

## **Mehr Markt? Nein danke!**

### ***Liberalisierungswiderstand im EWR-Nein vom 6. Dezember 1992***

*„Ich kenne nur zehn Personen in der Schweiz, welche die 784 Seiten des Vertrages über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) gelesen und im Detail begriffen haben; dennoch wurde über ihn abgestimmt. Dies öffnet dem Populismus Tür und Tor.“*

*Franz Blankart (Chefunterhändler EWR)*

Am 6. Dezember 1992 lehnte das Stimmvolk mit einer hauchdünnen Mehrheit von 50,3 Prozent den Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum EWR ab. Das Ständemehr war zwar mit 16 ablehnenden Kantonen klarer, doch fehlt diesem eine zwingende Legitimation, weil ein obligatorisches Doppelmehr-Referendum gemäss Verfassung nicht notwendig gewesen wäre. Der EWR-Vertrag verlangte keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation, der gemäss Verfassung dem obligatorischen Referendum untersteht. Dennoch entschloss sich der Bundesrat, den Vertrag dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. So war zur Annahme der Vorlage auch eine Mehrheit zustimmender Kantone nötig - ein absehbar unüberwindliches Hindernis.

Ein Rückblick auf diese schicksalhafte, politische Weichen stellende Abstimmung lohnt sich auch als Lehrstück über die Funktionsweise der schweizerischen Institutionen. Nicht nur für die typischen überschüssenden direktdemokratischen und föderalistischen Kompromisse bietet die EWR-Abstimmung Anschauungsmaterial, sondern auch für mangelnde strategische Kompetenz einer übergrossen Koalitionsregierung - heute nicht weniger aktuell als damals.

#### **Gespaltener Volkswillen**

Die Teilnahme am EWR sollte der schweizerischen Wirtschaft den diskriminierungsfreien Zugang zum Binnenmarkt ermöglichen. Gleichzeitig hätte dies im Gegenzug bedeutet, dass Unternehmen aus EU-Ländern ungehinderten Zugang zum Schweizer Markt erhalten. Eine solche gegenseitige Marktöffnung hätte eine breit angelegte Liberalisierung der teilweise geschützten und wettbewerbsschwachen Sektoren der schweizerischen Volkswirtschaft gebracht und fand deshalb unter Ökonomen überwiegend Unterstützung. Auch in den Eidgenössischen Räten gab es klare Mehrheiten für den Beitritt zum EWR: 128 zu 58 Stimmen im Nationalrat, 38 zu 2 Stimmen im Ständerat.

Volk und Stände entschieden anders. Das Argument, die Teilnahme am EWR verlange Abstriche bei den direkten Volksrechten und an der Autonomie der Kantone, tat seine Wirkung. Auch war in der Abstimmungspropaganda schon damals von "fremden Richtern" die Rede. Die Grünen befürchteten Abstriche in der Umweltpolitik und lehnten den EWR aus diesen Gründen ab. Doch das EWR-Nein war vor allem auch ein Votum gegen eine pauschale Marktöffnung. Der EWR-Vertrag war eine ausgehandelte Paketlösung, die eine grosse Zahl automatischer liberalisierender Gesetzesanpassungen erfordert hätte. Solches entspricht nicht den Gepflogenheiten der schweizerischen Institutionen. In den heutigen, den politischen Realitäten angepassten Worten des Bundesrats will man "eigene Politiken" verfolgen können. Dies vor allem, weil die Liberalisierungen und die Wettbewerbsregeln des EU-Binnenmarkts die Interessen sowohl der Kantone als auch politisch gewichtiger Sektoren der schweizerischen Binnenwirtschaft tangieren. So führten die besonderen politischen Bedingungen die Schweiz auf den Weg bilateraler sektorieller Abkommen mit der EU. Seit über 20 Jahren hält der Bilateralismus die politische Schweiz auf Trab, absorbiert eine Unmenge politischer Energie und kann immer wieder plebiszitär in Frage gestellt oder gar zu Fall gebracht werden.

