

Das Rahmenabkommen und die Souveränität

Thomas Cottier*

Vortrag anlässlich des 1. Zürcher Europarechtstages an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich vom 29.10.2020

I. Einleitung

Die Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union lassen sich als wirtschaftliche Integration und institutionelle Abstinenz charakterisieren. Die Verträge gehen institutionell nicht über gemischte Kommissionen hinaus.¹ Die Mitsprache in der Rechtssetzung beschränkt sich auf die Schengen/Dublin Abkommen. Ein Streitbeilegungsverfahren ist mit Ausnahme des Versicherungsabkommens nicht vorgesehen. Ungelöste Streitfragen bleiben so offen und werden allenfalls seitens der EU mit politisch motivierten Retorsionen beantwortet. Für die rechtliche Streitbeilegung müsste auf die WTO zurückgegriffen werden. Weder die Schweiz noch die EU haben dies je ernsthaft ins Auge gefasst. Das Verhältnis entspricht, mit andern Worten, einem tradierten Souveränitätsverständnis, das Selbstbestimmung und Unabhängigkeit in der Rechtsgestaltung in den Mittelpunkt stellt. Das hat sich in der Schweiz seit dem EWR Nein von 1992 nicht wesentlich verändert.

Das institutionelle Rahmenabkommen in seinem Entwurf vom Dezember 2018² sucht das Ungleichgewicht zwischen einer intensiven wirtschaftlichen Integration und der institutionellen Abstinenz in den Beziehungen zu verbessern und in ein Gleichgewicht zu bringen.³ Es sieht die Mitsprache in der Rechtssetzung und die dynamische, aber nicht automatische Übernahme des EU Rechts im Bereich der unterstellten Abkommen vor. Er fördert den Dialog zwischen Regierungen, Parlamenten und Gerichten. Für die Durchsetzung des Rechts ist eine verstärkte nationale Überwachung vorgesehen, namentlich mit

* Emeritierter Professor für Europa- und Wirtschaftsvölkerrecht und Senior Research Fellow des World Trade Institute, Universität Bern. Präsident der Vereinigung *La Suisse en Europe*.

¹ Eingehend Thomas Cottier, Nicolas Diebold, Isabel Kölliker, Rachel Liechti-McKee, Matthias Oesch, Tetyana Payosova, Daniel Wüger. *Die Rechtsbeziehungen der Schweiz und der Europäischen Union* (Bern: Staempfli 2015); Matthias Oesch, *Europarecht*, Bd I, Grundlagen, Institutionen, Verhältnis Schweiz-Europa, 2. Aufl. (Bern: Staempfli 2019).

² EDA, Institutionelles Abkommen; Abkommen zur Erleichterung der Bilateralen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft in den Bereichen des Binnenmarktes, an denen die Schweiz teilnimmt, Text vom 23.11.18 (Übersetzung), InStA, nachstehend Rahmenabkommen, . <https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/verhandlungen-offene-themen/verhandlungen/institutionelles-abkommen.html> (19.10.20).

³ Eingehend Thomas Cottier, *Die Souveränität und das institutionelle Rahmenabkommen*, Schweizerische Juristenzeitung SJZ/RSJ 345-355 (2019); Christa Tobler, Jacques Beglinger, *Brevier zum Institutionellen Abkommen Schweiz-EU*, 2020; <http://www.eur-charts.eu/books/institutional-negotiations-ch-eu> (19.10.20).

Bezug auf kantonale Subventionen, die später auch für ein revidiertes Freihandelsabkommen greifen soll. Beide Parteien können ein paritätisches Schiedsgericht anrufen zur Abklärung angeblicher Vertragsverletzungen. Für die Auslegung des EU Rechts ist eine Vorabentscheidung an den Europäischen Gerichtshof vorgesehen.⁴ Dessen Kompetenzen erstrecken sich dabei nicht auf die Auslegung der bilateralen Abkommen als völkerrechtliche Verträge. Der Vertrag sieht eine Opting Out-Klausel vor mit Rücksicht vor allem auf die direkte Demokratie. Ihre Anrufung kann verhältnismässige Gegenmassnahmen auslösen. Ob diese Massnahmen verhältnismässig sind, entscheidet ausschliesslich ein paritätisches Schiedsgericht.

