

Ideale und Realitäten der Europäischen Integration: eine Standortbestimmung aus Schweizer Sicht

Öffentliche Vorlesung vom 8. Mai 2008 zum Europatag

Universität Bern

Thomas Cottier*

I. Einleitung	2
II. Der Phoenix aus der Asche	2
A. Die Grundwerte der Union	2
B. Die Stärkung der Demokratie.....	5
III. Die Realität der Multilayered Governance	6
A. Komplementäre Ebenen der Verfassung.....	6
B. Strukturelle Problemfelder in der EU.....	7
C. Integrierte Rechtsentwicklung.....	8
IV. Die Lage und der Beitrag der Schweiz	9
A. Die wirtschaftliche und rechtliche Integration	9
B. Das Institutionelle Defizit	9
C. Tradiertes Staatsverständnis und Interessenpolitik	10
V. Notwendige Verankerung in Europa.....	12

* Professor für Europa- und Wirtschaftsvölkerrecht an der Universität Bern, Direktor des World Trade Institute und des nationalen Forschungsschwerpunktes SNF NCCR International Trade Regulation.

Was unsere väter schufen,
war,
da sie es schufen,
neu.
Bleiben wir später
den vätern
treu:
schaffen wir neu

Mani Matter

I. Einleitung

Wir feiern dieses Jahr den Europatag in einer schwierigen und zugleich interessanten Zeit. Die Europafrage droht, die Schweiz erneut zu spalten. Die urbane Schweiz der wachsenden Agglomerationen steht tradierten Strukturen und Haltungen im ländlichen Raum gegenüber, der durch Marktöffnungen namentlich in der Landwirtschaft zunehmend unter Druck gerät und Abwehrreflexe mobilisiert. Die Politik tut sich schwer damit. Die Feiern halten sich im Rahmen. Europafahnen sieht man heute kaum in diesem Land; jedenfalls ohne den politischen Wind, der sie zu lebhaftem Flattern bewegen könnte. Spannungen und Differenzen belasten das politische Verhältnis zur Europäischen Union. Das Land hat seinen Platz im politischen Europa noch immer nicht gefunden. 2009 steht mit grösster Wahrscheinlichkeit eine Volksabstimmung über Ausstieg oder Fortsetzung des bilateralen Weges und damit der schrittweisen Integration à la carte bevor. Die Schweiz muss sich erneut der Frage ihrer Stellung in Europa und im europäischen Integrationsprozess stellen.

In dieser Lage ist es umso wichtiger, sich Ideale und Realitäten der politischen europäischen Integration in Erinnerung zu rufen und für einen Moment Distanz zum Tagesgeschäft zu gewinnen. Umso wichtiger ist es in solchen Zeiten, Leistungen und Probleme des europäischen Integrationsprozesses erneut zu thematisieren. Umso wichtiger ist es zu bedenken, was auf dem Spiele steht. Denn nur so kann endlich auch für die Schweiz eine längerfristige Perspektive gewonnen werden.

Wo steht die Europäische Integration heute? Wie geht sie mit ihren Idealen um, und welche Realitäten prägen sie und ihre Mitgliedstaaten? Das sind weitreichende Fragen. Ich beschränke sie im Wesentlichen auf zwei Punkte: die Friedensfunktion als Ideal und die Herausbildung der Multilayered Governance im post-nationalen Europa als die bedeutsamste Realität der Entwicklung. Beide gehören zu einer Standortbestimmung und sind auch aus Schweizer Sicht von zentraler Bedeutung. Sie sind zudem eng miteinander verknüpft.

II. Der Phoenix aus der Asche

A. Die Grundwerte der Union

Die Europäische Integration ist Antwort auf die Katastrophe des Zweiten Weltkrieges, auf den mit Shoah und Holocaust erreichten absoluten Tiefstand europäischer Politik und Kultur. Sie

ist Antwort auf das Versagen des Nationalstaates in seinem Streben nach territorialer Macht und Herrschaft in Europa und in der Welt. Später ist sie auch Antwort auf den Prozess der Dekolonialisierung, der Europa zur Suche nach einer neuen Stellung in einer vorerst bipolaren und nunmehr wieder multipolaren Welt zwingt. Die Sicherung des Friedens und der Menschenrechte und damit auch der Freiheit in Europa sind die Prioritäten der ersten Stunde.

Diese Ideale beginnen ihre Verwirklichung im Jahre 1951 mit der Gründung der Gemeinschaft für Kohle und Stahl, mit dem die Saarlandfrage und damit die Souveränität über zentrale wirtschaftliche Ressourcen auf supranationale Weise geregelt und stabilisiert werden. Gestützt darauf entsteht 1957 die europäische Wirtschaftsgemeinschaft mit den Römer Verträgen. Immer bleibt die Wahrung des Friedens, vorab zwischen Frankreich und Deutschland, das oberste Ziel der wirtschaftlichen Integration. Sie prägt das Gewissen der Kriegsgeneration und den Prozess der Integration, bei allen Querelen und Rückschlägen, die wirtschaftsrechtlichen Ausmarchungen eigen sind. Jacques Delors, ehemaliger Präsident der Europäischen Kommission in Brüssel, hat dies einprägsam mit folgendem Satz zum Ausdruck gebracht:

„La conscience européenne est presque synonyme de l'aspiration à la paix.“
(Préface, Denis de Rougemont, 28 Ciècle d'Europe).

Die Schaffung des gemeinsamen Marktes, später des Binnenmarktes, dient diesem zentralen Ziel.

In den Formulierungen der späteren Verträge und Instrumente und mit zunehmender Integration und Stabilität steht die Friedensfunktion nicht mehr explizit im Vordergrund; andere Politikziele wie Wachstum und Beschäftigung drängen sich hervor. Die Friedensfunktion bleibt aber internalisiert als Grundlage von fundamentaler, überragender und sinnstiftender Geltung. Die enge Vernetzung von Volkswirtschaften schafft nicht nur Wohlstand, sondern führt zu Austausch, Verständnis und dem Ausschluss kriegerischer Lösungen, unter denen noch die Generation unserer Väter gelitten hat. Das sich entwickelnde Wirtschaftsrecht der Gemeinschaft, so komplex es sein mag in seiner Verschränkung von Primärrecht, Sekundärrecht und Fallrecht des Europäischen Gerichtshofes, ist und bleibt ein Recht zur Sicherung von Frieden, Wohlfahrt und Freiheit. Europäisches Wirtschaftsrecht ist Friedensrecht.

