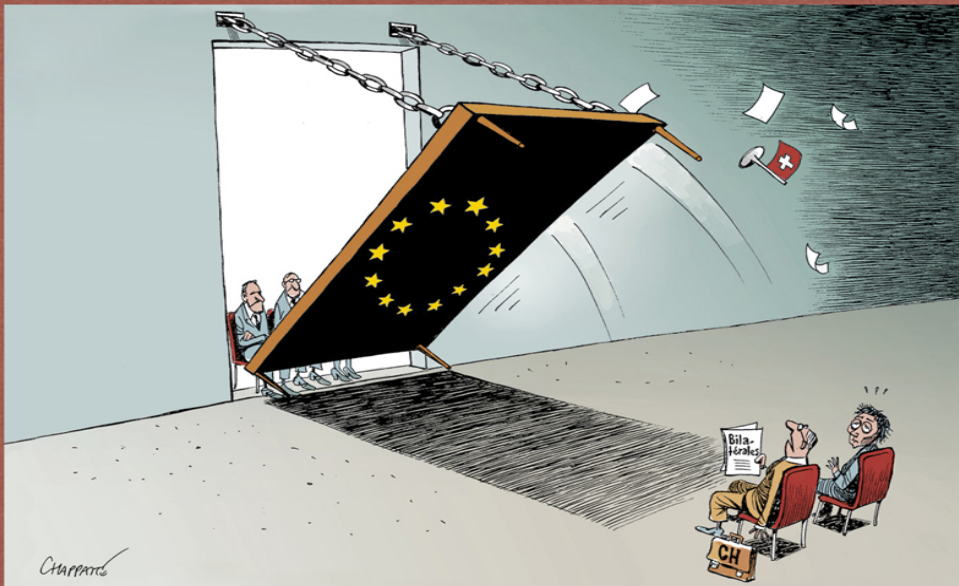


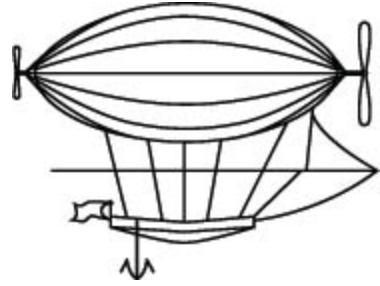
DAS SCHWEIZ- DILEMMA



30 Jahre
Europapolitik

HIER UND
JETZT

Luzi
Bernet



Das Schweiz-Dilemma
30 Jahre Europapolitik

Luzi Bernet

HIER UND JETZT

Die Schweiz und Europa Karikaturen von Patrick Chappatte

Einleitung

Der EWR

Die Zeitenwende von 1989

Die Verhandlungen

Die Geschichte einer Überforderung

Die Urschweiz erwacht

Die Wirtschaft kommt zu spät

Der «dimanche noir» und die Folgen des EWR-Neins

Die Bilateralen

Die Wundheilung

Die Geburtsstunde der Guillotineklausel

Auftakt zu den Verhandlungen

Personenfreizügigkeit, Äpfel und Birnen

Die flankierenden Massnahmen und die Geburt der Europakoalition

Vom ersten zum zweiten Paket

Tanz ums Bankgeheimnis

Reisen ohne Barrieren - das Kunststück «Schengen»

