auf die Veränderung der aussenpolitischen Handlungsspielräume? Mit einiger Verspätung suchen Schweizer Diplomaten im Rahmen der EFTA-Staaten auf die Aushandlung des EWR-Vertrags Einfluss zu nehmen; ihre Vorstösse werden mediengerecht aufbereitet, ihre eigentlichen Verhandlungsziele bleiben aber undurchsichtig. Unterdessen bereiten EDA und Bundesrat das innenpolitische Terrain auf den Abbau von Souveränität und Volksrechten vor.

Das Signal zu dieser "Vorwärtsstrategie" hat 1988 der Bundesrat mit seinem *Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess* gegeben, in durchaus vieldeutiger Weise: Für ihn bestand damals kein Zweifel, "dass sich die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer vollen Teilnahme am EG-Binnenmarkt langfristig überwiegend positiv gestalten würden." (Bundesrat 1988, 118). Die Konsequenzen für Souveränität, Demokratie, Föderalismus und Ordnungspolitik (z.B. Ausländer- und Wettbewerbspolitik) jedoch seien schwerwiegend. In Abwägung dieser Konsequenzen gelangte er zum Schluss, "dass es dem Willen der grossen Mehrheit des Schweizer Volkes entspricht, an den staatspolitischen Grundgegebenheiten der Schweizer Nation festzuhalten." (S. 134). Den Schlüssel zur Zukunft sah er zum einen in der "Verbesserung der schweizerischen Europafähigkeit"

und zum andern in der Vertiefung der bilateralen Zusammenarbeit (nach dem Muster des Freihandelsabkommens mit der EG).

Rührige Diplomaten vertraten diese Haltung in der Öffentlichkeit. Angesichts der Abstimmungsniederlage, die die politische Elite in der Frage des UNO-Beitritts zwei Jahre früher erlitten hatte, lag es nahe, auf den (bloss vermuteten) "Willen der grossen Mehrheit" Rücksicht zu nehmen. Im Rückblick erscheint die Stellungnahme des Bundesrates als gezielte innenpolitische Beschwichtigung, als Versuch, in einer verfahrenen aussenpolitischen Situation Zeit zu gewinnen und die Tatsachen der fortschreitenden Integration für sich selbst sprechen zu lassen. Indem er *Eigenständigkeit* und *Rechte* der Bevölkerung scheinbar höher gewichtete als die aus einem Beitritt erwachsenden wirtschaftlichen Profite, profilierte er sich als Hüter schweizerischer Verfassungsgrundsätze.

Schon 1988 muss indessen Insidern klar gewesen sein, dass die fortschreitende Wirtschaftsintegration der schweizerischen Aussenpolitik kaum mehr reale Wahlmöglichkeiten lassen würde:

- Erstens suggerierte die Devise "europafähig werden, um nicht der EG beitreten zu müssen" einen externen Beitrittszwang, der nicht gegeben ist: Seit der Aufnahme Spaniens und Portugals im Jahre 1986 forciert die Zwölfergemeinschaft weitere Beitritte keineswegs.
- Und zweitens bringt die inzwischen propagierte Alternative einer "Annäherung" via EWR fast ebenso viele Beschränkungen demokratischer Selbstbestimmung mit sich wie ein EG-Beitritt, ohne dass indessen die EFTA-Staaten über wesentliche Möglichkeiten zur Mitgestaltung des EWR-Rechts verfügen(1).

Zwischen beiden Tatsachen besteht ein innerer Zusammenhang: Indem man sich im Namen der Souveränität entschieden gegen einen fiktiven "Direktbeitritt" wandte, konnte man von den Nachteilen des längerfristig anvisierten indirekten Beitritts (EWR) besser ablenken.

Angesichts der harten Haltung der EG, die den EFTA-Ländern in den EWR-Verhandlungen seit 1989 grundsätzlich nur *eine* gemeinsame Stimme zugesteht, ist der souveränitätspolitische Diskurs inzwischen auch in der Öffentlichkeit einem *rechtstechnischen* Jargon gewichen: Im Zentrum der schweizerischen Beteiligung an den EWR-Verhandlungen stehen die technischen Probleme einer Übernahme von Teilen des Gemeinschaftsrechts in den EWR-Vertrag und von dort in die schweizerische Rechtsordnung. Das EWR-Recht geht grundsätzlich dem innerstaatlichen Recht vor und kann von Gesetzgebung und Rechtsprechung weder auf kantonaler noch auf Bundesebene einseitig geändert werden. Der Bund als vertragschliessende Partei ist gegen aussen verantwortlich für die Einhaltung der EWR-Rechtsvorschriften. Daraus resultiert nicht nur eine Einschränkung von Initiativ- und Referendumsrecht in allen supranational geregelten Sachbereichen, sondern auch eine Verlagerung von bisher dezentral gelagerten Entscheidungskompetenzen auf die nationale Exekutive und eine weitere Schwächung der Parlamente.

