

# STAATS- UND VERWALTUNGSRECHT AUF VIER EBENEN

Festschrift für Tobias Jaag



# STAATS- UND VERWALTUNGSRECHT AUF VIER EBENEN

Festschrift für Tobias Jaag

Herausgegeben von:

Markus Rüssli

Julia Hänni

Reto Häggi Furrer

Schulthess § 2012

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, vorbehalten. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.

© Schulthess Juristische Medien AG, Zürich · Basel · Genf 2012  
ISBN 978-3-7255-6608-2

[www.schulthess.com](http://www.schulthess.com)

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber .....	V
Zum Geleit .....	VII
 <b>Allgemeines Staats- und Verwaltungsrecht</b>	
ALAIN GRIFFEL	
Dynamik und Stillstand im Verwaltungsrecht .....	3
PETER KARLEN	
<b>Abschied vom Allgemeinen Verwaltungsrecht?</b>	
Gedanken zu einer Neuorientierung der Verwaltungsrechtslehre .....	15
DANIEL MOECKLI / ANDREA TÖNDURY	
Vom Störerbild zum Störerprinzip – und zurück? .....	25
PIERRE MOOR	
« La nullité doit être constatée en tout temps et par toute autorité » .....	41
MARKUS MÜLLER	
Akzeptanz als Ziel des Verwaltungsverfahrens .....	57
BERNHARD RÜTSCHKE	
<b>Was sind öffentliche Rechte und Pflichten?</b>	
Überlegungen zum Rechtscharakter der Verfügung .....	69
DANIEL THÜRER / DANIEL STADELMANN	
Federalism – Beyond the (Nation)State .....	81
FELIX UHLMANN	
Ein Professor geht – Gedanken über den Begriff des Verwaltungs- vermögens .....	87

## Kommunale Ebene

THEO LORETAN / PETER SAILE

**Amtszeitbeschränkung für Zürcher Gemeindeexekutiven** ..... 103

AUGUST MÄCHLER

**Ersatzvornahme für die Rechtssetzung der Gemeinden** ..... 115

MARKUS RÜSSLI

**Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden des Kantons Zürich und  
zwischen dem Kanton und den Gemeinden** ..... 129

BENJAMIN SCHINDLER

**Die Gemeindeautonomie als Hindernis für einen wirksamen Rechtsschutz  
Ästhetikvorschriften als Reservate kommunaler Willkür?** ..... 145

## Kantonale Ebene

GIOVANNI BIAGGINI

**Über Rollenfragen und Departementalisierungsgefahren in der inter-  
kantonalen Zusammenarbeit** ..... 159

MARCEL BOLZ

**Natürliche und direkte Quoren bei der Wahl des aargauischen Grossen  
Rates** ..... 167

BERNHARD EHRENZELLER / UELI KIESER / RAFAEL BRÄGGER

**Kantonale Spitalplanung – eine kompetenzrechtliche Knacknuss mit  
Beispielcharakter**  
Materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Überlegungen ..... 179

THOMAS GÄCHTER

**Medizinischer Notfalldienst**  
Wandel zu einer kantonalen Staatsaufgabe? ..... 195

FELIX HELG

**Kognition bei der Überprüfung von Prüfungsentscheiden**  
Anmerkungen zur Praxis im Kanton Zürich ..... 209

ARNOLD MARTI	
<b>Die Bauaussteckung – bewährte Rechtsschutz eigenheit des Schweizer Bau- und Planungsrechts .....</b>	219
MARKUS NOTTER	
<b>«Eine Initiative ist gültig, wenn ...»</b>	
Zur Praxis der Prüfung von Initiativen und Gegenvorschlägen von Stimmberechtigten auf ihre Gültigkeit nach zürcherischem Verfassungsrecht .....	233
PAUL RICHLI	
<b>Fragwürdige Verrechtlichungen im Bildungswesen .....</b>	247
MARTIN RÖHL	
<b>Staatlicher und landeskirchlicher Rechtsschutz im Kanton Zürich .....</b>	261
PATRICIA M. SCHIESS RÜTIMANN	
<b>Hirndoping im Hörsaal</b>	
Warum das Neuro Enhancement Eingang in die Diskussion über die Integrität in der Wissenschaft finden muss .....	275
CHRISTIAN SCHUHMACHER	
<b>Erscheinungsweisen und Kritik des Verwaltungsstrafrechts des Kantons Zürich .....</b>	289
RAINER J. SCHWEIZER	
<b>Bürgerpflichten im Recht der Kantone .....</b>	301
ADRIAN STRÜTT	
<b>Zur Entwicklung des Kündigungsschutzes im Zürcher Personalrecht .....</b>	321
THIERRY TANQUEREL	
<b>L'interdiction du double non en cas de vote populaire sur une alternative respecte-t-elle la liberté de vote? .....</b>	339
HANS RUDOLF TRÜEB	
<b>GUSTAVO und andere Wege zum Wettbewerb</b>	
Die kantonalen Gebäudeversicherungen zwischen Staat und Markt .....	355
STEFAN VOGEL	
<b>Landanlagekonzessionen im Kanton Zürich .....</b>	369

## Bundesebene

ANDREAS AUER

**Les cantons comme piliers de la Confédération suisse** ..... 383

ISABELLE HÄNER

### Transportvertrag

Ein verwaltungsrechtlicher Vertrag im Zivilrechtskleid ..... 401

JULIA HÄNNI

**Grundzüge des Schweizerischen Entwicklungsverwaltungsrechts** ..... 415

PETER HÄNNI

### Staatshaftung bei unterlassener Wahrnehmung von Schutzpflichten

Grundsatzfragen und Rechtsprechung im Bereich von Menschenrechten ..... 429

MARTIN KAYSER

### Verwaltungsgerichte und Politik

Der lange Abschied von den *actes de gouvernement* ..... 443

REGINA KIENER

**Bundesrätliches «Notrecht» und Unabhängigkeit der Justiz** ..... 459

VINCENT MARTENET

### L'Assemblée fédérale et les parlements cantonaux face aux ordonnances gouvernementales

..... 475

GEORG MÜLLER

### Das Kostendeckungsprinzip als Kriterium für die Bemessung der Flughafengebühren

..... 489

TOMAS POLEDNA

**Die Staatsgarantie zwischen Recht und Politik** ..... 503

PIERRE TSCHANNEN

### Zentral, dezentral, ausserhalb – oder: Wie zeichne ich das Organigramm der Bundesverwaltung?

..... 517

BERNHARD WALDMANN

**«Bundesrecht bricht kantonales Recht». Eine Formel mit Fragezeichen** ..... 533



STEFAN WEHRENBURG

**Rechtsschutz im Submissionsrecht – ein Plädoyer für die Einführung von  
Behandlungsfristen** ..... 549

ROGER ZÄCH / RETO A. HEIZMANN

**Die Anordnung von Entflechtungen im schweizerischen Kartellrecht –  
ein Überblick** ..... 565

## Europäische Ebene

HEINZ AEMISEGGER

**Probleme bei der Umsetzung der EMRK durch die Schweiz** ..... 581

ASTRID EPINEY

**Zu den Anforderungen des EU-Rechts und der Aarhus-Konvention an  
den gerichtlichen Zugang für Umweltverbände**  
Zum Urteil des EuGH in der Rs. C-115/09 und seinen Implikationen für das  
schweizerische Umweltrecht ..... 599

RETO HÄGGI FURRER / LAURA BUCHER

**Das Zwangsgeld der Europäischen Union**  
Ein Instrument für das schweizerische Verwaltungsrecht? ..... 611

CHRISTINE KAUFMANN

**Helvetia schützt (vor) Strassburg?**  
Gedanken zum Verhältnis von EGMR und Demokratie ..... 623

ANDREAS KELLERHALS

**Wer sagt denn da, die EU sei nicht demokratisch?** ..... 639

ANDREAS KLEY / ALEXANDER SCHAER

**«Europas Schicksal wird letzten Endes auch unser Schicksal sein»**  
Der Europatag und die Europatagsreden der Schweizer Bundesräte ..... 651

