

SCHWEIZER EUROPAPOLITIK: WIE TRAGFÄHIG IST DER BILATERALISMUS?

Die bilateralen Abkommen der Schweiz mit der EU haben den Handlungsdruck für die Schweizer Europapolitik vorerst reduziert. Der EU-Beitritt ist heute keine Wirtschaftsfrage mehr. Die längerfristige Tragfähigkeit und Zweckmässigkeit des Bilateralismus bleiben aber ungewiss. Die Souveränitätsbilanz droht zunehmend negativ auszufallen. Auch ist der bilaterale Weg innen- und aussenpolitisch verwundbar. Die Doppelstrategie der selektiven Zusammenarbeit und bewusster Nischenpolitiken im Finanz- und Steuersektor und in der Aussenpolitik stösst in der EU bisweilen auf Kritik.



Pressekonferenz von Aussenministerin Calmy-Rey und Kommissionspräsident Barroso in Brüssel, 2. 10. 2007

Der Bilateralismus als Leitlinie der Schweizer Europapolitik geniesst seit Jahren grossen innenpolitischen Rückhalt. War er nach der negativen EWR-Abstimmung 1992 zunächst als Behelfslösung gedacht, so gilt er heute weithin als valable Alternative zur EU-Mitgliedschaft. Der Zugang zum europäischen Markt als traditionelles Kernziel der Schweizer Europapolitik ist mit den bilateralen Abkommen weitgehend gewährleistet. Entsprechend ist der EU-Beitritt heute keine Wirtschaftsfrage mehr. Gleichzeitig ermöglicht die EU-Nichtmitgliedschaft der Schweiz in der Aussenpolitik eine Nischenstrategie, die etwa in einer bewusst eigenständigen Nahostpolitik zum Tragen kommt.

Die europapolitische Diskussion ist heute nicht mehr durch die Grundsatzfrage der strategischen Positionierung der Schweiz in Europa, sondern durch taktische Fragen der Konsolidierung des Bilateralismus geprägt. Auffällig ist, dass in den aktuellen Debatten das in den 1990er Jahre dominierende Konzept der «Eurokompatibilität» immer mehr durch die Idee der «Eurokompetitivität» er-

gänzt wird. In Bereichen wie dem Aussenhandel, der Währungspolitik, dem Steuersystem oder dem Finanzsektor grenzt sich die Schweiz im Sinne eines Standortwettbewerbs bewusst von der EU ab. Gleichzeitig preist der Bundesrat den Bilateralismus als grundlegendes Alternativmodell zur EU-Mitgliedschaft auch für andere Staaten. Aufrufe schweizerischer Entscheidungsträger an die EU, sich zu «verschweizern» und ihren Bürgern mehr Partizipationsmöglichkeiten zu verschaffen, sind Beleg für die gegenwärtige europapolitische Zuversicht. Allerdings bleibt vorerst offen, ob der bilaterale Weg auch längerfristig tragfähig ist und schweizerischen Interessen entspricht.