Das EDA hält zwar nach wie vor an der formellen Souveränität fest,

spricht aber in diesem Zusammenhang kaum mehr von den Rechten des "Souveräns". Stattdessen konzentriert es sein Engagement in den EWR-Verhandlungen darauf, "schweizerische Eigenarten" zu bewahren. Es sind dies nicht mehr die vom Bundesrat genannten "staatspolitischen Grundgegebenheiten", sondern ordnungspolitische Raritäten auf den Gebieten der Ausländer-, Verkehrs- und Landwirtschaftspolitik, des Wettbewerbs- und Aktienrechts(2). Alles übrige gilt als Frage der "Rechtsharmonisierung". So wäre nach der Vorstellung eines EDA-Rechtsexperten nur "ein kurzer Verfassungszusatz" nötig, um Volksrechte und Parlamentskompetenzen auf Dauer einzuschränken (vgl. Medienseminar des EDA/EVD am 3.5.90 in Luzern).

Modernisierung der Wirtschaftsinsel Schweiz

Vieles deutet darauf hin, dass die oft beschworene formelle Souveränität aus offizieller Sicht nur solange ein Anliegen bleibt, wie sie die wirtschaftliche Handlungsfreiheit im Innern und gegen aussen gewährleistet. Die souveränitätspolitischen Vorbehalte, die die schweizerischen Unterhändler gegenüber jeder Form von europäischer Integration (ob EWR oder EG) geltend machen, haben einen klaren Zweck: Sie sollen den *Wirtschaftsraum Schweiz* freihalten von strengeren Wettbewerbsvorschriften, die die Abschottung der organisierten Märkte lockern und bisherige Standortvorteile zunichte machen könnten. So werden griffige Kartellverbote, die Kontrolle von Finanzgeschäften, aber auch die Erweiterung der Arbeitnehmerrechte konsequent abgelehnt (der tiefe Ausbaustand des Arbeitnehmerschutzes und das Saisonierstatut vertragen sich z.B. nicht mit der vom Europarat ausgehandelten Sozialcharta, weshalb die Schweiz die Sozialcharta nicht ratifiziert).

Daran zeigen sich traditionelle Vorlieben des schweizerischen Wirtschaftsliberalismus. Zwar hat er im Interesse der Exportwirtschaft stets den Freihandel propagiert. Im Innern aber hat er Marktbeschränkungen, Kartelle etc. gebilligt und gleichzeitig Sozial- und Arbeitnehmerrechte mit wettbewerbspolitischen Argumenten kleingehalten – stellenweise in korporativem Einverständnis mit Arbeitnehmerverbänden (so in der Ausländerpolitik). Lambelet (1989) spricht von einem "selektiven Liberalismus", der bisher die wirtschaftliche Prosperität in der Schweiz sichergestellt habe, der heute jedoch durch eine wirklich liberale, auch gegen aussen konkurrenzfähige Marktordnung abzulösen sei (3).

Der nicht-selektive, also "wirkliche" Liberalismus denkt jedoch seine eigenen Argumentationsstrategien nicht zu Ende. Sonst müsste er sich gerade im Namen der Standortqualität gegen Wettbewerbsverzerrung auf den Arbeitsmärkten wenden. Solange nämlich substantielle Sozial-, Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte fehlen, sind schweizerische Firmen nicht gezwungen, die Qualität der Arbeit zu verbessern, das Produktionswissen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu nutzen und ihnen unternehmenspolitische Mitsprache zu gewähren. Dies gilt nicht nur für strukturschwache Gewerbe

(Gastgewerbe, z.T. Baugewerbe), sondern auch für hochproduktive und exportorientierte Branchen wie Textil oder Papier, die die Arbeit weiterhin nach tayloristischem Muster rationalisieren und intensivieren. Die heutigen Defizite in der Qualifikationsstruktur der schweizerischen Arbeitskräfte, in der Produktstruktur und im Bereich der Schlüsseltechnologien zeugen davon. Der Industriestandort und Arbeitsplatz Schweiz verliert an internationaler Attraktivität.

Die von massgeblichen Kräften der Aussenwirtschaft und des Finanzkapitals angestrebte "Europafähigkeit" ist nun *alles andere* als ein Bruch mit dem "selektiven Liberalismus". Ziel ist vielmehr, der westeuropäischen Marktliberalisierung ein kleines "souveränes" Wirtschaftsparadies entgegenzusetzen: Indem die Schweiz ihre internen Rahmenbedingungen – Wettbewerbs- und Strukturpolitik, Sozialrechte, Arbeitnehmer- und Umweltschutz – weiter *dereguliert*, bietet sie den Unternehmen Dispositionsfreiheit, komparative Vorteile und einen gewissen institutionellen Schutz vor dem äusseren Wettbewerbsdruck.

In diesem Szenarium könnte die Schweiz, obwohl eingebunden in einen EWR-Vertrag, weiterhin ihre Sonderdienste anbieten, die im integrierten "Resteuropa" möglicherweise nicht mehr so leicht zu haben wären: überdurchschnittliche Steuervorteile, internationale Umgehungsgeschäfte jeder Art, Zugang zum aussereuropäischen Handel, Finanztransaktionen zwischen den grossen Wirtschaftsblöcken usw. Ein EG-Beitritt würde solche Spielräume zerstören; auch versucht die offizielle Schweiz konsequent zu verhindern, dass der EWR-Vertrag mit weitergehenden supranationalen Befugnissen ausgestattet wird. Der Vorteil dieses Szenariums ist, dass es sich nicht wirklich auf eine Schweizer Beteiligung am EWR festlegt; es könnte somit auch nach einer allfälligen Ablehnung des EWR-Vertrags durch die Bevölkerung weiterverfolgt werden.