Der Bilateralismus: Jahre des stillen Glücks

Das Rahmenabkommen

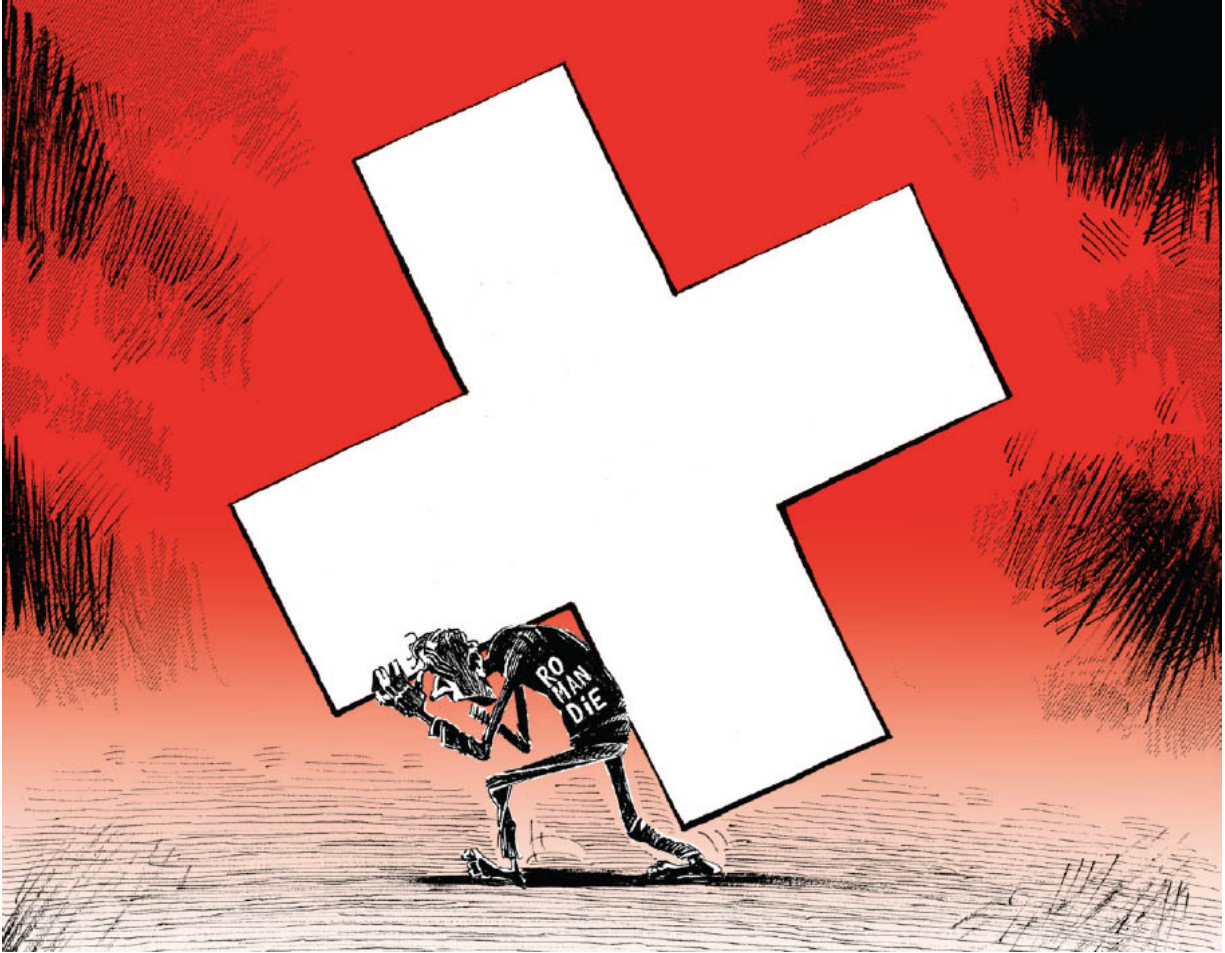
Eine Schweizer Idee
Brüssel übernimmt
Schwung - und Meinungsumschwung
Zuwanderungsinitiative: der Anfang vom Ende?
Und dann kam der Brexit
«Reset» und mehr: Wiederbelebungsversuche
Das Drama um rote Linien, der Zerfall der Europakoalition
und das Treffen im «Savoy»
26. Mai 2021: wie es zum Abbruch kam
Offenes Feld oder grosse Leere? Die Reaktionen
Das Abkommen, das niemand wollte

Epilog: Europa bleibt

Chronologie

Anhang

Die Schweiz und Europa Karikaturen von Patrick Chappatte



7. Dezember 1992: Die Deutschschweizer Mehrheit lehnt den Beitritt zum EWR ab.

© Chappatte in L'Hebdo



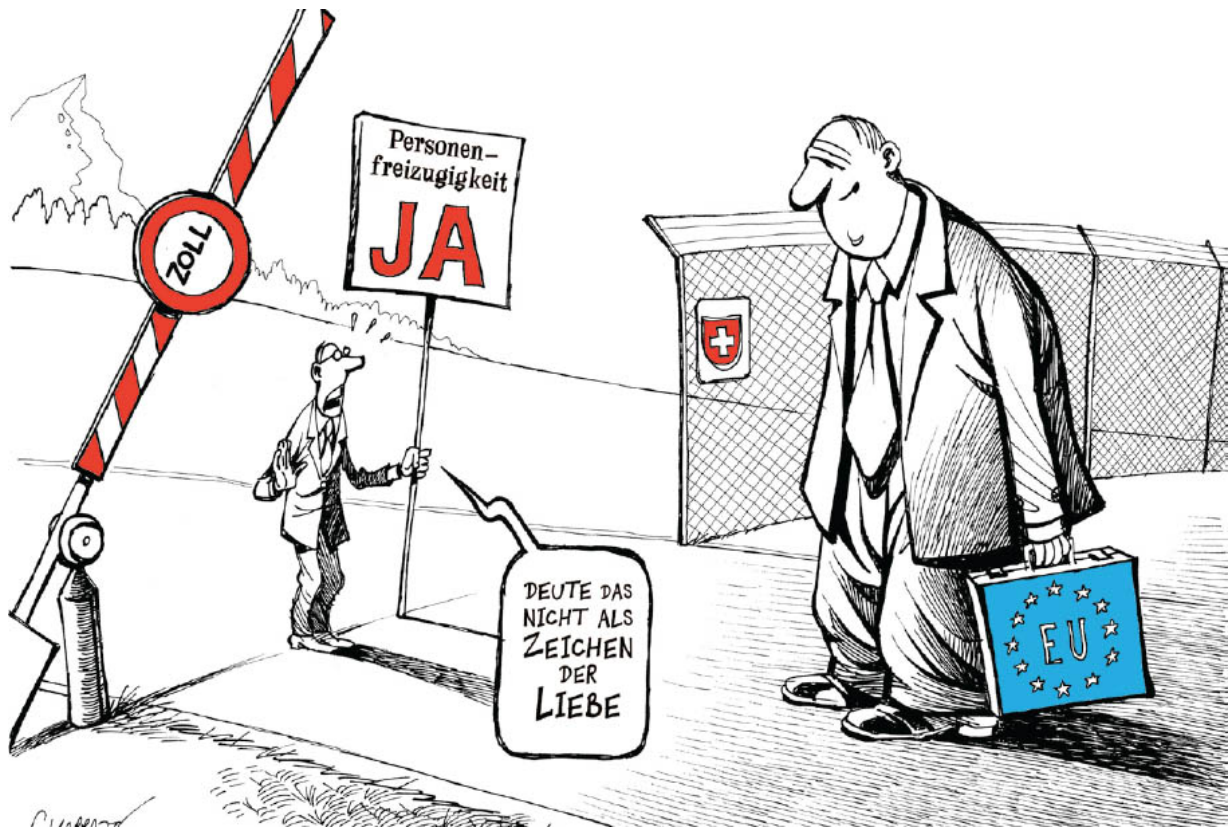
25. Mai 2000: Das Volk nimmt die bilateralen Verträge an.

