

Fazit

Der heutige Tag ist das Resultat des gestrigen. Was dieser gewollt hat, müssen wir erforschen, wenn wir zu wissen wünschen, was jener will.

Heinrich Heine, Französische Zustände

Nun sind wir in der Gegenwart angelangt. Nach einer weit verbreiteten Auffassung kann man aus der Geschichte nichts lernen – jedenfalls nichts im Sinne direkter Handlungsanleitung. Nach einer ebenso weit verbreiteten Ansicht erhoffen wir uns von der Geschichte ein besseres Verständnis unserer heutigen Lage – um so vielleicht doch besser handeln zu können? Welcher Auffassung unsere Leserinnen und Leser zuneigen, wissen wir nicht, und auch nicht, welchen Nutzen sie aus der bisherigen Lektüre dieses Buches gezogen haben. Wir vermuten aber, dass sie noch etwas von uns erwarten: eine Zusammenfassung, die Moral von der Geschichte, vielleicht sogar einen Blick in die Zukunft!

Wir verstehen Geschichte im Wesentlichen als einen Prozess, in welchem sich das eine aus dem andern wie folgt ergibt: Neue Herausforderungen treffen auf Vorstellungen, Institutionen und Personen, welche durch den bisherigen Gang der Dinge geprägt worden sind. Die Akteure werden erst einmal versuchen, die Probleme mit den bisher bewährten Routinen zu lösen, und nur wenn dies nicht gelingt, werden sie Alternativen in Betracht ziehen. Pfadabhängigkeit kann man das nennen; Thomas Kuhn (1973) hat für die Wissenschaftsgeschichte von «Normal Science» gesprochen. Erst in der Not kommt es zu einem Paradigmenwechsel, also zu einer grundlegenden Neuorientierung.

Doch man würde zu kurz greifen, wenn man es bei einer solchen Schritt-für-Schritt-Rekonstruktion bewenden liesse. Wie wir schon in der Einleitung bemerkt haben, gibt es wohl auch tiefer liegende kulturelle Faktoren und institutionelle Verankerungen einer Gesellschaft, welche den Gang der Dinge längerfristig beeinflussen. Sie können vor allem dann ihre

Wirkungen entfalten, wenn dem interessen- und vernunftgeleiteten Handeln mehrere Alternativen zur Verfügung stehen.

Diese Vorstellung bildet nun auch die Grundlage für unser Fazit. Wir werden zuerst die Geschichte zusammenfassen – nicht in chronologischer Reihenfolge, sondern indem wir einige grosse Linien hervorheben. Zum Zweiten geht es dann um kulturelle und institutionelle Besonderheiten dieses Landes, welche im eben erläuterten Sinne einen Einfluss auf die Europapolitik ausgeübt haben und wohl weiter ausüben werden. Drittens werden wir die heutige europapolitische Situation der Schweiz auf der Basis der nun gewonnenen Einsichten charakterisieren und beurteilen. Und zuletzt geben wir einige Anregungen für die künftige Diskussion.

Rekapitulation

Während wir bisher dem Mäander der Geschichte von Windung zu Windung gefolgt sind, schauen wir uns diesen Fluss nun aus grösserer Höhe an. So werden die Grundzüge, die langfristigen Entwicklungen und die wichtigsten Richtungsänderungen dieser Politik deutlicher sichtbar.

Vom Sonderfall zum Sonderfall

Nach dem Krieg betonte die Schweiz ihre integrale und immerwährende Neutralität und blieb den meisten internationalen und europäischen Organisationen fern: Sie zelebrierte den Sonderfall. Doch schon ab Mitte der fünfziger Jahre änderte sie ihre Haltung, denn sie sah ein, dass nunmehr multilaterale Organisationen eine ausschlaggebende Rolle bei der Gestaltung der Beziehungen zwischen den Staaten spielen würden. Bern beteiligte sich aktiv am britischen Gegenprojekt zum Gemeinsamen Markt und an der Gründung der EFTA. In den sechziger Jahren trat die Eidgenossenschaft dem GATT und dem Europarat bei. In den Siebziger Jahren war sie führend bei den Verhandlungen zu den Freihandelsabkommen. Dann beteiligte sie sich an der KSZE und später an der OSZE. Längst war sie auch Mitglied der meisten UNO-Untereinrichtungen, doch zum Vollbeitritt sagten 1986 Volk und Stände Nein. 1992 hiess der Souverän dagegen den Beitritt zur Weltbank und zum Internationalen Währungsfonds gut. Seit 1996 macht die Schweiz auch bei der Partnerschaft für den Frieden der NATO mit, und ein Kontingent von Schweizer Soldaten steht im Kosovo. 2002 trat sie dann auch der UNO bei. Die Schweiz ist also heute hochgradig in die internationalen und europäischen Organisationen eingebunden, von einem Sonderfall kann nicht mehr die Rede sein.

Es ist andererseits für ein mittelgrosses europäisches Land, welches im Zentrum des Kontinents liegt, schon ziemlich exklusiv, ausserhalb der Europäischen Union zu stehen. Diesbezüglich ist die Schweiz also doch wieder zum Sonderfall geworden. Eine eigenartige Doppelbewegung.

Die Schweiz reagiert auf die europäische Integration

Ein eigenständiges Interesse, sich am «Aufbau Europas» zu beteiligen, war in der Schweiz kaum je vorhanden. Meistens stimmten fast alle politischen Kräfte in der Auffassung überein, der Beitritt zu den supranationalen Gemeinschaften komme aus politischen, institutionellen und materiellen Gründen nicht infrage. Auf der andern Seite aber beobachtete Bern seit den fünfziger Jahren genau, was in Luxemburg, Brüssel und Strassburg geschah, denn man war sich wohl bewusst, dass der Zusammenschluss der westeuropäischen Staaten für die Schweiz zu Problemen führen konnte. Und wenn solche sich am Horizont zeigten, dann mobilisierte Bern ein ganzes Arsenal von Gegenmassnahmen.

