

Staatspolitische Überlegungen zum Verhandlungsmandat mit der EU

Prof. Dr. Oliver Zimmer

(Liz. Phil. I., UZH; PhD, London School of Economics; Fellow of the Royal Historical Society)

2005 – 2021: Professor of Modern European History, University of Oxford (UK)

Seit 1.1.2022: Forschungsdirektor bei CREMA (Centre for Research in Economics, Management and the Arts), Südstrasse 11, 8008 Zürich

The Legislative cannot transfer the power of making laws to any other hands. For it being but a delegated power from the people, they who have it cannot pass it to others.

John Locke

Dass die Schweiz “mitten in Europa» liegt, lernt man hierzulande bereits in der Volksschule; und dass wir nicht auf einer Insel leben, unser Wohlstand ohne den Erfolg global tätiger Firmen undenkbar wäre, realisieren wir spätestens als Erwachsene, so will man zumindest hoffen. Wobei die geographische Mittellage seit kurzem – auch dank dem unermüdlichen Einsatz von Fachhistorikern und Politikern – vermehrt als politischer Topos Verwendung findet. Die damit transportierte Botschaft ist eingängig, wie man es von guten Kommunikationsagenturen gewohnt ist: Schweiz = mitten in Europa gelegen; ergo Schweiz ≠ eine Insel. Ein neues Rahmenabkommen, so wurde kürzlich gar behauptet, wäre die logische Fortführung der Schweizer Bundesverfassung von 1848.¹ Doch was lässt sich aus der geographischen Position, in der wir uns in Bezug auf Europa unzweifelhaft befinden, für die Gestaltung unserer Beziehung zur Europäischen Union tatsächlich ableiten?

Vor allem dies: Die Schweiz sollte mit allen europäischen Ländern möglichst gute Beziehungen unterhalten, die auf Fairness und gegenseitiger Anerkennung beruhen. Was aus der geographischen Lage unseres Landes keineswegs folgt: dass sich die Schweiz durch eine weitere Annäherung an die Europäische Union im Bereich der demokratischen Politik (z. B. halbdirekte Demokratie, Föderalismus), der volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen (z. B. Steuerung der des Arbeitsmarktes, Gestaltung des Sozialstaates und der Sozialpartnerschaft) oder der Bildungspolitik (z. B. europäische Forschungsprogramme) von der EU abhängig macht. Die Behauptung einer solchen Zwangsläufigkeit entspricht einem *non sequitur* – die gefolgerte These lässt sich aus der verwendeten Prämisse nicht ableiten. Pointierter ausgedrückt: Hier wird eine Suggestivbehauptung, hinter der sich eine politische Mission verbirgt, als schlüssiges Argument ausgegeben.

Keiner Suggestivbehauptung entspricht dagegen die Feststellung, dass ein *institutioneller* Vertrag mit der EU – in dem der EuGH als letztentscheidende Instanz in Streitfällen genauso akzeptiert wird wie die dynamische Rechtsübernahme in staatspolitischen und

¹ Siehe [das Interview mit André Holenstein in NZZ, 12.09.2023](#). Siehe ausserdem das [Portrait zu Eric Nussbaumer](#) und die [Parole der Mitte «Nein zum Alleingang»](#). Auch der [ehemalige Spitzendiplomat Jakob Kellenberger](#) bewirbt die Annäherung an die EU mit geschichtsphilosophischen Argumenten. Eine kritische Auseinandersetzung mit den Prämissen und Folgerungen der «Mitten-in-Europa»-Historiographie und ihrer Ableger findet sich in Oliver Zimmer, *Wer hat Angst vor Tell* (Basel, 2020), pp. 85 – 112. Dasselbe Argument findet sich auch in einigen kürzeren Essays, so z. B. [NZZ 8.4.2015](#); [NZZ 12,12.2018](#).

volkswirtschaftlichen Kernbereichen – die Schweiz in einen Zustand einer einseitigen Abhängigkeit führen würde. Das war auch der Grund, warum der Bundesrat 2021 entschied, das Rahmenabkommen nicht zu unterzeichnen. Erfolgreiche staatliche Gemeinwesen – also solche, die eine intakte soziale Kohäsion mit einem hohen Wohlstand vereinen – gründen auf selbst bestimmten Rahmenbedingungen. Wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Erfolg in diesem Sinne ist kein Mysterium, er beruht auf vorteilhaften Institutionen. Diese unterliegen ständigem Wandel, das ist wohl wahr und nicht erst heute so. Und gleichzeitig wurzeln sie in historischen Erfahrungen, aus denen bestimmte Lehren gezogen wurden.