GIORGIO MALINVERNI

**Les enjeux de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention  
européenne des droits de l'homme** ..... 667

---

MATTHIAS OESCH	
<b>Die Keck-Formel des EuGH im schweizerischen Binnenmarktrecht .....</b>	<b>677</b>
MARKUS SCHOTT	
<b>Die Bedeutung der direkten Demokratie im Verhältnis Schweiz – EU .....</b>	<b>693</b>
MADELEINE SIMONEK	
<b>Kapitalverkehrsfreiheit und Steuerrecht: Besonderheiten der Rechtfertigungsprüfung im Verhältnis zur Schweiz .....</b>	<b>709</b>
CHRISTA TOBLER	
<b>Rechtsakte mit Verordnungscharakter im EU-Nichtigkeitsverfahren und ihre Bedeutung für bilateralrechtliche Fälle Oder: «Eine Tafel für Tobias» .....</b>	<b>723</b>
ANDREAS VÖGELI	
<b>Die Scheinselbständigkeit im Kontext der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit .....</b>	<b>741</b>
ROLF H. WEBER	
<b>Grundstrukturen des europäischen Verkehrsrechts .....</b>	<b>757</b>
Verzeichnis der Schriften von Tobias Jaag .....	773
Autorenverzeichnis .....	785

# «Europas Schicksal wird letzten Endes auch unser Schicksal sein»

## Der Europatag und die Europatagsreden der Schweizer Bundesräte

ANDREAS KLEY / ALEXANDER SCHAER

### Inhaltsübersicht

I.	Eine vernachlässigte, aber wahre Quelle des Selbst- und Fremdverständnisses .....	651
II.	Geschichtlicher Hintergrund .....	652
	1. Der Europatag als politisches Symbol .....	652
	2. Europarat: Entstehung des Europa(-rats-)tages .....	652
	3. Europäische Union: Entstehung des Europatages .....	655
III.	Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Integration seit 1945 .....	658
	1. Ära Petitpierre (1945–1961) .....	658
	2. Annäherungen an Europa (1961–1992) .....	659
	3. Der Bilaterale Weg (seit 1993) .....	661
IV.	Europatagsreden der Bundesräte .....	662
	1. Die Premierenrede Friedrich Traugott Wahlers 1965 .....	662
	2. Das Ende der ersten Euphorie (1966–1970) .....	663
	3. Wiederbelebung und Ausbau (1971–1980) .....	664
	4. Der Europatag verliert an Bedeutung (1981–1995) .....	665
	5. Der Europatag vor dem Hintergrund des Bilateralismus (seit 1996) .....	666

## I. Eine vernachlässigte, aber wahre Quelle des Selbst- und Fremdverständnisses

Die periodisch an bestimmten Feier- oder Gedenktagen gehaltenen Reden der Bundesratsmitglieder, namentlich die Neujahrsansprache sowie die Rede zum 1. August, erfahren jeweils eine grosse Aufmerksamkeit – für den Moment. Nachher geraten sie rasch in Vergessenheit und werden nahezu bedeutungslos. Freilich sind sie nur dann bedeutungslos, wenn man sie als ein einzelnes Phänomen vergangener Jahre betrachtet. Liest man diese Reden Jahr für Jahr im Kontext der diesbezüglichen politischen Ereignisse, so werden sie zu höchst bemerkenswerten Dokumenten, die das Wesentliche des Verhältnisses der Schweiz zur Europäischen Integration aussagen. Im Falle der seit 1965 existierenden Europatagsreden lässt sich das mehrdeutige Verhältnis der

Schweiz zu Europa in sehr wahrer Weise illustrieren. Zudem zeigt die vor 1965 erfolgte Suche nach einem Datum für den Europatag, dass es sich dabei um einen gewillkürten Festtag handelt.

## II. Geschichtlicher Hintergrund

### 1. Der Europatag als politisches Symbol

Die um Macht und Einfluss ringenden Politiker machen sich Symbole nutzbar. «Symbol» (von gr. σύμβολον/«symbolon») bedeutet eigentlich zusammenbringen, vergleichen, (er)schliessen und interpretieren im Sinne eines Erkennungszeichens. In der Antike war das Symbol ein durch Boten überbrachtes Erkennungs- oder Beglaubigungszeichen, zum Beispiel eine Scherbe, die zum Gegenstück passen musste<sup>1</sup>. Solche politischen Symbole, wie etwa ein Feiertag, wollen als ein vereinigendes Element die Gesellschaft zusammenschweissen und auf gemeinsame Werte und Tugenden einschwören<sup>2</sup>: «Politische Ordnung beruht schlussendlich auf öffentlicher Loyalität und emotionaler Bindung. Loyalität ist eine Frage von Identität, Identität eine Frage der Kultur; und Kultur schliesslich schafft sich selbst durch die Verteilung von Symbolen und Propaganda.»<sup>3</sup>

Gerade für politische Konstrukte wie die Europäische Union, welche primär durch rationale Entscheidungen der höchsten politischen Kräfte und nicht durch gewachsene Strukturen oder vom Volk demokratisch legitimierte Entscheidungen entstanden sind, haben politische Symbole eine wichtige Bedeutung. Mit ihnen entscheidet es sich, ob sich die Bürger mit der komplexen Organisation identifizieren können. Der Europatag will oder soll dabei sowohl für den Europarat als auch für die Europäische Union als ein Symbol der Einheit fungieren.

### 2. Europarat: Entstehung des Europa(-rats-)tages

Das Ministerkomitee des Europarates war sich des verbindenden Elements eines Europatages von Anfang an bewusst. So empfahl es den Regierungen der Mitgliedsstaaten 1954 die Organisation eines Europatages, wenn auch ohne bestimmten Da-

1 CANKIK HILDEGARD, Symbol II: Griechisch-römische Antike, in: Religion in Geschichte und Gegenwart, 4. Aufl., Band 7, Tübingen 2004, S. 1922 m.w.H; Duden, Fremdwörterbuch, Mannheim 1974, S. 705; NOLL PETER, Symbolische Gesetzgebung, in: ZSR 100/1981, S. 347 ff., 347. Vgl. zu den religiösen Symbolen: KLEY ANDREAS, Kutten, Kopftücher, Kreuze und Minarette – religiöse Symbole im öffentlichen Raum, in: René Pahud de Mortanges (Hrsg.), Religion und Integration aus der Sicht des Rechts. Grundlagen – Problemfelder – Perspektiven, Freiburger Veröffentlichungen zum Religionsrecht, Band 24, Zürich 2010, S. 229 ff.

2 Vgl. zu den europäischen Symbolen: GOLDNER MARKUS, Politische Symbole der europäischen Integration, Diss., Frankfurt a.M. 1988, S. 29.

3 ZOWISLO NATASCHA, Auf der Suche nach einer europäischen Identität, Diss., Mannheim 2000, S. 76.

tumsvorschlag<sup>4</sup>. Ein solcher wurde dem Europarat durch den VI. Pan-Europäischen Kongress vom 1. November 1954 in Baden-Baden gemacht. Man fasste dabei den 21. März als ersten Frühlingstag und damit als «Symbol einer neuen, leuchtenden Ära»<sup>5</sup> ins Auge. Die Beratende Versammlung zeigte sich allerdings gegenüber diesem Datumsvorschlag, welcher auch aus den eigenen Reihen mit einem Vorstoss unterstützt wurde<sup>6</sup>, zunächst reserviert und lehnte 1955 die Einführung eines Europatages am 21. März ab<sup>7</sup>. Massgebend für die Ablehnung war, dass die Feier eines Europatages zum damaligen Zeitpunkt nicht in allen Mitgliedsstaaten auf Zustimmung in der Öffentlichkeit stiess, zumal in den Mitgliedsstaaten bereits eine grosse Zahl von Feiertagen existierte<sup>8</sup>. In ihrer Stellungnahme wies die Beratende Versammlung jedoch darauf hin, dass die Bemühungen, den 5. Mai und damit den Gründungstag des Europarates zu feiern, befriedigende Ergebnisse aufgezeigt hätten und daher weitergeführt werden sollten<sup>9</sup>.