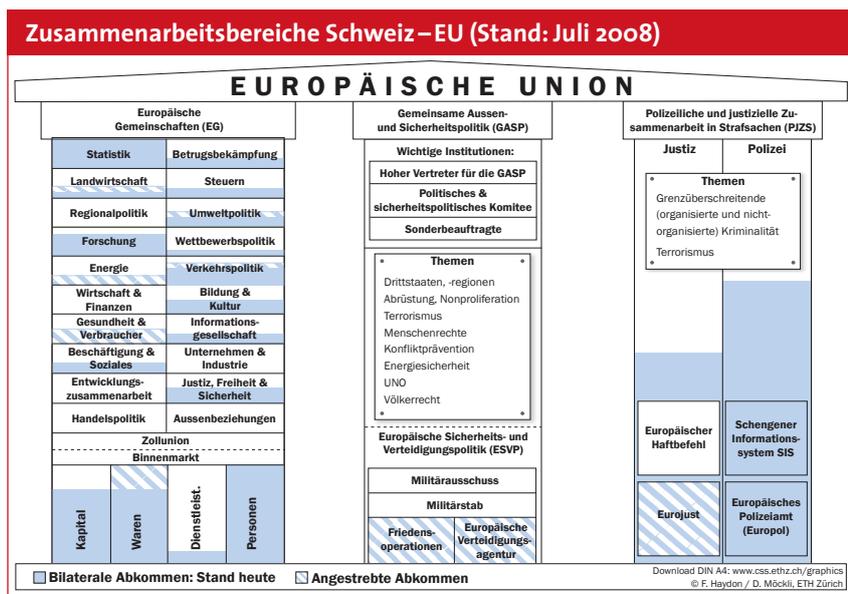
Europastrategien

Das Verhältnis der Schweiz zum europäischen Integrationsprozess ist seit fünf Jahrzehnten eine Schlüsselfrage der schweizerischen Aussenpolitik. Dabei hat die Schweiz die Europafrage stets primär unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten betrachtet. Zwar hat sie die Bedeutung der europäischen Einigung für die Befriedung und

Sicherheit des Kontinents stets gewürdigt. Einen Einfluss auf ihre Europapolitik hatte diese Dimension aber nur begrenzt. Vielmehr haben der jeweilige von Europa ausgehende wirtschaftliche Handlungsdruck und die direkte Demokratie den europapolitischen Kurs der Schweiz entscheidend geprägt.

In einer ersten Phase der Europapolitik zwischen 1957 und 1971 war der externe Handlungsdruck gross. Ein Beitritt zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) wurde zwar ausgeschlossen, da die Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg wirtschaftlich prosperierte, einer rigiden Neutralitätspolitik verpflichtet war und eine supranationale Integration ablehnte. Das Bestreben, die durch die Nichtmitgliedschaft verursachte handelspolitische Benachteiligung zu beseitigen, veranlasste den Bundesrat aber dazu, mit anderen Nicht-EWG-Staaten 1960 die Industriefreizone EFTA zu gründen. Zudem verhandelte er mit der EWG zwischen 1961 und 1963 über eine Assoziierung, was aber scheiterte und ihm den Vorwurf des Rosinenpickens einbrachte.

Erst 1972 gelang es der Schweiz, durch ein bilaterales Freihandelsabkommen mit der EWG die Zolldiskriminierung bei Industriegütern zu überwinden. Damit begann eine zweite Phase der Europapolitik, die bis 1987 dauerte und aufgrund des geringen Handlungsdrucks als Zeit der «goldenen Jahre» bezeichnet worden ist. Die dritte Phase zwischen 1988 und 1992 war durch die hektische Suche nach einer angemessenen Antwort auf die sich abzeichnende Vertiefung und Erweiterung des europäischen Integrationsprozesses geprägt. Während der Bundesrat in seinem ersten Integrationsbericht 1988 einen Kurswechsel noch ver-



warf, trat er kurz darauf in Verhandlungen über einen Europäischen Wirtschaftsraum. Nachdem sich dieses multilaterale Modell, das eine Assoziierung der EFTA-Staaten mit dem EU-Binnenmarkt vorsah, aufgrund fehlender Mitentscheidungsrechte als wenig befriedigend erwies, folgte der Bundesrat den anderen Neutralen Österreich, Schweden und Finnland und reichte ein EU-Beitritts-gesuch ein. Die Überlagerung der EWR-Abstimmung vom 6. Dezember 1992 mit einer Beitrittsdebatte war ein wesentlicher Grund dafür, dass das Vorhaben trotz komfortabler Mehrheit im Parlament mit 50,3% Nein-Stimmen an der Urne scheiterte.

Bilaterale I und II

Die vierte, bis heute andauernde Phase der Schweizer Europapolitik ist durch den Ausbau der 1972 begonnenen Politik des sektoriellen Bilateralismus gekennzeichnet. Die zwischen 1994 und 1999 ausgehandelten Bilateralen I zielen mit Ausnahme des Forschungsabkommens auf einen verbesserten Zugang der Schweiz zum EU-Binnenmarkt. Interessant ist dabei, dass die Personenfreizügigkeit, die heute von der schweizerischen Wirtschaft als Kernstück des Bilateralismus bezeichnet wird, von der EU eingebracht wurde und sich als schwierigstes Verhandlungsdossier erwies.

