Daniele Ganser

Jenseits der Europäischen Union?

Alternativen zur Schweizer Integrationspolitik

Der bilaterale Weg bildet seit der Ablehnung des Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum den Kern der schweizerischen Integrationspolitik. Diese vom Stimmvolk gegen den Willen der Regierung verlangte langsamere Integrationstaktik hat die Schweiz mit dem Inkrafttreten der ersten bilateralen Verträge im Juni 2002 aus dem Alleingang herausgeführt. Die Debatte um Alternativen zum EU-Beitritt muss weiterhin aktiv geführt werden.

Gemäss den Abstimmungsanalysen nach dem historischen Nein vom 6. Dezember 1992 zum EWR haben sowohl bei Befürwortern wie Gegnern wirtschaftliche Argumente und die Themenfelder Löhne, Preise, Märkte, Zinsen und Arbeitsmarkt den Ausschlag gegeben. Mit dem bilateralen Weg hat der Souverän wirtschaftspolitische Reformen, wie sie die EU-Kommission von den Mitgliedern des Binnenmarktes fordert, in der Schweiz abgewendet oder hinausgezögert. Öffentliche Monopole wurden nicht oder nur langsam abgebaut, Kartelle blieben bestehen, Parallelimporte wurden hinausgezögert, der Arbeitsmarkt blieb geschützt, und der Binnenmarkt unter den Kantonen wurde trotz Binnenmarktgesetz bis heute nicht realisiert.

Dieser Reformstau drücke auf das Wachstum, kritisieren heute Politiker von rechts bis links und fordern zu Recht ein mutigeres Vorgehen. Die Schweiz müsse auch ohne Druck aus Brüssel fähig sein, sich zu wandeln. Befürworter eines EU-Beitritts beobachten zudem, dass die Schweiz mit dem bilateralen Weg ihr politisches Mitspracherecht in Brüssel freiwillig vergeben habe und nun im autonomen Nachvollzug gezwungen sei, Europarecht ohne Mitbestimmung zu übernehmen, was klar einem Souveränitätsverlust gleichkomme.

Es erstaunt nicht, dass der aus der Not erschaffene bilaterale Weg nach zehn Jahren Erfahrungen heute kritisiert wird und sowohl für den wirtschaftspolitischen Reformstau in der Schweiz als auch den nicht vorhandenen Einfluss auf die EU-Gesetzgebung in Brüssel verantwortlich gemacht wird. Trotzdem bleibt, wie es die Aussenpolitische Kommission des Ständerates nach Abwägen aller Optionen im März 2002 nüchtern formulierte, *«der bilaterale Weg zurzeit der am leichtesten gangbare und einzig mehrheitsfähige»*. Dies gilt, auch wenn sich die zweite bilaterale Verhandlungsrunde weiterhin schwierig gestaltet und die Diplomaten referendumsresistente Verträge nach Hause bringen müssen. Denn der Mehrwert einer Neuauflage des EWR hat sich seit der Integration in den Binnenmarkt durch die «Bilateralen I» verflüchtigt. Und schon die Rede vom EU-Vollbeitritt ist seit dem klaren Nein zur Initiative «Ja zu Europa» vom März 2001 zum Tabu mutiert.

Dass der Souverän Beitrittsverhandlungen mit der EU trotzdem nicht untersagen will, wie es eine Initiative von Lega und Schweizer Demokraten 1997 forderte, hat er an der Urne mit 73 Prozent Nein aber deutlich kundgetan. Ebenso haben die Analysen nach der gescheiterten «Ja zu Europa»-Abstimmung ergeben, dass die Schweizerinnen und Schweizer nicht grundsätzlich gegen einen EU-Beitritt sind, sondern ganz deutlich das Argument des verfrühten Zeitpunkts dominierte.