Die Diskussionen um die Einführung eines Europatages lebten fünf Jahre später wieder auf, als die Europäische Gemeindefferenz am 27. Januar 1960 beschloss, ab 1961 in den europäischen Städten und Gemeinden jeweils am ersten Mittwoch im März einen «Europa Tag» zu begehen<sup>10</sup>. Dies nicht zuletzt wegen dem «enormen psychologischen und erzieherischen Wert der Proklamation und Feier eines einheitlichen «Europatages» in allen europäischen Ländern»<sup>11</sup>. Der Europarat reagierte mit dem Bericht des Ausschusses für Regionalplanung und Kommunalfragen vom 7. Juli 1961. Letzterer schlug dem Ministerkomitee vor, einen runden Tisch einzuberufen, welcher das Konzept, das Datum und die Ausgestaltung des Europatages ausarbeiten sollte<sup>12</sup>. So hätten sich die Umstände seit 1955 entscheidend geändert. Insbesondere habe die europäische Idee nicht zuletzt auch in der öffentlichen Meinung entscheidende Fortschritte gemacht<sup>13</sup>. Sowohl der 21. März als auch der erste Mittwoch im März als Feiertag überzeugten den Ausschuss nicht. Ihm erschien der 5. Mai als

---

4 Resolution (54) 7 concerning multilateral co-operation in the cultural field, Anhang II zu Doc. 238.

5 Letter from the Secretary-General to the President of the Consultative Assembly dated 4th April, 1955, Doc. 338.

6 Motion for a Recommendation calling for the institution of a day of European fellowship, submitted by Mme. Von Finckenstein, Doc. 333.

7 Stellungnahme Nr. 15 der Beratenden Versammlung zur Durchführung eines «Europa-Tages» vom 7. Juli 1955, WP.BV 7.7.1955.

8 Stellungnahme Nr. 15 der Beratenden Versammlung zur Durchführung eines «Europa-Tages» vom 7. Juli 1955, WP.BV 7.7.1955.

9 Stellungnahme Nr. 15 der Beratenden Versammlung zur Durchführung eines «Europa-Tages» vom 7. Juli 1955, WP.BV 7.7.1955.

10 Resolution 17 (1960) on the celebration of a «European Day», Doc. CPL (3) 12.

11 Resolution 17 (1960) on the celebration of a «European Day», Doc. CPL (3) 12.

12 Report on the celebration of a «European Day», Doc. 1311, S. 2.

13 Report on the celebration of a «European Day», Doc. 1311, S. 2.

die bessere Lösung<sup>14</sup>. Die Beratende Versammlung folgte der Argumentation des Ausschusses<sup>15</sup>.

1962 richtete der Ständige Ausschuss der Europäischen Gemeindefonferenz eine Arbeitsgruppe ein, welche Vorschläge für einen Europatag ausarbeiten sollte. Diese kam zum Schluss, dass der Europatag entweder am 1. Mai oder alternativ an einem anderen Tag in der ersten Mai-Woche gefeiert werden soll<sup>16</sup>. Ziel sei es, dass der Europatag ein grosser europäischer Feiertag ähnlich dem amerikanischen Independence Day oder anderen Nationalfeiertagen sein soll<sup>17</sup>. Der 1. Mai habe dabei den technischen Vorteil, dass er bereits in den meisten Ländern ein Feiertag sei, doch wolle man den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit geben, aufgrund lokaler Gegebenheiten auch auf ein anderes Datum in der ersten Mai-Woche ausweichen zu können<sup>18</sup>. Gestützt auf diesen Bericht empfahl die Europäische Gemeindefonferenz am 24. März 1962 dem Beratenden Ausschuss sowie dem Ministerkomitee des Europarates die Proklamation eines Europatages<sup>19</sup>. Bis zur Festlegung eines Datums solle der erste Mittwoch im März als Übergangslösung dienen<sup>20</sup>. Auch die Beratende Versammlung des Europarates sprach sich am 20. September 1962 für die Festlegung eines fixen Datums für alle europäischen Länder aus, wobei das Datum von «symbolischer und historischer Bedeutung» sein müsse<sup>21</sup>. Das Ministerkomitee entschied schliesslich am 31. Oktober 1964 einen speziellen Europatag einzuführen, welcher wenn möglich am 5. Mai, dem Gründungstag des Europarates begangen werden solle<sup>22</sup>.

Trotz den anschliessenden Bemühungen, den 5. Mai als Europatag zu etablieren, und trotz der Einrichtung eines «Komitees für den Europatag» 1970 sowie einer Bestätigung des 5. Mai durch das Ministerkomitee am 19. November 1976<sup>23</sup>, vermochte sich dieses Datum nicht wirklich in den Herzen der europäischen Bevölkerung zu etablieren. Der Tag war nicht anschlussfähig, was seine Bedeutung von Anfang an relativiert. Zudem gibt es kein Europäisches Volk mit einer gemeinsamen und einheitlichen Geschichte. Ein solcher Europatag musste daher als eine eher künstliche, weil gewillkürte Einrichtung erscheinen, die sich nicht im entferntesten mit einer Bedeutung wie sie der amerikanische Independence Day besitzt, messen kann<sup>24</sup>. Ein weite-

14 Report on the celebration of a «European Day», Doc. 1311, S. 5.

15 Recommendation 297 of the Consultative Assembly, WP.BV 26.9.1961.

16 Report on «Europe Day», Doc. CPL (4) 8, Ziff. 6.

17 Report on «Europe Day», Doc. CPL (4) 8, Ziff. 6.

18 Report on «Europe Day», Doc. CPL (4) 8, Ziff. 6.

19 Resolution 34 (1962) on Europe Day, Ziff. 1.

20 Resolution 34 (1962) on Europe Day, Ziff. 3.

21 Recommendation 328 of the Consultative Assembly, WP.BV 20.9.1962.

22 Resolution (64) 16, Institution of a Europe Day.

23 Resolution (76) 48 on the celebration of Europe Day, Ziff. 1.

24 Vgl. dazu auch «Bericht über die Einfügung eines neuen Artikels 202a über die Verwendung der Symbole der Union beim Europäischen Parlament in die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments (2007/2240(REG))», Dok. A6-0347/2008 vom 15. September 2008.

rer Grund für das Scheitern des Europatages bestand darin, dass es noch keine «Nation Europa» gab und dass «in einer berufsgeprägten Gesellschaft die Tatsache des arbeitsfreien Tages mehr bedeutet als das Andenken an hohe politische Ideale»<sup>25</sup>.

