

Schweiz und Europa: Wohin?

Referat von alt Bundesrat Kaspar Villiger an einer Tagung von Avenir Suisse am 17. Mai 2019

I

Die Schweiz ist ein sehr erfolgreicher Kleinstaat. Das Wohlstandsniveau gehört zu den global höchsten. Fast sämtliche makroökonomischen Kennziffern sind hervorragend. Die Standortratings befinden sich in der globalen Spitzengruppe. Die Einkommensverteilung ist im Vergleich ausgewogen und hat sich, obwohl man uns ständig das Gegenteil predigt, im Laufe der Jahrzehnte kaum verändert. Die Staatsfinanzen sind, ausser bei der Sozialversicherung, kerngesund, und die politische Stabilität ist legendär. Der Wirtschaftsmotor brummt. Die Welt beneidet uns.

Wer allerdings tiefer gräbt, stösst auf irritierende Störfaktoren. Die Spitzenratings bei der Standortqualität befinden sich im Sinkflug. Die Produktivität ist bestenfalls Mittelmass und hinkt anderen Staaten hinterher. In zentralen Bereichen, etwa in der Altersvorsorge, beim Abbau des Grenzschutzes im Agrarsektor oder im Verhältnis zur EU, herrscht ein eigentlicher Reformstau. Bern gewöhnt sich wieder daran, Geld mit vollen Händen und ohne echte Priorisierungen auszugeben. Die Rechtssicherheit gerät durch eigentliche Regulierungsunamis und durch das Drohpotential einer Flut wirtschaftsfeindlicher Volksinitiativen ins Wanken. Politische Polarisierung und Sturheit hüben und drüben erschweren zunehmend brauchbare Kompromisse. Dazu kommt, dass ausländischer Druck unsere politischen Handlungsspielräume zunehmend einschränkt.

Es ist das Verdienst von Avenir Suisse, mit dem Weissbuch eine grundsätzliche Diskussion darüber angestossen zu haben, wie die Schweiz ihre Erfolgsgeschichte fortsetzen soll. Ich möchte nun mit einem etwas anderen Approach als das Weissbuch das Problem skizzieren und einige Folgerungen ziehen.

II

Für einen Kleinstaat, dessen überdurchschnittlicher Wohlstand allein auf dem Export beruht, ist es von grosser Bedeutung, wie die Welt aussieht, die sie umgibt. Ich will sieben wichtige Trends aufzählen, denen die Strategie der Schweiz Rechnung tragen muss, wenn sie erfolgreich überleben will.

1. Obwohl die Demokratie politisch das Beste ist, was die Menschen in den letzten Jahrtausenden erfunden haben, steckt sie in einer Krise. Autoritäre Systeme, die auf Marktwirtschaft und Meritokratie setzen, mehren Ihren Wohlstand rasch und gewinnen an globaler Bedeutung. Die westlichen Werte der Aufklärung haben an Strahlkraft verloren und können sich global immer weniger durchsetzen.

2. Obwohl die wohlstandsmehrenden Kräfte der Arbeitsteilung und des Freihandels auf globaler Ebene nach wie vor wirken, gewinnt eine fatale Gegenbewegung an Dynamik. Offener und versteckter Protektionismus entfaltet politische Verführungskraft, und zwischen grossen Handelblöcken lösen bilaterale allmählich multilaterale Handelsregeln ab. Macht ersetzt ökonomisch begründbare Regeln. Das erhöht das Risiko des unabhängigen exportorientierten Kleinstaates, zwischen Stuhl und Bank zu fallen.
3. So sehr die Spannungen zwischen grossen Staaten zunehmen, so sehr halten sie zusammen, wenn es darum geht, tüchtigen kleinen Konkurrenten mit massivem Druck ihre relativen Vorteile zu beschneiden. So tun beispielsweise die G20, OECD und EU alles, um knallharte Steuerkartelle zu formen und Steuerwettbewerb zu verhindern.
4. Während wegen des rasanten technologischen Wandels der Bedarf an hochqualifizierten Fachleuten in den Industrieländern noch steigt, wird das Angebot aus demographischen Gründen abnehmen. Deshalb dürfte der Wettbewerb um knappe Talente heftiger werden. Demgegenüber wird der sich langfristig noch verschärfende Migrationsdruck vor allem aus Afrika Menschen in die Schweiz bringen, die kulturell und beruflich nur schwer integrierbar sind. Das wird uns weiterhin politisch belasten.
5. Weil einige wichtige Schwellenländer vor allem in Asien unaufhaltsam besser und innovativer werden, wird der Konkurrenzdruck auf den Weltmärkten steigen.
6. Die Verschuldung von Staaten, Unternehmen und Haushalten hat ein kaum mehr vorstellbares Ausmass erreicht, das es den Notenbanken als zu gefährlich erscheinen lässt, den Finanzmärkten die Droge Billiggeld langsam zu entziehen. Die Zinsen reflektieren weiterhin die Risiken nicht mehr, Sparer werden bestraft, bei Vermögenswerten bilden sich Blasen, die Ungleichheit steigt, nicht nachhaltige Projekte bleiben finanzierbar und verzerren die Strukturen. Das alles schafft ein politisches und wirtschaftliches Krisenpotential, das sich irgendeinmal entladen wird.
7. Die Digitalisierung fördert tendenziell die Polarisierung der Arbeitsmärkte, indem Arbeitsplätze vor allem im Hoch- und Tieflohnbereich geschaffen, im mittleren Bereich aber vernichtet werden. In den meisten Industrieländern hat diese Entwicklung schon begonnen, aber wir blieben bisher weitgehend verschont. Sollte sich das auch bei uns ändern, könnten daraus ernste soziale Spannungen entstehen.

