Der Weg nach Brüssel wird immer kürzer

Der bilaterale Weg, den die Schweiz nach der Ablehnung des Vertrags über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) durch den Souverän im Dezember 1992 eingeschlagen hat, ist innenpolitisch gut abgesichert. Periodische Umfragen in der Wirtschaft belegen die grosse Bedeutung der vielen Sektoralabkommen mit der EU, die seit dem gescheiterten Assoziationsvertrag geschlossen und in Kraft gesetzt wurden; allen voran der bilaterale Vertrag über die Personenfreizügigkeit, den Brüssel der Schweiz – welche Ironie der Geschichte – gleichsam aufzwingen musste, weil der Bundesrat anfänglich einen Vertrag über den freien Personenverkehr gefürchtet hatte wie der Teufel das Weihwasser. Aber auch das Stimmvolk scheint vom Bilateralismus überzeugt. Es hat Mal für Mal entsprechende Vorlagen mit deutlichem Mehr gutgeheissen.

GEFESTIGTE BANDE

So ist die Schweiz heute wirtschaftlich in den EU-Raum derart gut integriert wie kaum ein anderes europäisches Land, sowohl mit Blick auf den grenzüberschreitenden Handel als auch hinsichtlich Direktinvestitionen. Ohne Zweifel kann man von binnenmarktähnlichen Verhältnissen sprechen, völkerrechtlich abgesichert durch das Freihandelsabkommen von 1972 und ein ganzes Bündel bilateraler Verträge, die zudem, wie im Falle der beiden Abkommen Schengen/Dublin, weit über die ökonomische Dimension der bilateralen Beziehungen hinausgehen.

Gerade weil sich die Bilateralen, wie es allenthalben heisst, «bewährt» haben, soll nach Ansicht der meisten Politiker dieser europapolitische Kurs konsequent weiterverfolgt, sollen neue Abkommen angestrebt werden. Das spektakulärste Projekt stellt das anvisierte umfassende Freihandelsabkommen mit der EU im Bereich der Agrarwirtschaft dar, also die Liberalisierung jenes Sektors, der in der Schweiz noch immer eine im internationalen Vergleich ausgesprochen starke staatliche Protektion genießt. Die hohen Schutzzölle an der Grenze, gepaart mit milliarden-schwerer interner Stützung, strapazieren das freihändlerische Credo der Schweiz nicht nur bei internationalen Beratungen, etwa im Kreis der Welthandelsorganisation, sondern ebenso bei Verhandlungen mit Drittstaaten über Freihandelsabkommen. Auch unter diesem Blickwinkel wäre ein Handschlag mit Brüssel zu begrüssen.

OFFENKUNDIGES PARADOXON

Der bilaterale Ansatz zeitigt aber zunehmend etwas Paradoxes: Auf der einen Seite wird das Konzept der sukzessiven Annäherung an die EU von Politikern fast aller politischen Couleur stets über den grünen Klee gelobt. Auf der andern Seite haben in der gleichen Periode die durch die Medien noch künstlich geschürten Spannungen und Irritationen im bilateralen Verhältnis tendenziell zu- und nicht abgenommen. Man könnte fast meinen, die Berührungängste gegenüber der EU seien heute

grösser denn je, zumal selbst der Bundesrat wenig bis nichts tut, um die in der Öffentlichkeit kursierenden Klischees, Vorurteile und gezielten Fehlinformationen zum Brüsseler Geschehen zu korrigieren. Umso schwerer tut sich die Schweiz mit einer sachlichen, unangeregten Diskussion bei wirklichen bilateralen Problemen.

Wie lässt sich das Paradoxon der zunehmenden Integration der Schweiz in die EU bei gleichzeitiger Verkrampfung ihres Verhältnisses zur EU erklären? Zunächst sei daran erinnert, dass die Landesregierung im Mai 1992, ein halbes Jahr vor der EWR-Abstimmung, das Gesuch um den Beitritt der Schweiz zur EU in Brüssel deponiert und in ihrem Aussenpolitischen Bericht von 1993 die Mitgliedschaft als «strategisches Ziel» bestätigt hat. Später, im Jahr 2000, sprach der Bundesrat zwar noch vom Beitrittsziel, das er aber nicht mehr als «strategisch» qualifizierte. Inzwischen ist die Vollintegration von Bundesbern bloss noch zu einer von fünf Optionen zurückgestuft worden. Diese sukzessive Distanzierung von einer EU-Mitgliedschaft kontrastiert scharf mit der konkreten Europa-Politik der schrittweisen Annäherung, denn mit jedem neuen bilateralen Abkommen wird die Distanz zu Brüssel verkürzt.