Anlässlich des 50. Jahrestags der Unterzeichnung der Römischen Verträge wurde denn auch die sogenannte „Berliner Erklärung“ auf einem Gipfel der 27 Staats- und Regierungschefs feierlich unterzeichnet:

„Europa war über Jahrhunderte eine Idee, eine Hoffnung auf Frieden und Verständigung. Diese Hoffnung hat sich erfüllt. Die europäische Einigung hat uns Frieden und Wohlstand ermöglicht. Sie hat Gemeinsamkeit gestiftet und Gegensätze überwunden. Jedes Mitglied hat geholfen, Europa zu einigen und Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu stärken. Der Freiheitsliebe der Menschen in Mittel- und Osteuropa verdanken wir, dass heute Europas unnatürliche Teilung endgültig überwunden ist. Wir haben mit der europäischen Einigung unsere Lehren aus blutigen Auseinandersetzungen und leidvoller Geschichte gezogen. Wir leben heut miteinander, wie es nie zuvor möglich war.

Wir Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union sind zu unserem Glück vereint.“

Die Menschenrechte ihrerseits finden dank amerikanischem Einfluss und Druck Eingang und Ausdruck vorerst in der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1951. Sie leiten eine Renaissance der Grundrechte in Europa ein, die sich auch im Verfassungsrecht der Nationalstaaten niederschlägt und die europäischen Rechtsordnungen nachhaltig prägt. Von hier finden sie auch Eingang ins Gemeinschaftsrecht, vorerst im Fallrecht, später in den Verträgen und heute im Rahmen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die mit dem Reformvertrag von 2007 Teil des geschriebenen Rechts wird. Ihre Präambel bringt die homozentrischen Grundwerte der Union konzise auf den Punkt:

„Die Völker Europas sind entschlossen, auf der Grundlage gemeinsamer Werte eine friedliche Zukunft zu teilen, indem sie sich zu einer immer engeren Union verbinden.

Im Bewusstsein ihres geistigen und moralischen Erbes gründet sich die Union auf die unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität. Sie beruht auf den Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Sie stellt die Person in den Mittelpunkt ihres Handelns, indem sie die Unionsbürgerschaft auf einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts begründet.

Die Union trägt zur Erhaltung und zur Entwicklung dieser gemeinsamen Werte unter Achtung der Vielfalt der Kulturen und Traditionen der Völker Europas sowie der nationalen Identität der Mitgliedstaaten und der Organisation ihrer staatlichen Gewalt auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene bei. Sie ist bestrebt, eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung zu fördern und stellt den freien Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr sowie die Niederlassungsfreiheit sicher.“

Frieden, Freiheit auf Grundlage der menschlichen Würde, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, aber auch der Respekt nationaler Identität und dezentraler föderaler Ordnung sowie eine nachhaltige Entwicklung im Rahmen des Binnenmarktes sind Werte, die aus Schweizer Sicht mit den Grundwerten der Bundesverfassung und des schweizerischen Staatsverständnisses gleichgerichtet sind. Beide bringen zum Ausdruck, dass Frieden nur auf der Grundlage des Rechts und der Rechtsgemeinschaft möglich ist. In ihrer Absage an gewalttätige Integration der europäischen Geschichte nehmen sie damit in der Schweiz gemachte Erfahrungen der friedlichen Koexistenz und Zusammenarbeit unterschiedlicher Kulturen und Körperschaften auf.

Man wird einwenden, dass dies weitgehend Rhetorik sei, in der Praxis Machtbeziehungen weiterhin dominieren und daher Skepsis gerade aus der Sicht des Kleinstaates angebracht ist. Insbesondere beruhe die Wahrung des Friedens primär auf militärischer Zusammenarbeit im Rahmen der NATO. Sodann lasse die Demokratie in der Union weiterhin zu wünschen übrig; sie sei weit davon entfernt, ihren Idealen der Homozentrität gerecht zu werden. Die Union bleibe Bürgerinnen und Bürgern unnahbar, was sich mitunter im Ergebnis durchgeführter Plebiszite und mehr noch in der Angst vor Plebisziten manifestiere. Diese Argumente sind ernst zu nehmen, halten aber einer eingehenden Prüfung kaum stand. Stellen wir uns der Frage demokratischer Herrschaft.

B. Die Stärkung der Demokratie

Die erfolgreiche Sicherung des Friedens auf dem europäischen Kontinent ist nicht allein das Verdienst der europäischen Integration. Nationalen Anstrengungen der Verteidigung, auch der Schweiz, ist es primär zu verdanken, dass ein Dritter Weltkrieg im Kalten Kriege nicht ausgebrochen ist. Der NATO kommt hier und auch später eine zentrale Bedeutung zu. Aber ohne den gleichzeitigen wirtschaftlichen Integrationsprozess des Westens hätte dies nicht gelingen können. Er beginnt mit der erfolgreichen Befriedung der deutsch-französischen Beziehungen. Er begleitet erfolgreich den Aufbau demokratischer Kultur in Deutschland. Er unterstützt in der Folge die Demokratisierung von Militärdiktaturen in Griechenland, Spanien und Portugal auf dem Wege wirtschaftlicher Integration als Voraussetzung eines demokratischen Prozesses. Die Transformation der osteuropäischen Staaten von sozialistischen Parteidiktaturen sowjetischer Provenienz verläuft dank ihrer Anbindung an den Integrationsprozess und die spätere Mitgliedschaft auf eindrucklich friedliche Weise. Die Erwartung und Verwirklichung eines höheren Wohlstandes, von besseren Lebenschancen, waren und bleiben zentrale Hoffnungsträger in diesen Staaten und Gesellschaften. Heute steht die Friedensarbeit des Integrationsprozesses im Balkan im Vordergrund. Wo ständen Montenegro und Kosovo, wo ständen Serbien und Albanien in ihren gegenseitigen Auseinandersetzungen ohne die Schirmherrschaft der Europäischen Union? Sie leistet tagtäglich einen Beitrag im schwierigen Prozess der Befriedung. Allein die Beitrittsperspektive verschafft Hoffnung und trägt dazu bei, Probleme mit Hoffnung auf bessere Zeiten anzugehen.

