

1/2 Keine Sackgasse : der Bilateralismus ist tot - lang lebe der Bilateralismus!

Autor(en): **Weder, Rolf / Spirig, Beat**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monat : die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **91 (2011)**

Heft 983

PDF erstellt am: **16.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-168699>

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.

*Hat die Schweiz mehr Souveränität innerhalb oder ausserhalb der EU?
Ist ein Beitritt zur EU letztlich unausweichlich – oder das Ende eines erfolgreichen politischen Sonderfalls? Wir führen unsere Debatte fort.*

1/2 Keine Sackgasse

Der Bilateralismus ist tot – lang lebe der Bilateralismus!

Rolf Weder & Beat Spirig

Es ist grotesk. Ausgerechnet im Jahr der Existenzkrise der Europäischen Währungsunion beschwören einige das Ende des bilateralen Weges zwischen der Schweiz und der EU. Die momentane Schwäche des Euros, die für die Weltwirtschaft und insbesondere für die Schweiz erhebliche Probleme schafft, ist nicht, wie einige behaupten, das Resultat von Spekulationen. Sie ist die Folge des verlorenen Vertrauens in ein Währungssystem, das die Grenzen der forcierten politischen Integration in der EU andeutet.

Besteht der Vorteil des bilateralen Weges nicht gerade darin, dass er dort politisch und wirtschaftlich integriert, wo dies im Interesse beider Partner liegt? Womöglich könnte dieser Weg das Bewusstsein schärfen für die Vorteile einer differenzierten Integration in der EU, die politisch motivierte Experimente, wie beispielsweise die Währungsunion, auf diejenigen Länder beschränkt, die dafür die notwendigen Voraussetzungen mitbringen.

Ausgelöst wurde die Debatte nicht zuletzt durch die EU selbst. Aufgrund seiner Analyse kam der Rat der EU im Dezember 2010 zum Schluss, «dass das derzeitige System der bilateralen Abkommen zwar in der Vergangenheit gut funktioniert hat, in den kommenden Jahren die wesentliche Herausforderung aber darin bestehen wird, über dieses System, das komplex und schwer zu handhaben ist und eindeutig an seine Grenzen stösst, hinauszugehen».* Die Vizepräsidentin der EU-Kommission, Viviane Reding, hatte in einem Gespräch mit der NZZ (13.11.10) festgehalten, wer am Binnenmarkt teilnehmen wolle, müsse die Spielregeln und ihre Weiterentwicklungen akzeptieren. «Einmal ausgehandelt, sind die bilateralen Verträge schon wieder veraltet», liess sie verlauten. Und auf die Frage, ob denn der Schweiz nur noch der EU-Beitritt bleibe, meinte sie: «Nein, das habe ich nicht gesagt. Ich sagte, der bilaterale Weg sei am Ende.»

In der innenpolitischen Diskussion der Schweiz wurde der bilaterale Weg insbesondere aus souveränitätspolitischen Gründen in Frage gestellt. Stellvertretend sei hier

eine Aussage der Neuen Europäischen Bewegung Schweiz (NEBS) erwähnt: «Die bereits heute praktizierte einseitige Übernahme aller EU-Regeln ist ein beträchtlicher Souveränitätsverlust. Einzig eine EU-Mitgliedschaft macht die Schweiz wieder zum gleichberechtigten und souveränen Partner.» (Newsletter vom 20.8.2010). Auch die Avenir Suisse widmete sich der «Souveränität im Härte-test».

Die Folgerung vieler in der Medienöffentlichkeit präsender Beobachter war, dass der bilaterale Weg längerfristig in eine «Sackgasse» münde. Zudem vernahm man von Kritikern des bilateralen Weges, dass das Abwarten, das zähe Verhandeln und das Herauspicken von einzelnen Bereichen durch die Schweiz minderwertig sei. Der Politologe Dieter Freiburghaus meinte dazu in der letzten Ausgabe dieser Zeitschrift lakonisch: «Doch Eleganz und Edelmut sind keine zentralen Kategorien von Politik, und grosse Würfe und Sprünge sind Helvetiens Sache nicht.»