Wie aber lassen sich die anvisierten Deregulierungsmassnahmen innenpolitisch durchsetzen? Der aktuelle Integrationsdruck kommt in dieser Situation gelegen: Er hilft, die Massnahmen zur "Strukturbereinigung" unter Verweis auf die sinkende Wettbewerbsfähigkeit, auf die schlechte "Standortqualität" des Industrie- und Finanzplatzes Schweiz zu begründen. Kleine liberale Zugeständnisse im Bereich der technischen Handelshemmnisse, des öffentlichen Auftragswesens oder der Anerkennung von ausländischen Hochschuldiplomen beweisen dabei den guten Willen zur europaweiten Zusammenarbeit.

Der schweizerische Chef-Unterhändler und Direktor des Bundesamtes für Aussenwirtschaft, Staatssekretär F. Blankart, hat bereits im Jahre 1988 skizziert, wo die innere Strukturbereinigung ansetzen müsste, um "Europafähigkeit" zu verwirklichen: "Steuern, Lasten, Lohnprozente, Beschränkungen, Auflagen, staatlich verordnete Verkürzungen der erbrachten Leistung bei gleichem Lohn und anderes mehr sind unproduktive Ausgaben einer Volkswirtschaft (...) Die pflegliche Behandlung der wirtschaftspolitischen Standortqualität ist m.a.W. die wichtigste Aufgabe, welche u.a. den kantonalen Regierungen im ausgehenden Jahrhundert noch zgedacht

ist.“(4) Diese Vision eines Wirtschaftsraums Schweiz übertrifft selbst die Deregulierungspläne der EG. Eine von sozial- und arbeitsrechtlichem ‘Ballast’ befreite Schweiz könnte sich mit hochdisziplinierten Tieflohnländern ausserhalb Europas messen. Nicht der Euro-, sondern der Weltmarkt steht hier im Zentrum; Staatssekretär Jacobi führt diesen Gedanken zu Ende und fordert, der innere Wandel müsse die Schweiz “weltfähig“ machen (NZZ, 28.9.90).

Risiken und Machbarkeitsstudien

“Europafähigkeit“ wäre somit eine neue Formel für den alten Wunsch nach einer Erneuerung der Arbeitsgesellschaft, die sich längst nicht nur auf das Feld der Wirtschaftspolitik erstreckt. Anlass zu diesem Wunsch war weniger die europäische Integration als die verschärfte Weltmarktkonkurrenz, die im Zuge der Weltwirtschaftskrise der 70er Jahre auch die schweizerischen Industriebranchen empfindlich traf. Seither fordern Unternehmerverbände grösstmögliche Handlungsfreiheit bei der Restrukturierung von Branchen und Betrieben, räumen die Neoliberalen mit den “alten Versprechen“ einer umfassenden sozialen Sicherung auf und machen bürgerliche Parlamentsmehrheiten Steuergeschenke an die Reichen, auf Kosten von Sozial- und Gesundheitswesen.

Die Forderungen lassen sich jedoch nicht geradlinig durchsetzen. Sie wecken Opposition und stolpern da und dort über die Instrumente der Demokratie. Besorgte Wirtschaftsförderer stellen heute eine regelrechte “Inflation der Volksbegehren“ fest, die die politische Führungsklasse von dringlichen Geschäften abhalte (NZZ, 7.9.90). Strukturbereinigungen werden daher in verschiedensten Politikbereichen durchgespielt:

- *Politische Entscheidungsprozesse:* Die Volksrechte und die föderalistische Entscheidungsfindung sind schwerfällig und vertragen sich nicht mit der Notwendigkeit, politische Entscheide (z.B. Asylpolitik, Strassenbau, Zinspolitik) der Dringlichkeit entsprechend “unbürokratisch“ zu treffen.
- *Ordnungs- und Sicherheitspolitik:* Die Akzeptanz von militärischen Abwehrdispositiven und Techniken der inneren Überwachung ist gefährdet; Feindbilder und Überwachungsstaat bedürfen dringend einer Neuorientierung.
- *Sozial- und ArbeitnehmerInnenrechte:* Die arbeitsgesetzliche und kollektivvertragliche Regulierung der Arbeitswelt und des Sozialversicherungswesens stammt aus einer früheren Wachstumsepoche; sie hindert heute die Unternehmen daran, Produktionsfaktoren flexibel einzusetzen.