Die historische Erfahrung zeigt so, dass der Europäische Integrationsprozess durch die Einbindung der Nationalstaaten wesentlich zur Demokratisierung derselben beiträgt. Ohne diese Begleitung wäre sie vielen Mitgliedstaaten der Union nicht gelungen. Ihre Prinzipien, insbesondere der freie Warenverkehr, der freie Personenverkehr, die Niederlassungsfreiheit, die Dienstleistungsfreiheit und der freie Kapital- und Zahlungsverkehr, grundlegender noch das Prinzip der Nichtdiskriminierung und zentrale Politiken bilden wesentliche Garantien gegen Staatsversagen und sind somit Teil eines Gesamtsystems von *Checks and Balances*, mit dem die Tyrannei der Mehrheit in Schach gehalten wird und Minoritäten geschützt werden, die vom politischen Prozess im Nationalstaat ausgeschlossen sind.

Im Erfolg dieser Prinzipien und ihrer Umsetzung findet der Integrationsprozess seine primäre Legitimität. Darin liegt sein zentraler Beitrag zur Demokratie, selbst zu einer Zeit, als die Gemeinschaft noch weitgehend exekutivstaatlich in der Tradition des Rechts internationaler Organisationen des Völkerrechts ausgestaltet war. Man kann dies nicht genug betonen im Lichte der Kritik, die Europäische Union leide selbst an Demokratiedefiziten. Dies ist ein Problem, das vom Beitrag zur Demokratisierung der Mitgliedstaaten unterschieden werden muss.

Die Zunahme der Übertragung von Regelungskompetenzen auf die Gemeinschaft und Union rief zu Recht nach einer Verstärkung demokratischer Teilhabe, die vorerst im Lichte der Friedenssicherung nicht im Vordergrund stehen konnte. Die Rechte des Europäischen Parlamentes wurden seit dem Maastrichter Vertrag von 1992 stark ausgebaut; heute und vor allem mit dem Reformvertrag von Lissabon ist das Parlament neben dem Rat unabdingbarer Partner der Rechtssetzung in fast allen Regelungsbereichen. Dazu kommt, dass die Mitsprache der nationalen Parlamente im Integrationsprozess ausgebaut wurde. Die Gewichtung der einzelnen Staaten im Rat wurde relativiert.

Diese Verstärkungen der Demokratie auf Ebene der EU gehen in der Kritik unter, gerade auch in der Schweiz, wonach die Unionsverträge selbst nicht hinreichend demokratisch legitimiert seien und daher wie Verfassungen durch Volksabstimmungen angenommen oder verworfen werden müssten. Dies soll selbst in Staaten gelten, wo wie in den meisten Mitgliedstaaten Verfassungsänderungen im innerstaatlichen Bereich dem Plebiszit entzogen sind. Und es soll selbst gelten, obgleich der Vertrag nur einstimmig und anders als im Verfassungsstaat nicht durch eine Mehrheit in Kraft gesetzt werden kann. Diese Übertragung nationalstaatlichen Demokratieverständnisses auf die Union verkennt, dass dies eigentlich nur im Rahmen eines Bundesstaates mit Mehrheitsabstimmungen möglich ist. Sie würde auch eine eigentliche europäische Öffentlichkeit voraussetzen sowie die Durchführung von Abstimmungen am selben Tage. Mehr noch: sie setzt eigentlich die Vorstellung eines europäischen Staates voraus, wie er von vielen Kritikern des Demokratiedefizits gerade wiederum abgelehnt und als Ideal einer neuer *Res Publica* auch nicht wirklich angestrebt werden soll.

Das muss gerade aus schweizerischer Sicht bedacht werden: Angesichts der Grössenverhältnisse kann es nicht im Interesse des Kleinstaates liegen, plebiszitäre und direkt demokratische Institutionen auf Ebene der EU zulasten deliberativer Demokratie im Parlament und auch im Rat zu fördern. Vielmehr muss der Gedanke des institutionellen Gleichgewichts zwischen grossen und kleineren Staaten im Vordergrund stehen, so dass das Spiel flexibler Koalitionen in der EU zum Tragen kommen kann. Wesentlicher ist, dass die Autorität und Stellung des Europäischen Parlaments weiter gefestigt werden kann. Das setzt die Entwicklung einer europäischen Öffentlichkeit im politischen Diskurs, die Setzung europäischer Themen – namentlich in der Aussenpolitik – voraus und eine damit einhergehende Abkehr der Medien von einer bislang weitgehend nationaler Fokussierung. Man darf davon ausgehen, dass künftige Krisenlagen und Bedrohungen Europas zur Schaffung eben dieser Öffentlichkeit beitragen werden.

III. Die Realität der Multilayered Governance

A. Komplementäre Ebenen der Verfassung

Formell besehen ist die EU eine internationale Organisation, deren Mitglieder souveräne Staaten sind, die gewisse Aufgaben zur gemeinsamen Regelung abgetreten haben. In der Realität bildet sich indessen eine gesamthaft postnationale Verfassungsstruktur.

Die Stärkung der nationalstaatlichen Demokratie durch eine Union, die lange exekutivstaatlich ausgerichtet war, zeigt deutlich, dass zwischen der Union und den nationalen Verfassungen wichtige Komplementaritäten bestehen, die sich gegenseitig bedingen. In Europa hat sich auf diese Weise mit der Europäischen Union ein System der Mehrebenenregierung (*Multilayered Governance*) entwickelt. Die verschiedenen Ebenen weisen ihre Eigenheiten und Unterschiede auf. Sie alle sind dem Recht verpflichtet, aber unterschiedlich strukturiert und organisiert. Gewisse Aufgaben werden dabei auf die EU übertragen. Teils bleiben die Aufgaben verschränkt und geteilt. Teils bleiben sie ausschliesslich bei den Mitgliedstaaten, werden aber durch die Rechte und Prinzipien des Gemeinschaftsrechts überlagert. Längst hat Europa in diesem Sinne eine Verfassung, auch wenn die Verträge offiziell nicht so bezeichnet werden. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes ist über weite Strecken europäische Verfassungsgerichtsbarkeit, durchaus vergleichbar den Aufgaben, die das schweizerische Bundesgericht im Verhältnis von Bund und Kantonen ausübt.