Grundsätzlich nimmt die Schweiz mit jedem internationalen Vertrag, mit jeder Mitgliedschaft bei internationalen Organisationen, freiwillig Verpflichtungen und damit Selbstbeschränkungen auf sich. Als Mitglied der Welthandelsorganisation (WTO) verpflichtet sie sich, Mitglieder der WTO nicht zu diskriminieren. Diesem Souveränitätsverlust steht der Vorteil gegenüber, dass die Schweiz von den andern Mitgliedern der WTO gleich behandelt, das heisst auch nicht diskriminiert wird. Dieses gegenseitige Prinzip gilt auch für die bilateralen Verträge mit der EU. Sie beschränken also die Souveränität der Schweiz – wie übrigens auch diejenige der EU, ein zentraler Punkt für die kleine Schweiz.

Bedeutet dies, dass ein EU-Beitritt die Souveränität der Schweiz erhöhen würde? Wohl kaum, wie die folgenden Überlegungen zeigen. Zwar ist es in der Tat so, dass die Schweiz als EU-Mitglied die EU-Regeln in einem gewissen Grade beeinflussen könnte. Während sie als Nichtmitglied das durch die bilateralen Verträge geregelte und künftig sich entwickelnde Recht *de facto* mehr oder weniger einfach übernehmen muss, könnte sie dieses Recht als EU-Mitglied mitbestimmen. Wie gross aber ist dieser Effekt? Aufgrund der Mehrheitsregeln im Rat der EU kann man berechnen, dass die Schweiz in rund 3 Prozent der Fälle einen *entscheidenden* Einfluss hätte; vielleicht wäre es in gewissen Bereichen etwas mehr. Diesen Anteil der Entscheide könnte die Schweiz als EU-Mitglied zu ihren Gunsten beeinflussen.

Wenn man also nur dasjenige Recht betrachtet, das durch die bilateralen Verträge direkt oder indirekt tangiert ist, würde die Souveränität der Schweiz durch einen EU-Beitritt in der Tat zunehmen. Rund 3 Prozent der Regeln

wären durch die Schweiz direkt beeinflussbar, während diese ohne EU-Mitgliedschaft mehr oder weniger autonom oder automatisch nachvollzogen würden. Genau auf diesen Punkt weisen insbesondere Juristen gerne hin. Allerdings reicht diese Betrachtung nicht aus, um die Souveränitätsbilanz eines EU-Beitritts richtig zu bewerten. Ein EU-Beitritt beinhaltet sehr viel mehr. Prominente Beispiele sind die gemeinsame Handelspolitik, die Geldpolitik, die Agrarpolitik oder die Wettbewerbspolitik. Andere Bereiche kommen dazu, wie die Sozialpolitik, das Steuerwesen oder die Regionalpolitik. Da in der EU gerne auf die Dynamik in diesen Bereichen hingewiesen wird und da der Lissabonvertrag relativ offen für weitere Kompetenzübertragungen an Brüssel ist, dürfte hier auf die EU-Mitglieder in Zukunft einiges zukommen.

Welchen Einfluss könnte die Schweiz als EU-Mitglied geltend machen? Ja, es wären wiederum rund 3 Prozent der Regeln, die die Schweiz aufgrund ihrer Präferenzen zu ihren Gunsten beeinflussen könnte. Das heisst aber auch, dass sie 97 Prozent davon übernehmen müsste – unabhängig davon, ob sie diesen Regeln zustimmt oder nicht. Wie viele dieser Regeln müsste sie als Nichtmitglied der EU übernehmen? Die Antwort ist: theoretisch keine. Man beachte, es besteht

Welchen Einfluss könnte die Schweiz als EU-Mitglied geltend machen?

hier keine direkte Verbindung zu den bilateralen Abkommen. Natürlich wird die Schweiz in ihre Überlegungen hier das Verhalten der EU mit einbeziehen und wohl häufig gleich oder ähnlich handeln. Aber grundsätzlich kann sie in all diesen Bereichen, wenn sie will, anders entscheiden.