Die Europapolitik war also grundlegend reaktiv, das heisst, Rhythmus und Themen wurden ihr vom europäischen Integrationsprozess vorgegeben. Wenn dieser dynamisch voranschritt, dann musste auch die Schweiz rasch reagieren und neue Lösungen suchen, wenn er stagnierte, hatte man in Bern eine Weile Ruhe. Insgesamt aber entwickelte sich die Integration immer weiter – geografische Ausdehnung, neue Politikfelder, institutionelle Vertiefung –, und auf die Schweiz kamen immer neue Herausforderungen zu.

Die Gegenmassnahmen lassen sich in drei Gruppen einteilen: autonome Anpassungen an die europäische Entwicklung, Abkommen mit der Gemeinschaft und Fitnesskuren für die schweizerische Wirtschaft. Zudem konnte man allein vorgehen oder sich mit andern Staaten verbünden. Bis vor Kurzem ist die Schweiz immer auf beiden Schienen gefahren, denn es gab Probleme, wo man zusammen mehr erreichte, und solche, wo es vorteilhafter erschien, allein in Brüssel vorstellig zu werden. Die EFTA bildete zwischen 1960 und 1992 die wichtigste Basis für die gemeinsame Politik gegenüber der EWG. Zweimal liess man sich auf umfassende Assoziationen mit ihr ein, zweimal ging es schief: 1963 ganz und gar, 1992 nur für die Schweiz. Seit dem Scheitern des EWR steht sie der Union gegenüber nun ziemlich allein da und reagiert sensibler denn je auf das, was in Brüssel geschieht.

Der Primat der Wirtschaft

Der Zweite Weltkrieg hatte es einmal mehr drastisch gezeigt: Von den Weltmärkten abgeschnitten zu werden, war für die Schweiz eine existenzielle Bedrohung. Sie begann deshalb nach dem Krieg, mit andern Staaten eine grosse Zahl von Freihandelsabkommen abzuschliessen. Dann wurden die ersten internationalen Wirtschaftsorganisationen gegründet. Das Politische Departement entwickelte die Doktrin, die Schweiz solle wegen der Neutralität nicht an politischen Organisationen mitmachen, könne sich jedoch an solchen mit ökonomischen, technischen und humanitären Zielsetzungen beteiligen. Die Probe aufs Exempel machte man bei der Gründung der OEEC im Jahre 1948: Man blendete den antikommunistischen Impetus dieser Organisation aus und konzentrierte sich auf die ökonomischen Zielsetzungen.

Damit wurde die OEEC ein Geschäft der Handelsabteilung. Weil es bei der Handelspolitik um den wichtigsten Teil der schweizerischen Aussenpolitik ging, wurde diese Fachstelle mit den erforderlichen Ressourcen ausgestattet, um international erfolgreich agieren zu können. Im Rahmen der «Ständigen»¹ fand die erforderliche Koordination mit den grossen Wirtschaftsverbänden – allen voran mit dem Vorort – statt. Wurde man sich hier einig, dann unterstützten Regierung und Parlament in aller Regel die Vorschläge der Handelsabteilung. So konnte diese, weitgehend unabhängig von «politischen Querelen», in grosser Autonomie die Handelspolitik führen. Das Politische Departement, welches sich mit seiner Doktrin selbst Zügel angelegt hatte, wurde an den Rand gedrängt. Die wirtschaftliche Orientierung der Aussenpolitik war damit institutionell festgelegt.

Dieses Dispositiv bestand also schon, als die ersten Gemeinschaften gegründet wurden. In der Montanunion sah die Schweiz primär ein politisch inspiriertes Projekt und nahm konsequenterweise nicht daran teil. Trotzdem wurde man in Luxemburg vorstellig, denn es konnte zu Diskriminierungen beim Bezug und beim Transport von Kohle und Stahl kommen. Auch bei der EWG-Gründung standen die politischen Absichten klar im Vordergrund, doch wurde hier nun die Wirtschaft zum Hauptmotor der Integration gemacht. Das konnte für die Schweizer Exportwirtschaft zu gravierenden Problemen führen. Deswegen verbündete man sich mit den andern OEEC-Staaten, welche der EWG ebenfalls nicht beitreten wollten, und entwickelte verschiedene Projekte zur Überwindung der wirtschaftlichen Spaltung Westeuropas. Nach einigen Irrungen und Wirrungen kam es dann 1972 zur schweizerischen Wunschlösung: schlanke Freihandelsabkommen mit der Gemeinschaft, welche die Zolldiskriminierung beseitigten.

Die nächste ökonomische Herausforderung kam mit dem Binnenmarktprogramm in den achtziger Jahren. Hier sollten nun sämtliche nicht tarifären Handelshindernisse innerhalb der Gemeinschaft abgebaut werden, und das bedeutete, die Schweizer Wirtschaft würde vor neuen Hürden stehen. Um diese abzubauen aber waren umfangreiche Rechtsanpassungen notwendig. Der EWR fasste sie alle in ein Paket zusammen, und das war den Schweizern zuviel des Guten. Nun ist Bern dabei, dasselbe in kleinen Schritten zu erreichen. Doch so oder so: Solche Angleichungen des Rechts werden zwar aus ökonomischen Gründen vorgenommen, doch sie greifen weit über die Wirtschaftspolitik hinaus.

Vom Serail auf den Marktplatz

Die Europapolitik war während langer Zeit die Angelegenheit eines kleinen Kreises von Personen: Bundesräte, Handelsdiplomaten, Chefbeamte, Verbandsvertreter und einige interessierte Politiker. Weder der OEEC noch der EFTA-Beitritt waren dem Volk vorgelegt worden. Dazu kam, dass das Interesse der Öffentlichkeit an der Europäischen Gemeinschaft gering und deren Image eher schlecht war. Die Eurosklerosse während den siebziger Jahren trug auch nicht dazu bei, ein grösseres Interesse wachzurufen.

