

Zeitschrift: Schweizer Revue : die Zeitschrift für Auslandschweizer
Herausgeber: Auslandschweizer-Organisation
Band: 37 (2010)
Heft: 2

Artikel: Beziehung Schweiz - Europäische Union : Europapolitik in der Sackgasse
Autor: Ribi, Rolf
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-910217>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 25.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Europapolitik in der Sackgasse

Der bilaterale Weg der Schweiz nach Europa war bisher erfolgreich. Doch diese europapolitische Option wird zunehmend schwieriger. Die Abhängigkeit von der Europäischen Union nimmt zu und unsere Souveränität entsprechend ab. Kritiker der Europapolitik des Bundesrates fordern jetzt eine offene Diskussion im Volk über den Beitritt zur Europäischen Union. Von Rolf Ribi

Die Szene spielte sich im vergangenen November im Berner Bundeshaus ab: Der neue deutsche Aussenminister Guido Westerwelle wurde von den Medien befragt, was er von der neu entfachten Diskussion über einen Schweizer Beitritt zur Europäischen Union halte. Noch bevor der Staatsgast antworten konnte, erklärte ihm seine Schweizer Amtskollegin Micheline Calmy-Rey, eine solche Debatte gebe es bei uns gar nicht... Dabei hatte kurz zuvor Bundesrat Moritz Leuenberger erklärt: «Ich sage, was ich denke. Wir müssen der Europäischen Union beitreten, der Beitritt wird kommen, nicht morgen, aber übermorgen.» Und schon im letzten Frühjahr hatte der damalige Bundesrat Pascal Couchepin gesagt: «Vielleicht ist jetzt der richtige Augenblick gekommen, um in der Schweiz eine öffentliche Debatte im Volk über Vorteile und Nachteile der EU-Mitgliedschaft zu führen.»

Neue Bewegung in die Europadiskussion brachte im letzten Herbst auch ein Postulat der freisinnigen Berner Nationalrätin Christa Markwalder. Die Präsidentin der Neuen Europäischen Bewegung Schweiz forderte darin den Bundesrat auf, «ohne Verzögerung die Vor- und Nachteile der europapolitischen Optionen sowie konkrete Massnahmen für die künftige Europapolitik» auf den Tisch des Parlamentes zu legen. Nicht weniger als 101 Mitglieder des Nationalrates – also mehr als die Hälfte der Volkskammer – hatten den parlamentarischen Vorstoss mitunterzeichnet. Der Bundesrat nahm das Postulat entgegen und lobte einmal mehr den bilateralen Weg im Verhältnis zur Europäischen Union.

Bilateraler Weg nach Europa

Seit dem knappen Nein des Schweizervolkes (und dem klaren Nein der Kantone) zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) vom 6. Dezember 1992 schreitet unser Land auf dem bilateralen Weg nach Europa (vgl.

kommen I und II (im Jahr 2000 und 2005 vom Volk angenommen). Damit erhielt unsere Wirtschaft einen privilegierten Zugang zum grossen europäischen Binnenmarkt mit fast 500 Millionen Menschen. «Es liegt eindeutig im Interesse der Schweiz, ihre Beziehungen zur EU weiterzuentwickeln, indem sie zusätzliche Verträge in weiteren Bereichen von gemeinsamem Interesse abschliesst», steht im bundesrätlichen Bericht.

Der wirtschaftliche Erfolg des bilateralen Weges ist offensichtlich: Die Schweiz verdient jeden dritten Franken im Austausch mit den EU-Ländern, 62 Prozent unserer Exporte und gar 81 Prozent unserer Importe betreffen den europäischen Wirtschaftsraum. Als Wachstumsfaktor hat sich vor allem der freie Personenverkehr erwiesen – Zehntausende von Managern, Ingenieuren, Ärzten und Facharbeitern sorgen mit ihrem beruflichen Wissen für eine jährlich zunehmende Produktivität. «Die Schweiz ist heute wirtschaftlich in den EU-Raum derart gut integriert wie kaum ein anderes europäisches Land», schrieb die «Neue Zürcher Zeitung». Man könne von «binnenmarktfählichen Verhältnissen» sprechen, «die von einem Bündel bilateraler Verträge völkerrechtlich abgesichert sind».

