

Die schweizerische Europapolitik und die institutionelle Frage

Die EU wird die jüngsten Vorschläge der Schweiz zu Überwachungs- und Schlichtungsmechanismen kaum als valable Verhandlungsbasis annehmen. Sie widersprechen ihrer Erfahrung, dass nur die Supranationalität das Funktionieren des Binnenmarktes gewährleistet. Von Dieter Freiburghaus

Mit zunehmender Hartnäckigkeit verlangt die EU von der Schweiz, die unzähligen bilateralen sektoriellen Abkommen in einen gemeinsamen institutionellen Rahmen zu stellen. Dieser soll Regeln über die Übernahme neuen EU-Rechts im Binnenmarktbereich umfassen, eine homogene Rechtsinterpretation gewährleisten, die Überwachung der Umsetzung durch eine unabhängige Behörde sicherstellen sowie eine Gerichtsinstanz und einen Streitschlichtungsmechanismus vorsehen. Die Schweiz reagierte bisher zurückhaltend und ausweichend, denn sie ist mit dem Status quo weitgehend zufrieden. Am 24. April dieses Jahres wurde Bundesrat Burkhalter jedoch etwas konkreter: Die Schweiz sei bereit, in der Regel neues Recht zu übernehmen, eine schweizerische Überwachungsbehörde zu schaffen und einen Schlichtungsmechanismus bei Ausgleichsmassnahmen der EU einzurichten. Wie werden diese Vorschläge in Brüssel ankommen? Um dies zu verstehen, zeichnen wir kurz den «bilateralen Weg» nach.

«Binnenmarktähnliche Verhältnisse»

Ende der 1980er Jahre beschleunigte sich der europäische Integrationsprozess durch den erfolgreichen Verlauf des Binnenmarktprogramms. In den Efta-Staaten ging die Sorge um, dies werde zu wirtschaftlicher Diskriminierung führen, und man erwog da und dort den Beitritt zur EG. Delors lancierte 1989 die Idee, einen Europäischen Wirtschaftsraum mit der Efta zu realisieren, in welchem «binnenmarktähnliche Verhältnisse» herrschen sollten. Dies interessierte auch die Schweiz. Die Verhandlungen wurden mühsam, vor allem wegen der institutionellen Fragen. Die EG verlangte die laufende Übernahme neuen Binnenmarktrechts sowie eine supranationale Überwachung der Umsetzung in den Efta-Staaten. Sie war jedoch nicht bereit, Nichtmitgliedern die volle Teilnahme an ihren Entscheidungsprozessen zu gewähren, ein Einfluss im Sinne des «decision shaping» musste genügen. Es kam zu einem Zweifelformmodell, nach welchem die Efta eigene supranationale Instanzen zur Überwachung und gerichtlichen Kontrolle aufbauen musste. Sechs Staaten nahmen am EWR teil, drei von ihnen traten bald darauf der EU bei. Am 25. Mai 1992 richtete der Bundesrat ein Beitrittsgesuch an die EG, und am 6. Dezember 1992 lehnten Volk und Stände den EWR-Vertrag ab.

Der Bundesrat richtete schon kurz nach dem EWR-Nein das Begehren an die EG, über bilaterale sektorische Abkommen Zugang zum Binnenmarkt zu erhalten – ohne institutionellen Überbau und die fortlaufende Rechtsübernahme. Die Personenfreizügigkeit und der Landverkehr standen

nicht auf der Wunschliste. Die EU hat lange gezögert und dann ein Siebnerpaket geschnürt, welches ebendiese beiden Dossiers enthielt. Brüssel war vorläufig bereit, mit statischen Verträgen und gemischten Ausschüssen zu arbeiten – immer in der Annahme, dies sei ein vorübergehender Zustand, denn sie nahm damals das bundesrätliche Beitrittsgesuch noch ernst. Allerdings: Mit der Verknüpfung der sieben Abkommen durch die Guillotine-Klausel signalisierte Brüssel schon damals, dass man den Zugang zum Binnenmarkt als Gesamtpaket betrachtete. Dies war der Anfang des nun in die Jahre gekommenen «bilateralen Wegs». Wie wäre die Schweizer Wirtschaft ohne diese Verträge zurechtgekommen? Immerhin gewährten das Freihandelsabkommen von 1972, einige weitere bilaterale Verträge und die WTO-Regeln einen zwar nicht hindernisfreien, aber doch gesicherten Zugang zum EG-Binnenmarkt. Überdies hatten die Gutachten von Professor Hauser gezeigt, dass die Schweiz durch innere Liberalisierungen ähnlich gute Resultate wie mit dem EWR erzielen konnte. Ausserdem hat die Schweiz ihre Wirtschaftsbeziehungen zu Staaten in der übrigen Welt seither massiv ausgebaut, obwohl sie mit ihnen höchstens Freihandelsbeziehungen unterhält.

Der Appetit kam mit dem Essen. Noch bevor die Abkommen des ersten Paketes in Kraft getreten waren, stellte der Bundesrat weitere Forderungen nach Marktzugang und Teilnahme an diversen EU-Aktivitäten. Zwecks Ausbalancierung kam die EU mit zwei unangenehmen Gegenforderungen – Betrugsbekämpfung und Zinsbesteuerung –, worauf die Schweiz Zugang zu Schengen forderte und erhielt. Damit signalisierte sie einmal mehr, dass sie selbst in heiklen Bereichen integriert zu werden wünschte. Diesmal sprach die EU von einem Abkommenspaket, um die innere Verbindung zwischen den Sektoren zu betonen. Die Schweiz wollte es nicht so sehen. Als Brüssel einen dieser Zusammenhänge deutlich machte – nämlich den zwischen Schengen und der Freizügigkeit (es ging um die Osterweiterung) –, reagierte man hierzulande empört, was einmal mehr zeigt, dass man die neue Qualität des Abkommenssystems als ein Ganzes nicht sehen wollte.

EU tritt auf die Bremse

Und selbst nach Inkrafttreten des zweiten Pakets war die Schweiz noch nicht satt. Sie stellte seither mindestens acht weitere Begehren nach Zusammenarbeit und Marktzugang. Nun aber trat die EU auf die Bremse: Die Schweiz könne nicht zu drei Vierteln an EU-Aktivitäten teilnehmen, aussparen, was ihr nicht passe, und institutionell völlig unabhängig bleiben. Denn damit wäre sie besser gestellt als die EU-Mitgliedstaaten und die EWR-

Länder. Wer nun ob dieser Haltung der EU empört oder erstaunt reagiert, tut dies entweder aus Naivität oder aus taktischem Kalkül.

Wie also wird die EU die jüngsten Vorschläge der Schweiz aufnehmen? Sie wird in ihnen kaum eine Verhandlungsbasis sehen, denn sie widersprechen diametral ihrer Erfahrung, dass nur die Supranationalität das Funktionieren des Binnenmarktes gewährleistet. Den EWR dagegen betrachtet sie nach wie vor als valable Alternative zu einem Beitritt.

Dieter Freiburghaus ist em. Professor für europäische Studien am IDHEAP der Universität Lausanne.