Diese Bestimmungen verletzen die schweizerische Souveränität, lautet der Einspruch. Sie sind ein Angriff auf die Unabhängigkeit und Selbstbestimmung der Schweiz. Die Eidgenossenschaft verliere das letzte Wort über ihre Rechtsetzung. Es liege ein Knebelvertrag vor, der die Schweiz endgültig zum Untertanengebiet der EU und zum zugewandten Ort der Europäischen Union machen wird. Souveränität wird als Schlagwort in den Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzung gestellt. Es ist offensichtlich, dass sich das Schicksal des Vertrages an ihr entscheiden wird, soweit sich die drei vom Bundesrat bezeichneten offenen Sachfragen im Bereich des Lohnschutzes, der Sozialrechte (Unionsbürgerschaft) und der kantonalen Subventionen regeln lassen. Davon ist auszugehen. Wer die EWR-Abstimmung von 1992 erlebt hat, wird ein *déjà-vu* Erlebnis haben.

Aus rechtlicher Sicht sind die Argumente der Souveränitätsverletzung nicht stichhaltig. Die Schweiz entscheidet autonom über die Annahme oder Ablehnung des Vertrages. Tritt er in Kraft, erfolgt dies freiwillig auf Grund von Mehrheitsverhältnissen. Von einer Verletzung der Souveränität könnte nur gesprochen werden, wo der Vertrag aufgezwungen wird und damit auch die Wiener Vertragsrechtskonvention verletzt wird. Es liegt rechtlich auch keine Souveränitätsbeschränkung vor. Der Vertrag ist – wie jeder Vertrag – ein Geben und Nehmen. Allfällige Nachteile werden in Kauf genommen zugunsten von Vorteilen der Absicherung des Marktzuganges und damit von Arbeitsplätzen in der Schweiz. Die Möglichkeit des Opting-out erlaubt es schliesslich, die Notbremse zu ziehen und die Deutungshoheit über das Recht im Lande durchzusetzen. Das Schiedsgericht schützt, wie gesagt, vor einseitigen unverhältnismässigen Sanktionen der EU.

Zur Diskussion gestellt wird hier vielmehr das politische Selbstverständnis der Souveränität. Sie ist, wie Samantha Besson schrieb, ein „essentially contested concept“.⁵ Das heisst, es gibt hier keine einheitliche Vorstellung und keinen allgemein gültigen Begriff, auf den zurückgegriffen werden kann. Souveränität wird immer Gegenstand von emotional geführten Auseinandersetzungen sein. Das wird auch für das Rahmenabkommen nicht anders sein.

Gleichwohl ist es sinnvoll, die Hintergründe und vor allem Sinn und Zweck der Souveränität in der Staatsphilosophie in Erinnerung zu rufen. Sie können uns hier behilflich sein,

⁴ Zur Funktion des Gerichtshofes und den Erfahrungen in Streitfällen mit der Schweiz s. Matthias Oesch, Gabriel Speck, Das geplante institutionelle Abkommen Schweiz-EU und der EuGH, Schweiz. Jahrbuch für Europarecht 2016/2017, Bern 2017, 257-273.

⁵ Samantha Besson, Sovereignty in Conflict, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 8, No. 15, 2004, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=594942 (19.10.20).

Orientierung zu gewinnen.⁶ Dabei müssen wir vorerst zwischen der inneren und äusseren Souveränität unterscheiden.

