

Schweiz und EU: Ohne Verstehen keine Verständigung

Eine Entfremdung zwischen der Schweiz und der Europäischen Union ist unübersehbar geworden. Als Schweizer wird man immer wieder vom Eindruck beschlichen, in der EU kenne man uns zwar, verstehe uns aber letztlich nicht. Die Vertreter der EU stammen alle aus Ländern, in denen die Politik der Regierung von der herrschenden Parlamentsmehrheit getragen werden muss und die Regierung ein Ausdruck dieser Parlamentsmehrheit zu bleiben hat. Andernfalls riskieren beide ihre Ablösung. Bei uns funktioniert es ganz anders. Und die Schweiz erstrebt, wenn sie sich auf die Suche nach gesicherter Zugehörigkeit zum Gemeinsamen Markt der EU macht, stets eine ihren Bedürfnissen angepasste Lösung. Sie hofft dabei auf Pragmatismus der EU und erntet immer wieder, was sie als starren Doktrinarismus empfindet. Der Abbruch der Verhandlungen über einen institutionellen Rahmenvertrag durch den Bundesrat ist die Folge dieser in eine Sackgasse führenden Entwicklung. Der bundesrätliche Schlussstrich ist ein Ausdruck der Ernüchterung darüber. Und die EU ist enttäuscht und befremdet.

Der abrupte Abbruch der Verhandlungen durch den Bundesrat war möglicherweise kein diplomatisches Meisterstück. Eine blosse, vorläufige Sistierung wäre vielleicht vorzuziehen gewesen, besonders, wenn sie mit Bedauern, einem Hinweis auf derzeit ungünstige Ratifikationsvoraussetzungen und denkbare künftige, bessere Gelegenheiten verbunden gewesen wäre.

Wie dem auch sei: Das ist keine gute Situation, und zwar für beide Seiten. Am heikelsten wird sie jedoch für uns, den Kleinstaat, sein, dessen wirtschaftliches und damit auch soziales Wohlergehen in hohem Masse vom ökonomischen Austausch mit den Ländern der EU abhängt. Die Regelungen des Gemeinsamen Marktes werden sich weiter entwickeln. Die statisch konzipierten Bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU werden eines Tages nicht mehr mit diesen Regelungen übereinstimmen und dadurch obsolet werden. Ohne Rahmenabkommen wird die EU nicht mehr anpassen, was einst bilateral ausgehandelt worden war. Die Schweiz wird jetzt schon schrittweise zum Drittstaat, mit allen Konsequenzen von Zollschränken, von ökonomischen Hürden und bürokratischen Hindernissen. Man sollte sich davor hüten, die Folgen für das Gefüge der Schweiz zu unterschätzen. Man wird um eine lebensfähigere Gestaltung des Verhältnisses zur EU nicht herumkommen.

Eine der EU kritisch beegnende Welschschweizer Zeitung hat es, vom Gesichtspunkt des gesunden Menschenverstandes aus, geradezu abwegig befunden, einen Vertrag zu schliessen, der zur Übernahme künftigen fremden Rechts noch unbekanntem Inhalts verpflichten würde.

Was der Bundesrat vorschlägt, um einstweilen eine gewisse Verbesserung und Wiederanknüpfung zu erzielen, wirkt vage und von Hoffnungen getragen, deren Erfüllung fraglich bleibt. Wenn vom Bundesratstisch aus auf autonomes Vorgehen spekuliert wird, so drängt die Frage sich unwillkürlich auf, ob man sich bei uns wirklich bewusst sei, was die EU eigentlich ist. Sie ist jedenfalls kein souveräner Staat, der mit uns souverän eine passende Lösung aushandeln könnte. Die EU und ihr Gemeinsamer Markt sind an Regelungen gebunden, die sie selber hervorgebracht hat und an denen sie nicht rütteln

lassen kann, ohne das unter ihnen doch eher disparaten Gliedstaaten nicht ohne Mühen herausgearbeitete Geflecht zu lockern. Und das in einem Augenblick, wo zentrifugale Kräfte im Innern der EU dieser zu schaffen machen.

Als was ist die EU zu verstehen?

