**Zeitschrift:** Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
**Herausgeber:** Gesellschaft Schweizer Monatshefte
**Band:** 90 (2010)
**Heft:** 982

**Rubrik:** Dossier : CH & EU

**Nutzungsbedingungen**
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

**Conditions d'utilisation**
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

**Terms of use**
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

**Download PDF:** 18.02.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch**

1 Souveränität heute
2 Widersprüchliches Gebilde
3 Innovative EU
4 Regulierung auf leisen Sohlen
5 Der Irrtum des Euros
6 Das kleine gallische Dorf
7 Der Klassenbeste denkt nach
8 EWR oder nicht, das ist hier die Frage
9 Warum konstruieren, was schon existiert?

# CH & EU

## Strategisch denken!

Nun sag, wie hältst du's mit der EU? Diese Frage, in dieser Einfachheit gestellt, bewegt die Schweiz, an Universitäten ebenso wie an Stammtischen, in Familienrunden wie am Arbeitsplatz. Sie beschäftigt auch die «Schweizer Monatshefte», die seit mehr als einem Jahr in ihren Ausgaben Autoren prononciert zu Wort kommen lassen. Und sie bewegt den Thinktank Avenir Suisse, der unter anderem dieses Jahr ein Buch zum Thema herausgegeben hat.

Die Frage, die zu einer eigentlichen Schicksalsfrage geworden ist, bedarf 18 Jahre nach der Ablehnung des EWR-Beitritts durch das Schweizer Stimmvolk zweifellos der Präzisierung. Was hat sich seither in der Schweiz getan? Wie haben sich EWR und vor allem die EU entwickelt? Welche Folgen hat die Einführung der Einheitswährung Euro? Und wie haben sich die institutionellen Veränderungen auf die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU ausgewirkt?

Leser der «Schweizer Monatshefte» wissen, dass wir eine dezidiert EU-skeptische Haltung vertreten. Doch das soll uns nicht davon abhalten, zusammen mit Avenir Suisse die Lage nochmals *en détail* zu analysieren und verschiedene Zukunftsstrategien zu entwerfen. Genau darum haben wir die Autoren gebeten.

Auslöser für eine neue Runde in der Debatte war der von der stellvertretenden Avenir-Suisse-Direktorin Katja Gentinetta und dem Philosophen Georg Kohler im Juli herausgegebene Sammelband mit dem Titel «Souveränität im Härtetest – Selbstbestimmung unter neuen Vorzeichen». Der Band, der eine Kritik allzu einfacher Souveränitätsvorstellungen der Schweiz sein wollte, wurde fleissig rezipiert – und kritisiert. Eine pointierte Replik kam von einem früheren Stiftungsrat von Avenir Suisse, dem Tessiner Unternehmer Tito Tettamanti. In einem offenen, von den «Schweizer Monatsheften» veröffentlichten Brief wandte er sich an die beiden Herausgeber des Buches, das er einen *faux pas* nannte und schrieb: *«Sie haben mit Ihrem Buch den Tabus den Krieg erklärt, aber im Grunde genommen stützen Sie bloss selbst ein Tabu – die These nämlich, dass Widerstand unsinnig und unintelligent sei.»*

Sie kehrt immer wieder, die Schicksalsfrage. Wir empfehlen Ihnen, liebe Leser, Ihre Antwort während der Zeit der Lektüre der folgenden Beiträge vorübergehend einzuklammern. Denn beides ist wichtig. Eine unvoreingenommene Analyse. Und dann eine klare Position. In diesem Sinne wünschen wir – anregende Lektüre!

*Die Redaktion*

# 1 Souveränität heute

*Der bilaterale Weg wird steiniger. Isolation ist keine Option. Was nun? Fortschreibung einer Debatte.*

Katja Gentinetta & Georg Kohler

«Avenir Suisse empfiehlt den EU-Beitritt» – diese irreführende Schlagzeile, die am 15. Juli dieses Sommers während Stunden über die Ticker lief, bevor sie korrigiert werden konnte, hat eine heftige Europa-Debatte ins Rollen gebracht. Auslöser der Schlagzeile war unsere Publikation «Souveränität im Härtetest. Selbstbestimmung unter neuen Vorzeichen», in der wir mit einer Reihe weiterer Autoren die Souveränitätsspielräume eines Nationalstaats in einer globalisierten Welt zunächst grundsätzlich und dann für spezifische Politikbereiche der Schweiz analysieren.

Untersucht werden diese Spielräume der Schweiz in den Bereichen Aussenhandel, Geldpolitik, Steuerpolitik, Energie- und Ressourcenpolitik sowie der Rechtsprechung. Zwei Schlussfolgerungen liegen nach dieser Analyse auf der Hand. Zum einen kann heute Souveränität nicht mehr einfach als nationale Autonomie verstanden werden – sie bedeutet mindestens ebenso Gestaltungsspielraum wie ebenfalls Mitentscheidung auf internationaler Ebene. Zum zweiten stellt das Verhältnis der Schweiz zur EU – im Prinzip wenig erstaunlich, aber als Resultat der Analyse aller genannten Politikbereiche doch überraschend – gleichsam eine Schicksalsfrage dar. Im Schlusskapitel wird daher reflektiert, wie es um dieses Verhältnis steht und wie es sich angesichts der gegenwärtigen Verfassung der Europäischen Union und globaler Entwicklungsszenarien in Zukunft gestalten könnte.

Wir haben bei unserer Analyse den Integrationswillen der EU höher gewichtet und halten diesen für realistischer als ein Szenario, in dem die Währungsunion an der Krise zerbrechen und die EU auseinanderfallen könnte. Im Gegenteil, wir gehen von der Möglichkeit einer «forcierten Integration» aus. Was wir im Sommer als mögliches Szenario beschrieben, ist heute eine Begründung für die Rettung Irlands: *«Today it (the euro zone) is being held together by simple fear of the alternative.»** 

Genau diese «forcierte Integration», so unsere Schlussfolgerung, könnte den Druck auch auf die Schweiz erhöhen, die Rechtsübernahme dynamisch zu gestalten. Daraus folgern wir, dass der bilaterale Weg nicht nur schwieriger werden, sondern als solcher möglicherweise nicht weiter gangbar sein könnte. Da eine Isolation der Schweiz keine Option darstellt, mündet unsere Analyse in der Empfehlung, weitere strategische Optionen rechtzeitig zu prüfen. Ins Spiel gebracht haben wir erstens eine Neuauflage des EWR, weil dieser nicht nur die Rechtsübernahme regeln und damit Rechtssicherheit schaffen, sondern vor allem die Beibehaltung der eigenen Währung, der niedrigen Mehrwertsteuer sowie der aussenhandelspolitischen Freiheiten garantieren würde. Nur wenn darin die politische Mitsprache als zu gering erachtet würde – und nur dann –, würde ein Beitritt zur EU notwendig, der allerdings, dies unsere Überlegung, ohne Übernahme des Euros (analog Grossbritannien, Dänemark oder Schweden) zu verhandeln wäre. Ausserdem haben wir dafür plädiert, eine globale Allianz kleiner und mittlerer handelsoffener Staaten zu initiieren. So weit unsere Überlegungen in Kürze. Von der Empfehlung eines EU-Beitritts kann also keine Rede sein.

Unterdessen hat der Bundesrat in seinem neusten Bericht zur Europapolitik (in Beantwortung des Postulats Markwalder, August 2010) eine mindestens so schonungslose Analyse der Situation vorgelegt, in der er zum Schluss kommt: *«Die Analyse der Situation ... zeigt eine klare Tendenz zur Erosion des Handlungsspielraums der Schweiz im bilateralen Verhältnis mit der EU.»*** Hingegen hält er – aus politischen Gründen, darf man annehmen – am bilateralen Weg fest, ohne wie wir die Prüfung weiterer Optionen zu empfehlen.

Die ersten Reaktionen auf unsere Studie haben gezeigt, dass unsere Annahme wohl etwas kühn war, es wäre in der Schweiz möglich, über das Verhältnis zur EU zu reflektieren, ohne gleich einem von zwei Lagern zugeordnet zu werden, die die Diskussion seit dem Nein zum EWR 1992 in der Schweiz bestimmen: den Befürwortern resp. Gegnern eines EU-Beitritts der Schweiz.

* Iain Martin im «Wall Street Journal» vom 24. November 2010

** Bericht des Bundesrates über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik vom 17. September 2010

Wir sind weder das eine noch das andere, sondern wünschen eine Debatte – und das ist uns, darf man sagen, gelungen. Dennoch möchten wir an dieser Stelle eine Kritiklinie herausgreifen, die uns weder der Sache noch der Debatte dienlich erscheint: wir nennen sie «Radikalkritik». Gemäss dieser stellt – sinngemäss zusammengefasst – die EU ein Gesellschaftsmodell dar, das utopistisch, ideell degeneriert und klientelistisch korrumpiert und ganz und gar unfinanzierbar geworden sei. Ursache dafür sei die am Selbsterhalt der eigenen Macht orientierte Strategie der *classe politique*, die von den ebenfalls eigennützigen Kurzfristkalkülen der Wirtschaft unterstützt werde, indem diese dem Sozialstaat die Kosten der Anpassung an den globalen Wettbewerb überlasse. Das alles habe Einstellungen bei den Bürgern gefördert, die den Sinn für Selbstverantwortung und Autonomie zerstörten und stattdessen eine Flut von Ansprüchen erzeugt hätten, die nun dabei seien, das «europäische Gesellschaftsmodell» zu ersticken.

Unser Eindruck ist, dass sich diese Kritiker bei ihrer Analyse von einer ideologisch verkürzten Wirklichkeitsdeutung leiten lassen, die die liberale Auffassung von Staat und Wirtschaft karikiert. Wer die europäischen Länder genauer betrachtet, erkennt, dass es ein einheitliches Sozialstaatsmodell in Europa nicht gibt. Niemand würde die britische *working tax credit* mit der deutschen Grundsicherung gleichsetzen oder die dänische *flexicurity* mit dem italienischen Rentensystem. Zudem befindet sich die Schweiz mit ihrer Sozialausgabenquote im europäischen Mittelfeld. Das ist zwar keine Entschuldigung, führt aber zur nächsten Bemerkung: die «Radikalkritiker» scheinen davon auszugehen, dass die politischen Systeme der europäischen Länder nicht fähig oder willens sind, die notwendigen Anpassungen eines zur Leistungsinflation neigenden Sozialstaates durchzusetzen. Nur: hat es da nicht in Deutschland die «Agenda 2010» der (übrigens sozialdemokratischen) Kanzlerschaft Schröder gegeben? Oder die Korrektur des «Volksheimes» in Skandinavien? Die Sparpolitik unter der Regierung Schüssel in Österreich? Hat nicht (der an der Macht durchaus interessierte) Sarkozy die Erhöhung des Rentenalters selbst gegen höchsten Widerstand durchgesetzt? Und ist nicht sogar in Griechenland ein energischer Wille zur Ordentlichkeit der öffentlichen Finanzen festzustellen? In der Schweiz hingegen wartet man bislang vergeblich auf eine Anpassung des Rentenalters an die Lebenserwartung.

Die Schweiz steht in vielem besser da als manch europäischer Mitgliedsstaat – denken wir an die Wettbewerbsfähigkeit, die Handelsoffenheit, die geringe Staatsverschuldung. Dennoch: auch hier wäre ein Schwarzweissvergleich mit der EU zu kurz gegriffen. Die Schweiz führt den «Global Competitiveness Index 2010–2011» zwar an, aber immerhin sind fünf der zehn wettbewerbsfähigsten Länder EU-Mitgliedstaaten, nämlich Schweden, Deutschland, Finnland, Niederlande und Dänemark. Ebenso gehören gemäss «Enabling Trade Index 2010» – selbstverständlich auch hier neben der Schweiz – vier Länder aus der EU zu den handelsoffensten Ländern der Welt, nämlich wiederum Schweden, die Niederlande und Dänemark sowie Luxemburg. Kurzum: die Fähigkeit der westlichen Demokratien, eine einigermassen vertretbare Balance zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik zu betreiben, wird unterschätzt. Dabei darf nicht vergessen werden, dass die sozialstaatlichen Institutionen – auf durchaus unterschiedliche Weise und auch in der Schweiz – ein zentrales Moment der gesellschaftlichen Stabilität in den Ländern Europas bilden.