Die zwischen 2002 und 2004 ausgehandelten Bilateralen II berücksichtigen zwar weitere Wirtschaftsinteressen, gehen aber thematisch darüber hinaus. Insbesondere beteiligt sich die Schweiz mit den Schengen/Dublin-Assoziierungsabkommen am Abbau der Personenkontrollen in Europa und der damit zusammenhängenden EU-Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit und der Asylpolitik. Die stra-

tegische Bedeutung der Bilateralen II für die Schweizer Wirtschaft liegt darin, dass das Bankgeheimnis sowohl in den von der EU eingebrachten Zinsbesteuerungs- und Betrugsbekämpfungsdossiers als auch im von der Schweiz gewünschten Schengen-Abkommen verteidigt werden konnte. Allerdings haben die Partikularinteressen der Banken und deren Widerstand gegen EU-Recht in Bereichen wie der Geldwäscherei auch dazu beigetragen, dass die Verhandlungen über ein Dienstleistungsabkommen abgebrochen wurden – zum Leidwesen etwa der Versicherungen.

Stand heute

Das heutige bilaterale Vertragswerk mit seinen 20 Haupt- und rund 100 Sekundärabkommen hat den wirtschaftlichen Handlungsdruck für die Schweiz stark reduziert. Der Zugang zum Binnenmarkt ist zwar nicht vollständig gewährleistet, doch ermöglicht der Bilateralismus der Schweiz eine Selektivität in der Zusammenarbeit mit der EU, die bisher auch die Fortführung von eigenständigen Positionen in für sie wichtigen wirtschaftlichen Bereichen und in der Aussenpolitik erlaubt hat. Da es sich bei den bilateralen Verträgen um klassische zwischenstaatliche Verträge handelt, vermochte die Schweiz auch ihre institutionelle Unabhängigkeit zu wahren.

Im Europabericht 2006 beschloss der Bundesrat nach einer nüchternen europapolitischen Bestandesaufnahme, das sistierte Beitritts-gesuch zwar nicht zurückzuziehen, den EU-Beitritt aber nur noch als «längerfristige Option» statt als «strategisches Ziel» zu betrachten. Gleichzeitig argumentierte er, dass sich die Schweiz in den 1990er Jahren zu sehr auf die Frage der institutionellen

Zugehörigkeit zur EU konzentriert und eine Diskussion des bestmöglichen Vorgehens zur «Wahrung der Landesinteressen» vernachlässigt habe. Damit machte er erstmals deutlich, dass für die Schweiz eine EU-Mitgliedschaft mittelfristig nicht in Frage kommt.

Erste Priorität in der Europapolitik des Bundesrats kommt heute der effizienten Umsetzung der bestehenden Verträge zu. Einzelne Abkommen wie Schengen müssen noch in Kraft gesetzt werden, andere sind immer wieder anzupassen (Ausweitung der Personenfreizügigkeit) oder zu erneuern (Beteiligung an EU-Programmen wie Forschung oder Filmförderung). Darüber hinaus möchte die Schweiz den Bilateralismus aber auch ausweiten, wobei die im März 2008 vom Bundesrat identifizierten sieben neuen Dossiers den Wunsch nach einer Zusammenarbeit mit der EU in einem immer breiteren Themenspektrum manifestieren.

Bemerkenswert ist, dass die Schweiz erstmals auch Abkommen im Bereich der EU-Aussensicherheitspolitik (2. Säule) anstrebt. So soll eine Administrative Vereinbarung mit der Europäischen Verteidigungsagentur die Teilnahme an der EU-Rüstungs-kooperation ermöglichen. Auch soll ein Rahmenabkommen die administrativen Modalitäten bei einer Beteiligung der Schweiz an zivilen und militärischen Friedensmissionen im Kontext der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) verringern. Allerdings dürfte die schweizerische Bereitschaft zur aussensicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit der EU auch in Zukunft geringer sein, als dies in der inneren Sicherheit und mehr noch im Wirtschaftsbereich der Fall ist. Während das VBS aus innenpolitischen Gründen vor einer klaren Kooperationsstrategie mit der EU zurückschreckt, kommt im EDA der Wunsch nach einer aussenpolitischen Nischenpolitik hinzu.

Souveränitätsbilanz

Auch wenn der Bilateralismus der Schweiz heute unbestreitbare Vorteile bringt, kann seine längerfristige Tragfähigkeit und Zweckmässigkeit keineswegs als gegeben erachtet werden. Fragezeichen ergeben sich insbesondere bezüglich der Souveränitätsbilanz und der innen- und aussenpolitischen Verwundbarkeiten des bilateralen Wegs.