In all diesen Bereichen vermittelt die europäische Integration auch einer formell weiterhin souveränen Schweiz wichtige *Modernisierungsimpulse*, und sei es nur in Form von Argumentationshilfen. Übernationale Verhandlungsgremien erfordern, so heisst es, handlungsfähige nationale Exekutiven, weshalb breite Sachbereiche der dezentralen Basisentscheidung zu entzie-

hen seien (jüngstes Beispiel: Verhandlungen über Alpen transitverkehr). Ein neues gesamteuropäisches Sicherheitskonzept gegen Bürgerbewegungen, Asylanten und "Terroristen" entlastet die einzelstaatlichen Repressionsapparate (zur Rolle der Schweiz in der europäischen Sicherheitszusammenarbeit vgl. B. Leuthardt in diesem Heft). Und der im EG-Binnenmarkt geplante freie Fluss von Kapital, Arbeitskräften, Gütern und Dienstleistungen liefert Argumente, um die unternehmerische Dispositionsfreiheit insbesondere in der Schweiz zu erweitern (die jüngsten Angriffe von Unternehmerverbänden der Textil- und der Maschinenindustrie auf kollektivvertragliche Errungenschaften zeugen davon).

Es bleibt indessen das Risiko, dass bei solchen Bereinigungen die tragenden Elemente des gesellschaftlichen Konsenses – staatsbürgerliche Orientierung, Sicherheitskonzeption und Sozialpartnerschaft – überbelastet werden. Oder wie es der ehemalige FDP-Bundesrat Friedrich ausdrückt: "Direkte Demokratie und Föderalismus aber bilden für unser Land grundlegende Konstruktionselemente, die tief im Volksbewusstsein verankert sind und auch kräftige irrationale Wurzeln haben. Da muss man sich genau überlegen, welche Modifikationen sie ertragen." (NZZ, 17.3.1990).

So mehren sich wissenschaftliche Untersuchungen, die die Durchführbarkeit von "Strukturbereinigungen" und die Risiken nicht nur für Wirtschaftszweige, sondern auch für die Konkordanzdemokratie abklären. In die Reihe solcher Machbarkeitsstudien gehören unter anderem Rechtsgutachten über die Auswirkung der Integration auf die schweizerische Staatsstruktur. Der Völkerrechtler D. Schindler versucht beispielsweise, den *Demokratieverlust* in Zahlen zu fassen, indem er für das letzte Jahrzehnt die Volksinitiativen und Referenden auszählt, die aufgrund des EG-Rechts nicht möglich gewesen wären: Er kommt auf 10 bis 30 Prozent der Initiativen und Referenden (je nach Kriterium). Dieser Demokratieverlust wiege indessen nicht schwer, weil "die Zahl (...) der Volksabstimmungen unsere direkt-demokratischen Einrichtungen bereits in die Nähe der Grenze der Belastbarkeit gebracht hat." (Schindler 1988, 43; 1990). Für die Ökonomen Borner, Brunetti und Straubhaar ist die Grenze der Belastbarkeit bereits überschritten.

"Schweiz AG": Die Korporation auf Vordermann bringen

Borner et al. (1990) beschäftigen sich in ihrer vielbeachteten Studie mit der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft und ihrer Unternehmen. In die Analyse gehen auch die politischen Rahmenbedingungen des Standortes Schweiz mit ein. Die zentralen Aussagen lauten:

1. "*Kollaps des multilateralen Freihandelssystems*": Die ehemals liberale Weltwirtschaftsordnung zerfällt in regionale Wirtschaftsblöcke (wozu auch die EG gehört). Unter dem Druck globaler Bevölkerungs- und Umweltprobleme schotten sich die Wirtschaftsblöcke gegeneinander ab, und das GATT verliert seine Durchsetzungsfähigkeit.

2. "*Steigender Anpassungsbedarf*": Die stark auslandverflochtene schweizerische Wirtschaft stösst daher auf Marktbeschränkungen, und der

Entwicklungsvorsprung der "Wohlstandsinsel" schwindet. Neue wirtschaftliche Erfolgsrezepte sind gefragt: Die Schweiz benötigt eine verbindliche globale Aussenstrategie, die sich weniger an der Innenpolitik orientiert; Schweizer Firmen sollten mehr in Schlüsseltechnologien investieren und internationale Marketingstrategien entwerfen (5).

3. "*Politische Fesseln*": In dieser Situation erweisen sich die gewachsenen politischen Institutionen des "Sonderfalls" Schweiz als Fesseln einer flexiblen Anpassung und damit als sanierungsbedürftig: Die etablierten Formen der korporativen Interessenvermittlung hindern die Exekutive daran, eine kohärente Aussenstrategie zu entwickeln. Und die Unternehmen suchen via Lobbies den Schutz von Marktnischen, Absprachen und Protektion, statt sich dem freien Wettbewerb zu stellen.

Hauptgrund für die Anpassungsschwierigkeiten ist nach Ansicht der Autoren eine "Eigenart" des schweizerischen politischen Systems: Die direkte Demokratie mit ihren *plebiszitären Einrichtungen* (Borner et al. 1990, 69f.). Das Referendum gibt allen organisierten gesellschaftlichen Kräften ein Vetorecht in die Hand. Um die Referendumsgefahr zu minimieren, werden die Lobbies in vorparlamentarische Kommissionen usw. eingebunden. Hier wird die Vorlage solange austariert, bis der Kompromiss gefunden ist. Resultat sind wenig innovationsfreudige Vorlagen, die von schwachen Parlamenten abgesehnet und im föderativen Vollzug von den Kantonen weiter verwässert werden. Ähnliches gilt für Volksinitiativen, die von organisierten, oppositionellen Gruppen für Werbefeldzüge missbraucht werden(6).