Natürlich gibt es auch handfeste Interessen in der Europäischen Union: Die Schweiz ist ihr zweitwichtigster Wirtschaftspartner – notabene vor China, Japan und Indien – und erzielt dabei Überschüsse. Unser Land mit seinem bedeutenden Finanzplatz ist ein umfangreiches Netz bilateraler Verträge entstanden, davon 20 «von grosser Bedeutung». Kernstück sind die Bilateralen Ab-

kommen und jenseits der Grenze. Als Transitland mit modernen Verkehrsachsen ist die Schweiz für den europäischen Güterverkehr unentbehrlich. Und trotzdem: Die Gewichte sind ungleich verteilt, das Interesse der Schweiz (mit gut sieben Millionen Einwohnern) am Zugang zu Europa ist ungleich grösser als jenes der Union (mit fast einer halben Milliarde Menschen).

Königsweg oder Sackgasse?

Und so gilt das bilaterale abgestützte Verhältnis zur Europäischen Union für viele als eigentlicher Königsweg. Diese Einschätzung wird aber in neuster Zeit von massgebenden Politikern und Völkerrechtsprofessoren in Frage gestellt. Der frühere Bundesrat und Finanzminister Kaspar Villiger (ein Gegner des EU-Beitritts) warnt vor den «grossen Risiken, die mit diesem Weg verbunden sind». Der Zugang zum europäischen Binnenmarkt sei für die Schweiz existenziell wichtig und mache sie deshalb erpressbar. In der Tat: Jedes neue bilaterale Abkommen vergrössert die Abhängigkeit von der Europäischen Union – und verkürzt den politischen Abstand zu Brüssel.

Wer mit der Europäischen Union ins Geschäft kommen will, muss das jeweilige Gemeinschaftsrecht (Acquis communautaire) übernehmen. Bilaterale Staatsverträge haben stets einen statischen Charakter. Doch der Inhalt der Abkommen entwickelt sich weiter und zwingt zur laufenden Anpassung. Neuerdings verlangt die Europäische Union sogar die automatische Übernahme des sich weiter entwickelnden EU-Rechts. «Dies

zeigt den von Abkommen zu Abkommen steigenden Preis des Bilateralismus», schrieb die «Neue Zürcher Zeitung».

Aber auch ohne den direkten Druck aus Brüssel passt die Schweiz ihr eigenes Recht laufend an. Mittlerweile ist etwa die Hälfte des eidgenössischen Rechts vom EU-Recht betroffen, wie der Berner Europarechtsprofessor Thomas Cottier festhält. Teils wird das europäische Recht direkt übernommen, teils wirkt es indirekt auf unsere Gesetzgebung ein. Der Bundesrat weigert sich, nachvollzogene Rechtsbestimmungen als solche zu kennzeichnen. «Wüsste unsere Bevölkerung, wie viel EU-Recht wir bereits übernommen haben, hätte das sicher Folgen auf die Diskussion über den EU-Beitritt.» Wenn die Schweiz das eigene Recht an das Europarecht anpasst, ist vom «autonomen Nachvollzug» die Rede. Diese amtliche Sprachschöpfung ist für den früheren Zürcher Literaturprofessor Peter von Matt eine «groteske Formulierung».

Das schöne Gebäude der bilateralen Beziehungen ist «enorm absturzgefährdet» (Kaspar Villiger). Der Grund: Wenn die Schweiz ein von der Europäischen Union gewünschtes Abkommen nicht umsetzt, steht die Zukunft der gesamten bilateralen Beziehungen auf dem Spiel. So gehabt bei der Weiterführung des Abkommens über die Personalfreizeitigkeit im vergangenen Jahr. Die Fortführung dieses Abkommens war mit den übrigen Abkommen der Bilateralen Verträge I verknüpft, und so stand die Zukunft des gesamten bilateralen Weges auf dem Spiel.

Was Aussenministerin Micheline Calmy-Rey schon 2006 zum Europabericht der Regierung sagte, gilt immer noch: «Der bilaterale Weg bleibt die richtige Lösung, solange sich der wirtschaftliche Rahmen nicht zu unserem Nachteil entwickelt, solange die EU bereit ist, mit uns den bilateralen Weg zu gehen, und solange die Schweiz bei den Entscheidungen genügend Möglichkeiten zur Mitgestaltung hat.» Im neusten Aussenpolitischen Bericht wird aber auch eine Grenzlinie gezogen: «Der bilaterale Weg darf nicht zu einer De-facto-Mitgliedschaft ohne Stimmrecht führen.» Und dann folgt dieser Satz: «Ergibt sich in Zukunft aus politischen oder wirtschaftlichen Gründen eine Notwendigkeit für umfassende neue Integrationsschritte, ist die Frage nach dem geeigneten Instrument zu stellen – und dazu gehört auch ein Beitritt zur Europäischen Union.»