© Chappatte in Die Weltwoche



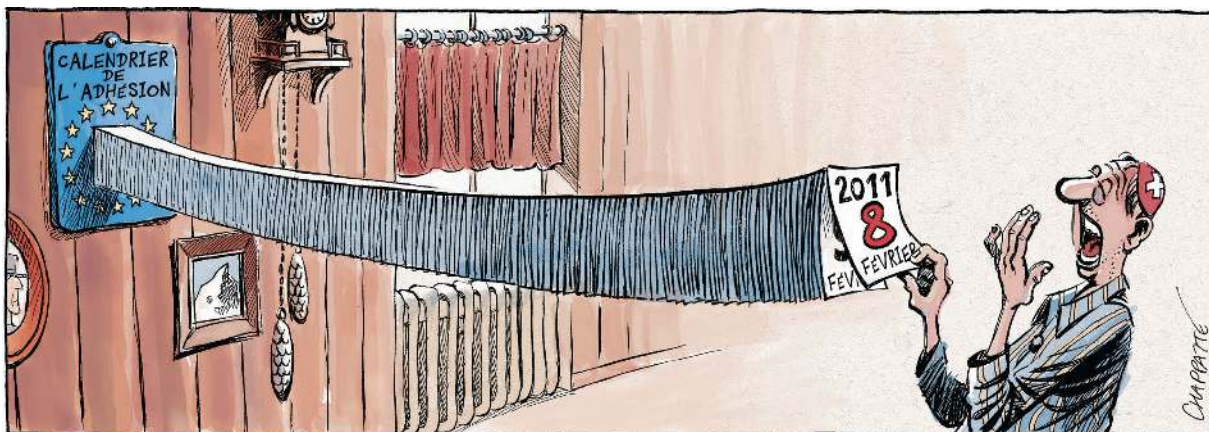
2. Juni 2002: Die bilateralen Verträge treten in Kraft.