Über die Mehrebenen im europäischen Raum hinaus, gesellen sich die Ebenen der globalen Governance. Die EU und ihre Mitgliedstaaten wiederum sind eingebunden in zahlreichen multilateralen und bilateralen Verträgen, die sie mit andern Weltteilen verbinden, insbesondere im Rahmen der UNO, der Bretton Woods Institutionen und der WTO. Letztere nimmt gerade in Bezug auf das EG Aussenwirtschaftsrecht wesentliche Kontrollfunktionen wahr, die namentlich im Bereich der Landwirtschaftspolitik immer wieder zu Spannungen, aber auch zu Korrekturen geführt haben. In internationalen Verhandlungen muss die Kommission nicht selten zum diplomatischen Doppelspiel greifen, um im Rahmen einer gemeinsamen Haltung mit Dritten überhaupt Resultate erzielen zu können. Auch dies sind Realitäten des heutigen Integrationsstandes und einer noch nicht ausgereiften Verfassungsstruktur.

B. Strukturelle Problemfelder in der EU

Die Europäische Integration ist ein dynamischer Prozess und somit ein Bauplatz mit Lücken und ungelösten Problemen. Die Architektur ist nicht vollendet. Die Dreisäulen-Struktur des geltenden Vertrages bringt schwierige Abgrenzungsfragen mit sich zwischen integrierten Bereichen und solchen, die sich auf blosse Zusammenarbeit beschränken. Entsprechend bestehen Lücken im Rechtsschutz, namentlich dort, wo es um die innere Sicherheit geht und Bürgerinnen und Bürger besonders verletzlich sind. Wieweit die Beseitigung der Dreisäulen-Struktur hier effektive Verbesserungen bringen wird, muss sich im Rahmen des Reformvertrages weisen. Die Aussenpolitik der Gemeinschaft bleibt mit Ausnahme der Aussenwirtschaftspolitik starken Spannungen zwischen Integration und nationalen Interessen und Traditionen ausgesetzt. Sie lässt einen einheitlichen und starken Auftritt gegenüber der übrigen Welt vermissen. Die Reform der Entscheidungsstrukturen im Vertrag von Lissabon wirft ungelöste Fragen auf. Das gegenseitige Verhältnis des neuen Präsidenten des Europäischen Rates und des Hohen Vertreters für Aussenbeziehungen und des Kommissionspräsidenten sind unklar und Konflikte dürften unvermeidlich sein. Die Kommission und Beamte geniessen nach wie vor Privilegien, die der Bürgernähe abträglich sind und das Bild einer oft arroganten Kommission hinterlassen. Sie tragen bei zum Gefühl einer nach wie vor elitären und zentralistischen Ausrichtung der Union. Brüssel ist und bleibt für viele verdächtig, und nicht selten versuchen die Regierungen, innenpolitisch schwierige Themen durch den Integrationsprozess zu lösen und damit der Gemeinschaft die Verantwortung für unpopuläre Entscheidungen zu übertragen. Der Ruf nach vermehrter demokratischer Kontrolle mag vor allem hier seine skeptische Grundlage haben. Im Übrigen finden sich Probleme, wie sie der Politik und Ausübung von Macht auf allen Stufen der *Multilayered Governance* eigen sind: Rechtsverletzung, Kompetenzüberschreitung, Korruption und Intrigen sind nicht spezifisch für die EU, sondern finden sich als Attribute der Ausübung von Machtbefugnissen mehr oder weniger überall.

Gesamthaft lässt sich sagen, dass sich das Verhältnis von Union und Mitgliedstaaten durchaus mit den Verfassungsstrukturen des schweizerischen Bundesstaates, mit all seinen Stärken und Schwächen, vergleichen lässt. Seine Verfassungsstruktur ist seit Jahrzehnten im Rahmen des Föderalismus als System von *Multilayered Governance* geprägt. Bundesrecht bricht kantonales Recht, nimmt im Rahmen der Verfassungsgerichtsbarkeit wichtige Kontroll- und Korrekturfunktionen wahr und bestimmt die Autonomie der Kantone. Diese wiederum bestimmen im Rahmen kantonalen Ordnungen Umfang und Tragweite der Gemeindeautonomie. Gesamthaft lässt sich von einem eigentlichen *Five-Storey House* sprechen, welches die Ebenen der Gemeinde, des Kantons, des Bundes, der regionalen

Integration und schliesslich des globalen Rechts umfasst. Besonders ist für die Schweiz dabei, dass die Etage des regionalen EU Rechts lückenhaft und ohne Mitbestimmung bleibt.

C. Integrierte Rechtsentwicklung

Der Phoenix aus der Asche hat sich in ein post-nationales Europa entwickelt. Die historische Erfahrung, die Ideale und die Realitäten der Mehrebenen-Verfassung haben gesamthaft ein neues Staatsrecht entstehen lassen. Diese ist als Realität stärker als in der Öffentlichkeit wahrgenommen, wo nationale Politik nach wie vor im fast ausschliesslichem Zentrum der Aufmerksamkeit steht. Das zeigt sich besonders deutlich, wenn wir einen Blick auf die Rechtsentwicklung werfen.

Es gibt heute kaum mehr ein Rechtsgebiet, das nicht durch Entwicklungen auf der globalen, vor allem aber der europäischen Ebene beeinflusst, wenn nicht gar determiniert wird. Rechtsprobleme weisen heute typischerweise Elemente des Völkerrechts, des Europarechts und des nationalen Rechts auf, die im Verbund behandelt werden müssen. Damit ist oft auch eine Komplexität verbunden, die Angst und Kontrollverluste somit auch Widerstand mit sich bringt. Die Globalisierung und Europäisierung des Rechts sind indessen eine Realität. Sie antwortet auf die zunehmende Globalisierung und Regionalisierung der Wirtschaft, die Intensität des Wirtschaftsverkehrs und die damit verbundenen Herausforderungen, die einzelstaatlich nicht mehr bewältigt werden können. Sie ist durchaus vergleichbar mit dem Aufkommen und der Renaissance des Römischen Rechts im 14. und 15. Jahrhundert. Es diente der Überwindung von Partikularrechten, die den damaligen Verkehrsbedürfnissen nicht mehr gerecht werden konnten. Es fand schrittweise Eingang in die Rechtspraxis und legte die Grundlagen für die späteren grossen Zivilrechtskodifikationen des 18. und 19. Jahrhunderts. Von einigen Bereichen wie dem Wettbewerbsrecht abgesehen, findet das EG Recht Eingang vor allem durch Teilharmonisierungen und die übergeordneten Strukturprinzipien Eingang in die Rechtsordnungen. Diese Entwicklungen und Einflüsse prägen zunehmend die Grundstrukturen der Rechtsordnungen in Europa, so wie sie einst durch die Rezeption des Römischen Rechts geprägt worden sind.