Offenbar sind drei Jahre in der Politik eine sehr lange Zeit. Jedenfalls handelt es sich beim vom Bundesrat und der EU-Kommission nun als «Paketlösung» präsentierten Ansatz um die neu verpackte Variante dieser ursprünglichen institutionellen Vertragsvision. Daran lässt das Common Understanding keinen Zweifel, fordert es doch an zwei Stellen ausdrücklich eine «institutional solution». Das sich einige Details geändert haben, ändert daran nichts. Man darf annehmen, dass die Schweizer Verhandlungsdelegation hier einen anderen Wortlaut bevorzugt hätte. Schon deshalb, weil es die Bewerbung des Abkommens bei den Schweizer Stimmberechtigten erleichtert hätte. Doch die Verhandler der EU-Kommission bestanden, was zu erwarten war, offensichtlich auf diesem Wortlaut: «institutional solutions to be embedded in each of the five existing as well as in future agreements in the fields related to the internal market in which Switzerland participates.»² Damit hat sich die EU eine ideale Grundlage für die Verhandlungen geschaffen. Für die Schweiz trifft leider das Gegenteil zu.

Eine zentrale Überlegung, die in der öffentlichen Diskussion der Europafrage viel zu wenig gewürdigt wird, ist die folgende: Man feilscht als EU-Kommission mit der Schweiz nicht ein Jahr lang hart um ein Verhandlungsmandat, nur um dann frank und frei in die Verhandlungen zu gehen. Kein Unternehmer würde viel Zeit und Geld in vertragliche Vorgespräche investieren, nur um die anschliessenden Vertragsverhandlungen im Geiste grösstmöglicher Offenheit zu führen. Wer etwas anderes behauptet, betreibt Scheibenwischerei. In diesem Sinne liefert das vereinbarte «Common Understanding» den eng gesteckten Rahmen für den in Aussicht gestellten Rahmenvertrag 2.0.³

Lassen Sie mich nun erörtern, welche Vorteile der Schweiz durch ein institutionelles Abkommen mit dynamischer Rechtsübernahme und dem EuGH als Obergericht erwachsen würden. Dabei orientiere ich mich an Argumenten, die von den Befürwortern einer institutionellen Vertragslösung regelmässig ins Feld geführt werden. Im Zentrum stehen drei Fragen:

1. Wirtschaftliche Vorteile?
2. Mehr Rechtssicherheit?
3. Legitimer Souveränitätstransfer?

² Hier zitiert aus dem Common Understanding (offizielle englische Version) vom 27.10.2023, S. 1, Par. 1. Der Begriff «institutional solution» kommt auch auf S. 5, Par. 11.

³ Siehe [dazu die Kommentare von Professor Baudenbacher: NZZ, 19.02.2024 und seinen Bericht zhd. der WAK.](#)

1. Wirtschaftliche Vorteile?

Natürlich bietet ein grosser europäischer Binnenmarkt Vorteile. Viele Unternehmen und Arbeitnehmer profitieren davon – einige mehr, andere weniger. Letztere können sich ohne grossen bürokratischen Aufwand auf dem gesamteuropäischen Arbeitsmarkt bewerben, erstere profitieren von tiefen Transaktionskosten. Durch die Kombination von Binnenmarkt und Personenfreizügigkeit wird die wirtschaftliche Mobilität in Europa erhöht. Diese verläuft vorwiegend von Süden nach Norden und von Osten nach Westen. Zieldestination der Arbeitsmigration sind vorab Hochlohnländer wie der Schweiz, das Land mit der höchsten Zuwanderungsrate weltweit. Während sich private Firmen (z. B. im Bausektor) und die öffentliche Hand (z. B. kantonale Spitäler) in den reichen Ländern mit Arbeitskräften eindecken, fehlt es in den weniger wohlhabenden Ländern Süd- und vor allem Osteuropas zunehmend an den für die Grundversorgung nötigen Fachkräften (z. B. Ärzte, Krankenschwestern, Bau- und Landarbeiter).⁴