© Chappatte in NZZ am Sonntag



27. September 2005: 54,6 Prozent der Schweizerinnen und Schweizer stimmen «Schengen» zu.

© Chappatte in Le Temps



8. Februar 2011: Die Schweiz und Europa.

© Chappatte in Le Temps



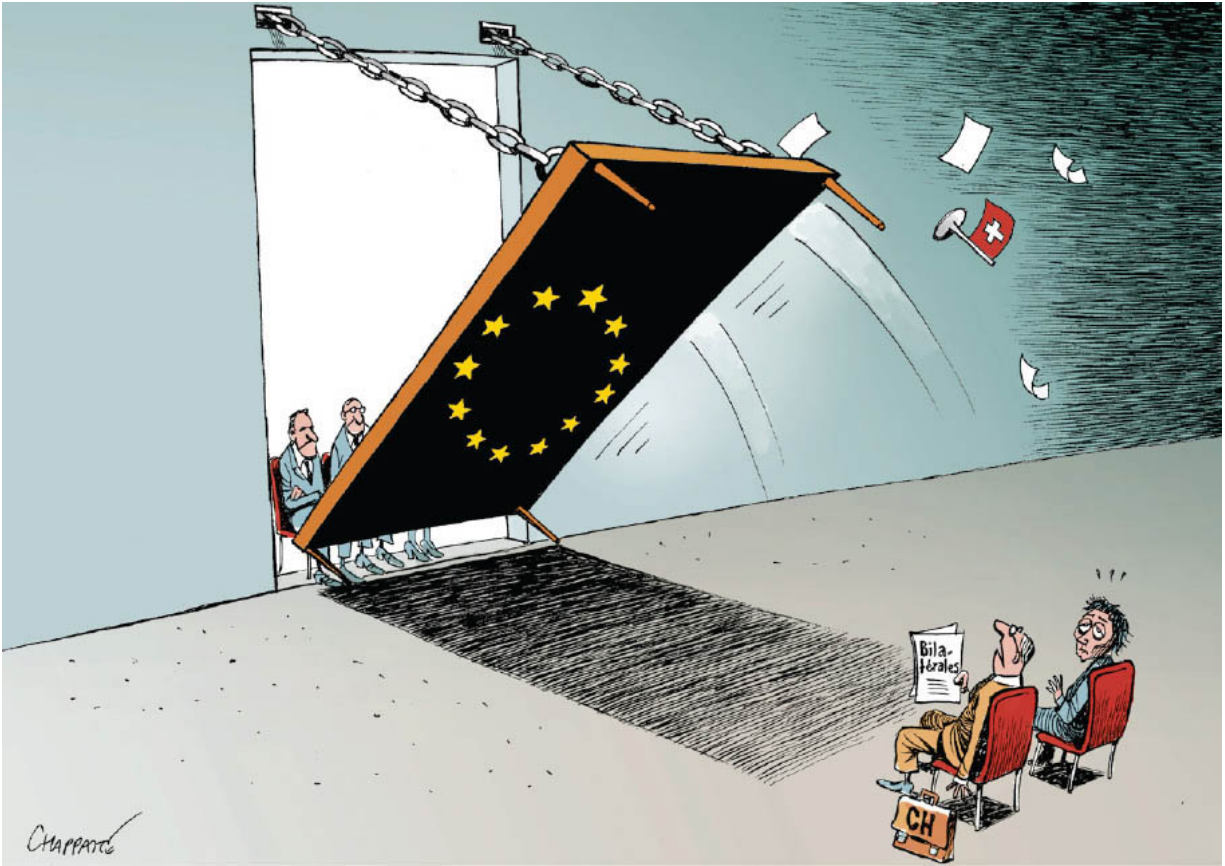
22. Dezember 2011: Die Banken und der Steuerbetrug.

© Chappatte in Le Temps



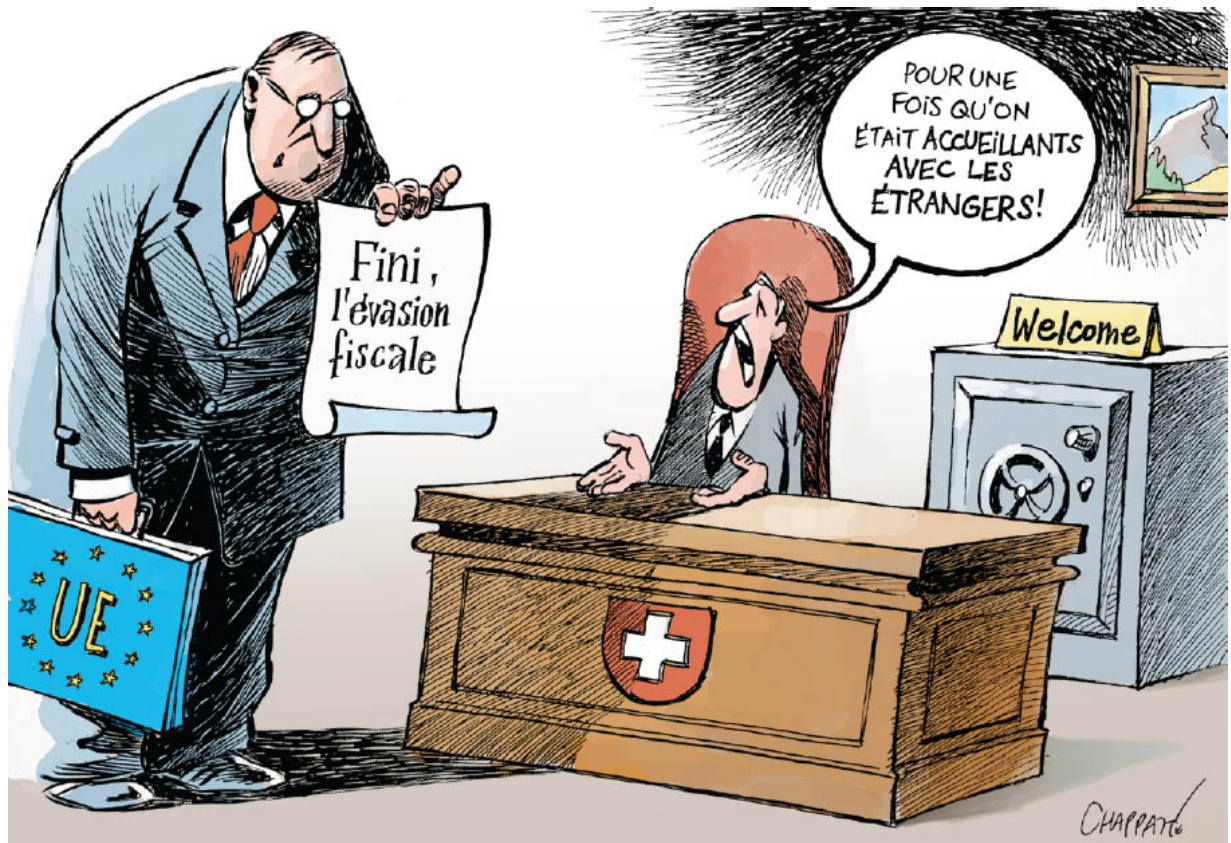
22. Mai 2012: Ein Land im Schutz der Krise.

