

Die EU als Spiegelbild der Schweiz

Andreas Auer

Professor em. für Staatsrecht an den Universitäten Genf und Zürich

Zusammenfassung

Die EU wird oft als Gegenteil der Schweiz bezeichnet, namentlich bezüglich Demokratie, Bürokratie und Bürgernähe. Ein Blick auf die seit ihrer Entstehung erfolgte Entwicklung der beiden Konstrukte zeigt ein anderes Bild. Die EU ist in mancher Hinsicht ein Spiegelbild der Schweiz. Dies belegt eine beeindruckende Serie von ähnlichen Institutionen, Prinzipien und staatsrechtlichen Gegebenheiten. In zwei Bereichen hingegen erfährt das Spiegelbild gewichtige Verzerrungen: bei Vertrags- bzw. Verfassungsänderungen und beim Gebrauch der direkten Demokratie.

Text

Es gehört zum guten Ton der Zeit, die EU als das Gegenteil der Schweiz zu bezeichnen. Sie ist bürokratisch, wir sind demokratisch; sie ist bürgerfremd, wir sind bürgerfromm; sie ist eine Fehlkonstruktion, wir wurden vom lieben Gott persönlich ins Reine geschrieben; je mehr sie sich entwickelt und in Probleme verwickelt, desto mehr müssen wir uns von ihr absetzen. Damit lassen sich bequem Stimmen fangen.

Ein Blick zurück, einerseits auf den 12. September 1848 als Geburtsstunde der modernen Schweiz, andererseits auf den 25. März 1957 als Geburtsstunde der heutigen Europäischen Union, sowie ein Überblick über die seither erfolgte Entwicklung der beiden Gebilde, zeigt ein wesentlich anderes Bild.

Die EU ist so etwas wie ein Spiegelbild der Schweiz. Wie die Schweizerische Eidgenossenschaft wurde sie von unten nach oben konstruiert, von einer Handvoll souveräner Staaten, die beschlossen, gewisse Anliegen zu „vergemeinschaften“. Über die Jahre sind weitere Staaten und zusätzliche Kompetenzen dazu gestossen, sodass die EU heute praktisch ebenso viele Mitgliedstaaten wie die Schweiz Kantone umfasst, und über einen breiten Katalog von Zuständigkeiten verfügt, die jenen des Bundes kaum nachstehen. Die Ratifikation der Bundesverfassung von 1848 erfolgte nach derselben Methode wie jene der Primärverträge der EU, nämlich gemäss den verfassungsrechtlichen Regeln der Mitgliedstaaten. So wie diese stolz behaupten, die Herren der Verträge zu sein, so erscheinen die Kantone immer noch als die eigentlichen Pfeiler der Eidgenossenschaft. Der Vorrang des Bundesrechts über das Recht der Kantone entspricht dem Vorrang des EU-Rechts über das nationale Recht; beide Vorrangstellungen werden durch die Grundsätze der unmittelbaren Anwendbarkeit und der unmittelbaren Wirkung auf Beschwerde der Betroffenen vor Gerichten abgesichert. Mitgliedstaaten und Kantone nehmen an der Willensbildung der EU bzw. des Bundes aktiv teil. Die Kompetenzverteilung zwischen dem Zentrum und der Peripherie erfolgt in beiden Gebilden durch die Grundnorm des Zentrums, d.h. die Bundesverfassung und die Primärverträge. In der EU blüht wie in der Schweiz der Horizontalföderalismus, d.h. die Zusammenarbeit von Regierungen, Ministerien und Verwaltungen der Mitgliedstaaten, bzw. der Kantone. Das EU Bürgerrecht fliesst aus dem Bürgerrecht der Mitgliedstaaten, wie das Schweizer Bürgerrecht dem Bürgerrecht der Gemeinde und Kantone entspringt. Parlament und Regierung haben in beiden Gebilden eine

