

Nationales Selbstbewusstsein

Eine EWR-Mitgliedschaft der Schweiz ist plötzlich wieder salonfähig. Doch die souveränitäts-, wirtschafts- und ordnungspolitischen Nachteile dieser Option wiegen noch viel schwerer als 1992. Schon damals lehnte das Stimmvolk einen Beitritt ab. *Von Pascal Gentinetta*

Das diesjährige Sommerloch wurde in und von den Medien mit dem Thema Europapolitik gestopft. Sowohl Isolationisten wie EU-Turbos nutzten diese Bühne und proklamierten das Ende des bilateralen Wegs. Interessanter als diese Schwarzweissmalerei sind allerdings die Zwischentöne: Nach bald zwei Jahrzehnten wurde selbst ein EWR-Beitritt der Schweiz wieder aus der europapolitischen Versenkung geholt. Der Anschluss an den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) ist vielerorts plötzlich wieder salonfähig geworden.

Bereits im Mai 2010 hat Economiesuisse – unter dem Titel «Schweiz – EU: Bilateralismus im gegenseitigen Interesse» – eine wirtschaftspolitische Studie zur schweizerischen Europapolitik publiziert und darin alle denkbaren Szenarien unvoreingenommen analysiert (Studie auf www.economiesuisse.ch). Trotz der Vielfalt der Branchen und Handelskammern ist die Schlussfolgerung bezüglich eines EWR-Beitritts bei den 120 Mitgliedern, die rund 30 000 Unternehmen repräsentieren, breit abgestützt und eindeutig: Ein EWR-Beitritt wird aus heutiger Sicht kritisch beurteilt. Diese Schlussfolgerung steht keineswegs im Widerspruch zur ursprünglichen Haltung der Wirtschaft, die sich 1992 im Abstimmungskampf noch für den EWR – damals die einzige Alternative zu einem Alleingang und einem EU-Vollbeitritt – einsetzte. Denn heute wie damals erfolgt unsere Analyse nicht nach ideologischen, sondern nach wirtschaftspolitischen Kriterien. Seit der denkwürdigen Abstimmung im Dezember 1992 sind achtzehn Jahre vergangen, und die Schweizer Bevölkerung hat den bilateralen Weg an der Urne mehrmals bestätigt. Der EWR von 2010 ist nicht mehr der EWR von 1992. Die Ausgangslage hat sich sowohl in der Schweiz als auch in der EU wesentlich verändert.

Schrumpfender EWR

Bereits ein Jahr nach Inkrafttreten haben die Gründungsmitglieder Österreich, Schweden und Finnland den EWR 1995 wieder verlassen und sind der EU beigetreten. Auch die mittelosteuropäischen Staaten haben sich gegen den Umweg über den EWR entschieden und sind direkt der EU beigetreten. Das Ungleichgewicht zwischen EWR-Ländern und EU-Mitgliedstaaten hat sich damit von 6 zu 15 auf 3 zu 27 verschlechtert. Sollte Island bald der EU beitreten – es werden ja bereits Beitrittsverhandlungen geführt –, wären die Stunden des EWR gezählt. Die Schweiz könnte den Pati-



Zollfrei auf den EU-Markt: Schweizer Käse.

enten EWR wiederbeleben. Gewiss: Dies wäre durchaus im Interesse der EU, welche den EWR als mögliches Auffangbecken für all jene europäischen Drittstaaten ausbauen möchte, die entweder nicht die nötige «Mitgliedsgrösse» haben – man denke an Andorra oder Monaco – oder die aus anderen Gründen nicht Vollmitglied werden können oder wollen, wie etwa die Türkei oder die Ukraine. Qua Wiederbelebung des schrumpfenden EWR könnte Brüssel seinen wirtschaftlichen und politischen Einfluss weit über die EU-Grenzen hinaus ausbauen, und die EWR-Mitglieder müssten als Preis für den freien Zugang zum lukrativen EU-Markt dessen Rechts- und Marktordnung automatisch und ohne Mitbestimmungsrechte übernehmen. Wollen wir uns wirtschaftspolitisch wirklich in eine solche Situation hineinmanövrieren? Die Antwort ist klar: Nein.