© Chappatte in Le Temps



2. Oktober 2012: Brüssel setzt der bilateralen Annäherung ein Ende.

© Chappatte in Le Temps



13. April 2013: Das Ende des Bankgeheimnisses.

© Chappatte in Le Temps



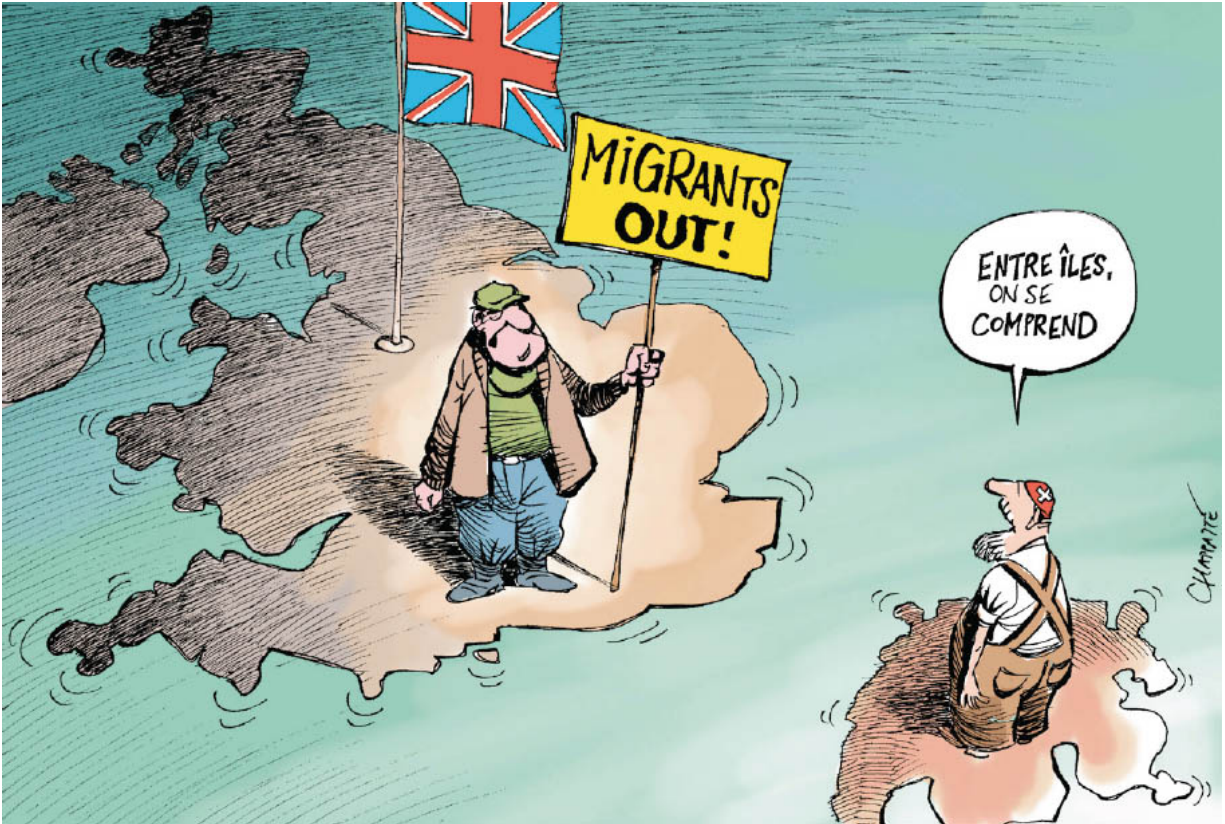
16. Februar 2014: Der Stadt-Land-Graben: nach der Annahme der «Masseneinwanderungsinitiative».

