

Rede zum Nationalfeiertag der Schweiz am 01. August 2005 in

Samnaun, Schweiz

Von Dr. Wolfgang Schäuble

Die Schweiz – Modell für Europa?

Vielleicht klingt die Fragestellung meines Themas überraschend. Im Schiller-Jahr verbindet man in Deutschland mit der Schweiz zunächst einmal die Erinnerung an Wilhelm Tell, und der hat nach Schiller gesagt, der Starke ist am mächtigsten allein – was auf den ersten Blick eher nach splendid isolation denn nach Integration klingt.

Andererseits, als vor ein paar Wochen die Referenden in Frankreich und in den Niederlanden zum europäischen Verfassungsvertrag scheiterten und daraus rasch eine allgemeine Akzeptanzkrise der Europäischen Union wurde, da war der positive Ausgang der Schweizer Volksabstimmung zum Beitritt zum Schengen-System weit über die Schweiz hinaus zumindest ein kleines Hoffungszeichen, dass der Gedanke europäischer Einigung jedenfalls noch nicht als endgültig gescheitert angesehen werden muss.

Nun will ich den Volksentscheid zum Schengen-System nicht überinterpretieren, zumal sich alle europäischen Freunde der Schweiz seit langem eine große Zurückhaltung anerkennen haben, was Ratschläge an die Schweiz hinsichtlich ihrer Zugehörigkeit zum europäischen Vertrags- und Einigungswerk anbetrifft. Der Souverän reagiert im Zweifel auf Einmischung von Außen empfindlich, und im Übrigen sind Zusammenarbeit und Verbindung der Schweiz mit Europa im Wesentlichen so problemlos, dass der Respekt vor jeder Entscheidung des Schweizer Volkssouveräns nicht nur taktisch bedingt ist.

Mich hat etwas anderes zur Formulierung meines Themas veranlasst. Vor Jahren habe ich das Buch des Oxforder Historikers Jonathan Steinberg gelesen „Why Switzerland?“. Für mich beschreibt es ungewöhnlich klar und einleuchtend Schweizer Verfassungsstrukturen als eine gelungene Antwort auf historische, geographische, soziale und politische Herausforderungen für die Eidgenössische Föderation. Wer immer sich mit föderativen Strukturen beschäftigt, stößt neben den Spezifika der deutschen Verfassungswirklichkeit und Verfassungsgeschichte und den Vereinigten Staaten von Amerika mit ihrer ungewöhnlich

eindrucksvollen, auch erfolgreichen Geschichte zwangsläufig auf die Schweiz. Sie dürfen das als Ausdruck von Respekt werten, wenn die Deutschen bei föderalen Fragestellungen außerhalb ihrer eigenen Erfahrungen nur auf zwei andere Länder sehen, eben die USA und die Schweiz. Und wer in Europa sich mit der Frage einer gelingenden institutionellen Ordnung beschäftigt, kommt an föderalen Lösungsansätzen nicht vorbei. Das hat man im Wesentlichen inzwischen überall akzeptiert, obwohl wir lange im englischen wie im französischen Sprachgebrauch mit dem Begriff „Föderalismus“ Widerstände hervorriefen, die sich zu unserem Sprachgebrauch ganz gegensätzlich begründeten. Während in deutscher Begrifflichkeit mit „föderal“ vor allem die Absage an zuviel zentrale Staatsgewalt angesprochen ist, haben umgekehrt Franzosen wie Briten lange ein föderales Europa deshalb abgelehnt, weil sie damit die Vorstellung eines Brüsseler Superstaates verbanden.

Modellhaft für Europa an Schweizer Erfahrungen könnte vor allem der große Raum für eigenständige Entscheidungen der Kantone sein. Verteilung und Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der föderalen Ebene und den Gliedern, Bund und Ländern in Deutschland, Union und Staaten in den USA ist mit die wichtigste

Frage für das Gelingen föderaler Ordnung. In Deutschland tun wir uns aktuell schwer damit. In den 56 Jahren seit in Kraft treten unseres Grundgesetzes hat die Bundesebene den Spielraum der Länder für eigene legislatorische Gestaltung immer mehr eingeschränkt, und im Gegenzug ist die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes über den Bundesrat – so heißt in Deutschland die Vertretung der Länder – immer mehr ausgeweitet worden. Das hat man jüngst mit einer gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zu korrigieren versucht, ist aber im ersten Anlauf trotz grundsätzlichen Konsenses aller Beteiligten, gescheitert. Und der tiefere Grund für dieses Scheitern ist, dass in Wahrheit die öffentliche Meinung im Streben nach Harmonisierung im Zweifel für bundeseinheitliche Regelungen und nicht für Länderzuständigkeit ist. Das beste Beispiel ist die Zuständigkeit für Schule und Hochschule, Kernbestand der Länderkompetenzen in Deutschland. Aber jede Meinungsumfrage ergibt im Zweifel Mehrheiten für bundesweite Harmonisierung, weil die Eltern die gleichen Schulverhältnisse für ihre Kinder wünschen, falls sie von einem Bundesland in ein anderes umziehen sollten.

