

Es gilt das gesprochene Wort!

Staatspolitische Auswirkungen einer EWR-/EG-Mitgliedschaft auf die Schweiz

Referat im Rahmen des Symposiums 1991 der Ernst Schmidheiny Stiftung,
14. November 1991, in Basel, von Ständerat René Rhinow.

1. Einleitung

Die Frage nach den staatspolitischen Auswirkungen des EWR-Vertrages oder eines EG-Beitritts auf die Schweiz beginnt die Öffentlichkeit stark zu beschäftigen. Während bis vor kurzem mehr **wirtschaftliche Aspekte** diskutiert wurden - es geht ja schliesslich primär um die Verwirklichung der 4 Freiheiten des Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs - rücken **staatspolitische Gesichtspunkte** mehr und mehr in den Vordergrund des Interesses. Mit Recht. Denn letztlich steht unser Land schicksalsschweren Herausforderungen gegenüber: Ist unsere Identität - das, was die Schweiz ausmacht, was uns Deutschschweizer, Welsche, Tessiner und Rätomanen zusammenhält - gefährdet, ja zum Untergang verurteilt? Bedeutet die Mitwirkung im EWR oder in der EG, dass wir auf unsere Volksrechte zu verzichten hätten? Muss unser Regierungssystem umgekrempelt werden? Hat unser spezifischer Föderalismus weiterhin eine Chance? Ja, haben wir als Kleinstaat überhaupt noch etwas zu sagen in einer Gemeinschaft vieler Völker in Europa? Muss die altherwürdige Neutralität geopfert, über Bord geworfen werden? Zugespielt formuliert: **Steht das Überleben unserer Eidgenossenschaft auf dem Spiel?**

Bevor ich mich diesen dramatisch überhöhten Fragen im einzelnen zuwende, möchte ich einige grundsätzliche Bemerkungen voranstellen. Diese sind auch staatspolitischer Art; sie betreffen die **Art und Weise**, wie wir mit den genannten Herausforderungen **umgehen**, wie wir sie zu bewältigen suchen. Die Diskussion, die jetzt langsam in Gang kommt, leidet m.E. an **drei Schwächezeichen**:

Das **erste** besteht darin, dass die **geschichtliche Dynamik**, in der wir uns befinden, ausser Acht gelassen wird. Oft werden zwei Zustände miteinander verglichen: die heutige EG auf der einen, die aktuelle Schweiz auf der anderen Seite. Doch dieser Vergleich ist ahistorisch, unwirklich. **Denn die EG ist im Wandel begriffen**. Sie wird

sich wegen der Aufnahmegesuche von Malta, Zypern, Türkei, Österreich, Schweden und bald weiterer nordischer Staaten gewaltig verändern. Die Strukturen einer 12er Gemeinschaft passen nicht auf eine EG der 18 oder 20. Und die Schweiz wird von dieser Entwicklung tangiert. Sie verändert sich zwangsläufig auch, sei es innerhalb einer Integrationsform oder ausserhalb, freiwillig oder unfreiwillig. Sie wird von dieser stark vergrösserten EG zunehmend abhängig sein - wirtschaftlich und politisch. Es wäre ein fataler Irrtum, in der Diskussion um EWR und EG-Beitritt Unwirkliches vergleichen zu wollen, vor allem unreflektiert davon auszugehen, die Schweiz bleibe ohne EWR oder ohne EG die heutige Schweiz, und Unabhängigkeit, Neutralität, Demokratie wie Föderalismus könnten so unverändert beibehalten, Reformen vermieden, ja der Geschichte quasi ein Schnippchen geschlagen werden. Insofern muss auch das Thema erweitert werden: Es geht nicht nur um die staatspolitischen Auswirkungen eines EWR- oder EG-Beitritts, sondern **auch um diejenigen eines Nicht-Beitritts!**

Damit wird freilich die Diskussion nicht einfacher. Denn wir können in dieser Zeit des rasanten Wandels nur mehr oder weniger fundierte Spekulationen anstellen, Chancen und Risiken abwägen. Und da besteht das **zweite** Defizit der aktuellen Diskussion. Nicht beherrschbarer Wandel produziert Unsicherheit, Unsicherheit macht Angst. Angst aber ist der Nährboden für **emotional** aufgeladene, oft von **wenig Sachkunde** geprägte, dafür umso mehr mit **Feindbildern** angereicherte Auseinandersetzungen. Von der angeblich so zentralistischen und bürokratischen EG wird ein solches Feindbild gemalt, während gleichzeitig die Verhältnisse bei uns ins Mythologische übersteigert werden. Mehr Nähe zu den Fakten, mehr Nüchternheit und kritische Vernunft tut not. Die Zukunft der Schweiz ist zu wichtig, als dass man sie den Populisten aller Lager überlassen dürfte.