Doch ab 1985 wurde alles anders: Die Gemeinschaft fand zu einer neuen Dynamik, sie wurde attraktiv, und gleichzeitig bedrohte das Binnenmarktprogramm die schweizerische Wirtschaft. Das Interesse an der Gemeinschaft stieg nun rapide an, und das Publikum wurde mit zahllosen Medienberichten, Broschüren und Veranstaltungen bedient. Parlamentarische Initiativen häuften sich, die Parteien rangen um neue Positionen. Auch die Kantone meldeten ihr Interesse an der Europapolitik an. Im EWR-Abstimmungskampf erreichte die öffentliche Auseinandersetzung einen ersten Höhepunkt. Sie wurde mit ungewohnter Heftigkeit geführt, und man fürchtete sogar um den nationalen Zusammenhalt.

Während der neunziger Jahre blieb die Aufmerksamkeit hoch, denn verschiedene Initiativen, Abstimmungen und Aufregungen im Zusammenhang mit den bilateralen Verhandlungen gaben immer wieder zu Diskussionen Anlass. Seit der Jahrtausendwende ist es etwas ruhiger geworden, doch die regelmässigen Abstimmungen zu Europathemen sorgen dafür, dass «Europa» auf der öffentlichen Traktandenliste bleibt. Doch eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit der schweizerischen Europapolitik fand bisher nicht statt.

«Beitrittsfähig bleiben ...»

Es gibt also hierzulande eine tief verwurzelte Skepsis gegen dieses grosse Europa und nach wie vor handfeste Interessen, der Union nicht beizutreten: die handelspolitische Autonomie, die kleinen Geheimnisse des Finanzplatzes, die eigene Währung und andere mehr. Was aber wäre gewesen, wenn die Gemeinschaft nicht Hand geboten hätte, den Markzugang und die vielen andern Formen der Zusammenarbeit zu ermöglichen? Wohlverstanden, es war und ist auch in ihrem Interesse, aber man kann ja einmal mit dem Gedanken spielen. Wir glauben nicht, dass die Schweiz dies lange durchgehalten hätte. Wir haben im dritten Kapitel Bundesrat Friedrich Traugott Wahlen zitiert, der 1963 an die Opferbereitschaft des Volkes zwecks Erhaltung unserer «Werte höherer Ordnung» appellierte (vgl. S. 109). Da dann das Assoziationsprojekt scheiterte, wurden die Schweizerinnen und Schweizer damals nicht auf die Probe gestellt.

Und seither? Wenn der Hauser-Bericht eindeutige Nachteile eines Nein zum EWR nachgewiesen hätte, wäre die Abstimmung vielleicht positiv ausgegangen. Die Wachstumsschwäche der schweizerischen Wirtschaft um die Jahrtausendwende hat ebenfalls eine Diskussion um die richtige europapolitische Strategie provoziert, allerdings konnte ein Zusammenhang mit der Nichtmitgliedschaft nicht nachgewiesen werden. Die grossen Werbeetats der Wirtschaft für die Abstimmungen über die Personenfreizügigkeit reflektieren den Schaden, den ein Nein anrichten würde. Kein Staat ist der Gemeinschaft und der Union bisher aus Selbstlosigkeit und Idealismus beigetreten, aber auch keiner hat um seiner Unabhängigkeit Willen grosse Nachteile in Kauf genommen. Wir denken nicht, dass die Schweiz diesbezüglich einen Sonderfall darstellte. Die Devise Franz Blankarts «beitrittsfähig bleiben, um nicht beitreten zu müssen» bringt es auf den Punkt: Solange wir durch autonome und vertragliche Massnahmen den ungehinderten Zugang zum Binnenmarkt sichern können, müssen wir der Union nicht beitreten.

Institutionen, Traditionen und politische Kultur

Ohne Institutionen und Traditionen ist gesellschaftliches Handeln unmöglich, und also wird auch die schweizerische Europapolitik von ihnen beeinflusst. Doch sie lassen Spielräume offen und wandeln sich ständig, sie determinieren das Handeln nicht. Während unseres Gangs durch die Geschichte haben wir gelegentlich auf solche «weicheren» Faktoren hingewie-

sen, nun fragen wir abschliessend, wie ihr Einfluss zu beurteilen ist. Wir gehen von den politischen Besonderheiten aus, welche immer wieder als Erschwerungsgründe für eine Annäherung der Schweiz an Europa genannt werden: Neutralität, Föderalismus, direkte Demokratie und Konkordanzpolitik. Üblicherweise betrachtet man in erster Linie die formal-rechtlichen Aspekte solcher Institutionen und fragt, inwiefern sie etwa bei einem Beitritt tangiert würden oder angepasst werden müssten. Doch das ist nur die eine Seite der Sache. Solche Strukturmerkmale des Politischen sind auch Ausdruck von tief eingepägten Erfahrungen und kollektiven Vorstellungen, die sich nicht rasch verändern oder in geplanter Weise anpassen lassen. Wenn es also langfristige Stabilisatoren einer Politik gibt, dann sind sie eher in diesem Bereich zu suchen.

Die Neutralität

Verschiedene neutrale Staaten sind heute Mitglieder der EU, und die Schweiz ist der UNO beigetreten, ohne dass Letztere die Neutralität explizit anerkannt hätte. Wo also liegt das Problem? «Neutralität» hat die eben beschriebene Doppelgesichtigkeit: Zum einen geht es um eine völkerrechtlich definierte Doktrin, welche einem Land einiges gebietet und anderes verbietet, zum andern aber ruft «Neutralität» einen Komplex von Vorstellungen auf, welche in der Bevölkerung nach wie vor lebendig sind und weit über die neutralitätsrechtliche Dimension hinausreichen.