Zu Ende gedacht ist das nicht unbedingt sinnvoll, denn wenn man sich oder seinen Kindern andere Verhältnisse beim Ortswechsel

ersparen will, müsste man konsequenterweise erstens zuhause bleiben und zweitens die Bildungssysteme in ganz Europa vereinheitlichen oder im Zeitalter der Globalisierung letztlich die Zuständigkeit auf die Vereinten Nationen übertragen.

Der Widerspruch ist offensichtlich, denn natürlich wollen die meisten Menschen regionale Eigenständigkeit und Besonderheit wahren und eben gerade nicht alle Lebensumstände europaweit oder gar global vereinheitlichen oder nivellieren. Aber das kennt man ja auch in anderer Hinsicht: Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht nass!

In der europäischen Entwicklung stoßen wir damit auf einen Urgrund nicht nur aktueller Schwierigkeiten. Allgemein wird Klage geführt über ein immer dichteres und immer weniger übersichtliches Netz europäischer Regulierungen. Mehr als 2/3 aller Entscheidungen kommunaler Selbstverwaltungsorgane, so ermittelte der deutsche Städtetag schon vor Jahren, sind durch Vorgaben und Rahmenregelungen aus Brüssel beeinflusst, die Selbstverwaltungsorgane also in ihrer Entscheidung begrenzen. Es kommt hinzu, dass die Harmonisierung rechtlicher Regelungen bei ganz unterschiedlichen kulturellen und zivilisatorischen Erfahrungen

größere Detailgenauigkeit erfordert. Die Umsetzung einer Kodifizierung in Lebenswirklichkeit ist in verschiedenen Gesellschaften ganz unterschiedlich – Rechtskultur ist eben auch das Ergebnis langer historischer Entwicklungen. Die Briten haben keine geschriebene Verfassung und finden darin keinen Mangel – für uns Deutsche eine geradezu alpträumhafte Vorstellung. Und deshalb wird, was europäisch geregelt wird, detaillierter geregelt, als was in den Mitgliedsstaaten normiert wird. Das Ergebnis ist im europäischen Bürokratie- und Regulierungsalltag zu besichtigen, und es wirkt weder attraktiv noch dynamisch.

Neben der grundsätzlichen Harmonisierungssehnsucht der öffentlichen Meinung kommt in der Europäischen Union noch entscheidend die Eigenart des europäischen Einigungsprozesses hinzu. Weil gegen eine politische Union jedenfalls am Anfang zu viele politische Widerstände gegeben waren – das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft in der Französischen Nationalversammlung 1954 ist das schlagendste Beispiel – begann man mit der Vereinigung von Teilbereichen – Montanunion, Euratom, dann Europäische Wirtschaftsgemeinschaft – in der Erwartung, einen selbsttragenden Einigungsprozess in Gang zu setzen. Das ist das Prinzip der ever closer union oder auch die

méthode Monnet, und die besagt im Kern, weil wir noch nicht genügend Einheit in Europa haben, wollen wir jede Chance weiterer Vereinheitlichung nutzen und vor allem einmal erreichte Vereinheitlichung auf gar keinen Fall rückgängig machen. Das ist der *aquis communautaire*, der auch bei den Erweiterungsverhandlungen geradezu sakrosankt gestellt wurde. Und um das Ganze auf die Spitze zu treiben, erteilte der Europäische Rat von Laaken dem Verfassungskonvent noch den Auftrag, diesen *aquis communautaire* im Verfassungsvertrag festzuschreiben, als ob dieser ganze Regelungswust in eine Verfassung gehört. Das Ergebnis ist im 3. Kapitel des Verfassungsvertrages zu besichtigen. Lesen kann das niemand mehr, und meines Erachtens liegt darin ein Hauptgrund für das Scheitern des Verfassungsvertrages nicht nur in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden.