Fazit: Aus der Abstimmungsdemokratie wird eine Demokratie der Lobbies (Borner et al. 1990, 77). "Das politische System produziert allmählich geradezu groteske Abstimmungskämpfe (Sommerzeit, Lastwagenbreite, Tempo auf Autobahnen etc.). Während Gesetzgebung und Verwaltung korporatistisch verkrusten, nimmt die direkte Demokratie (...) zunehmend populistische Züge an." (S. 86).

Schlimmer noch sind die Folgen der korporativen Interessenvermittlung für die Wirtschaft: Für die Unternehmer ist es meist bequemer, für ihre Wettbewerbsprobleme via Lobbies nach politischen Lösungen (Absprachen, Kontingentierungen, Protektion) zu suchen, als Innovationen vorzunehmen und neue komparative Vorteile zu schaffen. Deshalb existieren heute massive Wettbewerbsbeschränkungen; starre arbeitsgesetzliche und kollektivvertragliche Regulierungen (Arbeitnehmerschutz, Arbeitszeitregelung) verhindern die Schaffung von konkurrenzfähigen Arbeitsverhältnissen; eine verfehlte Ausländerpolitik verhindert den Zuzug qualifizierter Arbeitskräfte (Kontingentierung begünstigt Branchen mit tiefer Produktivität)(7).

All diesen Wettbewerbsverzerrungen halten die Autoren ihr "Leitmotiv" entgegen: Es gelte, die "gewachsenen institutionellen Strukturen zu deblokieren" (S. 48), um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz wiederherzustellen. Während sie indessen für die Wirtschaft mehr Wettbewerb fordern, kommen sie für die politischen Institutionen zu einem andern Schluss: Es müssen nicht etwa die korporatistische Verzerrung der Demo-

kratie, sondern ganz einfach "Teile des direktdemokratischen Instrumentariums geopfert werden." (S. 138). Das Kalkül ist einfach: Damit die Aussenwirtschaft an der wirtschaftlichen Integration effizient teilnehmen kann, muss die politische Teilnahme der Bevölkerung unterbunden werden. Die *volonté générale* wird ungeniert mit den Partikularismen der Wirtschaftsverbände gleichgesetzt. Ein *sauberer Schnitt* soll den Nationalstaat Schweiz in eine straff geführte Wirtschaftskorporation, eben eine "Schweiz AG", überführen. Damit wäre die Demokratiefrage erledigt, denn Wirtschaftsdemokratie ist kein Thema.

Ein neuer Fetisch: "Verfassungsstaat"

Die Studie von Borner et al. leuchtet in vielen Punkten ein. Die Korporatismen in der Ausländerpolitik, die Kartelle der Exportindustrie, der Handelskonzerne und Banken, aber auch vieler Gewerbebezüge bilden *Nischen*, in denen sich besonders rückständige Produktionsformen erhalten können. Dass auch das Fehlen substantieller Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte eine protektionistische Nische darstellt, die Firmen mit frühkapitalistischen Unternehmerstrategien das Überleben sichert – diesen Schluss ziehen die Autoren natürlich nicht. Auch stellen sie das zentrale Tabu der schweizerischen Ausländerpolitik, die Begrenzung der Ausländerzahl, keineswegs in Frage.

Immerhin scheinen nun selbst orthodoxe Freie Marktwirtschaftler zu begreifen, dass die bislang vorbehaltlos propagierte liberale Demokratie kein "pluralistisches Kräftespiel" garantiert, dass vielmehr die demokratischen Entscheidungsprozesse durch Marktmacht und Lobbies "verzerrt" sind. Der Wirtschaftsliberalismus stösst damit auf die Grenzen marktwirtschaftlicher Selbstregulierung – und ruft nach einer starken Ordnungsmacht. In aller Deutlichkeit entfalten die Autoren ihre Konzeption eines *autoritären politischen Systems*, das die Entscheidungsprozesse strafft und den wirtschafts- und sozialrechtlichen Rahmen dereguliert, um die Bewegungsfreiheit der Wirtschaftsakteure im Innern ebenso wie ihre Wettbewerbsfähigkeit gegen aussen zu sichern.

Es wäre indessen eine Fehleinschätzung, würde man in dieser Konzeption bloss den Auswuchs einer bestimmten "Politischen Ökonomie" sehen. Die Idee einer nationalstaatlich verfassten Schicksalsgemeinschaft, die den Volkskörper auf das eine Ziel der internationalen Wettbewerbsfähigkeit hin ausrichtet, scheint auch bei Experten des Verfassungs- und Völkerrechts Boden zu gewinnen. Zitieren wir nochmals D. Schindler, den "Doyen unter den Schweizer Völkerrechtssachverständigen" (Weltwoche): "Gegen aussen muss ein Staat geschlossen auftreten können, wenn er etwas erreichen will. (...) Jeder Staat hat seine eigene Identität. (...) (Es) muss die Handlungsfähigkeit des Gesamtstaates und seiner Behörden gegen aussen höher gestellt werden als die Berücksichtigung von Gruppeninteressen im Innern." (Schindler 1990 a) (8).