## Ogis "Trainingslager"

Ein in der Sache uneiniger Bundesrat trug zum Scheitern der EWR-Vorlage bei Volk und Ständen entscheidend bei. Drei der sieben Bundesräte sollen EWR-Gegner gewesen sein. Der Bundesrat war aber zum EWR nicht nur gespalten, sondern leistete sich auch kapitale Fehler, die der Anti-EWR-Stimmung in der Bevölkerung Auftrieb verliehen. Entscheidend für die Niederlage des Bundesrats war die Verknüpfung des EWR-Beitritts mit dem strategischen Ziel des Beitritts zur Europäischen Gemeinschaft EG (Die EG wurde erst 2007 zur Europäischen Union EU). Diese Sichtweise des EWR als Übergangslösung stand in klarem Widerspruch zum Mandat der schweizerischen Verhandlungsdelegation unter Staatssekretär Franz Blankart. Dieser hatte sein Verhandlungsmandat in die einprägsame Formel gefasst: „Dem EWR-Vertrag zustimmen, um der EG nicht beitreten zu müssen.“ Doch die für die EWR-Verhandlungen verantwortlichen welschen Bundesräte René Felber und Jean-Pascal Delamuraz hatten für die Sensibilitäten der Bevölkerungsmehrheit jenseits der Sprachgrenze kein Gespür. Dazu schrieb Blankart: „Die zwei zuständigen Bundesräte veranstalteten eine Pressekonferenz vor versammelter Schweizer Presse. Ohne mich als Chefunterhändler vorher zu informieren oder gar zu konsultieren, wurde um 03.00 Uhr morgens im Ausland (Luxemburg), und erst noch im Gebäude der EG-Kommission, dem verdutzten Schweizer Volk mitgeteilt, inskünftig sei der EG-Beitritt das Ziel der schweizerischen Europa-Politik... Von da an wusste ich, dass der EWR verloren war.“ („Schweizerzeit“ Nr. 28/1998).

Wie wenn dieser unerhörte Lapsus nicht schon genügt hätte, stellte der Bundesrat im Mai 1992, wenige Monate vor der EWR-Abstimmung, ohne Konsultation bei Kantonen und Parteien ein Gesuch um die Aufnahme von Verhandlungen über den Beitritt der Schweiz zur EG. Als dieses Vorpreschen durch eine Indiskretion vorzeitig bekannt wurde, witterte der Anführer der EWR-Gegner, Nationalrat Christoph Blocher, bereits einen Sieg in der bevorstehenden Volksabstimmung. Ausgerechnet der damalige SVP-Bundesrat Adolf Ogi gab nach einer überraschenden Spitzkehre - gerüchteweise nach Einflüsterungen des Ringier-Hofpublizisten Frank A. Meyer - gegen die Position seiner Partei den Ausschlag zur 4:3-Mehrheit des Bundesrats für das Verhandlungsgesuch an Brüssel.

Alt Staatssekretär Blankart schilderte diese Vorkommnisse in einem Referat zum 50-Jahr-Jubiläum des Integrationsbüros im Jahr 2011 so: „Ohne hier auf die emotionsgeladenen Phasen der EWR-Verhandlungen einzugehen, sei lediglich festgehalten, dass zwei Starjournalisten und zwei Spitzenbeamte hinter meinem Rücken die beiden zuständigen Bundesräte davon überzeugt hatten, der EWR sei nur akzeptabel, falls er mit einem EG-Beitritts-gesuch verbunden würde. Als Chefunterhändler erfuhr ich diese Wende über die Presse. Mit diesem Gesuch war das Fiasko der EWR-Abstimmung vorprogrammiert, dies umso mehr, als der EWR ungeschickterweise als „Trainingslager“ apostrophiert wurde.“ Die saloppe Bezeichnung des EWR als Trainingslager stammte vom früheren obersten Skisport-Funktionär Adolf Ogi, der dank den Erfolgen der Schweizer Skifahrer(innen) an den Olympischen Winterspielen von Sapporo (1972) von der Medienaufmerksamkeit für seine Person profitierte und danach eine erfolgreiche politische Karriere bis hinauf in den Bundesrat hinlegte.