III

Nach unserem liberalen Staatsverständnis muss der Staat seinen Bürgern ein selbstbestimmtes Leben in Würde ermöglichen. Das bedeutet, dass er sich im Wesentlichen vier Ziele setzen und die natürlichen Spannungsfelder zwischen diesen Zielen ausbalancieren muss: Freiheit, Wohlstand, Stabilität und Sicherheit. Nur in Freiheit können sich Menschen wirklich entfalten und gemäss ihren Talenten und Neigungen leben. Deshalb muss der Staat diese Freiheit schützen, aber auch begrenzen, damit die Freiheit der einen nicht die der anderen zerstört. Wirklich frei und unabhängig ist nur, wer über einen gewissen Wohlstand verfügt. Das ist ohne Marktwirtschaft mit hinreichenden Freiräumen nicht zu schaffen. Stabilität bedeutet das gewaltfreie Bereinigen von Konflikten sowie friedliche Machtwechsel. Sicherheit schliesslich heisst nicht nur Sicherheit vor physischer Gewalt, sondern auch vor unverschuldeter Not und Armut.

Ich will nun versuchen, den Einfluss von unterschiedlichen integrationspolitischen Szenarien auf die Erreichbarkeit der vier Ziele grob abzuschätzen. Die Schweiz hat im Wesentlichen fünf Optionen: Den EU-Beitritt, den Beitritt zum EWR, die Weiterverfolgung des bilateralen Weges mit der EU, die Einfrierung des Status Quo und den Rückzug auf reine Freihandelsabkommen. Ich lasse der Einfachheit halber den EWR weg. Er liegt irgendwo zwischen dem bilateralen Weg und dem EU-Beitritt. Er löst zwar das Problem der dynamischen Anpassung an das EU-Recht, aber er ist aus Sicht unserer Souveränität dem bilateralen Weg unterlegen. Weiter will ich mich bei meiner sehr skizzenhaften Analyse vor allem auf die wirtschaftlich besonders relevanten Elemente Freiheit und Wohlstand konzentrieren.

IV

Für die Schaffung von Wohlstand sind im Wesentlichen neun Faktoren wichtig: Die Rechtssicherheit, die marktwirtschaftlichen Freiräume, die Sicherung von Wettbewerb, der Zugang zu Exportmärkten, die Flexibilität der Arbeitsmärkte, die Steuern, das Fachkräftepotential, der Stand von Wissenschaft und Forschung sowie der Wechselkurs. Sie alle werden durch die Wahl der Option beeinflusst.