II. Die innere Souveränität

Die Frage der staatlichen Souveränität geht in der Neuzeit auf die Wirren der Reformation und der Religionskriege, auf Chaos und Anarchie zurück. Sowohl Bodin (1583) als auch Hobbes (1651) schrieben unter diesem starken und prägenden Eindruck. Beiden war es ein Anliegen, Frieden und Wohlfahrt im Lande sicherzustellen. Sie rekurrten dazu auf die Monarchie als beste Option, diskutierten aber auch andere Möglichkeiten, einschliesslich der Demokratie. Die Souveränität war dazu Mittel zum Zweck. Im Werk *Six Livres de la République* dient die Souveränität und der Staat überhaupt bei Bodin der Herstellung von Frieden und Wohlfahrt zu Gunsten des einzelnen Menschen.⁷ Bei Hobbes unterwirft sich in *Leviathan* – dem grundlegenden staatsphilosophischen Werk der Neuzeit – der Einzelne freiwillig dem Souverän, um Frieden und Freiheit im eigenen Leben zu finden und zu sichern.⁸ Inwieweit der Souverän hier eingreifen will, um Frieden und Wohlfahrt zu sichern, ist ihm überlassen. Seine Macht hat grundsätzlich keine Grenzen. Spätere Autoren begründeten die Notwendigkeit der Beschränkung des Souveräns. John Locke begründete den Schutz des Eigentums. Benjamin Constant legte die Grundlage für die Unantastbarkeit von Grundrechten. Rousseau übertrug revolutionär die Souveränität vom Monarchen auf das Volk und begründete die direkte Demokratie, dem heute wichtigsten Identitätsmerkmal der staatlichen Schweiz. Auch hier ist Souveränität kein Selbstzweck, sondern dient der Herstellung von Frieden und Wohlfahrt und der Herstel-

⁶ Eingehend Thomas Cottier, Souveränität im Wandel, <https://suisse-en-europe.ch/wp-content/uploads/2019/09/Souver%C3%A4nit%C3%A4t-im-Wandel-0919fin.pdf> (19.10.20).

⁷ «Or, si la vraie félicité d'une République et d'un homme seul est tout un, et que le souverain bien de la République en général, aussi bien que d'un chacun en particulier, gît [dans les] vertus intellectuelles et contemplatives, comme les mieux entendus ont résolu, il faut aussi accorder que ce peuple-là jouit du souverain bien, quand il a ce but devant les yeux, de s'exercer en la contemplation des choses naturelles, humaines, et divines, en rapportant la louange du tout au grand Prince de nature. Si donc nous confessons que cela est le but principal de la vie [p. 62] bienheureuse d'un chacun en particulier, nous concluons aussi que c'est la fin et félicité d'une République.» (ohne Fussnoten, die auf Cicero and Aristoteles verweisen), Jean Bodin, *Les six livres de la République: Un abrégé du texte de l'édition de Paris de 1583. Édition et présentation de Gérard Mairet*. Paris: Librairie générale française, 1993, S. 46; http://classiques.uqac.ca/classiques/bodin_jean/six_livres_republique/bodin_six_livres_republique.pdf (19.10.20)

⁸ “The final Cause, End, or Designe of men (who naturally love Liberty, and Dominion over others,) in the introduction of that restraint upon themselves, (in which wee see them live in Common-wealths,) is the foresight of their own preservation, and of a more contented life thereby; that is to say, of getting themselves out from that miserable condition of Warre, which is necessarily consequent (as hath been shwen) to the naturell Passions of men, when there is no visible Power to keep them in awe, and tye them by feare of punishment to the performance of the Covenants, and observation of those Lawes of Nature set down in the fourtheenth and fiftheenth Chapters.”, Thomas Hobbes, *Leviathan*, Nachdruck der Ausgabe von 1651, Oxford 1909, Chapter XVII, http://files.libertyfund.org/pll/pdf/Hobbes_0161_EBk_v7.0.pdf. (19.6.20).

lung menschlichen Glücks. Ihre eigentliche Grundlage findet sie so in der Sicherung menschlicher Würde.