unterschiedliche Legitimität, Volkswahl für das erste, Wahl durch das Parlament bzw. Ernennung durch die Mitgliedstaaten für die zweite. Das für den schweizerischen Bundesrat so typische Kollegialprinzip kommt weitgehend auch im Entscheidungsfindungsprozess der EU Kommission zur Anwendung. Das schweizerische Parteiensystem ist, wie jenes der EU, regional und ideologisch stark fragmentiert. Die Mitgliedstaaten der EU haben, wie die schweizerischen Kantone, weitgehend uneinheitliche Steuersysteme. Die Polizeigewalt wird dort wie hier auf der unteren Ebene angesiedelt: es gibt weder eine Bundes- noch eine EU-Polizei. Die EU und die Schweiz tun sich schwer mit einer Aussenpolitik, die diese Bezeichnung verdient. Die ideologische Kraft der regionalen Identität ist beidseits tief verankert: sie ist Portugiesin bevor sie sich als EU Bürgerin fühlt; ich bin Bündner bevor ich zur Schweiz gehöre. Ja selbst in der offiziellen Namensgebung gleichen sich die Schweiz und die EU: beide dürfen sich nicht so benennen, wie sie rechtlich sind, und geben vor, weder Staat noch Bundesstaat zu sein. Die EU als Union bzw. als Staatenverbund, die Schweiz als Eidgenossenschaft versuchen, ihre wahre Identität zu vertuschen.

In einigen wichtigen Punkten erfährt das Spiegelbild Schweiz/EU allerdings bedeutende Verzerrungen. So vor allem bei Änderung der Grundnormen. Während Verfassungsrevisionen in der Schweiz die doppelte Mehrheit von Volk und Ständen erfordern, kann eine Änderung der Primärverträge nur unter Wahrung der doppelten Einstimmigkeit erfolgen: Einstimmigkeit aller Regierungen der Mitgliedstaaten zur Einberufung der Regierungskonferenz, Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten zur Ratifizierung der Vertragsänderung durch die nationalen Parlamente oder Stimmberechtigten. Dadurch erhält jeder Mitgliedstaat ein Vetorecht, das der schweizerischen Tradition zuwiderläuft. Die Kantone SZ, VS und AI zum Beispiel haben alle Bundesverfassungen (1848, 1874, 1999) abgelehnt und sind trotzdem Teil der Schweiz. Das doppelte Einstimmigkeitserfordernis bewirkt einen Reformstau und zwingt die betroffenen Staaten, notfalls den völkerrechtlichen Umweg zu beschreiten, um zum Ziel zu kommen, wie beim Fiskalpakt-Vertrag von 2011.

Dieselbe Diskrepanz besteht in Bezug auf den Gebrauch der direkten Demokratie. Während diese der Schweiz gleichsam unter die Haut geraten ist, indem alle wichtigen Normen und Entscheide dem Volk vorgelegt werden müssen und vom Volk initiiert werden können, beschränkt sich die direkte Demokratie in der EU auf nationalstaatliche Beitritts- und Integrations- und Erweiterungsreferendum, welche praktisch ausschliesslich zentrifugale Wirkungen zeitigen, d.h. die Vertiefungs- und Erweiterungsprozesse bremsen, ja blockieren. So bleiben zentrale Anliegen wie die Ergänzung der Währungsunion durch gewisse Fiskalkompetenzen auf der Strecke. Das „direktdemokratische Dilemma der EU“ (Fernando Mendez) besteht darin, dass die doppelte Einstimmigkeitsbremse für Vertragsänderungen in Widerspruch steht zum wachsenden Bedürfnis der Bürger, den ihnen gebührenden Platz als Entscheidungsgremium im institutionellen Gefüge der EU endlich einzunehmen, um ihr damit jene Legitimität zu verleihen, die ihr so markant fehlt.

Kein Zweifel: die Ähnlichkeiten überwiegen. Wären sie lernfähig, könnten die EU und die Schweiz manches voneinander lernen. Leider aber gefallen sich beide darin, die Fehler des anderen anzuprangern, um sich nicht selbst in Frage stellen zu müssen.