Ich nenne ein 2. Beispiel für die grundsätzliche Neigung zur Harmonisierung. Innerhalb der Europäischen Union nimmt die Debatte auch bei ernsthaften Politikern zu, die wenigstens europäische Mindestsätze für die Besteuerung von Einkommen und unternehmerischen Erträgen fordern. Ich will die – teilweise durchaus ernst zu nehmenden – Argumente gar nicht aufzählen.

Dass das Ergebnis jedenfalls mit föderalem Verständnis nicht zu vereinbaren und auch ansonsten vielfältig Unsinn ist, braucht man auch nicht lange auszuführen. Und dennoch ist das Anliegen stark vertreten. Schon in Deutschland würde jedenfalls die Vorstellung, Einkommen in den einzelnen Bundesländern mit unterschiedlichen Sätzen zu besteuern, auf viel Widerstand stoßen. In der Schweiz haben Sie damit offensichtlich keine Probleme.

Und dazu kommt noch ein in den europäischen Institutionen fest verankertes, meines Erachtens hypertrophes Verständnis, wie viel Harmonisierung aller Lebensbereiche tatsächlich Voraussetzung für funktionierenden Binnenmarkt und Wettbewerb sei. (Erinnerung an mein Gespräch mit Karel van Miert)

Da kann man von der Schweiz lernen. Niemand kommt auf den Gedanken, dass Binnenmarkt und Wettbewerb in der Schweiz nicht funktionieren, obwohl sie weitergehende kantonale Zuständigkeiten und qualitativ unterschiedliche Regelungen haben. Einheit und Vielfalt richtig auszubalancieren, das ist ein Grundproblem jeder föderalen Ordnung, und es geht über das Rechtstechnische weit hinaus. In Wahrheit setzt es voraus, dass beides unbestritten ist, außer Frage steht, die Einheit wie die regionale Besonderheit und



Vielfalt. Und da liegt für mich das Modellhafte der Eidgenössischen Föderation. Geographie und Geschichte haben ganz unterschiedliche Gesellschaften und Kulturen hervorgebracht, und niemand wäre bereit, davon Wesentliches aufzugeben, weil Tradition und Herkunft für die Bewältigung von Gegenwart und Zukunft unverzichtbar sind. Und genauso ist der Wille ganz unverbrüchlich, zusammenzustehen, für Freiheit und Einheit einzutreten, die Treue gegenüber der Eidgenossenschaft. Schicksalsgemeinschaft nennen wir das in unseren Debatten über Identitäten oder Patriotismus. Das ist der Nährboden für Bürgersinn, von dem die meisten Beobachter finden, dass er in der Schweiz höher entwickelt ist als vieler Orts sonst. Das Milizsystem ist für ausländische Beobachter meist der sichtbarste Ausdruck davon. Und weil die staatsbürgerliche Loyalität gegenüber Gemeinden und Kantonen so selbstverständlich ist wie gegenüber der Eidgenossenschaft, kommt man mit Einheit und Vielfalt besser zurecht. 3 oder 4 Sprachen in einem vergleichsweise kleinen Land, für andere kaum vorstellbar. Aber wer in Basel lebt, muss sich eben im schweizer-deutschen Sprachraum zurecht finden und wer in Genf lebt, im französischen.

Man könnte über die Frage nachdenken, ob die Angehörigen kleinerer Staaten grundsätzlich bessere Voraussetzungen im Erlernen von Fremdsprachen haben; aber vielleicht führt dieser Punkt auch zu der Einsicht, dass Nähe und Weltoffenheit viel miteinander zu tun haben. Natürlich kann man auch über die Rolle des Englischen als common language im sich entwickelnden Europa nachdenken, um die wir ja nicht herumkommen werden, wobei ich immer unsere französischen Freunde damit tröste, dass den größten Schaden bei einer solchen Entwicklung ja das Englische hat, weil ja diese Sprache in der weltweiten Verbreitung von bad english am meisten gefährdet ist. Ich bin mir bei dieser Bemerkung der Züricher Debatte um die Reihenfolge des Erlernens von Sprachen in der Schule durchaus bewusst, und auch dieses Beispiel zeigt, wie eng schweizer und europäische Entwicklung irgendwie doch miteinander verflochten sind.

Nun will ich mir nicht anmaßen, ihnen die Schweiz zu erklären. Und ich weiß auch, dass manches nicht einfach auf andere Staaten oder föderale Gebilde zu übertragen ist, auch das mancherlei kritische Entwicklung oder Veränderung auch in der Schweiz diskutiert wird.