Will man sich darüber klar werden, was die EU eigentlich darstellt, so muss man sich eines stets vor Augen halten: Sie ist ein unentbehrlicher Bestandteil einer Friedensordnung, die in unserem stets von blutigen Konflikten zerrissenen Kontinent unverzichtbar geworden ist. Einer Friedensordnung, die den Völkern Europas eine ungewöhnlich lange Periode des Friedens und der Prosperität beschert und sogar vermeintliche Erbfeindschaften beendet hat. Das ist viel mehr als eine Institution zu harmonischer wirtschaftlicher Zusammenarbeit, als welche die EU uns im Alltag vor Augen zu stehen pflegt.

Die EU ist ausserdem ein Gebilde ganz eigener Art. Sie dürfte wohl am besten als geschlossener Club zu verstehen sein, der sich seine eigenen Regeln gibt. Es sind Regeln, die für den Zusammenhalt und das Weiterbestehen des Clubs, der dessen Mitgliedern unentbehrlich geworden ist, essentiell bleiben. Da sich die Verhältnisse fortwährend verändern und der Club erst noch vom Ziele beseelt ist, noch enger zusammenzuwachsen, werden diese Regeln periodisch revidiert und weiterentwickelt. In diesem Sinne versteht sich dieser Club weitgehend als eine exklusive, sich ausschliesslich selbst regelnde Vereinigung. Es kann vorkommen, dass der Club ausnahmsweise Gäste zur Mitbenützung seines Clubhauses (lies: des Gemeinsamen Marktes) zulässt. Aber dann müssen sie sich strikt an die Hausregeln halten. Und die ändert eben der Club von Zeit zu Zeit.

Diese Interpretation des Clubs hat der Botschafter der EU in Bern in einer Fernsehsendung am 22. Juni 2021 in einem Interview insofern bestätigt, als die Regeln des Gemeinsamen Marktes auch für einen Gaststaat wie die Schweiz durchwegs verbindlich bleiben. Sie sind also nicht verhandelbar. Und eine Aktualisierung Bilateralen Beziehungen entsprechend der Weiterentwicklung des EU-Rechts kommt für die EU nicht in Frage, so lange kein Rahmenabkommen besteht, mit welchem die Übernahme der Regeln der EU gesichert wird. Ausserdem muss ein solches Rahmenabkommen die Art ordnen, wie Meinungsverschiedenheiten zwischen EU und Schweiz entschieden werden können. Es braucht somit eine Instanz, die solches besorgt. So weit es dabei um das richtige Verständnis der rechtlichen Bestimmungen der EU geht, muss Klarheit darüber herrschen, dass die EU allein zuständig ist zu sagen, was mit ihren Regeln gemeint ist. Das ist Sache des Europäischen Gerichtshofes. Die EU kann von diesen Regeln und ihrer eigenen Auslegung derselben nicht abgehen, da dies auch für ihre Mitglieder verbindlich ist. Gäste können nichts anderes und vor allem nicht mehr verlangen, als den Mitgliedern zusteht.

An dem knappen Interview ist weiter noch bemerkenswert, dass der Botschafter auf die Frage, ob weitere „Nadelstiche“ der EU gegenüber der Schweiz zu erwarten seien, dieses Wort als eine Erfindung aus der Schweiz bezeichnet hat. Es diene dazu, die EU als „böse“ erscheinen zu lassen. Das sei sie aber nicht, Sie wolle in guten, freundschaftlichen Beziehungen mit der Schweiz leben. Für die Schweiz belastende Entscheide der EU seien nur die logische Folge des institutionell nicht gesicherten Verhältnisses.

Die EU hat soeben festgestellt, dass die Schweiz das innovativste Land ist. Die EU dürfte aber auch durch ihre eigenen Regeln veranlasst werden, die Schweiz von der Teilnahme an

ihren Forschungsprogrammen auszuschliessen. Durch einen solchen Ausschluss riskieren schweizerische Hochschulen, die bisher zur Weltspitze gehören, ihren Rang einbüßen. Das würde auch den Rang der europäischen Forschung insgesamt nicht fördern.

Was bedeutet das für unser Land?

Die Selbstdefinition der EU zeigt an, dass sie sich selber wenig Manövrierraum bei Verhandlungen mit einer anderen Partei einräumt, die mit Einschränkungen an der für sie wichtigsten Domäne der EU teilhaben möchte, ohne Mitglied zu werden. Das bei uns Schweizern beliebte Pochen auf unsere Souveränität bringt insofern bei solchen Verhandlungen und in dieser Beziehung zur EU herzlich wenig. Auf die Schweiz massgeschneiderte Beziehungslösungen scheinen also nur in sehr engem Rahmen in Frage zu kommen.