> Die EU ist, «realpolitisch» betrachtet, nicht ein Schönwetterprojekt, das kurz vor seinem Untergang steht.

Zudem ist die EU, «realpolitisch» betrachtet, nicht ein Schönwetterprojekt, das kurz vor seinem Untergang steht. Das zeigen die rund sechzig Jahre, in denen sich die Formation der europäischen Suprastaatlichkeit immer wieder durch Krisen hindurch erneuert hat – alles in allem so erfolgreich, dass bis heute kein einziges Land wieder aus dem gemeinsamen Zusammenhang aussteigen wollte. Europa ist auch nicht einfach «Brüssel», sondern ein Gebilde *sui generis*; eine «Grossrauminstitution mit abgestufter Souveränität», die eine höchst innovative Form des Miteinanderregierens erfunden hat – und die nicht aufhört, ihre *governance* weiterzuentwickeln; zum Beispiel mit dem im Vertrag von Lissabon neuerlich verankerten Recht der nationalen Parlamente, aus Subsidiaritätsvorbehalten gegen Entscheide aus «Brüssel» Einspruch zu erheben.

Schliesslich muss – dies ist eigentlich die zentrale Botschaft unserer Publikation – anerkannt werden, dass einzelstaatliche Souveränität unter

den zivilisatorischen Voraussetzungen der Gegenwartsmoderne im Kontext einer «postnationalen Konstellation» gesehen werden muss, was letztlich bedeutet, dass die Lösung zahlreicher Probleme den Blick über die Landesgrenzen hinaus erfordert. Und genau hierin darf der liberale, wirtschaftsfreundliche Gehalt der Europäischen Union, also das «Europa der Freiheiten» (Jacques Delors), nicht unterschätzt werden. Ebenso wie nicht vergessen werden darf, wie Europa «nach 1989» ohne das Projekt der europäischen Integration aussehen könnte.

Eine einseitige und radikale Verurteilung der EU hilft in der Auseinandersetzung also nicht weiter – im übrigen ebensowenig wie eine Idealisierung derselben. Um so erfreulicher waren die Debatten, die Avenir Suisse im September und Oktober dieses Jahres in verschiedenen Schweizer Städten durchgeführt hat, denn sie kamen ohne pauschalisierende Lagerkämpfe aus. Im Gegenteil: die Erleichterung war spürbar – sowohl auf den Podien wie auch im zahlreich erschienenen Publikum –, endlich wieder über das Verhältnis Schweiz–EU diskutieren zu können, ohne gleich an den Pranger gestellt und des Landesverrats bezichtigt zu werden. Zu Wort kamen Exponenten der Wirtschaft, die das Verhältnis zur EU unterschiedlich beurteilten und daraus auch unterschiedliche Schlüsse zogen. Auch wenn kaum jemand einen abrupten Strategiewechsel – nicht zuletzt aus taktischen Gründen – für zwingend befand, war man sich einig darüber, dass die Schweiz «auf Gedeih und Verderb» mit der EU verbunden sei und dass daher ein stabiles Verhältnis zu ihr erste Priorität habe – aus politischen wie wirtschaftlichen Gründen.

Die Debatten zeigten: eine nüchterne, sachliche Diskussion des Verhältnisses Schweiz–EU ist möglich.

Mit Blick auf die Geschichte wurden nicht nur die friedenssichernde und bei der Auflösung des Ostblocks stabilisierende Funktion der EU ins Feld geführt. Vielmehr wurde von Walter Kielholz, dem Verwaltungsratspräsidenten der Swiss Re, der Binnenmarkt als zentrale Errungenschaft hervorgehoben, von dem gerade die Schweiz in höchstem Masse profitiert habe, der aber – Ironie der Geschichte – mit ein Grund dafür sei, weshalb sich die EU so geringer Beliebtheit erfreue. Denn wer möchte schon über Deregulierung und Normierung mehr Konkurrenz? Gerade aus diesem Grund war aus Sicht des ehemaligen Wettbewerbshüters Walter Stoffel die weitgehende Harmonisierung des schweizerischen Wettbewerbsrechts mit jenem der Europäischen Union für die Schweiz von Vorteil. Auf der andern Seite etwa warnte der Volkswirt Rolf Weder von der Universität Basel im Falle eines Beitritts vor hohen Anpassungskosten. Und Kurt Schmid vom Aargauischen Gewerbeverband betonte die Vorteile des kleinteiligen, dezentral handlungsfähigen Föderalismus.

Angesichts des mancherorts fast hoffnungsvoll heraufbeschworenen Szenarios eines Zusammenbruchs der Währungsunion, sei es, so ebenfalls Walter Kielholz, eine Illusion zu glauben, die Schweiz stünde in solch einem Fall «als Siegerin» da. Im Gegenteil – es würde ihr relativ gesehen zwar besser gehen, absolut jedoch wäre der Schaden grösser. Die Folgen für Europa wären unabsehbar. Gerade mit Blick auf die gegenwärtige Verfassung der EU wehrte sich Konrad Hummler, der geschäftsführende Teilhaber der Bank Wegelin & Co., gegen die «Priorität Europa» und unterstrich seine Vision eines *City-State*, eines global orientierten, urban organisierten und liberal ausgerichteten Stadtstaats, der keiner weiteren Annäherung an die EU bedarf.

Die Debatten zeigten: eine nüchterne, sachliche Diskussion des Verhältnisses Schweiz–EU ist möglich. Wenn der Eindruck besteht, dieses Thema dürfe, wenn überhaupt, nur in einem Schwarzweissschema diskutiert werden und Schattierungen seien nicht erwünscht, dann steht es schlecht um die Demokratie. Jedes noch so schwierige Thema – und gerade auch ein emotional aufgeladenes – bedarf einer nüchternen, realpolitischen Analyse, was nichts anderes heisst, als allen Perspektiven Rechnung zu tragen.

KATJA GENTINETTA, geboren 1968, promovierte in Philosophie und ist seit 2006 stellvertretende Direktorin von Avenir Suisse, Zürich.

GEORG KOHLER, geboren 1945, ist Prof. em. für Philosophie der Universität Zürich.

Von Katja Gentinetta und Georg Kohler erschien im Juli dieses Jahres im NZZ-Verlag der von ihnen herausgegebene Band «Souveränität im Härtetest. Selbstbestimmung unter neuen Vorzeichen».

Die EU ist eine Fehlkonstruktion. Sagen die Skeptiker. Und ernten den Vorwurf der Ignoranz. Was wissen denn die anderen besser?

# 2 Widersprüchliches Gebilde

Tito Tettamanti

Tessiner sagen in ihrer bäuerlichen Sprache, dass es keine gute Idee sei, den Karren vor die Ochsen zu spannen *(mettere il carro davanti ai buoi)*. Also immer mit der Ruhe, nichts überstürzen. Diese simple Maxime vergessen zu haben, ist wohl der folgenreichste konzeptuelle Fehler des ganzen EU-Aufbaus.

Zahlreich sind die Beispiele, aber am klarsten zeigt sich dieser Konzeptionsfehler in der Wirtschafts- und Währungsunion. Auch in Brüssel wusste man, dass die Krise der monetären Union programmiert war – ganz einfach deshalb, weil eine solche Union ohne die Grundlage einer vergleichbaren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mitglieder nicht funktionieren kann. Die Väter und Mütter haben dies in Kauf genommen. Oder besser: sie haben darin einen Umweg gesehen, um später eine – gewünschte – engere politische Union zu erzwingen.

Der deutsche Verfassungsrichter Ernst-Wolfgang Böckenförde hat in einem Beitrag für die NZZ (21.06.2010) einen Satz aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Maastricht-Vertrag von 1993 zitiert: *«Die Währungsunion ohne eine gleichzeitige oder unmittelbar nachfolgende politische Union zu vereinbaren und ins Werk zu setzen, ist eine politische Entscheidung, die von den dazu berufenen Organen politisch zu verantworten ist.»* Mit anderen Worten: die Politik des Karren-vor-die-Ochsen-Spannens ist nicht Ausdruck eines übermütigen Idealismus oder eines irrationalen Utopismus, sondern vielmehr ein Trick, um das, was sich unter normalen Umständen nicht erreichen lässt, unter den Vorzeichen von Krise und Notfall zu erzwingen.

Der Art. 125 des Lissaboner Vertrags sagt u.a.: *«Die Union haftet nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften … Ein Mitgliedstaat haftet nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen eines andern Mitgliedstaats und tritt nicht für derartige Verbindlichkeiten ein…»*

Der Vertrag von Lissabon, eine Art Ersatz des verunglückten Verfassungsentwurfs, sollte die Magna Charta der EU sein. Dieser Vertrag ist nun über Nacht geändert worden, wobei die Modifikation nicht eine Kleinigkeit oder eine unbedeutende Formsache betrifft. Über Nacht hat die EU den zentralen Art. 125 praktisch abgeschafft und sich in eine Transferunion verwandelt, in der alle Nationen (und deren Bürger) für die Schulden der andern Nationen haften. Damit ist das genaue Gegenteil dessen herausgekommen, was 27 Regierungen und Parlamente einst beschlossen hatten.

Das Karren-vor-die-Ochsen-Spannen ist nicht nur eine Taktik, sondern eine echte Strategie. Sie entspricht dem Konstruktivismus eines Jean-Paul Monnet. EU- (und EG-) Konstrukteure haben mit Blick auf die Lösung spezifischer Probleme begrenzte Teilmassnahmen ergriffen, ohne sich darum zu kümmern, welches deren Konsequenzen sein würden – dass mithin die Massnahmen weitere Schritte erfordern bzw. Schritte in eine andere Richtung verbauen würden. Man fühlt sich an eine Art *Sagrada Familia* von Gaudí erinnert – mit einem wesentlichen Unterschied: je weiter man geht, desto mehr fehlt bei den Bauzeichnern von Brüssel die künstlerische Begabung eines Gaudí.

Nach offizieller Rhetorik sollte ein originäres Gebilde entwickelt werden, das in einer Welt des Umbruchs zukunftstauglich sein würde. Nun ist man zurückgefallen in die Optik der vergangenen zwei Jahrhunderte. In die Optik der Blöcke, der Macht, der Intransparenz, des Protektionismus und der Begrenzung der Rechte der Bürger.

Wie undemokratisch die Beschlüsse der EU zustande kamen, zeigt die Abmachung von Deauville zwischen Frau Merkel und Herrn Sarkozy vom 18. Oktober 2010. Denn die beiden Politiker haben bilateral festgelegt, dass der Vertrag von Lissabon zu ändern sei, und 27 in Luxemburg versammelten Finanzministern wurde telephonisch befohlen, was zu beschliessen sei. Es folgten empörte Reaktionen, u.a. von Minister

*Siehe www.epfltd.org

Frattini aus Italien. Was war der Grund seines Ärgers? Nicht etwa, dass ein solches Vorgehen inakzeptabel sei, nein. Es wäre durchaus akzeptabel, wenn die Befehlsmacht von einem Direktorium der sechs grossen Staaten der EU (Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Polen, Spanien) ausgeübt würde. Soviel zur EU der Prinzipien und der Kleinen.

Noch problematischer ist das Gesetzgebungsmodell, das sich auf die Methode des Karren-vor-die-Ochsen-Spannens stützt. Wie lassen sich die langwierigen legislativen Verfahren vermeiden, die von der Öffentlichkeit mittels Medien, Parteien, Vertretern der Zivilgesellschaft kritisch beäugt werden? Das ist die grosse Frage der EU-Politiker und -Bürokraten. Transparenz ist gut, aber lieber bei den andern – denn sonst werden bloss unnötige Interessenkonflikte aufgedeckt. Graham Mather, früherer EU-Parlamentarier und Präsident des European Policy Forum in London, hat jüngst in einem Vortrag in Zürich aufgezeigt, wie *soft law* – also nichtrechtsverbindliche Übereinkünfte und Normen – in der EU überhandnimmt. *Soft law* wird von Technokraten gemacht, die nicht gewählt, sondern von der Macht ernannt werden.*

Bin ich verrückt, wenn ich sage, dass die zentralistische EU nach Alter stinkt, nach Staatslösungen mit wenig Freiraum für die einzelnen?