Mit der Verknüpfung des EWR-Beitritts mit einem späteren EG-Beitritt schuf der Bundesrat in der Bevölkerung Verwirrung, stärkte die Gegnerschaft und desavouierte die eigene Verhandlungsdiplomatie. Der EWR sollte klar und deutlich als eigenständige Option neben dem EG-Beitritt und dem Alleingang stehen, was die EWR-Mitglieder Norwegen, Island und Liechtenstein ja bis heute bestätigen. Trotz den konfusen Signalen aus dem Bundesrat verstanden dies viele Stimmbürger: „Ein Drittel derjenigen, die den EWR-Vertrag am 6. Dezember angenommen haben, würde sich gegen einen EG-Beitritt aussprechen“ steht in der VOX-Analyse zur Abstimmung. Dies stimmt gut mit den Annahmen überein, die im Kasten unten getroffen werden, um in einer modellhaften Darstellung die abstimmungsverfälschenden Folgen der Einführung einer irrelevanten dritten Variante EG-Beitritt (EWR als "Trainingslager" für den EG-Beitritt) aufzuzeigen.

## Was wäre geworden, wenn....?

(Leicht redigierte Fassung einer Kolumne von Silvio Borner in der Weltwoche Nr. 22/2010)

Was wäre geworden, wenn das Volk zum EWR-Beitritt ja gesagt hätte? Das weiss man nicht, weil die Geschichte so und nicht anders gelaufen ist. Das Nein von 1992 entsprach dem „Volkswillen“. Doch der „Volkswille“ ist keine feste Grösse. Wer über die Fragestellung und den Kontext von Abstimmungen entscheidet, beeinflusst damit oft auch das Ergebnis. Die brisante Erkenntnis: Die EWR-Abstimmung wurde vom Bundesrat verfälscht. Nehmen wir an, die Stimmbürger hätten zum Verhältnis Schweiz -EG, wie in der Tabelle unten dargestellt, zu je einem Drittel drei Positionen eingenommen.

	1. Präferenz	2. Präferenz	3. Präferenz
Alleingänger (1/3)	Status-Quo/Alleingang	EWR-Beitritt	EG-Beitritt
EG-Turbos (1/3)	EG-Beitritt	EWR-Beitritt	Status-Quo/Alleingang
EWR-Fans (1/3)	EWR-Beitritt	Status-Quo/Alleingang	EG-Beitritt

Sofort wird klar, dass eine Abstimmung über den EG-Beitritt negativ verlaufen wäre, weil je ein Drittel den EWR bzw. den Status Quo dem Beitritt vorzogen. Dagegen hätte eine EWR-Abstimmung mit einem klaren JA geendet. Denn zwei Drittel zogen den EWR sowohl dem Status Quo als auch dem EG-Beitritt vor. Doch vor der Abstimmung erklärte der Bundesrat überraschend den EG-Beitritt zum strategischen Ziel, und er beschloss, in Brüssel ein EG-Beitritts-Gesuch einzureichen. Damit entstand eine neue Option "EG-Beitritt" (EWR als "Trainingslager"), die jedoch nicht Gegenstand der Abstimmung war. Deshalb hätte diese irrelevante Alternative den Wahlausgang nicht beeinflussen dürfen. Wenn sich jemand in der Pizzeria zwischen einer Margherita und einer Napoli entscheiden muss, spielt es keine Rolle, wie gerne er eine Quattro Stagioni hätte, wenn diese gar nicht auf der Menükarte steht.

Der "EWR-Plus" bewirkte eine Spaltung der EWR-Anhänger durch eine irrelevante Alternative. Diese beeinflusste die EG-Turbos nicht, weil der "EWR-Plus" näher bei ihrer ersten Präferenz EG lag als der EWR. Ebenso wenig wurden die Alleingänger verwirrt, die auch den EWR nicht wollten. Gewirkt hat der Spaltpilz "EWR-Plus" allein bei den EWR-Befürwortern, die sich in zwei Hälften aufteilten - eine, die den EWR als Plus-Variante nicht wollte und die andere, die bei ihrem JA blieb. Aus der komfortablen Mehrheit von zwei Dritteln für den ursprünglichen EWR resultiert so ein Patt mit 50% JA und 50% NEIN. Weil die Volksabstimmung fast genau dieses Resultat ergab, lässt sich folgern, dass die modellhaften Annahmen oben ungefähr der Realität entsprechen dürften.

