

Bleibt's beim Bilateralismus? Gedanken zur Schweizerischen Europapolitik

Autor(en): **Brückner, Thomas**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **87 (2009)**

Heft 1

PDF erstellt am: **10.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-342154>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Bleibt's beim Bilateralismus? Gedanken zur Schweizerischen Europapolitik

Thomas Brückner

Nach dem klaren Ergebnis der Volksabstimmung vom 8. Februar ist die Fortführung und Ausdehnung der Personenfreizügigkeit gesichert. Die SP aber setzt sich seit langem für einen EU-Beitritt ein und warnt vor den Grenzen des Bilateralismus. Der bilaterale Weg findet aus pragmatischen Gründen Mehrheiten und mündet nicht in den politischen Beitritt. Ein neuerlicher Beitrittsversuch muss deswegen auf frischem Selbstbewusstsein der Pro-Europäer und einem überdachten Verständnis von Politik gründen.

Die hohe Zustimmung für die Weiterführung und Ausdehnung der Personenfreizügigkeit hat den Schweizer Stimmenden gerade in der ausländischen Presse Lob für ihre Zuverlässigkeit in der Europapolitik eingebracht. Obwohl eine grosse Mehrheit der Parteien und Verbände im Abstimmungsvorfeld «Ja» propagierten, schien die Annahme vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise keineswegs gesichert. Inhaltlich entscheidend für das Resultat dürfte zweifelsohne die Einsicht bei einer Mehrheit der Stimmenden gewesen sein, dass der freie Personenverkehr zu Wachstum und Wohlstand der Schweiz beiträgt und ein Abbruch der bilateralen Beziehungen ohne überzeugende Alternative nicht im Interesse des Landes liegen kann. Doch darf die nun gesicherte Fortführung des bilateralen Weges nicht mit einem wachsenden Europaenthusiasmus verwechselt werden. Vielmehr ist sie Ausdruck einer Politik der «pragmatischen Interessenwahrung»¹, wie sie im bundesrätlichen Europabericht 2006 zum ersten Mal formuliert wurde.

Der bilaterale Weg führt nicht automatisch in eine Mitgliedschaft, die hohe und konstante Zustimmung für seine weitere Beschreitung hat ihre Ursache gerade darin, dass der Zankapfel «EU-Beitritt» von der politischen Agenda verschwunden ist. Der bilaterale Weg lässt die heiligen Kühe schweizerischer Identität mit den Namen direkte Demokratie, Föderalismus oder Neutralität scheinbar unbehelligt und weitab von Stimmurnen auf Alpenwiesen weiter weiden. Ist daran etwas Schlechtes zu erkennen und sind folglich alle Einigungsbestrebungen jenseits bilateraler Abkommen Zwängerei?

¹ Bundesrat, Europabericht 2006. S. 6828.

Pragmatismus, Idealismus und die Beitrittsfrage

Die SP gibt sich zu Recht seit Jahren dieser «Zwängerei» hin und hat in ihrem Mediencommuniqué am 8. Februar festgehalten: «Auf längere Sicht wird (...) der bilaterale Weg mit der Europäischen Union immer schwieriger».² In ihrer 2006 verabschiedeten Europaplattform weist sie darauf hin, dass sie sich als einzige grosse Partei für die Öffnung der Schweiz, die Normalisierung der Beziehung zur EU und einen Vollbeitritt ausspricht.³ Zuletzt folgten durch den Vorstoss von SP-Nationalrat Jean-Claude Rennwald vergangenen Sommer auf diese Worte auch Taten. Gemäss der Europaplattform ergibt sich für die SP das Beitrittsziel zwar nach einer genauen Abwägung von den Vor- und Nachteilen eines EU-Beitritts, doch nicht allein aus dem Gesichtspunkt «pragmatischer Interessenswahrung», sondern auch aus ideellen Gründen:

1. Die Gebote staatlicher Solidarität und Mitverantwortung erfordern die Mitgliedschaft. Die Schweiz ist Konsumentin öffentlicher EU-Güter wie beispielsweise Frieden in Europa. Als verantwortungsvolle Konsumentin dieser Güter sollte sie sich aktiv an der Produktion beteiligen.
2. Grundwerte schweizerischen Politikverständnisses werden durch die Europapolitik verletzt. Das Bedürfnis nach bürgernaher politischer Mitsprache wird durch den Nachvollzug der meisten EU-Regelungen unerfüllt gelassen. Die staatliche Souveränität wird dadurch angegriffen, dass die politische Mitsprache ohne Mitgliedschaft in der EU der Schweiz vorenthalten bleibt. Zudem verhindert die Guillotine-Klausel, dass die Schweizer StimmbürgerInnen zu einzelnen Verträgen «Nein» sagen könnte, ohne den gesamten bilateralen Weg damit in Frage zu stellen.
3. Letztlich verbindet die Schweiz und insbesondere die SP mit der EU eine Wertegemeinschaft. Das Europäische Sozialmodell, die Förderung von Menschenrechten, Umweltschutz und eine aktive Friedenspolitik dienen als Beispiele. Angesichts ihrer eigenen geringen Handlungsfähigkeit bei globalen Problemen sollte die Schweiz in einer wesensverwandten supranationalen Institution eine gestaltende Rolle übernehmen.

Mit den Worten des ehemaligen SP-Präsidenten Hans-Jürg Fehr fehlt für die Schweiz der politische oder wirtschaftliche «Mehrwert»⁴ eines Beitritts. Die ideellen Beitrittsgründe müssen deswegen ins Feld geführt werden und besonders stichhaltig sein. Doch die Geschichte der schweizerischen Beitrittsbemühungen hat die geringe Überzeugungskraft dieser Gründe hinlänglich gezeigt. Eine Ursache dafür ist, dass es die Europabefürworter bislang nicht verstanden haben, den «Sonderfall Schweiz» erfolgreich in ihre Argumentation einzubinden. Das Problem der Pro-Europäer ist ein Doppeltes. Die Beitrittsfrage wird zum jetzigen

² Mediencommuniqué der SP Schweiz vom 8. Februar 2009: «Personenfreizügigkeit: Grosser Erfolg für die Zusammenarbeit mit Europa» (<http://sp-ps.ch/index.php?id=20>, download 22.2.2009).

³ SP Schweiz, Neue Europaplattform, 2006. S. 9–22.

⁴ Fehr, H.-J., Die EU muss mit Mehrwerten Identität stiften, Rote Revue, 2008. 86(4): S. 4.

Zeitpunkt als überflüssig erachtet, und bei der Definitionsmacht über Wesen und Werte schweizerischer Identität sind Europaskeptiker im Vorteil.

Historisches, Politisches und Sonderfälliges

Die Schweiz ist ein europapolitischer Sonderfall. Wie anders liesse sich der weisse Fleck auf der politischen Landkarte der EU benennen? Europabefürworter reagieren in aller Regel mit Scheuklappen auf den Begriff. SP- und ehemaliger NEBS-Generalsekretär Thomas Christen warnt beispielsweise: «Das ständige Zelebrieren des Sonderfalles Schweiz in jeder möglichen und unmöglichen Situation erschwert bloss eine spätere Annäherung.»⁵ Die Warnung ist verständlich, denn wer heutzutage Sonderfall sagt, will in aller Regel von einer schweizerischen EU-Mitgliedschaft nichts wissen, sondern die Entbindung von aller Art internationaler Verpflichtungen unter dem Deckmäntelchen der Neutralität und Unabhängigkeit. Dennoch greift die Warnung zu kurz:

1. Weil sie die Geschichte und verschiedenen Ausprägungen schweizerischer Sonderfallrhetorik vernachlässigt. Das treffendste Beispiel liefern die schweizerischen Europabefürworter der ersten Stunde selbst: Die Europa-Union, jener Verband von schweizerischen Europabefürworter, der in den 1930er Jahren entstand und Vorläufer der heutigen NEBS ist, sammelte seine Mitglieder «im Namen dieser eidgenössischen Idee zur sukzessiven Verwirklichung der geistigen und materiellen Grundlagen eines europäischen Bundes»⁶. Von einer sozialdemokratischen und liberalen Basis getragen, diente der Europa-Union das Modell des schweizerischen Bundesstaates lange als Europavorbild. Schweizerische und europäische Identität waren vereinbar. Bis heute noch wird die Schweiz als Modell in der EU-Verfassungsdiskussion herbeigezogen. Walter Suter, SP-Delegierter bei der Sozialdemokratischen Partei Europas, schreibt 2007 in einem Bericht: «Die GenossInnen der EU-Mitgliederparteien sind sehr daran interessiert, einen fruchtbaren Gedanken- und Erfahrungsaustausch mit ihren helvetischen KameradInnen aufzunehmen, wenn es künftig in der PES in die Diskussionen um die Ausgestaltung der Direkten Demokratie in der EU und den Mitgliedstaaten geht.»⁷ Warum – so lässt sich fragen – wird jener Art des Sonderfallverständnisses weniger öffentliche Aufmerksamkeit geschenkt als einem parlamentarischen Postulat, das den schweizerischen Föderalismus in Gefahr vor der EU sieht und einen bundesrätlichen Bericht verlangt?⁸ Es scheint, dass in der schweizerischen Europadebatte die Gefahren für unser Land regelmässig eine prominentere Plattform erhalten als die Chancen.
2. Weil sich jedes Gemeinwesen als Sonderfall versteht. Besondere Sonderfälle gibt es nicht, selbst wenn sie ein Schweizerkreuz tragen.⁹ Bei einer Tagung des schwei-

5 Christen, T., Der bilaterale Weg endet in der EU. Der Ausweg aus dem Dilemma der Proeuropäer, *Rote Revue*, 2008, 86(6): S. 12.

6 Hermann Aepli's Pressemitteilung 1934 zur Gründung der Europa-Union, zitiert nach Brückner, T., Europa organisieren. Zu den Anfängen der Schweizerischen Europabewegung, *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 2007, 57(2): S. 179.

7 Suter, W., Party of European Socialists, Presidency Meetings 2007, Bericht zuhanden der SP-Fraktionssitzung vom 18.12.2007, S. 2.

8 Gemeint ist das Postulat von alt SR Thomas Pfisterer (01.3160).

9 Rehberg, K.-S., «Insula helvetica» als Gleichgewichtsgesellschaft. Mythisierung als schweizerische Krisenbewältigung, in *Sonderfall Schweiz*, K.I. Thomas, S. Eberle (ed.) 2007, Seismo Verlag: Zürich, S. 56–82.

zerischen Soziologenverbandes zum Thema «Sonderfall Schweiz» wurde mit aller Deutlichkeit unterstrichen: «Jedes Individuum und jede soziale Beziehung, (...) Organisationen – politische wie ökonomische – haben ihre Sonderfall-Selbstbeschriebe (...) weil jede Identitätsstiftung vom Besonderen lebt.»¹⁰ Die Rede vom Sonderfall schafft also Bedeutung und formt den Erwartungshorizont. In einer internationalen politischen Landschaft, die sich durch Unvorhersehbarkeit und Bedrohung auszeichnet, sind diese Orientierungshilfen wichtig. Für gewöhnlich beschränken sich heutzutage Vertreter der Linken darauf, aussenpolitische Bedrohungsrhetorik als Populismus zu qualifizieren und im Falle der EU die Gemeinsamkeiten zur Schweiz und den wechselseitigen Nutzen zu betonen. Dabei geht aber vergessen, dass das Identitätsbedürfnis Schweizer BürgerInnen nicht einfach durch europäische Institutionen und bilaterale Verträge befriedigt oder ersetzt werden kann.