Mather hat recht: *soft law* gibt den Bürokraten eine dominante Rolle in der Erzeugung von Politiken, ist intransparent und vermeidet die öffentliche Debatte. Doch leitet sich daraus zugleich seine Schwäche ab: es fehlt die gesetzliche Macht, *soft law* zu erzwingen. Dies hat für kleinere und mittlere Staaten wie die Schweiz eine besonders gefährliche Relevanz, weil so in der EU Gesetz durch Macht ersetzt wird.

Das Gebaren der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) gegenüber der Schweiz ist ein Musterbeispiel für erfolgreiche Machtausübung nichtgewählter Bürokraten, die mittels *soft law* (schwarze und graue Listen) operieren. In diesem Fall haben die grossen Staaten mit hoher Besteuerung die Konkurrenz der Systeme (d.h. der kleinen Länder mit besseren Steuerbedingungen) ausgehebelt. Das sollte denen zu denken geben, die blauäugig sind und voll reinen Gewissens predigen, dass wir in der EU wirklich mitbestimmen könnten.

Ein Grossteil der sogenannten politischen Elite und der Intellektuellen in der Schweiz betrachten sich als fortschrittlich und intelligent, und deshalb plädieren sie für einen EU-Beitritt der Schweiz. Ich erlaube mir, Zweifel an dieser Position anzumelden. Ist es wirklich fortschrittlich, für den Beitritt zu einer Union zu votieren, die auf eine neue Festung des 21. Jahrhunderts mit protektionistischen Politiken hinausläuft, eine Festung mithin, die die Macht des Gesetzes durch das Gesetz der Macht ersetzt?

Noch beunruhigter bin ich, wenn diese sogenannte Elite und diese Intellektuellen sich weigern, in der heutigen EU-Struktur die interventionistischen, zentralistischen und Anti-Wettbewerb-Grundzüge zu bemerken. Sie *wollen* nicht sehen, dass das europäische Modell des umverteilenden Wohlfahrtsstaats vor dem Konkurs steht (um es zu sehen, würde es reichen, sich die Staatsschulden und Staatsquoten irgendeines EU-Staates anzuschauen).

Bin ich verrückt, wenn ich sage, dass die zentralistische, interventionistische EU nach Alter stinkt, nach Staatslösungen mit wenig Freiraum für die einzelnen? Liege ich total falsch, wenn ich behaupte, dass die Komplexität der Systeme nicht durch das Streben nach immer Grösserem und durch die Ausschaltung der Konkurrenz seitens der Kleinen gelöst wird? Und, ja, ich frage: Wer hat bei diesem intransparenten, widersprüchlichen Gebilde, das sich EU nennt, noch den Durchblick?

Abschliessend möchte ich allen, die mich für verrückt halten, die Lektüre eines lustigen Büchleins von Carlo Cipolla empfehlen, der Wirtschaftsgeschichtsprofessor in Berkeley war. Es trägt den Titel «The Basic Laws of Human Stupidity» (die Grundgesetze der menschlichen Dummheit) und existiert leider nicht in deutscher Übersetzung. Cipolla vertritt darin die These, dass die Verteilung der Dummheit zwischen den verschiedenen menschlichen Kategorien dem Gesetz der Proportionalität entspricht. Es gibt weniger Dumme bei den Nobelpreisträgern, ganz einfach deshalb, weil es weniger Nobelpreisträger als Coiffeure, Taxifahrer usw. gibt. Das bedeutet umgekehrt, dass es unter Nichtnobelpreisträgern in absoluten Zahlen auch mehr kluge Leute gibt als unter Nobelpreisträgern. Warum hören die sogenannte Elite und die Intellektuellen nicht einfach auf die Stimmen der klugen Mehrheit?

TITO TETTAMANTI, geboren 1930, ist Anwalt und Financier.

Gegen die EU zu wettern ist einfach. Vor allem, wenn man sie nicht kennt. Dabei ist die europäische Governance gar nicht so verschieden von der helvetischen.

# 3 Innovative EU

Daniel Brühlmeier

Dass Europa in der Krise sei, ist in aller Munde. Natürlich müsste man gleich differenzieren: es gibt keine Eurokrise, sondern eine Staatsschuldenkrise, und es gibt in der EU auch vieles, was von aussen als Krise bezeichnet wird, aber in Tat und Wahrheit politischer Alltag ist. Der französische Staatspräsident beispielsweise spielte aus innenpolitischen Gründen den starken Mann auf Kosten der ethnisch Schwachen (Roma) und liess seine Minister faustdick gegenüber der EU-Kommissarin lügen. Diese vergriff sich (bewusst?) im Ton und drohte mit der Keule des Vertragsverletzungsverfahrens. Klammheimlich wurden diese Differenzen – hinter dem Getöse von Grossdemonstrationen und sozialer Unrast in Frankreich – bereinigt. *Continuer comme si de rien n'était.*

Die EU meistert seit über 50 Jahren solche Krisen – ja, NZZ-Redaktor Eric Gujer hat unlängst treffend bemerkt, dass Krisen «das Lebenselixier der EU» seien. Ich würde noch weiter gehen und feststellen, dass die EU aus jeder ihrer Krisen gestärkt hervorgegangen ist, was derzeit wenige politische Gemeinwesen von sich behaupten können.

Dieser alerte und flexible Umgang mit Krisen und die damit verbundene Lernbereitschaft hängen wesentlich mit dem zusammen, was ich «europäische Governance» nenne. Mangels vertiefter Kenntnis der EU spielen diese und die Bereitschaft, die EU gewissermassen von innen heraus zu verstehen, in der schweizerischen Diskussion praktisch keine Rolle. Sie sind aber einerseits sachlich unerlässlich, andererseits nicht zuletzt auch deshalb geboten, weil wir anderen (vielleicht zu Recht) vorwerfen, dass sie die Eigenheiten der Schweiz nicht genügend berücksichtigen. Doch nicht selten begnügt man sich hierzulande im Verhältnis zur EU bestenfalls mit Teilwahrheiten, oft auch nur mit ideologischen Versatzstücken, die man auf sie projiziert. Dabei huldigt man dem deutschen, aber in der Schweiz lehrenden Politikwissenschafter Joachim Blatter zufolge einem «traditionell sehr introvertierten Verständnis von demokratischer Selbstbestimmung».

Die EU hat – und dies durchaus ohne *grand design*, sondern pragmatisch – eine Regierungsstruktur und -praxis entwickelt, die es ihr erlaubt, höchst kreativ auf Schwierigkeiten unterschiedlichster Art zu reagieren. Sie ist ein Experimentierfeld von grosser Innovationskraft. Der deutsche Rechtswissenschafter Ulrich Haltern, mitnichten ein glühender EU-Verfechter, meint sogar, sie sei *«als Experiment [zu] begreifen, politische Herrschaft jenseits des Nationalstaates stabil zu institutionalisieren und damit die Hypertrophien von Staatlichkeit zu zähmen»*.

Spezifisch, entscheidend und prägend ist dabei – wie überall – das Zusammenspiel der Institutionen:

- der Kommission mit kollegialer (!) Entscheidfindung und mit dem (fast) alleinigen Initiativmonopol als genialem Instrument (und 1. Innovation), um als wichtige Verhandlungsinstanz und Hüterin des Gemeinschaftsinteresses auf dem Verhandlungswege vor allem legislativen Konsens herbeizuführen, und dies in engerer Verzahnung mit
- dem Rat als genuin intergouvernementalem Element in der institutionellen Struktur der EU, halb Tagsatzung, halb Parlament und in einem bisher unbekannten Zweikammersystem (2. Innovation) mit
- dem Europäischen Parlament, das heute (v.a. auch dank dem Vertrag von Lissabon) durchaus im Rechtsetzungsverfahren zum gleichwertigen Partner der beiden anderen Akteure geworden ist. Zu betonen ist auch dessen heilsame Kompetenz zur Prüfung und Bestätigung der Kommissionsmitglieder, die nicht zuletzt 1999 in der Demission der Kommission Santer vollauf gespielt hat.

Schliesslich ist in diesem Viergespann zu nennen:

- der Europäische Gerichtshof (EuGH). Er hat im wesentlichen mit Richterrecht die «Gemeinschaft des Rechts» (Walter Hallstein) geschaffen, die in ihrer Qualität keinen Vergleich mit nationaler Rechtsstaatlichkeit zu scheuen braucht. Die geniale Erfindung (und 3. Innovation) war dabei

das Vorabentscheidungsverfahren, das den Dialog mit den nationalen Gerichten begründet und entwickelt hat.

In der Alltagsrealität mündet die europäische Governance in eine keinesfalls überdimensionierte oder -bürokratisierte Verhandlungsmaschinerie, die in unzähligen Verhandlungsrunden leidliche und leidlich effiziente Lösungen produziert. Der tendenziell unterbesetzte Brüsseler «Apparat» arbeitet mithin im Schnitt mehr und effizienter als viele seiner Mitgliedstaaten.

Die EU ist heute aber nicht nur Alltag, sie ist vor allem auch eine völkerrechtliche internationale Ordnung, die sich durch Regierungskonferenzen gebildet und weiterentwickelt hat, und eine Verfassungsstruktur *sui generis* darstellt. Sie schafft, wie John Adams es im Continental Congress 1776 formulierte, «eine bislang unbekannte Regierungsform, die den Forderungen ihrer Zeit Genüge tut». Diskussionen, ob sie jetzt mehr Staatenbund oder Bundesstaat sei, oder gar der Vorwurf, sie entwickle sich von einem zum andern und sei deshalb illegitim, sind steril, und vorschnelle Pauschalurteile wie «Fehlkonstruktion» u.ä. sind arrogant. Wer heute so gegen die EU argumentiert, müsste ehrlicherweise auch den USA und dem schweizerischen Bundesstaat von 1848 Legitimität und innere Logik absprechen. So zeigt etwa das neueste Buch des amerikanischen Historikers Gordon S. Wood «Empire of Liberty: A History of the Early Republic, 1789–1815» auf, dass die jungen USA viel gravierendere politische, ideologische, wirtschaftliche, kulturelle und moralische Trennungsfaktoren kannten als Europa nach dem 2. Weltkrieg oder gar heute.

In der Alltagsrealität mündet die europäische Governance in eine keinesfalls überdimensionierte oder -bürokratisierte Verhandlungsmaschinerie.

Neben der politischen Union ist die EU auch längst eine funktionierende Rechtsgemeinschaft. Die sich bereits am «Katastrophenszenario» der Desintegration der EU ergötzenden Gegner der EU sollten einmal erklären, wie man eine derart funktionierende Rechtsgemeinschaft zurückentwickeln soll. Und die schweizerischen EU-Kritiker müssten dann noch aufzeigen, wie sie sich konkret die Wahrung der Wohltaten der bilateralen sektoriellen Abkommen (Freihandel, Marktöffnung, Personenfreizügigkeit, Sicherheit u.a.m.) vorstellen, wenn die EU einmal, wie EU-Gegner es sich so sehnlich wünschen, abtritt und ihre Rechtspersönlichkeit verliert.

Unbestreitbar existiert allerdings in der EU ein Demokratiedefizit. Damit meine ich nicht, dass die EU nicht über direktdemokratische Elemente wie die Schweiz verfügt. Man kann mit guten Gründen argumentieren – und die Verfechter der amerikanischen Verfassung im Federalist haben es getan –, dass eine repräsentative Demokratie die bessere Demokratie für moderne, auf entwickelter Arbeitsteilung beruhende Verfassungsgesellschaften darstelle.