Die Frage der innerstaatlichen Souveränität stellte sich damit im Kontext der Frage und Suche nach der besten Staatsform. Monarchie, Aristokratie und Demokratie als Idealtypen seit der griechischen Antike ringen in der Geschichte miteinander; Tyrannei, Oligarchie, Chaos und Populismus sind ihre negativen Konnotationen. Die westliche Staatslehre hat das Problem, vor allem unter dem Einfluss der USA, mit Rekurs auf die Repräsentation gelöst.⁹ Menschliche Würde, Frieden und Wohlfahrt werden am besten durch Teilhabe und Partizipation erreicht. Sie erlaubte und forderte, gemischte Verfassungen zu bilden, wo keines der Staatsorgane absolute Macht genießt, auch der Souverän nicht, sei er Monarch oder das Volk. Die Lehre der Gewaltenteilung bei Montesquieu und von Madison's *Checks and Balances* in den *Federalist Papers* legten die Grundlagen der Gewaltenteilung.¹⁰ Auch wenn in der Schweiz das Volk der Souverän ist und in Abstimmungen sein Machtwort spricht, ist allen klar, dass es nicht allmächtig ist und andere Staatsorgane ebenso wichtige Aufgaben in Politik und Rechtsgestaltung wahrnehmen. Auch der Souverän ist an Verfassung und Staatsverträge gebunden. Er ist Verfassungsorgan. Allein autoritäre Auffassungen wie Carl Schmitt verstehen Souveränität als letztes Wort im Notstand und definieren sie als Ausdruck von Macht und Gewalt.

Die Frage der Souveränität hat sich in diesem Sinne in westlichen Demokratien innenpolitisch entschärft. Sie ist nicht mehr gleichermassen relevant. Das gilt auch für den bundestaatlichen Föderalismus. Nach Artikel 3 der Bundesverfassung sind die Kantone souverän, soweit sie ihre Aufgaben nicht dem Bund übertragen haben. Sie sind formell, wie im Staatenbund von 1815, nach wie vor die eigentlichen Träger der Souveränität. Die Kompetenz-Kompetenz liegt dabei beim Bund; er entscheidet über die Zuteilung der Staatsaufgaben. Aber auch hier entwickelte sich ein System von *Checks and Balances* durch den Einfluss der Kantone auf die Bundespolitik und vor allem den Vollzugsföderalismus. Das gilt auch für die Gerichtsbarkeit, die weitgehend in der Anwendung von Bundesrecht in den Händen kantonaler Instanzen liegt. Bund und Kantone sind aufeinander angewiesen. Nichts zeigt dies deutlicher als die Bewältigung der gegenwärtigen Pandemie. Souveränität definiert sich nicht durch das letzte Wort, sondern durch Zusammenarbeit. Wir sprechen hier von kooperativer Souveränität. Die Schweiz hat sie im Verhältnis und Bund und Kantone zur Meisterschaft gebracht. Umso erstaunlicher ist, dass sie vergleichbaren Bestrebungen in der Europäischen Union zwischen ihren Mitgliedstaaten und den Organen der Union verständnislos gegenübersteht und immer wieder die kalte Schulter zeigt. Damit kommen wir zur äusseren Souveränität.

III. Die äussere Souveränität

Anders als die innere Souveränität hat sich das Verständnis seit der Begründung des westphälischen Staatensystems nach dem Ende des dreissigjährigen Krieges im Jahre 1648 trotz Völkerbund und Vereinten Nationen in der Praxis nicht wesentlich entwickelt.

⁹ Eingehend zu dieser Entwicklung James T. Kloppenberg, *Toward Democracy: The Struggle for Self-Rule in European and American Thought* (Oxford: Oxford University Press 2016).

¹⁰ James Madison, *Federalist No. 51* (1788) <https://billofrights.institute.org/founding-documents/primary-source-documents/the-federalist-papers/federalist-papers-no-51/> (19.10. 20).