Das heisst indessen, dass die Durchsetzungsmöglichkeit für eidgenössische Eigeninteressen und gestützt auf unsere Souveränität vorgebrachte Argumentationen nicht gerade bei der Hand liegen. Was die EU uns offerieren kann, steht unter der bekannten französischen Redensart: „C'est à prendre ou à laisser!“ Man kann einem starken Verhandlungspartner, der in der anstehenden Materie in mancher Beziehung Unverhandelbares sieht, diesbezüglich nichts durch Gespräche abtrotzen. Man wird abwägen müssen, wie wichtig einem der Zugang zum Gemeinsamen Markt ohne Hemmnisse einerseits ist. Und andererseits fällt in die Waagschale, wie viel einem reine Selbstbestimmung bedeutet.

In der Schweiz legen viele auf diese Eigenständigkeit der Entschiede grossen Wert. Wer dies tut, sollte dies freilich nicht als Ableitung aus einem abstrakten und zugleich überhöhten Souveränitätsbegriff machen. Die Souveränität eines Staates besteht darin, dass er als ein eigenes Völkerrechtssubjekt anerkannt und als solches handlungs-, also auch vertragsfähig ist. Man spricht dann von einem „unabhängigen Staat“, was aber oft missverstanden wird. Es geht dabei nur um juristische, um völkerrechtliche Unabhängigkeit. Nicht gemeint ist damit Autarkie, also wirtschaftliches Selbstgenügen. Und nicht gemeint ist, faktisch machen zu können, was man will. Souveräne Staaten leben unter anderen souveränen Staaten und haben – je nach ihrer eigenen Macht – mehr oder weniger Rücksicht auf die Interessen dieser anderen zu nehmen. Sie bleiben abhängig von ihrer eigenen Wirtschaftskraft, ihrer Innovationsfähigkeit, ihrem geistigen Potential, kurz: von ihren tatsächlichen Einflussmöglichkeiten. Diese fehlen auch einem Kleinstaat wie der Schweiz nicht. Aber sie sind durch die tatsächlichen Umstände begrenzt. Zu diesen gehören die Natur, etwa Boden, Klima, Bevölkerung, Wissen, Können sowie die Fähigkeit, Beziehungen zu anderen Staaten oder zu Staatengemeinschaften zu pflegen. Die dabei bestehenden graduellen Unterschiede ändern nichts daran, dass diese Staaten alle die gleiche rechtliche Stellung geniessen, eben die Souveränität, ohne aber stets die gleiche Wirkungsmacht daraus ziehen zu können. So kann ein rohstoffarmes Land noch so souverän sein; wenn es von rohstoffverarbeitender Industrie lebt, bleibt die Abhängigkeit von der Rohstoffversorgung wie von den Ausfuhrgelegenheiten bestehen. Und wenn man dabei auf einen grossen Nachbarn angewiesen bleibt, der konstitutionell dafür an gewisse Bedingungen gebunden ist und bleibt, werden eben diese Bedingungen auch für einen selbst massgebend.

Dies kann so freiheitsbewussten, selbstregierungsgewohnten Demokraten wie den Schweizern schwer fallen. Etliche unter ihnen berufen sich dann gerne auf eine mythische

Landesvergangenheit, in der wir Champions der Selbstbestimmung und notfalls sogar der Schrecken damals Mächtiger gewesen sein mochten. Wir leben aber jetzt, unter heutigen Verhältnissen, also gegenwärtigen Vor- und Nachteilen und müssen uns mit diesen arrangieren.

„Frei sein, wie die Väter waren“ – doch wie frei waren diese?

