

# Warum konstruieren, was schon existiert?

Autor(en): **Baudenbacher, Carl**

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-168594>

## **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.

## 9 Warum konstruieren, was schon existiert?

*Er war und ist der Königsweg. Warum die Skepsis?  
Der EWR löst die Probleme der bilateralen Abkommen.*

Carl Baudenbacher

Die Beziehungen der Schweiz zur EU werden seit 1993 sektoriell und bilateral gestaltet. Der Bilateralismus, der nach dem Nein des Schweizer Stimmvolks zum EWR-Beitritt aus der Not geboren wurde, wird seither zum schweizerischen Königsweg hochstilisiert. Man liess sich die Freude auch nicht verderben, als der Rat der EU im Dezember 2008 in einem Papier die Dynamisierung der bilateralen Abkommen forderte und auf das Fehlen eines Justizmechanismus hinwies. Nur langsam kam, fast zwanzig Jahre nach dem EWR-Nein, eine neue Europadebatte zustande. Allerdings ist den meisten klar, dass ein EU-Beitritt politisch ausser Reichweite liegt.

Am 18. Februar 2010 reichte CVP-Nationalrätin Kathy Riklin eine Interpellation ein, die in Richtung EWR zielte. Der Thinktank Avenir Suisse bezeichnete den EWR in einer im Juli 2010 publizierten Studie als dem Bilateralismus überlegen. Der ehemalige Schweizer EWR-Chefunterhändler Franz Blankart hatte den EWR bereits ein Jahr zuvor als goldenen Mittelweg bezeichnet, und mehrere Parteipräsidenten nannten ihn eine Option.

Verschiedene Politiker, die dem EWR im Jahre 1992 noch kritisch oder ablehnend gegenüberstanden hatten, gaben sich nun geläutert. Man könnte sie in Anlehnung an einen bekannten italienischen Sprachgebrauch als «EWR-Pentiti» bezeichnen. All dies und die Tatsache, dass sowohl EU-Ratspräsident Herman van Rompuy als auch das Europäische Parlament unlängst das Ende des bisher praktizierten Bilateralismus verkündet haben, sind Anlass genug, sich gründlich mit dem EWR auseinanderzusetzen.

Dass eine EWR-Mitgliedschaft beim diskriminierungsfreien Marktzugang, bei der Rechts-

sicherheit und beim Schutz der Rechte von Bürgern und Unternehmen klare Vorteile brächte, wird auch von EWR-kritischen Kreisen eingeräumt. Gegen den EWR werden aber, soweit ersichtlich, drei Argumente vorgebracht. Erstens: das Mitspracherecht der EFTA-Staaten bei der Schaffung neuen Rechts sei unter Souveränitätsgesichtspunkten unbefriedigend. Zweitens: der EFTA-Pfeiler sei so klein geworden, dass eine Mitgliedschaft für die Schweiz nicht mehr interessant sei. Drittens: die gegenwärtigen EWR/EFTA-Staaten seien im EWR nicht glücklich. Doch wie überzeugend sind diese Behauptungen?

Beginnen wir mit dem ersten Argument. Bereits im Vorfeld der Abstimmung vom 6. Dezember 1992 wurde gesagt, dem EWR könne man nur beitreten, wenn gleichzeitig ein EU-Beitritt ins Auge gefasst werde, da der EWR nicht die volle Mitbestimmung beim Erlass neuen Rechts garantiere. Diese These war dem Bundesrat während der EWR-Gespräche aus Kreisen der Verhandlungsdelegation hinter dem Rücken des Verhandlungsführers zugesteckt worden. Sie bewog die Regierung ein halbes Jahr vor der EWR-Abstimmung, in Brüssel ein Beitritts-gesuch zur damaligen Europäischen Gemeinschaft (EG) zu stellen, was wohl ursächlich war für das EWR-Nein vom 6. Dezember 1992.

Im Integrationsbericht von 1999 und im Europabericht von 2006 änderte sich an dieser Haltung nichts. Erst im Evaluationsbericht von 2010 wird der EWR – zum ersten Mal überhaupt – objektiv dargestellt. Die Position, dass ein EWR-Beitritt nur ein Schritt auf dem Weg in die EU sein könnte, wurde aufgegeben. Es wird zwar noch behauptet, ein EWR-Beitritt brächte «zu einem gewissen Grad eine Schwächung der schweizerischen Autonomie», doch wird das Mitspracherecht der EFTA-Staaten bei der Schaffung neuen Rechts positiv gewürdigt. Gleichzeitig betont der Bundesrat, dass eine EWR-Mitgliedschaft «die Rechtssicherheit erhöhen» würde, was einen deutlichen Gewinn für Schweizer Exporteure und Importeure darstellen würde. Auch die institutionellen Vorzüge des EWR werden herausgestellt. Offenbar hat man erkannt, dass Bilateralismus und autonomer Nachvollzug unter souveränitätspolitischen Gesichtspunkten erhebliche Nachteile mit sich bringen und dass die Klage über das fehlende Mitbestimmungsrecht im EWR von einem falschen Massstab – eben der EU-Mitgliedschaft – ausgeht.