Historisch hatte die Neutralität schon immer zwei sich ergänzende Seiten: Man halte sich von fremden Händeln fern, um so den inneren Frieden des Landes zu bewahren. Da die alte Eidgenossenschaft über keine starke Zentralmacht verfügte und ihr Zusammenhalt auch sonst prekär war, gelang es ihr in der Regel nicht, eine gemeinsame Aussenpolitik zu betreiben. Spätestens ab dem 16. Jahrhundert konnte sie es sich nicht mehr leisten, an den «Grands Jeux» der europäischen Mächte teilzunehmen, denn ein weiteres Marignano hätte sie wohl nicht überlebt. Dieser Zusammenhang zwischen äusserem und innerem Frieden wurde periodisch wieder erfahren, etwa während der europäischen Religionskriege des 17. Jahrhunderts, den napoleonischen Wirren oder als Spannungen zwischen Deutsch und Welsch vor dem Ersten Weltkrieg. Die Notwendigkeit des «Stillsitzens» hat sich tief ins kollektive Bewusstsein eingepägt und ist für die Schweiz zu einem identitätsstiftenden Element geworden. Das äussert sich bis heute in einer generell zurückhaltenden Aussenpolitik – Abweichungen davon werden meistens bald korrigiert.

Es besteht nun die Befürchtung, ein Beitritt zur Europäischen Union könnte Unfrieden ins Land bringen: Hat nicht schon die heftige und gelegentlich gehässige Europadiskussion in den neunziger Jahren Gräben zwischen Deutsch und Welsch, Stadt und Land aufgerissen? Wenn die Schweiz Mitglied wäre, dann müsste ihre Regierung immer wieder Stellung nehmen zu den grossen weltpolitischen Fragen, welche die europäischen Staats- und Regierungschefs umtreiben. Und was wäre, wenn eine Europäische Verfassung in der Schweiz das Volksmehr gewinnen würde und das Ständemehr verpasste, etwa wegen einiger kleiner Innerschweizer Kantone? Was würde man in Genf und Basel dazu sagen? Und was in Brüssel?

Der Föderalismus

Verschiedene Bundesstaaten sind heute Mitglieder der Europäischen Union, und es scheint ihnen da recht gut zu ergehen. Warum also sollte der Föderalismus die Schweiz daran hindern, denselben Schritt zu tun? Die Kantonsregierungen jedenfalls zeigen sich Europa gegenüber immer recht aufgeschlossen. Doch auch diese Institution kann man unter zwei Gesichtspunkten betrachten: Formal-rechtlich ist sie Ausdruck vertikaler Gewaltenteilung und territorialer Organisation und müsste bei einem Beitritt keinesfalls aufgegeben werden. Doch im Föderalismus drückt sich auch eine politische Kultur und Tradition aus, welche auf kleine Grössen und grosse Diversität setzt.

Das Bundesland Bayern ist von seiner Fläche und Bevölkerung her grösser als die ganze Schweiz, und seine Landesvertretung in Brüssel wird wohl mehr Personal haben als die schweizerische Mission. Aber auch noch der kleinste schweizerische Kanton hat eine Steuerhoheit und andere Prärogativen, von denen die Bayern nur träumen können. Wir wollen uns keinen Illusionen über die in der Verfassung immer noch garantierte «Souveränität» der Kantone hingeben, und die Modernisierungsprozesse nagen weiter an ihrer Substanz. Doch ist im Volk nach wie vor eine Skepsis gegen «zu viel Bund» vorhanden, und dort, wo es noch Spielräume gibt, möchte man sie den Kantonen und Gemeinden erhalten. Warum also einem Verband beitreten, der noch eine Ebene über den Bund setzt und ebenfalls Kompetenzen an sich zieht?

Die Schweizer mögen Differenzen und betonten sie bei jeder Gelegenheit. Während Deutschland auf einheitliche oder gleichwertige Lebensverhältnisse setzt, lautet in der Schweiz die Devise: «Das ist von Kanton zu Kanton verschieden.» Manchmal stimmt dies und manchmal nicht, aber es

geht eben nicht nur um Tatsachen, sondern auch um ein Bekenntnis: So soll es sein! Das hängt irgendwie mit den engen Bergtälern, den vier Kulturen und den unzähligen Dialekten zusammen. Auch da ist einige Folklore dabei, aber auch eine ökologische Weisheit: Vielfalt ist stabiler als Einförmigkeit. Nun steht aber Brüssel im Geruch, es eher gross und einheitlich zu mögen.

Die direkte Demokratie

Die schweizerische Form der Demokratie würde bei einem Beitritt eingeschränkt, denn Initiativen und Referenden fänden am Gemeinschaftsrecht ihre Schranken. Nun wird gesagt, das wäre gar nicht so oft der Fall, und auch der Bilateralismus beeinflusse faktisch die Volksrechte. Das ist wohl so, aber möglicherweise verfehlen diese Argumente den Kern der Sache.

Die alte Eidgenossenschaft war gewiss keine Musterdemokratie, weder in den Kantonen noch gar auf Bundesebene. Aber es gab mehr Menschen, welche Besitz und Einfluss auf die öffentlichen Dinge hatten als in absolutistischen Staaten. Seit 1848 wurden dann die Volksrechte immer weiter ausgebaut, und dieser Prozess ist immer noch im Gang. Dagegen sind Ansätze zu einer «Verwesentlichung» – sprich einer Einschränkung – der direkten Demokratie gescheitert, und den Bestrebungen, die Zulässigkeit von Volksinitiativen vermehrt richterlich oder parlamentarisch zu überprüfen, wird mit Skepsis begegnet. Man betrachtet die Abstimmungen als ein Letztentscheidungsrecht des Volkes, dessen Grenzen nur wiederum vom Volk gezogen werden können. Es ist nicht zufällig, dass in der Schweiz die Stimmberechtigten als «der Souverän» bezeichnet werden. Man lässt zwar regieren, man stimmt in der Regel den Vorlagen zu, aber man will eben auch Nein sagen können.