Gewiss hängt schweizer Bürgersinn eng mit der unmittelbaren Demokratie zusammen. Aber der Volksentscheid funktioniert in relativ kleinen Einheiten gut und in eher größeren kaum. Das war schon im klassischen Athen so, und wenn ich es richtig weiß, kennen die USA genauso wie die Bundesrepublik Deutschland Volksentscheide nur auf der Länder- nicht auf der Bundesebene. Übrigens verdanke ich dem früheren Bundesrat Arnold Koller den Hinweis, dass selbst Jean-Jaques Rousseau, großer Fürsprecher unmittelbarer Demokratie, dieses Institut für außenpolitische Entscheidungen grundsätzlich abgelehnt hat.

Und dass es einen engen Zusammenhang gibt zwischen dem Institut des Volksentscheides und dem Konsensmodell des schweizer Bundesrates, das weiß ich auch. Ob sie in der Schweiz also gerade aktuell dabei sind, ihr Modell von Volksentscheid und Bundesratkonsens aus außen- und integrationspolitischen Erwägungen wie aus innenpolitischen Entwicklungen einer Anpassung zuzuführen, das wage ich nicht zu entscheiden.

Erwähnt werden soll es immerhin an ihrem Nationalfeiertag, der für die Schweiz immer auch Anlass ist, selbstkritisch zu hinterfragen, wo man steht, wo man herkommt und wo man hin will. Das ist der

Sinn der Symbole nationaler Einheit, dass sie immer wieder auf die Grundlagen zurückführen.

Schweizer Eigenart ist auch, dass manche Entscheidungen länger dauern als anderswo. Aber wie viele Fehler, die anderswo schon wieder mühsam zu korrigieren versucht werden, haben sie auf diese Weise gar nicht erst gemacht! Vielleicht hat das auch mehr mit Nachhaltigkeit zu tun, als manchem auf den ersten Blick gewahr wird. In unserer Zeit, die von so schnellen und grundlegenden Veränderungen geprägt und tief beunruhigt ist, könnte Entschleunigung besser als Atemlosigkeit sein.

So wie Einheit und Vielfalt zusammengehören, so auch Heimatverbundenheit und Weltoffenheit. Das ist meine ganz persönliche Erfahrung mit der Schweiz (Luzern). Und das erinnert auch daran, dass dieses Land bei aller Konzentration und Vertrauen auf sich selbst immer offen für andere war, Verfolgten und Schutzbedürftigen Zuflucht geboten hat. Nicht allen, aber vergleichsweise gewisse vielen mehr als andere. Und dass Sie auch in den Formen der unmittelbaren Demokratie eine vernünftige und tolerante Balance in Asyl- und Ausländerpolitik immer wieder

finden, das nötigt jedem Respekt ab, der darum sich in seinem eigenen Land auch gelegentlich müht.

Bürgersinn und Hilfsbereitschaft für andere, Solidarität, sind eben auch keine Gegensätze. So wie Tradition und Fortschritt nicht. All das kann man in ihrem Land erfahren und studieren. Für Ausländer ist das Grund für Respekt und für die Schweizer zum Stolz. Es ist keine Idylle, das wäre unwirklich, und das könnte ganz gewiss auch nicht Vorbild für Europa sein.

Ich will eine letzte Bemerkung mir nicht verkneifen. Vorbildliches im Verhältnis von Schweiz und europäischer Einigung könnte man auch darin finden, dass die europäische Integration voranschreitet, trotz aller Krisen, und dass sie alle Europäer betrifft, ob sie der Europäischen Union beigetreten sind oder nicht. Dass zeigt nicht nur Ihr Beitritt zum Schengen System. In Norwegen diskutiert man zunehmend, ob man nicht besser doch an Entscheidungen mitwirkt, von denen man in jedem Falle betroffen ist. Und genau dieses Argument wird nach meiner Hoffnung auch die Briten davon abhalten, irgendwann aus der europäischen Integration wieder auszusteigen.

Was das für die Schweiz bedeutet, müssen Sie selbst entscheiden – irgendwann. Aber das die Schweiz in jedem Fall viel bedeutet für Europa, gestern, heute und morgen, und dass wir vielfältig von Ihnen lernen, das wollte ich Ihnen zu Ihrem Nationalfeiertag sagen. Und weil das so ist: Glückwunsch und alle Wünsche für eine gute Zukunft mitten in Europa.