1. Rechtssicherheit ist für Investoren ein entscheidender Faktor. Sie hat sich bei uns aus drei Gründen markant verschlechtert. Die gesetzgeberische Hektik bei uns und das gestiegene Risiko, dass wirtschaftsfeindliche Initiativen vom Volk angenommen werden, erzeugt erstens ein gefährliches Unsicherheitspotential. Zweitens schafft der erwähnte äussere Druck auf unsere Standortvorteile zusätzliche Ungewissheiten. Drittens stehen die bilateralen Verträge, deren Wirkung ohne periodische Anpassung an das sich entwickelnde EU-Recht Schritt für Schritt erodiert, nicht auf einer rechtlich soliden Grundlage. Eine vor kurzem publizierte Studie von McKinsey zeigt klar, dass wir für die Ansiedlung von Hauptsitzen multinationaler Unternehmen wegen des Verlusts von Rechtssicherheit markant an Attraktivität verloren haben. So haben wir vom Brexit kaum profitiert, da kein vernünftiges Unternehmen, das England wegen der Unsicherheiten des Zugangs zum Binnenmarkt verlässt, in eine Land mit vergleichbarer Unsicherheit umzieht. Hier wäre der Beitritt in Bezug auf Rechtssicherheit ein Quantensprung, nicht zuletzt deshalb, weil er wichtige Wirtschaftsfreiheiten der Bedrohung durch Volksinitiativen entzöge und weil wir nicht

mehr der willkürlichen Politik der Brüsseler Nadelstiche ausgesetzt wären. Der Rahmenvertrag ginge zwar nicht so weit, würde aber doch unsere Beziehung zur EU auf eine solide rechtliche Grundlage stellen. Zudem müssten allfällige Sanktionen bei Vertragsverletzungen verhältnismässig sein, was die Risiken gegenüber heute begrenzt und abschätzbar macht. Der Rahmenvertrag wäre hinsichtlich der Rechtssicherheit gegenüber dem Status Quo deshalb ebenfalls ein Quantensprung.

2. Was die marktwirtschaftlichen Freiräume betrifft, würde sich die Situation bei einem EU-Beitritt gewiss verschlechtern. Mir scheint das Risiko der hausgemachten Überregulierung im Moment allerdings mindestens ebenso gross, wenn nicht grösser. Man kann nicht ständig die Regulierungswut Brüssels geisseln und gleichzeitig selber Brüssel noch übertreffen.
3. Weil Wirtschaftsakteure immer dazu neigen, einmal erworbene Besitzstände durch wettbewerbsbehindernde Massnahmen abzusichern, muss der Staat den marktwirtschaftlichen Wettbewerb sichern oder notfalls gar erzwingen. In diesem Bereich würde der Beitritt tendenziell vielleicht sogar Fortschritte bringen. Ich denke nicht nur an das Kartellrecht, sondern auch etwa an das Verbot von gewissen Staatsbeihilfen wie zum Beispiel der Staatsgarantie bei Kantonalbanken. Der Rahmenvertrag könnte hier ebenfalls Veränderungen erfordern. Ich weiss natürlich, dass diese bei uns besonders umstritten sind. Aus marktwirtschaftlicher Sicht allerdings wären einige davon wohl sogar zu begrüssen. Weil aber solche Beihilfen bei uns sehr populär zu sein scheinen, wird das als grosses Risiko bewertet. Ich glaube allerdings, dass die Schweiz durch geschicktes Lavieren mittels Zusatzklärungen dieses Risiko realpolitisch noch begrenzen könnte.
4. Der Zugang zu Exportmärkten ist für die Schweiz überlebenswichtig. Dabei muss der europäische Binnenmarkt in Vordergrund stehen. Natürlich ist es richtig, durch den Abschluss von Freihandelsabkommen mit anderen Ländern den Export in aussereuropäische Länder zu stimulieren, um das Klumpenrisiko EU zu reduzieren. Aber schon aus geographischen Gründen wird Europa zentral bleiben. Das erkennt man sofort, wenn man beispielsweise weiss, dass die Schweiz allein nach Baden-Württemberg und Bayern mehr als nach China liefert. Dazu kommt hier der Trend zum Bilateralismus ins Spiel. Sollten beispielsweise die EU und die USA ein Freihandelsabkommen schliessen und die Schweiz aussen vorlassen, könnten wegen neuen Ursprungsregeln plötzlich Zulieferungen an EU-Produzenten versiegen, die in die USA exportieren. Es ist deshalb auch aus dieser Sicht klug, beim grossen Wirtschaftsblock EU anzudocken. Die ideale Lösung wäre aus dieser Sicht der Beitritt. Er hätte allerdings den gravierenden Nachteil, dass wir als Mitglied der Zollunion keine eigenen Freihandelsabkommen mehr mit Drittländern abschliessen könnten. Sie kennen das Problem aus den Brexit-Diskussionen. Aus dieser Sicht ist der Rahmenvertrag ein tauglicher Kompromiss.
5. Die Flexibilität des Arbeitsmarktes ist einer unserer grössten Standortvorteile. Das muss ich wohl in diesem Kreise nicht begründen. Durch die flankierenden Massnahmen und die sich explosiv ausbreitenden Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Gesamtarbeitsverträgen haben wir wohl schon einen Teil dieses Vorteils verspielt. Man

