

# «Sie idealisieren die Schweiz gewaltig»

Braucht die Schweizer Wirtschaft den europäischen Binnenmarkt wirklich? Ist er besser als Freihandel? Wie soll der Bundesrat auf den EU-Druck reagieren? Antworten von Professor Dieter Freiburghaus, einem der besten Kenner der Europapolitik. Von Philipp Gut, Roger Köppel und Fabian Unternährer (Bild)



«Alles ist wandelbar, auch die direkte Demokratie»: Politologe Freiburghaus.

**Professor Freiburghaus, die Schweiz steht vor schicksalhaften Verhandlungen mit der EU. Es geht um die Frage, wie sich die Schweiz institutionell anpassen muss, um weiterhin Zugang zum europäischen Binnenmarkt zu haben. Klären wir zuerst die Begriffe: Was genau ist ein Binnenmarkt?**

Es gibt zwei Stufen. Die erste ist das Freihandelsabkommen von 1972, mit dem die Zölle zwischen der Schweiz und der heutigen EU wegfielen. Das ist ein sehr einfaches Niveau, das wir allerdings etwa mit den USA bis heute nicht erreicht haben. Bald zeigte sich, dass dennoch Beschränkungen bestehen blieben: die sogenannten nichttarifären Handelshemmnisse. Das sind Zehntausende von nationalen Vorschriften, Verwaltungsprozeduren und so weiter. Die Deutschen liessen etwa das belgische Bier nicht zu, weil es nicht dem deutschen Reinheitsgebot entsprach.

**Konnte man vorher keinen Lamborghini-Traktor in die Niederlande exportieren?**

Doch, aber es war sehr kompliziert. Man musste die Maschinen nach den unterschiedlichen Normen der Abnehmerländer herstellen und zertifizieren lassen. Man musste also zahlreiche verschiedene Modelle bauen. Oder nehmen Sie die Diplome: Nach dem Ungarnaufstand kamen bestens qualifizierte Ärzte in die Schweiz, die hier nochmals ein Studium absolvieren mussten. Das war der Zustand vor dem Binnenmarkt – staatlicher Protektionismus vom Feinsten. Das erklärt auch, warum die Schweizer Linke heute so vehement gegen den Binnenmarkt antritt: Seine Liberalisierungskraft gefährdet den Protektionismus der flankierenden Massnahmen.

**Der Binnenmarkt sei zu einem Bürokratie- und Paragrafenmonster mit planwirtschaftlichen Zügen ausgewuchert, sagen Kritiker. Ist er noch dieses liberale Projekt?**

Gehen Sie in einen spanischen Supermarkt: Dann sehen Sie, dass dort tatsächlich Produkte aus ganz Europa stehen. In der Substanz hat der Binnenmarkt funktioniert. Ein Teil der Normen überbordete allerdings bürokratisch, wobei das meist nicht die Schuld der EU-Kommission ist, sondern einzelner Mitgliedstaaten, die protektionistische Regeln aufrechterhalten wollen.

**Diese EU will Schweizer Kantone vorschreiben, wie sie ihre Steuerpolitik zu gestalten haben. Wo bleibt die freie Marktwirtschaft?**

Solche Forderungen haben mit dem Binnenmarkt fast nichts zu tun. In Steuerfragen übt

die EU – wie auch die USA oder die OECD – über ganz andere Kanäle Druck aus. Ihr Vorgehen gegen die Schweizer Holdingbesteuerung begründete sie denn auch mit dem alten Freihandelsabkommen.

**Findet hier nicht eine unheilige Verknüpfung statt, nach dem Muster: «Schweizer, wenn ihr im Binnenmarkt mitmachen wollt, müsst ihr eure Steuern anpassen»?**

Man muss es analytisch auseinanderhalten: Die Fragen der institutionellen Lösung betreffen allein das Binnenmarktabkommen. Dennoch gibt es eine informelle Verbindung: Je mehr Sie in einen Markt eingebunden sind, desto mehr werden die andern darauf achten, nicht benachteiligt zu werden.