Das Demokratiedefizit der EU besteht im wesentlichen darin, dass mitgliedstaatliche Regierungen in Brüssel im Rat zur Legislative werden und sich dort der parlamentarischen Kontrolle und Verantwortlichkeit zuhause entziehen. Das ist ein Strukturproblem der EU, das sie nicht direkt, sondern nur indirekt und offensichtlich mit dem beschriebenen Innovationspotential lösen kann. Im Vertrag von Lissabon wird mit der Stärkung des Europäischen und der nationalen Parlamente ein wesentlicher Schritt in diese Richtung getan.

Mit Lissabon hat sich die EU mit dem Hohen Vertreter der Union für Aussen- und Sicherheitspolitik und dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) neue Strukturen und eine neue Orientierung in den Aussenbeziehungen gegeben. Natürlich ist es noch zu früh, über deren Tauglichkeit und Wirksamkeit zu befinden, auch wenn darüber schon eifrig geschrieben und gewitzelt wird. Einmal mehr kurzschlüssig ist aber die vorschnelle Kritik an deren Grösse: die anvisierten 5'000 Personen im Vollbetrieb (inkl. Diplomaten) wären klar weniger als die Hälfte dessen, was heute Deutschland dafür beschäftigt.

Unzweifelhaft wird das auch Veränderungen für die Schweiz bringen. Man darf ihr attestieren, dass sie sich bisher verhandlungstechnisch, d.h. diplomatisch, sehr gut auf ihr Gegenüber eingestellt und sich deutlich über ihrer Grösse verkauft hat. Absehbar ist aber auch, dass in der EU die Bereitschaft für Sonderlösungen für Drittstaaten – und damit für vorteilhaftere Regelungen als für Mitgliedstaaten! – noch mehr sinkt. Spätestens seit dem Beschluss des Ministerrates vom 8. Dezember 2008 gilt für die EU – aus Sorge für Kohärenz, Einheitlichkeit und Rechtssicherheit im europäischen Raum –, dass der *Acquis communautaire* in allen Verträgen grundsätzlich zu übernehmen ist.

DANIEL BRÜHLMEIER, geboren 1951, ist promovierter Politikwissenschafter und leitet die Abteilung «Koordination der Aussenbeziehungen» in der Staatskanzlei des Kantons Zürich. Er schreibt hier in seinem persönlichen Namen.

Regulieren und harmonisieren – die EU stärkt ihre Institutionen und schwächt den Wettbewerb. Die Schweiz könnte profitieren. Wenn sie klug ist.

# 4 Regulierung auf leisen Sohlen

Roland Vaubel

Staatliche Institutionen werden auf zweierlei Weise aktiv. Sie geben das Geld der Bürger aus, und sie machen den Bürgern Vorschriften.

Im Fall der Europäischen Union sind dem Geldausgeben enge Grenzen gesetzt. Die Obergrenze liegt bei 1,27 Prozent des EU-Bruttoinlandprodukts. Daran hat sich seit vielen Jahren nichts geändert. Der Grund ist das kuriose, aber ungewollt geniale Haushaltsverfahren der EU. Für Einnahmen und Ausgaben der EU gilt nämlich nicht dieselbe Entscheidungsregel. Über die Finanzmittel entscheiden die Mitgliedstaaten einstimmig. Über die Verwendung dieser Finanzmittel entscheiden sie (genauer: der Rat) und das Parlament jedoch mit Mehrheit.

Diese Asymmetrie des Entscheidungsverfahrens hat zur Folge, dass diejenigen, die erwarten, bei der Ausgabenentscheidung in der Minderheit zu sein und überstimmt zu werden – vor allem natürlich die Nettozahler –, bei der Gewährung der Finanzmittel eher vorsichtig sind. Vorsicht ist deshalb geboten, weil die EU traditionell kaum internationale öffentliche Güter produziert oder finanziert, sondern im wesentlichen Transfers verteilt, die zu einer starken Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten führen.

Ganz im Gegensatz zu ihrem engen Finanzrahmen hat die EU weitreichende Regulierungskompetenzen. Regulierungen sind Eingriffe in die Vertragsfreiheit. Den Regulierer kosten sie wenig oder nichts. Die Kosten haben die Regulierten zu tragen. Da die Finanzmittel der EU eng begrenzt sind, konzentriert sich Brüssel vor allem auf seine Regulierungsmacht. Deshalb wird die EU in der Literatur häufig als *regulatory state* oder *regulatory federalism* bezeichnet.

Der «gemeinsame Markt» oder «Binnenmarkt» und die Globalisierung spielen den europäischen Institutionen dabei in die Hände. Denn je enger die Märkte international integriert sind, desto weniger kann eine einzelne Regierung (und die sie stützende Parlamentsmehrheit) es sich leisten, weitreichende einzelstaatliche Regulierungen einzuführen, die das hochmobile Kapital verschrekken und die Wettbewerbsfähigkeit des eigenen Landes beeinträchtigen. Nur vereint sind die Regierungen noch stark. Und die europäischen Institutionen wissen: je mehr sie die Marktintegration vorantreiben, desto mehr Regulierungsmacht werden ihnen die Politiker der Mitgliedstaaten übertragen. Die Marktintegration ist für die Eurokratie das Mittel zur politischen Integration, d.h. zur politischen Zentralisierung.

Die gemeinschaftlichen Regulierungen können entweder einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden. Wenn sie nur einstimmig verabschiedet werden können, spricht man von einem Regulierungskartell. Die Politiker aller Mitgliedsländer vereinigen sich, damit die Bürger den staatlichen Vorschriften nicht mehr so leicht ausweichen können. Ausserdem haben die Stimmbürger nun weniger Vergleichsmöglichkeiten, was die Leistungsfähigkeit ihrer eigenen Regierung angeht – die sogenannte *yardstick competition* wird ausgeschaltet.

Seit der Einheitlichen Europäischen Akte (ratifiziert 1987) können europäische Regulierungen, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben, mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden (heute Art. 114 AEUV). Das Binnenmarktziel wird an anderer Stelle (heute Art. 26 AEUV) definiert als ein *«Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital … gewährleistet ist»*. Diese Änderung der Entscheidungsregel hat sich als Einfallstor für weitreichende europäische Regulierungen erwiesen, wie sie von der damaligen britischen Regierung unter Margaret Thatcher sicher nicht beabsichtigt waren. Begründet wurde der Übergang zur qualifizierten Mehrheitsentscheidung damit, dass einzelne Mitgliedstaaten durch ihre nationalen Produktregulierungen die Einfuhr behinderten oder ihre Finanzmärkte vor Wettbewerb schützten. Zu diesem Zweck hätte man aber keine europäischen Regulierungen gebraucht. Es hätte genügt, dass der Rat das Recht erhalten hätte, solche protektionistischen nationalen Regulie-

*Horst Teltschik: «329 Tage. Innenansichten der Einigung». Berlin: Siedler, 1991, S. 61.

rungen mit qualifizierter Mehrheit aufzuheben. Das hätte eine eindeutig liberalisierende Wirkung gehabt.

Die europäischen Regulierungen dagegen sind in der Regel restriktiver als die nationalen – das exakte Gegenteil einer Liberalisierung. Anscheinend befürchteten die Regierungen 1987, dass das Binnenmarktprojekt ihre nationalen Regulierungsspielräume noch weiter einschränken würde. Deshalb wollten sie ihre eigenen Regulierungsmöglichkeiten auf europäischer Ebene durch die Abkehr von der Einstimmigkeit erweitern.

Später kam hinzu, dass der Binnenmarktartikel 114 von Kommission, Ratsmehrheit und Gerichtshof nicht im Sinne aller Vertragspartner ausgelegt wurde. Damit war nach aller Erfahrung zu rechnen. Der Europäische Gerichtshof lässt qualifizierte Mehrheitsentscheidungen nach Artikel 114 inzwischen nicht nur bei der Einführung europäischer Produktregulierungen, sondern auch bei der Gründung europäischer Institutionen zu. Als die britische Regierung 2004 dagegen klagte, dass die Gründung der European Network and Information Security Agency für den Telekommunikationssektor mit qualifizierter Mehrheit auf der Grundlage des Binnenmarktartikels beschlossen worden war, wurde sie vom Europäischen Gerichtshof abgewiesen. Kommission und Ratsmehrheit sind nun sogar dazu übergegangen, auf der Grundlage von Art. 114 mit qualifizierter Mehrheit europäische Institutionen zu gründen, die Prozessregulierungen einführen und durchsetzen dürfen – dies, obwohl die nationalen Prozessregulierungen, die sie ersetzen, den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gar nicht behindert haben.

Die europäischen Regulierungen sind in der Regel restriktiver als die nationalen – das exakte Gegenteil einer Liberalisierung.

Ein aktuelles Beispiel ist die europäische Finanzaufsicht, die am 7. September 2010 vom Rat mit qualifizierter Mehrheit (gegen die Stimme der Tschechischen Republik, aber nicht gegen die britische) beschlossen und am 23. September auch vom Europäischen Parlament verabschiedet worden ist. Die neuen Finanzaufsichtsbehörden der EU dürfen unter bestimmten Bedingungen mit qualifizierter Mehrheit Regulierungsmassnahmen vorschreiben oder sogar selbst durchführen. Kommission und Ratsmehrheit behaupten, dass diese Gesetzgebung vom Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden konnte, weil sie die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand hat. Die Existenz unterschiedlicher nationaler Prozessregulierungen für den Finanzmarkt steht aber der Freiheit des Kapitalverkehrs und damit dem Binnenmarktziel gar nicht entgegen. Die britische Koalitionsregierung hat bisher darauf verzichtet, gegen die unzulässige Inanspruchnahme des Binnenmarktartikels zu klagen, denn sie weiss, dass Gerichtshof und Kommission in Kompetenzfragen fast immer an einem Strang ziehen.

Die Einheitliche Europäische Akte von 1987 führte qualifizierte Mehrheitsentscheidungen auch für europäische Arbeitsmarktregulierungen ein – allerdings nur für solche, die die Arbeitsumwelt verbessern, indem sie die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer schützen (damals Art. 118a, heute Art. 153 Abs. 1a). Auch dieser Artikel wurde von Kommission, Ratsmehrheit und Gerichtshof ganz anders ausgelegt, als zumindest die britische Regierung erwartet hatte. Zum Beispiel wurde die Arbeitszeitrichtlinie von 1993 mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet. Die Begründung war, dass sie dem Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmer diene. Die britische Regierung klagte dagegen, wurde aber vom Europäischen Gerichtshof abgewiesen.

Der Bereich der mit qualifizierter Mehrheit zu beschliessenden europäischen Arbeitsmarktregulierungen wurde wenig später durch das Sozialpolitische Abkommen von Maastricht erheblich erweitert. Die konservative britische Regierung bestand damals auf einem *opt-out*. Dieser wurde aber von der nachfolgenden Labourregierung im Rahmen des Amsterdamer Vertrages aufgegeben.

Die christlich-liberale deutsche Regierung akzeptierte in Maastricht das Sozialpolitische Abkommen, denn damals benötigte sie gerade die Zustimmung des französischen Präsidenten zur deutschen Wiedervereinigung. Horst Teltschik, der aussenpolitische Chefberater im Bonner Kanzleramt, sagte damals: *«Im übrigen befindet sich die Bundesregierung jetzt in der Lage, praktisch jeder französischen Initiative für Europa zustimmen zu müssen.»** Das galt nicht nur für den Euro, sondern auch für die Regulierung der Arbeitsmärkte. Auch die sogenannten *poor four* (Griechenland, Irland, Portugal und Spanien) schlossen ein Tauschgeschäft. Der Preis für ihre

Zustimmung war die Gründung des EU-Kohäsionsfonds.