mag das als Preis für den sozialen Frieden begrüssen, aber es führt faktisch zu einer «Vergewerkschaftung» des Arbeitsmarktes und damit zur Aufgabe eines der wesentlichsten Standortvorteile. Ich habe hier nun allerdings eine zusätzliche Befürchtung: Die grösste Partei, die SVP, lehnt es in aus meiner Sicht verantwortungslosen Weise ab, zu irgendeiner konstruktiven Regelung unseres Verhältnisses zur EU überhaupt Hand zu bieten. Das könnte dazu führen, dass man den Gewerkschaften, die sich ebenso verantwortungslos verhalten, zu grosse Konzessionen macht, um sie für den Rahmenvertrag zu gewinnen. Dann würden wir den Teufel mit dem Beelzebub austreiben.

6. Eine vergleichsweise günstige Steuerbelastung ist ein Pfeiler unserer Standortqualität. Der internationale Druck auf Tiefsteuermächtigungen dürfte allerdings unabhängig von unserem Verhältnis zur EU anhalten. Das nächste grosse Problem wird wegen der Bestrebungen der grossen Staaten auf uns zukommen, unter dem Stichwort Digitalbesteuerung Schritte in Richtung Umsatz- statt Gewinnbesteuerung zu unternehmen. Eine wichtige Steuer allerdings müsste beim EU-Beitritt auf jeden Fall angepasst werden: Die Mehrwertsteuer. Das würde unser berühmt-berüchtigtes Hochpreisproblem noch verschärfen und den Konsum belasten. Das Rahmenabkommen würde dieses Problem vermeiden.
7. Die Verfügbarkeit von Talenten wird künftig einer der wichtigsten Standortfaktoren sein. Die erwähnte Verknappung wird neben verstärkten Bildungsanstrengungen und der unausweichlichen Erhöhung der Altersgrenzen für die Pensionierung auch die Einwanderung von geeigneten Personen erfordern. Hier ist die Personenfreizügigkeit, die ja auch ein Baustein der Bilateralen ist, von grosser Bedeutung. Sie ist aber durch verschiedene Volksinitiativen gefährdet.
8. Die Schweiz ist zwar auch in Ratings betreffend Innovation ganz vorn. Allerdings ist diese Spitzenstellung schwerwiegend den Grosskonzernen zu verdanken, denen man ja gerade das Leben politisch zunehmend schwer machen will. Die Schweizerische Akademie der technischen Wissenschaften befürchtet gar eine Abnahme der Innovationskraft unserer Industrie. Neue Studien zeigen, dass wissenschaftsbasierte Innovationen wirtschaftlich besonders wertvoll sind. Es lohnt sich also, in den Wissenschaftsstandort Schweiz zu investieren. Dabei ist die Einbindung in die europäischen Forschungsnetzwerke von grosser Bedeutung, vor allem auch deshalb, weil der Zugang zu europäischen Forschungsprogrammen ein entscheidend wichtiger Faktor bei der Gewinnung von Wissenschaftlern der Weltklasse ist. Diese Einbindung kann nur durch das Rahmenabkommen oder den Beitritt erhalten werden.
9. Der starke Franken hat unsere Exportindustrie zu Höchstleistungen und Effizienz gezwungen und sie langfristig wohl sogar gestärkt. In diesem Sinne war er langfristig kein Nachteil. Trotzdem können Wechselkursschocks die Exporte massiv beeinträchtigen. Nur ein EU-Beitritt mit der damit zwingend verbundenen Übernahme des Euro würde dieses Risiko beseitigen. Allerdings gingen wir damit neue Risiken ein. Vor allem verlören wir die Möglichkeit einer den jeweiligen konjunkturellen Bedürfnissen angepassten Währungspolitik.