Und schliesslich ein **dritter** Mangel. Das Wort Staatspolitik ist heute in vieler Munde. Der Satz macht die Runde: *«Ich bin aus wirtschaftlichen Gründen nicht gegen den EWR oder gegen die EG. Aber staatspolitisch hege ich grösste Bedenken»*. Bei näherem Zusehen aber geht es in aller Regel weniger um die wahre Sorge um die staatspolitische Reinheit der Schweiz, sondern um die blanke **Angst** vor dem rauen **Wind des Wettbewerbs**, vor Strukturanpassungen, vor unabsehbaren Veränderungen. Wir sind ein bequemes Volk geworden, das gebannt auf seine Besitzstände blickt. Wir wähnen uns in Sicherheit durch Absprachen und Abschirmung. Doch diese Sicherheit ist trügerisch, trügerischer denn je. Und ich appelliere an alle diejenigen, denen das Wort von der freien Wirtschaft rasch über die Lippen geht, dieses Bekenntnis auch dann zum Nennwert zu nehmen, wenn Tatbeweise, etwa in Form neuer Konkurrenz, gefordert sind.

Ich gehe nun näher auf 3 Fragestellungen ein:

- Werden Demokratie und Föderalismus in Frage gestellt?
- Muss die Schweiz auf die Neutralität verzichten?
- Verkraften wir den Autonomieverlust?

Ich berühre die spezifische Problematik nicht, die uns im nächsten Jahr ganz besonders beschäftigt: Wie nämlich der Übergang in den EWR zu bewältigen ist, worüber abgestimmt werden muss. Ich beschränke mich auf grundsätzliche staatspolitische Aspekte, ohne freilich auch hier auch nur annähernd vollständig zu sein.

2. Werden Demokratie und Föderalismus in Frage gestellt?

Wirkt die Schweiz im EWR oder in der EG mit, so tritt sie bestimmte Kompetenzen, die heute beim Bund, teilweise auch bei den Kantonen liegen, an Gemeinschaftsorgane ab. Sie **verliert** also ein Stück **rechtliche Autonomie** und **politische Souveränität**. Im EWR sind die Kompetenzverlagerungen bedeutend geringer als in der EG, würden doch grosse Teile des EG-Rechts nicht übernommen, wie die gemeinsame Zoll- und Handelspolitik, die Landwirtschafts-, Wirtschafts- und Währungspolitik, die Harmonisierung der Mehrwertsteuern und die politische Finalität der EG. Die Schweiz behält auch die formelle Möglichkeit des späteren Austritts, während der EG-Beitritt unkündbar wäre.

Die Schweiz bleibt zwar insofern nach wie vor ein souveräner (National-)Staat, als weder die heutige EG noch der geplante EWR einen Bundesstaat darstellen. Aber der **Autonomieverlust** wäre im EWR, vor allem aber in der EG **beträchtlich**.

Welche Folgen hätten diese Kompetenzabtretungen für Demokratie und Föderalismus in unserem Land?

Beginnen wir bei der **Demokratie**. Unsere spezifische Form der Demokratie mit den Volksrechten Initiative und Referendum, mit dem starren parlamentarischen Zweikammersystem sowie mit der weltweit einzigartigen Kollegialregierung würde zweifellos tangiert; dabei ist allerdings zu differenzieren. Der Anwendungsbereich der Volksrechte würde in dem **Ausmass eingeschränkt**, in welchem die Schweiz **Kompetenzen abzutreten** hätte. Dieser Umfang ist schwer zu quantifizieren. Nach einer Untersuchung von Prof. Schindler hätte die Schweiz als Mitglied der EG in den Jahren 1980 bis 1989 10% aller referendumsfähigen Vorlagen überhaupt nicht und knapp 20% nur in veränderter Form annehmen dürfen. In den Kantonen wären die Prozentsätze noch bedeutend kleiner. Auch wenn diese Zahlen mit Vorsicht zu geniessen sind, so darf

doch davon ausgegangen werden, dass die **wirkliche Demokratieeinbusse nicht allzu gross** sein wird, jedenfalls kleiner, als sie von eingefleischten Europa-Gegnern an die Wand gemalt wird. Vielleicht macht vielen auch mehr das Gefühl Mühe, dass nun nicht mehr alles und jedes vors Volk gebracht werden könnte, als die wirklich zu erwartenden Einschränkungen.