### 3. Europäische Union: Entstehung des Europatages

Nachdem sich der Europarat für den 5. Mai und damit seinen Gründungstag entschieden hatte, lag für die Europäischen Gemeinschaften der Gedanke, den 9. Mai als Tag der «Schuman Erklärung» zum Europatag der Europäischen Gemeinschaften zu machen, auf der Hand. Dies umso mehr, als dieser Tag bereits als interner Gedenktag, als Feiertag der Bediensteten des Rates und der Kommission, verankert war. Der ehemalige Kommissions-Präsident Jean Rey sowie der französische Staatspräsident Valéry Giscard d'Estaing schlugen denn auch 1975 dieses Datum vor; für Rey war es der «Geburtstag des vereinigten europäischen Kontinents»<sup>26</sup>. Freilich sollte es noch zehn Jahre dauern, bis auch die Europäischen Gemeinschaften ihren Europatag einrichteten. Erste konkrete Initiativen kamen dabei aus dem Europäischen Parlament. So empfahl am 21. September 1978 der Abgeordnete Jean Pierre Cot (Sozialistische Fraktion, Frankreich) in seiner schriftlichen Anfrage den 8. Mai und damit den Tag der Deutschen Kapitulation im Zweiten Weltkrieg als Feiertag<sup>27</sup>. Die Kommission verwies jedoch auf ihre Unzuständigkeit<sup>28</sup>. Auch die mündlichen Anfragen von Georges Donnez (Liberale und Demokratische Fraktion, Frankreich) stiessen 1979 und 1980 auf wenig Gehör<sup>29</sup>. Schliesslich scheiterte auch am 22. Mai 1980 eine Initiative von fünf Parlamentariern, jährlich am 8. Mai einen Europagedenktag abzuhalten<sup>30</sup>.

1984 nahm sich der Europäische Rat der Frage von Gemeinschaftssymbolen an. So hielt er in seinen Schlussfolgerungen von Fontainebleau fest, dass er es für unerlässlich halte, dass die Gemeinschaft «Massnahmen trifft, durch die ihre Identität gegenüber den europäischen Bürgern und der Welt gestärkt und gefördert wird und durch die sie an Prestige gewinnt»<sup>31</sup>. Er richtete dafür einen Ad-hoc-Ausschuss ein, welcher unter anderem die Einführung von Symbolen zu prüfen hatte<sup>32</sup>. Dieser «Ad-hoc-Ausschuss für das Europa der Bürger» schlug schliesslich in seinem zweiten Bericht zu-

25 GÖLDNER (Anm. 2), S. 150.

26 «EG-Magazin» Nr. 6, 1975.

27 ABl. C 270 vom 14.11.1978.

28 ABl. C 297/10 vom 11.12.1978, S. 3.

29 ABl. C 266 vom 22.10.1979, S. 10 und WPEP 26.9.1979, S. 153 resp. ABl. C 34 vom 11.2.1980, S. 12 und WPEP 14.1.1980, S. 17.

30 Doc. EP 1-196/80.

31 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Fontainebleau vom 25./26. Juni 1984, in: Bull. EG, Juni 1984, Nr. 6, S. 11, Ziff. 6.

32 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Fontainebleau vom 25./26. Juni 1984, in: Bull. EG, Juni 1984, Nr. 6, S. 11, Ziff. 6.

handen des Europäischen Rates von Mailand vom 28./29. Juni 1985 vor, den 9. Mai als «Europatag» zu bestätigen<sup>33</sup>. Der Europäische Rat stimmte diesem Vorschlag zu<sup>34</sup>.

Der Europatag hatte in den Europäischen Gemeinschaften gegenüber den bereits existierenden Nationalfeiertagen einen schweren Stand<sup>35</sup>. Um die Bedeutung der europäischen Symbole stärker zu betonen, enthielt mit dem gescheiterten Verfassungsvertrag von 2004 erstmals eine Primärrechtsquelle eine Auflistung der Symbole der EU, darunter auch den «Europatag»<sup>36</sup>. Ob dies jedoch die Bedeutung des Europatages im gewünschten Masse auch in den Herzen der europäischen Bevölkerung verankert hätte, bleibe dahingestellt<sup>37</sup>. Beim Vertrag von Lissabon fehlt eine entsprechende Bestimmung, nicht zuletzt auch um damit die im Rahmen der Diskussion über den Verfassungsvertrag aufgekommenen Ängste vor einem europäischen «Staat» zu besänftigen<sup>38</sup>. Dennoch bleiben die europäischen Symbole Bestandteil der EU-Kultur. 16 der 27 EU-Staaten fügten denn auch der Schlussakte des Vertrages von Lissabon Erklärung Nr. 52 bei:

«Belgien, Bulgarien, Deutschland, Griechenland, Spanien, Italien, Zypern, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Malta, Österreich, Portugal, Rumänien, Slowenien und die Slowakei erklären, dass die Flagge mit einem Kreis von zwölf goldenen Sternen auf blauem Hintergrund, die Hymne aus der «Ode an die Freude» der Neunten Symphonie von Ludwig van Beethoven, der Leitspruch «In Vielfalt geeint», der Euro als Währung der Europäischen Union und der Europatag am 9. Mai für sie auch künftig als Symbole die Zusammengehörigkeit der Menschen in der Europäischen Union und ihre Verbundenheit mit dieser zum Ausdruck bringen.»<sup>39</sup>

Und auch das Europäische Parlament reagierte unverzüglich. Am 9. Oktober 2008 beschloss es mit 503:96 Stimmen bei 15 Enthaltungen, die eigene Geschäftsordnung «unter Hinweis auf die Bedeutung von Symbolen für die Heranführung der Bürger an die Europäische Union und für den Aufbau einer europäischen Identität als Ergänzung der nationalen Identitäten der Mitgliedstaaten» mit einem neuen Artikel

33 Bericht an den Europäischen Rat (Mailand, 28. und 29. Juni 1985), in: Bull. EG, 1985, Beilage 7/85, Ziff. 5.5, S. 26.

34 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Mailand (28. und 29. Juni 1985), in: Bull. EG, Juni 1985, Nr. 6, S. 14.

35 Bei der Eurobarometer-Umfrage vom Herbst 2004 wussten nur 41% aller Befragten, dass es jedes Jahr in jedem EU-Mitgliedsland einen Europatag gibt, was aber immerhin einen Zuwachs von 7% gegenüber der gleichen Umfrage im Frühling des gleichen Jahres darstellte (vgl. Eurobarometer 62 vom Mai 2005, S. 40 ff., <[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb62/eb\\_62\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb62/eb_62_de.pdf)>).

36 Vertrag über eine Verfassung für Europa, Art. I-8.

37 Kritisch auch FISCHER KLEMENS H., Der Europäische Verfassungsvertrag, Baden-Baden/Wien/Bern 2005, S. 133.

38 Gegenüber diesem Argument kritisch eingestellt: «Bericht über die Einfügung eines neuen Artikels 202a über die Verwendung der Symbole der Union beim Europäischen Parlament in die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments (2007/2240(REG)», Dok. A6-0347/2008 vom 15. September 2008.

39 Erklärung Nr. 52 zur «Schlussakte der Regierungskonferenz, die den am 13. Dezember 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon angenommen hat», ABL. C 83 vom 30. März 2010, S. 355.



«Die Symbole der Union» zu ergänzen<sup>40</sup>. Berichterstatter Carlos Carnero Gonzalez (Sozialdemokratische Fraktion, Spanien) fasste in seinem Votum zusammen:

«Zusammenfassend sei festgestellt, dass das Europäische Parlament mit der Aufnahme dieser Änderung in seine Geschäftsordnung den europäischen Bürgern eine deutliche politische Botschaft vermitteln will: Die Symbole der Union sind wichtig und es empfiehlt sich, sie auf allen Ebenen und in allen institutionellen und sozialen Bereichen zu benutzen, weil sie die Werte repräsentieren, auf denen ihre Existenz beruht, weil sie all diejenigen vereinen, die innerhalb ihrer Grenzen leben und arbeiten, und weil die Union durch sie weltweit als Hort der Freiheit, der Entwicklung und der Solidarität wahrgenommen wird.»<sup>41</sup>