Staatspolitisch betrachtet droht die Souveränitätsbilanz der Schweizer Europapolitik zunehmend negativ auszufallen. Angesichts ihrer wirtschaftlichen Abhängigkeit vom Binnenmarkt sieht sich die Schweiz

aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit seit zwei Jahrzehnten gezwungen, ihr Recht immer mehr an das Gemeinschaftsrecht anzupassen, ohne bei dessen Entwicklung mitentscheiden zu können. Der «autonome Nachvollzug», d.h. die einseitige Anpassung an die EU-Gesetzgebung ohne vertragliche Basis, lässt sich zwar nicht quantifizieren, hat aber beträchtliche Ausmasse angenommen. Auch mit den bilateralen Abkommen übernimmt die Schweiz immer mehr Gemeinschaftsrecht. Obschon die meisten Abkommen statischer Natur sind, ist der Bundesrat faktisch häufig gezwungen, neue EU-Regelungen zu übernehmen, um den Vollzug des betroffenen Abkommens nicht zu gefährden. Generell zeigt sich die EU immer weniger bereit, mit Drittstaaten über Sonderlösungen in Themenbereichen zu verhandeln, für die sie in aufwändigen Verfahren für alle 27 Mitgliedstaaten akzeptable Regelungen erarbeitet hat. Auch Schweizer Bemühungen, Verhandlungslösungen durch die gegenseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit der jeweiligen Gesetzgebung zu erzielen, stossen in Brüssel vielfach auf Widerstand.

Entgegen der verbreiteten Selbstbestimmungsrhetorik haben die faktischen Sachzwänge in der Schweizer Europapolitik zugenommen. Lehnt die Schweiz die Weiterführung der Personenfreizügigkeit ab, werden auch die anderen Abkommen der Bilateralen I hinfällig. Eine Ablehnung der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Bulgarien und Rumänien könnte die EU ebenfalls nicht hinnehmen, weshalb zwei separate Abstimmungen zu diesen Themen der Bevölkerung mehr Entscheidungssouveränität zusprechen würden als de facto vorhanden ist. Neues Schengen-Recht (seit 2004 ca. 50 Rechtsakte zu Themen wie biometrische Pässe und EU-Grenzschutzagentur) muss die Schweiz übernehmen, da sonst die Auflösung des Abkommens droht. Der Kohäsionsbeitrag der Schweiz zur Unterstützung der EU-Staaten Osteuropas wurde von Brüssel als Gegenzug für die privilegierten Beziehungen schlicht erwartet. Und wenn die Schweiz dereinst den Steuerstreit mit «autonomen» Massnahmen entschärfen sollte, wird sie kaum kaschieren können, wie begrenzt ihr Handlungsspielraum faktisch war.

Unzweifelhaft hätte die Schweiz auch als EU-Mitglied nur begrenzten Einfluss auf die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts. Allerdings ist zu bedenken, dass Kleinstaaten in der EU dank der Bildung von Allianzen und dem Einstimmigkeitsprinzip in wichtigen Sachbereichen eine Gestaltungsmacht ha-

ben, die häufig über ihr eigentliches Gewicht hinausgeht. Ab welchem Punkt diese Gestaltungsmacht für die Schweiz durch eine geteilte Souveränität im EU-Rahmen grösser wäre, bleibt letztlich Ermessenssache.

Verwundbarkeit des Bilateralismus

Innenpolitisch ist der Bilateralismus vor allem aufgrund der direkten Demokratie Unwägbarkeiten ausgesetzt. Abstimmungen zur Ausdehnung der Personenfreizügigkeit werden immer wieder mit emotionalen Debatten verbunden sein. In Zeiten höherer Arbeitslosigkeit könnte der starke Anstieg ausländischer Arbeitskräfte die Europaskepsis in der Schweiz schüren. Auch der anvisierte Agrarfreihandel mit der EU könnte neue Abwehrreflexe gegenüber Europa auslösen.