**Täuscht der Eindruck, oder hat sich der Binnenmarkt nach Maastricht in eine Richtung entwickelt, die aus Schweizer Sicht Sorge bereiten müsste?**

Die Schweiz übernimmt ständig geschätzte fünfzig Prozent des neuen EU-Rechts. Probleme tauchen dort auf, wo der Europäische Gerichtshof das Recht weiterentwickelt, etwa bei der Unionsbürgerrichtlinie. Die EU hat den Binnenmarkt immer als Prozess der Gesamtintegration betrachtet. Insofern ist er für sie eine Art Metapher – denn man will ja mehr. Schengen etwa folgte nicht zwangsläufig aus der Personenfreizügigkeit. Schengen ist nicht Binnenmarkt.

**Die Unionsbürgerrichtlinie bedeutet, dass sich jeder EU-Bürger in der Schweiz niederlassen und Sozialleistungen beziehen kann?**

Die Richtlinie ist sehr umfassend und betrifft nicht nur den Arbeitsmarkt, sondern auch Renten, Sozialleistungen und so weiter. EU-Bürger können aber nicht – auch die NZZ schrieb das falsch – als Sozialhilfebezüger einwandern. Sie müssen zuerst gearbeitet haben, um Leistungen zu beziehen. Deshalb haben ja die Franzosen die rumänischen Zigeuner wieder nach Hause geschickt. Das war Armutseinwanderung, und die gibt es auch in der EU nicht.

**Didier Burkhalter's Aussendepartement liess verlauten, die Schweiz werde diese Richtlinie im Rahmen der institutionellen Lösung übernehmen müssen.**

Das steht noch nicht fest, einen Automatismus gibt es nicht. Zuerst müsste man feststellen, ob das binnenmarktrelevant ist oder nicht. Und politisch könnte man die Einführung der Unionsbürgerschaft immer noch ablehnen.

**Die Steuerfragen hätten nichts mit dem Binnenmarkt zu tun, sagen Sie. Doch argumentieren Bundesrat und Wirtschaftsverbände nicht genau so: «Wir brauchen den Zugang zum Binnenmarkt, darum müssen wir der EU entgegenkommen und unser Steuerregime anpassen»?**

Der Druck kommt sowieso. Machen wir uns keine Illusionen: Der automatische In-

formationsaustausch ist gegessen, auch die Änderung der kantonalen Holdingsteuern. Die EU hat von den Amerikanern gelernt: Man muss nur ein bisschen die Schrauben anziehen, dann gibt die Schweiz nach. Auch Deutschland hat schon deutlich mit Retorsionsmassnahmen gedroht. Die europäischen Staaten brauchen jetzt einfach Geld, und sie sehen, dass in der Schweiz Geld zu holen ist, wenn man genug Druck ausübt.

**Würden denn die Amerikaner einen Handelsvertrag abschliessen, der sie verpflichtet, sich einer dynamischen Rechtsentwicklung im EU-Raum auszusetzen?**

Natürlich nicht.

**Kann sich die Schweiz nicht auch auf diesen Standpunkt stellen? Immerhin besteht ein funktionierendes Freihandelsabkommen.**

Die Rückkehr zum Freihandel wäre eine Katastrophe für die Schweiz. Die Personenfreizügigkeit würde nicht mehr funktionieren. Die Schweiz hat zwanzig Jahre lang grosse Anstrengungen unternommen und riesige Summen aufgeworfen, um in den Binnenmarkt reinzukommen. Das hat sie nicht umsonst gemacht. Der Austritt aus dem Binnenmarkt wäre ein gigantisches Handicap für die Wirtschaft.

**Die Schweiz war vor den bilateralen Abkommen auch nicht das totale Armenhaus.**

Damals hatten alle gleich lange Spiesse. Ein deutscher Dienstleister hatte ebenfalls keinen Zugang nach Frankreich. Doch wenn von drei Ländern zwei gegenseitig die Schranken niederreissen, hat das dritte das Nachsehen.

**Die EU zeigt mit dem Finger auf die Schweizer Holdingsteuern, während nichts geschieht, wenn Deutschland die Sonnenenergie mit Milliarden subventioniert und damit die Schweizer Wasserkraft benachteiligt. Ist sie nicht selber so etwas wie eine imposante Ansammlung wettbewerbsverzerrender Massnahmen?**

In den traditionellen Bereichen hat die EU sehr viele Subventionen abgebaut. Kohle, Autos, Flughäfen können nicht mehr subventioniert werden. Bei der Solarenergie sagt Deutschland: «Wir bauen etwas Neues auf, das ist Innovationsförderung.» Das ist nun mal das Hobby der Deutschen. Und die EU geht nicht dagegen vor, weil man es für eine Neuentwicklung hält.