Doch es gibt noch eine weiter reichende Begründung für die grosse Wertschätzung der Volksrechte: Es gibt wohl keine Gesellschaft, welche Oberschichten gegenüber skeptischer ist als die Schweizer. Sie wollen keine politischen oder administrativen Eliten, welche sich vom kleinen Bürger entfernen oder gar wähen, über ihm zu stehen. Der Staat soll nicht zu viel «Staat machen», Bescheidenheit ist eine Zier. Man verzichtet sowohl auf einen Staats- als auch auf einen Regierungschef. Die Schweizer bevorzugen Regierungs- und Parlamentsmitglieder, die wie zufällig aus dem Volk ausgewählt wirken! «Brüssel», so meinen viele, entspräche solchen Kriterien nicht.

Das Regierungssystem

Von «Governance» spricht man heute in der Politikwissenschaft, wenn man nicht nur die Regierung im engeren Sinne, sondern alle wesentlichen Regelungs- und Steuerungssysteme des Staates meint. Bei einem Beitritt zur Union müsste die schweizerische Exekutive umgebaut werden, das hat man seit Längerem erkannt. Dafür gibt es auch interne Gründe, und man laboriert denn auch seit einiger Zeit an einer «Staatsleitungsreform» herum – bisher ohne Erfolg.

Doch das ist nur der eine Aspekt. Der andere ist wiederum der politisch-kulturelle Untergrund dieses Regierungssystems. Die schweizerische Governance ist durch ihren hohen Grad von Konsensualität gekennzeichnet. Dies schlägt sich unter anderem in den Institutionen der Konkordanz und des Kollegialsystems nieder. Dass die Eidgenossenschaft historisch überhaupt in Erscheinung treten und überleben konnte, beruhte schon immer auf einer gesteigerten Fähigkeit zum Ausgleich – der allerdings oft erst nach heftigem Streit gefunden wurde. Die Tagsatzung konnte nur verhandeln und dann einstimmig beschliessen. Später hat die direkte Demokratie diese Tendenz zum Konsens noch verstärkt: Die Unwägbarkeiten, welche die Volksabstimmungen ins System tragen, werden nur dann nicht systemgefährdend, wenn Bundesrat und Parlament in der Lage sind, durch Kompromisse grosse Mehrheiten hinter eine Vorlage zu bringen. Das ist bei einer Konkurrenzdemokratie mit Regierung und Opposition nicht möglich. Aus demselben Grund kennt die Schweiz auch keine ausgeprägte Fraktionsdisziplin, denn diese würde die Suche nach dem grössten gemeinsamen Nenner erschweren.

Das hat Folgen. Die Regierung «regiert» weniger als in andern Ländern, sie entwickelt vielmehr Vorschläge zuhanden des Parlaments und des Volkes. Dem Bundesrat Führungsschwäche vorzuwerfen, zeugt nicht gerade von einer guten Kenntnis des helvetischen Systems, denn genau darauf hin wurde es konzipiert. Eine weitere Konsequenz ist, dass es überhaupt nur eine Politik der kleinen Schritte geben kann. Kommt einmal von aussen eine grosse Herausforderung, dann wird sie eben soweit zerlegt, bis sie im üblichen inkrementalen Modus zu bewältigen ist. Dafür nimmt man sich die Zeit. Und ein weiteres Charakteristikum: Wenn immer es zwei Wege gibt, dann sucht die Schweiz einen dritten: den mittleren. Ist nicht der Bilateralismus eine ideale Illustration solcher Governance? Und erscheint der Beitrittsvorstoss des Bundesrates von 1991 dagegen nicht wie ein Husarenritt?!

Wir kommen zum Schluss, dass solche institutionellen und traditionellen Faktoren durchaus einen Einfluss auf die schweizerische Europapolitik ausüben – ihr eine bestimmte Tendenz verliehen und im Zweifelsfalle gegen einen Beitritt sprachen. Wenn aber dringende und insbesondere wirtschaftliche Landesinteressen eine andere Politik geboten hätten, dann wären diese Faktoren in den Hintergrund getreten oder gedrängt worden. Und so wird es wohl auch künftig sein.

Die heutige Situation

Wo steht die Schweiz heute? Wie lässt sich ihr Verhältnis zur Europäischen Union zusammenfassend charakterisieren und beurteilen? Das ist die eine Frage, die uns hier beschäftigt. Die andere ist die der Zukunft des Bilateralismus. Ist er, wie uns die Werbung der Wirtschaft gelegentlich glauben macht, ein Königsweg? Oder bewegen wir uns, wie das Gros der politischen Kräfte offenbar annimmt, auf einer gut ausgebauten Nebenstrasse? Oder führt diese Politik irgendwann in ein undurchdringliches Dickicht?

Ist die Schweiz überintegriert?