Seit Jahren gibt es die VOX-Analysen, welche die Abstimmungsmotive der Stimmbürger(innen) ergründen. Doch hat es die wichtigere Frage nach der Macht der "Agenda-Setter" noch nie in die öffentliche Debatte geschafft. Dabei ist aus der Theorie über Abstimmungen längst bekannt, dass Gestaltung und Präsentation - von der Auswahl der Alternativen bis hin zum Schnüren des Abstimmungspaketes - häufig matchentscheidend sind. Was wäre geschehen, wenn man 1992 den Souverän gefragt hätte:

1. Wollt Ihr EG-Beitrittsverhandlungen aufnehmen ("EWR-Plus")?

2. Wollt Ihr den EWR-Vertrag genehmigen?

Für den Fall des doppelten JA hätte man die Stichfrage stellen können. Es ist praktisch sicher, dass eine Mehrheit der Abstimmenden die erste Frage verneint und die zweite bejaht hätte, so dass der EWR-Beitritt zumindest vom Volk angenommen worden wäre.

Die Tragik der schweizerischen EWR-Verhandlungsdelegation bestand darin, dass sie sich in zähen Verhandlungen für die Herstellung eines praktikablen Rechtsrahmens zugunsten einer möglichst reibungslosen Teilnahme am EWR-Binnenmarkt bemühte, während man zuhause in Verbänden, bei Kantonsbehörden, in Parteien, Parlamenten und Exekutiven bis hinauf in den Bundesrat dem EWR-Projekt mit oft nicht offen geäussert Skepsis begegnete. Dass diese Skepsis schliesslich siegte, dafür sorgte der Bundesrat. Bezeichnend dafür, wenn auch nicht ausschlaggebend war das Faktum, dass die beiden zuständigen französischsprachigen Bundesräte Felber und Delamuraz bei den in Englisch geführten EWR-Treffen auf Ministerebene an den Diskussionen nicht aktiv teilnehmen konnten.

## Der EWR - kein Elektrizitätswerk

Niemand kann beweisen, dass der EWR-Vertrag unter optimalen Bedingungen, das heisst ohne die massive bundesrätliche Schützenhilfe für die EWR-Gegner, von Volk und Ständen angenommen worden wäre. Ein Mehr der Kantone für den EWR war nicht zu erwarten. Bestimmt hätte aber ein sicheres Volksmehr für

und ein Ständemehr gegen den EWR-Beitritt innenpolitisch zu einer anderen Wahrnehmung der Abstimmung geführt, jedenfalls nicht zur heutigen europapolitischen Konstellation. Seit über 20 Jahren blieb das Thema EWR in der wirtschaftlichen und politischen Elite tabuisiert. Als im Spätherbst 2012 die EWR-Debatte mit der zaghaften Anregung eines zweiten EWR-Anlaufs kurz wieder aufflammte, beeilte sich Aussenminister Didier Burkhalter, dieses Flämmchen mit einer eindringlichen Beschwörung des bilateralen Wegs möglichst im Keime zu ersticken.

Meinungsumfragen scheinen diese Haltung zu bestätigen. Eine repräsentative Befragung vom November 2012 hatte für den EWR als Option für die künftige Europapolitik bloss elf Prozent Zustimmung ergeben, für die bilateralen Verträge dagegen über 50 Prozent. Im Deutschschweizer Fernsehen erklärte Meinungsforscher Claude Longchamp einen erneuten EWR-Anlauf politisch für völlig aussichtslos. Die Ergebnisse dieser Umfrage erschienen auch in vielen Medien quer durch das ganze Land, ohne dass sich jemand genauer mit diesen Zahlen befasste. Die Mehrheit der übrigen 89 Prozent besteht nämlich aus mindestens fünf nicht genau abgrenzbaren Gruppen:

- Im schlecht informierten bzw. politisch uninteressierten Teil der Bevölkerung wissen viele gar nicht (mehr), was EWR bedeutet. Alt Bundesrat Christoph Blocher sagte in einer Rede, er habe einem jungen Mitbürger erklären müssen, dass der EWR kein Elektrizitätswerk sei. Schlecht informierte Leute halten sich bei Unsicherheit an das, was sie kennen: den Status-Quo.
- Dann gibt es einen gut informierten Teil der Bevölkerung, der überzeugt ist, dass mit den bilateralen Verträgen wichtige Teile des EWR-Marktzugangs erreicht sind. Man glaubt, auf die restlichen Anteile verzichten zu können. Man ist sich bewusst, dass die Konstellation von heute eine andere ist als die Situation von 1992, als es für den Fall einer Ablehnung des EWR keinen Plan B (Bilaterale) gab.
- Eine dritte Gruppe besteht aus Leuten, die auch gut informiert sind - vor allem über ihre eigenen Interessen. Gerade deswegen wollen sie den EWR-Beitritt nicht. Hier tummeln sich Gegner von Liberalisierungen unter dem Regime des EWR/EU-Binnenmarkts. Diese Gruppe dürfte ziemlich gross sein, besteht doch die schweizerische Volkswirtschaft zu einem beträchtlichen Teil aus geschützten, oft durch föderalistische Interessen politisierten Binnenbranchen wie Gesundheitswesen, Landwirtschaft, Post, Bahn, Medien, Strom, Verkehr, Teile des Baugewerbes, gewerbliche und persönliche Dienstleistungen etc. Auch das Personal in diesen Branchen dürfte aus Furcht vor ausländischer Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt mehrheitlich EWR- bzw. liberalisierungskritisch sein.
- Eine weitere Gruppe bilden die EU-Turbos, die direkt in die EU wollen. Politisch werden sie vor allem durch die SP vertreten. Das ist ausgerechnet jene Partei, für die die traditionellen staatlichen Monopole (Post, Bahn, Strom, Radio/Fernsehen etc.) als „Service Public“-Institutionen Schutz vor Liberalisierungen und Wettbewerb geniessen sollen. Das SP-Führungspersonal macht sich dabei grosse Illusionen über die Bereitschaft der EU, über Sonderlösungen und alle Arten von „flankierenden Massnahmen“ und Subventionierungen zu verhandeln. In der EU gilt bekanntlich ein Beihilfeverbot, um einen möglichst unverfälschten Wettbewerb zu gewährleisten.
- Schliesslich gibt es die fundamentalen EWR-/EU-Gegner, die das Argument der gefährdeten Souveränität strapazieren und ständig das Schlagwort von „fremden Richtern“ im Munde führen. Eine Kampfschrift der Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) trägt den Titel „Zum Kampf gegen den EWR/EU-Beitritt“, wie wenn beides dasselbe wäre. Die Zeitschrift „Weltwoche“ als Zentralorgan der fundamentalen EU-Gegner argumentiert immer noch mit dem vor fast einem Vierteljahrhundert abgelehnten EWR-Beitritt gegen ein institutionelles Rahmenabkommen mit der EU.

Die elf Prozent pro-EWR aus der Umfrage sind somit wenig aussagekräftig. Sie zeigen vor allem, wie schlecht die Mehrheit der Leute informiert ist und wie sehr die Meinungen auf Illusionen über die

schweizerische Position im Verhältnis zur EU beruhen. Die Kenntnisse über ein Abstimmungsthema steigen erst relativ kurz vor Urnengängen an. Die elf Prozent EWR-Befürworter aus der Umfrage würden aus den oben aufgeführten Gruppen Zuwachs erhalten, da in einer Abstimmung nur EWR oder Status-Quo zur Wahl stünden, während sich in der Umfrage die 100 Prozent Befragten auf fünf mögliche Antworten verteilen: Bilaterale/Status-Quo, EWR-Beitritt, EU-Beitritt, Bilaterale kündigen, weiss nicht.