Gleichzeitig hängt die Fortführung des Bilateralismus auch von der wohlwollenden Haltung Brüssels ab. Die EU hat den bilateralen Weg bisher in der Erwartung unterstützt, dass er die Schweiz näher an einen Beitritt heranführt. Da das Gegenteil eingetreten ist, könnte ihre Konzessionsbereitschaft künftig abnehmen. Insbesondere einige neue EU-Mitgliedstaaten, denen zur Erlangung der Beitrittsfähigkeit viel abverlangt worden ist und die zur Schweiz weniger intensive Beziehungen haben als die westeuropäischen EU-Gründerstaaten, stehen dem schweizerischen Sonderweg eher skeptisch gegenüber.

Mit ihrer teilweise harschen Rhetorik und der konsequent rechtlichen Argumentation im Steuerstreit hat die Schweiz an Verständnis für den von ihr in Brüssel häufig ins Feld geführten Sonderfall eingebüsst. So kritisiert etwa die Kommission auf ihrer Webseite zur Schweizpolitik der EU, dass Bern privilegierten Zugang zum Binnenmarkt beanspruche, parallel aber die EU schädigende Nischenpolitiken wie die Steuerregime fortführen und sich die komparativen Vorteile der Nichtmitgliedschaft sichern wolle, was politisch kaum akzeptabel sei. Auch wenn die EU vielstimmig ist und sowohl Kommissionspräsident Barroso als auch eine – schwer abzuschätzende – Anzahl Mitgliedstaaten der Schweiz durchaus wohlgesonnen sind, scheint der Anpassungsdruck der EU auf die Schweiz mit zunehmender Intensität des Bilateralismus zu steigen.

Um die Vorausschaubarkeit und Rechtssicherheit des Bilateralismus zu erhöhen und negative Rückwirkungen themenspezifischer Streitpunkte besser auffangen zu können, hat die Schweiz der EU ein politisches Rahmenabkommen vorgeschlagen.

Damit sollen eine politische Gesamtkoordination der heute schwerfällig verwalteten Abkommen und effizientere Entscheidungsmechanismen ermöglicht werden. Zudem könnte aus Sicht der Schweiz in einem solchen Rahmen ein politischer Dialog institutionalisiert werden, in dem gemeinsame internationale Herausforderungen diskutiert und die jeweiligen Positionen in UNO- und WTO-Fragen erläutert werden. Die EU hat sich gegenüber dieser Idee bisher reserviert gezeigt. Für sie wäre ein solcher Rahmen dann interessant, wenn er eine standardisierte schweizerische Übernahme neuer EU-Regelungen in den bestehenden Abkommen mit sich bringen würde. Auch die Idee eines politischen Dialogs stösst auf unterschiedliche Reaktionen in Brüssel, wobei einige Skeptiker auf die aussenpolitischen Alleingänge der Schweiz verweisen.

Fazit

Verdeckt von vielen technischen Ausführungen findet sich im Europabericht 2006 die zentrale Feststellung, dass die erfolgreiche Weiterführung des Bilateralismus vom Grad der Mitentscheidung in den Beziehungen zur EU und der Handlungsspielräume für eigene Politiken, von der aussenpolitischen Machbarkeit und von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängt.

Da all diese Aspekte einem ständigen Wandel unterworfen sind, ist eine kontinuierliche politische Debatte über die Tragfähigkeit und Zweckmässigkeit des Bilateralismus unabdingbar. Bereits heute ist die Souveränitätsbilanz zwiespältig. Auch die aussenpolitische Machbarkeit ist vor dem Hintergrund wachsender Kritik in Brüssel an der Schweizer Abgrenzungspolitik etwa in Finanz- und Steuerfragen keineswegs gesichert. Sollten sich diese Nischen dereinst als nicht mehr praktikabel erweisen, dürfte die EU-Beitrittsfrage neue Dynamik gewinnen. Selbst wenn der wirtschaftliche Handlungsdruck gering bleiben sollte, wird die Frage der strategischen Positionierung der Schweiz in Europa immer wieder neu zu stellen sein. Da immer mehr Herausforderungen nur noch in einem europäischen Kooperationsrahmen zu bewältigen sind, könnte das Abseitsstehen der Schweiz von den EU-Institutionen und ihr geringes Engagement in Politikbereichen wie der EU-Aussensicherheitspolitik eine effektive Interessenwahrung längerfristig zunehmend erschweren.

■ Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli
moeckli@sipo.gess.ethz.ch

■ Bezug und kostenloses Abonnement:
www.ssn.ethz.ch