

Wie die Fliege im Spinnennetz

Das Unbehagen über den «bilateralen Weg» der schweizerischen Europapolitik

Von Dieter Freiburghaus*

Der Bilateralismus gilt in der Schweiz mehr denn je als Königsweg im Umgang mit der EU. Er bewahrt das Land aber nicht vor Souveränitätsverlust. Das bilaterale Vertragssystem habe eine Eigendynamik entwickelt, so der Autor dieses Beitrags, deren Taktgeber die EU sei. Das Netzwerk der Verträge werde zum Spinnennetz: «Und wir sind nicht die Spinne.»

Es wird gelegentlich befürchtet – oder aber erhofft –, der bilaterale Weg könnte abrupt zu Ende gehen. Dies ist wenig wahrscheinlich. Der GAU wäre eine negative Volksabstimmung in der Schweiz, welche das erste Paket von Verträgen in Rauch aufgehen lassen würde. Doch nach der Abstimmung vom 8. Februar dieses Jahres ist dieses Szenarium für einige Zeit unwahrscheinlich: Man wird nicht Kroatiens wegen Vabanque spielen. Ein Nein in einer minder wichtigen Frage – biometrische Pässe etwa oder Alkoholwerbung – wird man kreativ überwinden. Und selbst wenn Parlament oder Volk gelegentlich die Übernahme von neuem Schengen-Acquis ablehnen würden, gibt es die realistische Erwartung, die Diplomaten würden einen Ausweg finden. Kleinere und grössere Krisen der letzten Jahre haben gezeigt, dass unser Verhältnis zur EU recht robust ist.

Beidseitige Interessen

Die andere Frage, welche gelegentlich aufgeworfen wird, ist, ob die EU eines Tages nicht mehr mitmacht. Dabei ist die Weiterführung bestehender

Abkommen vom Abschluss neuer zu unterscheiden. Es ist unwahrscheinlich, dass die Union das bisherige Vertragswerk aufkündigen wird, denn sie hat klare Eigeninteressen an guten und intensiven Beziehungen zur Schweiz. Unser Land ist ein wichtiger Handelspartner, die EU verzeichnet dabei Überschüsse, die Schweiz ist ein bedeutender Finanzplatz und ein grosser Investor, sie ist Arbeitgeberin für unzählige EU-Bürger diesseits und jenseits der Grenze, und sie ist Transitland für einen wichtigen Teil der europäischen Warenflüsse. Kein Zweifel: Der Schaden einer Scheidung wäre für die Schweiz ungleich grösser als für die Union, doch ohne Not wird auch Letztere nicht auf die helvetischen Morgengaben verzichten.

Weiter wird gesagt, die EU sei, wegen ihrer Erweiterung, immer weniger interessiert und in der Lage, mit einem kleinen Land wie der Schweiz aufwendige Verhandlungen zu führen. Dagegen spricht allerdings, dass diese Beziehungen gerade in den letzten Jahren und trotz der Mitgliederzunahme immer vielfältiger und komplexer geworden sind. Und selbst wenn es künftig mühsamer werden sollte, zu neuen Abkommen zu gelangen – wofür einigens spricht –, so sind die für die Schweizer Wirtschaft wichtigsten Dossiers bereits unter Dach und Fach. Ein Rahmenabkommen? Vielleicht «nice to have», vielleicht aber nicht einmal das. – Also kein jähes Ende in Sicht. Und trotzdem ist ein gewisses Unbehagen am Bilateralismus weit verbreitet, nicht nur bei Isolationisten und Euroturbos. Der Grund dafür ist

* Dieter Freiburghaus ist emeritierter Professor für europäische Studien am IDHEAP der Universität Lausanne.

wohl der «gefühlte» schleichende Souveränitätsverlust. «Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist», sagt Artikel 3 der Verfassung. Gäbe es da ein Analogon im Verhältnis der Eidgenossenschaft zur EU – «Die Schweiz ist souverän, soweit nicht . . .»? Gewiss, fast jeder völkerrechtliche Vertrag schränkt die staatliche Autonomie ein, jedenfalls solange er besteht. Das souveräne Recht auf Kündigung «heilt» jedoch diesen Verzicht. Die bilateralen Verträge sind alle kündbar. Nun ist aber das Vertragswerk zwischen der Schweiz und der Union so dicht und so tief eingreifend geworden, dass eine Auflösung unabsehbare ökonomische Konsequenzen hätte und also kaum mehr in Betracht kommt. Und das bedeutet dann wohl eine tatsächliche Einschränkung der Souveränität.

