

Die Schweiz nähert sich der EU an – seit es diese gibt

(Un)abhängigkeit Dass die Schweiz der EU nicht beigetreten ist, ist das Resultat von Unwille – aber auch Zufall. Wirtschafts- und gesellschaftspolitisch entwickelte sich das Land dennoch nach dem Takt Europas

VON ANNA WANNER

Ein gerupftes Huhn. Das Sujet der jüngsten SVP-Kampagne soll symbolisieren, was mit der Schweiz passiert, wenn sie sich der EU annähert. Letzten Freitag hat SVP-Chefstrategie Christoph Blocher in Vorderthal im Kanton Schwyz die Kampagne eröffnet und vor dem «schleichenden EU-Beitritt» gewarnt. Bloss: Der «schleichende Beitritt» ist kein neues Phänomen. Die Schweiz verfolgt seit dem Zweiten Weltkrieg eine Politik der Europäisierung. Ein Blick zurück.

Nach dem Zweiten Weltkrieg lag Europa in Trümmern. Die Amerikaner eilten mit der Finanzspritze – dem «Marshallplan» – zu Hilfe, über welchen nicht nur die europäische Wirtschaft angekurbelt, sondern auch ein Bollwerk gegen das kommunistische Russland aufgebaut werden sollte. Um die europäischen Staaten zu zähmen und zugleich an sich zu binden, bauten die USA verschiedene supranationale Institutionen auf. Damals entstanden die UNO, die Weltbank, der Währungsfonds (IWF) und später auch die Nato. Die Schweiz hielt sich da raus. Das Sonderfall-Denken war durch die Unversehrtheit im Krieg gefestigt, die Neutralität zum Dogma erhoben.

Erst als es um wirtschaftspolitische Vorteile ging, begann die Schweiz auf die Neutralität zu pfeifen. Um den Anschluss an die anderen europäischen Staaten nicht zu verpassen, beteiligte sich die Schweiz 1948 an der Gründung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECE, heute OECD). Die OECE baute Handelshemmnisse ab und errichtete eine europäische Zahlungsunion – mit ihrer Teilnahme bekannte sich die Schweiz klar zum Westen und brach mit der Neutralität.

Davon unabhängig trieben Deutschland und Frankreich die europäische Integration voran und gründeten Anfang der Fünfzigerjahre die Montanunion, welche die Grenzen in sechs Staaten für den Handel von Kohle und Stahl öffnete. Die

Schweiz schloss einen Beitritt zwar aus, wollte aber verhindern, dass ihr im Ausenhandel Nachteile entstehen. Der Politologe Dieter Freiburghaus kommt in seinem Buch «Königsweg oder Sackgasse?» zum Schluss, dass die schweizerische Europa-politik nach der Gründung der Montanunion ein Ziel verfolgte: «Die Nachteile des Nichtmitmachens zu minimieren.»

Dieser Leitfadens hat bis heute Geltung. Allerdings führte die Schadenminimierung zwischenzeitlich dazu, dass der Bundesrat mit einem Beitritt zur EU und deren Vorgängern liebäugelte. Grundsätzlich wollte sie diesen aber möglichst vermeiden. So segelte der Kleinstaat lange im Fahrwasser von Grossbritannien, half bei der Gründung der Freihandelszone (Efta) als Gegenprojekt zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) mit, drehte dann aber eine Pirouette, als sich die Briten selbst um einen EWG-Beitritt bewarben: Weil der grosse Partner wegzufallen drohte, prüfte auch die Schweiz eine Annäherung an die EWG. Der französische Präsident Charles de Gaulle stoppte das Unterfangen, weil er die Briten partout nicht in der Gemeinschaft haben wollte. Also beendigte auch die Schweiz das Annäherungsprojekt.

Das Nein des Volkes

Nachdem de Gaulle zurückgetreten war, ebnete die EWG den Weg für den Beitritt der Briten. 1973 wurde dieser besiegelt – also just zu jenem Zeitpunkt, als der Integrationsseifer abflachte. Das kam der Schweiz entgegen, denn während der Ölkrise orientierten sich die Staaten nach innen. Erst in den Achtzigerjahren erhielt die Annäherung der Schweiz gleichzeitig mit der Wirtschaft neuen Schwung. Die Efta-Mitgliedstaaten wollten sich (unter Schweizer Führung) dem Binnenmarkt der EWG anschliessen, da die Efta an Bedeutung verloren hatte. Als Rahmen wurde der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) entworfen.