Es versteht sich, dass dieser Prozess nicht harmonisch verläuft und voller Spannungen ist. Die Rechtssetzung in der Gemeinschaft ist wie überall von Interessengegensätzen geprägt und charakterisiert sich oft durch Kompromisslösungen. Sie werden immer Anlass und Kritik bieten. Fortschritten folgen Rückschritte im Auf und Ab der Integration. Das Mass der rechtlichen Intervention und Regulierung wird naturgemäss immer umstritten sein, handelt es sich nun um die Einführung des Herkunftsprinzips bei den Dienstleistungen, oder um die Liberalisierung der Landwirtschaftspolitik, die bis vor kurzem noch 60 % des EG Budgets beanspruchte und im Rahmen der WTO Verhandlungen – genauso wie die Schweiz – unter massivem Druck der Staatengemeinschaft steht. Das Ideal der Friedensfunktion und die Realität der Mehrebenenregierung weisen nicht auf eine einzige richtige Regelung. Lösungen müssen im Diskurs und in der Auseinandersetzung im Rahmen weitgesteckter Spielräume ausgehandelt werden. Die EU unterscheidet sich hier indessen mitnichten vom demokratischen Verfassungsstaat und seinen verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmenbedingungen. Für die Schweiz als Nichtmitglied ergibt sich allerdings die Besonderheit, dass sie an diesen Prozessen nicht beteiligt ist und nicht mitentscheiden kann. Damit ist es Zeit, sich ihrer Lage im Integrationsprozess anzunehmen.

IV. Die Lage und der Beitrag der Schweiz

A. Die wirtschaftliche und rechtliche Integration

Die Schweiz ist vom europäischen Integrationsprozess stark betroffen und geprägt. Als wirtschaftlich und kulturell offenes Land ist sie Teil Europas, und ihr Wohlstand der Nachkriegszeit basiert wesentlich auf ihrer Präsenz auf europäischen Märkten. Sie profitierte in hohem Masse vom Sicherheitscordon der NATO und der EU Mitgliedstaaten in ihrer Nachbarschaft. Sie trägt zum Frieden in Europa durch die Verteidigung des eigenen Territoriums und durch die wirtschaftliche Integration und Handel bei. Gemessen an der wirtschaftlichen Integration gehört die Schweiz zu den am stärksten integrierten Nationen; sie ist absolut gesehen nach wie vor der zweitgrösste Handelspartner der EU nach den USA. Das sind Stärken und Schwächen zugleich. Die Abhängigkeit vom europäischen Markt verstärkt den Einfluss des EG Rechts in der Schweiz; sie ist durchaus Teil der gesamteuropäischen Rechtsentwicklung und Harmonisierung; Ausnahmen bestätigen die Regel der Anpassung. Wo abweichende Lösungen verfolgt werden, im Rahmen von Nischen- und Off-shore-Politiken, stossen sie indessen zusehends auf Widerstände in dem Masse, wie sie Mitgliedstaaten der Gemeinschaft Nachteile verschaffen. Im Rahmen des autonomen Nachvollzuges und bilateraler Verträge entwickelt sich ein Recht, das weitestgehend mit dem EG Recht übereinstimmt, aber in einzelnen Punkten doch besondere Helvetismen aufweist. Das Freizügigkeitsabkommen ist dafür ein gutes Beispiel. Seine Kategorien stimmen nicht mit denjenigen des EG Rechts überein, obgleich es auf dessen Begriffen und Rechtsprechung basiert. Der grundlegende Einfluss des Europarechts auf die schweizerische Rechtsordnung ist indessen unverkennbar und unabwendbar. Wenn die Studierenden an dieser Universität eingehend Europarecht studieren, so sind sie in Vielem mit ihren früheren Kollegen vergleichbar, die das Römische Recht der Glossatoren in Bologna studiert und nach Hause gebracht haben. Es prägt zunehmend das Denken und beeinflusst die Rechtspraxis auch ohne förmliche Bindung in vielen Bereichen. In dem Masse wie dies zunimmt, verliert die Schweiz auch an materieller Souveränität und Selbstbestimmung. Das ist angesichts des bestehenden institutionellen Defizits und der fehlenden Teilhabe des Landes an der Rechtsentwicklung gravierend.

B. Das Institutionelle Defizit

Fundamental anders als wirtschaftlich und rechtlich liegen die Dinge im institutionellen Bereich. Die Schweiz hat sich seit den Anfängen dem Aufbau europäischer Institutionen im Rahmen der Gemeinschaft und der Union entzogen. Sie hat den Integrationsprozess stets skeptisch und immer nur als ein rein wirtschaftliches Projekt verstanden, dem man sich in der Not nicht entziehen kann. Die grossen Fragen eines Beitrages zu Stabilität und Frieden und damit der institutionellen Teilhabe wurde dabei kaum gestellt noch ernsthaft diskutiert. Die Notwendigkeit, die eigenen Interessen im Rahmen der Abstimmung über die Kohäsionsbeiträge für den Aufbau in Osteuropa in den Vordergrund zu stellen, belegt dies deutlich. Gleiches gilt für die umstrittene Erweiterung der Freizügigkeit auf Bulgarien und Rumänien. Der damit verbundene Beitrag für Aufbau und Stabilisierung dieser Gesellschaften tritt gänzlich gegenüber eigenen Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen in den Hintergrund. Selbst im Rahmen der Debatte um den EWR Vertrag von 1992 fehlte die Frage, welchen Beitrag die Schweiz damit zum Aufbau Europas hätte leisten können. Kleinkariertes und Eigennutz dominierten die Debatte. Eine Initiative auf Aufnahme von Beitrittsverhandlungen

wurde aus denselben Gründen wuchtig verworfen, ohne dass eine ernsthafte Debatte stattgefunden hätte.