Doch was vielen Unternehmen und Arbeitnehmern in den reichen Ländern Vorteile verschafft, muss volkswirtschaftlich nicht unbedingt vorteilhaft, und schon gar nicht nachhaltig sein. Schon deshalb nicht, weil die institutionelle Anbindung an den europäischen Binnenmarkt den wirtschaftlichen Gestaltungsspielraum der Schweiz einschränkt. Wer sich in das institutionelle Rahmenwerk der EU einfügt, büsst im weltweiten Rahmen Optionen ein. Das ist deshalb bedenklich, weil die EU, trotz der Grösse ihres regulativ harmonisierten Binnenmarktes (Stichwort «gleichlange Spiesse»), global gesehen an Bedeutung verliert. Anders als von Ignazio Cassis im NZZ-Interview im Dezember 2022 behauptet, nimmt der Anteil der EU am Aussenhandel mit der Schweiz seit Jahren nicht zu, sondern ab.⁵ Es stellt sich also die Grundsatzfrage, ob solche Integrationsabkommen den Freiheitsgrad einer offenen Volkswirtschaft nicht auf unzulässige Weise beschneiden. Zur Erinnerung ein paar Daten des Internationalen Währungsfonds (IMF): Vor fünfzehn Jahren war das Bruttoinlandprodukt der Euro-Zone nur marginal kleiner als dasjenige der USA; heute beträgt das BIP der USA 25 Billionen, dasjenige der EU 15 Billionen. Das durchschnittliche Jahreseinkommen des ärmsten amerikanischen Gliedstaates, Mississippi, ist mit 50,000 Dollar höher als das durchschnittliche Jahreseinkommen in Frankreich. Die Differenz zwischen den USA und der EU bleibt selbst dann signifikant, wenn man den Wertverlust des Euro berücksichtigt.⁶

Für ein hoch entwickeltes Land wie die Schweiz auf lange Sicht noch bedeutsamer ist aber eine andere Grösse: die wirtschaftliche Produktivität pro Kopf. Der Nobelpreisträger Paul Krugman hat es so formuliert: «Productivity isn't everything, but in the long run, it's almost everything.» Die entscheidende Grösse ist das BIP pro Kopf. Dieses gibt uns Auskunft über die Produktivität einer Volkswirtschaft. Das BIP pro Kopf steht für nachhaltiges Wachstum. In der Schweiz hat sich dieses in den letzten zwanzig Jahren jedoch verlangsamt. So wuchs das BIP der Schweiz zwischen 2002 und 2023, als ihre Bevölkerung von 7,2 Millionen auf circa 9 Millionen anstieg, absolut gesehen um 60 Prozent. Im selben Zeitraum stieg das BIP pro Kopf jedoch lediglich um 30 Prozent.⁷ Es gibt also Anzeichen, dass wir nun ein Wachstum in die Breite erleben. Dabei sind die Kosten des Bevölkerungswachstums als Folge der Personenfreizügigkeit – durch Belastung von Infrastruktur und öffentlichem Verkehr, durch

⁴ Siehe dazu: [NZZ vom 18.11.2023](#); [NZZ vom 16.11.2023](#);

⁵ [Interview mit BR Cassis in der NZZ vom 16.12.2022](#).

⁶ Quelle: [IMF](#).

⁷ Quelle: [Bundesamt f. Statistik – Wachstum- und Produktivitätsstatistik \(WPS\). Stand der Daten: 24.08.2023](#).

Investitionen in Schulen und Integration, durch Verteuerung des Bodens und von Wohneigentum – noch gar nicht berücksichtigt. Die Wirtschaft wächst, die Belastung von Institutionen, Infrastruktur und Umwelt steigt, doch die meisten Leute können sich trotzdem nicht mehr leisten. Und gleichzeitig steigen die Erwartungen an den Staat, die Bürokratie wächst kräftig und auf allen Ebenen.⁸