Kritik am Europakurs

Einer der härtesten Kritiker der Europapolitik ist Franz von Däniken, früherer Staatssekretär im Aussenministerium. «Zu den grossen Illusionen schweizerischer Politik gehört der Glaube, der bilaterale Weg im Verhältnis zur Europäischen Union verstärke die Souveränität der Schweiz. In Wirklichkeit trifft das Gegenteil zu.» Die (materielle) Souveränität unterliege einer «laufenden Erosion». Das EU-Recht präge «weitestgehend» den Inhalt unserer bilateralen Verträge mit Brüssel. Die Schweiz müsse «in aller Regel» das Gemeinschaftsrecht übernehmen. Selbst bei der Wahl der Sachgebiete sei unser Land nicht mehr frei: «Es gibt Themen, die uns aufgedrägt werden, um nicht aufgezwungen zu sagen.» «La Berne fédérale» unterliege der «Illusion einer Verhandlungs- und Vertragsfreiheit».

Nicht minder deutlich ist die Kritik am bündesrätlichen Europakurs von Franz Blankart, dem früheren Staatssekretär für Aussenwirtschaft und Chefunterhändler beim Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). «Die Schweiz übernimmt nicht nur massiv das relevante EU-Recht im angeblich autonomen Nachvollzug. Die Europäische Union fordert neuerdings auch, dass künftiges EU-Recht unbesehen in unser Recht übergeführt wird.» Die zahlreichen Fälle des autonomen Nachvollzugs seien «souveränitätspolitisch äusserst bedenklich». Blankart wird sogar sarkastisch: «Wann ist der Grad des autonomen Nachvollzugs erreicht, bei welchem die Schweiz



Das Schweizer Bankgeheimnis ist bedroht

zur wirtschaftsrechtlichen EU-Kolonie mit lokaler Selbstverwaltung wird?»

Gemäss dem Berner Europarechtsprofessor Thomas Cottier ist die Schweiz bereits ein «EU-Passivmitglied», weil rund die Hälfte des Bundesrechts vom europäischen Recht beeinflusst ist. Seine Untersuchungen zeigen, dass unser Land «in aller Regel die europäischen Regulierungen übernimmt». Rein formell bleibe damit die Souveränität erhalten, materiell gebe es aber einen wachsenden Bereich, in dem ohne demokratischen Diskurs das EU-Recht übernommen werde. «Das ist ein Verlust an Souveränität und auch an Demokratie, und das in einem Land, das so stolz auf die demokratische Mitwirkung ist.» Der frühere Lausanner Professor Dieter Freiburg Haus, Autor eines umfassenden Buches über 60 Jahre schweizerischer Europapolitik, ordnet einen «schleichen den Souveränitätsverlust». Das Vertragswerk mit der Europäischen Union sei «so dicht und so tief eingreifend» geworden, dass seine Kündigung und Auflösung «unabsehbare wirtschaftliche Folgen» hätte und für unser Land kaum mehr in Betracht komme. «Das bedeutet eine tatsächliche Einschränkung der Souveränität.» Freiburg Haus fragt sich, «wie lange die Schweiz bereit ist, um des Mammons willen in einem halbkolonialen Verhältnis mit der EU zu leben».

Angenommen, die «Schmerzgrenze» des bilateralen Verhältnisses zur Europäischen Union sei erreicht – und dann? Es gibt nur drei Optionen: den Alleingang, den Europäischen Wirtschaftsraum und den EU-Beitritt. «Das Einzige, was wir uns nicht leisten können, ist die Isolation» (Micheline Calmy-Rey). Tatsächlich: Ein solcher Schritt wäre bei der internationalen Ausrichtung der Schweizer Wirtschaft mit einem grossen Wohlstandsverlust verbunden, den das Volk kaum hinnehmen würde.

EWR als Alternative?

Ein Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), dem heute noch Norwegen, Island und Liechtenstein angehören, wäre jederzeit möglich. Das EWR-Abkommen strebt eine weitgehende Teilnahme von Drittstaaten am europäischen Binnenmarkt an. Gemeinsame Grundlage bilden die vier Freiheiten des Warenverkehrs (ohne Landwirtschaft), des Personenverkehrs, des Kapitalverkehrs und des Dienstleistungsverkehrs, ergänzt durch gemeinsame Regeln in einzelnen Bereichen. Der EWR umfasst

wichtige Gebiete, die von den bilateralen Abkommen nicht erfasst sind (wie das Wettbewerbsrecht, den Dienstleistungs- und den Kapitalverkehr).