Auch für PRISACARIU geht es beim 9. Mai nicht bloss um die Feier des Gründungsdokuments des europäischen Einigungsprozesses: «It also provides an opportunity to reflect on the current and real situation, which changes daily.»<sup>42</sup> Auch biete sich an diesem Tag die Gelegenheit zu Begegnungen: «Europe Day on 9 May offers a yearly opportunity to bring Europe closer to its citizens. (...) Europe Day must also be an opportunity to forge closer ties between the citizens of Europe and overcome the sense of distance, indifference, and even disaffection that they feel for the European institutions.»<sup>43</sup> Dennoch ist es fraglich, ob die europäischen Symbole wirklich zur geplanten Identifikation mit der Europäischen Union führen können: «Die Wahrnehmung der Europäischen Union durch die Bevölkerung ist immer noch zu eingeschränkt durch die Sicherheit, die der Nationalstaat bietet. Es gibt keine Symbole, die so europäisch und so überzeugend sind, dass der vorherige Identifikationsrahmen leichten Herzens aufgegeben wird.»<sup>44</sup> Es ist unsicher, ob «die Kenntnis der Bürger und die assoziative Wirkung des Europatages» durch die Errichtung eines unionsweiten arbeitsfreien Feiertages «massgeblich» verbessert werden könnte<sup>45</sup>. Denn die aktuelle Strategie, traditionelle Symbole zu verwenden, könnte eben falsch sein: «Nationale Symbole besitzen (noch) ein viel grösseres Mass an Lebendigkeit, Zugänglichkeit, Etabliertheit, Popularität und Glaubhaftigkeit, so dass Europa als Idee und Prozess dahinter nur zurückbleiben kann, wenn es sich ausschliesslich auf die gleiche symbolische Untermauerung verlässt. Da Europas Symbole keine Vorgeschichte

40 Beschluss des Europäischen Parlaments vom 9. Oktober 2008 über die Einfügung eines neuen Artikels 202a über die Verwendung der Symbole der Union beim Europäischen Parlament in die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments (2007/2240(REG)); heute: Art. 213 der Geschäftsordnung.

41 Bericht über die Einfügung eines neuen Artikels 202a über die Verwendung der Symbole der Union beim Europäischen Parlament in die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments (2007/2240(REG)), Dok. A6-0347/2008 vom 15. September 2008.

42 PRISACARIU IOANA-SABINA, *The Symbols Role in the Creation of a European Identity*, Diss., Iasi 2007, S. 65.

43 PRISACARIU (Anm. 42), S. 65.

44 ZOWISLO (Anm. 3), S. 8.

45 KÖRNER KATHARINA, *Identitätsstiftung durch den Europäischen Verfassungsvertrag*, Diss., Berlin 2009, S. 342; vgl. dazu auch «Bericht über die Einfügung eines neuen Artikels 202a über die Verwendung der Symbole der Union beim Europäischen Parlament in die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments (2007/2240(REG))», Dok. A6-0347/2008 vom 15. September 2008.

haben, um emotionalen Halt und historische Tiefe zu verleihen, sollten sie eigentlich anders ansetzen als die der Nationalstaaten, um erst gar nicht in direkte Konkurrenz mit diesen zu treten.»<sup>46</sup> Eine Passage zur europäischen Flagge aus Moritz Leuenbergers Europatagsrede 2006 scheint hier ein exemplarisches Beispiel dafür zu sein, dass selbst auf höchster politischer Ebene nicht alle europäischen Symbole sogleich verstanden werden:

«Wieso gerade 12 Sterne drauf sind, weiss ich auch nicht so recht, das entspricht jedenfalls weder der Zahl der Mitgliedsstaaten der EU noch derjenigen des Europarates.»<sup>47</sup>

Die Flagge der Europäischen Union ist identisch mit jener des Europarates und dessen Flagge hatte von Anfang an keinen Zusammenhang mit der Zahl seiner Mitglieder: Sie wies stets zwölf Sterne auf, wobei die Zahl Zwölf das Symbol der Vollkommenheit, Vollständigkeit und Einheit ist.

### III. Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Integration seit 1945

#### 1. Ära Petitpierre (1945–1961)

Die Schweiz zeigte sich nach dem Zweiten Weltkrieg unter Bundesrat Max Petitpierre (FDP NE) bereit, an europäischen Initiativen teilzunehmen, solange es sich dabei nur um eine vertragliche Zusammenarbeit im wirtschaftlichen, humanitären oder technischen Bereich und nicht um politische oder gar supranationale Organisationen handelte (sog. «Petitpierre-Doktrin»). Petitpierre hat es in seiner 16-jährigen Amtszeit geschafft, «mit der aussenpolitischen Formel «Neutralität – Solidarität – Universalität» die Sonderstellung der Schweiz nach aussen verständlich zu machen und die Dienstleistungsfunktion der Neutralität hervorzuheben»<sup>48</sup>. Zudem ist es ihm gelungen, dass sich die Schweiz, deren Ansehen nach dem Zweiten Weltkrieg auf einem Tiefpunkt angelangt war, aus der Isolation löste und bei Petitpierres Rücktritt 1961 «in der internationalen Staatenwelt eine respektierte Stellung» einnahm<sup>49</sup>.

Unter Petitpierre trat die Schweiz 1948 als Gründungsmitglied der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC; am 14. Dezember 1960 Umwandlung in OECD) bei. Sie erlangte ein «Optimum dessen, was sie aussenhandels-

46 ZOWISLO (Anm. 3), S. 71.

47 Europatagsrede vom 5. Mai 2006.

48 ALTERMATT URS, Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik 1848–1991, Teil 3: Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart (1945–1991), in: Alois Riklin et al. (Hrsg.), Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern 1992, S. 66.

49 ALTERMATT (Anm. 48), S. 66.

politisch erreichen konnte» und somit gewissermassen an einen «Idealzustand»<sup>50</sup>. Der Beitritt erfolgte unter dem Vorbehalt der Neutralität, der Beibehaltung der Entscheidungsfreiheit betreffend Übernahme von OEEC-Beschlüssen sowie der Wahrung der Kompetenz zum eigenständigen Abschluss von Handelsverträgen (sog. «Schweizer Klausel»)<sup>51</sup>. Wie der Bundesrat in seiner Botschaft ausführte, erfolgte dieser Beitritt weniger aus finanziellen Gründen<sup>52</sup>, sondern vielmehr aus Gründen der Solidarität:

«Die Schweiz, im Mittelpunkt Europas gelegen, kann sich nicht wirtschaftlich abschliessen oder sich an den Ereignissen, die sich an seiner Grenze abspielen, desinteressieren. Im Rahmen seiner bescheidenen Kräfte muss es an den Bestrebungen teilnehmen, die den Kontinent aufbauen und damit gegenseitiges Verständnis, Stabilität und Frieden schaffen wollen. Unser Neutralitätsstatut verbietet uns die Teilnahme an einem offenen oder versteckten politischen Bündnis. Es hindert uns jedoch keineswegs, und die Solidarität als natürliche Ergänzung der Neutralität zwingt uns dazu, an der wirtschaftlichen Wiederherstellung Europas mitzuarbeiten.»<sup>53</sup>

Gegenüber einer europäischen Integration im Rahmen multilateraler Organisationen zeigte sich die Schweiz insbesondere aus neutralitätspolitischen Gesichtspunkten zurückhaltend. Die 1957 gegründete EWG setzte jedoch mit ihrer Zollunion die Nichtmitgliedsstaaten wirtschaftlich zunehmend unter Druck. Für die Schweiz stand ein EWG-Beitritt aus «staats- und handelspolitischen Gründen» nicht zur Diskussion, da die EWG unter anderem auf «die Errichtung eines europäischen Überstaates» abziele sowie der «Unabhängigkeitswillen des Schweizervolkes» dem Beitritt entgegenstehe<sup>54</sup>. Auch der Ansatz von bilateralen Abkommen wurde verworfen<sup>55</sup>. Die Schweiz engagierte sich daher nach dem Scheitern des Projekts der Grossen Freihandelszone aller OEEC-Staaten 1958 für die Schaffung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA)<sup>56</sup> als Alternative zur EWG, welcher sie als Gründungsmitglied seit 1960 angehört.