Auch bei der Rekrutierung und Ausbildung von Arbeitskräften machen sich allmählich negative Konsequenzen bemerkbar, die sich zumindest teilweise aus der PFZ ergeben. Ein Phänomen, das sich immer deutlicher manifestiert, betrifft das sogenannte Zero-Gap-Verhalten von Unternehmen. Anstatt gut qualifizierte Leute rekrutieren und diese dann gezielt auszubilden, suchen Unternehmen heute vermehrt nach dem perfekten Fit zwischen Stellenprofil und Kandidat. Gesucht wird also immer weniger die talentierte Mitarbeiterin, die man mit einem internen Training auf ihre Tätigkeit vorbereitet. Gesucht wird vielmehr der perfekte CV, der mit allen verlangten Zertifikaten ausgestattete Kandidat, der den Job vom ersten Tag ausüben kann. Im riesigen Pool von Bewerbern gibt es bestimmt den einen oder andern, der den perfekten CV zum Download bereithält. Und sollten sich trotz allem niemand finden, der dem Stellenprofil der HR-Abteilung passt, hat man immer noch die Option, sich über den grassierenden Fachkräftemangel zu beklagen.⁹

Grundsätzlich lässt sich festhalten: Die Meistererzählung, wonach die Mehrheit der Bevölkerung von der Zuwanderung profitiert, überzeugt schon länger nicht mehr. Die Schweiz ist heute dank ihrem Wohlstand und ihrer Infrastruktur das wohl attraktivste Land in Europa, und für die Bevölkerung wird das zunehmend schwierig: beim Wohnen, im Verkehr, in der Schule. Die Probleme sind offensichtlich, die Folgeerscheinungen der PFZ sind teuer, doch in der Politik zeigt sich ein bemerkenswerter Mangel, das Thema anzugehen. Die offizielle Schweiz machte sich in den letzten Jahren gegenüber der EU klein. Die Politik traute sich nicht, alle Möglichkeiten auszuloten. Sie hätte beispielsweise den Gemischten Ausschuss anrufen können – Artikel 14 des Freizügigkeitsabkommens –, um über Abhilfemassnahmen zu diskutieren. Sie hätte eine Revision des Abkommens anstreben können – wie es Artikel 18 des FZA vorsieht –, weil die Schwierigkeiten wegen der Zuwanderung inzwischen augenfällig sind. Man tat es aber nicht. Persönlichkeiten wie der Ex-Vontobel-CEO und Mitte-Politiker Zeno Staub, der eine Taxe für Unternehmer vorschlug, die aus dem EU-Raum rekrutieren, blieben einsame Rufer in der Wüste.¹⁰ Fest steht aber, dass sich die Probleme mit der Zuwanderung durch ein institutionelles Abkommen mit der EU zusätzlich verschärfen würden.

⁸ Siehe [NZZ vom 22.06.2021](#); [NZZ vom 10.12.2022](#).

⁹ [NZZ, 21.10.2023](#); [NZZ, 25.01.2024](#). [Dem Zero-Gap-Behaviour der Unternehmen widmete sich gar eine Tagung der ETH](#). Zum viel beklagten Fachkräftemangel siehe auch den Beitrag von Reinhard K. Sprenger in der [NZZ vom 03.01.2024](#).

¹⁰ Zum Vorschlag von Zeno Staub und Thomas Anwander: [«Mehr Marktwirtschaft in der Migrationspolitik»](#). Der Vorschlag wurde in der Folge vom Parteipräsidenten der FdP, Thierry Burkart, aufgenommen: [TA, 25.11.2023](#).

2. Mehr Rechtssicherheit?

Neben dem Argument der angeblichen wirtschaftlichen Vorteile führen viele Befürworter eines Rahmenvertrags mit der EU noch ein zweites gewichtiges Argument ins Feld. Eine institutionelle Lösung, so behaupten sie, verbessere für die Schweiz die Rechtssicherheit. In solchen Aussagen äussert sich ein sehr enges Verständnis von Rechtssicherheit. Eines, das staats- und vor allem demokratiepolitische Überlegungen zugunsten einer wirtschaftlichen Lesart der Europafrage in schon fast grotesker Weise marginalisiert. Ein solcher Begriff von Rechtssicherheit überzeugt nur jene, die die Schweiz nicht als politisches Gemeinwesen, sondern als Wirtschaftsstandort mit einem föderalistisch-demokratischen Überbau begreifen.¹¹ Dabei wurde bereits im vorigen Abschnitt gezeigt, dass die wirtschaftlichen Stärken der Schweiz auf Rahmenbedingungen beruhen, die durch die halbdirekte Demokratie geschaffen wurden; und die sich, je nach Situation, reformieren lassen. In der Tat beruht die wirtschaftliche Prosperität der Schweiz entscheidend auf der Möglichkeit, die Bedingungen erfolgreichen Wirtschaftens durch demokratische Entscheide flexibel anzupassen. Und weil die Bürgerinnen und Bürger diesen Vorgang mitgestalten, erweist sich das Beschlossene als tragfähig und nachhaltig.