Am 6. Dezember 1992 hatte das Schweizer Volk mit 50,3 Prozent Nein-Stimmen den EWR-Beitritt äusserst knapp abgelehnt. Kurz vor dem Abstimmungssonntag hatte der Bundesrat den EU-Beitritt zum Ziel erklärt und ein Beitrittsgesuch in Brüssel eingereicht – ein historischer Fehler. Das Resultat der Volksabstimmung wurde verfälscht, eine europapolitische Irrfahrt begann, die Wirtschaft fiel in eine zehnjährige Stagnation und die Schweizerische Volkspartei (SVP) begann ihren Siegeszug.

Der Europäische Wirtschaftsraum ist auch heute noch ein Thema ernsthafter Außenpolitischen Bericht die EU-Mitgliedschaft als «strategisches Ziel» bestätigt. Im Jahr 2000 sprach die Regierung noch vom Beitrittsziel, das aber nicht mehr «strategisch» sei. Und 2005 wurde die Integration in die Europäische Union zur blassen «längerfristigen Option» zurückgestuft. «Die schrittweise Distanzierung der Schweiz von einer EU-Mitgliedschaft zeigt die Verkrampfung ihres Verhältnisses zur EU» (so die «Neue Zürcher Zeitung»).

Der Ruf prominenter Stimmen für den Beitritt zur Europäischen Union wird lauter. Wie jener des früheren Spitzendiplomaten Franz von Däniken: «Der bilaterale Weg macht uns unabhängiger von der EU und nicht unabhängiger. Als EU-Mitglied würden wir dank grösserer Handlungsspielraum und dem Mitwirkungsrecht an Souveränität gewinnen.» Oder jener des Berner Professors Thomas Cottier: «Wir müssen den Mut aufbringen, die Zukunft des Landes in Europa

Der frühere Spitzendiplomat und EWR-Chefunterhändler Franz Blankart äusserte sich so: «Der EU-Beitritt Islands und möglicherweise Norwegens würde der Schweiz die einmalige Chance verleihen, dem EU-Beitritt und vom institutionellen Überbau und von der gestaltenden Mitwirkung zu profitieren.» Damit würde «wieder Ruhe und Würde zu unserem wichtigsten Wirtschaftspartner eintreten». Gewisse «Unlustgefühle» wegen des negativen Urnengangs von 1992 müssten überwunden werden. «Wenn nicht, hat die Politik klar für den Beitritt zur Europäischen Union zu plädieren.»

EU-Beitritt wird zum Thema

Noch 1993 hatte der Bundesrat im Aussenpolitischen Bericht die EU-Mitgliedschaft als «strategisches Ziel» bestätigt. Im Jahr 2000 sprach die Regierung noch vom Beitrittsziel, das aber nicht mehr «strategisch» sei. Und 2005 wurde die Integration in die Europäische Union zur blassen «längerfristigen Option» zurückgestuft. «Die schrittweise Distanzierung der Schweiz von einer EU-Mitgliedschaft zeigt die Verkrampfung ihres Verhältnisses zur EU» (so die «Neue Zürcher Zeitung»).

Der Ruf prominenter Stimmen für den Beitritt zur Europäischen Union wird lauter. Wie jener des früheren Spitzendiplomaten Franz von Däniken: «Der bilaterale Weg macht uns unabhängiger von der EU und nicht unabhängiger. Als EU-Mitglied würden wir dank grösserer Handlungsspielraum und dem Mitwirkungsrecht an Souveränität gewinnen.» Oder jener des Berner Professors Thomas Cottier: «Wir müssen den Mut aufbringen, die Zukunft des Landes in Europa

an die Hand zu nehmen. Das Tabu der Beitrittsfrage muss in der politischen Arbeit aufgebrochen werden.» Oder die Stimme der «Neuen Zürcher Zeitung»: «Es stünde einer lebhaften Demokratie wie der Schweiz gut an, periodisch die Beitrittsfrage unvoreingenommen zu prüfen – umso intensiver, je näher die Schweiz vor den Toren Brüssels steht.»

