

André Holenstein und Thomas Cottier über die Souveränität der Schweiz

In der Europadebatte fehlt der Blick auf die Geschichte der Schweiz: Das kritisieren der Historiker André Holenstein und der Jurist Thomas Cottier. Sie erklären im Gespräch mit der NZZ, weshalb ein konservatives Verständnis von Souveränität in die Irre führt.



Interview: Marc Tribelhorn, Tobias Gafater

Die professorale Intervention kommt spät. Schon diesen Mittwoch dürfte der Bundesrat den Abbruch der Gespräche mit der EU über einen Rahmenvertrag beschliessen. Doch es gäbe sowieso ein europapolitisches Leben nach dem Tod des Abkommens, das nun jahrelang zerredet worden ist. Und so bleibt auch das Buch «*Die Souveränität der Schweiz in Europa*» aktuell, das Thomas Cottier und André Holenstein soeben vorgelegt haben (Stämpfli-Verlag). Es ist ihr Einspruch gegen eine oberflächliche Debatte und gegen falsch verstandene Geschichte.

Der 70-jährige Europa- und Wirtschaftsvölkerrechtler Cottier lehrte an mehreren Universitäten, führte als Schweizer Unterhändler Verhandlungen mit der heutigen WTO sowie der EU, leitete zahlreiche zwischenstaatliche Schiedsverfahren und präsidiert die Vereinigung «*La Suisse en Europe*», die sich für das Rahmenabkommen einsetzt.

Der 62-jährige Holenstein ist in Bern Professor für Schweizer Geschichte und hat sich einen Namen gemacht als Wegbereiter eines neuen historischen Verständnisses der Eidgenossenschaft, die nur als Produkt internationaler Verflechtungen und Prozesse zu verstehen sei.

In Ihrem Buch schreiben Sie: «Die Geschichte lehrt, dass die Verdrängung von Realitäten zu Abhängigkeit und Fremdbestimmung geführt hat.» Das klingt alarmistisch.

Holenstein: Wer die Realität aus den Augen verliert, läuft Gefahr, unter Druck entscheiden zu müssen. Wir befürchten, dass sich die Schweiz in ihren Beziehungen zur EU ein weiteres Mal in eine Phase des Sichdurchwurstelns begibt. Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte haben gezeigt, dass eine solche Politik in der Regel in Entscheidungen endet, die Hals über Kopf gefällt werden müssen.

Cottier: Die Zerstrittenheit der Schweiz, wie wir sie gegenwärtig beim Rahmenabkommen sehen, war in der Geschichte oft der Ausgangspunkt für Veränderungen, die uns von aussen oktroyiert wurden. Leider befinden wir uns in einer Situation der historischen Schwäche. Alle politischen Parteien mit Ausnahme der SVP und der GLP sind in der Europafrage gespalten.

Die Schweiz ist mit dem Sichdurchwursteln doch meist ziemlich gut gefahren.

Holenstein: Wir neigen dazu, das als unseren Erfolg zu taxieren. Es ist aber eher so, dass es die Umstände mit der Schweiz immer wieder sehr gut gemeint haben. Beispiele für Realitätsverweigerung aus der jüngeren Geschichte finden sich leicht. Denken Sie etwa an die Frage der nachrichtenlosen Vermögen oder an das Bankgeheimnis, an dem sich das Ausland laut Finanzminister Merz die Zähne hätte ausbeissen sollen. In beiden Fällen knickten wir ein, als der Druck zunahm.

Sie schreiben, Sie wollten in der Europadebatte das «herrschende Mantra» hinterfragen. Was läuft falsch?

Cottier: Beim Rahmenabkommen streiten wir über Einzelfragen wie den Lohnschutz und die Unionsbürgerrichtlinie. Aber der Elefant im Raum ist die Souveränität. Das ist die Frage, die das Land spaltet. In der Schweiz hat man von links bis rechts ein sehr konservatives, nationales Verständnis von Souveränität, das auf Selbstbestimmung, Autonomie und teilweise gar Autarkie gerichtet ist. Jede internationale Verpflichtung wird als Verlust von Souveränität betrachtet, auch wenn die Anzahl der Staatsverträge heute umfangreicher ist als die ganze Bundesgesetzgebung.

«Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet», hiess es beim Staatsrechtler Carl Schmitt. Wenn man Ihnen folgt, ist souverän, wer in einem grösseren Ganzen mitbestimmen kann. Ist das nicht einfach die Idee einiger elitärer Supranationalisten?

Cottier: Im Buch zeigen wir, dass sich Souveränität immer auf die Herstellung von Frieden und Wohlfahrt bezogen hat. Daran wird sie gemessen, und daran ist sie auch heute auszurichten. Die Schweiz hat eine grossartige Erfahrung in kooperativer Souveränität, im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen. Die Frage ist doch, inwiefern man diese Multi-Level-Governance schrittweise auch auf die europäische Ebene übertragen soll, angesichts der grossen geopolitischen Herausforderungen. Denken Sie nur an die Versorgungssicherheit

in der Elektrizität, die im Alleingang nicht gewährleistet werden kann. Wir arbeiten mit globalen Wirtschaftsketten und beschränken uns schon lange nicht mehr auf den Binnenmarkt Schweiz und unsere Nachbargebiete. Das ist nicht einfach eine Idee von Internationalisten, es ist schlicht gelebte Wirklichkeit in Europa und teilweise auch darüber hinaus. Wir leben in einem Umfeld, das sich so eingerichtet hat, wie es sich seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs eben eingerichtet hat – ob wir das wollen oder nicht. Die EU verschwindet nicht, weil sie uns nicht passt.

Holenstein: Die heutige Situation erinnert stark an die Situation in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, als es in der Eidgenossenschaft einen zentralen Streitpunkt gab: Wie stark können, sollen und müssen die Kantone Souveränität in Richtung Bund abgeben? Die Transformation zum Bundesstaat hatte riesige politische, aber auch mentale Barrieren zu überwinden. Gleichwohl ist es gelungen. Heute würde im Rückblick niemand mehr sagen, das sei ein falscher Entscheid gewesen, vor allem nicht in den Kreisen, die ein so absolutes Souveränitätsverständnis vertreten. Denen würde ich gerne sagen: Wenn eure Vorfahren auf diesem Standpunkt beharrt hätten, wäre die Schweiz, die ihr bewahren wollt, gar nie entstanden.

Daher kommt Ihre Kritik, die Europadebatte sei geschichtsvergessen?

Holenstein: Das Problem ist, dass die Nationalgeschichte dieses traditionelle Bild der Souveränität sehr lange gestützt hat. Demnach verdankt die Schweiz das, was aus ihr geworden ist, allein ihrem Willen zur Freiheit, ihrer Tapferkeit, ihrem ewigen Kampf für die Unabhängigkeit. Ein Denken in Kategorien der Interdependenz, der grenzüberschreitenden Verflechtung ist erst in neuster Zeit stärker ins Geschichtsbewusstsein gerückt. Gerade der Blick auf die lange Dauer zeigt, welche Handlungsmuster die Schweiz über die Jahrhunderte auszeichneten und was die Risiken und Nebenwirkungen waren.

Stehen die alten Eidgenossen und ihre Mythen immer noch im Weg? Diese Meistererzählung aus dem 19. Jahrhundert ist doch längst passé!

Holenstein: Das Allgemeinwissen über Schweizer Geschichte ist heute ziemlich bescheiden. Deshalb ist es auch einfach, in Diskussionen alte Stereotype hervorzuholen. Die Entstehung der Schweiz ist aber das Ergebnis grosser geopolitischer Zusammenhänge und nicht der Freiheitskämpfe gegen böse Vögte. Ganz entscheidend waren etwa Napoleon und nach den napoleonischen Kriegen der Wiener Kongress 1815, an dem eigens ein Komitee für die «Schweizer Angelegenheit» gebildet wurde, in dem die Grossmächte, nicht aber die Eidgenossen vertreten waren. Damals erhielt die Schweiz neue Grenzen sowie die Neutralität zugesichert, damit in diesem geostrategisch wichtigen Raum keine Grossmacht mehr die unmittelbare Herrschaft ausüben konnte. Das ist weniger heroisch als die alten Heldengeschichten, aber historisches Faktum.