## 2. Annäherungen an Europa (1961–1992)

Für den nächsten Schritt im Rahmen der Schweizer Integrationspolitik brauchte es einen Wechsel im Eidgenössischen Politischen Departement (EPD; ab 1979 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten [EDA]) von Max Petitpierre

50 CATTANI ALFRED, Die Schweiz und die Welt des Westens, in: Alois Riklin et al. (Hrsg.), Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern 1992, S. 363.

51 Vgl. Art. 14 OEEC-Konvention, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend den Beitritt der Schweiz zu dem am 16. April 1948 in Paris unterzeichneten Abkommen über die europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit vom 20. August 1948, BBl 1948 II, S. 1177 ff., 1201 (zitiert: OEEC-Botschaft).

52 OEEC-Botschaft (Anm. 51), S. 1199 f.

53 OEEC-Botschaft (Anm. 51), S. 1201.

54 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Freihandels-Assoziation vom 5. Februar 1960, BBl 1960 I, S. 841 ff., 859 (zitiert: EFTA-Botschaft).

55 EFTA-Botschaft (Anm. 54), S. 861.

56 SR 0.632.31.

hin zum gegenüber europäischen Initiativen offener eingestellten Friedrich Traugott Wahlen (SVP BE, 1961–1965). Neben der Deponierung des Assoziierungsgesuchs der Schweiz an die EWG am 15. Dezember 1961<sup>57</sup> gehörte der Beitritt der Schweiz zum Europarat<sup>58</sup> am 6. Mai 1963 zu den integrationspolitischen Höhepunkten während der Amtszeit Wahlens als EPD-Vorsteher. Die Schweiz hatte sich in den Jahren zuvor auf diverse Art und Weise dem Europarat angenähert, verzichtete jedoch unter Petitpierre aus Neutralitätsgründen auf den eigentlichen Beitritt. Es sollte allerdings noch über elf Jahre dauern, ehe die Schweiz am 28. November 1974 dem wichtigsten Werk des Europarats, der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)<sup>59</sup>, beitrug. Das liess sich erst nach der Beseitigung der letzten Hindernisse, nämlich der Einführung des Frauenstimmrechts und der Streichung der konfessionellen Ausnahmebestimmungen erreichen.

Der nächste Meilenstein der Schweizer Integrationsgeschichte stellte das 1972 mit der EWG abgeschlossene Freihandelsabkommen (FHA)<sup>60</sup> dar, welches nicht zuletzt auch den Willen ausdrückte, «die Spaltung Westeuropas in zwei Integrationsgruppierungen im Rahmen einer Gesamtlösung zu überwinden»<sup>61</sup>. Für den Bundesrat handelte es sich beim Abkommen insbesondere auch um einen «Akt des Selbstvertrauens, des Vertrauens in die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft, aber auch des Vertrauens in das geistige und politische Leistungsvermögen des Landes»<sup>62</sup>. Es war dies zugleich der allererste Integrationsschritt, welcher freiwillig und ohne Verfassungsgrundlage dem Stimmvolk zur Abstimmung vorgelegt wurde. So stimmten am 3. Dezember 1972 alle Kantone und 72,5% der Stimmbürger dem Abkommen zu (Stimmbeteiligung 52,9%)<sup>63</sup>. Das Abkommen trat am 1. Januar 1973 in Kraft. Mit dem Beitritt zur EMRK 1974 sowie zur KSZE-Schlussakte<sup>64</sup> 1975 sollten noch weitere Meilensteine in die Amtszeit von Bundesrat Pierre Graber (SP NE, 1970–1978) fallen, welche denn auch als «Wende zur aktiven Aussenpolitik»<sup>65</sup> erscheint.

---

57 64. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die gemäss Bundesbeschluss vom 28. September 1956 erlassenen wirtschaftlichen Massnahmen gegenüber dem Ausland vom 22. Dezember 1961, BBl 1961 II, S. 1325 ff., 1331 f.

58 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über den Beitritt der Schweiz zum Statut des Europarates vom 15. Januar 1963, BBl 1963 I, S. 113 ff.; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beziehungen der Schweiz mit dem Europarat vom 26. Oktober 1962, BBl 1962 II 1085 ff.

59 AS 1974 2151; SR 0.101.

60 AS 1972 3115; SR 0.632.401.

61 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Genehmigung der Abkommen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften vom 16. August 1972, BBl 1972 II, S. 653 ff., 654 (zitiert: FHA-Botschaft).

62 FHA-Botschaft (Anm. 61), S. 733.

63 BBl 1973 I, S. 82.

64 Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), BBl 1975 II, S. 917 ff., 924 ff.

65 ALTERMATT (Anm. 48), S. 70.

In die Amtszeit von René Felber (SP NE, 1988–1993) fiel der bislang grösste Rückschlag der Schweizer Integrationsgeschichte: Der vom Volk abgelehnte EWR-Beitritt 1992. Bereits vier Jahre zuvor fiel im Bundesrat der Entscheid, welcher das Schweizer Rechtssystem bis heute stärker prägt, als dies der breiten Öffentlichkeit bekannt ist. Der Bundesrat beschloss am 18. Mai 1988, «in Bereichen von grenzüberschreitender Bedeutung (und nur dort) eine grösstmögliche Vereinbarkeit unserer Rechtsvorschriften mit denjenigen unserer europäischen Partner zu sichern»<sup>66</sup>. Es war dies der Beginn des «autonomen Nachvollzugs». Noch im gleichen Jahr publizierte der Bundesrat zudem mit dem «Bericht des Bundesrates über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess»<sup>67</sup> den ersten grossen Integrationsbericht.

Nach dem Fall des «Eisernen Vorhangs» und der nun einsetzenden Neukonzipierung der Schweizer Neutralitätspolitik beschleunigte die Landesregierung den Integrationsprozess. Am 19. Oktober 1991 folgte der Entscheid, den EG-Beitritt als Ziel der bundesrätlichen Integrationspolitik festzulegen und am 18. Mai 1992 beschloss der Bundesrat den «Bericht über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft»<sup>68</sup> sowie die «Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum»<sup>69</sup>. Dass acht Tage später, am 26. Mai 1992, die Schweiz sogar das EG-Beitritts-gesuch einreichte (sistiert am 13. Januar 1993), dürfte wohl mitentscheidend dafür gewesen sein, dass knapp ein halbes Jahr später das Volk dem Bundesrat die Gefolgschaft zu dieser Schnell-Integration verweigerte<sup>70</sup>. Die Verabschiedung des von der geistigen Landesverteidigung geförderten Isolationismus ging zu schnell: Am 6. Dezember 1992 lehnten 50,3% der Stimmberechtigten und 18 Kantone (Stimmbeteiligung 78,7%) den EWR-Beitritt ab<sup>71</sup>.

### 3. Der Bilaterale Weg (seit 1993)

Trotz der Abstimmungsniederlage blieb der EU-Beitritt das strategische Ziel des Bundesrates<sup>72</sup>. Das Hauptaugenmerk fiel nun jedoch dem schrittweisen Abschluss von sektoriellen Verträgen mit der EG zu, um die Nichtteilnahme am EWR zu kompensieren. Am 21. Juni 1999 erfolgte in Luxemburg nach über vier Jahren Verhandlungszeit die Unterzeichnung der sieben sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG in den Bereichen Personenverkehr, Landverkehr, Luftverkehr, technische Handelshemmnisse, Forschung, Landwirtschaft und öffentliches Beschaffungswesen.

66 Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess vom 24. August 1988, BBl 1988 III, S. 249 ff., 380.