© Chappatte in NZZ am Sonntag



8. März 2014: Das Erasmus-Programm wird nach der Annahme der «Masseneinwanderungsinitiative» unterbrochen.

© Chappatte in Le Temps



28. Juni 2016: Europa, die Briten und die Schweizer.

© Chappatte in Le Temps



27. Mai 2021: Aus für das Rahmenabkommen.

© Chappatte in Le Temps

Einleitung

Es war eine seltsame Szenerie an jenem späten Maitag im Jahr 1992 an der Rue de la Loi, mitten im Brüsseler Europaviertel. Einer von uns Korrespondenten hatte erfahren, dass der damalige Vertreter der Schweiz bei den Europäischen Gemeinschaften (EG), Botschafter Benedikt von Tscharner, das Schweizer EG-Beitritts-gesuch offiziell übergeben würde. Eine Feier war nicht geplant, das Geschäft war wohl zu heikel, *low profile* war angesagt, die Medienvertreter wurden nicht informiert. Dennoch machte die Information die Runde, und so kam es, dass sich eine kleine Gruppe Schweizer Korrespondenten vor dem Gebäude des Ministerrats einfand, um dem «historischen Akt» beizuwohnen. Einer von uns, mein Freund Jörg Thalmann, Korrespondent der *Basler Zeitung*, hatte in seinem Fundus noch ein paar Schweizer Devotionalien gefunden und brachte einige Schweizer Fähnchen und anderen patriotischen Krimskrams mit. Nach wenigen Minuten war der Spuk vorbei, von Tscharner hatte dem amtierenden Präsidenten des Ministerrats, dem Portugiesen João de Deus Pinheiro, den unauffälligen Brief formlos übergeben und machte sich zusammen mit dem ihn begleitenden Praktikanten Roberto Balzaretti, dem späteren Staatssekretär, wieder auf den Weg zurück in sein Büro. Wer immer uns damals überhaupt gesehen haben mag, wird sich gewundert haben über dieses eigenartige helvetische Grüppchen mitten im tosenden Brüsseler Strassenverkehr.

So prosaisch sah also die Realität unserer Europapolitik – immerhin das vielleicht wichtigste Thema der Schweizer Politik – damals aus. Der Tag war grau, erinnere ich mich, obwohl ich leider kein Tagebuch geführt habe, Nieselregen in Brüssel.

Ich war mit meiner Freundin und späteren Frau gerade erst in der europäischen Hauptstadt angekommen und richtete mich als Korrespondent für einen kleinen Pool schweizerischer Regionalzeitungen ein. Wir waren mit der Vorstellung nach Brüssel gereist, an Grossem teilzuhaben. Und danach sah es auch aus: Kurz vorher war der Eiserne Vorhang gefallen, die Mauer, die Berlin trennte, war niedergerissen worden; die Sowjetunion zerfiel; die Europäischen Gemeinschaften ihrerseits waren mit dem Vertrag von Maastricht daran, zur Europäischen Union (EU) inklusive Wirtschafts- und Währungsunion zusammenzuwachsen und einen grossen Integrationsschritt zu tun; und das Binnenmarktprogramm des damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors versprach die Schaffung eines riesigen Wirtschaftsraums, in dem Personen, Güter, Dienstleistungen und Kapital frei und ohne Grenzen zirkulieren konnten.

Da war viel Aufbruch – nach Jahren des Kalten Kriegs, der Stagnation, der Eurosklerose und ja, auch der Langeweile. Brüssel, heute Inbegriff des bleiernen Bürokratismus, war in diesen Jahren der Ort, wo «es» passierte, wo wichtige Entscheidungen getroffen und Weichen gestellt wurden. Für einen jungen Journalisten wie mich ein Eldorado. Auf meiner Heimredaktion, der *Zürichsee-Zeitung*, welche die Bildung meines Zeitungspools angeregt hatte, war man der Meinung, dass es in diesen Zeiten angezeigt war, mit einem eigenen Mann vor Ort zu sein, um die Leserinnen und Leser aus erster Hand über die europäischen Umwälzungen und deren Relevanz für die Schweiz zu unterrichten. So vital war die schweizerische Medienszene damals noch.

Doch da war dieser seltsam graue Tag im Mai 1992, der Nieselregen. Damals fiel mir das nicht auf, im Rückblick aber scheint er gleichsam symbolisch gewesen zu sein.

Jedenfalls passt der erinnerte Regen ganz gut zur Schweizer Europapolitik. Denn nach dem Aufbruch kam immer wieder die Ernüchterung, oder, je nach Sichtweise, die Rückkehr zu den Realitäten:

- Noch im Jahr meiner Ankunft in Brüssel wurde aus dem Grau sogar ein vermeintliches Schwarz. Als am 6. Dezember 1992 der Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) von Volk und Ständen abgelehnt wurde, sprach Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz in Bern von einem «dimanche noir» für die Schweiz. Und EU-Kommissar Frans Andriessen gab uns im Brüsseler Medienzentrum zu verstehen, dass die EG nie und nimmer zu bilateralen Verhandlungen bereit sein werde.
- 24 Jahre nach der Übergabe des Beitrittsgesuchs folgte 2016 dessen sang- und klangloser Rückzug – oder «die Ermordung einer Leiche», wie es der Westschweizer Publizist und frühere Co-Präsident der Neuen Europäischen Bewegung, François Cherix, derb formulierte.¹
- Dreissig Jahre später, 2022, liegt ein weiteres europapolitisches Grossprojekt der Schweiz in Trümmern, das institutionelle Rahmenabkommen mit der EU. Wieder viel grau, wieder wenig Aufbruch.