Auch im Bereich der **Behörden** ergeben sich Anpassungszwänge, auf die ich nur stichwortartig hinweisen kann: Das **Parlament**, vor allem aber die **Regierung** müssen ihre Handlungsfähigkeit erhöhen und in der Lage sein, in kürzerer Zeit als heute auf dem Gebiet der Gesetzgebung, aber auch der Aussenpolitik zu agieren und bei der Umsetzung von EG-Recht zu reagieren. Dies würde **straffere parlamentarische Prozeduren** und auf jeden Fall eine **andere Regierungsstruktur** erfordern, denn unsere siebenköpfige, praktisch führungslose Kollegialregierung spiegelt den Sonderfall Schweiz ohne Aussenpolitik wider. Sie wäre (und ist!) bei einem aktiveren Engagement auf der europäischen Ebene restlos überfordert.

Bei der **Beurteilung dieser Auswirkungen** auf unsere Demokratie ist allerdings folgendes zu beachten.

Einmal müssen wir uns davor hüten, den **realen Zustand unserer Demokratie**, vor allem unserer Volksrechte, im Zusammenhang mit EWR und EG zu verschleiern und uns in Bilderbuch-Vorstellungen zu flüchten. Wir haben so oder so zunehmend **Probleme** mit unseren Volksrechten; begonnen bei der dramatisch abnehmenden Stimmbeteiligung bis hin zur drohenden Blockierung, ja Erstarrung unserer Politik durch den übermässigen Gebrauch von Initiative und Referendum, durch deren Instrumentalisierung für Partikularinteressen und fundamentalistische Selbstdarstellungen. Ich erachte es als verheerend, dass zur Zeit gegen praktisch alle vom Parlament in der Herbstsession getroffenen wichtigen Beschlüsse das Referendum ergriffen wird: gegen den Beitritt zum Währungsfonds und zur Weltbank, gegen die NEAT, gegen das ETH-Gesetz, gegen das bäuerliche Bodenrecht, gegen die Revision der Stempelsteuer und - fahrlässig vom Zaun gerissen - gegen die Parlamentsreform. Bereits hängig sind Referenden gegen das Sexualstrafrecht und das Gewässerschutzgesetz. Das sind Zeichen einer gefährlichen, hausgemachten Polarisierung, weil die Referenden abwechselnd von links und von rechts, ja teilweise sogar gleichzeitig in unheiligen Allianzen ergriffen werden. Wir sind im Begriff, **handlungsunfähig** zu werden.

Es wird heute deshalb von gewisser Seite postuliert, das Referendum abzuschaffen, um wieder Handlungsfreiheit zurückzugewinnen. Ich bin nicht dieser Auffassung. Aber der Gedanke ist zumindest eine Diskussion wert, ob eine kleine Einbusse im

Bereich der Volksrechte nicht **auch** positive Auswirkungen haben könnte. (Nur in Klammern verweise ich auf ein Horrorszenario im Zusammenhang mit der Volksabstimmung über den EWR-Vertrag oder den EG-Beitritt. Hier müssen ja sowohl Volk wie Stände zustimmen. Es könnte der Fall eintreten, dass trotz grossem Volksmehr der Beitritt am Ständemehr scheitert, und dass dieses Ständemehr - im Extremfall - von 7% (!) der Stimmenden herbeigeführt wird. Damit würde eine kleine Minderheit des Schweizer Volkes über eine klare Mehrheit obsiegen!)

Zu beachten ist sodann, dass die erwähnten Einschränkungen der Volksrechte mit hoher Wahrscheinlichkeit auch **ohne EWR oder EG-Beitritt**, wenn auch nicht rechtliche, so doch **faktische Realität** werden. Wenn wir uns europatauglich gebärden müssen, um gravierende Diskriminierungen zu vermeiden; wenn wir also die echte Entscheidungsfreiheit verlieren, dann degenerieren auch die Volksrechte zu reinen Akklamationsinstrumenten. Abstimmungen unter dem Druck, ja sagen zu müssen, entsprechen unseren Demokratievorstellungen jedenfalls nicht!