67 BBl 1988 III, S. 249 ff.

68 BBl 1992 III, S. 1185 ff.

69 BBl 1992 IV, S. 1 ff.

70 So auch JAAG TOBIAS, *Europarecht*, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2010, S. 399, 445.

71 BBl 1993 I, S. 168.

72 Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 1990er-Jahren vom 29. November 1993, BBl 1994 I, S. 153 ff., 196.

sen («Bilaterale I»)<sup>73</sup>. Am 21. Mai 2000 stimmten 67,2% der Stimmberechtigten (und 24 Kantone) den Abkommen zu (Stimmbeteiligung 48,3%)<sup>74</sup>. Die Abkommen traten am 1. Juni 2002 in Kraft.

In die Amtszeit von Micheline Calmy-Rey (SP GE, 2003–2011) fiel der bislang letzte Schritt der Schweizer Integrationspolitik. Dieser beinhaltete zu allererst eine zusätzliche Intensivierung der Zusammenarbeit Schweiz–EG mit einem zweiten Paket von acht bilateralen Abkommen in den Bereichen «Schengen/Dublin», Zinsbesteuerung, Betrugsbekämpfung, landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte, Umwelt, Statistik, Medien und Ruhegehälter («Bilaterale II») sowie einer Absichtserklärung im Bereich Bildung<sup>75</sup>. Nachdem gegen sieben Abkommen kein Referendum ergriffen wurde, nahm das Volk am 5. Juni 2005 den Beitritt zu «Schengen/Dublin» mit einer Zustimmung in der Höhe von 54,6% an (Stimmbeteiligung 56,6%)<sup>76</sup>.

Das Schweizer Stimmvolk bestätigte in mehreren Abstimmungen die aktuelle Integrationspolitik des Bundes. So nahm das Volk am 25. September 2005 die Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die neuen EU-Staaten sowie die Revision der flankierenden Massnahmen mit 56% an (Stimmbeteiligung 54,5%)<sup>77</sup>. Am 26. November 2006 folgte mit 53,4% die Zustimmung zur sogenannten «Kohäsionsmilliarde» (Stimmbeteiligung 45%)<sup>78</sup> und am 8. Februar 2009 mit 59,6% die Zustimmung zur Weiterführung des Personenfreizügigkeitsabkommens sowie dessen Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien (Stimmbeteiligung 51,4%)<sup>79</sup>.

## IV. Europatagsreden der Bundesräte

### 1. Die Premierenrede Friedrich Traugott Wahlen 1965

In seinem letzten Amtsjahr als Bundesrat kam Friedrich Traugott Wahlen 1965 die Ehre zu, die erste Schweizer Europatagsrede zu halten. Er nutzte dies zu Beginn auch für einen kritischen Rückblick auf das seiner Ansicht nach zwiespältige gemeinsame Erbe Europas und drückte seinen Wunsch nach einer «friedlichen Einheit in der Vielfalt» aus<sup>80</sup>:

«Europa hat teuer dafür bezahlt, dass es sein höchstes Erbe, (...) nicht besser zu verwalten wusste. Der Kontinent, der im 19. Jahrhundert eindeutig die Welt beherrschte, ist durch die Rivalitäten sei-

73 BBl 1999 VII, S. 6128 ff.

74 BBl 2000, S. 3774.

75 BBl 2004, S. 5965 ff.

76 BBl 2005, S. 5184.

77 BBl 2005, S. 6904.

78 BBl 2007, S. 452.

79 BBl 2009, S. 1672.

80 WAHLEN FRIEDRICH TRAUOGOTT, Dem Gewissen verpflichtet, Zeugnisse aus den Jahren 1940 bis 1965, Zürich 1966, S. 213 ff.

ner Völker entmachtet worden. Er muss versuchen, sich eine neue Weltbedeutung zwischen den zwei Supermächten zu schaffen.»<sup>81</sup>

Besorgt zeigte sich Wahlen zudem über die Spaltung der europäischen Integration zwischen EWG und EFTA. Dennoch war die Rede von Optimismus geprägt:

«Nach den bitteren Erfahrungen der zwei Weltkriege (...) stehen wir wohl heute am Anfang der meistversprechendsten Einigungsbewegung der europäischen Geschichte. Man fasst diese Bestrebungen unter dem Begriff der europäischen Integration zusammen. Geben wir diesem Begriff seine volle Bedeutung, so wird offenkundig, dass die bisherigen Verwirklichungen lediglich Schritte auf ein Fernziel darstellten, dessen Erreichung noch sehr viel Zeit und grosse Anstrengungen kosten und manchem Rückschlag ausgesetzt sein wird.»

Wahlen hob neben dem Europarat nicht zuletzt auch die Rolle der Schweiz als Vorbild des europäischen Einigungsprozesses hervor, wenngleich man sich als neutraler Kleinstaat nicht führend in «ein so gewaltiges Unternehmen wie die europäische Integration» einschalten könne:

«Die Schweiz ist durch Jahrhunderte, Schritt für Schritt, oft unter Schmerzen und Enttäuschungen, zu dem geworden was sie heute ist. Es ist ihr gelungen, am Begegnungspunkt verschiedener Sprachen und Kulturen das Ideal der Einheit in der Vielfalt zu verwirklichen, das das Zukunftsbild Europas vorwegnimmt. Denn eines ist sicher: Das geeinte Europa wird, wenn es Bestand haben soll, auf föderalistischer Grundlage aufgebaut werden müssen.

(...) Es ist meine Ueberzeugung, dass das zu bauende Europa in der Eigenständigkeit seiner Teile, im Respekt des Andersartigen und in der Wahrung der Freiheit wesensverwandte Züge mit der Schweiz haben muss. Geht die Entwicklung in dieser Richtung, dann haben wir auch die Möglichkeit, ja ich möchte sagen aus unserer ganzen Geschichte heraus die Verpflichtung, an der Schaffung dieses neuen Europa mitzuarbeiten. (...)

(...) Unser Land ist (...) ein Stück Europa. Europas Schicksal wird letzten Endes auch unser Schicksal sein.»

## 2. Das Ende der ersten Euphorie (1966–1970)

Amtsnachfolger Willy Spühler (SP ZH; 1966–1970) knüpfte in seinen vier Europatagsreden an die Rede Wahlens an, legte allerdings bereits eine weniger euphorische Haltung an den Tag. Mahnte er 1966 noch vor überzogenen Erwartungen an die Politik des Europarates<sup>82</sup>:

«Dem Ungeduldigen mag es als eine Politik der kleinen Schritte vielleicht nicht sehr imponieren. Die Zukunft wird jedoch erst erweisen, ob nicht der Weg der praktischen Lösungen auf vielen Teilgebieten am ehesten Gewähr bietet, die Staaten unseres Kontinentes zu einem enger verknüpften Gewebe der gesamteuropäischen Einheit zu führen. Dieser Weg liegt uns pragmatisch eingestellten Schweizern am nächsten.»

---

81 Europatagsrede vom 5. Mai 1965, Bundesarchiv.

82 Europatagsrede vom 5. Mai 1966, Bundesarchiv.

So fand er 1967 bereits deutlichere Worte<sup>83</sup>:

«Das heutige Europa (...) mag viele, die auf den Geist der Vernunft und die Kraft der Ideale bauten, enttäuschen.»

Auch Spühler drückte in seinen Reden insbesondere sein Bedauern über den «auseinanderstrebenden Dualismus»<sup>84</sup> der europäischen Integration aus, betonte die «Schweizer Einigung» als Beispiel für Europa und forderte zu einer aktiven Schweizer Europapolitik auf.