Massgeschneiderte Lösungen

Nach dem knappen EWR-Nein galt es in den 1990er Jahren zu handeln. Der Entscheid, bilaterale sektorielle Abkommen auszuhandeln, erweist sich im Nachhinein als richtig. Das mittlerweile auf 120 Verträge angewachsene Netz der bilateralen Abkommen hat sich in der Praxis gut und weitaus besser als ursprünglich erwartet bewährt. Es ermöglicht Schweizer Bürgerinnen und Bürgern, in der EU zu arbeiten und zu leben. Schweizer Firmen können qualifizierte Arbeitskräfte und Spezialisten aus Deutschland, Finnland oder Polen beschäftigen. Dank bilateraler Verträge konnten zeit- und kostenintensive Doppelprüfungen bei der Zulassung von neuen Industrieprodukten eliminiert werden. Unsere Bauern können ihren Käse zollfrei auf dem EU-Markt mit über 500 Millionen Kunden absetzen. Dies sind nur einige wenige Beispiele. Kurz, die Abkommen erlauben massgeschneiderte Lösungen und ermöglichen einen weitgehenden gegenseitigen Marktzugang.

Der Nutzen eines EWR-Beitritts hat in den letzten zwei Jahrzehnten dagegen stark abgenommen. Im Vergleich zu den bilateralen Abkommen würde ein EWR-Beitritt der Schweiz volkswirtschaftlich nur noch dank des ungehinderten Dienstleistungsverkehrs sowie durch einen Liberalisierungsschub im Infrastrukturbereich Sinn machen. Hingegen würden einzelne Bereiche, wo bilaterale Übereinkommen zwischen der Schweiz und der EU bestehen – wie bei Schengen/Dublin oder bei der Betrugsbekämpfung –, vom EWR gar nicht abgedeckt.

Regulierungsschub mit Mehrkosten

Die schmerzlichste Kehrseite eines EWR-Beitritts: Die Schweiz müsste sämtliche Binnenmarktregeln der EU im Inland vollständig übernehmen. Diese umfassen auch Bereiche wie das Wettbewerbsrecht, das Gesellschafts- und Immaterialgüterrecht, den Konsumentenschutz und staatliche Beihilfen. Auch

müsste die Schweizer Arbeitsgesetzgebung an das teilweise höhere EU-Schutzniveau beim Elternurlaub oder bei der Arbeitszeit angepasst werden. Das sind nur einige Beispiele. Die Folge wäre ein ausgeprägter Regulierungsschub mit negativen Auswirkungen auf die im Vergleich zur EU wesentlich liberalere und flexiblere Wirtschaftspolitik in der Schweiz.

Die negativen Auswirkungen liegen auf der Hand: Das brächte den Schweizer Unternehmen spürbare administrative Mehrkosten, und unsere weltweit spitzens Wettbewerbsfähige Volkswirtschaft würde damit an Boden verlieren. Der wegen des EWR erforderliche bürokratische Staatsausbau würde zudem nicht ohne Folgen für die im Vergleich zur EU geringen Haushaltsdefizite und die geringe

Der Nutzen eines EWR-Beitritts hat während der letzten zwei Jahrzehnte stark abgenommen.

Schuldenquote der Schweiz sein. Der abtretende Botschafter des EWR-Mitglieds Liechtenstein in Brüssel meinte kürzlich in einem Radiointerview: «Gewisse Regulierungen würden wir sicher nicht einführen, wenn sie uns nicht sozusagen aufgedrängt würden.» Ähnliche Töne gibt es seitens der norwegischen Wirtschaft. Wollen wir das wirklich?