Schliesslich muss erwogen werden, ob in den weiterhin den Volksrechten offenstehenden Bereichen die **Mitwirkungsmöglichkeiten des Volkes attraktiver** zu gestalten wären, so dass allfällige Einbussen in einem gewissen Sinn kompensiert werden könnten. Zudem wäre durchaus denkbar, auch in den Bereichen des EWR- oder EG-Rechts Volksinitiativen zu ermöglichen, welche unseren Behörden allgemeine Richtlinien für die Verhandlungen in europäischen Gremien mitgeben.

Auch die Reformen im Bereich von Parlament und Regierung (übrigens auch beim Bundesgericht) gehören zu unseren ureigenen Hausaufgaben. Sie sind fällig, ja überfällig, ob der EWR für uns kommt oder nicht. Ein Beitritt würde allerdings die Notwendigkeit noch augenscheinlicher, noch dringlicher werden lassen. Ich betrachte deshalb das von St. Galler Studenten ergriffene Referendum gegen die Parlamentsreform - und ich muss leider sagen: bar jeglichen Problembewusstseins ergriffene Referendum - als verheerend. Es ist billig - und für jede PR-Agentur ein Honiglecken - bei höheren Entschädigungen an den Neid zu appellieren und sich in polemischer Stimmungsmache gegen das wirklich nicht effiziente, aber immerhin vom Volk gewählte Parlament zu ergehen. Aber wir sollten endlich einmal den Mut haben, der Wirklichkeit in die Augen zu sehen. Entweder wir lassen die Professionalisierung der Parlamentsarbeit zu (was nicht gleichbedeutend ist mit einem reinen Berufsparlament, um das es ja bei dieser Reform gerade nicht geht!), damit das Parlament seine von der Verfassung übertragenen Aufgaben wieder richtig erfüllen kann, oder aber wir akzeptieren die Tendenz zum Folkloreparlament, das mit der Zeit mehr zum Marionettentheater degenerieren als wieder höchste Gewalt im Bund werden dürfte.

Als **Fazit** möchte ich festhalten: Unsere spezifische Form der **Demokratie** geht mit der Integration **nicht verloren**. Sie ist **durch uns selbst** mehr gefährdet! Ja es könnte sein, dass eine gewisse Beschränkung von aussen die Einsicht in den Wert, die Vorteile, die Chancen unserer Volksrechte wieder vergrössern könnte. Und die Reformen von Parlament und Regierung stehen ohnehin auf unserer Traktandenliste.

Wie steht es mit dem **Föderalismus**? Die Stellung der Kantone kann auf zwei Arten tangiert werden. Einmal werden ihnen durch die Übertragung von Kompetenzen an Gemeinschaftsorgane ebenfalls gewisse **politische Bereiche teilweise entzogen**. Es betrifft dies vor allem die Berufsdiplome, die Arzneimittelkontrolle, den Hochschulzugang, das Beschaffungswesen (öffentliche Aufträge), sowie in der **EG** zusätzlich Teile des Steuerwesens. Am meisten Probleme bieten die **Ergänzungsleistungen** zur AHV und IV, wo neue Lösungen gesucht werden müssen. Durch die Verpflichtung der Kantone zu Rentenauszahlungen ins Ausland würde eine grosse finanzielle Mehrbelastung entstehen, die nicht tragbar erscheint.

Die Auflistung der Kompetenzeinbussen zeigt, dass die **Autonomie der Kantone nicht wesentlich**, nicht im Kern **getroffen** wird.

Andere Schwierigkeiten ergeben sich aus dem Umstand, dass die Kantone auch an der **Fortentwicklung des EWR- oder EG-Rechts beteiligt** sein wollen - und dies mit Recht. Denn die Schmälerung ihrer Kompetenzen oder auch ihrer Verantwortlichkeiten bei der Umsetzung und Vollziehung von EWR-Recht erfordern eine Mitwirkung beim Erlass von neuem EWR- oder EG-Recht. Gleichzeitig aber dürfte der zur Verfügung stehende **Zeitrahen** für das Entscheidungsverfahren bedeutend **enger** werden. Hier müssen neue Formen der Zusammenarbeit unter den Kantonen und mit dem Bund gefunden werden. Vielleicht lässt sich auch eine Wiederbelebung der ursprünglichen Rolle des Ständerates als Landesvertretung ins Auge fassen.