Nun könnte man sagen, wir hätten die bisherigen Verträge mit ihren weitreichenden Gesetzesanpassungen geschluckt, weil wir die ökonomischen Vorteile stärker gewichtet hätten als die Souveränitätsverluste. Das Problem ist nur: Dieses Abkommenssystem ist nicht statisch, es entwickelt sich laufend weiter, greift auf immer neue Politikfelder aus, wird damit immer «unkündbarer» und droht so, unsere Autonomie immer mehr einzuschnüren. Welches sind die Gründe für diese Dynamik? Der erste ist hausgemacht. Offenbar wollen der Bundesrat und einige Interessengruppen immer mehr Abkommen. Es scheint, der Bilateralismus erzeuge – gleich einer Droge – Abhängigkeit. Die Liste neuer Wünsche und Verhandlungen ist lang, und es geht dabei nicht nur um geringfügige Ergänzungen des Bestehenden. Mit dem Agrarfreihandel, der die Lebensmittelsicherheit und Teile der Gesundheitspolitik nach sich zieht, hat man eine grosse neue Baustelle des Bilateralismus eingerichtet, und auch die Integration in den europäischen Strommarkt wird nicht ohne weitreichende Konsequenzen möglich sein.

«Die sektorale Illusion»

Wir lebten bisher von der «sektoralen Illusion», dass es nämlich bei diesen Abkommen jeweils um einen eng begrenzten Sektor gehe. Die EU hat längst erfahren, dass die Verwirklichung eines vollständigen und funktionierenden Binnenmarktes fast jede staatliche Politik in ihren Bannkreis zieht, und je bruchloser die Schweiz am grossen Markt teilnimmt, desto mehr gerät sie in diesen Mahlstrom. Die EU kann nicht einem Drittstaat Vorteile gewähren, welche sie ihren Mitgliedern vorenthält. Deshalb definiert Brüssel jeweils den Umfang des zu übernehmenden Acquis, und die Schweiz fügt sich dem inzwischen, ohne substanzielle Ausnahmen zu fordern. Während die Union in der Vergangenheit mit unserem Land statische Verträge abzuschliessen bereit war, fordert sie nun immer gebieterischer die mehr oder weniger automatische Übernahme auch der Weiterentwicklung ihres Rechts.

Der Schweiz gelang es bisher noch, dies mit einigen Kautelen zu kaschieren, doch in der Substanz führt kein Weg mehr an dieser Dynamisierung vorbei. Und wie der Streit um kantonale Steuerregime zeigt, ist Brüssel auch nicht mehr bereit, die völkerrechtliche Regel zu beachten, nach welcher ein Abkommen im Sinne der bei seinem Abschluss gültigen Verhältnisse interpretiert werden muss. Sie ist der Meinung, mitgegangen sei auch mit gegangen, will sagen: Staatliche Beihilfen sind das, was die EU heute als solche defi-

niert, und nicht das, was sie allentfalls 1973 gewesen sind. Und wie wir jetzt beim Streit um das Bankgeheimnis feststellen müssen, schützt ein Abkommen – dasjenige über die Zinsbesteuerung – nicht einmal während seiner Laufzeit vor neuen Forderungen. Das bilaterale Vertragssystem hat eine Eigendynamik entwickelt, deren Taktgeber die EU ist. Das Netzwerk der Verträge wird zum Spinnennetz. Und wir sind nicht die Spinne!

Was ist zu tun?

Die schweizerische Souveränität wird also schleichend weiter ausgehöhlt werden. Was ist dagegen zu tun? Wäre der Beitritt zum EWR eine Lösung? Er hätte einige Vorteile, denn er ist schon ein institutionelles Rahmenabkommen, und wir träten der Union nicht mehr allein gegenüber. In Bezug auf den Souveränitätsverlust kämen wir jedoch beim EWR vom Regen in die Traufe, denn eine eigentliche Mitbestimmung in EU-Angelegenheiten sieht auch er nicht vor. Könnte man den Bilateralismus zurückbauen, bis vor die Schranke, bei der die Eigendynamik eingesetzt hat? Wohl kaum, denn das wäre ungefähr die Stufe des Freihandelsabkommens, und da macht die Wirtschaft nicht mit. Der Beitritt wäre eine Lösung, denn er würde den Souveränitätsverlust klarer und deutlicher machen und gegen echte Mitbestimmungsrechte und rechtliche Schutzmechanismen eintauschen. Doch dem Volk diese Vorteile deutlich zu machen, traut sich die *Classe politique* offensichtlich nicht zu. Trotz allen Anforderungen an den Bundesrat, mutiger zu führen: An dieser Frage wird er sich nicht zum zweiten Mal die Finger verbrennen wollen.