Missverständliche Signale

Während sich der Souverän also alle Optionen offen lässt, muss die Frage erlaubt sein, weshalb denn der Bundesrat trotz der gegenwärtigen innenpolitischen Unmöglichkeit eines EU-Beitritts an dem schon im Mai 1992 in Brüssel deponierten Beitrittsgesuch festhält und es nicht zurückzieht. Ist das eingefrorene Beitrittsgesuch denn nur die Offenhaltung der Option für einen Beitritt, welches, so es denn zurückgezogen würde, die falschen Signale an unsere Nachbarländer in Europa senden und die bilateralen Verhandlungen belasten würde? Oder ist es eben nicht doch ein echtes Beitrittsgesuch, welches als Ziel die Strategie der Regierung erst definiert? Der aussenpolitische Bericht des Bundesrates vom November 2000 schafft die notwendige Klarheit, indem er offen formuliert: *«Der EU-Beitritt bleibt das Ziel des Bundesrates, weil die Interessen unseres Landes längerfristig besser innerhalb als ausserhalb der EU gewahrt werden können. Die europäischen Entwicklungen der Neunzigerjahre haben die Berechtigung dieses Ziels bestätigt und lassen den Beitritt zur Union als wichtiger erscheinen denn je zuvor.»*

Der Beauftragte der Kantonsregierungen in Brüssel, *Hannes Boner*, hat in seinem «Euro-Report» schon im Frühjahr 2002 pointiert auf diesen Spagat in der Europapolitik hingewiesen und gefordert, dass *«angesichts der Widersprüche in der schweizerischen Europapolitik»* eine Denkpause eingelegt werden müsse. Das deponierte Beitrittsgesuch suggeriere, dass die Schweiz nicht – wie zum Beispiel die USA – als Drittland, sondern als Beitrittsland mit der EU verhandle. Das hat Konsequenzen; denn wer die Vollmitgliedschaft anstrebt, kann schon heute ohne Widerspruch einen Teil des dynamischen *Acquis Communautaire* der EU übernehmen, wie er zum Teil in den «Bilateralen II» enthalten ist. Wer sich jedoch klar als Drittland positioniert, muss sich vor solchen Schritten hüten. Der damalige Aussenminister *Joseph Deiss* betonte daher kurz nach der Publikation des «Euro-Report», dass die Schweiz als Drittland verhandle, *«und zwar so hart wie möglich»*, während das Integrationsbüro den kritischen Euro-Report von seiner Homepage entfernte.

Da mit dem deponierten Beitrittsgesuch und dem abwartenden Souverän der Spagat zwischen Drittland und Beitrittsland bestehen bleibt, müssen Bundesrat und Parlament nach Abschluss der «Bilateralen II» eine Klärung der Situation anstreben. Im Weiteren wird die Regierung bedenken, ob durch ein Assoziationsabkommen mit der EU die gesamten bilateralen Abkommen mit Gewinn in einen institutionellen Gesamtrahmen eingebettet werden sollen.

Darüber hinaus muss die Schweiz aber auch mit Blick in die Zukunft die zugegebenermassen schwierige Frage angehen, ob es angesichts der blockierten innenpolitischen Situation jenseits der Europäischen Union Alternativen für die Schweizer Integrationspolitik gibt. Diese Fragestellung muss auf den zwei Beobachtungen aufbauen, dass *erstens* Integration *per se* kein Selbstzweck ist, und dass *zweitens* die auch aus taktischen Gründen viel bemühte Floskel vom «isolierten Sonderfall Schweiz» nicht erst seit dem Uno-Beitritt ins Reich der Mythen gehört.

Intensiv globalisierte Schweiz

Die Schweiz ist auch ausserhalb von Nato und EU eines der gesellschaftlich, wirtschaftlich und politisch am stärksten vernetzten und globalisierten Länder der Welt. Optimale Vernetzung, der aktive Austausch mit anderen Kulturen im Inland wie im Ausland sowie die offenen Zugänge zu anderen Märkten haben die Schweiz reich gemacht und liegen daher auch in Zukunft überall in unserem Interesse.

Die enge Verflechtung der Schweiz mit der Welt beginnt auf der demographischen Ebene: Fast jeder zehnte Schweizer lebt heute im Ausland, und mit einem Ausländeranteil von gegen 20 Prozent liegt die Schweiz weit vor vergleichbaren Ländern wie Österreich (9 Prozent), Deutschland (9 Prozent) und Dänemark (5 Prozent). Ein Drittel der Schweizer Bevölkerung sind Migranten oder Nachkommen von Migranten, und mit durchschnittlich zwei Auslandaufenthalten pro Person und Jahr ist der hochmobile Schweizer gleichsam auch in der Welt zu Hause und verständigt sich als polyglotter Weltbürger in London auf Englisch, in Paris auf Französisch, in Berlin auf Deutsch und spricht oft noch Italienisch in Rom, was ihm nur wenige nachmachen.