Der **Föderalismus** ist also nicht entscheidend berührt. Im Gegenteil lässt sich in Europa eine Tendenz erkennen, welche den «kleinen Kreisen», der engeren Heimat, den Regionen wieder mehr Bedeutung beimisst. Offenbar sind hier - erfreulicherweise - Gegenkräfte am Werk: Je stärker die Integration voranschreitet, je offener und unübersichtlicher die Welt wird, desto mehr wächst auch der Hang nach Geborgenheit, nach dem Halt in überschaubaren, gewohnten Strukturen. Die Rolle der Kantone hat deshalb keineswegs ausgedient, im Gegenteil.

Demokratie und Föderalismus stellen für uns unverzichtbare Grundwerte dar. Mir will scheinen, sie seien uns zu selbstverständlich, vielleicht auch «zu billig» geworden. Wir müssen trotz - oder besser: gerade **wegen** - der europäischen Herausforderung

diese Grundwerte wieder neu beleben, zu ihnen stehen, ihren Wert wieder erkennen, aber gleichzeitig den Mut aufbringen, die erforderlichen Anpassungen, Änderungen, Reformen vorzunehmen. Wir haben die zeitgemässen Formen zu finden.

Wertkonservativ, aber **strukturprogressiv** - das müsste m.E. die Losung für heute und morgen sein.

3. Muss die Schweiz auf die Neutralität verzichten?

Es ist erstaunlich, wie sehr die Neutralität zwar im **Bewusstsein** des Volkes verankert ist, wie **wenig** man aber **effektiv** über sie **weiss**. Lassen sie mich die aktuelle Lage der Neutralität in der gebotenen Kürze in 7 Kernsätzen zusammenfassen.

1. Die dauernde Neutralität der Schweiz ist eine **politische Haltung** und in der Bundesverfassung nicht verankert. Sie kann deshalb auch ohne Volksabstimmung modifiziert oder aufgegeben werden.
2. Sie ist **kein Ziel an sich**, sondern ein **Instrument** zur Erreichung aussenpolitischer Ziele, insbesondere der Unabhängigkeit der Schweiz.
3. Dieses Instrument ist **von der Schweiz frei gewählt** worden, und kann von ihr auch wieder **aufgegeben** werden. Dies wird namentlich dann aktuell, wenn sich die aussenpolitischen Ziele verändern.
4. Die **bewaffnete Neutralität** lag bislang nicht nur im Interesse der Schweiz (zur Wahrung ihrer Unabhängigkeit), sondern auch im **geopolitischen Interesse Europas**, das bis vor kurzem durch ein Nebeneinander rivalisierender Grossmächte gekennzeichnet war. Dieses europäische Interesse ist heute fraglich geworden und dürfte mit der Zeit wohl ganz wegfallen.
5. Der Neutralität kam **innenpolitisch** auch eine **Integrationsfunktion** zu. Sie verhinderte ein mögliches Auseinanderbrechen des vielgliedrigen, multikulturellen Landes in die einzelnen Sprachregionen. Auch diese Funktion verliert an Bedeutung, weil heute Deutschland, Frankreich und Italien in einer Gemeinschaft miteinander verbunden sind.
6. Der **Inhalt** der Neutralität bestimmt sich nach dem **völkerrechtlichen Neutralitätsrecht**. Dieses gilt ausschliesslich für bewaffnete Konflikte. Nur für dauernd Neutrale (d.h. heute praktisch nur noch für die Schweiz und Österreich) besteht

auch im Frieden die Pflicht, sich so zu verhalten, dass sie im Kriegsfall ihre Neutralitätspflichten zu erfüllen vermögen.

7. Die Stärke und **Glaubwürdigkeit der Neutralität** bemisst sich nicht nur nach dem Willen des Neutralen, sondern auch nach der **Akzeptanz** durch allfällige **kriegführende Staaten** und die **Völkergemeinschaft**. Wir sind also auch hier nicht autonom! Und diese Bereitschaft zur Anerkennung unserer Neutralität sinkt aufgrund der Integrationsentwicklung und des Wegfalls der bipolaren Weltordnung, weil die Neutralität kaum mehr im Interesse der uns umgebenden Staaten liegt. Vielmehr wächst die Überzeugung in Europa, unser Abseitsstehen entspreche der **Haltung des Profiteurs**, der nur die Vorteile der europäischen Integration in Anspruch nehme, auch und gerade in sicherheitspolitischer Hinsicht, nicht aber allfällige solidarische Pflichten übernehmen wolle.