Die Schweiz zählt zwar nicht zu den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, doch in mancher Hinsicht unterscheidet sie sich kaum mehr von ihnen. Sie liegt mitten auf dem Territorium der EU und ist, von alters her, Durchgangsland und Handelsplatz. An europäischen Lastwagen, Logistikzentren und Lagerhallen fehlt es hierzulande nicht. Der grösste Teil des schweizerischen Exports geht in die Länder der EU, und die Schweiz ist einer ihrer besten Kunden. Kaum ein Land beherbergt prozentual so viele EU-Bürgerinnen und Bürger wie die Schweiz, und die Schweizer sind andererseits sehr zahlreich in allen europäischen Ländern anzutreffen. Systematische Personenkontrollen gibt es an unseren Grenzen inzwischen nicht mehr. In der Schweiz treffen sich drei grosse europäische Sprach- und Kulturräume, und die hiesige Bevölkerung nimmt deswegen auch die Medien der Nachbarländer zur Kenntnis. Die Schweizer gelten als gut informiert über die europäischen Angelegenheiten, und sie stimmen öfter über solche ab als jedes andere Volk. Ein grosser Teil der in der Schweiz gültigen Rechtsnormen gleicht aufs Haar denen der EU. Spezialisten der schweizerischen Verwaltung partizipieren zum Teil in ähnlicher Weise an den Brüsseler Angelegenheiten wie ihre Kollegen aus den Mitgliedstaaten. Es fehlt also an nichts zum europäischen Glück – ausser vielleicht an der Mitbestimmung!

Doch diese starke Einbindung hat ihren Preis: Eine grosse und immer grösser werdende Anzahl von bilateralen Abkommen bindet das Land immer enger an die Union und verkleinert seine Handlungsspielräume. Ist dies unausweichlich? Wir haben mehrmals deutlich gemacht, dass für die EU ihre verschiedenen Politiken eng miteinander verflochten sind, und zwar aus sachlich-funktionalen, aber auch politischen Gründen. Die EU bietet zwar Hand zu sektoriellen bilateralen Verträgen mit der Schweiz, doch klare sachliche Grenzen zwischen ihnen erkennt sie nicht an: Sie verlangte beim EWR ein Transitabkommen, sie band die sieben Verträge des ersten Pakets durch die Guillotineklausele zusammen, und sie sieht einen engen Zusammenhang zwischen Schengen und der Personenfreizügigkeit. Ja mehr noch: Sie interpretiert frühere Verträge nach ihrem heutigen Rechtsverständnis, was etwa zum noch hängigen Steuerstreit führt. Und sie verlangt immer deutlicher eine dynamische Anpassung der Abkommen an ihre Rechtsentwicklung.

Gelegentlich hat man aber auch in der Schweiz den Eindruck, «mehr des-selben» wäre zum vorneherein richtig. Nicht nur da, wo es dringend erforderlich ist, will man neue Abkommen, sondern auch da, wo es bloss wünschenswert erscheint. Dass man immer einen möglichen zusätzlichen Nutzen vorweisen kann, wollen wir ja gar nicht bestreiten. Doch eine systematische Prüfung möglicher «Folgeschäden» im Sinne einer weiteren Einschränkung der eigenen Handlungsspielräume findet nicht statt. Um aber eine Grenze zwischen Notwendigem und bloss Wünschbarem ziehen zu können, bräuchte man eine Gesamtstrategie – die man aber eben nicht hat.

Die Schweiz – ein zugewandter Ort

Faktisch und rechtlich ist die Schweiz also hochgradig in das Unions-europa eingebunden, ohne Mitglied zu sein. Doch wie ist ihre politische Stellung zu beurteilen?

Es gab in der Alten Eidgenossenschaft nicht nur Mitglieder, sondern auch Untertanengebiete, gemeine Herrschaften und zugewandte Orte. Zu Letzteren gehörten etwa die Fürstabtei St. Gallen, das Wallis und die drei Bünde, das heutige Graubünden. Nun war ja die Eidgenossenschaft kein Staat im üblichen Sinne, sondern ein System von Verträgen, welches schon den Mitgliedern unterschiedlichen Rechtsstatus verlieh. Die zugewandten Orte waren ihrerseits in je besonderer Weise mit den Eidgenossen verbündet. Das Ganze war ein äusserst komplexes Arrangement, welches nur noch von wenigen Rechtsgelehrten durchschaut wurde.

Wer dünkte da nicht an die Europäische Union! Sie besteht aus sich selbst, der Europäischen Gemeinschaft, der Atomgemeinschaft und der Wirtschafts- und Währungsunion. Einige Staaten machen beim Euro nicht mit – weil sie nicht wollen oder (noch) nicht können. Andere sind nicht voll bei Schengen beteiligt. Die dritten beanspruchen eine Opting-out Möglichkeit bei der Sicherheitspolitik und so weiter. Dann gibt es Staaten, welche mit der Union assoziiert sind, jeder auf seine besondere Weise: Kroatien ist nicht Island, und Israel ist nicht Grönland. Ist die Türkei nun Beitrittskandidat oder erfreut sich nun einer «privilegierten Partnerschaft»? Und dann gibt es noch die Übersee-territorien und die ehemaligen Kolonien. Bei allen Differenzen zwischen dem Ancien Régime und dem einundzwanzigsten Jahrhundert: Die Parallelen zur Alten Eidgenossenschaft sind unverkennbar. «Zugewandter Ort» wäre dann wohl die adäquate Möglichkeit, um das Verhältnis zwischen der Schweiz und der Europäischen Union zu charakterisieren.

Man tut aber gut daran, die Sache auch noch von einer andern Seite her zu beleuchten: Wer ständig nur auf Brüssel schaut, überschätzt, was die EU für die Mitgliedstaaten und deren Bürgerinnen und Bürger bedeutet. Alle Umfragen zeigen, dass ihnen ihr Staat immer noch wesentlich näher liegt und wichtiger ist als die EU. Dies gilt unabhängig davon, wie positiv sie im Übrigen den europäischen Zusammenschluss beurteilen. Das hat gut nachvollziehbare Gründe, denn die meisten staatlichen Politiken, welche von unmittelbarer und existenzieller Wichtigkeit für die Menschen sind, werden weiterhin vor allem national wahrgenommen: Die Sozialversicherungen, das Schul- und das Gesundheitswesen, Justiz und Polizei, das Zivil- und Strafrecht (in grossen Teilen), die Staats- und Behördenorganisation, die Steuern (weitgehend) und nicht zuletzt Armee und Verteidigung. Die EU ist immer noch ein Verband verschiedener Zweckgemeinschaften mit wirtschaftlichem Schwerpunkt und weit davon entfernt, ein Staat zu sein. Wir sagen dies hier nicht etwa in kritischer Absicht, sondern um ein Bild zu korrigieren, nach welchem die Union die Staaten gleichsam schon abgelöst hätte. Die Italiener sind immer noch in Italien zu Hause. Dies relativiert noch einmal und in anderer Weise die Differenz zwischen Mitgliedschaft und Nichtmitgliedschaft in der EU.