Das Freiheitsproblem hat viele Aspekte. Ich will mich hier auf die individuellen Freiheiten, die Wirtschaftsfreiheit und das Souveränitätsproblem beschränken. Da auch die EU wie die Schweiz auf der Idee des liberalen Rechtsstaates beruht, würde auch ein EU-Beitritt die individuellen Freiheiten wenig beeinträchtigen. Mag sein, dass die freiheitsbedrängende Idee des paternalistischen Betreuungsstaates in der EU bisher einflussreicher als in der Schweiz ist. Aber zurzeit scheint diese Idee auch in der Schweiz rasch an Boden zu gewinnen, so dass der individuellen Freiheit in der Schweiz zurzeit vor allem hausgemachte Gefahren drohen. Ähnliches gilt für die Wirtschaftsfreiheit. In beiden Bereichen mögen sich Vor- und Nachteile der verschiedenen Optionen etwa aufheben.

Anders liegen die Dinge indessen bei der Souveränität. Es stellt sich überhaupt die Frage, was Souveränität im Zeitalter multipler globaler Vernetzungen noch bedeutet. Fast alle grossen Probleme, die alle Staaten betreffen, sind von einem Staat allein nicht mehr lösbar. Vor allem der Kleinstaat hat ein Interesse daran, dass völkerrechtliche Regeln und nicht schiere Macht die Koexistenz von Staaten regeln, denn seine eigene Macht ist begrenzt. Souveränität bedeutet zum einen, dass ein Staat seine eigenen demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen selber gestalten kann und dass er seine Hausaufgaben in diesem Rahmen selber erledigen darf. Souveränität bedeutet aber auch, dass er unter Nutzung der demokratischen und rechtsstaatlichen Verfahren Souveränität dort aufgeben kann, wo es in seinem höheren Interesse liegt. Das tut seiner Souveränität vor allem so lange keinen Abbruch, als er eingegangene Verträge auch wieder kündigen kann. Das mag dann durchaus auch negative Folgen haben, die er in diesem Falle in Kauf nehmen muss. Sind diese Folgen zu massiv, kann er ja auf die Kündigung ebenso souverän verzichten. Der Brexit bietet zurzeit ein anschauliches Beispiel für diesen Sachverhalt. Aber alles Gerede von Souveränität hilft nicht weiter, wenn wir, um schlimmere Sanktionen zu vermeiden, dem Druck grosser Staaten nachgeben müssen. Sie kennen die Beispiele, bei denen die Schweiz nachgeben musste: Die Abschaffung des Bankgeheimnisses, der Bankendeal im Zusammenhang mit den nachrichtenlosen Vermögen, die Abschaffung der Steuervorteile für bestimmte international tätige Unternehmen oder der Druck auf Abschaffung der Inhaberaktie. Vor allem haben uns trotzige Unabhängigkeitsbeteuerungen nicht geschützt. Für den exportorientierten Kleinstaat ist es entscheidend wichtig, dass er sich mit Kundenländern auf gewisse Handelsregeln einigt – v.a. mittels Freihandelsabkommen – oder sich nützlichen Regelwerken anschliessen kann. Hier steht der europäische Binnenmarkt im Vordergrund.

Die vier Optionen haben nun hinsichtlich unserer faktischen Souveränität unterschiedliche Konsequenzen. Auf den ersten Blick mag man den Eindruck haben, der Rückzug aus unserer Integrationspolitik auf ein modernisiertes Freihandelsabkommen mit der EU beliesse der Schweiz das maximale Souveränitätsvolumen. Das ist ein Trugschluss. Der damit verbundene Rückschlag in der Integration im Binnenmarkt hätte eine gravierende Erschwerung der Zusammenarbeit mit dem wichtigsten Exportpartner zur Folge, auch im nicht zu unterschätzenden klimatischen Bereich. Die Schweiz als Sitzland international tätiger Firmen verlöre massiv an Attraktivität, denn die Schweiz selber als Markt ist viel zu klein, als dass er grosse Unternehmen anzulocken vermöchte. Zudem ist es alles andere als sicher, dass es uns gelänge, genügend Freihandelsabkommen in hinreichender Qualität abzuschliessen, um die Exportnachteile in die EU

anderswo kompensieren zu können. Theoretisch könnten wir versuchen, durch aggressiv günstige Standortvorteile diese Nachteile zu kompensieren. Das dürfte indessen gerade seitens der EU, in deren Herzen wir geographisch liegen, zu heftigen und unverhältnismässigen Reaktionen oder gar zu Sanktionen führen. Die Nichtanerkennung der Schweizer Börse war ein Vorgeschmack. Ich befürchte zudem, dass ein solche aggressive Standortpolitik mit Deregulierungen und attraktiven Steuern bei uns nicht mehrheitsfähig wäre, wie die giftigen Diskussionen anlässlich der laufenden Unternehmenssteuerreform zeigen.