Die EU verfährt hier bekanntlich gänzlich anders. Hier werden Regeln ohne externen demokratischen Input allein durch das Gericht und die Exekutive gesetzt. Dass der EuGH im Verbund mit der Kommission als Treiber der europäischen Integration auftritt, lässt sich kaum bestreiten.¹² Wer die Rolle des EuGH mit Bezug auf die Rechtssicherheit der Schweiz als demokratisches Gemeinwesen beurteilen möchte, tut gut daran, Zeugen anzurufen, die nicht im Verdacht steht, EU-Skeptiker zu sein. In seinem Gutachten an den Bundesrat beurteilte etwa der namhafte Schweizer Völkerrechtler Daniel Thürer die Rolle des EuGH 2011 wie folgt: «Die vorliegenden Untersuchungen haben gezeigt, dass die Spielräume auf EU-Seite beschränkt sind: Insbesondere lässt es die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes nicht zu, dass sich die beiden Vertragspartner einem gemeinsamen Gerichtsmechanismus unterwerfen, der – direkt oder indirekt – den *acquis de l'Union* präjudiziell beeinflussen und so die Autonomie der EU-Rechtsordnung beeinträchtigen könnte.»¹³ Auch Andreas Zünd, Richter am EGMR in Strassburg und SP-Mitglied, hat die Schweiz in Bezug auf den Abschluss eines institutionellen Abkommens zur Vorsicht gemahnt. Das Problem sieht er in der Rolle des EuGH als Obergericht: «Passt auf: Hier ist noch ein Problem, das langfristig ins Gewicht fällt.»¹⁴

¹¹ Das Argument der angeblichen Rechtssicherheit wird von den Befürwortern mittlerweile weitgehend selektiv und unreflektiert vorgebracht. Siehe dazu etwa die Stellungnahme des EDA zum Common Understanding vom Dezember 2023, wo «Rechtssicherheit» nicht staats- oder demokratiepolitisch verstanden, sondern allein an den Interessen der «Schweizer Unternehmen» gemessen wird. In der Folge machte sich der Bundesrat diesen einseitigen Begriff von Rechtssicherheit zu eigen: [«Bericht zu den exploratorischen Gesprächen zwischen der Schweiz und der EU zur Stabilisierung und Weiterentwicklung ihrer Beziehungen» Bern, 15.12.2023](#). In dieselbe Kerbe schlagen die [Reaktionen auf das Common Understanding durch die APK vom 13.02.2024](#) sowie (gleichen Datums) der [Economiesuisse zhd. von BR Cassis](#) sowie [zhd. der WAK](#).

¹² Siehe den Beitrag des deutschen Staatsrechtlers Horst Dreier in Friedrich Wilhelm Graf (Hg.), *Die Zukunft der Demokratie* (München: C. H. Beck, 2016), 29 – 82. Zur grundsätzlichen Tendenz der Verlagerung von Kompetenzen von der parlamentarischen an die richterliche Gewalt, siehe Jonathan Sumption, *Trials of the State: Law and the Decline of Politics* (London: Profile Books, 2019).

¹³ Siehe [Seite 39 des Gutachtens von Daniel Thürer an den Bundesrat vom 7. Juli 2011](#).

¹⁴ Interview mit dem Schweizer Richter am EGMR Andreas Zünd in [20Minuten, 5.2.2021](#).

Was einige Exponenten unserer Wirtschaft im Verein mit EU-affinen Kreisen Rechtssicherheit nennen, entspricht also – staatspolitisch gesehen – dem genauen Gegenteil. Der durch das Common Understanding vorgespurte Vertrag verspricht in der Tat mehr Rechtssicherheit: für die EU und auf Kosten der Schweiz. Wer einen EU-Beitritt befürwortet, wird sich daran nicht stören, im Gegenteil. Wer indessen davon ausgeht, dass die Schweiz sowohl volkswirtschaftlich als auch staatspolitisch über die vorteilhafteren Rahmenbedingungen verfügt als die EU, wird hier skeptisch bleiben müssen.