Die Schweiz ist auch ausserhalb von Nato und EU eines der gesellschaftlich, wirtschaftlich und politisch am stärksten vernetzten und globalisierten Länder der Welt.

Dasselbe integrierte Bild setzt sich auf der ökonomischen Ebene fort: Die stark auf Deutschland ausgerichtete Schweizer Wirtschaft ist noch stärker geöffnet als jene von Südkorea (Summe von Importen und Exporten im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt), und nicht nur Schweizer Grossunternehmen, sondern auch kleine und mittlere Unternehmen verkaufen ihre Produkte weltweit. Rund jeder zweite Schweizer Franken wird in der Exportwirtschaft verdient. Vergleichende internationale Studien, die so unterschiedliche Indikatoren der Globalisierung wie zum Beispiel «Höhe der direkten Auslandinvestition», «internationale Telefongespräche in Minuten» oder «Anzahl ausländischer Botschaften im Lande» berücksichtigen, kommen zu einem deutlichen Ergebnis: Unter den 62 Ländern, die der Globalisierungsindex des amerikanischen Magazins «Foreign Policy» untersuchte, rangiert die Schweiz für das Jahr 2002 nach Irland, aber vor Singapur, den Niederlanden und Schweden auf Platz zwei. Und auch im Vorjahr, als der Index zum ersten Mal erstellt wurde, rangierte die Schweiz mit Platz vier unter den am meisten globalisierten und vernetzten Ländern der Welt.

Wer die politische Integration und die Zugehörigkeit der Schweiz zu den wichtigen internationalen Organisationen untersucht, mag trotz bilateraler Abkommen und «Partnership for Peace» (PfP) die Absenz von Nato und EU kritisieren. Hieraus aber auf eine «isolierte Schweiz» zu schliessen, würde den Tatsachen kaum gerecht. Unser Land verfügt über eine Vielzahl von internationalen Foren und Kontakten und ist Mitglied in den Vereinten Nationen (Uno), in der Weltbank, im Internationalen Währungsfonds

(IMF), in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der «Organisation for Economic Cooperation and Development» (OECD), im Europarat, der Welthandelsorganisation (WTO) und der «European Free Trade Association» (Efta). Zudem ist die Schweiz Mitglied von nahezu hundert mittleren und kleineren internationalen Organisationen, von der «International Sugar Organisation» (ISO) in London, über die «International Tropical Timber Organization» (ITTO) in Yokohama, bis zum «Centre Européen pour la Recherche Nucléaire» (Cern) in Genf.

Mit über einer Milliarde Franken pro Jahr trägt zudem vor allem die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) im Aussenministerium nicht nur den Integrations-, sondern vor allem den Solidaritätsgedanken der Schweiz in die Welt hinaus. Denn die Bundesverfassung verlangt mit Recht und Weitsicht von der Aussenpolitik, dass sie neben der Förderung der Schweizer Wohlfahrt auch beiträgt *«zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen»*. Die 350 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Deza arbeiten täglich mit 16 Uno-Programmen zusammen, helfen in Bolivien beim Abbau der Aussenschuld, fördern trotz des Krieges die soziale und wirtschaftliche Wiedereingliederung von Palästinensern im Gazastreifen und unterstützen die Alphabetisierung in Burkina Faso. Das Deza beweist täglich, dass die Schweiz auch ausserhalb der EU sozial, weltoffen und integriert mit der Welt kooperiert. Und während die EU-Länder im bürokratischen Prozess von Brüssel für ihre Entwicklungsprojekte jeweils die Zustimmung aller 15 Mitgliedländer brauchen, kann das agile Deza schnell und flexibel direkt helfen.