Selbstbestimmung und Unabhängigkeit und damit die Frage des letzten Wortes stehen im System der Nationalstaaten weiterhin für die Chiffre der Souveränität und bilden die Grundlagen des modernen Völkerrechts. Der Prozess der Dekolonialisierung verleitete dieser Bedeutung nach dem Zweiten Weltkrieg unter der UN Charta erneut starken Auftrieb. Die Entwicklungsländer suchten nach Selbstbestimmung und politischer Unabhängigkeit. Gleichzeitig verstärkte sich die internationale Zusammenarbeit, und Kooperation steht heute im Zentrum zwischenstaatlicher Beziehungen. Im Wirtschaftsvölkerrecht der WTO führte dies zu einer eindrucklichen Integrationsdichte. In der Lehre entwickelte sich die Doktrin der Konstitutionalisierung des Völkerrechts. Viele erachteten dabei die nationalstaatliche Souveränität als überholt. John Jackson prägte indessen den Begriff von *Sovereignty-modern*. Darunter versteht er die sachgerechte Zuordnung von Regelungsaufgaben auf der staatlichen und internationalen Ebene¹¹, wie dies auch meine Theorie des *Five Storey House* als Rahmen für die Herstellung öffentlicher Güter tut.¹² Die Praxis hat aber dieses Denken noch kaum umgesetzt und bleibt den tradierten Kategorien von Unabhängigkeit und Selbstbestimmung treu, ohne Rücksicht auf die tatsächlichen Interdependenzen und Abhängigkeiten einer durch die Globalisierung vernetzten Welt, die die Loslösung aus vertraglichen Bindungen schwierig, wenn oft aus wirtschaftlichen Gründen praktisch gar unmöglich macht. Die Staaten halten in internationalen Organisationen an Konsens, Einstimmigkeit und Veto fest und erblicken darin nicht nur eine demokratische Ordnung, sondern auch ein Schutz ihrer Souveränität.

Diese Auffassung entspricht auch dem landläufigen Verständnis der äusseren Souveränität in der Schweiz und ihrer Politik, in ihren Parteien von links bis rechts. Auf sie berief sich Wettstein auf Anraten Frankreichs, um 1648 die formelle Ablösung vom Deutschen Reich durchzusetzen. Sie ist tief verankert und gilt als Garant der direkten Demokratie, von Konkordanz, Föderalismus und Neutralität und damit der eigenen Identität. Dieses Verständnis kommt nun nicht nur gegenüber der weiten Welt zum Tragen, sondern ebenso in den Beziehungen zur Europäischen Union und damit im regionalen Kontext. Das gilt nicht nur für Politik und Gesellschaft, sondern auch für die Theorie. Auch diese bleibt letztlich einem tradierten Verständnis der Souveränität verhaftet.¹³ Zwischen glo-

¹¹ John H. Jackson, *Sovereignty, the WTO and Changing Fundamentals of International Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2006); ders. 'The Great 1994 Sovereignty Debate: United States Acceptance and Implementation of the Uruguay Round Results', 36 *Columbia Journal of International Law* 137-188 (1997); dazu Thomas Cottier, John H. Jackson, *Sovereignty-Modern and the Constitutional Approach to International Law*, 19 *Journal of International Economic Law* 323-328 (2016).

¹² Thomas Cottier, Maya Hertig, *The Prospects of 21st Century Constitutionalism*, in Georg Kohler und Urs Marti (Hrsg.), *Konturen der neuen Welt(un)ordnung. Beiträge zu einer Theorie der normativen Prinzipien internationaler Politik* (Berlin/New York 2003), 120-162; sowie in 7 *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 261-328 (2004); Thomas Cottier, *Towards a Five Storey House*, in: Joerges, Christian und Petersmann, Ernst-Ulrich (Hrsg.), *Constitutionalism, Multilevel Trade Governance and International Economic Law* (Oxford: Portland OR: Hart Publishers 2011), 495-532.

¹³ S. Katja Gentinetta und Georg Kohler, *Souveränität im Härtetest: Selbstbestimmung unter neuen Vorzeichen* (Zürich: Avenir Suisse und NZZ Verlag 2010) S.127-131 <https://cdn.avenir-suisse.ch/production/uploads/2001/01/Souveraenitaet-im-Haertetest.pdf> (19.10.20). Das gilt namentlich für die Beiträge von Dieter Freiburghaus und die Schlussfolgerungen von Katja Gentinetta in diesem Band.

balen und regionalen Beziehungen wird diesbezüglich kein grundlegender Unterschied gemacht.