ERSTER WARNSCHUSS

Welch grosse Wegstrecke punkto Integration bereits zurückgelegt worden ist, zeigt sich daran, dass die EU von der Schweiz sogar die Einhaltung ihrer Spielregeln in Bereichen einfordert, in denen der bilaterale Vertrag solches nicht vorsieht. Die Eidgenossenschaft wird in Brüssel mittlerweile als eine Art EU-Passivmitglied wahrgenommen. Ein eindrückliches Beispiel bietet der seit 2005 schwelende Streit um die kantonalen Steuerregelungen für mobile Kapitalgesellschaften. Juristisch ficht Brüssel mit dem fadenscheinigen Argument, diese Regime seien mit dem Freihandelsabkommen nicht vereinbar, weil sie unerlaubten Subventionen gleichkämen, politisch hingegen mit dem argumentativ schwer zu bekämpfenden Hinweis, die Schweiz profitiere zunehmend von den Segnungen des EU-Binnenmarktes, weshalb sie die für den Binnenmarkt geltenden Gebote und Verbote zu beachten habe. Die kantonalen Steuerregelungen wären in der Tat unzulässig, wenn die Schweiz der EU angehörte.

Selbstverständlich verteidigt der Bundesrat die kantonalen Steuerpraktiken und pocht auf die fiskalpolitische Souveränität der Eidgenossenschaft. Er verweigerte deshalb von Anfang an offizielle Verhandlungen. Inoffiziell verhandelte er gleichwohl, denn es kam zu verschiedenen «Dialog»-Runden und schliesslich zur Bereitschaft, gezielte Änderungen in die von der EU gewünschte Richtung vorzunehmen, und zwar im Rahmen einer weiteren Reform der Unternehmensbesteuerung. Mit dieser Einbettung sollte wohl der – falsche – Eindruck erweckt werden, der Bundesrat handle in voller Autonomie und unbeeindruckt vom Powerplay der EU.

VOGEL-STRAUSS-POLITIK IN BERN

Das Ringen im Steuerstreit gibt freilich nur einen Vorgeschmack auf das, was im Rahmen des Bilateralismus noch auf die Schweiz zukommen dürfte. Vor kurzem erst, Ende 2008, hat der EU-Ministerrat in seinen Schlussfolgerungen zu den Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz zum ersten Mal klipp und klar festgehalten: «Der Rat sieht der Vertiefung seiner Partnerschaft mit der Schweiz in verschiedenen Bereichen erwartungsvoll entgegen, erinnert jedoch daran, dass die Teilnahme am Binnenmarkt eine einheitliche und gleichzeitige Anwendung und Auslegung des sich ständig weiter entwickelnden gemeinschaftlichen Besitzstands erfordert.» Etwas simpler ausgedrückt: Je mehr die Schweiz im EU-Klub integriert ist, desto mehr muss sie dessen Regeln respektieren. Die EU fordert das nicht, um die Schweiz zu «ärgern», sondern um zu vermeiden, dass ihre Klubmitglieder, also die EU-Mitgliedstaaten, gegenüber der Schweiz schlechtergestellt werden.

Das Ministerrats-Papier hat auf dem politischen Parkett der Schweiz keine hohen Wellen geschlagen, vielmehr wurde es geradezu totgeschwiegen. Das ist bezeichnend, denn dieses offizielle EU-Dokument zeigt den von Abkommen zu Abkommen steigenden Preis des Bilateralismus, den schleichenden Souveränitätsverlust der Schweiz, glasklar auf. Doch schlafende Hunde sollen offenbar nicht geweckt werden, zumal dies gleichbedeutend wäre mit dem Aufblähen der Diskussion über eine EU-Mitgliedschaft. Dabei stünde es einer lebhaften Demokratie wie der Schweiz gut an, periodisch die Beitrittsfrage unvoreingenommen zu prüfen – umso intensiver, je näher die Schweiz vor den Toren Brüssels steht.