Welche **Auswirkungen** hat nun eine Mitwirkung der Schweiz im EWR oder in der EG auf die **Neutralität**?

Ich möchte die These voranstellen, dass die Neutralität so oder so, auch im Falle eines sog. Alleinganges, immer mehr verändert und in Frage gestellt würde. Es wird immer schwieriger, die Neutralität gegenüber einer europäischen Staatengemeinschaft, welche die Schweiz mit hoher Wahrscheinlichkeit bald umschliessen wird, zu rechtfertigen. Dies gilt einmal für den **wirtschaftlichen** Bereich, weil die Schweiz angesichts ihrer Verflechtung mit der EG an allfälligen Wirtschaftssanktionen der EG gegen ein kriegführendes Land teilnehmen müsste. Dies gilt aber auch für die **militärische** Neutralität, weil diese gegenüber einem integrierten Europa ihren Sinn weitgehend verlöre und kaum mehr zum Schutze der Unabhängigkeit angerufen werden könnte. Gegenüber neuen Bedrohungen - ich denke etwa an den Terrorismus, den unkontrollierten Einsatz von Massenvernichtungsmitteln, anwachsende Migrationsströme von Süden und Osten, an Übergriffe bewaffneter Konflikte aus dem osteuropäischen Raum usw. - spielt die Neutralität sowieso keine Rolle (mehr).

Mit diesen Ausführungen ist **kein Plädoyer** für den **sofortigen Verzicht auf die Neutralität** verbunden. Aber ihre Rechtfertigung schwindet mit der fortschreitenden Integration in Europa, ob die Schweiz der EG nun beitrifft oder nicht. Der EWR allein hätte jedenfalls noch keine Auswirkungen auf die Neutralität. In der EG müsste die Schweiz allerdings eine gemeinsame Verteidigungspolitik, wenn es zu einer solchen kommen sollte, anerkennen und damit insofern die traditionelle Neutralität auch formell, nicht nur faktisch aufgeben - jedenfalls soweit es um die Verteidigung der Gemeinschaft gegen Angriffe von Drittstaaten geht. Die entscheidende Frage ist aber die, ob die Sicherheit des Kleinstaates Schweiz **dannzumal**, in dieser zur Ver-

teidigungsgemeinschaft erweiterten EG, nicht ebensogut, ja besser gewährleistet sein wird, als dies aufgrund der Neutralität der Fall sein könnte.

Die Neutralität - ich möchte es nochmals hervorheben - ist kein Ziel an sich. Sollte unsere Existenz, unsere Freiheit, der gemeinsame Frieden in Europa ohne Neutralität besser gesichert werden können - und es macht den Anschein, dass dies über kurz oder lang der Fall sein wird -, müssen wir sie preisgeben. Dazu brauchen wir aber auch Fähigkeit und Bereitschaft, die Neutralität vom Sockel des nationalen Mythos' herunterzuholen und ihres Selbstzweckcharakters zu entkleiden. Unsere **Schicksalsfrage** lautet nicht, ob die Neutralität einem Beitritt zur EG entgegenstehe, sondern ob der **Beitritt in unserem eigenen staatspolitischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Interesse liegt**, ob wir gewillt sind, mit dem Beitritt auch einen solidarisches Beitrag zu Freiheit, Frieden und Wohlstand in ganz Europa zu leisten.

4. Verkraften wir den Autonomieverlust?

Viele Schweizerinnen und Schweizer beschäftigt die Frage stark, ob es denn wirklich notwendig sei, Kompetenzen abzutreten und damit Selbstbestimmung und Gestaltungsfreiheit einzuschränken. Ich gehe hier nicht näher auf die wichtige wirtschaftspolitische Antwort ein, die auf Wohlstandsgewinne dank Liberalisierung und Öffnung der Märkte hinweist. In staatspolitischer Hinsicht möchte ich folgendes zu bedenken geben:

Erstens ist zu wiederholen, dass der **Autonomieverlust nicht nur formell** zu betrachten ist. Er kann (und wird) auch faktisch eintreten, ja wir sind schon mitten in diesem Prozess drin. Wir müssen zur Kenntnis nehmen, auch wenn dies schmerzlich erscheint, dass wir angesichts eines sich gegenseitig annäherenden Umfeldes, eines sich integrierenden Europas immer weniger in der Lage sein werden, allein über unsere Autonomie zu entscheiden.