Gegner einer vertieften Zusammenarbeit mit der EU argumentieren ja immer, Brüssel habe ein derart grosses Interesse an der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit der Schweiz, dass sicher keine Drohungen wahrgemacht würden, die den wirtschaftlichen Austausch erschweren. Diese Argumentation ist naiv und verkennt, dass der EU Prinzipien oft wichtiger als allfällige handfeste Interessen sind. Ein eindrückliches Beispiel ist die Tatsache, dass Brüssel am Abend eines allfälligen harten Brexit sämtliche Daten löschen lässt, die die britischen Behörden in das europäische Fahndungssystem SIS eingegeben haben. Das würde ein enormes Leck in die europäische Sicherheitsarchitektur schlagen, das der EU selber ebenso schaden würde wie Grossbritannien. Aber Prinzip ist Prinzip. Machen wir uns also keine Illusionen: Trotzige Scheinsouveränität wird nicht verhindern, dass wir uns unter Druck und vielleicht oft überstürzt internationalen Regeln fügen müssen, die wir nicht beeinflussen können. Deshalb wird uns auch das Verharren auf dem künftig erodierenden Status Quo nur scheinbare Souveränität beschern und uns für ausländischen Druck noch anfälliger machen.

Es stellt sich die Frage, ob es für den Kleinstaat nicht überhaupt sicherer wäre, sich ganz in die EU einzugliedern, denn das bedeutete nicht nur zusätzliche Fremdbestimmung, sondern auch Schutz und Mitbestimmung. Zunächst ist das mit der Mitbestimmung weitgehend eine Illusion. Die EU wird von den Grossen bestimmt, gegen deren Willen nichts geht. Aber wichtiger ist etwas anderes. Alles, was unsere politische Kultur bestimmt, ist gegenläufig zur europäischen politischen Kultur: Die Überzeugung, dass nur Bestand hat, was von unten wächst und nicht von oben aufgepfropft wird; der Verzicht der Delegation der Besorgung der öffentlichen Sache an eine professionelle politische Kaste, sondern die Übernahme von politischer Verantwortung durch die Bürger selber mittels verschiedener Formen von Milizfunktionen und direkter Demokratie; der Staatsaufbau, charakterisiert durch einen ausgeprägten Wettbewerbsföderalismus mit Kantonen und Gemeinden von hoher Autonomie. Das alles formt ein politisches Biotop, das völlig anders funktioniert als andere europäische Staaten und das unsere Identität, unser Wir-Gefühl und unsere Kohäsion entscheidend prägt. Das ist letztlich der einzige Kitt, der unsere sprachlich, kulturell und historisch heterogene Nation zusammenhält. Ein EU-Beitritt brächte massive Eingriffe in viele Mechanismen dieses Biotops, die bis zu dessen faktischer Auflösung führen könnten. Deshalb habe ich auch viel Verständnis für die Ängste und Bedenken, die mit allen Fragen der vertieften Bindung an die EU verbunden sind. Die Frage der Grenze zwischen dem, was wir mit anderen Ländern zusammen um unseres Wohlstands willen vereinheitlichen müssen und dem, was wir unserer Identität und unseres Zusammenlebens zuliebe autonom erhalten müssen, wird immer fliessend und umstritten sein. Diese Grenze hat sich im Zuge der Globalisierung auch zu unseren Ungunsten verschoben. Aber ein EU-Beitritt kommt für mich aus den erwähnten Souveränitätsgründen nicht in Frage.