Historische Analogien sind ja schön und gut. Aber wenn Sie den Bundesstaat von 1848 als institutionelles Rahmenabkommen zwischen Bund und Kantonen bezeichnen, ist das schon sehr provokativ.

Holenstein: Es trifft aber den Kern der Sache und soll die Augen öffnen. Die Schweiz machte im 19. Jahrhundert viele Entwicklungen durch, die mit dem europäischen Integrationsprozess vergleichbar sind, vom Austarieren der Souveränität über

interkantonale Konkordate bis zur aussenpolitischen Schwäche der Regierung. Es liegt in unserer DNA, die Souveränität als geteilte und dynamische Idee zu denken. Ich finde es verstörend, dass diese historische Einsicht in der jetzigen Europadebatte bisher kaum eine Rolle gespielt hat.

Es gibt jedoch einen zentralen Unterschied. Die Kantone waren Teil der Eidgenossenschaft, aber die Schweiz ist nicht Mitglied der EU.

Holenstein: Die Kantone waren auch nicht immer Teil des Bundesstaats, sondern mussten sich erst einmal auf dessen Gründung verständigen. Dieser ist das Ergebnis eines innerstaatlichen Kriegs mit einem schmerzlichen Lernprozess. Zudem würde ich Ihnen widersprechen: Die Schweiz ist ein Teilmitglied der EU. Wir sind zwar nicht Vollmitglied, aber mit dem bilateralen Weg haben wir einen sektoriellen Zugang zum Binnenmarkt, einem EU-Gemeinschaftsprojekt, das nach EU-Recht funktioniert. Wir haben uns auf einen Weg begeben, der von uns fordert, mit der Entwicklung dieses Projekts Schritt zu halten.

Cottier: Die Schweiz ist für mich ein zugewandter Ort der EU. Uns ging es im Verhältnis zu Europa bisher darum, wirtschaftliche Nachteile zu vermeiden, aber nicht Teil des politischen Projekts zu werden. Es handelt sich um eine wirtschaftliche Integration mit institutioneller Abstinenz. Das Rahmenabkommen wäre nun ein weitergehender Schritt, in dem wir nicht nur passiv Recht übernehmen, sondern dieses mitgestalten – eine ähnliche Situation wie im 19. Jahrhundert mit dem Bundesstaat. Die künftige Mitarbeit in den Gremien der EU würde helfen, die heutige Sprachlosigkeit im gegenseitigen Umgang zu überwinden und Vertrauen zu schaffen.

Dieser ökonomische Pragmatismus ohne politische Partizipation hat sich als Königsweg bewährt im Umgang mit der EU.

Holenstein: Fragt sich, wie lange noch. Nur wenigen Staaten räumt die EU den Status ein, dabei zu sein und doch nicht dabei zu sein. Wir profitieren enorm, obwohl die EU viel mächtiger ist als wir. Trotzdem gibt es hierzulande Kreise, die nicht müde werden, die EU zu verteufeln, mit verheerenden Auswirkungen auf die innenpolitische Debatte.

Cottier: Die bilateralen Verträge, diese Notlösung nach dem EWR-Nein, waren ökonomisch tatsächlich ein grosser Erfolg. Aber die Schweiz hat auch sehr viel Recht übernommen, das sie nicht mitbestimmt hat. Für eine Demokratie, die ihre Selbstbestimmung in den Mittelpunkt stellt, ist die starke Übernahme von EU-Recht ohne aktive Partizipation in seiner Ausarbeitung eine eigentliche Lebenslüge.