Die Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen durch die Einheitliche Europäische Akte und das Sozialpolitische Abkommen von Maastricht löste eine Welle europäischer Arbeitsmarktregulierungen aus – es sind weit über fünfzig. Wenn Mehrheitsentscheidungen möglich sind, ist die Mehrheit der hochregulierten Länder nämlich versucht, der Minderheit der liberaleren Länder das mehrheitliche Regulierungsniveau aufzuzwingen. Dadurch kann die Mehrheit ihre eigene Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der Minderheit erhöhen. Das ist dann kein Regulierungskartell mehr, sondern die sogenannte *strategy of raising rivals' costs*. Dabei wird nicht – wie man zunächst vermuten könnte – das bisherige Regulierungsniveau des ausschlaggebenden Mitgliedstaats für allgemeinverbindlich erklärt, sondern ein noch höheres. Das zeigt die spieltheoretische Analyse, aber auch die Erfahrung in der EU. Der Grund dafür ist, dass die Regierung des ausschlaggebenden Landes nun nicht mehr den Wettbewerb von seiten der Minderheit zu befürchten hat. Sie kann jetzt ungeniert regulieren, ohne dass das Kapital in die ehemals liberaleren Länder abfliesst.

Die vorliegenden empirischen Untersuchungen zeigen, dass die überstimmte Minderheit der Regulierungsgegner typischerweise die folgenden Länder umfasst: Grossbritannien, Irland, Dänemark, Finnland, die Niederlande und manchmal Deutschland und Luxemburg. Regulierungsbefürworter sind dagegen die romanischen und Mittelmeerländer. Dazu passt, dass die nationalen Arbeitsmarktregulierungen in den südeuropäischen Mitgliedstaaten deutlich restriktiver sind als in den nordeuropäischen. Das zeigen mehrere Untersuchungen – zum Beispiel die der OECD.

Interessanterweise schliesst sich die Minderheit der Regulierungsgegner in der Schlussabstimmung häufig der Mehrheit an, obwohl sie die Regulierung zunächst bekämpft hat. Wenn die Regulierungsgegner merken, dass sie nicht genug Stimmen haben, um den Gesetzesvorschlag zu Fall zu bringen, stellen sie nicht selten ihre Zustimmung in Aussicht, wenn dem Gesetzesvorschlag die schlimmsten Zähne gezogen werden. Denn sonst würden sie aus dem weiteren Verhandlungsprozess ausgeschlossen, und die Mehrheit könnte es ihnen bei nächster Gelegenheit heimzahlen. Ausserdem ist es mühsam, den Wählern daheim zu erklären, weshalb das, was die Mehrheit in Brüssel beschlossen hat, falsch ist, denn die Opposition im eigenen Land lässt sich eine solche Gelegenheit zur Kritik nicht entgehen. Deshalb ist der Anteil der Ratsentscheidungen, die mit Gegenstimmen oder Enthaltungen angenommen werden – zurzeit zwischen 15 und 20 Prozent – nur die Spitze eines riesigen Eisbergs.

Die *strategy of raising rivals' costs* ist natürlich nicht auf die Arbeitsmarktregulierung beschränkt. Ein für die Schweiz interessantes Beispiel ist auch die Folgerechtsrichtlinie (2001). Sie verpflichtet den Kunsthandel, einen bestimmten Prozentsatz der Erlöse an die Künstler und ihre – auch entfernten – Erben abzuführen. Abgelehnt wurde sie von Grossbritannien, Irland, Österreich und den Niederlanden – vier Ländern, die diese Abgabe nicht erhoben und die im internationalen Kunsthandel eine erhebliche Rolle spielen – man denke an Sotheby's und Christie's, das Dorotheum in Wien und die Maastricht Fine Arts Fair. Das Folgerecht – auf Französisch *droit de suite* – war ursprünglich eine französische Erfindung und wurde später auch in Belgien, Deutschland und den meisten anderen Mitgliedstaaten der EU eingeführt. Mit Hilfe der Folgerechtsrichtlinie kann der Pariser Kunsthandel nun London, Maastricht und Wien das Wasser abgraben.

> Die Mehrheit der hochregulierten Länder ist versucht, der Minderheit der liberaleren Länder das mehrheitliche Regulierungsniveau aufzuzwingen.

Das aktuellste und wohl auch wichtigste Beispiel der *strategy of raising rivals' costs* ist schliesslich die bereits erwähnte Einführung einer EU-Finanzaufsicht. Zum Jahresbeginn 2011 werden drei europäische Finanzaufsichtsbehörden eingerichtet – eine für die Banken, eine für die Wertpapiermärkte und eine für die Versicherungen. Ich konzentriere mich im folgenden auf die Europäische Bankaufsichtsbehörde (EBA). Ihrem *Board of Supervisors* gehören die Leiter der nationalen Bankaufsichtsbehörden sowie nichtstimmberechtigte Vertreter der Kommission, der Europäischen Zentralbank und des ebenfalls neugegründeten European Systemic Risk Board an. Die EBA kann in drei Fällen mit qualifizierter Mehrheit *«eine an ein Finanzinstitut gerichtete Einzelfallentscheidung erlassen..., worunter auch die Einstellung jeglicher Tätigkeit fällt»* (z.B. Art.

9, Abs. 6 der EBA-Verordnung). Im Klartext: die EBA kann zum Beispiel eine Bank wie Barclays schliessen, selbst wenn Finanzaufsicht, Regierung und Parlament in London dagegen sind. Dieses Weisungs- und direkte Durchgriffsrecht besitzt die EBA, wenn entweder – erstens – sie und die Kommission der Meinung sind, dass eine nationale Aufsichtsbehörde sich nicht an die Bankenregulierungen der EU hält (Art. 9); oder wenn – zweitens – zwei oder mehr nationale Aufsichtsbehörden in Fragen, für die das EU-Recht eine Zusammenarbeit vorsieht, uneins sind (Art. 11); oder wenn – drittens – der Ministerrat mit Mehrheit die Krise ausruft (Art. 10). Dafür genügt es, dass *«ungünstige Entwicklungen eintreten, die die geordnete Funktionsweise und die Integrität von Finanzmärkten oder die Stabilität des Finanzsystems in der Gemeinschaft – ob als Ganzes oder in Teilen – ernsthaft gefährden können»* (Abs. 1).

Es ist klar, dass keine dieser Vorschriften den Ausbruch und das Ausmass der jetzt aktuellen Finanzkrise verhindert hätte. Denn die Krise kam von aussen, und das dezentrale Krisenmanagement der einzelnen Mitgliedstaaten – auch das britische – hat zufriedenstellend funktioniert. Die beiden multinationalen Banken Fortis und Dexia wurden unter Mitwirkung der Aufsichtsbehörden der beteiligten Staaten (Benelux bzw. Belgien/Frankreich) geräuschlos und zügig aufgefangen. Die Beteiligung von 27 Aufsichtsbehörden wäre wesentlich umständlicher gewesen.

Die europäischen Institutionen sehen in der Finanzkrise eine Chance, ihre Macht zu vergrössern.

Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Finanzaufsicht in den romanischen und Mittelmeerländern (darunter Frankreich und Italien) am umfangreichsten ist. Am schlanksten ist sie – relativ zur Zahl der Finanzdienstleister – in Grossbritannien. Unterstützt von der EU-Kommission, die auf diese Weise ihre Kompetenzen erweitern kann, hat die französische Politik damit begonnen, der City of London das französische Regulierungsniveau aufzuzwingen. Ihr Vorgehen hat Methode.

1. Bald nach dem Ausbruch der Finanzkrise wurde Jacques de Larosière, ein früherer Gouverneur der Banque de France, von der EU-Kommission zum Vorsitzenden einer Expertengruppe für die Finanzmarktkrise bestellt.

2. Der Franzose Michel Barnier wurde 2009 vom wiedergewählten Kommissionspräsidenten Barroso zum neuen Binnenmarktkommissar – zuständig für die Finanzmarktregulierung – ernannt.

3. Der französische Europa-Abgeordnete Jean-Paul Gauzès (UMP) wurde 2009 zum Rapporteur des Europäischen Parlaments für die EU-Finanzaufsichtsverordnungen gewählt.

Die Absichten der französischen Politik werden in folgenden Zitaten deutlich.

- Jean-Paul Gauzès (EU-Parlamentarier): *«In einem Land wie Frankreich gibt es eine echte Tradition der Überwachung von Finanzinstituten. Der Vorteil einer europäischen Überwachung bestünde darin, dieselben Regeln überallhin auszudehnen…»* («Le Figaro», 7. Juli 2010)
- Christine Lagarde (französische Finanzministerin): *«Wir brauchen eine City, die nach anderen Regeln spielt.»* («Financial Times», 4. Dezember 2009)
- Nicolas Sarkozy sagte der Zeitung «Le Monde» nach der Abstimmung im Ministerrat (2. Dezember 2009): *«Dies ist eine grosse Niederlage der Engländer … und ein Triumph französischer Ideen.»* Und weiter: *«Wissen Sie, was es für mich bedeutet, dass zum erstenmal seit fünfzig Jahren ein Franzose Binnenmarktkommissar und damit auch für die Finanzdienstleistungen, einschliesslich der City (of London), zuständig sein wird? Ich möchte, dass die Welt auf diesen Sieg des europäischen Modells blickt, das den Exzessen des Finanzmarktkapitalismus ein Ende setzt.»*

4. Kommissar Barnier erklärte bei der Verabschiedung der EBA-Verordnung: *«Dies ist nur ein erster Schritt.»* Tatsächlich verpflichtet die Verordnung die Kommission, alle drei Jahre einen Bericht vorzulegen, ob und wie die Zuständigkeiten der EU-Finanzaufsicht erweitert werden sollten.

Ich fasse abschliessend zusammen: Die europäischen Institutionen sehen in der Finanzkrise eine Chance, ihre Macht zu vergrössern. Die Regierungen der hochregulierten Mitgliedstaaten nutzen die Krise als Vorwand, um die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Konkurrenz zu untergraben. Die Finanzplätze Zürich, New York und Singapur werden davon profitieren.

ROLAND VAUBEL, geboren 1948, ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim, wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie sowie Autor u.a. von «The European Institutions as an Interest Group» (2009).

Eine gemeinsame politische Union, eine einzige Währung – das sind schöne politische Ideen. Doch ist die Umsetzung das Problem. Die Schweiz sollte sich ihren Handlungsspielraum bewahren.

# 5 Der Irrtum des Euros

Kurt Schiltknecht

Länder und Regionen entwickeln sich seit Menschengedenken unterschiedlich. Dabei hält sich hartnäckig die Vorstellung, mit Harmonisierung und Zentralisierung wichtiger Bereiche der Wirtschafts- und Geldpolitik sowie mit Umverteilungen lasse sich ein Ausgleich zwischen den Regionen schaffen. Letztlich stehen solche Ideen auch hinter der Europäischen Union. Die Politiker erhoffen sich von einer Verringerung der Divergenzen günstige Voraussetzungen für ein nachhaltiges Wachstum und ein konfliktfreies Zusammenleben in Europa.

Für die Idee, mit Hilfe grosser politischer Gebilde, einer Harmonisierung der Politik und länderübergreifender Umverteilungen die wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Probleme besser in den Griff zu bekommen, lässt sich in der Vergangenheit keine überzeugende Evidenz finden. Wie Kommunismus oder Sozialismus basieren solche Ideen auf naiven Vorstellungen über das Funktionieren einer Gesellschaft und das Handeln der einzelnen Menschen.

Viel zuwenig wird beachtet, dass Änderungen in der Ausgestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen Reaktionen im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhalten jedes einzelnen auslösen und in der Summe komplexe gesellschaftliche und wirtschaftliche Prozesse in Gang setzen. Angesichts der Vernachlässigung dieser Aspekte erstaunt es nicht, dass sich bei der Umsetzung scheinbar einleuchtender politischer Ideen häufig eine unüberbrückbare Kluft zwischen den ursprünglichen politischen Absichten und den faktischen Ergebnissen auftut.