### **„Sektorielle Kolonialisierung“ durch die Bilateralen**

Schon im Vorfeld der EWR-Abstimmung wurden die führenden Exponenten der Gegnerschaft - mit tatkräftiger Schützenhilfe des Bundesrats - nicht müde, den Beitritt zu diesem Vertragswerk in die Nähe eines EG-Beitritts zu rücken. Die VOX-Analyse zeigte, dass dies auch gelang. Die gleiche Taktik verfolgen die Anti-EU-Kampforganisationen bis zum heutigen Tag. Dabei läge eine EWR-Mitgliedschaft viel näher am heutigen Zustand mit den bilateralen Verträgen (plus autonomem Nachvollzug) als an einer Vollmitgliedschaft in der EU. Trotz den längst bekannten grundlegenden Unterschieden zwischen EWR-Teilnahme und EU-Mitgliedschaft gelingt es den Anti-EU-Fundamentalisten immer noch, in der Bevölkerung mit der völlig verdrehten Gleichung EWR = EU erfolgreich Stimmung zu machen. Ist der EWR im Kopf der Leute einmal im selben Topf wie die EU mit ihren Euro- und Verschuldungsproblemen, leidet der Ruf des EWR ebenfalls darunter, obwohl man weder aus dem EWR-Land Norwegen, noch aus dem EWR-Kleinstaat Liechtenstein je gehört hat, man sei von der EU zur Bewältigung der Schulden- und der Euro-Krise in die Pflicht genommen worden. Dazu gibt es gar keine vertragliche Grundlage.

Die institutionellen Vereinbarungen - der heutige Zankapfel bei der Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen zur EU - waren beim EWR das Ergebnis sorgfältiger Verhandlungen, in denen die EG schweizerischen Wünschen weit entgegen kamen. Deshalb zeigt die EU heute auch wenig Begeisterung, mit der Schweiz ein neues institutionelles Sonderregime mit einer zusätzlichen, neben dem EWR/EFTA-Gericht stehenden Schiedsgerichtsbarkeit auszuhandeln, wenn schon im EWR-Vertrag ein funktionierendes Muster für die EFTA-Staaten besteht. Doch dass es im EWR einen übergeordneten institutionellen Rahmen inklusive gestaltende Mitwirkung für die EWR-Beitrittsländer, eine gemeinsame Überwachungsbehörde und eine Gerichtsbarkeit gibt, die unter anderem ein zentrales Element des EU/EWR-Binnenmarktes schützen, nämlich das Gebot der Nichtdiskriminierung, geht in der heute dominierenden schweizerischen Schwarz-Weiss-Argumentation mit Schlagworten wie „Aufgabe der Souveränität“ oder „Unterwerfung unter fremde Richter“ völlig vergessen. Alles, was nach EWR riecht, ist zum vornherein stigmatisiert.

Bei dieser Tonlage der Debatte überhört man leicht die Stimmen, die auf die konkreten Vorteile eines institutionellen Überbaus nach dem Muster des EWR verweisen. EWR-Chefunterhändler Blankart nannte verschiedentlich als konkretes Beispiel mit hoher Bekanntheit das unerhört aufwendige, frustrierende und im Ergebnis kostspielige Politgezerre mit Deutschland um den Flughafen Zürich. Unter dem Schutz der EWR-Institutionen wäre eine einseitige Durchsetzung deutscher Interessen nicht möglich gewesen. Dank der Nichtdiskriminierungsklausel hätte Deutschland den Flughafen Zürich gleich behandeln müssen wie die Flughäfen von Frankfurt, München oder Berlin. Vielleicht gäbe es sogar die Swissair noch, weil sie sich als im Binnenmarkt gleichberechtigte Fluggesellschaft nicht in die waghalsigen Akquisitionen unter der „Hunter-Strategie“ hätte drängen lassen.