Das unveränderte statische Verständnis der Souveränität bildet so auch die Grundlage der politischen Einwände gegen das Rahmenabkommen. Es erklärt auch die zahlreichen oft emotional geprägten Äusserungen in der Debatte. Die verlangte sogenannte Immunsisierung des Lohnschutzes, der Sozialrechte und der kantonalen Subventionen reflektiert dieses Verständnis der Souveränität als Unabhängigkeit, Selbstbestimmung und des letzten Wortes ebenso wie die Ablehnung jeglichen Einflusses des Europäischen Gerichtshofes. Dabei werden gleichzeitig die Vorteile der Mitsprache, des Opting-Out und der Schiedsgerichtsbarkeit tunlichst verschwiegen.

IV. Inkompatible Souveränitätsverständnisse

In der EU stösst dieses Verständnis auf Kopfschütteln und Unverständnis. Das liegt darin, dass die EU Mitgliedstaaten auf Grund ihrer tiefgreifenden Kriegserfahrungen im 20. Jahrhundert als einzige Staaten dieser Welt seit ihrem Beitritt zur Union Verschiebungen in der Souveränität erfahren haben, die mit dem genannten Verhältnis von Bund und Kantonen in der Schweiz durchaus vergleichbar sind. Sie arbeiten heute auf der Grundlage einer kooperativen Souveränität, auch wenn es immer wieder Rückschläge gibt, allgemein und in einzelnen Politikbereichen. Zwei Schritte nach vorne, ein Schritt zurück. Aber die Macht ist geteilt. Die schrittweise Entwicklung der Union vom Staatenbund zum Bundesstaat geht schrittweise einher mit einer Annäherung der äusseren Souveränität an die durch Repräsentation geprägten Vorstellungen der inneren Souveränität der Nationalstaaten. Nicht das letzte Wort, die Unabhängigkeit, sondern Diskurs, Einflussmöglichkeiten, Mitbestimmung und *Checks and Balances* stehen im Mittelpunkt. Das gilt übrigens zunehmend auch im Verhältnis der Gerichte, die miteinander in einem Dialog stehen. Und immer stärker steht aussenpolitisch die Bildung einer neuen europäischen Souveränität im Gefolge der geopolitischen Herausforderungen Europas im Vordergrund. Das bedeutet einen weiteren Schritt hin zum Bundesstaat, wie ihn 2020 die Mutualisierung der Pandemie-Gelder nicht stärker zum Ausdruck bringen könnte. Die Souveränität bewegt sich damit mit andern Worten hin zu einer inneren Souveränität, die wie gezeigt durch Repräsentation und Einflussnahme und weniger von Überlegungen der Unabhängigkeit, Selbstbestimmung und des letzten Wortes im Binnenmarkt und andern Politikbereichen der Union geprägt sind. Gleichzeitig bildet sich allmählich die Vorstellung einer gemeinsamen europäischen Souveränität im Verhältnis zu Drittstaaten.

All diese Entwicklungen hat die Schweiz nicht mitgemacht. Sie verkennt den Integrationsprozess als politisches Projekt zur Friedenswahrung bis heute und reduziert das Verhältnis zur Union wie Grossbritannien lange auf eine rein wirtschaftliche Beziehung.¹⁴

¹⁴ Franz von Däniken, Wo steht die Schweiz heute?, in: Katja Gentinetta, Georg Kohler (Hrsg), Souveränität im Härtetest: Selbstbestimmung unter neuen Vorzeichen, (Zürich: Avenir Suisse und NZZ Verlag 2010) S. 49, 50: „Es gibt viele Gründe dafür, warum sich die Schweiz mit der Europäischen Union schwer tut. Dass sie an diesem europäischen Einigungswerk nicht von Anfang an mitgewirkt hat, ist aus geschichtlichen Gründen verständlich. Gleichzeitig fehlte der schweizerischen Politik aber auch von Anfang an die Einsicht in die tieferen Beweggründe der europäischen Integration. Zum mangelnden Verständnis für die Friedensmotivation kamen immer wieder klein-

Gegenseitiges Unverständnis und Vorwürfe sind das Ergebnis, oft ohne die eigentlichen Gründe dazu zu kennen oder zu benennen. Die Emotionalität der Debatte findet ihren Grund wesentlich im Zusammenprallen unterschiedlicher Souveränitätsverständnisse.