VI

Ich bin nach reiflicher Überlegung zum Schluss gekommen, dass aus Sicht der Souveränität das Rahmenabkommen vertretbar ist und dass uns die EU, gemessen an ihren Prinzipien, beachtlich entgegengekommen ist. Ich habe für meine Haltung zwei Gründe: Erstens ist der Rechtsbereich, den der Vertrag umfasst, zwar sehr wichtig, aber doch begrenzt. Zweitens können wir mit überschaubaren Konsequenzen die Zusammenarbeit erweitern oder kündigen. Das Abkommen betrifft zwar ökonomisch wichtige, aber doch «nur» 5 von rund 140 Verträgen mit der EU sowie allfällige weitere – beispielsweise ein Stromabkommen –, die wir künftig abschliessen können oder auch nicht. Der Lohnschutz betrifft nur etwa 0,7 Prozent unserer Arbeitsmärkte, und die zugelassenen Massnahmen sind – klug umgesetzt – kaum weniger wirksam als das heutige System. Das alles zu einer Gefährdung unseres gesamten direktdemokratischen Systems und zu einer Gefährdung unseres Lohnniveaus aufzublasen, ist absurd. Was ich als grossen Fortschritt betrachte, ist das Erfordernis der Verhältnismässigkeit von allfälligen Gegenmassnahmen für den Fall, dass die Schweiz eine der automatischen Anpassungen an die Rechtsentwicklung der EU nicht übernehmen will. Das ist ein Schutz für die Schweiz. Heute kann die EU ungebremst und unverhältnismässig ihre Macht ausspielen, wie wir gesehen haben.

Ich will hier noch auf ein Problem hinweisen, dass sogar einige Gutachter nicht verstanden zu haben scheinen und das den vielgescholtenen Einbezug des Europäischen Gerichtshofes als letzte Autorität für die Beurteilung der Rechtskonformität bei Auslegungsdifferenzen der Verträge betrifft. Es gibt grundsätzlich zwei verschiedene Arten von Verträgen mit der EU. Fast alle der rund 140 Verträge sind normale völkerrechtliche Verträge mit der EU, die von beiden Partnern auf Augenhöhe ausgehandelt werden. Diese Partner können auch frei entscheiden, wer die Einhaltung der Verträge überprüfen soll. Die bilateralen Verträge hingegen haben einen anderen Charakter. Der Binnenmarkt ist ein EU-internes erfolgreiches Vertragswerk, mit dem sich die Mitgliedsländer zu einheitlichen Handelsregeln verpflichten. Das Recht, diese Regeln im Konfliktfall zu interpretieren, muss sich die EU mit ihrem Gerichtshof schon ihren Mitgliedern gegenüber selber vorbehalten. Sie kann gar nicht anders, weil Drittländer sonst besser als Mitgliedsländer gestellt werden könnten. Die Schweiz will nun an diesem Markt teilhaben, weil es ihr Vorteile bringt (und der EU natürlich auch), aber sie will nicht Mitglied werden. Es zwingt sie niemand, das zu tun, aber wenn sie es tun will, muss sie sich zu den Regeln dieses Marktes bekennen. Ich vergleiche das mit dem Verhältnis Schweiz – Liechtenstein. Liechtenstein will von der Zugehörigkeit zum Zoll- und Währungsgebiet Schweiz profitieren, aber wir Schweizer würden uns dagegen verwahren, wenn die Liechtensteiner in die Ausgestaltung und Interpretation dieser Rechtssysteme eingreifen wollten. Wichtig ist noch der Hinweis, dass die Mechanismen unserer Gesetzgebung einschliesslich der direkten Demokratie durch das Rahmenabkommen respektiert werden. Dabei kann das Volk frei anders entscheiden, als die Automatismen vorsehen. Aber wie bei allem Entscheiden oder Nichtentscheiden im Leben hat das Konsequenzen. Aber eben neu verhältnismässige.

VII

Die Tatsache, dass das Rahmenabkommen zu einer dynamischen Rechtsübernahme führt und dass nicht in allen Details vorausgesagt werden kann, was genau auf uns zukommt, schafft verständlicherweise Verunsicherung. Und weil jede Interessengruppe nun akribisch die Haare in der Suppe sucht, füllen gegenwärtig ausschliesslich die "Abers" der "Ja-Aber-Fraktion" die Spalten, so dass der erfolgreiche Abschluss des Abkommens als immer unwahrscheinlicher erscheint. Das Problem ist, dass die "Aber", die mit dem Status Quo verbunden sind, kaum diskutiert und nicht ebenso breit ausgewalzt werden.

Wenn ich alle meine Überlegungen zusammenzufassen versuche, komme ich zu einer eindeutigen Rangfolge bei der Wertung der Optionen. Der EU-Beitritt würde der Schweiz durchaus ermöglichen, das Wohlstandsniveau zu halten. Wirtschaftspolitische Vor- und Nachteile dürften sich in etwa die Waage halten. Der Souveränitätsverlust ist aber beträchtlich. Die unvermeidliche Beschneidung vieler unserer Besonderheiten könnte latente zentrifugale Kräfte im Lande deblockieren und unsere Stabilität, gar unsere Existenz gefährden.