Der Rückgriff auf Beispiele der Vergangenheit kann aber auch geeignet sein, uns von jeher bestehende Grenzen unseres Eigenwillens in Erinnerung zu rufen. Die schauerliche Niederlage der alten Eidgenossen von 1515 bei Marignano rang dem König von Frankreich immerhin so viel Hochachtung ab, dass er mit Ihnen einen für sie günstigen Friedensvertrag schloss: Die Eidgenossen hatten auf die ihre Kräfte überfordernde Ausdehnung in der Lombardei zu verzichten, behielten jedoch mit den Tessiner Tälern den Zugang zu dieser, wurden aber auch zu einem Frankreich für dessen Feldzüge ständig Söldner liefernden Hilfsvolk. Die Schweiz wandte sich mehr und mehr einer neutralen Stellung zu, blieb aber dabei eine Verbündete Frankreichs, das unser Land in mancher Beziehung unter seine Fittiche nahm. Das nahm fast die Züge eines Protektorats an, indem der in Solothurn residierende französische Ambassadeur auch in der eidgenössischen Tagsatzung mitsprach. Dieser Friede mit Frankreich wurde freilich mit viel jungem Blut bezahlt, hielt aber an die dreihundert Jahre, bis 1798. 1648 wurde die Eidgenossenschaft immerhin, mit französischer Unterstützung, im Westfälischen Frieden als souveränes Völkerrechtssubjekt anerkannt. Und an dem nach Napoleons Sturz 1815 Europa neu ordnenden Wiener Kongress fanden die Grossmächte unter russischer Führung und britischer Nachhilfe die Existenz eines souveränen und ständig neutralen alpinen Pufferstaates mitten in Westeuropa, eben der Schweiz, als im Interesse des ganzen Kontinents liegend. Bis zur Gründung des modernen schweizerischen Bundesstaates von 1848 blieb es dem Vereinigten britischen Königreich vorbehalten, die Schweizer beim Finden dieses aussenpolitischen Weges immer wieder zu beraten, aber auch von Fehlern abzuhalten.

Der Glaube an eine absolut unabhängige Selbstbestimmung der Schweiz hat erst in der Folge so richtig Fuss gefasst. Er ist ein Kind des im 19. Jahrhunderts angewachsenen europaweiten Nationalismus. Er gehörte aber auch im 20. Jahrhundert zur Überlebensstrategie unseres Landes gegenüber totalitärem Imperialismus, besonders im Zweiten Weltkrieg beim Widerstand gegen die Zumutungen Nazideutschlands.

Für viele ist dies geradezu in die helvetische DNA übergegangen. Vielleicht müssen wir aber wieder lernen, solche Dinge weniger ins Unabdingbare gesteigert zu sehen. Der derzeit gescheiterte Rahmenvertrag enthielt immerhin einen Schutz vor unverhältnismässigen Reaktionen der EU im Falle punktuellen Beharrens der Schweiz auf eigenen Wegen. Und man wird sich wohl eines Tages darüber klar werden müssen, ob die bei den Rahmenvertragsverhandlungen unbereinigt gebliebenen Probleme wirklich schlimmer gewesen wären als die Hürden, welche sich nun allmählich unserem Zugang zum Gemeinsamen Markt entgegenstellen werden. Beim schweizerischen Beharren auf dem hiesigen Lohnschutz beispielsweise ist vielleicht zu wenig beachtet worden, dass das EU-Entsendegesetz seit 2018 gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit am gleichen Ort verlangt und damit einem Lohndumping entgegenwirkt.

Über den eigenen Schatten springen – oder?

Heisst das nun, dass wir uns eventuell da oder dort nicht zu beseitigenden, uns nicht passenden Bedingungen halt doch fügen sollten, um im Landesinneren Wohlstand und

sozialen Frieden zu wahren? Für manche bliebe das ein undenkbarer Kniefall vor einer auswärtigen Macht. Und ein Rahmenabkommen wird von ihnen als demokratiefeindlicher „Kolonialvertrag“ verstanden und verworfen. Diese Einwände sind durchaus verständlich. Erforderlich wäre eigentlich eine leidenschaftslose Abwägung. Doch gerade hier haben aufwühlende Emotionen tiefe Wurzeln im nationalen Selbstverständnis. Die Realpolitik könnte allerdings die Wahl des einen oder des anderen Weges des Landes erzwingen, es sei denn, die eine der Bemühungen von EU-Mitgliedern zugunsten der Schweiz (wie jene des österreichischen Kanzlers Kurz) führe zu einem akzeptableren Ziele. Man wird indessen darauf achten müssen, dass man die Selbstbestimmungswünsche schweizerischerseits nicht so weit treibt, dass am Ende wirtschaftliche und soziale Zustände entstehen, derer man nur noch mit einem Beitritt zur EU Meister werden kann. Und den wollen wir ja bekanntlich nicht.

23. Juni 2021

*Roberto Bernhard,
NHG Winterthur*