Dass ausgerechnet im Zeitalter der supranationalen Zusammenarbeit der

“Gesamtstaat“ angerufen wird, zeigt klar die *innenpolitische* Stossrichtung der schweizerischen Europapolitik: Gefordert ist ein Staat, der sich nicht in subalternen politischen Interessengegensätzen verstrickt, sondern das *Gruppeninteresse* der stärksten Kapitalfraktionen als *Allgemeininteresse* durchzusetzen vermag. Kein Zweifel, die liberale Elite hat heute Probleme mit der inneren Demokratie. Seit den Tagen, als R. Friedrich noch die “demokratischen Methoden der Entscheidungsfindung“ gegen die Konzeption eines “Widerstandsrechts in der Demokratie“ verteidigte (Friedrich 1980), hat sich in der Schweiz manches gewandelt. Plebiszite haben Waffenplätze und AKW’s verhindert, Strassenbauten hinausgezögert, die Wehrwillen-Nation diskreditiert – davon ist bezeichnenderweise im Buch von Borner et al. keine Rede. Auch wenn man berücksichtigt, dass die direktdemokratischen Instrumente nur den schwachen “politischen Arm“ eines breiten Spektrums von ausserparlamentarischen Oppositionsformen (Sozial- und Widerstandsbewegung) darstellen, so bieten sie doch grundsätzlich die Möglichkeit, gegen grosstechnologische Wachstumsprojekte und Sicherheitsdispositive zu mobilisieren.

Gerade dies soll künftig verhindert werden. War bisher auch in der bürgerlichen Vorstellung von “Rechtsstaatlichkeit“ die Reichweite demokratischer Kontrolle grundsätzlich mit dem Aktionsradius staatlichen Handelns deckungsgleich, so ruft die Supranationalisierung einzelner Staatsfunktionen nach einer Trennung: Staat und Aussenwirtschaft erhalten freie Hand bei der internationalen Aushandlung von Problemen der wirtschaftlichen Infrastruktur, der Kapitalverwertung und der inneren Sicherheit. Der Staatsrechtler und Sandoz-Manager G. Schmid plädiert in diesem Zusammenhang für einen “kooperativen Verfassungsstaat“, der sich der “Zumutung einer umfassenden Verantwortung für die gesellschaftliche Entwicklung“ entledigt und der “überragenden Bedeutung wirtschaftlichen Wohlergehens (...) für die Legitimation politischer Systeme“ Rechnung trägt (Schmid 1990). Demokratische Kontrolle und Eigeninitiative sollen sich dagegen auf lokale, nicht supranational geregelte Sachbereiche beschränken; der Völkerrechtler D. Thürer sieht gar die Möglichkeit, die “Substanzverluste an Demokratie“ auf dieser untergeordneten Ebene *wettzumachen* (Thürer 1990). Auffällig ist, dass das Monstrum “Gesamtstaat“ bzw. “Verfassungsstaat“ stets *technisch* eingeführt wird, unter Verweis auf den grenzüberschreitenden staatlichen Handlungsbedarf. Der neue “Verfassungsstaat“ ist eine technokratische Leerformel, die über die Qualität der Verfassungsprinzipien – beispielsweise über ihre demokratische Legitimation – überhaupt nichts sagt. Damit eröffnen sich Spielräume für Verfassungsänderungen. Aktuelle Probleme wie z.B. die Krise der Demokratie im Überwachungsstaat können definitiv aus dem Kreis der verfassungsrechtlich relevanten Fragen ausgegrenzt werden.

Gegen die aussenwirtschaftliche Sachzwangspolitik

Gewiss lässt sich einwenden, dass die Trennung zwischen staatlichem Ak-

tionsradius und demokratischer Zuständigkeit faktisch schon seit Jahrzehnten besteht, dass also die prinzipiell unbeschränkt zuständige Demokratie den Staatsapparat in seinen aussenpolitischen und aussenwirtschaftlichen Aktivitäten kaum je zur Verantwortung gezogen hat; und dass umgekehrt die staatlichen Akteure sich im Namen nationaler Wirtschaftsinteressen stillschweigend stets auf die reaktionärsten Potentiale abstützen konnten (Schöni 1987, 1988) (9). Der Schluss daraus, die Einschränkung demokratischer Zuständigkeit sei nichts weiter als eine Festschreibung jahrzehntealter Praxis, wäre jedoch leichtfertig:

Erstens bedeutete diese Schlussfolgerung das achselzuckende Eingeständnis, dass es den linken und alternativen Kräften definitiv nicht gelungen ist, den Orientierungshorizont des demokratischen Bewusstseins auf internationale Zusammenhänge und die sekundärimperialistische Rolle der Schweiz hinzulenken (Ausnahmen machen öffentlichkeitswirksam aufbereitete Fluchtgeld- und Waffenausfuhr-Skandale). Die Selbstgenügsamkeit der demokratischen Öffentlichkeit, die sich ausschliesslich mit den Fragen der *inneren* Legitimität des Staates beschäftigt, würde somit unbehelligt fortbestehen (10).