**Chefdiplomat Yves Rossier sagte, die Schweiz müsse «fremde Richter» akzeptieren, es gehe ja auch um fremdes Recht. Das hat eine gewisse Logik: Man kann nicht dabei sein wollen, ohne dabei zu sein.**

Mit Verlaub: Rossiers Idee, dass der Europäische Gerichtshof in Streitfällen zwischen der Schweiz und der EU entschiede, ist inakzeptabel. Das wären dann tatsächlich fremde Richter. Das kommt nicht in Frage. Klar ist aber auch: Für eine konsequente Umset-

zung gemeinsamer komplexer Verträge braucht es eine Art Gericht. Man kann nicht den Fünfer und das Weggli haben und sagen: «Wir sind überall dabei, aber ein Rechtsverfahren akzeptieren wir nicht.»

**Das würde Burkhalter wohl auch sagen.**

Es gibt kein einziges Land auf der Welt, das bereit wäre, ein Gericht über sich urteilen zu lassen, an dem es nicht teilhat. Wäre die Schweiz Mitglied der EU oder träte sie dem EWR doch noch bei, wäre es anders, dann könnte sie Richter entsenden und mitbestimmen. Man darf sich nichts vormachen: Die EU schloss nur deshalb so viele bilaterale Abkommen mit der Schweiz ab, weil der Bundesrat sagte, sein Ziel sei der Beitritt. Doch inzwischen hat Brüssel gemerkt, dass davon keine Rede sein kann.

**Folgt aus Ihrer Argumentation nicht, dass eine gerichtliche Schiedsinstanz nötig ist?**

Jeder Jurist wird Ihnen bestätigen, dass es sinnvoll sei, über solch komplexe Rechtssysteme durch Richter entscheiden zu lassen. Aber das heisst noch lange ist, dass dies auch im Interesse der Schweizer Politik sein muss.

**Was würden Sie empfehlen: Was sollte der Bundesrat heute tun?**

Nichts. Für mich kann die Lösung nur heissen: EWR! Wir haben heute praktisch das gleiche Recht wie im EWR. Dort, wo noch Unterschiede bestehen, wären wohl Ausnahmen möglich.

**Hat die EU letztlich recht, wenn sie die schizophrene Lage der Schweiz – die drin und draussen sein will – für unmöglich erklärt?**

Sie hat nicht nur recht, es ist aus ihrer Sicht eine Selbstverständlichkeit. Die EU kann einen Drittstaat wie die Schweiz gegenüber den Mitgliedsländern nicht privilegieren.

**Die Schweiz gründet ihr Selbstverständnis seit dem Bundesbrief auf die Abwehr «fremder Richter». Trägt diese Rütlichswur-Rhetorik noch, oder ist sie nur noch Folklore?**

Der Bundesbrief hat mit der heutigen Schweiz wenig zu tun, eine gemeinsame Aussenpolitik gibt es erst seit 1848. Tatsache ist: Die Welt verrechtlicht sich immer mehr – zum Vorteil der kleinen Länder, die ja nicht die gleichen Machtmittel haben wie die USA. Gegen den Europäischen Gerichtshof können Sie meinetwegen den Bundesbrief zitieren, obwohl es etwas lange her ist. Aber bei einer Mitgliedschaft im EWR wäre es anders: Die Rede von «fremden Richtern» wäre dann schlicht falsch.

**Immerhin hat das Volk den EWR abgelehnt.**

Nichts ist in Stein gemeisselt. Hätte der Bundesrat damals nicht die Kamikazestrategie des Beitritts gefahren, wäre der EWR wahrscheinlich sogar angenommen worden.

