

EWR oder nicht, das ist hier die Frage

Autor(en): **Freiburghaus, Dieter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **90 (2010)**

Heft 982

PDF erstellt am: **16.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-168593>

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.

Der EWR bietet zweifellos Vorteile. Aber warum nicht einfach abwarten, mit der EU immer wieder neu verhandeln und sich arrangieren? Das ist nicht elegant. Aber wirksam.

8 EWR oder nicht, das ist hier die Frage

Dieter Freiburghaus

Diesen Sommer fand in der Schweiz eine Europadiskussion statt, die den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) wieder an die Oberfläche spülte. Der Grund dafür war nicht, dass der EWR an sich wünschbar erschien, sondern dass er einen Ausweg bieten könnte, falls sich der bilaterale Weg für die Schweiz als nicht mehr gangbar erwiese, ein Beitritt zur EU jedoch weiterhin vom Volk abgelehnt würde.

Der EWR war in den Jahren 1989 bis 1991 zwischen der EFTA und der EG ausgehandelt worden, um die wirtschaftlichen Diskriminierungen zu vermeiden, die sich aus der Verwirklichung des Binnenmarktprogramms ergaben. Die EFTA bestand damals aus der Schweiz, Österreich, Liechtenstein, Finnland, Schweden, Norwegen und Island. Der Weg dieser Verhandlungen war mit Enttäuschungen gepflastert, denn von «gemeinsamen Entscheidungs- und Verwaltungsorganen», die Jacques Delors, der Präsident der EG-Kommission, anfänglich ins Spiel gebracht hatte, war bald nicht mehr die Rede. Die EG verlangte eine weitgehend automatische Übernahme ihres Acquis, also ihres Rechtsbestandes. Den EFTA-Partnern wurde aber keine Mitbestimmung, sondern nur ein *decision shaping*, also eine Mitsprache, eingeräumt. Ausserdem musste die EFTA mit *einer* Stimme sprechen, ein eigenes Gericht und eine Überwachungsbehörde einrichten, und sie erhielt nur ein kollektives *opt-out* im Falle der Nichtübernahme neuen EG-Rechts. Die wirtschaftlichen Vorteile schienen jedoch die institutionellen Mängel aufzuwiegen, und daher unterbreiteten alle EFTA-Regierungen das Abkommen ihren Parlamenten.

Doch zunehmend sahen die EFTA-Länder im EWR nur noch eine Übergangslösung, eine Vorbereitung auf einen EU-Beitritt, und als die grosse Wende in Mittel- und Osteuropa kam, sandte eines nach dem andern ein entsprechendes Gesuch nach Brüssel. Von dieser Bewegung liess sich auch der schweizerische Bundesrat anstecken, der bisher einen Beitritt klar abgelehnt hatte. Dieses Herumwerfen des europapolitischen Steuerruders trug mit dazu bei, dass am 6. Dezember 1992 der EWR in der Abstimmung scheiterte – knapp beim Volk, kräftig bei den Ständen. Damit war die Schweiz nun das einzige EFTA-Land, das weder der EU beitrug noch im EWR mitmachte. Um die wirtschaftlichen Nachteile dieses Alleingangs zu mildern, setzte der Bundesrat auf sektoruelle, bilaterale Abkommen. Die diesbezüglichen Verhandlungen verliefen zuerst harzig, gewannen dann jedoch an Fahrt, und inzwischen hat die Schweiz das meiste von dem erhalten, was sie braucht. Die EU übrigens auch. «Bewährte Bilaterale» wurde so zum Zauberwort der helvetischen Europapolitik, und in mehreren Abstimmungen hat das Volk diese Strategie legitimiert.