Es ist allerdings ein Unterschied, ob es bei der Rechtsübernahme um Normen für Kühlschränke oder um sozialstaatliche Fragen geht.

Cottier: Ja, aber die Übernahme des EU-Rechts beschränkt sich keineswegs auf technische Vorschriften. Ich untersuchte das für die Legislatur von 2004 bis 2007. Etwa die Hälfte der Gesetzgebung war von EU-Recht betroffen, das war auch für das Mitgliedland Österreich etwa gleich. Von diesen 50 Prozent hat der Bund in 30 Prozent das EU-Recht voll übernommen und in 65 Prozent teilweise. Zudem wird in vielen Bereichen längst die allgemeine Entwicklung durch das EU-Recht vorgegeben. Im Vergleich zum 19. Jahrhundert ist die

Schweiz zum «rule taker» geworden. Das sollte uns zu denken geben, auch wenn es mit wirtschaftlichen Vorteilen verbunden ist.

In der Schweiz hatte das politische Austragen von Konflikten stets Priorität. Das Rahmenabkommen würde zu einer Verrechtlichung führen, und der Europäische Gerichtshof (EuGH) würde in heiklen Bereichen eine wichtige Rolle spielen. Ist das noch mit dem Primat unserer Demokratie vereinbar?

Cottier: Die Schweiz ist es im Gegensatz zur EU nicht gewohnt, grundlegende Fragen juristisch zu lösen. Das führt zu einem grossen Misstrauen gegenüber Richtern. Der einzige Fall, den wir hatten, betraf den Flughafen Zürich, wo es vor dem EuGH ein Verfahren gab, das wir verloren. Das Wissen über Völker- und Europarecht ist zudem in der Schweiz nicht sehr gross. Man sieht es etwa daran, wie der EuGH dämonisiert wird, zum Beispiel als neoliberaler Motor des Binnenmarkts oder als parteiisches Gericht. Daher löst das Rahmenabkommen auch so viel Unbehagen aus.

Holenstein: Hier spielt natürlich das historische Schreckgespenst der fremden Richter eine Rolle. Doch nicht nur: Die alte Eidgenossenschaft war auch eine Konfliktgemeinschaft, die ihre Streitigkeiten nicht über den Rechtsweg löste, sondern durch diplomatische Vermittlung. Die damalige Schiedsgerichtsbarkeit hatte sich als dysfunktional erwiesen.

Heute sorgen die direktdemokratischen Verlustängste für starke Abwehrreflexe.

Cottier: Ich halte diese Ängste für masslos überzogen. Wie gesagt betreffen rund 50 Prozent unserer Gesetzgebung gar kein EU-Recht, es wird dort also gleich weiterlaufen wie bisher. Nehmen wir Kantone und Gemeinden dazu, ist der Anteil noch höher. Wird eine Materie neu von EU-Recht geregelt, dann übernehmen wir das mit dem Rahmenabkommen dynamisch bzw. unterstellen es dem Referendum. Sollte es in einer Abstimmung abgelehnt werden, dann sieht das Rahmenabkommen ein Verfahren zur Differenzbereinigung vor. Am Schluss ist der Preis höchstens eine Ausgleichsmassnahme, die aber wiederum von einem Schiedsgericht auf ihre Verhältnismässigkeit geprüft wird. Das Recht stärkt klarerweise die Schweiz und schützt sie vor politischen Sticheleien.

Holenstein: Der Blick in die Geschichte der Eidgenossenschaft zeigt, dass es keine Integration gibt, die uns nur Vorteile bringt und keinen Preis hat. Eigentlich müsste das den Schweizerinnen und Schweizern gut vermittelbar sein: Wir kennen ja alle den Spruch vom Fünfer und vom Weggli. Am Schluss ist es immer eine Kosten-Nutzen-Abwägung, auch beim Rahmenabkommen. Ich möchte daran erinnern, dass die Stimmbevölkerung mehrfach bestätigt hat, dass eine Mehrheit die Einsicht hat, dass wir auf dem europäischen Weg weitermachen müssen.