Auch wenn Blankart kein neutraler Beobachter der Entwicklung nach dem EWR-Nein ist, kann man seiner Kritik am Schönreden der bilateralen Verträge doch viel abgewinnen. Dazu nochmals ein Zitat aus Blankarts oben erwähntem Referat: „Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, ja der Tragik, dass jene, die den EWR seinerzeit als einen der Schweiz unwürdigen Vertrag abqualifiziert haben, heute die bilateralen Verträge hochloben, obwohl diese eine viel grössere Satellisierung der Schweiz beinhalten als der EWR, nämlich die sektorielle Kolonialisierung.“ Diese Charakterisierung der Bilateralen passt deshalb immer besser, weil die EU zunehmenden Druck auf die Schweiz ausübt, um die Rechtsregeln des EWR/EU-

Binnenmarktes, die sich dynamisch entwickeln, auch auf die Schweiz auszudehnen. Das verständliche Argument lautet, nur so lasse sich sicherstellen, dass ein EWR-Nichtmitglied, das am EU-Binnenmarkt partizipieren wolle, binnenmarkt-kompatible Wettbewerbsbedingungen schaffe und nicht eigene, lies diskriminierende Regeln aufrecht erhalte. Konflikte mit diesem Hintergrund gibt es bereits, etwa wenn die Schweiz als Teil der „flankierenden Massnahmen“ zum Schutz einheimischer Arbeitskräfte ausländischen Anbietern mit einer Acht-Tage-Voranmeldefrist Wettbewerbshindernisse in den Weg legt.

### **Eine bloss partiell offene Volkswirtschaft**

Das Nein zum EWR wird gerne so begründet, als hätte die Gegnerschaft den Beitritt zum EWR überwiegend aus politischen Motiven abgelehnt. Umfragen vor der Abstimmung schienen diese Ansicht zu bestätigen. Die gegnerische Abstimmungspropaganda stützte sich stark auf politische Argumente wie Verlust der Souveränität, Einschränkung von Föderalismus und Abbau direkter Volksrechte. Es klingt natürlich besser, wenn man hehre politische Motive vorschoben kann, wo es auch um materielle Eigeninteressen geht. Aus den VOX-Befragungen nach der Abstimmung weiss man, dass wirtschaftliche Befürchtungen eine entscheidende Rolle spielten: sinkende Löhne, mehr Arbeitslosigkeit - also konkrete Folgen, die auf einer abstrakteren Ebene die Sorge ausdrückten, der Wettbewerbsdruck auf die schweizerische Wirtschaft würde zunehmen und in gewissen Sektoren der Volkswirtschaft zu einer Strukturbereinigung führen.

Der EWR-Vertrag garantiert den gleichberechtigten Marktzugang im „Pauschalpaket“. Nun ist es genau diese pauschale gegenseitige Marköffnung, die mit der „dualen Volkswirtschaft Schweiz“ - den Branchen des international tätigen Sektors steht der grössere Sektor der mehr oder weniger geschützten Binnenwirtschaft gegenüber - nicht kompatibel ist. Lieber will man sektorielle Marktöffnungen für international ausgerichtete Branchen aushandeln, gleichzeitig aber die geschützten Binnenbranchen weiterhin vor internationalem Wettbewerb, Liberalisierung und Entstaatlichung schonen. Als Fazit bleibt die Erkenntnis, dass die schweizerische Volkswirtschaft nur beschränkt binnenmarktfähig und das Stimmvolk auch nur begrenzt binnenmarktwillig ist.

Seit Jahren moniert die OECD in ihren Länderberichten die unterdurchschnittliche Offenheit der schweizerischen Volkswirtschaft. Trotzdem verbreiten Medien und Meinungsmacher immer wieder stereotyp die Floskel von der „kleinen offenen Volkswirtschaft Schweiz“. Diese ist aber nur partiell offen. Auch ist die Wettbewerbsintensität auf den Gütermärkten generell tiefer als in den meisten EWR/EU-Staaten. Das hat politökonomische Gründe, die vor allem mit dem politischen System der Schweiz zu tun haben. Denn die Gegner von Liberalisierung, Marktöffnung und Entstaatlichung verfügen unter den schweizerischen politischen Strukturen und Institutionen über mehr Bremsmöglichkeiten als Akteure in anderen demokratischen Systemen. Dies lässt sich gut am Rückstand der Schweiz bei der Entstaatlichung und Marktöffnung im Bereich der Netzinfrastrukturen (Post, Telekommunikation, Verkehr, Energieversorgung) ablesen, wo immer wieder mit dem Drohmittel von Initiativen und Referenden gebremst wird, und wo nicht selten auch Kantonsinteressen einer Liberalisierung entgegenstehen.