**Was muss die Schweiz in den Verhandlungen mit der EU unbedingt als Stellschraube in der Hand behalten? Sind direkte Demokratie und Steuerhoheit verhandelbar?**

Es gibt nichts, was wir nicht aufgeben könnten. Als ein paar freisinnige Eliten 1848 den Bundesstaat schufen, gab es kaum Volksrechte. Jedes Land befindet sich in einem Wandlungsprozess. Das Genie besteht darin, sich der veränderten Welt anzupassen. Das einzig Unverzichtbare für ein rohstoffarmes Land wie die Schweiz sind die Märkte: Unser Wohlstand basiert darauf, dass wir Handel treiben und exportieren können.

**Es geht auch um politische Errungenschaften. Wenn die Schweiz nicht mehr freier sei als die Nachbarstaaten, verliere sie ihre Daseinsberechtigung, sagte der Historiker Herbert Lüthy.**

Das ist Unsinn. Was wollen Sie denn den Polen oder Zypern sagen? Das sind auch Völker mit einer eigenen Geschichte.

**Sie halten die direkte Demokratie für verzichtbar?**

Natürlich nicht. Ich sage nur: Alles ist wandelbar, auch die direkte Demokratie. Wenn Sie solche Werte gegen jede Anpassung immunisieren wollen, sind Sie gegen die Schweiz. Die Wandelbarkeit gehört zu ihrem Wesen.

**Dann käme auch ein EU-Beitritt in Frage?**

Die Anpassung und der Souveränitätsverlust bei einem Beitritt wären massiv. Deshalb will das auch niemand – ausser ein paar «Visionäre». Denken Sie nur schon an eine Volksabstimmung über die Erhöhung der Mehrwertsteuer auf zwanzig Prozent! Chancenlos!

**Und der Binnenmarkt rüttelt nicht an den Grundfesten der Schweiz?**

Absolut nicht. Der grösste Teil des Binnenmarkts sind Kinkerlitzchen. Glauben Sie, die Norweger litten unter dem EWR? Das spürt doch niemand!

**Liberaler Leuchtturm wie Willy Bretscher oder Theodor Gut warnten davor, die institutionellen Besonderheiten des Landes für wirtschaftliche Vorteile über Bord zu werfen. Die Schweiz sollte sich nicht aufgeben, nur weil wir in Europa ein paar Velos mehr verkaufen möchten, schrieb in dieser Tradition Markus Somme in der Basler Zeitung.**

Wer so etwas behauptet, weiss nicht, wovon er spricht. Es geht nicht um ein paar Velos, sondern um einen gigantischen Markt. Das Handelsvolumen der Schweiz beträgt eine Milliarde Franken – pro Tag.

**Aber seien wir ehrlich: Die Handelsbeziehungen mit der EU stehen doch nicht ernsthaft vor einem Abbruch.**

Wenn die Schweiz die Abkommen gefährdet, wird die EU sagen: «Schön, ihr könnt morgen wieder kommen. Dann fangen wir wieder von vorne an.» Denn eines darf man nicht vergessen: Der Schaden bei einem Scheitern des bilateralen Wegs wäre für die Schweiz viel grösser als für die EU.

**Ist so sicher, wer die längeren Hebel hat? Die Schweiz ist ein wichtiger Handelspartner der EU. Wenn wir den Gotthard schliessen ...**

Beide haben ein Interesse an den gegenseitigen Beziehungen. Aber wenn es nicht mehr geht, ist das für die EU eine kleine Erkältung – und für die Schweiz ist es tödlich.

**Aussenminister Burkhalter will das Verhältnis zur EU auf eine neue Grundlage stellen. Ginge es denn nicht auch ohne neue Instanzen und Gerichte?**

Doch, es kann auch weiterhin funktionieren. Die Frage ist einzig, welche «Folterinstrumente» die EU erfinden wird, um ihre Forderungen durchzukriegen. Herr Burkhalter ist ein Zögerer und Zauderer. Er hat den Euro-Turbo Rossier an Bord geholt, den er nicht nur verhandeln, sondern auch zu den Zeitungen reden lässt – für mich unverständ-

SPARE-RIBS  
STATT  
SPARMASSNAHMEN.  
Männer, zurück an den Grill.