Doch die EU signalisiert nun seit längerem, dass ihr diese schweizerische Variante der Integration nur teilweise gefällt. Das System der über einhundertzwanzig Abkommen ist unübersichtlich und schwerfällig in der Handhabung. Da die meisten Verträge statisch sind – also keine automatische Übernahme neuen EU-Rechts beinhalten –, drohen, wenn die Schweiz sich nicht selbst anpasst, die beiden Rechtsräume auseinanderzudriften, was die Funktionsfähigkeit des gemeinsamen Wirtschaftsraums gefährdet. Im Falle von Divergenzen gibt es keine gerichtlichen, sondern nur diplomatische Lösungsmöglichkeiten. Seit 2008 weist die EU – Ratspräsidentschaft, Parlament und Kommission – immer deutlicher auf diese Mängel hin. Ihre Unzufriedenheit zeigt sich insbesondere darin, dass verschiedene laufende Verhandlungen mit der Schweiz seit zwei Jahren stagnieren – darunter wichtige Bereiche wie Strommarkt, Landwirtschaft und Chemikaliensicherheit (REACH). Auch die Schweiz sieht die Mängel des komplexen Vertragssystems, und der Bundesrat spricht seit geraumer Zeit von der Wünschbarkeit eines Rahmenabkommens. Doch er hat dieses bisher nicht konkretisiert, wohlwissend, dass die EU dann ihre Forderung nach automatischer Rechtsübernahme stellen dürfte – mindestens für neue, wohl aber auch für bestehende Abkommen. Das aber will die Schweiz

um fast jeden Preis vermeiden, denn sie sieht darin eine Verletzung ihrer Souveränität. Dass ihre Souveränität durch den autonomen und den vertraglichen Nachvollzug von EU-Recht längst eingeschränkt ist, braucht man ja nicht an die grosse Glocke zu hängen!

Im vergangenen Sommer nun wurde Bundespräsidentin Doris Leuthard in Brüssel mit den EU-Forderungen erneut konfrontiert, und sie zeigte sich damit einverstanden, durch eine gemeinsame Arbeitsgruppe die institutionellen Fragen klären zu lassen. Dabei geht es insbesondere um die Rechtsübernahme, die Überwachung der Umsetzung und die Rechtsprechung. Dieser Besuch fand ein breites Medienecho und wurde zum Anlass, um in der Schweiz einmal mehr über Alternativen zum Bilateralismus zu diskutieren. Dass dabei der EWR wieder in den Vordergrund rückte, hat damit zu tun, dass er genau über die institutionelle Ausstattung verfügt, nach der die Arbeitsgruppe suchen soll. Ausserdem muss man ihn nicht neu erfinden, er besteht seit sechzehn Jahren und hat sich bewährt. Aktuell gehören ihm Norwegen, Island und Liechtenstein an.

Materiell ist der EWR mit dem inzwischen erreichten bilateralen Acquis der Schweiz weitgehend identisch. Er enthält allerdings ein umfassendes Dienstleistungsabkommen, das von Teilen der Schweizer Wirtschaft gewünscht, von den Banken jedoch bisher abgelehnt wird. Sie befürchten, der EU-Bankenregulierung unterstellt zu werden. Probleme ergäben sich wohl auch beim Landtransport, wo die Schweiz versuchen müsste, ihre Errungenschaften des gegenwärtigen Landverkehrsabkommens (Schwerverkehrsabgabe, diverse Verkehrsbeschränkungen) einzubringen. Gegenüber einem Beitritt aber hätte der EWR für die Schweiz grosse Vorzüge, denn er enthält weder die Handels- noch die Agrarpolitik, er ist weder eine Währungsunion noch berührt er die Aussen- und Sicherheitspolitik. Die Kohäsionszahlungen lägen zwar wohl über den heutigen Beiträgen für die Oststaaten, jedoch weit unter den bei einem Beitritt fälligen Überweisungen. Der grosse Nachteil gegenüber einem Beitritt aber ist, dass die EWR-Staaten in Brüssel zwar mitberaten, aber nicht mitentscheiden können.