Ungenutzte Chancen der Optimierung

Um die Vernetzung der Schweiz jenseits eines EU-Beitritts noch zu optimieren, ist vom Wirtschaftspublizisten *Beat Kappeler* schon vorgeschlagen worden, dass die Schweiz den sich im Rahmen der Globalisierung vergrössernden Einfluss der WTO geschickt nutzen müsse. Denn *«unmerklich ersetzt die stark ausgebaute WTO heute bereits viele regionale, europäische Integrationsschritte, die einst als grosse Erfolge gefeiert wurden»*, wie Kappeler die Bedeutung von regionalen Binnenmärkten in einer offenen, globalen Ordnung relativierte. In einigen Bereichen trifft die Beobachtung bestimmt zu. Auch wenn der Globalisierungsprozess fragil bleibt und der selektive nationale Protektionismus nicht überwunden ist, hat sich zum Beispiel beim öffentlichen Beschaffungswesen die Handelspolitik der Schweiz und der EU gerade dank den multilateralen Handelsabkommen im Rahmen des Gatt und der WTO auf hohem Niveau geeinigt.

Als weitere Integrationsalternative ist neben der globalen auch schon auf die regionale Ebene hingewiesen worden, wo Integration unterhalb des Niveaus des EU-Vollbeitritts seit Jahren praktisch gelebt wird. Die schon 1963 gegründete europafreundliche

Ein Drittel der Schweizer Bevölkerung sind Migranten oder Nachkommen von Migranten.

«Regio Basiliensis» hat unter dem Label «RegioTriRhena» die Oberrhein-Kooperation von Basel mit den benachbarten deutschen Gebieten um Freiburg und den französischen Gebieten um Mulhouse stark ausgebaut. Unter dem Titel «Deutsch-französisch-schweizerische Oberrheinkonferenz» (ORK) tagen drei Delegationen mit je 25 Vertretern der regionalstaatlichen Exekutivpartner zweimal jährlich im Turnus in den drei Ländern. Für die Schwerpunktbereiche Wirtschaft, Verkehr, Energie und Umwelt, Raumordnung, Kultur sowie Gesundheit und Drogenfragen sind trinationale Arbeitsgruppen mit über 20 Expertenausschüssen in ständigem Einsatz. Der «Oberrheinrat» (ORR), ein kleines Parlament aus 71 regionalen Parlamentariern der drei Regionen, begleitet die Arbeit der ORK und tagt zweimal jährlich. Auch ohne EU-Vollmitgliedschaft funktioniert die regionale Integration in der europafreundlichen Nordwestschweiz. Die Schweiz stellt gemäss Bevölkerungsanteil insgesamt 11 kantonale Parlamentarier aus den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Land, Aargau, Solothurn und Jura im Oberrheinrat.

«Die Schweiz kann die jetzige Situation aufbrechen, indem sie beispielsweise neue Freihandelsverträge mit den USA, beziehungsweise mit den Nafta-Staaten abschliesst.» Diese Option präsentierte EU-Gegner *Christoph Blocher* 1996 als alternatives Integrationsmodell, welches auch die Abhängigkeit von der deutschen Konjunkturlage reduzieren würde. *«Das gäbe der Schweizer Wirtschaft Aufschwung und Tausende von neuen Arbeitsplätzen.»* Weil aber Blocher mit Blick auf die Wählerschaft gleichzeitig die protektionistische Schweizer Landwirtschaft vom Freihandelsvertrag mit den USA ausklammern wollte, blieb der Anschluss an die Nafta ein nicht realisierbarer Vorschlag, wie auch das US-Aussenministerium sofort erkannte. *«Die Ausklammerung der Landwirtschaft ist ein enormes Hindernis für die USA, um überhaupt an einen Deal mit der Schweiz zu denken»*, liess ein ranghoher US-Beamter die Schweiz wissen und wies da-

mit gleichzeitig auf die Achillesferse der Schweizer Integrationspolitik hin.

Es besteht kein Zweifel, dass die Schweiz als stark exportabhängiges Land darauf angewiesen ist, mit ausgewählten Ländern präferenzielle Handelsabkommen abzuschliessen, um eine Diskriminierung auf Drittmärkten zu eliminieren. Inwiefern aber der Abschluss von Freihandelsabkommen mit für die Schweiz interessanten Märkten als Alternative für die Europapolitik genügen kann, bleibt zumindest umstritten. Im Efta-Verbund hat die Schweiz in den Neunzigerjahren Freihandelsabkommen mit mehr als einem Dutzend Länder abgeschlossen, die meisten davon in Osteuropa. Im Abkommen mit Mexiko wurden zusätzlich zum Warenhandel im Sinne einer Vertiefung auch die Bereiche Dienstleistungen, Investitionen und öffentliche Beschaffungen in das Abkommen einbezogen.