Trotz solchen Erfahrungen lassen sich nach wie vor viele Politiker, Intellektuelle und religiöse Kreise von politischen Ideen leiten, deren praktische Umsetzung zuwenig oder gar nicht durchdacht ist. Als beispielsweise vor der Einführung des Euro ein Ökonomieprofessor dem deutschen Bundeskanzler Helmuth Kohl die negativen wirtschaftlichen Folgen einer Einheitswährung zu erklären versuchte, meinte dieser, dass die Schaffung des Euro ein politisches und erst in zweiter Linie ein ökonomisches Problem sei. Die Folgen, so der Professor lakonisch, würden allerdings in erster Linie wirtschaftliche sein. Er sollte recht behalten.

Dieser Unterschied im Denkansatz prägt auch die Diskussionen um einen Beitritt der Schweiz zur EU oder zum Europäischen Währungssystem. Die Befürworter argumentieren mit idealistischen politischen Ideen und bagatellisieren die Umsetzungsprobleme. Bei einer solchen Betrachtungsweise präsentiert sich ein EU-Beitritt im Vergleich zum steinigen bilateralen Weg in einem viel zu positiven Licht.

Wie Helmuth Kohl machen sich auch viele hiesige Politiker aus politischen Gründen für den Euro stark. Mit der Einheitswährung soll der Druck zur politischen, wirtschaftlichen und individuellen Integration erhöht werden. Zudem glauben viele, dass ein Freihandelsraum eine Einheitswährung benötige. Dass eine Einheitswährung auch Vorteile hat, bestreitet niemand. So führt sie zu einer Reduktion der Preisvolatilität der innerhalb des Euroraums gehandelten Güter und Dienstleistungen. Die EU-Kommission schätzte den Gewinn der damit einhergehenden Vorteile auf rund 0,5 Prozent des europäischen Bruttosozialprodukts. Die Wirtschaftsentwicklung der letzten Jahre zeigt, wie masslos übertrieben diese Wachstumsschubsprognose war.

Den grössten Gewinn aus einem Beitritt zur Europäischen Währungsunion erzielten anfänglich diejenigen Länder, die in der Vergangenheit wegen einer instabilen und unglaubwürdigen Wirtschaftspolitik hohe Realzinsen zahlen mussten. Durch einen Beitritt zum Europäischen Währungssystem kommen diese Länder in den Genuss der wegen der geldpolitischen Glaubwürdigkeit Deutschlands relativ niedrigen Eurozinsen. Ein Beitritt der Schweiz, die über einen hervorragenden Stabilitätsausweis und somit niedrige Realzinsen verfügt, hätte demgegenüber eine Erhöhung der Realzinsen für die schweizerische Wirtschaft zur Folge.

Die für die Geldpolitik im Euroraum zuständige Europäische Zentralbank muss ihre Geldpolitik auf die durchschnittliche Inflationsrate

im Euroraum ausrichten. Auf die aktuelle Wirtschaftslage der einzelnen Mitgliedsländer kann sie keine Rücksicht nehmen. Entgegen den idealistischen Vorstellungen der Euroanhänger verläuft die Wirtschaftsentwicklung im Euroraum trotz einheitlicher Geldpolitik nicht harmonisch. Im Gegenteil, die Länder driften langsam auseinander. Hinter dieser Entwicklung können Unterschiede in der Performance der Schlüsselindustrien, Differenzen in der Fiskal- und Arbeitsmarktpolitik oder exogene Schocks stehen. Zu den bekanntesten solcher Schocks zählen die Ölpreisschocks, der Systemwechsel in Osteuropa, Finanzkrisen, Kriege oder der Beitritt neuer Länder in die EU. Die Wirkungen solcher Schocks auf das Wachstum der einzelnen Länder können sehr unterschiedlich sein.

Es gibt eine Palette von Massnahmen, mit denen ein Land auf Schocks, strukturelle oder konjunkturelle Probleme reagieren kann. Verfügt ein Land über eine eigene Währung, so eignen sich die Wechselkurse und Zinssätze weitaus am besten zur Korrektur. Mit dem Beitritt zum Euro verzichtet ein Land auf seine wirkungsvollsten Instrumente. Insbesondere der Wechselkurs kann nicht mehr zur Stimulierung einer lahmenden Wirtschaft oder zum Bremsen eines Wirtschaftsbooms eingesetzt werden. Trotz den inzwischen unübersehbaren Problemen im Euroraum bagatellisieren die Eurobefürworter noch immer den Verlust der monetären Autonomie und verweisen auf die Erfolge der USA. Der Vergleich hinkt. Im Gegensatz zu Europa verfügen die USA über bessere Möglichkeiten, auf regionale Wachstumsunterschiede zu reagieren. Im Vordergrund stehen Arbeitskräftemobilität, Lohnflexibilität und ein nationaler Finanzausgleich. Mit grossen Wanderungen kann das Arbeitslosenproblem zwar gemindert werden. Dafür werden die regionalen Probleme verschärft, und die schwachen Regionen entleeren sich. Eine solche Lösung ist für Europa undenkbar. Bis heute gibt es in Europa nur eine bescheidene Wanderung. Neben sprachlichen und kulturellen Unterschieden reduzieren hohe Sozialleistungen am Ort die Anreize zur Wanderung. Zudem haben die meisten Länder seit der EU-Osterweiterung ihre Einwanderungsgesetze stark verschärft.

Die Einführung des Euros ist ein Beispiel dafür, wie sich zwischen einer scheinbar überzeugenden politischen Idee und dem Ergebnis bei deren Umsetzung Welten auftun können.

Krass gescheitert ist der Versuch, mit dem sogenannten Stabilitätspakt die Länder auf eine stabilitätsorientierte Fiskalpolitik einzuschwören. Heute bedroht die Überschuldung einiger Länder die Stabilität des Euros und drückt die Eurozinsen nach oben. Weil die in einer Krise steckenden Länder ihre Probleme nicht mit einer Abwertung oder Veränderung der Zinsen lösen können, müssen die notwendigen Anpassungen über tiefere Löhne und eine drastische Reduktion der Staatsausgaben erfolgen. Die daraus resultierenden sozialen Probleme tragen nicht zu der von der Einführung des Euros erwarteten Verbesserung der politischen Verständigung innerhalb Europas bei.

Ein wirksamer Finanzausgleich unter den Euroländern zum Ausgleich der Wachstumsunterschiede würde ein zentralisiertes Steuersystem verlangen. Ein solches ist vorderhand nicht absehbar und wirtschaftspolitisch problematisch. Der politische Druck für höhere Transferzahlungen sowie Unterstützungszahlungen in Krisensituationen nimmt deshalb zu. In den Geberländern findet die Idee von Transferzahlungen immer weniger Zustimmung. Zudem haben Transferzahlungen und Subventionen nur in den allerwenigsten Situationen zu einer Verbesserung des Wirtschaftswachstums geführt. Heute zeigt es sich, dass der Euro und die damit einhergehende Preisgabe der monetären Autonomie die regionalen Probleme nicht verringert, sondern verschärft hat. Als Folge davon nehmen die politischen Spannungen innerhalb der EU zu. Statt aus diesen Erfahrungen zu lernen und zu föderalistischen Strukturen zurückzukehren, werden immer mehr Regulierungen und Zentralisierungen in der Hoffnung eingeführt, auf diese Art die aufgetretenen Schwächen überwinden zu können. Ein Irrweg.

Die Einführung des Euros ist ein weiteres eindrückliches Beispiel dafür, wie sich zwischen einer scheinbar überzeugenden politischen Idee und dem Ergebnis bei deren Umsetzung Welten auftun können. Den Schalmeien über eine bessere Zukunft der Schweiz im Kreise der EU muss deshalb mit Skepsis begegnet werden. Für ein kleines Land lohnt es sich, die wirtschaftspolitischen Optionen offenzuhalten und Lösungen auf bilateralem Weg zu suchen.

KURT SCHILTKNECHT, geboren 1941, ist ausserordentlicher Professor für Ökonomie an der Universität Basel und Verwaltungsrat in verschiedenen Gesellschaften.

Die Schweiz geht ihren Weg. Und das ist gut so – gerade für Europa. Die EU braucht einen Leitstern und Störenfried. Die Aussensicht einer deutschen EU-Bürgerin.

# 6 Das kleine gallische Dorf

Karen Horn

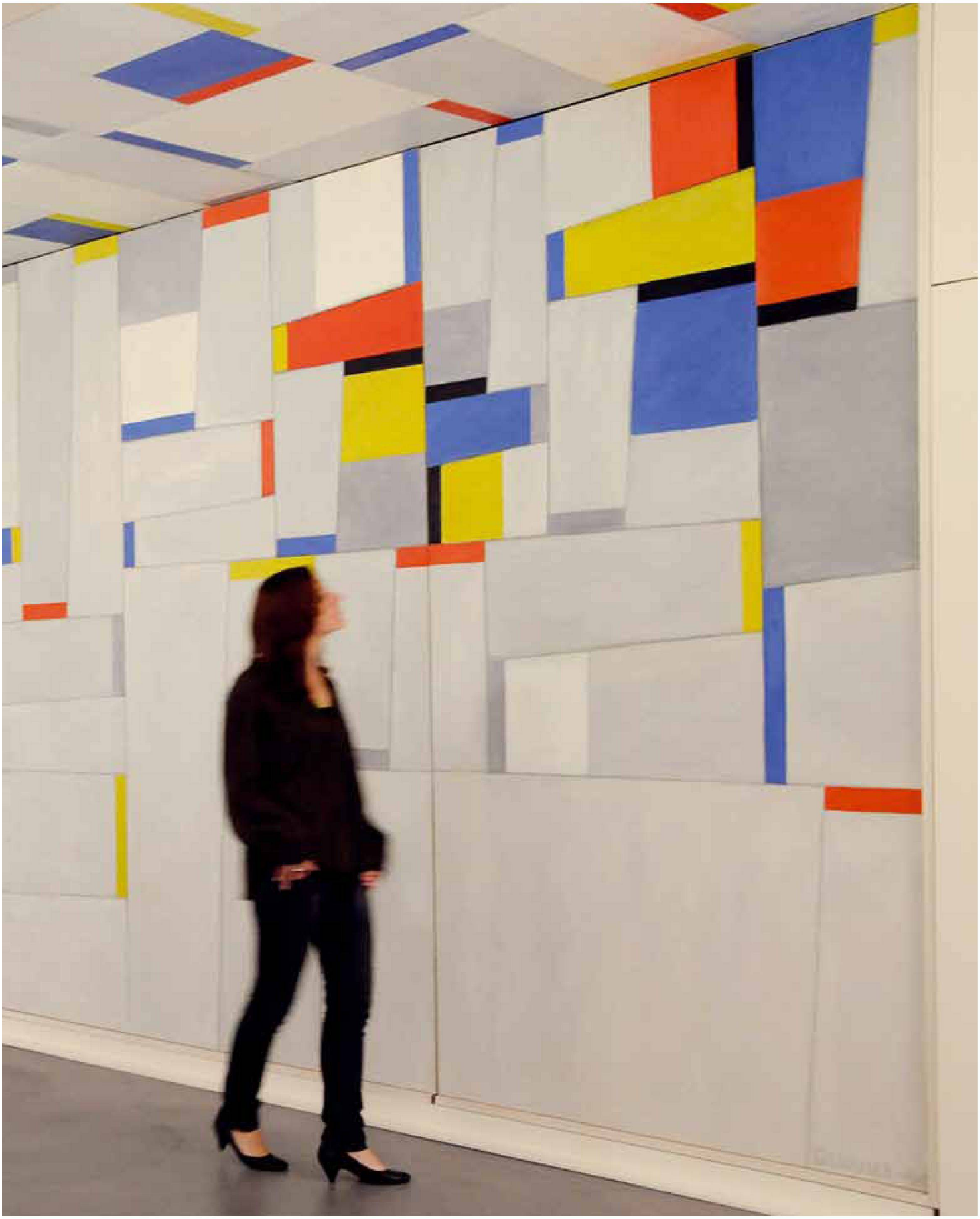
Die langen Gesichter meiner Kollegen am 6. Dezember 1992 werde ich nie vergessen. An diesem Tag lehnte das Schweizervolk den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) mehrheitlich ab. Ich war Doktorandin an der Université de Lausanne. Und ich war dort wohl die einzige, die sich durch das Votum erleichtert fühlte, und zwar obwohl ich in der Romandie geboren und zugleich Deutsche bin. Wegen beidem hätte ich aus Sicht der anderen eigentlich besonders europafreundlich sein müssen. Die Romands schimpften über die Deutschschweizer, die den Grossteil der Neinstimmen beigesteuert hatten. In der welschen Schweiz hatte man erwartet und gehofft, der EWR könnte die erste Etappe sein auf dem Weg hinaus aus der helvetischen Enge und hinein in die Europäische Gemeinschaft, wie sie damals noch hiess.