Es gibt also, sollte der Druck der EU weiter zunehmen, einige gute Argumente für den EWR, und man hätte erwarten können, dass er eingehend diskutiert und analysiert würde. Doch dies ist nicht der Fall. Im neusten Europabericht des Bundesrates vom 17. September 2010 wird der EWR kurz erwähnt, doch eine umfassende Wür-

digung der Vor- und Nachteile gegenüber dem gegenwärtigen Weg sucht man vergebens. Stattdessen wird ein EWR-ähnlicher institutioneller Rahmen ins Spiel gebracht, der das Wunschmenü der Schweiz enthält. Einige Regeln könnten demnach für alle Abkommen gelten, andere möchte man differenzieren. Der Einfluss auf die Entscheidungen sollte optimiert werden, doch einen Automatismus der Rechtsübernahme lehnt man ab. Man kann natürlich solche Wünsche äussern, doch es ist wenig wahrscheinlich, dass die EU bereit sein wird, der Schweiz günstigere institutionelle Regelungen zu gewähren als den EWR-Mitgliedern. Es ist daran zu erinnern, dass die institutionellen Lösungen des EWR dem damaligen hartnäckigen Verhandeln von Staatssekretär Franz Blankart zu verdanken sind, der immer wieder darauf verwiesen hatte, dass die EU Dritten nicht zugestehen könne, was sie den Mitgliedstaaten verweigere.

Obwohl also der EWR eine Alternative böte, setzen sich der Bundesrat, der Dachverband der Wirtschaft, Economiesuisse, und die meisten

Economiesuisse will keine Debatte, denn die Wirtschaft lebt gut mit den bisherigen Abkommen, und die institutionellen Probleme sind ihr egal.

Parteien für die Weiterführung des Bilateralismus ein. Wie ist das zu erklären? Einmal spielt zweifellos das Wahljahr eine Rolle, denn im Oktober 2011 wird der Nationalrat neu bestellt. Da die meisten Parteien europapolitisch gespalten sind, können sie keine Europadebatte brauchen. Sie befürchten, nur die SVP mit ihrer professionellen, gutausgestatteten Anti-EU-Propagandamaschinerie würde davon profitieren. Allerdings hat die sorgfältige Vermeidung der Europadebatte bei den beiden vorangegangenen nationalen Wahlen der FDP und der CVP eher geschadet als genützt. Dass der Bundesrat im Hinblick auf die gemeinsame Arbeitsgruppe EU-Schweiz keine Debatte wünscht, versteht sich, denn letztere könnte vom Gegenüber für eine Divide-et-impera-Strategie genutzt werden. Ausserdem ist für die Regierung seit 1992 Vorsicht die Mutter der europäischen Porzellankiste! Auch Economiesuisse will keine Debatte, denn die Wirtschaft lebt gut mit den bisherigen Abkommen, und die institutionellen Probleme sind ihr ziemlich egal. Zudem hat sie

viel Geld in die Kampagne «bewährte Bilaterale» gesteckt, und die nächste Volksabstimmung naht: gegen die Erweiterung der Freizügigkeit auf Kroatien wird man das Referendum ergreifen können. Da würde eine ernsthafte Diskussion über den EWR nur stören. Parteien, Bundesrat und Economiesuisse also käme eine Europadiskussion unangelegen, ergo findet sie nicht statt, selbst wenn einige Medien und Kommentatoren weiterhin mit einer gewissen Insistenz auf die offenen Flanken des Bilateralismus hinweisen.

Doch geht es beim Festhalten am bisherigen Weg nur um Taktik und politischen Kalkül? Nein, es gibt dafür auch tieferliegende Gründe. Die Schweiz liebt Sonderwege und Sonderlösungen, und diese kann sie am besten mittels bilateraler Abkommen durchsetzen. Darin hat sie lange Erfahrung. Sie spielt ihre Stärken geschickt aus, holt sich hier einen kleinen Vorteil und macht da eine geringe Konzession. Sie profitiert abwechslungsweise davon, dass sie einerseits ein kleiner Staat, andererseits eine bedeutende Wirt-

nicht zur Körner streuenden Bäuerin laufen, weil sie ihm eines Tages den Hals umdrehen wird?