Das Fiasko ist bekannt: Die letzten Efta-Verbündeten traten der EU oder dem EWR bei, die Schweizer lehnten den Beitritt 1992 mit 50,3 Prozent Gegenstimmen ab. Dabei hatte der Bundesrat noch wenige Monate zuvor bei der EU ein Beitritts-gesuch ein gereicht – denn der EWR ging ihm zu wenig weit.

Nach der Abstimmung stand wiederum der wirtschaftliche Druck im Vordergrund, die Nachteile des Ausschlusses aus dem Binnenmarkt zu minimieren. Der Beitritt blieb vorerst «strategisches Ziel», die Bevölkerung lehnte diesen aber ab. Worauf der Bundesrat die bilateralen Verträge aushandelte.

Das Gespenst der «Überfremdung»

Nun bedeutet das Liebäugeln mit einem EU-Beitritt noch keine Integration. Diese fand auf anderen Ebenen statt. So hat sich die Schweiz einerseits mehreren supranationalen Organisationen angeschlossen und diese aktiv mitgestaltet, indem sie Hunderte von bilateralen Verträgen ausgehandelt hat. Andererseits hat sie Gesetze und Institutionen an die EU und ihre Vorgänger angepasst. Die Schweiz nähert sich seit bald 70 Jahren der EU an.

Thomas Gees schaute sich in «Die Schweiz im Europäisierungsprozess» drei Politikfelder an, um zu untersuchen, ob eine Anpassung stattfindet. Und wenn ja, wie diese abläuft. In der Forschung etwa arbeitet die Schweiz seit Kriegsende mit anderen Staaten zusammen, gründete mit ihnen das Cern in Genf und entwarf eine gemeinsame Politik in den drei Bereichen Technik, Informatik und Umwelt.

Ein anderer Bereich, in dem die Praxis ständig an Europa angepasst wurde, ist die Landwirtschaft. Nach dem Weltkrieg war die Ernährungssicherheit in allen Staaten oberstes Ziel. Die Güter wurden deshalb geschützt. Allerdings wurde der Protektionismus ständig unterlaufen, um die Interessen der exportorientierten Wirtschaft nicht zu gefährden. Als die Schweiz zu Direktzahlun-

50,3

Prozent der Stimmenden lehnten 1992 den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) ab.



Mit diesem **Huhn als Sujet** macht die SVP Front gegen den «schleichenden EU-Beitritt».

gen an Bauern übergang, fanden diese international nur Akzeptanz, weil sie auch in der EU angewendet werden sollten. Das bedeutet: Innenpolitisch konnte sich nur halten, was aussenpolitisch akzeptiert wurde.

Ein anderer Schluss lässt der Bereich der Arbeitsmigration zu. Als der Bundesrat das Volk wegen der angeblichen «Überfremdung» zu beruhigen versuchte und jährliche Höchstzahlen versprach, verfehlten diese ihre Wirkungen. Laut Gees war dies gewollt. Die Zuwanderung nahm in den Sechzigerjahren denn auch trotz Plafond zu. Der Grund: Das Zuwanderungskonzept habe sich an der EWG orientiert und der Forderung nach mehr Personenfreizügigkeit entsprochen. So war die Schweiz trotz innenpolitischem Druck freiwillig auf die europakompatible Lösung eingeschwenkt.

Vorbild im EU-Recht umsetzen

Und das tat sie aus wirtschaftspolitischen Überlegungen oft. Und wie! Stephan Kux weist in seinem Aufsatz «Die Schweiz im isolationspolitischen Abseits?» nicht nur nach, wie die Schweizer Regierung EU-Recht autonom und unilateral nachvollzieht. Er zeigt auch, wie der Gesetzgebungsprozess und die Institutionen angepasst wurden, um bei jeder Revision und bei jedem neuen Gesetz zu prüfen, ob es mit europäischem Recht vereinbar ist.

Ausserdem gingen gemäss Kux die EU-Beitrittskandidaten bei der Rechtsanpassung weit weniger systematisch vor als die Schweiz. Diese spiele zuweilen sogar Musterschüler und setze EU-Recht vor einzelnen EU-Mitgliedstaaten um. Einzelne Richtlinien würden wortwörtlich übernommen. Und die Marktregeln analog zur EU ausgelegt. So kommen Gees und Kux zum gleichen Schluss: «Die EU bildet den supranationalen Orientierungsraster schweizerischer Politik und Rechtssetzung.» Die Schweiz verhalte sich in wesentlichen Aspekten wie ein EU-Mitglied.