Gleichwohl: Auch wenn grosse Ambitionen scheiterten, die Schweiz hat in all den Jahren im Verhältnis zur EU viele Erfolge erzielt. Mit zwei bilateralen Vertragspaketen hat sie sich weitgehenden Zugang zum europäischen Binnenmarkt verschafft, mit der Teilnahme am Abkommen von Schengen geht sie in Sachen Integration sogar weiter als einige Mitgliedstaaten der EU. Und noch bemerkenswerter: Alle diese Schritte sind direktdemokratisch legitimiert. Der Schweizer Souverän hat auch in politisch hochsensiblen

Fragen wie der Personenfreizügigkeit immer wieder Ja gesagt zur Kooperation mit der EU - trotz des Trommelfeuers von rechts. Das ist durchaus einzigartig in Europa.

Die Schweiz ist gegenüber der EU nicht mehr dort, wo sie 1992 stand. Ja, vielleicht werden die rund zwanzig Jahre seit Inkrafttreten der bilateralen Verträge im Rückblick dereinst als die beste Zeit im Verhältnis der Schweiz zur EU in die Geschichte eingehen: Der Wirtschaft ermöglichten die Abkommen die Teilhabe an wesentlichen Teilen des Binnenmarkts, uns allen einige wichtige Annehmlichkeiten beim barrierefreien Reisen und Leben in Europa - und dies paradoxerweise, ohne dass wir der EU *politisch* ein wesentliches Stück näher gekommen wären.

Eine Konstante der letzten dreissig Jahre war die lautstarke innen- beziehungsweise parteipolitische Begleitmusik. Immer, wenn es um Europa ging, flogen die Fetzen. Viele Zeitgenossen erinnern sich noch lebhaft an den Showdown im Bundesbriefarchiv in Schwyz während des Abstimmungskampfs zum Beitritt zum EWR, als der bärtige Volksmusiker Sity Domini in Anwesenheit der Bundesräte Koller und Ogi und vor laufenden Kameras behauptete, eine EWR-Mitgliedschaft bedeute Krieg und das Schweizer Volk käme zu massivem Schaden. «Es war eine unheimliche Stimmung», schrieb Arnold Koller später über diesen von Treichlern und allerlei Volksbrauchtum begleiteten Auftritt, den man als Start- und Ausgangspunkt für alle folgenden Europakampagnen bezeichnen darf.² Immer wurde mit grobem Geschütz und hoher Aggressivität argumentiert, das nüchterne Abwägen von Vor- und Nachteilen trat in den Hintergrund.

Die Folge: Hüben und drüben wurden junge Leute in jenem Jahr politisiert. Viele davon sitzen heute in Parlamenten und Regierungen, andere machen sich in

neuen Bewegungen für oder gegen die EU stark (und einige haben sich resigniert zurückgezogen). Die EWR-Debatte prägte die Schweiz wie kein zweites Thema nach dem Krieg. Es wurden Gräben aufgerissen (auch zwischen den Landesteilen), Familien gerieten sich in die Haare, Freundschaften zerbrachen. Die Parteienlandschaft der Schweiz wurde mit dem steilen Aufstieg der Schweizerischen Volkspartei (SVP) umgepflügt. Kulminationspunkt war die Wahl Christoph Blochers in den Bundesrat im Jahr 2003.

Mit der Zeit gesellte sich zu dieser Politisierung allerdings eine eigenartige Ritualisierung der Europapolitik. Es gibt im politischen Diskurs unseres Landes mittlerweile wenig, was voraussehbarer ist als ein Schlagabtausch über das Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU. Selbst engagierten Beobachterinnen und Beobachtern fällt es schwer, beim Kampf der Schlagworte ein Gähnen zu unterdrücken. Alles scheint gesagt, es stellt sich der Eindruck ein, es werde um des Streits (also: um der parteipolitischen Profilierung) willen gestritten und nicht der Sache wegen. Dieser *dialogue des sourds* schreckt inzwischen ausserhalb der politischen Blase viele ab. Dreissig Jahre Europapolitik – sie bieten nicht nur viel Anschauungsmaterial über den Prozess der Selbstvergewisserung einer Nation. Sie sind auch ein Lehrstück über den Zwang zur Wiederholung in der Politik, ja: über die beinahe neurotische Nabelschau eines Kleinstaats. Derweil geht die Jugend wegen des Klimawandels auf die Strasse. Oder sammelt Unterschriften für eine Altersvorsorge, die den nachfolgenden Generationen eine Perspektive geben soll.