Hat der Bilateralismus Zukunft?

Wir haben es nun schon oft gesagt: Zurzeit scheint in der Schweiz der Bilateralismus der einzig gangbare Weg zu sein. Dies setzt allerdings voraus, dass auch die EU weiterhin mitmacht. Daran werden in der Schweiz oft Zweifel geäussert. Nehmen wir die Argumente unter die Lupe.

Es wird etwa gesagt, es gäbe immer weniger Bereiche, in denen solche Abkommen noch möglich seien. Das ist einerseits trivial, denn woyon man schon viel hat, davon braucht man immer weniger – sollte man wenigstens meinen! Andererseits ist diese Aussage aber, wie wir schon gesehen haben, falsch: Die Liste der anstehenden Verhandlungen ist schon wieder sehr lang. Dass beide Seiten ihren Vorteil an den Abkommen finden müssen, ist selbstverständlich, aber menschliche Kooperation im Allgemeinen und ökonomischer Austausch im Speziellen sind eben meist Positivsummenspiele. Sonst hätte Robinson mehr Nachahmer gefunden!

Weiter hört man das Argument, die EU sei grösser und komplexer geworden und verfüge deswegen immer weniger über die Ressourcen, um mit der Schweiz solche Verträge auszuhandeln. Das ist ein weites Feld, aber wenn dies stimmte, dann hätte nicht nur die Schweiz ein Problem mit der EU, sondern wohl auch die übrige Welt. Doch auch da stehen die Fakten dagegen: Mit der Grösse und Komplexität der EU ist bisher auch die Grösse und Komplexität der Abkommenspakete mit der Schweiz gewachsen. Eine Untervariante dieser «Theorie» ist, die neuen und von der Schweiz weiter entfernt liegenden Staaten seien möglicherweise nicht mehr bereit, unser Land besonders zuvorkommend zu behandeln. Das setzte voraus, dass man den Eidgenossen bisher Geschenke gemacht hätte. Es ist verständlich, dass EU-Vertreter dies gelegentlich so darstellen – man braucht es deswegen aber nicht zu glauben!

Richtig ist wohl, dass mit der Dichte der Beziehungen auch das Potenzial für Konflikte wächst. Die bisherigen wurden jeweils in erstaunlich kurzer Zeit gelöst, und wir sehen keine prinzipiellen Gründe, warum dies nicht auch künftig so sein sollte. Und die Konzessionsbereitschaft der Schweiz ist im Laufe der Zeit ja ebenfalls gewachsen! Der GAU allerdings wäre eine Volksabstimmung, welche die Bilateralen I in die Luft sprengen würde. Wir möchten hier nicht darüber spekulieren, wie die Landschaft zwischen Jura und Alpen dann aussähe!

Wie weiter?

Alles spricht also dafür, dass die Schweiz den eingeschlagenen bilateralen Weg erst einmal weitergehen wird – es sei denn, es kommt zu grossen welt- und europaweiten Erschütterungen. Doch auch darüber wollen wir nicht spekulieren, denn die diesbezügliche Trefferquote der Auguren war in den letzten Jahrzehnten miserabel!

Es wäre dann also alles gesagt? Vielleicht noch nicht ganz, denn man bleibt nach der intensiven Beschäftigung mit der schweizerischen Europa-

politik nachdenklich. Die Frage ist eben nicht nur, ob es so weitergehen kann, sondern auch, ob es so weitergehen soll. Bisher machen uns zwar die meisten Nutzen-Kosten-Rechnungen glauben, der bilaterale Weg ergäbe nach wie vor positive Resultate. Ökonomisch mag dies stimmen, aber wie steht es politisch? Was bringt es, ostentativ abseits zu stehen? Leidet nicht allmählich der Ruf der Schweiz in Europa? Übernehmen wir nicht in immer mehr Bereichen das EU-Recht, ohne bei dessen Erlass mitzubestimmen? Werden nicht Souveränität und Demokratie eingeschränkt, wenn wir faktisch immer öfter nicht mehr Nein sagen können? Sollte die Schweiz nicht dabei sein, wenn über das künftige Schicksal Europas entschieden wird?

Doch offensichtlich bleiben diese und ähnliche von den Beitrittsbefürwortern immer wieder vorgetragene Argumente ohne nachhaltigen Einfluss. Man erwidert, unsere Normen würden ohnehin denen der EU immer ähnlicher, und selbst wenn wir dabeisässen, wäre unser Einfluss auf die Entscheide der Union gering. Die Demokratie und die Souveränität würden bei einem Beitritt erst recht eingeschränkt, und viele Gründe, das europäische Schicksal beeinflussen zu wollen, gäbe es für die Schweiz eigentlich nicht. Im Übrigen sei der europäische Rahmen zu klein, auf den weltweiten komme es an.