Weil aber heute den vier Efta-Ländern (Schweiz, Norwegen, Island und Liechtenstein) mit total fünf Millionen Einwohnern die fünfzehn EU-Länder mit total 370 Millionen Einwohnern gegenüber stehen, wird die «Rumpf-Efta» als alternatives Integrationsmodell für die Schweiz von breiten Kreisen verworfen. Dies umso mehr, als mit der Osterweiterung das Ungleichgewicht mit 10 neuen EU-Ländern und 100 Millionen neuen EU-Bürgern noch zunehmen wird. Ungeachtet dieser Stimmungslage hat *Robert Nef* in einem Gespräch mit *Vladimir Gutnik* unlängst provokativ eine Stärkung der Efta durch neue Mitglieder, zum Beispiel Russland, vorgeschlagen, da die *«Efta als Liberalisierungsclub à la carte eine modernere Idee als die EU»* darstelle, da letztere zu sehr auf Zentralisierung und Harmonisierung setze.

Aufgrund der innenpolitischen Realitäten verhandelt die Schweiz zurzeit mit der EU als Drittland und nicht als Beitrittsland und praktiziert in vielen Bereichen den autonomen Nachvollzug. Gibt es also Alternativen für die Schweizer Integrationspolitik jenseits der Europäischen Union? Ja, diese gibt es durchaus: In der Form einer globalen Handelsordnung, welche sich auf die WTO stützt, in der Form einer regionalen Kooperation, wie sie die «Regio TriRhena» vorlebt, in der Form einer Stärkung der Efta oder dem Abschluss von Abkommen mit ausgewählten Ländern und Binnenmärkten. Die bilateralen Verträge, welche die Schweiz mit der EU abgeschlossen hat, fallen unter letztere Kategorie. Wenn alternative Integrationsformen existieren, schliesst sich also die Frage an, ob diese für die Schweiz besser sind als der vom Bundesrat anvisierte Vollbeitritt zur EU, worüber daher auch in Zukunft herzhaft diskutiert werden darf. ✦

Daniele Ganser, geboren 1972, ist Spezialist für internationale Beziehungen. Er hat zur Rolle der Uno in der Kubakrise eine Monographie publiziert und zum Thema «Nato stay-behind Geheimarmee» promoviert. Als Projektmanager des Think Tank Avenir Suisse hat er über das Verhältnis der Schweiz zur Uno geschrieben und ist zusammen mit Uwe Wagschal und Hans Rentsch Verfasser des Buchs: «Der Alleingang. Die Schweiz zehn Jahre nach dem EWR-Nein» (Orell Füssli 2002, auf Französisch bei Labor et Fides 2003).

Hier ist allerdings zu bedauern, dass sich im 19. Jahrhundert dank der Bismarckschen Zentralisierungspolitik nicht jene liberale Staatsrechtsschule durchsetzen konnte, die (vom Schweizer Kantonswesen der Zeit inspiriert) der kommunalen Ebene keine staatliche bzw. hoheitliche, sondern eine gegenüber dem Staat selbstständige genossenschaftliche Rechtsform geben wollte (Johann Caspar Bluntschli, Otto v. Gierke et. al.), die das Prinzip der solidarischen Haftung und der Autonomie gesichert hätte. Damit hätte man sich auch im öffentlichen Sektor wenigstens den Tugenden des freiwilligen Gemeinsinns genähert.

Wie immer in der Politik, muss auch bei der Frage der Stärkung des Gemeinsinns langsam durch harte und dicke Bretter gebohrt werden. Dabei darf man das Ziel nicht aus den Augen verlieren, nämlich den Nutzen des Gemeinsinns. Oder wie Schulze-Delitzsch schon 1866 sagte: «Es giebt keine grössere Lebensklugheit, als die Humanität, es giebt keine nützlichere Anlage von Kraft und Mitteln, keine, welche sich höher verzinst, als das auf Bestrebungen dieser Art Verwendete.»

Aus: Detmar Doering, Liberale Ordnung und privater Gemeinsinn, in: Freiheit und soziale Verantwortung, Otto Graf von Lambsdorff (Hrsg.), FAZ-Buch, Frankfurt/M., 2001.