Genau diese Vision war es freilich, die ich fürchtete. Gegen den EWR an sich war nicht viel zu sagen. Es geht dabei im wesentlichen um die Teilnahme der EFTA-Länder am europäischen Binnenmarkt, um die Verwirklichung der vier Grundfreiheiten: Freizügigkeit im Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital. Zölle wurden abgeschafft. Kein liberaler Ökonom könnte hiergegen etwas einzuwenden haben. Mich trieb die Sorge um, es könnte eine unumkehrbare Entwicklung angestossen werden. Doch nach dem EWR-Referendum wurden nun die Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Gemeinschaft abgebrochen. Stattdessen begannen in zwei Runden die Verhandlungen über die bilateralen Verträge, die eine Isolation der Schweiz verhindern sollten – und dieser Weg war sehr erfolgreich.

Die Vorstellung ist für mich auch heute noch schwer zu ertragen, dass sich ausgerechnet die stolze Willensnation Schweiz, mit ihren einzigartigen Traditionen und Institutionen, das europäische Korsett überziehen könnte. Gewiss, Europa war gedacht als ein Projekt des Friedens, als Weg zur Einigung der Völker. Das ist aller Ehren wert und hat die erhofften Früchte auch getragen. Den positiven Saldo wird niemand in Zweifel ziehen – doch was haben wir Europäer uns für diese politische Einigung nicht alles eingehandelt! Wer den Frieden und Europa liebt, braucht deshalb nicht auch die europäischen Institutionen zu lieben.

Das supranationale Gebilde der Europäischen Gemeinschaft war schon 1992 von jenen unsympathischen Zügen geprägt, die ich heute erst recht an der mehrfach erweiterten und vertieften Europäischen Union kritisiere: Zentralisierung (Aushöhlung nationaler Souveränität und Subsidiarität), Demokratiedefizit (Entfremdung von den Bürgern), «Harmonisierung» (Unterbindung des Systemwettbewerbs), Bürokratie (Wachstum des Interventionismus statt schlankem Staat). Die unbestrittenen Wohltaten der europäischen Wettbewerbspolitik ändern an diesem negativen Befund nichts. Für die Mitglieder im Euro-Raum kommt noch jene Zwangsjacke erschwerend hinzu, die sich Europa 1998 bzw. 2002 – in der Hoffnung auf eine weitere politische Einigung – mit der gemeinsamen Währung, dem Euro, angelegt hat. Wie unangemessen der Euro für Länder ist, deren Konvergenz nicht mehr gross vorankommt, haben wir in der jüngsten Vergangenheit beobachten können.

Ich bin nicht davon überzeugt, dass es für die Schweiz sinnvoll oder gar unvermeidbar sei, dem europäischen Staatenverbund institutionell noch näher zu rücken. Doch es steht mir nicht zu, über die Interessen der Schweiz ein Urteil zu fällen. Wenn ich jedoch einen Wunsch frei hätte, dann wäre meine Antwort klar, dann beschritte die Schweiz weiter den eingeschlagenen Weg. Dann verweigerte sie sich jener ungesunden Abstraktheit und Eigengesetzlichkeit der europäischen Politik, die die völlig entfremdeten EU-Bürger mittlerweile schon als höhere Gewalt hinzunehmen gelernt haben. Dann hielte sie den Drohungen aus Brüssel stand und wehrte so viele Versuche wie möglich ab, ihr einen Automatismus aufzudrängen. Dann bestünde sie auf ihrer Freiheit, jede einzelne Vorschrift, die sie aus Europa übernimmt, genau zu prüfen und gegebenenfalls abzulehnen, auch



Fritz Glarner (1899–1972), «Rockefeller Dining Room», Rauminstallation aus Wand- und Deckengemälden, Öl auf Leinwand auf Holz, 1963/64, Sammlung Haus Konstruktiv (Foto: C. Minjolle)

wenn sie sich damit den billigen Vorwurf der Rosinenpickerei einhandelt.

Vor allem aber: die Schweiz möge der EU fernbleiben! Ich hoffe das inständig als Bürgerin der EU. Wir EU-Bürger brauchen sie als Nichtmitglied, die kleine, aber in ihrer politischen Tradition ganz grosse Schweiz. Wir schulden der Schweiz Dank in ihrer Rolle als politisches und kulturelles Gegenmodell, das der Europäischen Union den Spiegel vorhält. Die sich aufreibt in Einzelverhandlungen und uns immer wieder vor Augen führt, dass man nicht alles, was aus Brüssel oder Strassburg kommt, für richtig halten muss – und dass nicht alle Kompromisse akzeptabel sind, die die deutsche Regierung im Rahmen diverser Kuhhändel eingeht. Man denke nur an die Gleichstellungsrichtlinie oder zuletzt an die arg klein ausgefallene Reform des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts.

Die Schweiz mag es leid sein, das kleine gallische Dorf zu spielen – aber wir können froh sein, sie als Messlatte und Symbol einer möglichen Alternative vor Augen haben zu dürfen. Uns EU-Bürgern ist nicht gedient, wenn die Schweiz Mitglied Nr. 28 würde und der Union zwar Geld in die Kassen spülte, dabei aber nicht den Hauch einer Chance hätte, sich dem dominanten Tandem Deutschland-Frankreich entgegenzustellen und die Hypertrophie Europas einzudämmen. Denn dafür ist die Schweiz zu klein, und die Union rückt aus schlichten «Effizienzgründen» ohnehin vom Konsens als Legitimationsprinzip ihrer Entscheidungen ab.

Die Schweiz möge der EU fernbleiben! Ich hoffe das inständig als Bürgerin der EU. Wir EU-Bürger brauchen sie als Nichtmitglied.

Europa ist derzeit in einem beklagenswerten Zustand. Durch Erosion des Stabilitätspakts haben die Mitglieder der Währungsunion fast einen Totalschaden an ihrem währungspolitischen Turmbau zu Babel, dem Euro, verursacht. Die Katastrophe wurde nur mit viel Geld abgebogen. Vor diesem Hintergrund begibt sich die EU nunmehr auf den Weg zu einer gemeinsamen Wirtschaftsregierung, die sie freilich nicht *economic government*, sondern beschönigend *economic governance* nennt. Bisher geht es in diesem Rahmen nur um Konsultationen und Empfehlungen – aber dabei wird es kaum bleiben. Gerade angesichts dieses Trends brauchen wir die Schweiz, die aussen vor bleibt und uns deutlich demonstriert, dass Zentralisierung und Gleichmacherei nicht der Weisheit letzter Schluss sind. Dass es auch anders geht. Besser.

Ich wünsche mir, dass die Schweiz sich ihre Kultur bewahrt, mit der sie uns ein Vorbild ist. Als Land, das dezentral, wettbewerblich und wahrhaft föderal «von unten» aufgebaut ist. Als ein Land, das uns immer wieder mit innovativen politischen Ideen und institutionellen Kreationen überrascht, von denen wir uns inspirieren lassen, vom Gesundheitswesen bis hin zu den Gemeindefinanzen und der Schuldenbremse. Als Land der direkten Demokratie, in der das Volk sich die Entscheidungsgewalt nicht aus der Hand nehmen lässt, auch wenn es deshalb politisch als behäbig gilt. Als ein Land, in dem nicht erst ein Verfassungsgericht die Regierung an den Souverän erinnern muss – wie es in Deutschland mit dem Lissabon-Urteil aus Karlsruhe geschehen ist. Als Land, dessen Bürger mit einem allzustarken Staat wenig anfangen können, die vielmehr eine offenbar angeborene Scheu vor Bevormundung und Unfreiheit eint. Als ein Land, das Freiheitsrechte und Privatsphäre der Menschen achtet und pflegt – ein Land, wo eine Politik keine Chance hat, die vom «gläsernen Bürger» träumt. Als Land, das sich immerhin noch gegen die grossen Nachbarn wehrt, wenn ihm das Bankgeheimnis genommen werden soll. Das sich hinreichend dem automatischen Informationsaustausch versperrt, bis die bessere Idee einer Abgeltungssteuer eine Chance bekommt.

Angesichts des gegenwärtigen Zustands der EU mag man sich fragen, wer überhaupt diesem Verbund beitreten sollte. Für manche Staaten zieht noch immer das politische Argument; vor allem für Staaten des ehemaligen Ostblocks ist die Hinwendung zu Europa weiterhin ein Signal an Moskau. Zudem hilft die EU den Beitrittskandidaten, marktwirtschaftliche Reformen durchzusetzen – der Sündenbock sitzt dann in Brüssel, nicht daheim. Die Schweiz indes hat derlei Spiegelfechtereien in den meisten Politikfeldern nicht nötig. Sowohl im Index der wirtschaftlichen Freiheit des Fraser Institute als auch im Index der Wettbewerbsfähigkeit des IMD Lausanne steht sie seit Jahren auf dem vierten Platz. Die EU hingegen hat argen Schiffbruch erlitten mit ihrem Lissabon-Ziel, bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt zu werden. Kein Wunder.

KAREN HORN, geboren 1966, ist promovierte Ökonomin und leitet das Hauptstadtbüro des Instituts der deutschen Wirtschaft in Berlin. Sie ist Trägerin des Ludwig-Erhard-Preises für Wirtschaftspublizistik.

Der Schweiz drohen Prügel von der EU – wegen Bestnoten. Was tun? Weiter büffeln.
Und sich profilieren: als globale Plattform oder als clever verzahnter Sonderfall.

# 7 Der Klassenbeste denkt nach

Konrad Hummler

Westeuropa zeichnet sich seit über 60 Jahren, der ganz grosse Rest des Alten Kontinents seit nunmehr immerhin 20 Jahren durch eine – geschichtlich gesehen – selten lange und relativ unproblematische Periode friedlichen Einvernehmens aus. Den Hintergrund dazu bildete gewiss der Schulterschluss zwischen Frankreich und Deutschland, und selbst Skeptiker der Europäischen Union werden zugeben, dass diese Organisation ein wesentliches Teil zu dieser für alle Länder Europas äusserst günstigen Situation beigetragen hat. In der europäischen Normalität war und ist der Gradualismus, das heisst eine besonders gemächliche Art der Fortbewegung, sozusagen institutionell eingebaut. Das lange Zeit vorherrschende Einstimmigkeitsprinzip verlangte viel aufwendige Taktiererei im Hintergrund, dann und wann eine starke Hand der unter den Gleichen nicht ganz gleichen Führungsnationen Europas.

Der Preis für die absichtlich mit so viel Unbestimmtheit versehene *governance* war und ist eine Vormachtstellung von Technokraten in Brüssel, mit deutlich erkennbarem elitärem Machbarkeitsdenken einerseits, andrerseits und als Folge davon Bürgerferne, niedrige Akzeptanz im Volk und ein Demokratiedefizit, das zunehmend auch auf die Mitgliedsländer ausstrahlt. Denn längst ist klar geworden, dass es sich lohnt, das, was man auf demokratischem Weg im Heimatland nicht zu bekommen vermag, durch intensives Lobbyieren in Brüssel zu erstreiten. Brüssel ist sozusagen der *hub* für Begehrlichkeiten aller Art geworden. Technokraten sind besonders empfänglich dafür, weil sie die Nähe von Ursache und Wirkung der generellen Regel ohne spezifische Zwecksetzung vorziehen.