Zweitens macht die Tatsache, dass die grenzüberschreitenden Krisenlagen heute nach einer supranationalen Lösung verlangen, dezentrale, basisdemokratische Entscheidungskompetenz keineswegs überflüssig. Das Vertrauen darauf, dass die effiziente Teilnahme "unseres" aussenpolitischen Apparats an supranationalen Aushandlungsprozessen den innenpolitischen Entscheidungsprozess entlasten und die dezentrale Demokratie gewissermassen "verwesentlichen" würde, ist nicht gerechtfertigt. Denn die antidemokratische Stossrichtung der schweizerischen Aussenwirtschaft erfährt durch die eurokratischen Entscheidungsabläufe argumentativen Rückhalt, um auch die bürgernahen Entscheidungsspielräume "europagerecht" zuzurichten.

Die entscheidende Frage ist heute nicht, ob die Schweiz dem EWR oder direkt der EG beitreten oder aber die "Isolation" wählen sollte. Die Aussenwirtschaft hat mit ihrer Sachzwangspolitik den Entscheid "EWR" längst gefällt, da er ihr für die Modernisierungsvorhaben am meisten Handlungsspielraum gewährt (sie könnte indessen, da *wirtschaftlich* längst integriert, auch mit einer *politischen* Isolation leben). Entscheidend ist vielmehr die Frage, auf welchen Stufen die supranationale Zusammenarbeit der Staatsapparate einer demokratischen Kontrolle unterworfen werden könnte; und ebenso die Frage, welche Sachbereiche überhaupt supranational zu regeln sind. Die (noch) bestehenden demokratischen Spielräume sind auszunützen, um die Verhandlungsmandate der offiziellen nationalen Vertreterinnen und Vertreter zur öffentlichen Debatte zu stellen. Ihre verdeckte Mitarbeit an europaweiten Sicherheitsdispositiven könnte längerfristig Tatsachen schaffen, die die gute alte Handwerksarbeit des Staatsschutzes in den Schatten stellen. Es gilt klar zu machen, dass zwischen dem Abbau von Grenzkontrollen im "Europa der Bürger" und der koordinierten, flächendeckenden Verfolgung von Flüchtlingen und "Terroristen" ein klarer strategischer Zusammenhang

besteht (Leuthardt 1990).

Gefordert sind eigenständige Konzeptionen internationaler Zusammenarbeit. Die blossе Hoffnung auf diese oder jene Norm des EG-Rechts, die zufälligerweise sozial- oder umweltverträglicher formuliert ist als im schweizerischen Recht, verurteilt zur Passivität. Wichtig wäre, die Anforderungen an international gültige Normsysteme aus sozialpolitischer, arbeitsrechtlicher, entwicklungspolitischer und ökologischer Sicht zu formulieren und diesen Tarif über *eigene* internationale Kanäle – Gewerkschafts-, Drittwelt-, Sozial- und Ökologiebewegung – auszuhandeln(11). Ob nun die Schweiz sich einem monströsen europäischen Wirtschaftsraum, Verteidigungsbündnis und Bundesstaat anschliesst, oder ob sie sich in dessen Nischen einen eigenen “Wirtschaftsraum“ offenhält: So oder so dürfen sich die links-alternativen Kräfte in ihren internationalen Perspektiven und Kontakten von staatlichen oder suprastaatlichen Instanzen nicht länger bevormunden lassen. Die neue Konzeption des “Verfassungsstaates“ akzeptieren hiesse nicht nur, das Recht auf demokratische Meinungsäusserung und -bildung abzugeben; es bedeutete auch, sich den Prioritäten der Aussenwirtschaft zu fügen und dem schweizerischen Sekundärimperialismus eine noch solidere innere Konsensbasis zu verschaffen.

Anmerkungen

- 1) Aussenminister R. Felber hat dies anlässlich eines Medienseminars des EDA/EVD am 3.5.90 in Luzern offiziell bestätigt. Eine EWR-Mitgliedschaft beinhaltet im Unterschied zur EG-Mitgliedschaft keine gemeinsame Handelspolitik, keine Zollunion und keine Festlegung auf politische Ziele der EG (vgl. Schindler 1990, 16).
- 2) Der Verweis auf schweizerische Eigenarten hat eine längere Tradition. So macht der BR in seinem Integrationsbericht die “föderalistische Struktur unseres Landes“ dafür verantwortlich, dass die Schweiz im Rahmen des Europarats seit nunmehr 15 Jahren die Ratifikation der Europäischen Sozialcharta verweigert oder Konventionen über die Anerkennung von Bildungsabschlüssen usw. nicht unterzeichnet (Bundesrat 1988, 69).
- 3) Auch der “wirkliche“ Liberalismus bewegt sich indessen in Widersprüchen. Denn entweder postuliert er vollständige Wettbewerbsfreiheit, um dann auch sogenannte “Marktimperfektionen“ (Absprachen, Konzentration etc.) in Kauf zu nehmen, die das Marktgleichgewicht ruinieren; oder aber er fordert eine straffe Ordnungspolitik, die die grossen Kartelle zerschlägt, Wirtschaftsbereiche schützt und somit Wettbewerb unterbindet.
- 4) F. Blankart in einem Vortrag vor der Statistisch-Volkswirtschaftlichen Gesellschaft am 29.2.88 in Basel (Blankart 1988).
- 5) Die Thesen über Wettbewerbsfähigkeit sind bereits in einer früheren Publikation über schweizerische Weltmarkt-Unternehmen angelegt (Borner & Wehrle 1984).
- 6) Immerhin billigen die Autoren der Institution der Volksinitiative auch das “Verdienst“ zu, oppositionelle Kräfte in konventionelle Kanäle des politischen Systems zu lenken. - Diese und andere Einsichten verdanken die Autoren einem eigens einberufenen Expertenhearing, an dem SozialwissenschaftlerInnen wie Kriesi, Lévy, Buchmann, Walter-Busch u.a. teilgenommen haben.
- 7) Interessant ist auch hier die selektive wettbewerbspolitische Argumentation: Während strengere Umweltschutzaufgaben laut Borner et al. die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit schweizerischer Unternehmen gefördert haben, gelten die sozial- und arbeitsgesetzlichen Auflagen als ausnahmslos “rigide“ und “wettbewerbsfeindlich“.
- 8) Mit dieser autoritär-etatistischen Vision hat der freisinnige Slogan der 80er Jahre – “mehr Freiheit, weniger Staat“ – definitiv ausgedient.