Das gleiche Muster beherrscht heute Verhandlungen zu bilateralen Verträgen. Sie beschränken sich auf punktuelle Sachinteressen. Die institutionelle Frage wird weitgehend ausgeblendet. Obgleich sich die Verträge mit komplexen Fragen des Integrationsrechts befassen, weisen sie die Form tradierter Handelsverträge ohne namhafte institutionelle Ausgestaltung und ohne gerichtliche Streitbeilegungsmöglichkeit aus. Ihre Fortführung ist staatsrechtlich nicht gelöst und problematisch.

Ein Bewusstsein für die Dynamik des Integrationsrechts fehlt in der Schweiz bis heute. Trotz engster wirtschaftlicher Verflechtung verkennt eine grosse Mehrheit in der Schweiz nicht nur den starken Einfluss des Europarechts in der Rechtsentwicklung. Sie verdrängt die Tatsache der institutionellen Defizite im gegenseitigen Verhältnis.

C. Tradiertes Staatsverständnis und Interessenpolitik

Die Gründe für die Verdrängung sind bekannt. Sie liegen in der historischen Erfahrung der politischen Gegenläufigkeit. Herbert Lüthy hat dies schon früh treffend in seiner 1961 erschienen Schrift „Die Schweiz als Antithese“ zum Ausdruck gebracht. Sie liegen in einem Geschichtsbild, das weitgehend vom Réduitdenken des Zweiten Weltkrieges geprägt ist. Thomas Maissen hat dessen Auswirkungen auf den Konflikt um die nachrichtenlosen Vermögen jüngst dokumentiert und das Versagen von Politik und Banken in diesem wenig ruhmreichen jüngsten Kapitel der Schweizer Geschichte dargelegt. Widerstand lebt fort in einer tief verankerten Skepsis gegenüber den grossen europäischen Flächenstaaten. Er richtet sich dabei weniger gegen die Supranationalität der EU als internationale Organisation, sondern gegen die Vorstellung, diesen Staaten und ihren Besonderheiten ausgesetzt zu sein. Das zeigt sich etwa in der Kritik an der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, die der EU zwar zugeschrieben wird, in Tat und Wahrheit aber nur marginal harmonisiert ist und mannigfache Spielarten zulässt. Die Unterschiede zwischen England und Frankreich oder Deutschland belegen dies deutlich. Seitens der Wirtschaft wohl auch darin, dass besondere Interessen in Bern einfacher als in Brüssel durchgesetzt werden können. Im Übrigen vermag die schweizerische Wirtschaft ihre Sonderinteressen in Brüssel direkt zu vertreten und ist dazu auf Bund und Kantone nicht angewiesen. Die Abneigung liegt staatsrechtlich in der lieb gewonnenen und identitätsstiftenden Tradition der direkten Demokratie und der immerwährenden Neutralität begründet; in den heutigen Strukturen des Föderalismus, der Kleinstaatlichkeit und mittelalterlich geprägten Kleinräumigkeit des Landes. Sie entsteht aus der Tradition einer pragmatisch-punktuellen Politik, die im Rahmen der Konkordanz grosse Würfe nicht wirklich zulässt. Sie liegt schliesslich darin begründet, dass die Mitgliedstaaten bislang die Schweiz als Sonderfall in Mitten Europas auf Grund ihrer geographischen Lage und Geschichte anerkannt und Hand für pragmatische Lösungen geboten haben. Die Union verfolgt seit dem Abschluss des Freihandelsabkommens von 1972 eine Politik der schrittweisen und partiellen Integration. Nur so lässt sich erklären, dass sie nach der Ablehnung des EWR Vertrages im Jahre 1992 zu aufwändigen Verhandlungen und Sonderlösungen im Rahmen bilateraler Verträge bereit war.

Der Europabericht des Bundesrates von 2006 bekennt sich zu den Zielen und Idealen der europäischen Integration. Er lässt indessen die Frage offen, wie die Schweiz als erfahrende Demokratie und Rechtsstaat die Erreichung dieser Ziele tatkräftig im Bereich der institutionellen Entwicklung unterstützen kann. Der Verweis auf Kohäsionsleistungen und

punktueller Hilfeleistungen vermag keine hinreichende Antwort zu geben. Wesentlich ist vielmehr, dass das Verhältnis zur Union im Sinne tradierter nationalstaatlicher Interessenpolitik definiert wird, als sei die Schweiz ein Staatswesen unter vielen anderen im europäischen Konzert der Nationalstaaten. Die Frage des Beitritts und damit eines institutionellen Engagements und der Einbindung wird als völlig sekundär und in Funktion wirtschaftlicher und ideeller Interessenwahrung beurteilt.

„In der Vergangenheit ist die Diskussion über das Verhältnis der Schweiz zu internationalen Gremien oft über die Fragestellung der institutionellen Zugehörigkeit erfolgt, anstatt über den Ansatz *pragmatischer Interessenwahrung*“ (Bundesrat, Europabericht 2006, *BBl* 2006, 6828)

„Daraus folgt, dass die Beziehung zur EU nicht in einem stereotypen „Drinnen-Draussen“-Schema beurteilt werden darf. Die Ausgangsfrage ist weniger: „Will die Schweiz Mitglied der EU sein oder nicht?“ Die zentrale Frage heisst vielmehr: „Auf welche Weise und mit welchen Instrumenten erreicht sie die fundamentalen Staatsziele und die Ziele der Aussenpolitik am besten?“. Ausgangspunkt für die Beantwortung dieser Frage ist die Feststellung, dass auch die Schweiz das Ziel des Europäischen Integrationsprozesses – die Errichtung eines stabilen Friedens und gemeinsamen Wohlstandes in Europa – verfolgt und ihre Verantwortung zur Erreichung dieses Ziels mit den ihr geeignet erscheinenden Instrumenten wahrnimmt.“ (Bundesrat, Europabericht 2006, *BBl* 2006, 6982)

Darin liegt notwendigerweise eine kurzfristige Perspektive. Die grosse Frage nach dem nachhaltigen institutionellen Beitrag der Schweiz zur Wahrung des Friedens in Europa, in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft wird weder wirklich gestellt noch beantwortet. Sie wird verdrängt. Das entspricht durchaus der heutigen Befindlichkeit.