3. Weil die Linke sich aus politischem Eigeninteresse aktiv an einer neuen Sonderfallsdebatte beteiligen sollte. Das Ziel ist, den gedanklichen Raum für einen Sonderfall Schweiz innerhalb der europäischen Institutionen zu schaffen und eine europäische Identität als komplementär und nicht ausschliessend zur schweizerischen zu begreifen. Dies ist alles andere als ein einfaches – und wie alle Identitätsbildungen kaum zügig von statten gehendes – Unterfangen. Ein Anfang könnte darin bestehen, Vorstellungen schweizerischer Identität öffentlichkeitswirksam zu hinterfragen und debattieren. Zu Recht hat Andi Gross kürzlich gefragt: «(...)War das politische Experiment, als das sich die Schweiz selbst 1848 auch verstand, nicht deswegen so erfolgreich und fähig, Vielfalt und Einheit miteinander zu verbinden, weil sie ständig und immer wieder neu und partizipativ nach Verständigung sucht, sich also ebenso wie die EU als Prozess versteht, dessen Finalität offen ist?»¹¹ Sinnbilder schweizerischer Identität wie die Bundesverfassung von 1848 haben sich aufgrund europäischer Umstände erst entwickelt und sind nicht vom Himmel aufs Rütli gefallen.¹²

Ein Sonderfall Schweiz, wie er von Europagegnern verstanden wird, ist nicht nur geschichtlich falsch, sondern hat die Begriffe Neutralität, Föderalismus und direkte Demokratie unter Denkmalschutz gestellt und sie damit ihrer Lebensfähigkeit beraubt. Der Zürcher Soziologe Kurt Imhof hat in einer scharfsinnigen Analyse herausgearbeitet, welche Pfadabhängigkeiten die verschiedenen Schweizer Sonderfallsverständnisse der Vergangenheit schufen und verweist auf einen Konkordanzzwang, Selbstbestimmungszwang, Bedrohungszwang und Ethnizitätsmangel.¹³ Die ersten drei «Zwänge» werden von den EU-Gegnern bewirtschaftet. Warum verharren EU-Befürworter wortlos und machen keine Miene, diese «Zwänge» umzudeuten? Neue «Zwänge» gilt es zu kreieren, bestehende zu bestreiten. Und vor allem das Bewusstsein dafür zu entwickeln, dass Sonderfalls-

10 Imhof, K., Sonderfallsdiskurse und Pfadabhängigkeit: Der Fall Schweiz, in Sonderfall Schweiz, K.I. Thomas, S. Eberle (ed.) 2007, Seismo Verlag: Zürich, S. 26.

11 Gross, A., Schweiz und EU – Raus aus der Sackgasse, in: Die ZEIT (Schweizer Teil), 3/2009.

12 vgl. Gross, A., «Der Schweiz fehlt die Konfliktkultur. Integration durch fruchtbar gemachte Konflikte», in: Aargauer Zeitung Mittellandzeitung vom 8. Januar 2008. Gross macht beides gleichzeitig, er zeigt neue Dimensionen des Begriffes «Willensnation» und fördert eine politische Streitkultur.

13 Imhof, K., Sonderfallsdiskurse und Pfadabhängigkeit: Der Fall Schweiz, in Sonderfall Schweiz, K.I. Thomas, S. Eberle (ed.) 2007, Seismo Verlag: Zürich.

und Identitätsdebatten von keiner politischen Partei gepachtet oder lediglich als Populismus abzutun sind.

Für ein erneuertes Politikverständnis

Dies alles mag jenen reichlich gleichgültig sein, die auch bei der europafreundlichsten Sonderfallrhetorik den Mehrwert eines Beitritts für die Schweiz vermissen. Ein Beitritt aus reiner Nächstenliebe widerspricht staatlicher und bürgerlicher Handlungslogik. Und dennoch sei gestattet, das scheinbar Selbstverständliche zu hinterfragen.