Die Bilanz ist klar. Als EU-Mitglied könnte die Schweiz zwar 3 Prozent des mit den bilateralen Verträgen direkt oder indirekt zusammenhängenden Rechtes zu ihren Gunsten beeinflussen. Die Souveränität stiege. Allerdings muss die Schweiz durch einen EU-Beitritt künftiges EU-Recht in neuen Bereichen übernehmen, unabhängig davon, ob sie dies will oder nicht. Dies reduziert die Souveränität der Schweiz. Da die Zahl dieser zusätzlichen Regeln weit grösser sein dürfte als die Zahl der marginal beeinflussbaren Regeln im Zusammenhang mit den bilateralen Verträgen, sinkt die Souveränität der Schweiz durch einen EU-Beitritt. Der Grund für die Abnahme der Souveränität liegt im Erwerb eines ganzen Paketes sich stets ausweitender Regelungen im Falle eines EU-Beitritts.

Souveränität ist nicht alles. Die EU beklagt konkret die unterschiedliche Anwendung von EU-Recht in den bilateralen Abkommen durch die Schweiz, während die Schweiz betont, dass sie die Abkommen korrekt anwende. Die EU

fordert zudem eine stetige dynamische Anpassung der bilateralen Abkommen an das künftige EU-Recht. Für die Schweiz kommt dieser «Automatismus» nicht in Frage. Wie kann es in Anbetracht dieser unterschiedlichen Positionen weitergehen? Der Bilateralismus erscheint am Ende.

Einige betonen in diesem Zusammenhang die Vorteile eines Beitritts zum EWR, da hier der Prozess betreffend Streitigkeiten (Stichwort EFTA-Gerichtshof) und Übernahme künftigen EU-Rechts (Stichwort Mitspracherecht, kollektives Veto) klarer sei. Das Abkommen impliziert allerdings die Übernahme zusätzlicher binnenmarktrelevanter EU-Regulierungen und würde wichtige Bereiche der bilateralen Abkommen (Schengen, Personenfreizügigkeit) nicht regeln. Bevor nicht über Alternativoptionen vertieft nachgedacht wird, kann ein EWR-Beitritt nicht endgültig bewertet werden. Hierzu bedarf es eines dynamischen Integrationskonzepts.

Aus dieser Perspektive gibt es keinen Grund, weshalb der bilaterale Weg nicht optimiert werden könnte. Dabei gilt es, insbesondere die Unsicherheit betreffend die Übernahme künftigen Rechts zu reduzieren. Die gegenseitige oder einseitige Anerkennung der Äquivalenz von Rechtsnormen stellt hier ein mögliches Instrumentarium dar, die Übertragung von Streitigkeiten an den EFTA-Gerichtshof ein anderes. Nötig wäre es zudem, die Wünschbarkeit neuer bilateralen Abkommen gründlich zu überprüfen. Auch die globale Perspektive wurde bisher zuwenig berücksichtigt. Der Bilateralismus mit der EU eröffnet der Schweiz nämlich Flexibilitäten und Optionen auf multilateraler Ebene, die sie unseres Erachtens zu wenig nutzt.

Der totgesagte Bilateralismus könnte sich tatsächlich eines langen Lebens erfreuen. Er ist souveränitätspolitisch einem Beitritt nicht unterlegen und bietet, wie oben angedeutet, erhebliche Spielräume für eine zukunftssträchtige Politik der Schweiz gegenüber der EU und der Welt als ganzer. Er setzt mehr auf Kooperation denn auf politische Integration, die in der EU selbst immer mehr an ihre Grenzen gelangt – freilich ohne dass dies dort wahrgenommen wird. Die Schweiz wird gut daran tun, ihre Interessen weiterhin konsequent zu verteidigen – wie dies die EU auch tut. Die Verhandlungspartner auf der andern Seite des Tisches werden weder edelmütig noch besonders grosszügig sein, sondern knallhart ihre Interessen verfolgen. Die vermeintliche Sackgasse des Bilateralismus ist dabei mit den Risiken der Einbahnstrasse «EU-Beitritt» zu vergleichen.

* Schlussfolgerung des Rates zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern, 14. Dezember 2010, Abs. 48.

ROLF WEDER, geboren 1960, ist ordentlicher Professor für Ökonomie und Europäische Integration an der Universität Basel.

BEAT SPIRIG, geboren 1975, hat in Wirtschaftswissenschaften promoviert und ist Lehrbeauftragter an der Universität Basel.

Im Frühjahr 2011 wird von den beiden ein Buch mit dem Titel «Von Rosinen und anderen Spezialitäten. Die Schweiz und die EU» im NZZ-Verlag erscheinen.