Zweitens nimmt der Anteil der **Probleme** in Europa, ja der Welt zu, die sich einer nationalen, **einzelstaatlichen Lösung entziehen**. Die gewaltigen Herausforderungen etwa in den Bereichen der Ökologie, der Migration, der 3. Welt-Beziehungen, der Sicherheit, des internationalen Verbrechens, können nur global gemeistert und müssen deshalb **gesamteuropäisch angegangen** werden. Für staatenübergreifende Problemlösungen dieser Dimension braucht es aber **gemeinsame Strukturen**, da das einzelvertragliche Vorgehen nicht mehr ausreicht. Wir müssen uns also - auch hier: so oder so - mit unseren europäischen Partnern zusammenraufen, nicht nur im Geiste einer gesamteuropäischen Solidarität, sondern gerade auch im eigenen nationalen

Interesse, damit wir diese Probleme bei uns selbst, für unser eigenes Land lösen können.

Dies führt mich drittens zur Überzeugung, dass wir mittel- und längerfristig unsere Existenz, unsere Freiheit, unseren Wohlstand, unsere Vielfalt, unsere Kulturen nur in einer **Doppelstrategie** bewahren und schützen können: Indem wir nicht nur unsere relative Eigenständigkeit hochhalten, sondern indem wir auch, und dies in beträchtlich verstärktem Ausmass, an der **Gestaltung unseres Umfeldes** und in den internationalen Organisationen **mitarbeiten**.

Wir können als Kleinstaat unsere relative Unabhängigkeit und unsere Eigenheiten mit anderen Worten besser beibehalten, wenn wir fähig sind (oder besser: werden), in Europa aktiv mitzuwirken, unseren Einfluss geltend zu machen, unsere Erfahrungen gerade im Zusammenleben verschiedener Kulturen, Sprachen und Konfessionen, unsere föderalistischen und demokratischen Traditionen einzubringen.

Ich weiss: Das Ziel einer «Autonomie dank Mitwirkung und Integration» bedingt einen gewaltigen Wandel der Mentalität; es scheint nicht unserer Geschichte zu entsprechen. «Scheint» - denn was anderes taten denn die Kantone 1848? Sie verfolgten genau diese Maxime! Unser Bundesstaat schützt die Kantone auch durch Institutionen, welche gewährleisten, dass sie auf Bundesebene, an der Formulierung der Bundespolitik, massgeblich mitgestalten können. Ich erwähne als Beispiel den Ständerat und das Ständemehr bei Verfassungsänderungen.

Nun wird etwa eingewendet, die kleine Schweiz habe in einem integrierten Europa ohnehin **nichts zu sagen**. Diese Befürchtung ist kleinmütig und falsch. **Kleinmütig**, weil im Prozess der Entscheidungsfindung derjenige Einfluss hat, der in allen Stadien dieses Prozesses mit Kreativität und Kompetenz präsent ist und etwas zu sagen hat. **Falsch** ist dieser Einwand, weil den Kleinen schon in der heutigen EG ein überproportionales Gewicht zukommt, ähnlich, wie dies im schweizerischen Bundesstaat ebenfalls der Fall ist. Gerade deshalb sollten wir uns **jetzt** am Aufbau der neuen, erweiterten EG beteiligen. Denn diese EG wird sich - wie erwähnt - strukturell verändern müssen: Jetzt, und in den nächsten Jahren, wird neu entschieden über Föderalismus und Subsidiarität, über Demokratie und Leitungsorgane, über gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik, über eine allfällige Verteidigungsgemeinschaft und über die Stellung und Anerkennung neutraler Mitgliedstaaten.

Stehen wir weiterhin abseits, wird mit grosser Wahrscheinlichkeit das europäische Haus in einigen Jahren gezimmert sein, ohne dass wir **unsere** Vorstellungen einbringen konnten. Dann werden wir vor der möglicherweise noch bedeutend ungemütli-

cheren Wahl stehen, in dieses festgefügte Haus einzutreten, ohne wenn und aber, oder definitiv von Europa Abschied zu nehmen. C'est à prendre ou à laisser!