Die Frage der «Nachhaltigkeit» des Bilateralismus wird also zur Frage, wie lange die Schweiz bereit ist, «um des Mammons willen» in einem halbkolonialen Verhältnis mit der EU zu leben. Analog zur «Finnlandisierung» könnte man dabei von «Helvetisierung» sprechen. Diese Politik führt zu einer gewissen Korumpierung des politischen Diskurses in der Schweiz, man redet schön und zweideutig, vor Tische anders als danach. Das volle Ausmass der Konsequenzen gewisser Abkommen und Klauseln wird verschwiegen. Man spricht von «gegenseitiger Anerkennung der Gleichwertigkeit der Rechtsverhältnisse», wo es um eine minuziöse Anpassung unseres Rechts an das der EU geht. Man verkündet laut, es gebe nichts zu verhandeln, tut das dann doch und lässt sich von Brüssel mehr oder weniger vorgeben, welche schweizerische Anpassung die Minne wiederherstellen würde. Man sagt dem Volk, bei der Weiterentwicklung von Schengen/Dublin könnten wir Nein sagen, obwohl es höchstens um ein «Ja, aber» geht. Die Anpassung an die Fernsehwerbevorschriften der EU wird als «Herstellung gleich langer Spiesse» für die Schweizer Medien angepriesen. Und je enger sich die Schlinge zusammenzieht, desto reichhaltiger wird diese kommunikative Trickkiste.

Zwielicht und Nebelschwaden

Ist das schlimm, wird das Volk sich dagegen auflehnen? Wohl kaum, denn kartesisches Denken ist unserer politischen Kultur fremd: Dem «claire et distincte» ziehen wir, systembedingt, Zwielicht und Nebelschwaden vor. Wir haben uns daran gewöhnt, mit Bergen von ungelösten Problemen und nicht ausgesprochenen Spannungen zu leben: Wer will denn wirklich Klarheit über die Rolle der Armee? Wer will tatsächlich eine Staatsleitungs-

reform? Die Güterabwägung zwischen Völkerrecht und Volkssouveränität lassen wir in der Schwebelage – zum Schaden beider. Den seit Jahren zunehmenden Druck auf das Bankgeheimnis hat man ignoriert und die Mithilfe zur Steuerflucht gleichsam asylrechtlich motiviert. Die Verfassung ist hierzulande nicht Gesetz, sondern höchstens eine Aufforderung, etwas zu tun. Bundesgesetze können der Verfassung widersprechen, und kein Richter meldet sich zu Wort, denn es gilt: «Vox populi vox Dei»! Wenn Bundesvorschriften von den Kantonen unvollständig umgesetzt werden, führt dies nicht zu Sanktionen, notfalls passt man die Bundesgesetzgebung an. Gräben zwischen den Regionen werden mit Geld zugeschüttet, und mit dem Konkordatswesen entziehen wir ganze Politikbereiche demokratischer Legitimation und verschleiern so, dass sich der Föderalismus in der heutigen Form überlebt hat.

Mit andern Worten: Die bilateralismuspolitischen Verrenkungen fügen sich ganz gut in unsere politische Kultur ein und werden auch künftig nicht zu einem Umdenken führen. Und diesbezüglich ist auch kein Druck aus Brüssel zu

erwarten, denn die EU lebt ebenfalls mit einem hohen Mass an ungelösten Problemen und verfassungspolitischen Missständen, und auch das Schönreden beherrscht sie aus dem Effeff. Doch der Splitter im Auge des Nächsten erscheint eben oft grösser als der Balken im eigenen! So werden wir also weiterhin die Nachteile des Bilateralismus ausblenden und dafür die Mängel der Europäischen Union gehörig betonen. Unter solchen Umständen kann eine vernünftige Auseinandersetzung um die Zukunft der schweizerischen Europapolitik ganz offensichtlich nicht gedeihen.



**Dieter Freiburghaus:
Königsweg oder Sackgasse?
Sechzig Jahre schweizerische
Europapolitik.**

NZZ Libro, Zürich 2009.
448 S., Fr. 48.-, € 31.-