Ausgangspunkt dazu ist Hannah Arendts «Vita activa», in der die Philosophin den Verfall der Politik in der heutigen Zeit beklagt.¹⁴ Aufbauend auf Aristoteles und der griechischen Polis, grenzt sie die menschlichen Tätigkeiten «Arbeit», «Herstellen» und «Handeln» voneinander ab. «Handeln» ist die einzig wahre politische Tätigkeit. Politisches Handeln erfordert Mut, ein Streben nach Grösse, es offenbart den Menschen vor den anderen und löst eine Handlungskette aus, deren Folgen unabsehbar sind. Dieses Handeln ist in der heutigen Politik nicht mehr zu finden. Stattdessen ist die Politik vom Modus des «Herstellens» gezeichnet, einer technischen, zweckorientierten und personenentbundenen Aktivität. Die eigentlich menschliche Komponente des Politischen ist verloren gegangen, denn nur im Handeln kommt die Einzigartigkeit des menschlichen Wesens zum Ausdruck, und nur durch die Offenbarung der menschlichen Einzigartigkeit entsteht Gemeinschaft.¹⁵ Damit wird bei Arendt die menschliche Pluralität Ausdruck des Handelns und Voraussetzung für die Gemeinschaft. Der öffentliche Raum kann nicht «hergestellt» werden, er entsteht durch Handlung.

Arendts Analyse ist nicht nur treffend, wenn wir einen Blick auf die Tagespolitik werfen, sie trifft im Speziellen auch auf die Europapolitik zu. Ihr fehlt – im EU-Raum wie auch in der Schweiz – die Öffentlichkeit. Die «pragmatische Interessenwahrung» ist das Paradebeispiel für eine Politik, die dem Herstellungsmodus verpflichtet ist. Der Zweck ist der beidseitige Nutzen der Beziehungen, der Modus des Herstellens schafft Verlässlichkeit und Kontrolle, was das im «Bezugsgewebe menschlicher Angelegenheiten» beheimatete Handeln nicht zu leisten vermag.¹⁶ Produkte des «Herstellen» verlieren durch Zeit ihren Wert – so auch bilaterale Abkommen. Eine Politik der «pragmatischen Interessenwahrung» ist die korrekte Antwort auf die bilateral zu klärenden politischen Beziehungen. Denn sie erwidert die Erfordernisse der Klärung des bilateralen Verhältnisses im gleichen Modus, den die gesamte Entwicklung der EU bereits vorgegeben hat. Aber sie hat sich von der eigentlichen arendtschen Sphäre des Politischen weit entfernt.

Es ist anzunehmen, dass eine Schweiz, die in «pragmatischer Interessenwahrung» eine durch den Herstellungsmodus angeleitete Europapolitik verfolgt, nicht in

¹⁴ Arendt, H., *Vita activa oder Vom tätigen Leben*. 1981, München: Piper, insbesondere S. 213–318.

¹⁵ ebd.

¹⁶ ebd.

absehbarer Zeit den EU-Beitritt ernsthaft in Erwägung ziehen oder diskutieren wird. Wer auch immer Gedanken jenseits einer zweckrationalen Logik formulieren oder den Beitritt ins Auge fassen möchte, wird sich in der arendtschen Sphäre eigentlicher Politik, dem Handeln, bewegen müssen.

Schluss

Die vorangegangenen Zeilen sind kein Leitfaden für eine neue Beitrittsdiskussion. Aber sie wollen Anregungen dazu bieten, den Bilateralismus nicht als Gegebenheit oder Königsweg schweizerischer Europapolitik anzusehen. Sicherlich ist er kein Zufallsprodukt, sondern während der letzten 37 Jahre entstanden und wird ebenso wenig schnell von der politischen Bildfläche verschwinden. Auf einer policy-Ebene muss klarer werden, wie weit der Nachvollzug und Dynamik der bilateralen Verträge unsere eigentliche Handlungsfähigkeit beschneidet und unsere staatliche Souveränität untergräbt. Eine wohl vorbereitete und neu belebte Beitrittsdiskussion sollte aber noch vor diesen Argumenten ansetzen. Linke Pro-Europäer müssen Schwung für die zu führende Beitrittsdebatte aus einem neuen Selbstbewusstsein und überdachten Selbstverständnis schweizerischer Europapolitik schöpfen. Erst dadurch wird es möglich werden, die EU trotz ihrer Mängel und ungewissen Finalität als «Mehrwert» zu begreifen.

Thomas Brückner, Jg. 1979, ist Historiker und ehemaliger Sekretär der SP Kanton Basel-Stadt.