Cottier: Das Interessante ist, dass das Volk in der Europafrage bestimmter ist als die politische Klasse. Seine Mehrheit steht klar für den bilateralen Weg. Nehmen wir nur etwa die letzten Abstimmungen mit europäischem Fokus: die Kündigungsinitiative und die Initiative gegen fremde Richter, die beide mit über 60 Prozent abgelehnt wurden. Auch die letzthin veröffentlichte Umfrage zum Rahmenvertrag fiel zustimmend aus.

Wäre es nicht ehrlicher, zuzugeben, dass das Rahmenabkommen nur der Warteraum für den EU-Beitritt ist? Ein Trainingslager, wie Adolf Ogi einst den EWR nannte?

Cottier: Ich befürworte seit 1995 einen EU-Beitritt, und zwar aus Gründen des Mitbestimmens wie auch aus geopolitischen Überlegungen. Aber ganz nüchtern analysiert: Das Rahmenabkommen ist sicher ein Schritt in diese Richtung, ohne aber – und das ist entscheidend – den Beitritt zu präjudizieren, da die Rechtsübernahme anders als in der Mitgliedschaft immer unter dem Vorbehalt der direkten Demokratie steht. Sie ist ja der Hauptgrund für unseren Sonderweg.

Holenstein: Als politisch sensibler Staatsbürger sage ich, dass der Schritt in die EU viel zu gross und daher undenkbar ist. Wir sollten uns also auf das Machbare wie einen Rahmenvertrag konzentrieren. Als nüchterner Professor für Schweizer Geschichte meine ich, dass der EU-Beitritt langfristig wahrscheinlich nur eine Frage des Wann sein wird und nicht des Ob. Um Thomas Cottiers Analogie mit dem zugewandten Ort aufzunehmen: Was ist aus den zugewandten Orten in der eidgenössischen Geschichte geworden? Sie wurden alle integriert, weil ein nicht klar definierter Status auf lange Sicht prekär ist.

Befürworten Sie eine Abstimmung über das Rahmenabkommen?

Cottier: Wir müssen darüber abstimmen können, denn es ist ein Systemwechsel in unserem Verhältnis zu Europa. Wird der Rahmenvertrag schubladisiert, wird der dringend nötigen Debatte der Sauerstoff entzogen. Mit dem Aussitzen würde der Bundesrat höchstens ein neues helvetisches Malaise schaffen. Denn wir bleiben in der Mitte Europas.

Holenstein: Auch die Landesregierung müsste eigentlich ein Interesse an einer Abstimmung haben. Bei einem Nein würde der Souverän die Verantwortung tragen, und der Bundesrat hätte nicht geradezustehen für den diplomatischen Schlamassel. Die Schweiz hat sich ja als Verhandlungsführerin nicht gerade mit Ruhm bekleckert.

Schon 1964 schrieb der Historiker Herbert Lüthy: «Wir diskutieren besorgt die Haltung, die wir gegenüber der wirtschaftlichen Integration Europas einnehmen sollen.» Die Geschichte wiederholt sich. Wo werden wir in zwanzig Jahren stehen?

Cottier: Diese Frage wird letztlich geopolitisch entschieden. In der Schweiz gibt es Kreise, die eine Art «global Switzerland» anstreben, eine Art Singapur Europas, das weltweit mit Handelsverträgen vernetzt wäre und die EU als wichtigsten Markt gar nicht mehr brauchte. Ich halte diese Sicht für naiv, realitätsfremd und auch arrogant. Vor allem aber geht sie davon aus, dass die Welt eine stabile und friedliche bleiben wird.

Holenstein: Ich kann mir gut vorstellen, dass man in der Schweiz in zwanzig Jahren auf unsere Rahmenabkommen-Debatte zurückblickt – und sich wundert, wie kleinlich sie geführt wurde.