Problematischer Souveränitätsverlust

Im Rahmen des EWR wird die Rechtsautonomie der Mitglieder dem Homogenitätsanspruch der EU klar untergeordnet. Die Schweiz würde an Souveränität verlieren. Deshalb ist ein EWR-Beitritt der Schweiz problematisch. Norwegen, Island und Liechtenstein haben bei der Vorbereitung EWR-relevanter Gesetze zwar ein Anhörungsrecht. Sie besitzen aber keinerlei Mitentscheidungsrecht bei deren Ausgestaltung in den EU-Institutionen. Das Menü, das von der EU gekocht wird, müssen sie entweder aufessen – oder stehenlassen. Wenn sie es nicht essen, droht eine Aussetzung des entsprechenden Regelungsbereichs. In den letzten fünfzehn Jahren hat es noch kein EWR-Mitglied gewagt, diese Notleine zu reissen. Aufgrund des Lissabon-Vertrags, der keine Unterscheidung mehr zwischen Binnenmarkt, Justiz und Innerem macht, könnten die EWR-Mitglieder in Zukunft sogar stärker gezwungen sein, Rechtsakte ausserhalb des klassischen Binnenmarktes zu übernehmen. Dies birgt Potenzial für weitere Regulierungsschübe ohne Mitbestimmung.

Dass ein EWR-Beitritt, wie jüngst in einer Studie vom Think-Tank Avenir Suisse postuliert, tatsächlich zu einer besseren Ausschöpfung der Souveränitätsspielräume der Schweiz führen würde, ist vor diesem Hintergrund zu bestreiten. Denn im Rahmen der bilateralen Abkommen können wir immer noch weit-

gehend autonom entscheiden, ob es vorteilhaft ist, bestimmte EU-Rechtsakte zu übernehmen oder nicht.

Kein Ende des Bilateralismus

Zugegeben: Die dynamische Rechtsentwicklung der EU stellt nicht nur für ihre Mitgliedsstaaten, die pro Jahr mehrere hundert Verordnungen übernehmen und Richtlinien umsetzen müssen, eine Herausforderung dar, sondern auch für die statisch konzipierten Abkommen mit der Schweiz. Die Erweiterung und Vertiefung der europäischen Integration hat die Konfliktfelder nach innen und aussen erweitert. Der bilaterale Weg wird damit steiniger und steiler. Die EU fordert von der Schweiz für die Zukunft eine einheitliche und ausnahmslose Anwendung des EU-Acquis und von dessen Weiterentwicklung im Rahmen bestehender und neuer Abkommen.

Angesichts dieser Forderung vorschnell das Ende des Bilateralismus auszurufen, ist jedoch völlig verfehlt. Denn erstens sind die über 120 bewährten bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU nicht in Frage gestellt.

Zweitens ist das vor einem Jahr von der Schweiz und der EU unterzeichnete Abkommen über Zollerleichterungen und Zollsicherheit («24-Stunden-Regel») ein gutes Beispiel dafür, dass bei gegenseitigen Interessen innovative Lösungen für die Weiterführung des Bilateralismus gefunden werden können.

Und drittens zeigt unsere eingangs erwähnte Studie, dass der bilaterale Weg für die Schweiz, trotz zahlreichen Herausforderungen, wirtschaftspolitisch deutlich vorteilhafter ist als ein EWR-oder gar ein EU-Beitritt.

Gefragt ist nun allerdings etwas mehr nationales Selbstbewusstsein. Es ist den Schweizer Unterhändlern und dem Bundesrat bisher immer wieder gelungen, gute Verträge mit der EU – im beidseitigen Interesse – auszuhandeln. Das wird auch in einem schwieriger gewordenen Umfeld so bleiben. Immer wieder ist leider festzustellen, dass man diffuse Forderungen aus der EU-Bürokratie an die Schweiz viel zu ernst nimmt. Die EU ist auf uns als zweitwichtigsten Handelspartner genauso angewiesen wie wir auf die EU.

Deshalb kann man von der im Juli von Bundespräsidentin Leuthard und Kommissionspräsident Barroso eingesetzten Arbeitsgruppe getrost konstruktive Lösungen zur Weiterführung des Bilateralismus erwarten. Der Bundesrat hat sich an seiner europapolitischen Klausur vor gut einer Woche erfreulicherweise klar für dieses Vorgehen ausgesprochen. Deshalb ist sicher: Der bilaterale Weg bleibt auch in Zukunft ein Erfolgsmodell. Wir müssen nur noch härter dafür arbeiten.

Pascal Gentinetta ist promovierter Ökonom und Vorsitzender der Geschäftsleitung von Economiesuisse.