Doch sprechen wir anstatt von diesen grossen Problemen des Abseitsstehens von den kleinen, von den alltäglichen: Warum sagt man auf die EU-Kritik an gewissen kantonalen Steuerregimen, «es gibt nichts zu verhandeln», wenn man sich schon am nächsten Tag mit der Kommission an einen Tisch setzt? Ist die Zusammenfassung der Verlängerung und der Erweiterung der Personenfreizügigkeit durch das Parlament eine Mogelpackung oder einfach nur ein taktischer Schachzug? Man spricht gerne von der «Anerkennung der Gleichwertigkeit der Rechtsverhältnisse», wunderbar. Diese Rechtsverhältnisse sind aber erst gleichwertig, wenn man vorher das schweizerische Recht in grossem Stile angepasst hat. Die Aussenkommissarin Benita Ferrero-Waldner stellte einen Tag nach dem Ja des Souveräns zu Schengen einen Zusammenhang mit der Weiterführung der Personenfreizügigkeit her. Warum dann die grosse Empörung bei schweizerischen Politikern und Medien? Haben sie nicht begriffen, dass dies aus der Sicht der EU eine Selbstverständlichkeit ist, oder tun sie nur so? Und warum wird uns gesagt, wir bräuchten neues Schengenrecht nicht unbedingt zu übernehmen, obwohl jeder weiss, dass der Preis für eine solche Weigerung zu hoch wäre? Bei der Alkoholwerbung verkündete man uns, es gehe um gleich lange Spiesse für einheimische und ausländische Fernsehanbieter. Man müsste ehrlicherweise sagen: Wir beugen uns der EU-Forderung, denn sonst kriegen wir das

MEDIA-Abkommen nicht. Ist das MEDIA-Abkommen wichtiger als unsere Vorstellung von Fernsehwerbung? Warum so tun, als ob sich die Differenz zwischen Steuerhinterziehung und -betrug gegenüber der EU noch lange halten liesse, wenn einem die ehrlichen Argumente hierfür längst ausgegangen sind? Die Liste solcher kleinen Listen und Wortklaubereien, Verschönerungen und Verschleierungen liesse sich leicht fortsetzen, und sie wird ganz von selbst immer länger!

Als 1962 sichtbar wurde, wie umfangreich die Anpassungen im Falle einer Assoziation der Schweiz an die EWG würden und wie stark einige schweizerische Institutionen unter Druck kämen, erschrak man in der Schweiz und hätte ohne Zweifel die Übung abgebrochen, wenn de Gaulle nicht schneller gewesen wäre. Als dann beim EWR dasselbe passierte, hat uns der Bundesrat in entwaffnender Ehrlichkeit gesagt, er könne dieses Projekt nur noch als Trainingslager für den Beitritt empfehlen. Aber diese magistrale Einsicht fasste im Volk nicht rasch genug Fuss, und so gingen dann sowohl der EWR als auch die Beitrittsstrategie unter. Und nun serviert man uns dasselbe Menü in homöopathischen Dosen, und wir schlucken es. Oder werden wir schon, wie Stopfgänse, zum Schlucken gezwungen?

Den Vätern des Römer-Vertrags stand erstaunlich klar vor Augen, was sie taten: Sie wussten, dass schon nur der Gemeinsame Markt eine tief greifende Transformation des Landesrechts aller Mitglieder erforderte. Dies konnte in rechtsstaatlich sauberer Weise nur gelingen, wenn es in der Gemeinschaft neue und starke Institutionen gab: einen Rat, der Recht setzte, ein Parlament, welches ein Auge darauf warf, eine Behörde, welche Vorschläge erarbeitete, Massnahmen umsetzte und die Mitgliedstaaten überprüfte, und einen Gerichtshof. Keinem Staatsbürger und keiner Staatsbürgerin war zuzumuten, sich diesen supranationalen Organen zu unterwerfen, wenn er oder sie deren Entscheide nicht von einem unabhängigen Gericht überprüfen lassen konnte. Als die Mitbestimmung beim EWR definitiv vom Tisch war, rang man deswegen noch lange und hart um einen gemeinsamen Gerichtshof. Der EuGH hat ihn abgelehnt, denn seine Verpflichtungen der Gemeinschaft gegenüber durften durch nichts beeinträchtigt werden. Die ganze bilaterale Anbindung der Schweiz verfügt über keinerlei Institutionen mit Ausnahme Gemischter Ausschüsse. Warum akzeptieren wir das?

Also doch beitreten? Ja wissen wir denn, worum es dabei ginge? Um den Acquis, um nichts als den Acquis und den vollen Acquis, das zumindest wissen wir. Aber in der Schweiz, was müssten wir da vorkehren, um diese Herausforderung annehmen zu können? Einiges davon wurde gelegentlich angedacht, doch solche Übungen verliefen im Sande. Warum? Weil da Dinge

hochkamen, welche Politiker – auch solche, welche für den Beitritt sind – ohne Not nicht vor der Öffentlichkeit vertreten mögen: Man müsste nun tatsächlich eine Staatsleitungsreform durchführen. Möglicherweise wäre doch eine volle bundesgerichtliche Normenkontrolle nötig. Wer soll über die Zulassung von Initiativen und Referenden befinden, welche Europarecht tangieren oder verletzen? Müsste der Bundesrat nicht die Kompetenz erhalten, ohne das Parlament Gesetze anzupassen, wenn es aufgrund einer EU-Richtlinie keinen Spielraum gibt? Wären nicht da die Befugnisse der Kantone an den Bund zu übertragen, wo das Recht im Wesentlichen von der EU gesetzt wird? Sollte man, um dies zu kompensieren, aus der Konferenz der Kantonsregierungen ein Verfassungsorgan machen? Was würde dann aus dem Ständerat? Wie genau müsste man das schweizerische Steuersystem umbauen, um die 15 Prozent Mehrwertsteuer zu kompensieren? Und welche Wirkungen hätte die Einführung des Euro auf den Finanzplatz?

Wenn man das alles wissentlich und willentlich ungeklärt lässt, dann kann der Beitritt nur Angst machen. Und wenn man die Schattenseiten des Bilateralismus verschweigt, dann erscheint er in hellem Licht und wir werden auf diesem Weg weiterschreiten. Es könnte aber sein, dass die Seele der Schweiz dabei Schaden nimmt.