Das zweite Argument, wonach der EFTA-Pfeiler so klein geworden ist, dass eine Mitgliedschaft

für die Schweiz nicht mehr interessant sei, ergibt keinen Sinn. Der EFTA-Pfeiler besteht derzeit aus den drei EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen. Dass er vor sechzehn Jahren grösser gewesen ist, kann a priori keine Basis für eine rationale Entscheidungsfindung sein. Es geht einzig darum, sich heute darüber klar zu werden, ob der EWR eine valable Alternative darstellt. Dazu muss man sich auch vorstellen, wie der EFTA-Pfeiler aussähe, wenn die Schweiz dabei wäre.

Im einzelnen ist folgendes zu beachten: Obwohl Norwegen rund fünfzehn mal mehr Einwohner hat als Island und Island rund acht mal mehr als Liechtenstein, klappt die Zusammenarbeit seit siebzehn Jahren problemlos. Bei einem Beitritt der Schweiz würde der EWR noch besser funktionieren, da das derzeitige wirtschaftliche und politische Übergewicht Norwegens im EFTA-Pfeiler ausgeglichen würde. Die Schweiz stände nicht mehr allein. Sie könnte vielmehr aufgrund ihres wirtschaftlichen und politischen

## Das wirtschaftsliberale Liechtenstein fühlt sich im EWR pudelwohl. Die Akteure des Finanzplatzes loben den umfassenden Zugang zum EU-Binnenmarkt.

Gewichts und ihrer Lage im Herzen Europas eine Führungsrolle in einem Verbund von vier Staaten einnehmen.

Auch das dritte Argument, die Norweger seien von ihrer EWR-Mitgliedschaft enttäuscht, hält einer näheren Prüfung nicht stand. Zunächst ist die Neigung unzufriedener Clubmitglieder altbekannt, Aussenstehenden zu sagen, sie sollten froh sein, dass sie nicht dazugehörten. Das heisst noch lange nicht, dass sie aus dem Club austreten möchten. Es trifft zwar zu, dass sich in Norwegen gewisse Politiker, Diplomaten und Hochschul-lehrer darüber beschwerten, dass der EWR den EFTA-Staaten kein Mitbestimmungsrecht nach EU-Vorbild gewähre. Es gibt jedoch eine klare – zum Teil schweigende – Mehrheit, die an der EWR-Mitgliedschaft festhalten will. Das wird nicht nur deutlich an feierlichen Anlässen wie dem kürzlichen 50-Jahr-Jubiläum der EFTA, sondern auch bei den jährlichen EFTA-Ministertreffen.

Die norwegischen Regierungen jeglicher Couleur sind denn auch immer wieder zum Schluss gekommen, dass der EWR unter den herrschen-

den politischen Umständen das beste Vehikel zur Teilnahme am europäischen Binnenmarkt sei. Dass die bereits siebzehn Jahre dauernde EWR-Mitgliedschaft eine wirtschaftliche Erfolgsgeschichte ist, steht ohnehin ausser Frage. Kommt hinzu, dass die genannte Kritik den EWR wiederum an einer EU-Mitgliedschaft misst, was jedenfalls für die Schweiz ein falscher Massstab ist. Man darf nicht übersehen, dass Teile der norwegischen Eliten schon seit fast 40 Jahren das Ziel eines EU-Beitritts verfolgen. Zweimal, 1972 und 1994, sind entsprechende Anläufe gescheitert. In der Schweiz hat nichts dergleichen stattgefunden.

Das wirtschaftsliberale Liechtenstein fühlt sich im EWR pudelwohl. Der Verwaltungsaufwand wird als vertretbar bezeichnet, und die Industrie, aber auch die Akteure des Finanzplatzes loben den umfassenden Zugang zum EU-Binnenmarkt. Liechtensteinische Politiker räumen sodann freimütig ein, dass die EWR-Mitgliedschaft eine entscheidende Rolle bei der Bewältigung der Krise gespielt habe, in die das Land vor einigen Jahren aufgrund der Steueraffäre um den ehemaligen Chef der Deutschen Post geraten war. Die Zufriedenheit Liechtensteins ist ein klares Indiz dafür, dass die in helvetischen Wirtschaftskreisen vertretene Behauptung verfehlt ist, ein EWR-Beitritt würde einen Regulierungsschub auslösen. Gerade im Bereich der Staatsmonopole und der Dienstleistungserbringung würde er im Gegenteil zu einer erheblichen Liberalisierung führen.

Ein EWR-Beitritt der Schweiz wird schliesslich mit dem Argument bekämpft, Island befinde sich auf dem Weg in die EU. Dazu ist zweierlei zu sagen. Zum einen ist Island mit seiner Mitgliedschaft im EWR grundsätzlich sehr zufrieden. Diese feste Grundlage isländischer Integrationspolitik ist einzig deshalb ins Wanken gekommen, weil infolge der Finanzkrise die Auffassung an Boden gewann, nur ein EU-Beitritt könne dem Land Sicherheit gegen grosse Währungsschwankungen geben. Zum anderen ist offen, ob Island der EU tatsächlich beitreten wird. Die Regierung ist gespalten, das Beitritts-gesuch ist vom Parlament nur mit knapper Mehrheit gutgeheissen worden, und gemäss Umfragen lehnen bis zu 70 Prozent der Isländer einen Beitritt ab. Wenn die Schweiz dem EWR beitrete, so hätte das zweifellos Auswirkungen auf die Lage in Island.

CARL BAUDENBACHER, geboren 1947, ist ordentlicher Professor für Privat-, Handels- und Wirtschaftsrecht an der Universität St. Gallen und seit 2003 Präsident des EFTA-Gerichtshofs in Luxemburg.