Sogar wirtschaftlich gesehen gründet die Behauptung der Rechtssicherheit auf einem erstaunlich kurzfristigen Denken. Denn sollte die EU-Kommission die Rahmenbedingungen für den europäischen Binnenmarkt auf eine Weise ändern, die den Interessen wichtiger Schweizer Wirtschaftszweige oder der Bürgerinnen und Bürgern zuwiderläuft – man denke an das Wettbewerbs- oder Steuerrecht, an den öffentlichen Verkehr, an die Regeln für Konsum und Umwelt, oder an die Bildungspolitik – wird der EuGH diese Massnahmen durchwinken. Aufgrund der dynamischen Rechtslogik müsste die Schweiz solche Änderungen in kurzer Zeit übernehmen, oder Ausgleichsmassnahmen gewärtigen. Worin genau liegt hier die Rechtssicherheit?

Wer die demokratiepolitische Tragweite einer institutionellen Lösung mit EuGH und dynamischer Rechtsübernahme im Auge behält, wird die Frage, um die es letztlich geht, anders stellen wollen: Wer soll in einem modernen Gemeinwesen das Privileg besitzen, durch Einspruch Unberechenbarkeit zu produzieren? Eine Gruppe von Richtern und hohen Beamten, die auf der Grundlage ihrer zuweilen sehr freizügigen Interpretation der europäischen Verträge neues Recht setzen und damit legislativ tätig werden? Oder ein demokratisch gewähltes Parlament und der Souverän, in der Schweiz also die Stimmberechtigten?

3. Legitimer Souveränitätstransfer?

Meine dritte und letzte Frage ergibt sich aus dem soeben Gesagten: Ist der Souveränitätstransfer, der das im Common Understanding geforderte institutionelle Abkommen mit der EU nach sich zöge, mit der Schweizer Verfassungspraxis vereinbar? Wäre ein solche Verlagerung der Souveränität legitim? Es versteht sich meiner Meinung nach von selbst, dass die Antwort auf diese Fragen sich nicht in formaljuristischen Diskussionen erschöpfen kann. Recht ist nicht voraussetzungslos. Es operiert nicht in einem ethischen und politischen Vakuum, sondern ist Teil einer historisch gewachsenen politischen Praxis. Ganz besonders gilt dies wohl für staatsrechtliche Fragen. Im Gegensatz zur Europäischen Union bleibt der Rechtsstaatsbegriff der Schweiz an die demokratische Praxis gebunden.

Was bedeutet dies für die Frage des Souveränitätstransfers? Hier kann ich mich kürzer fassen. Als Orientierung dient mir mit John Locke der grösste Politphilosoph der Aufklärung und einer der wichtigsten Inspiratoren der amerikanischen Verfassung: «The Legislative cannot transfer the power of making laws to any other hands. For it being but a delegated power from the people, they who have it cannot pass it to others.” Lockes Warnung richtete sich an das englische Parlament, das nach seiner Emanzipation von der Monarchie selbst absolutistische Neigungen entwickelte. Die Macht der Parlamentarier war gemäss Locke

lediglich delegiert. Sie entsprach einem Leihgut, keinem Besitz.¹⁵ Der von Locke in die moderne Verfassungsdiskussion eingeführte Grundsatz hat seine Bedeutung bis heute bewahrt. Und zwar in erster Linie deshalb, weil kein Staat ohne eine hinreichende Legitimationsgrundlage auskommt. Im Laufe ihrer Zugehörigkeit zur Europäischen Union wurde dieser Grundsatz in den Mitgliedstaaten jedoch vielfach unterlaufen. Doch im Gegensatz zu den Mitgliedern der EU ist die Schweiz keine rein parlamentarische Demokratie. Das hat Konsequenzen. So zieht bei uns die Selbstentmachtung des Parlaments durch Unterordnung unter ein supranationales Obergericht indirekt die Selbstentmachtung der Schweizer Stimmbürger nach sich.¹⁶