**Bell**  
BARBECUE

Sparmassnahmen? Nicht bei dir auf dem Grill! Dann dort bruzzelt für jeden etwas Saftiges. Barsten wirst du dabeivon unserer Grill-App mit dem täglich Überraschenden Grillkalender und super Gewinnen. Hol sie dir: [www.bellbarbecue.ch](http://www.bellbarbecue.ch)

lich. Es gibt eine Tradition schwacher Neuenburger Aussenminister. Allerdings waren es in der Vergangenheit Sozialdemokraten. Sie haben sich seit Jahrzehnten mit der Europapolitik auseinandergesetzt. Welches war Ihre persönliche Motivation, in dieses Thema so intensiv einzusteigen?

Es ist intellektuell sehr stimulierend, gerade in seiner Komplexität. Wir haben es bei der EU mit einem staatsähnlichen und zugleich völlig staatsunähnlichen Gebilde zu tun. Der Prozess des europäischen Zusammenschlusses ist absolut einmalig, das hat es zuvor in der Geschichte nicht gegeben. Und für die Schweiz war früh absehbar, dass Europa zu einer Art Schicksalsfrage werden würde.

**In Solothurn haben Sie sogenannte Europa-Seminare für Schweizer Beamte geleitet, Sie sind also so etwas wie der Europa-Lehrmeister der Berner Bürokratie. Wie europäisch sind die Beamten wirklich?**

Es gibt einige Euro-Turbos, aber die meisten sind es nicht. Viele von ihnen sind Juristen. Sie möchten gern, dass die Sache klar und einheitlich ist – wie es jeder Beamte will. Insofern verstehen die Schweizer Beamten ihre Brüsseler Kollegen durch ihre Profession und aus der Beamtenlogik heraus.

**Weil Nachgeben einfacher ist als Widerstand?**

Nicht unbedingt. Nehmen wir ein Beispiel: Aus Brüssel kommt eine neue Verordnung zur Reinhaltung der Luft. Wir haben ein Gesetz, wonach jede Anpassung auf ihre Euro-Kompatibilität untersucht werden muss. Der Beamte wird in den meisten Fällen die Brüsseler Vorgaben zur Umsetzung empfehlen.

**Europa kämpft mit riesigen Problemen. Kristallisiert sich aus der Krise ein europäischer Superstaat heraus? Oder zerfällt die Struktur in ihre Einzelteile?**

Ich schreibe an einem Artikel «Der Untergang Europas». Er fängt harmlos an und wird immer dramatischer. Am Schluss landen serbische Fallschirmjäger auf dem Amselfeld im Kosovo. Der Text ist ein Kassandrarufer.

**Glauben Sie, dass die EU untergeht?**

So komplexe gesellschaftliche Prozesse kann niemand voraussagen. Wenn Sie mich festnageln, würde ich heute sagen: Mit siebzig Prozent Wahrscheinlichkeit geht die Währungsunion unter. Ökonomisch gehen zu viele Dinge nicht auf.

**Was kommt nach dem Scheitern? Ein Zusammenschluss der Spitzenstaaten?**

Deutschland und Frankreich waren immer der Kern. Ohne sie ging nichts. Bisher haben sich der deutsche Kanzler und der französische Präsident immer gefunden. Doch jetzt hat sich Präsident Hollande zum Sprecher des Club Méditerranée gemacht – damit findet er nicht mehr mit Merkel zusammen. Wenn Deutschland und Frankreich sich aber nicht einigen, ist das Europaprojekt, wie wir es kennen, kaputt.

**Zeigt sich das Drama der EU nicht auch darin, wie sie die Schweiz behandelt? Das Land hat der Union doch nie wirklich Probleme bereitet. Die EU offenbart sich als Verband unflexibler Pedanten, während sich die Schweiz beweglich und erfolgreich durch die Stürme der Geschichte bewegt hat.**

Jetzt idealisieren Sie die Schweiz aber gewaltig! Es ist eher umgekehrt: Die EU ist so sehr mit sich selber beschäftigt, dass sie in den institutionellen Fragen kaum grossen Druck auf die Schweiz ausüben wird. Daher können wir uns ruhig weiter durchwursteln. Was übrigens keine Frage der Wahl ist: Die Schweizer Aussenpolitik ist gar nicht in der Lage, etwas anderes zu machen, als sich durchzuwursteln. Die Schweiz hat das Glück, dass ihr politisches System zu keiner Strategie fähig ist.

Dieter Freiburghaus ist emeritierter Professor am Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) in Lausanne.