Echte Sorgen bereitet aber nicht, was mit viel technokratischem Aufwand geschieht, sondern das, was vermieden, verschwiegen, schöngeredet oder vertuscht wird. Das Problem Europas besteht in der Setzung von Anreizen zu unsolidarischer, kurzfristig orientierter Nutzenoptimierung durch die Mitgliedsländer und im Mangel an Anreizen zur Wahrnehmung von Eigenverantwortung; das vielgepriesene Subsidiaritätsprinzip ist Illusion geblieben.

Die Finanzierungsprobleme Griechenlands für seine Schulden überraschen niemanden mit einigermassen intaktem ökonomischem Sachverstand. Der Euro war von Anbeginn ein technokratisches Konstrukt, wobei idealtypisch verstandene und konstruierte Solidarität nicht von Bestand sein kann. Die *classe politique* Europas hatte den Euro als zusätzliche Klammer für die innere Kohärenz und als kostenvermindernden Treiber für den Binnenmarkt erdacht. Äusseren Druck gab es nicht. Der Warschauer Pakt war längst schon Geschichte. Innere Bindung? Die Flächenexpansion der Europäischen Union wurde immer mehr zur Flucht nach vorne, um den vielen Fragezeichen der inneren *governance* auszuweichen. Im Wissen um die Defizite innerer Kohärenz errichtete man mit «Maastricht» ein Regelkorsett, das aber mehr Schein als Sein bedeutete, weil Regeln ohne Sanktionsmechanismus letztlich sinnlos sind. So liess man bekanntermassen zu, dass neue Mitglieder – wie zum Beispiel Griechenland – nicht nur beim Eintritt in die Währungsunion gegen die Regeln verstiessen, sondern darüber hinaus diesen Verstoss über die ganze Zeit fortsetzen konnten.

Der Eintritt in die Solidargemeinschaft Euro wurde zudem durch unrealistische Konversionsbedingungen versüsst. Danach genossen die marginalen Mitgliedsländer Finanzierungsbedingungen an den Kapitalmärkten, wie sie zuvor nur den solidesten Ländern wie Deutschland oder Holland offenstanden. Der Irrwitz dieser impliziten Solidaritätsleistung lag (und liegt noch immer) im Anreiz für schwachbrüstige Länder, noch mehr Schulden anzuhäufen. Ein kohärentes und hinreichendes Regelwerk würde als ultimative Sanktion auch den Ausschluss aus der Solidargemeinschaft umfassen. Und die Prozesse für einen solchen Ausschluss müssten – für den oder die

Auszuschliessenden wie auch für den verbleibenden Rest – kristallklar formuliert sein.

Weshalb? Weil alles andere Unsicherheiten erzeugt, die für den Kapitalmarkt inakzeptabel sind. Die heutige Perzeption im Markt schwankt zwischen «Rettung für alle inbegriffen» mit entsprechender Belastung der Gesamtheit und «Rettung völlig ausgeschlossen» mit daraus resultierenden Risikoprämien für marginale Mitgliedsländer. Das ist unhaltbar. Es ist nicht ohne Grund, dass der Euro auch zehn Jahre nach seiner Einführung weit davon entfernt ist, eine ernstzunehmende Weltreservewährung zu werden.

Die EU könnte unter dem Druck der Ereignisse, in Abweichung von ihrem normalen Modus, vom Gradualismus zum hektischen Aktivismus übergehen. Die ersten Anzeichen sind bereits sichtbar. So spricht man in Deutschland von einem Europäischen Währungsfonds (EWF), in Frankreich von der Notwendigkeit einer europäischen Wirtschaftsregierung. Anstatt sich auf die Vielfalt Europas und die dezentrale Wahrnehmung von Verantwortung zu besinnen und falsche Solidarität durch föderale Subsidiarität zu ersetzen, sieht alles nach einem Übergang von der gespielten Idylle zur echten Zwangsgemeinschaft aus. Man will den Euro und die EU in der vorliegenden Form um jeden Preis retten und den Schaden des breitangelegten und fortgesetzten Missbrauchs begrenzen. Die EU verkommt zu einer Transferunion mit Geber- und Nehmernationen.

Die Erfahrung zeigt, dass die Situation des Klassenbesten prekär wird, wenn neben Intelligenz und Fleiss auch Muskelkraft und die Drohung mit Gewalt zum Thema werden kann.

Die offensichtliche Not vieler Bürger Europas, zugleich in einem nicht sonderlich erfreulichen Normalzustand und unter dem Damoklesschwert eines Strukturbruchs in Richtung einer EU-Zwangsgemeinschaft oder eines Zerfalls leben zu müssen, könnte – sehr oberflächlich gesehen – Anlass zur Freude in der Schweiz sein. Denn wir behaupten uns unter den Ländern Europas als Klassenbeste. Die Erfahrung zeigt allerdings, dass die Situation des Klassenbesten spätestens dann prekär wird, wenn neben Intelligenz und Fleiss auch Muskelkraft und die offene oder versteckte Drohung mit Gewalt zum Thema werden kann. Die Schweiz befand sich seit je tendenziell in dieser wenig komfortablen Lage; durch die Zerfallserscheinungen im europäischen Umfeld und den erstaunlichen helvetischen Wirtschaftserfolg hat sich die Angelegenheit nun allerdings zugespitzt. Angesichts der geschilderten Situation Europas muss sich die Schweiz als quasi Klassenbester unter den Ländern Europas strategische Optionen zurechtlegen. Denn das Alpenland ist in hohem Masse abhängig von der Umgebung. Ein wesentlicher Teil der Infrastruktur wird gemeinsam betrieben und genutzt, es herrschen grosse Interdependenzen, was den Handel mit Gütern und die Erbringung von Dienstleistungen betrifft, schliesslich ist man auch im kleinen Grenzverkehr so eng verzahnt, dass oft kaum auszumachen ist, auf welcher Seite der Grenze man sich gerade befindet. Diese (gegenseitige) Abhängigkeit ist auf den kooperativen Spielmodus angewiesen; Machtausübung würde das fragile Gebilde rasch zum Einsturz bringen.

Nun, welche Möglichkeiten stehen dem schmächtigen, etwas bleichgesichtigen Klassenersten zur Verfügung, wenn er nicht Gefahr laufen will, eines Tages in einer dunklen Ecke des Schulwegs zusammengeschlagen zu werden? Ich sehe etwa die folgenden Optionen:

*Erste Option: die «Grosse-Bruder-Strategie»*
Die Drohung mit einer höheren Instanz ist nützlich – die Schweiz hat namentlich während des Kalten Kriegs im Sinne eines *«don't move»* extensiv davon gezehrt. Sie setzt allerdings voraus, dass es einen solchen Bruder auch gibt und dass er, wenigstens theoretisch, auch kommen könnte. In der gegenwärtigen Situation steht diese Strategievariante für die Schweiz nicht zur Verfügung, zumal anlässlich des G20-Gipfels von vorletztem Jahr eine gewisse Gemeinsamkeit der Interessenwahrnehmung dies- und jenseits des Atlantiks festgelegt wurde.

*Zweite Option: die «Join-Them-Strategie»*
Der Vollbeitritt zur EU (im vermutlich ungünstigsten Zeitpunkt) würde eine völlige Änderung des bisherigen Lebensstils bedeuten, zum Beispiel die direkte Demokratie kosten, die ausgesprochen starken Volksrechte, den landesinternen Steuerwettbewerb, die eigene Währung und so weiter. Der Wohlstandsverlust wäre angesichts des grossen Gefälles programmiert, insbesondere wenn Europa infolge Zwangsgemeinschaft zu einer Art Aussenwirtschaftsfestung verkommt.

Die Erfahrung zeigt, dass die Situation des Klassenbesten prekär wird, wenn neben Intelligenz und Fleiss auch Muskelkraft und die Drohung mit Gewalt zum Thema werden kann.

*Dritte Option: «die Schule wechseln»*
Dies findet bei unglücklichen Klassenersten oft und mit Erfolg statt, ist für ein Land inmitten eines Kontinents insgesamt aber ausgeschlossen. Gewiss, die Aussenhandelsstruktur der Schweiz hat sich in den letzten Jahren stark den asiatischen Ländern zugewandt. Die Schweiz ist insofern eine der globalsten Nationen der Welt. Doch ungeachtet der Virtualisierung der wirtschaftlichen Vorgänge über das Internet müssen wir uns auch für die fernere Zukunft wohl oder übel damit abfinden, dass wir in Europa sind und bleiben.

*Vierte Option: «intelligente Verzahnung»*
Entspricht dem Versuch des Klassenersten, seine komplementären Vorteile ins Spiel zu bringen. Stellt aber auch eine sehr aufwendige Methode dar, denn man muss dauernd darauf bedacht sein, einerseits allen genug zu «schenken», ohne ihnen anderseits einen Grund zu geben, sich mit anderen zu verbinden und mehr zu erpressen. Die Methode setzt mithin voraus, dass alle unnötigen Abhängigkeiten des Klassenersten laufend eliminiert werden, beziehungsweise dass der Unangreifbarkeit des eigenen Verhaltens höchste Priorität zukommt. Der Klassenprimus sollte nicht um seine Kollegen froh sein müssen, er darf nicht deren Sklave werden. Am besten gestellt ist er, wenn er notfalls doch noch von Strategie drei – «Schule wechseln» – Gebrauch machen könnte.

*Die Schweiz als City State?*
Wenn es ein echtes Problem mit dem Bilateralismus gibt (es könnte ja auch sein, dass es von Aktivisten aller Art lediglich herbeigeredet wäre…), dann das folgende: der Bilateralismus entspringt der strategischen Option Nummer eins, der Abstützung auf die teils sichtbare, teils unsichtbare schützende Hand jenseits des Atlantiks. Getragen wird er, seitens wesentlicher Teile der Bundesverwaltung und namentlich der Diplomatie, von der Sinngebung durch Strategie Nummer zwei, dem Beitritt zur EU, ist also lediglich Mittel zum Zweck und insofern keine echte strategische Option. Das Misstrauen, das die hiesige EU-Debatte kennzeichnet, gründet in dieser Ambivalenz des bilateralen Wegs. Unter den gegebenen Umständen drohender Strukturbrüche in Europa erweist sich der bilaterale Weg zwar nach wie vor als gangbar, aber nicht als hinreichend, um als valable Strategie längerfristig Bestand haben zu können.

Die vor ein paar Jahren ins Spiel gebrachte Option «Schweiz als City-State» stützt sich, je nach Ausformung, eher auf die strategische Option Nummer drei, die dezidierte Globalisierung, oder auf die vierte Variante, die intelligentere Einbettung in den europäischen Kontinent. Was letzteres heissen könnte, zeigen die jüngst abgeschlossenen Vereinbarungen zwischen der Schweiz und Deutschland respektive Grossbritannien über eine Abgeltungssteuer. Man verhandelt nicht nur mit Brüssel, sondern auch und vor allem mit den Hauptstädten gewichtiger Mitgliedsländer. Solches bedingt einen hohen Kenntnisstand über den Spielraum, der innerhalb Europas zur Verfügung steht, und entspricht insofern einer Art «hohen Schule» von Aussenpolitik und Diplomatie.

Ob eher globalisierte Plattform oder clever verzahnter europäischer Sonderfall: als City-State hätte die Schweiz die Chance, in einer Balance zwischen Selbstbehauptung und Kooperation zu einer Zukunftsvision zu gelangen, für die sich die Mehrheit unserer Landsleute erwärmen und die nächste Generation sich begeistern könnte.

KONRAD HUMMLER, geboren 1953, ist promovierter Jurist und geschäftsführender und unbeschränkt haftender Teilhaber von Wegelin & Co. Privatbankiers.

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 beitrat noch im EWR mitmachte. Um die wirtschaftlichen Nachteile dieses Alleingangs zu mildern, setzte der Bundesrat auf sektorielle, 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 Würdigung 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 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

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

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 ungelegen, 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, anderseits eine bedeutende Wirtschaftsmacht 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 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 Wirtschaftspartner. 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 Verhandelns 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.

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

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

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

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 Hochschullehrer darüber beschweren, 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 herrschenden 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 Beitrittsgesuch 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 beiträte, 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.