Der durch das Common Agreement präjudizierte Vertrag mit der EU würde die schweizerische Demokratie bereits mittelfristig beschädigen. Referenden wären formal noch zugelassen, sie wären jedoch stets mit einer Drohkeule belastet. Jene Nationen, die bei den europäischen Verträgen in den letzten Jahrzehnten Nein zu sagen wagten, bekamen diese Keule jeweils sofort zu spüren: Nicht nur von der EU-Kommission, sondern auch von ihren eigenen Regierungen und Parlamenten, die sich bei den hastig anberaumten Strafreferenden jeweils, ob aus Überzeugung oder Opportunismus, mit Brüssel solidarisierten. Die Frage, ob Demokratien durch politische Tauschspiele dieser Art beschädigt werden, muss leider bejaht werden. Wobei der Schaden nicht von heute auf morgen eintritt, sondern mit der zunehmenden Dauer der Negierung der partizipatorischen Demokratie durch ein technokratisch legitimes System.¹⁷

Den zentralen Punkt in dieser Frage hat kürzlich der Völkerrechtler Lorenz Langer in einem differenzierten Aufsatz herausgearbeitet.¹⁸ Langer argumentiert als Jurist nicht formalistisch, er konzentriert sich vielmehr auf die praktischen Folgen rechtlicher Dynamiken. Sein Argument lautet: Auch wenn «das unionale Recht in der Schweiz nicht unmittelbar rechtliche Wirkung» entfaltet, so gibt es bei einer institutionellen Lösung «faktisch aber kaum eine Alternative.» Das entscheidende Zitat findet sich auf S. 162 in Langers Aufsatz: «Will man eine möglichst günstige Ausgangslage für die Annahme weiterer bilateraler Verträge oder eines Rahmenabkommens schaffen, dann sprächen also taktische Vorteile für ein fakultatives Referendum nach Art. 141 BV, damit das Ständemehr nicht zum Tragen käme. Doch zeichnet sich Taktik im Gegensatz zur Strategie ja gerade durch kurzfristige und nicht unbedingt nachhaltige Gewinne aus.» Mit dem Abschluss eines institutionellen Abkommens wäre nach Langer «erst ein erster Schritt gemacht auf einem weiteren, nur in Umrissen vorgezeichneten Pfad.» Ein «Point of no return» wäre erreicht. Was bedeutet das konkret? Es bedeutet, dass man den Stimmberechtigten faktisch das Vorenthalten würde, was eine genuine Demokratie ausmacht: die Suche nach und Durchsetzung von alternativen Lösungen - ohne Drohkulisse und ohne die Opportunitätskosten des demokratischen Ungehorsams sukzessive zu erhöhen.

¹⁵ Dazu [Vernon Bogdanor, «Europe and the Sovereignty of the People», *The Political Quarterly*, vol. 87, no. 3 \(2016\), pp. 348 – 351.](#)

¹⁶ Zu den Folgen eines institutionellen Abkommens fuer das Bundesparlament, siehe das [Interview mit Andreas Glaser in der NZZ vom 23.01.2024](#). Grundsätzlich zum Demokratieverlust im europäischen Rahmen: [Fritz Scharpf, «Das Dilemma der supranationalen Demokratie in Europe», *Leviathan*, 43/2 \(2015\), pp. 11 – 28.](#)

¹⁷ Allgemein zum Thema, siehe meinen Beitrag in der NZZ vom [22.01.2024](#).

¹⁸ [Lorenz Langer, "Demokratische Mitsprache im bilateralen Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Union: mögliche Implikationen eines institutionellen Rahmenabkommens", *EUZ*, 23. Jahrgang, nr. 4 \(Juli 2021\).](#)

4.Fazit

Als Fazit ergeben sich zwei Schlussfolgerungen:

1. Ein institutionelles Abkommen brächte die Schweiz um die Möglichkeit, ihr nicht nur wirtschaftlich äusserst erfolgreiches Gemeinwesen, im Einklang mit den Herausforderungen der Zeit, eigenständig, demokratisch und bürgernah zu gestalten.
2. Staats- und demokratiepolitisch gesehen ist das Ständemehr beim bevorstehenden Referendum zum institutionellen Vertrag mit der EU (Rahmenabkommen 2.0) unerlässlich.