Der Status Quo ist nicht stabil, weil die Substanz der Bilateralen erodiert, weil die Weiterentwicklung unseres Verhältnisses zur EU blockiert wird und weil unsere Erpressbarkeit durch die EU zunimmt. Die Rechtssicherheit nimmt in einer Weise ab, die die Standortqualität und damit unseren Wohlstand gefährdet. Der Endzustand dürfte der faktische Rückzug auf die Philosophie der Beschränkung auf ein Freihandelsabkommen auch gegenüber der EU sein. Dass es, wenn wir der EU die kalte Schulter beim Rahmenabkommen zeigen, gelingen würde, mit dieser EU ein besseres und weitergehendes Freihandelsabkommen abzuschliessen, ist sehr unwahrscheinlich.

Bleibt das Rahmenabkommen! Es ist nicht das Non plus Ultra, aber es ist das Machbare und das trotz der Unsicherheiten Vertretbare. Es stellt unser Verhältnis zur EU auf eine rechtlich saubere Basis. Das steigert die Rechtssicherheit des Standortes Schweiz markant. Es beschneidet wohl einen Teil unserer Souveränität. Aber das ist gerade jener Teil, in welchem die Schweizer Wirtschaft ein eminentes Interesse an einheitlichen wirtschaftlichen Spielregeln hat. Wie immer bei einer dynamischen Rechtsübernahme kann man nicht alles vorhersehen, aber die Verfahren, im Notfall sogar der Ausstieg, sind berechenbar und geregelt, und allfällige negative Folgen eines vollen oder partiellen Ausstieges sind wegen des Verhältnismässigkeitsprinzips grob abschätzbar. Über die Verhältnismässigkeit entscheidet im Streitfall das paritätisch besetzte Schiedsgericht und nicht der europäische Gerichtshof. Das Abkommen ist entwicklungsfähig, aber über die Entwicklung entscheiden wir im Einzelfall souverän.

Eine der unverrückbaren Überzeugungen der eingefleischten Gegner jeder denkbaren Vertiefung der Beziehungen zu EU ist offenbar die, die Schweiz alleine sei viel stärker und besser in der Lage, ihre wirtschaftspolitischen Probleme zu lösen. Es stimmt: Viele Rahmenbedingungen, die der Wirtschaft förderlich sind, können wir selber besser gestalten. Leider tun wir aber faktisch zurzeit das Gegenteil. Im Moment sind unsere Standortbedingungen durch die Risiken

eigener wirtschaftspolitischer und politischer Fehlleistungen viel stärker bedroht als durch allfällige Risiken des Rahmenabkommens. Offenbar glauben grosse Teile unserer politischen Elite, unser Wohlstand sei Gott gegeben und unsere Wirtschaft, die in unserem Land im Mittel hervorragende Arbeit leistet, verkrafte auf Dauer problemlos alle neuen Auflagen, die ihr die Politik bald Tag für Tag aufhalst. Das ist eine gefährliche Illusion.

Was ist nun mein Fazit? Von allen Optionen, die der Schweiz offenstehen, schneidet der Abschluss des institutionellen Rahmenabkommens bezüglich einer ausgewogenen Kombination meiner vier Erfolgskriterien am besten ab. Aber was immer wir wählen: Ein ebenso bedeutender Teil unserer Rahmenbedingungen bleibt hausgemacht. Der GAU wäre wohl, auf der schiefen Ebene beim Hausgemachten fortzufahren und gleichzeitig die falsche Option zu wählen. Selbst diese Variante kann ich heute nicht mehr ausschliessen. Es ist gewiss kein Zufall, wenn der erwähnte McKinsey-Bericht über unsere Standortqualität den vielsagenden Titel trägt «Switzerland Wake Up»! Sollte aber der Bundesrat endlich mutig seine Führungsverantwortung wahrnehmen und vorangehen, ist eine kreative Weiterentwicklung unseres Verhältnisses zur EU im Interesse der Schweiz noch zu schaffen. Ich hoffe nicht, dass sich das Bonmot des verstorbenen Bundesrates Delamuraz einmal mehr bewahrheitet: «Le Suisses se lèvent tôt et se réveillent tard!»