- 9) Die traditionelle Abschirmung der Aussenpolitik von der demokratischen Kontrolle und ihre Verankerung in nationalistischen Potentialen dürften wesentlich zum Ausgang der UNO-Abstimmung beigetragen haben.
- 10) vgl. dazu die Thesen der Redaktion Widerspruch (1990) und den Beitrag von A. Künzli (1990).
- 11) Ansätze dazu aus ökologisch-sozialistisch-feministischer Sicht: Antunes et al. (1990) sowie die "Koordination der Grünen Parteien Europas"; aus gewerkschaftlicher Sicht: Schächli/Pedrina (1990).

Literatur

- Antunes, Carlos; Juquin, Pierre; Kemp, Penny; Stengers, Isabelle; Telkämper, Wilfried; Wolf, Frieder Otto, 1990: Für eine grüne Alternative in Europa. Perspektiven der ökologischen und feministischen Linken. Argument, Berlin
- Blankart, Franz, 1988: Aussenwirtschaft und Innenpolitik. In: Mitteilungen des Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrums der Universität Basel (WWZ News) Nr. 1, Juni 88
- Borner, Silvio; Wehrle, Felix, 1984: Die Sechste Schweiz. Überleben auf dem Weltmarkt. Zürich und Schwäbisch Hall
- Borner, Silvio; Brunetti, Aymo; Straubhaar, Thomas, 1990: Schweiz AG. Vom Sonderfall zum Sanierungsfall? Zürich
- Bundesrat 1988: Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess. 24.8.88, Bern
- Friedrich, Rudolf, 1980: Gibt es in der Demokratie ein Widerstandsrecht? In: NZZ, 13.9.80
- Künzli, Arnold, 1990: Staatsschutz als Klassenkampf. In: Widerspruch Heft 19, Sozialismus am Ende? Zürich
- Lambelet, Jean-Christian, 1989: Der verblassende Glanz des Schweizer Wirtschaftsmodells. Argumente für eine Abkehr vom "selektiven Liberalismus". In: NZZ, 24.6.89
- Leuthardt, Beat, 1990: Das Europa der Überwacher. Erstasylabkommen, TREVI, Schengen: Die Schweiz ist überall dabei. In: WoZ Nr. 27, 6. Juli
- Redaktion Widerspruch, 1990: Zur Krise der Demokratie. Thesen zum Staatsschutz. In: Widerspruch Heft 19, Sozialismus am Ende? Zürich
- Schächli, Hans; Pedrina, Vasco, 1990: Der Europäische Wirtschaftsraum aus gewerkschaftlicher Sicht. In: Diskussion Nr. 12, September
- Schindler, Dietrich, 1988: Mögliche Auswirkungen eines allfälligen Beitritts. In: Jürg Altwegg (Hrsg.), Horizont 92 - Die Schweiz im Zeichen der EG. Aarau
- Schindler, Dietrich, 1990: Auswirkungen der EG auf die schweizerische Staatsstruktur. In: Wirtschaftspolitische Mitteilungen, Jg. 46, 2. Zürich
- Schindler, Dietrich, 1990a: Multilateralität und ihre Auswirkungen auf das Staatswesen. In: NZZ, 4.10.90
- Schmid, Gerhard, 1990: Globale Wirtschaft und nationale Staatlichkeit. In: NZZ, 4.10.90
- Schöni, Walter, 1987: Nationales Interesse und Solidarität. Zur Dramaturgie der politischen Willensbildung anlässlich der UNO-Abstimmungskampagnen in der Schweiz. In: Widerspruch, Heft 13, Juli. Zürich
- Schöni, Walter, 1988: UNESCO – Krise der westlichen Hegemonie. Staatliche Kulturkonzeptionen und die politische Rolle der Schweiz. Frankfurt/New York
- Thürer, Daniel, 1990: Der Verfassungsstaat als Glied einer Europäischen Gemeinschaft. In: NZZ, 4.10.90