Das tut der Relevanz des Themas keinen Abbruch. Die Europadebatte steht an einem toten Punkt. Zwar blitzen die Neunziger immer wieder auf – etwa, wenn Exponentinnen

und Exponenten der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SP), die massgeblich am Aus des Rahmenabkommens beteiligt war, den EU-Beitritt wieder aufs Tapet bringen möchten.

Doch es sind neue Ideen gefragt. Ein Beitritt ist derzeit unvorstellbar, aber auch die jahrelange, erfolgreiche bilaterale Methode scheint an ihr Lebensende gelangt zu sein. Die EU ihrerseits muss nach dem Austritt Grossbritanniens Vorstellungen darüber entwickeln, wie sie künftig mit weniger integrationswilligen europäischen Drittstaaten umgehen will. Bisher hat sie sich diesbezüglich recht dogmatisch verhalten – nicht zuletzt, um ihren Binnenmarkt, den innersten Kern der europäischen Integration, zu schützen. Denn dieser hat allen Anfeindungen und Krisen getrotzt. Und davon gab es in den letzten Jahren genug. Aber auch das gehört zum Neuanfang: die Erkenntnis, dass die EU nicht verschwindet, was viele ihrer Schweizer Gegner hofften und hoffen. Sie bleibt bestehen; als womöglich etwas weniger verführerische Braut wie zu Beginn der 1990er-Jahre, aber als eine Realität, an der kein Weg vorbeiführt.

Das Dilemma, das Herbert Lüthy schon 1961 in seinem glänzenden Essay über die «Schweiz als Antithese» auf den Punkt gebracht hat, begleitet die Schweiz nach wie vor: «Wir diskutieren besorgt die Haltung, die wir gegenüber der wirtschaftlichen Integration Europas einnehmen sollen [...]; und während wir darüber diskutieren, als ob es sich um eine Sache handelte, die wir nehmen oder zurückweisen können, vollzieht sich diese Integration Tag für Tag unmerklich und unaufhaltsam, und sie lässt sich nicht dadurch rückgängig machen, dass wir uns weigern, an ihrer Organisation teilzunehmen. Es scheint, dass wir mit uns selbst uneinig sind und dass unser Wille, im wirtschaftlichen Wettlauf mitzugehen, uns ständig in

Widerspruch zu unserem politischen Willen bringt, das zu bleiben, was wir sind – oder vielmehr, was wir waren.»³

Es ist eine gute Zeit für eine Rückschau – selbst wenn manche Politikerinnen und Politiker jetzt, nach dem Debakel um das Rahmenabkommen, forsch meinen, es gelte, nach vorn zu schauen. Das vorliegende Buch lädt zum Innehalten ein. Es will die letzten dreissig Jahre schweizerischer Europapolitik in groben Zügen nachzeichnen, als ein Stück lebendige und spannende Zeitgeschichte. Während bisherige Darstellungen vor allem Vorgänge der Diplomatie und der Aussenwirtschaftspolitik darlegten, sollen hier auch die mit der EU-Frage verbundenen innenpolitischen Entwicklungen und Verwerfungen beleuchtet werden, etwa der Familienstreit im bürgerlichen Lager oder die Bildung beziehungsweise der Zerfall der EU-freundlichen Koalition von Mitte-Links.

Wo stehe ich? Gewiss, ich bin nicht mehr der junge, erwartungsfrohe Europakorrespondent in Brüssel. Sondern ein gestandener Politbeobachter, den das Europathema nicht mehr losliess und der es – manchmal näher, manchmal distanzierter – stets verfolgte. Ich bin, das sei auch transparent gemacht, leidenschaftlich gern Europäer und frage mich manchmal, warum um alles in der Welt wir zwar die italienische Küche und Kultur verehren, die Kathedralen Frankreichs bestaunen und uns in den Weiten Skandinaviens erholen, uns gleichzeitig aber so schwertun mit der politischen Gestalt unseres Kontinents, die ja doch eine ganz andere – demokratischere, freiheitlichere – ist als diejenige unserer Eltern und Grosseltern. Stünde man auf dem Mond und würde mit dem Fernglas Europa suchen, würde man Jakob Kellenberger, dem ehemaligen Chefunterhändler in den Verhandlungen der Schweiz mit der EU zu den bilateralen Verträgen, vielleicht zustimmen: «Begründungspflichtig für ein Land in der Lage der

Schweiz ist nicht der EU-Beitritt, sondern seine Ablehnung.»⁴

Ja, dieses Buch ist aus einer europafreundlichen Perspektive geschrieben. Aber es wird versucht, fair zu sein und den unterschiedlichen Sichtweisen Rechnung zu tragen – in der etwas verwegenen Hoffnung, dass nun, da wir am Anfang eines neuen Kapitels stehen, ein vernünftiger Dialog über die Stellung der Schweiz in Europa zustande kommen kann.

Übrigens: Es kann auch ganz wunderbares Wetter sein in Brüssel, dieser unterschätzten Hauptstadt Europas.