Nachdem der Umfang der Reden Spühlers abnahm, wobei gleichzeitig auch der Gehalt an prägnanten Aussagen – insbesondere auch zu anderen Organisationen als dem Europarat – sank, erstaunt es den neutralen Beobachter wenig, dass 1970 erstmals keine Europatagsrede gehalten wurde<sup>85</sup>. Das Politische Departement begründete dies damit, dass der Europatag zu einer nichtssagenden Routineangelegenheit zu werden drohe und man kaum mehr wisse, was man zu diesem Thema sagen solle<sup>86</sup>. Der Journalist Henri Stranner kommentierte:

«Gibt es wirklich über Europa so wenig zu sagen, dass unsere Regierung bereits nach fünf Jahren die kaum begonnene Tradition der Europatag-Erklärungen abbrechen muss? Ist es nicht auch schwierig, jedes Jahr wieder etwas Originelles zum 1. August zu sagen? Gibt es nicht viele andere offizielle Erklärungen, die längst und weit mehr als der Europatag zur Routine geworden sind?»

### 3. Wiederbelebung und Ausbau (1971–1980)

Pierre Graber belebte die Schweizer Europatagsrede nach einem Jahr Pause 1971 wieder neu und knüpfte dabei an den Argumentationsstil seiner Amtsvorgänger an. So mahnte er unter anderem ebenfalls zur Geduld mit dem politischen Prozess im Europarat, betonte den Vorbildcharakter der «Schweizer Einigung» und vertrat eine aktive Schweizer Europapolitik, wenngleich er nun erstmals auch klare Grenzen setzte<sup>87</sup>:

«Es ist (...) unser Wunsch beim Aufbau Europas tatkräftig mitzuwirken, wobei wir allerdings gewisse fundamentale politische Erfordernisse unbedingt respektieren müssen: die Neutralität, die unsere Unabhängigkeit gewährleistet, sowie die direkte Demokratie und der Föderalismus, die das Wesen unseres Staates ausmachen.»

1972 sollte das letzte Jahr sein, in dem der jeweilige Vorsteher des Politischen Departements die Europatagsrede hielt. Ab 1973 kam diese Aufgabe dem jeweiligen Bundespräsidenten zu. Graber betonte in seiner Rede von 1972 insbesondere die Kompatibilität von Europäischer Gemeinschaft und Europarat<sup>88</sup>:

83 Europatagsrede vom 5. Mai 1967, Bundesarchiv.

84 Europatagsrede vom 5. Mai 1966, Bundesarchiv.

85 National-Zeitung Nr. 203, 6. Mai 1970, S. 5; Henri Stranner kommentierte ferner in der National-Zeitung Nr. 201, 5. Mai 1970, S. 3.

86 STRANNER HENRI, Europatag ignoriert, National-Zeitung Nr. 203, 6. Mai 1970, S. 5.

87 Europatagsrede vom 5. Mai 1971, Documenta 1971/3 Nr. 8, S. 79 ff.

88 Europatagsrede vom 5. Mai 1972, Documenta 1972/3, S. 11 f.



«Dank ihrer verschiedenartigen Methoden und Zielsetzungen – die eigentliche wirtschaftliche und politische Integration auf der einen Seite, eine lockere juristische, soziale und kulturelle Zusammenarbeit auf der andern – vermögen sich Europäische Gemeinschaften und Europarat durchaus in sinnvoller Weise zu ergänzen.»

In diese Zeit fallen auch inhaltliche Neuerungen bei den Reden. So thematisierten die Bundesräte ab 1972 erstmals die Bedeutung eines Bewusstseins der europäischen Zusammengehörigkeit in der Bevölkerung. Sie gaben ferner dem Begriff der «Schicksalsgemeinschaft», einerseits im Verhältnis Schweiz–Europa, andererseits im inner-europäischen Verhältnis, eine stärkere Bedeutung. Mit dem Beitritt zur EMRK 1974 nahm die Fokussierung der Reden auf die Tätigkeit des Europarates zu, wobei nun insbesondere auch der Schutz der Menschenrechte im Fokus stand. 1976 kündigte Bundespräsident Rudolf Gnägi in seiner Europatagsrede zudem an, dass inskünftig jeder Europatag unter ein Motto gestellt werde und einen bestimmten Bereich der Schweizer Demokratie zum Ausdruck bringe, «um dieser Feier vermehrte Bedeutung zu verleihen und die damit verbundenen Zielsetzungen noch deutlicher hervorzuheben». Das Motto 1976 lautete: «Menschenrechte – Deine Rechte»<sup>89</sup>. Dennoch fand die Europatagsrede in den Medien weiterhin nur eine bescheidene Beachtung. 1979 kam zudem der Symbolcharakter des Europatages in der Rede von Bundespräsident Hans Hürlimann erstmals zur Sprache. Hürlimann sah dabei im Europatag das Symbol der europäischen Einigung, «deren Ziel die Verteidigung der Ideale der demokratischen Gesellschaft» sei, «in der die Grundfreiheiten des Individuums und der Menschenrechte geschützt bleiben»<sup>90</sup>. Bundespräsident Georges-André Chevallaz liess 1980 das Jahrzehnt mit den Worten ausklingen, dass der Schweiz die Entwicklung Europas nicht gleichgültig sein könne und dass das Unabhängigkeitsstreben und die Neutralität die Schweiz nicht von einer noch engeren Zusammenarbeit mit den europäischen Institutionen abhalten dürfe. Mit der Teilnahme an Organisationen und internationalen Verträgen müsse die Schweiz keinen Verlust ihrer Identität befürchten, vielmehr trete sie aus ihrer Isolation heraus und könne an den Entscheidungen einer grösseren Gemeinschaft mitwirken<sup>91</sup>.

#### 4. Der Europatag verliert an Bedeutung (1981–1995)

Vor dem Hintergrund der Rede Chevallaz' sowie der durch Pierre Graber eingeleiteten «aktiven Aussenpolitik» erstaunt es, dass trotz zunehmender Annäherung zwischen der Schweiz und der EG die Bundespräsidenten in den Jahren von 1982 bis 1985 keine Europatagsreden hielten. Noch interessanter ist es, dass der Bundespräsident 1992 keine solche Rede hielt. Der negative Abstimmungsausgang am 6. Dezember 1992 zum EWR hatte dann den folgenden Bundespräsidenten wohl den Atem

89 National-Zeitung vom 6. Mai 1976, S. 7 und NZZ vom 6. Mai 1976 Nr. 105, S. 25.

90 Europatagsrede vom 5. Mai 1979, NZZ vom 7. Mai 1979 Nr. 104, S. 15.

91 «Gazette de Lausanne» vom 6. Mai 1980, S. 8.

verschlagen: Sie hielten bis 1995 keine Europatagsrede. Aber auch sonst blieben die Reden in der Zeitspanne bis zum einschneidenden Jahr 1992 vor dem Hintergrund dieser entscheidenden Phase der Schweizer Integrationspolitik überraschend inhaltsarm.

## 5. Der Europatag vor dem Hintergrund des Bilateralismus (seit 1996)

Die Niederlage in der EWR-Abstimmung hat in den Europatagsreden des Bundesrates ihre Spuren hinterlassen, zeigte man doch – wie beispielsweise Bundespräsident Arnold Koller in der Europatagsrede 1997<sup>92</sup> – durchaus Respekt gegenüber dem Volkentscheid. Trotz thematischer Fokussierung auf die Bilateralen Abkommen liessen die Bundesrätinnen und Bundesräte in ihren Europatagsreden durchblicken, dass die Frage eines EU-Beitritts nicht vom Tisch sei und sich früher oder später erneut stelle. Mit den krisenhaften Erscheinungen in der Europäischen Union verschwand dieser Gedanke aus den Reden. Bundespräsidentin Leuthard sprach in der letzten Europa(-rats-)tagsrede vom 5. Mai 2010<sup>93</sup> lediglich von guter Nachbarschaft, von der Hilfe der Schweiz für Osteuropa und von den Verdiensten des Europarates. Die Europäische Union erwähnte sie mit keinem Wort. Der Beitritt der Schweiz ist in weite Ferne gerückt.

---

92 Europatagsrede vom 5. Mai 1997, Bundesarchiv.

93 Europatagsrede vom 5. Mai 2010, <[www.admin.ch](http://www.admin.ch)>.