Die Auswirkungen einer vollen EU-Mitgliedschaft für die Schweiz sind im Europa-Bericht 2006 der Regierung erwähnt. Kurz gesagt sind es diese Folgen:

- **Direkte Demokratie:** Unsere Volksrechte gelten weiterhin, der materielle Anwendungsbereich wird in dem Umfang eingeschränkt, als Kompetenzen an die EU übertragen werden. Der Beitritt untersteht dem obligatorischen Referendum. Bei Anpassungen auf Gesetzeszufluss durch EU-Richtlinien sind Referenden möglich (nicht bei unmittelbar anwendbarem EU-Recht). Volksinitiativen im EU-Rechtsbereich sind weiterhin möglich. Wenn Volksentscheide im Widerspruch zum EU-Recht stehen, muss mit Brüssel verhandelt werden. – In Gegenzug erhält die Schweiz volle Mitbestimmungsrechte auf europäischer Ebene im Ministerrat, im Europäischen Parlament und beim Europäischen Gerichtshof. Schweizerinnen und Schweizer können überall in Europa auf Gemeindeebene abstimmen, wählen und gewählt werden, an EU-Volksabstimmungen teilnehmen und europäische Volksinitiativen mittragen.
- **Föderalismus:** Es gibt keine grundlegende Änderung. Die Organisation des Staatsw-

sens bestimmt jedes Land selber. Mehrere EU-Staaten sind föderalistisch organisiert.

■ **Neutralität:** Unsere Neutralität bleibt unangetastet, sofern die EU kein militärisches Bündnis darstellt und uns zwingt, an militärischen Einsätzen teilzunehmen. Andere neutrale Staaten wie Österreich und Schweden sind bereits Vollmitglieder.

■ **Wirtschaft, Finanzen:** Die nationale Wirtschaftspolitik sowie die Geld- und Währungspolitik erfahren Einschränkungen. Bei einem Anschluss an den Euro steigen die Zinsen. Die Mehrwertsteuer muss auf mindestens 15 Prozent angehoben werden. Die Schweiz zahlt im Jahr netto 3,4 Milliarden Franken an den EU-Hausbank (rund 0,7 Prozent des Bruttoproduktionskommens). Heute fließen gut 700 Millionen Franken jährlich nach Brüssel.

zu loben und neue Abkommen mit der EU zu verlangen. «Eine Übernahme der europäischen Finanz- und Fiskalpolitik, Geld- und Währungspolitik sowie der Arbeitsmarktpolitik und Sozialpolitik würde sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Unternehmen auswirken. Ein EU-Beitritt ist für die Schweizer Wirtschaft keine Option.» Ebenso eindeutig ist die ablehnende Haltung der Bankenwelt: Wann immer es um das Bankgeheimnis, die Steuerhinterziehung durch Ausländer, das Zinsbesteu rungsabkommen mit der EU oder die (von Brüssel kritisierten) Holdingsteuern der Kantone geht, immer ist die Bankenlobby in den Berner Wandelhallen präsent.

Mutlose «Classe politique»

Der wirtschaftliche Erfolg der bilateralen Abkommen hat Politik und Volk bisher davorn bewahrt, einem Beitritt zur Europäischen Union ins Auge zu schauen. Jetzt aber, wo der bilaterale Weg schwieriger wird und der Verlust an nationaler Souveränität offenkundig ist, wird eine offene Europa-Debatte dringlich. Allein, der «Classe politique» fehlt bislang der Mut, das heisse Eisen anzufassen. Ja, noch mehr: «Die diplomatische Interessenwahrung in Europa hat für den Bundesrat keine Priorität mehr» (Franz von Däniken).

Und das Volk? Es kann weiterhin vom Mythos des selbstständigen Kleinstaates träumen, getreu dem Wort seines Volkshelden Wilhelm Tell: «Der Starke ist am mächtigsten allein. Ein jeder zählt nur sicher auf sich selbst.» Oder es kann auf Jakob Kellenberger hören, den früheren Staatsekretär im Bundesrat und heutigen Präsidenten des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz: «Ich kann immer noch nicht verstehen, dass ein Land wie die Schweiz nicht entschlossen auf einen EU-Beitritt hinarbeitet. Wenn es darum geht, die eigenen Interessen am richtigen Ort zu vertreten, gibt es in Europa nur diesen Weg.»

DOKUMENTATION

Thomas Cottier, Rachel Liechti-McKee (Hrsg.): *Die Schweiz und Europa. Wirtschaftliche Integration und institutionelle Abstinenz*. Vdf Hochschulverlag AG, Bern 2009, 358 S., CHF 58.–, EUR 39.90. www.vdf.ethz.ch

Dieter Freiburg Haus: *Königsweg oder Sackgasse? Sechzig Jahre schweizerische Europapolitik*. Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich 2009, 445 S., CHF 48.–, EUR 31.–. www.nzz-libro.ch
Aussenpolitischer Bericht 2009, *Europabericht 2009* (beide Dokumente unter www.bbl.admin.ch/dienstleistungen)
Dokumentationszentrum www.doku-zug.ch



Öffnung der Schweiz hin zur EU



Das Verhältnis der Schweiz zur EU