Für die wesentlichen politischen Kräfte in der Schweiz gibt es also keinen Anlass, vom bisherigen Weg abzuweichen. Doch wie steht es mit der EU? Wird sie den Druck auf die Schweiz erhöhen? Setzt sie demnächst dem Bilateralismus ein Ende? Und heisst es dann: EWR oder Beitritt? Auch diesbezüglich kann sich die Schweiz auf Erfahrungen stützen, denn bisher liessen sich fast alle Unstimmigkeiten und Schwierigkeiten im Verhältnis zu Brüssel auf diplomatischem Weg lösen. Die EU hat ein starkes Interesse an guten Beziehungen zu einem ihrer wichtigsten Wirtschaftspartnern. Betrachtet man ihr alltägliches problemloses Funktionieren, sind die Mängel der Abkommen gering. Angesichts der institutionellen und politischen Schwierigkeiten der EU, sich auf einen Standpunkt zu einigen, ist es daher unwahrscheinlich, dass Brüssel die Schweiz gezielt und massiv unter Druck setzen wird. Ihre knappen Einigungsressourcen muss die EU auf ihre drängendsten Probleme konzentrieren, und dazu gehören die Differenzen mit der Schweiz nicht – ausser vielleicht bei Steuerfragen. Wenn Bern also da ein Stück weit einlenkt, wo der Druck ein gewisses Ausmass erreicht, wenn man rechtzeitig Konzessionsbereitschaft signalisiert und wenn man bei den Kohäsionszahlungen nicht zu knauserig ist oder sonst kleine Geschenke macht, dann ist eine Eskalation sehr unwahrscheinlich. Und wie gross ist das Problem der stagnierenden Verhandlungen? Nun, die Landwirtschaft und der Strommarkt sind in der Schweiz selbst umstritten, und rasche Fortschritte sind – wie das Beispiel des Zollsicherheitsabkommens zeigt – immer noch möglich, wenn beiderseits ein starkes Interesse da ist.

Eine solche Strategie des Abwartens, des Vermeidens von Grundsatzdiskussionen, des zähen Verhandeln und des Ausnutzens der Schwächen des Gegenübers ist weder elegant noch besonders edel. Doch Eleganz und Edelmut sind keine zentralen Kategorien von Politik, und grosse Würfe und Sprünge sind Helvetiens Sache nicht. Die innere Komplexität dieses Landes lässt nur allmähliche, auf Kompromissen beruhende Veränderungen zu. Insofern ist die Europapolitik eine Projektion der internen schweizerischen politischen Kultur nach aussen. Dass die EU aus ähnlichen Gründen ähnlich funktioniert, kommt unserem Land dabei zweifellos entgegen! Man wird sich weiterhin arrangieren.

Dass die EU ähnlich funktioniert wie die Schweiz, kommt unserem Land zweifellos entgegen! Man wird sich weiterhin arrangieren.

schaftsmacht ist. Zusammen mit andern Staaten verhandeln zu müssen – wie damals beim EWR –, behagt der Schweiz generell nicht, und mit Norwegen und Island im besonderen verbinden sie keine engen Bande. Ausserdem hat sich der Bilateralismus gerade im Verhältnis zur EU bewährt, denn es gibt ihn nicht erst seit 1999. Die Schweiz hatte schon in den fünfziger Jahren solche Abkommen abgeschlossen – damals noch mit der Montanunion, und 1972 hat sie ihre Beziehungen zur EWG mit dem Freihandelsabkommen auf eine sichere Basis gestellt. Öfter schon wurde das Ende dieser Methode vorausgesagt, doch dazu ist es bisher nicht gekommen. Weltweit erfreut sich der Bilateralismus neuerdings sogar wieder grosser Beliebtheit. Kurz, kommen Sonderlösungen und Bewährung zusammen, dann übt dies auf Schweizer eine fast magische Anziehungskraft aus. Dass Bewährung in der Vergangenheit keine Garantie für Erfolg in der Zukunft ist, hat sich zwar herumgesprochen, doch sind solche Garantien generell eben kaum zu erhalten. Sollte das Huhn nur deshalb

DIETER FREIBURGHAUS, geboren 1943, ist emeritierter Professor für Politikwissenschaft des Institut de hautes études en administration publique in Lausanne. Zuletzt erschien von ihm «Königsweg oder Sackgasse. Sechzig Jahre schweizerische Europapolitik» (2009).