In institutionellen Fragen der europäischen Integration ist die Schweiz bisher stehen geblieben. Sie hat die faktischen und rechtlichen Entwicklungen zur *Multilayered Governance* in Europa nicht mitgemacht, sondern verdrängt. Sie hat sie von aussen mit Skepsis verfolgt und versucht, die damit verbundenen Auswirkungen pragmatisch zu meistern. Das ist gut gelungen, obgleich die Frage nach den langfristigen Nachteilen und Erosionswirkungen dieser Politik unbeantwortet bleibt. Wesentlich ist insbesondere, dass es die Schweiz unterlassen und versäumt hat, aus einer Position der Stärke am institutionellen Aufbau Europas mitzuwirken, ihre Traditionen und Eigenheiten, ihre Fähigkeiten und ihre staatsrechtliche Erfahrung einzubringen. Sie hat eine historische Chance verpasst, ihren Platz in Europa auf diese Art und Weise nachhaltig zu sichern.

Die Schweiz vermag den Idealen und den Realitäten der europäischen Integration in ihrer heutigen Stellung und Politik nicht gerecht zu werden. Sie leistet beim staatsrechtlichen Aufbau der Union keinen Beitrag. Sie hat die reale Entwicklung zur post-nationalen Gesellschaft und Staatlichkeit staatsrechtlich nicht mitgemacht und weist entsprechend gravierende institutionelle Defizite in der internationalen Zusammenarbeit und im Integrationsprozess auf. Die Schweiz wird, in faktischen Abhängigkeiten, zunehmend fremdbestimmt und muss dabei ihre Selbstachtung verlieren. Sie wird von Aussen als Trittbrettfahrerin mit abnehmender Sympathie und Goodwill beurteilt. Sie hindert das Land und ihre aktiven und künftigen Generationen, einen sinnstiftenden Beitrag zu diesem historischen Prozess zu leisten.

Das vorherrschende Geschichtsbild hat all dies bislang verwehrt, und auch zu Problemen geführt. Der Versuch tradierter Alleingänge auf Grund eigener helvetischer Wertvorstellungen schlug im Streit um die Nachrichtenlosen Vermögen fehl. Sie wird auch in weiteren Auseinandersetzungen fehl gehen. Die Ausführungen Maissens dazu sind auch für die künftige Gestaltung der Europapolitik relevant:

„Die verweigerte Übernahme der universalistischen jüdischen Erinnerung hat mit anderen aktuellen aussenpolitischen Konflikten der Schweiz vorgeführt, dass der Versuch aussichtslos ist, im Vertrauen auf überlebte Souveränitätskonzepte von marginalen Positionen aus eigene Geschichtsbilder, Werte und Spielregeln in die sich über Kontroversen konstituierende Weltgesellschaft einzubringen, wenn ein Land mehr bleiben will als eine folkloristische Steueroase oder ein historisches Relikt und Zollfreigebiet vom Schlage Andorras. Das bedeutet nicht, dass die Schweiz bedingungslos fremde und insbesondere amerikanische Prozeduren übernehmen muss. [...] Um weltweit konkurrenzfähig zu sein und überhaupt wahrgenommen zu werden, müssen die notwendigen Deutungsalternativen aber über- und transnational verankert sein, und das heisst im schweizerischen Kontext: europäisch.“
(Thomas Maissen, Verweigerte Erinnerung: Nachrichtenlose Vermögen und Schweizer Weltkriegsdebatte 1989-2004, 2. Aufl. Zürich 2005 S. 662)

Heute sollen aber nicht nur Fragen, zur Bedeutung der Nachteile dieser Haltung und Politik für die Schweiz im Vordergrund stehen: wie viel Verlust an Demokratie und Selbstbestimmung durch die Realität der Mehrebenen Regierung in Europa, durch das Abgeschnittensein von Entscheidungsprozessen und der Abwesenheit von wirksamen Streitbeilegungsmechanismen in der Wahrung eigener Interessen resultiert; wie stark die Schweiz gerade in der heutigen Konstellation mehr als die Mitgliedstaaten machtpolitisch durchsetzbarer Aspiration ausgesetzt ist; Wie weit sie ohne Einbindung auf den Schutz ihrer Sicherheitsinteressen zählen kann; mit welcher Solidarität die Schweiz in künftigen globalen Auseinandersetzungen wird rechnen können; ob die gegenwärtige Politik tatsächlich auch unter realpolitischen Prämissen klug ist. Diese Fragen lasse ich heute offen.

V. Notwendige Verankerung in Europa

Am Europatag drängt sich vielmehr die Frage auf, inwieweit die Schweiz mit ihrer pragmatischen Politik der institutionellen Aussenseiterin in der Lage ist, die Ideale und Realitäten der europäischen Integration zu unterstützen und zu fördern.

Im Lichte von Idealen und Realitäten der europäischen Integration kann die transnationale Verankerung, von der Thomas Maissen spricht, nur auf dem Wege einer stärkeren institutionellen Partizipation der Schweiz in der Europäischen Union erreicht werden. Nur so wird sie nicht nur ihre Interessen langfristig am besten wahren, sondern auch einen sinnstiftenden Beitrag zu Zielen und Realitäten der europäischen Integration leisten können.

Es ist an der Zeit, die Marschrichtung zu überdenken, den Realitäten der europäischen Multilayered Governance offen in die Augen zu sehen. Die Realitäten haben zu einem stillen Verfassungswandel geführt, der nicht nur eine Verlagerung der materiellen Rechtssetzung auf die EU verlegt, sondern auch innerstaatlich zu Verschiebungen zugunsten der Exekutive und der Judikative geführt hat. Die Globalisierung und die Regionalisierung des Rechts gehen im

Ergebnis auf Kosten von Parlament, Volk und Kantonen. Dieser Entwicklung kann bei gleichzeitig starker internationaler Vernetzung nur durch eine Beteiligung im Rahmen der Europäischen Union Rechnung getragen werden. Was an eigener Autonomie nicht mehr möglich ist, muss durch demokratische Partizipation im Rahmen der Multilayered Governance kompensiert werden. Ideale und Werte stehen dem nicht entgegen.