Ich komme zum Schluss und möchte meine Ausführungen in folgenden **8 Thesen** zusammenfassen:

1. Wir brauchen in der Diskussion über die staatspolitischen Auswirkungen der EWR-Mitwirkung oder eines EG-Beitritts mehr **Nüchternheit, Sachbezogenheit** und **Vernunft**. Überlassen wir das Feld nicht den Populisten, Schlagwortfanatikern und Angstmachern.
2. Wir dürfen nicht die heutige EG mit der heutigen Schweiz vergleichen. Beide stehen in Entwicklung. Es geht darum, **Chancen** und **Risiken** zu erkennen und zu bewerten: einerseits einer **Schweiz im Alleingang**, die einem weitgehend integrierten Europa gegenübersteht, andererseits einer **Schweiz innerhalb des EWR oder der EG**. Besonderes Gewicht erhält die Frage, ob und wie wir diesen Entwicklungsprozess aktiv mitgestalten können und wollen.
3. In staatspolitischer Sicht stellt sich die Schicksalsfrage, wie die Schweiz ihre **relative Unabhängigkeit**, ihre Eigenheiten und ihre Vielfalt **besser bewahren und entwickeln kann**: durch reine Absonderung und Aufrechterhaltung einer (möglicherweise rein) formellen Autonomie, oder aber auch durch Mitwirkung, Mitgestaltung und Integration. Für mich kann nur der **zweite Weg**, die erwähnte Doppelstrategie, die Schweiz vor einer Satellisierung schützen.
4. Im Zusammenhang mit der europäischen Integration werden Veränderungen und **Reformen im Bereich unserer Institutionen unumgänglich** sein. Der Reformbedarf ist aber weitgehend hausgemacht: Volksrechte, Parlament, Regierung und Justiz müssen so oder so reformiert werden, nicht nur wegen der Integration. Wir sollten uns aber davor hüten, gleichzeitig mit der EWR-Abstimmung Reformen verwirklichen zu wollen, die nicht zwingend mit dem EWR verbunden sind.
5. Die zu erwartenden **Modifikationen** im Bereich der **Volksrechte** sind verkraftbar; sie berühren unser System nicht grundlegend. Auch die **Kantone** werden nicht essentiell berührt. Demokratie und Föderalismus in der Schweiz werden Veränderungen, nicht aber lebensbedrohliche Einbussen erfahren.
6. Bei der Frage der **Neutralität** geht es primär um eine **Entmythologisierung**. Die Neutralität ist kein Ziel an sich, sondern Instrument unserer Aussenpolitik. Wichtig

ist deshalb, dass wir die Ziele unserer Aussen- und Sicherheitspolitik neu definieren, unsere Stellung in Europa bestimmen. Die Neutralität ist zudem davon abhängig, ob sie auch **im Interesse der Völkergemeinschaft** liegt und namentlich von unseren Nachbarländern anerkannt wird. Dies dürfte mit zunehmender Integration immer weniger der Fall sein.

7. Es wäre verhängnisvoll, staatspolitische Auswirkungen nur für einen der Integrationsfälle zu diskutieren. Wir müssen uns auch ernsthaft die Frage stellen, ob die Schweiz den von einer (vielleicht knappen) Mehrheit, ja im Extremfall von einer kleinen Minderheit des Volkes erzwungenen **Verzicht auf die Mitwirkung zu verkraften** vermöchte. Die Identität der Schweiz könnte auch dadurch in Gefahr geraten, dass beispielsweise ein neuer Graben zwischen den Sprachregionen aufbricht, weil Welschland und Tessin vielleicht zugestimmt hätten. Oder weil sich alte Sonderbund-Situationen in modifizierter Konstellation wiederholen, wenn der Beitritt an den Alpenkantonen scheitern sollte. In jedem Fall dürfte das Konfliktniveau gewaltig zunehmen, weil die unterlegene Minderheit kaum bereit sein dürfte, eine derart schwerwiegende Weichenstellung achselzuckend hinzunehmen.
8. Autonomiewahrung durch Mitgestaltung und Integration, strukturelle Reformen bei Volksrechten, Parlament und Regierung, Veränderungen im Bereich der Neutralität: Wandlungen in so zentralen Elementen unserer Identität bedeuten für die Schweiz eine grosse, ja epochale Herausforderung. Um sie zu meistern, müssen wir fähig werden, unsere mentale Krise zu überwinden, Kraft, Handlungswille und Selbstvertrauen zurückzugewinnen. Wir sollten nicht nur gebannt auf Gefahren blicken, sondern die Chancen einer Integration für unsere Zukunft wahrnehmen und ergreifen. Ich bin überzeugt, dass wir dazu fähig sind, dass wir **können**, wenn wir **wollen**.