V. Von der äusseren zur inneren Souveränität in der Europapolitik der Schweiz

Die Schweiz inmitten Europas kann sich ohne Nachteil der kooperativen und bundesstaatlich geprägten Souveränität der Union nicht entziehen, wenn sie gleichzeitig die Vorteile eines privilegierten Zugangs zum Binnenmarkt geniessen will. Der Rekurs auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit und die Absage an Repräsentation und Teilhabe führen in die Isolation mit allen Nachteilen eines Drittstaates. Sie riskiert Spannungen, emotionale Debatten und Zerreisproblem auch im Inland. Sie gefährdet den Hausfrieden und die Wohlfahrt der Bevölkerung. Für das Verhältnis zur Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten bildet sie keine taugliche Grundlage der Verständigung und Zusammenarbeit mehr. Dem Grundanliegen der Souveränität als Förderung von Frieden und Wohlfahrt in Europa im ursprünglichen Sinne Bodin's und Hobbes' wird sie nicht mehr gerecht. Die Haltung verliert ihre innere Legitimation.

Das Rahmenabkommen macht nach dem Scheitern des EWR-Vertrages vor 28 Jahren einen ersten und bescheidenen Schritt weg von der institutionellen Abstinenz, hin zu einem kooperativen Souveränitätsverständnis in der gemeinsamen Sorge für Frieden und Wohlfahrt in Europa, die allein der Souveränität ihren Sinn und ihre Legitimation in der Region verschafft. Die Schweiz kann dabei an den eigenen Erfahrungen zwischen Bund und Kantonen in der Wahrnehmung gemeinsamer Aufgaben anknüpfen. Hier wie dort geht es um die Frage, wer am besten in der Lage ist, die öffentlichen Güter herzustellen, welche Frieden und Wohlfahrt garantieren. Darüber kann man vernünftig streiten, gleich wie bei den Aufgabenteilungen zwischen Bund und Kantonen, denen Debatten vorangingen und die in demokratischen Abstimmungen entschieden wurden. Hier muss auch der eigentliche Kern der Souveränitätsdebatte liegen. Nicht in Schlagworten um das letzte Wort, sondern um das Ringen nach Lösungen, die Frieden und Wohlfahrt im ursprünglichen Sinne in Europa am besten und immer wieder herstellen können.

Die Debatte muss sich, mit andern Worten, von den Kategorien der äusseren Souveränität in die Kategorien der inneren Souveränität in Europa bewegen. Ein Lern- und Bewusstseinsprozess muss hierzulande einsetzen, unter Rekurs auf die ursprüngliche Funktion und Legitimation der Souveränität. Die Auseinandersetzung um das Rahmenabkommen bildet dazu eine willkommene und überfällige Gelegenheit. Die massiven Ablehnungen der Selbstbestimmungsinitiative im Jahre 2018 und der Begrenzungsinitiative im Jahre 2020 durch den Souverän legen dazu der Politik die Grundlage.

karierte Zweifel am Gelingen; Zweifel, welche die Entwicklungen der EU bis in die jüngste Zeit begleiten. Viel zu lang herrschte in der Schweiz eine rein wirtschaftliche Wahrnehmung der EU vor, welche durch die zahlreichen bilateralen Verträge wirtschaftlichen Inhalts noch bestärkt wurde.“ <https://cdn.avenir-suisse.ch/production/uploads/2001/01/Souveraenitaet-im-Haertetest.pdf> (19.10.20).