Die Grundwerte der Union entsprechen den Grundwerten des schweizerischen Staatsverständnisses, wie sie in der Bundesverfassung und kantonalen Verfassungen zum Ausdruck gebracht werden. Beide entstanden in der Nachkriegszeit unter starkem Einfluss des amerikanischen Verfassungsdenkens. Dasselbe gilt auch für die föderale Tradition. Die Idee vertikaler Checks and Balances sind der schweizerischen Rechtsordnung ebenso eigen wie der Europäischen Union.

In einem demokratischen und föderal strukturierten Europa ist die Schweiz keine Antithese mehr. Herbert Lüthy hat dies bereits 1961 erkannt, als er erstaunten französischen Lesern in der Revue économique franco-suisse die skeptische Haltung der Schweiz gegenüber der europäischen Integration mit folgenden Worten erklärte:

„Die Weltgeschichte ist kein Strom, der von einer einzigen Strömung zu Tal gerissen wird: Keine Allegorie ist falscher und zutiefst unmenschlicher als diese. Wenn die Welt nach der grossen Einheit strebt, wie wir gerne glauben wollen, so strebt sie nicht minder nach Freiheit und Selbstbestimmung all ihrer Gemeinschaften, auch der kleinsten – und diese beiden Ideale sind nicht notwendigerweise unvereinbar.“ (zit. nach Herbert Lüthy, Die Schweiz als Antithese, Zürich 1969 S. 44).

Die europäische Entwicklung der Multilayered Governance bietet der Schweiz eine Chance, Versäumtes nachzuholen. Denn die sich bildenden Strukturen gleichen in vielem dem, was über Jahrhunderte im schweizerischen Föderalismus entstanden ist. Zwischen europäischer Integration, ja selbst globaler Governance, und einer innerstaatlichen vertikalen Machtteilung besteht kein Widerspruch. Beide dienen dazu, die Freiheit zu fördern.

Adolf Muschg erblickt den Beitrag der Schweiz gerade darin, ihre historische Erfahrung föderaler *Multilayered Governance* in Europa einzubringen; hierin stecke ihre europäische Mitgift:

Heute ist sie „von Freunden umzingelt“, denen sie weder den republikanischen Gedanken bringen muss, noch Respekt für Menschen- und Bürgerrechte voraus hat, und was die Neutralität betrifft, so ist sie immer nur ein Mittel, nie ein Ziel des Staates gewesen, auch die charakteristische Vermischung von beidem der Schweiz im 20. Jahrhundert wohl das Leben gerettet hat. Doch an dem ist es heute nicht mehr; die Schweiz hat im vereinten Europa kein Prinzip mehr zu verlieren, wohl aber eine kulturstiftende Erfahrung beizutragen, wenn sie sich nach aussen für eine Föderation öffnet, die sie im Innern – anders als die andern – seit Jahrhunderten praktiziert. (Adolf Musch, Was ist europäisch? München 2005, S. 119).

Die hauptsächlich bleibenden Unterschiede liegen im Demokratieverständnis mit seiner direkt-demokratischen Ausprägung in der schweizerischen Verfassungstradition und der repräsentativen Ausgestaltung in den Mitgliedstaaten und in der Union. Hierin liegen die

grossen Herausforderungen. Sie müssen unter Berücksichtigung tradierter Befindlichkeiten und Ängste an die Hand genommen werden. Wir müssen das Bewusstsein schaffen, dass ein Festhalten an formaler Souveränität mit tagtäglichen Verlusten an Autonomie und Mitgestaltung verbunden ist. Wir müssen ein Bewusstsein schaffen, dass die Teilhabe am Prozess der Rechtssetzung den zentralen Wert demokratischer Herrschaft ausmacht und tradierte Formen der Partizipation nicht mehr die gleiche Bedeutung wie früher haben können. Das institutionelle Defizit darf nicht länger verdrängt werden. Es muss zentrales Thema der Europapolitik werden. Dann lassen sich auch Möglichkeiten und Grenzen der direkten Demokratie und des Föderalismus im Rahmen einer bereits heute de facto bestehenden Einbindung in die Europäische *Multilayered Governance* der post-nationalen Gemeinschaft neu definieren.

So müssen wir innenpolitisch die Grundlagen schaffen, die es der Schweiz erlauben, einen aktiven Beitrag zu leisten und ihre Tradition, ihre Stärken und Kenntnisse einzubringen. Wir müssen die Passagen und Passerellen schaffen und gestalten im schweizerischen Föderalismus, so dass er sich in das Grössere einfügen lässt.

Die Erweiterung der Union im Rahmen ihrer Friedenspolitik macht die Teilnahme aller wohlhabenden Staaten Westeuropas erforderlich, einschliesslich der restlichen EFTA Staaten Schweiz, Liechtenstein, Norwegen und Island. Sie teilen ein gemeinsames Interesse der Stärkung der Union mit Blick auf regionale und globale Herausforderungen.

Was Walter Fust, der abtretende Direktor der DEZA formuliert hat, gilt auch für die Europafrage:

„Wenn wir Aussenpolitik immer noch nach dem alten Dogma als kurzfristige reine Interessenwahrnehmung verstehen, irren wir uns gewaltig. Eine Volkswirtschaft, die die Hälfte ihres Einkommens im Ausland verdient, muss mithelfen, globale Probleme zu lösen“ (Der Bund, 26.4.2008 S. 3).

Die Legitimität der Schweiz und ihr Ansehen, aber auch ihre Selbstachtung werden langfristig davon abhängen, welchen Beitrag sie am Aufbau Europas und der Weltgemeinschaft über wirtschaftliche Teilhabe hinaus in der Wahrung und Förderung der Ideale und im Rahmen der Realitäten einer *Multilayered Governance* zu leisten im Stande ist. Dass sie dazu fähig ist, wenn sie will, ist für mich keine Frage. Sie verfügt über genügend Erfahrung, Talent und Kapital, um einen guten, wenn auch späten Beitrag beim Aufbau des politischen Europas zu leisten.