Diesem Zustand den vergleichsweise liberalen Arbeitsmarkt entgegenzuhalten, überzeugt nicht. Erstens handelt es sich bei der Liberalisierung von Gütermärkten und früheren Staatsmonopolen aus ökonomischer Sicht um aktive Reformen „nach vorn“, während die Schweiz für den Arbeitsmarkt nur den Status-Quo zu erhalten brauchte, um im Vergleich zu den vielen europäischen Ländern mit einer schlechten Arbeitsmarktpolitik besser abzuschneiden. Und zweitens riskiert die Schweiz, mit dem ständigen Ausbau von regulierenden und protektionistischen „flankierenden Massnahmen“ zur Personenfreizügigkeit ihre Vorteile auf dem Arbeitsmarkt aufs Spiel zu setzen. Sie bewegt sich damit vom vorteilhaften Status-Quo weg in die falsche Richtung.

## **EU-Binnenmarkt und EWR - elitäre Projekte**

*Das EU-Binnenmarktprogramm mit seinen vier Freiheiten ist im Grunde bereits in den Römer Verträgen von 1957 als Fernziel angelegt. Seit der aktiven Lancierung durch den EG-Kommissionspräsidenten Jacques Delors in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre wurde es aber zu einem französisch angehauchten elitären Vorhaben - genau wie das Projekt EWR für die Teilnahme von EG-Nichtmitgliedern am Binnenmarkt. Für das Ziel, offene Märkte unter dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung herzustellen, hätte es in vielen EG-Ländern keine Volksmehrheiten gegeben. Protektionismus ist in der Bevölkerung populär und mehrheitsfähig. Aus dieser Perspektive kann das schweizerische EWR-Nein nicht überraschen.*

*Der mit deutscher Duldung dominierende französische Einfluss auf das EU-Binnenmarktprojekt ist nicht zu übersehen. Das Binnenmarkt entwickelte über die Jahre eine wachsende Harmonisierungs- und Regulierungsdynamik, stand er doch stark im Dienste der Idee der politischen Union. Das Ergebnis ist eine "Festung" EU, die zwar im Innern die Grenzen geöffnet hat, aber gegen aussen nun stärker abgeschottet ist als es vorher einzelne Mitgliedsländer waren. Die Gegenposition gegen einen drohenden EU-Bundesstaat vertrat damals mit grosser Energie, aber auf einsamem Posten die britische eiserne Lady Margaret Thatcher. Sie plädierte für Freihandel unter den EG-Staaten, aber auch mit der ganzen Welt, damit klar gegen einen EG/EU-Block, gegen Harmonisierung und Regulierung, für die gegenseitige Anerkennung von nationalen Produktvorschriften und vor allem und immer wieder gegen eine Einheitswährung. Thatchers Argumente sind in ihren Memoiren „The Downing Street Years“ im Detail nachzulesen. Im Rückblick erscheinen ihre Warnungen vor der ökonomischen Fehlkonstruktion einer EU-Einheitswährung geradezu luzid. Vergeblich versuchte sie damals, die Franzosen davon zu überzeugen, dass eine Einheitswährung ein dominantes vereinigt Deutschland gerade nicht verhindern würde.*

*Doch der Euro war nicht ein ökonomisches, sondern ein politisches Projekt der Anhänger einer "immer engeren politischen Union". Dessen Einführung, begleitet von der Abschaffung nationaler Währungen, wäre in Volksabstimmungen in verschiedenen Ländern, allen voran Deutschland, niemals durchgekommen. Eine unverblümete Bestätigung für den europapolitischen Graben zwischen der politischen Elite und der Bevölkerung in EU-Ländern lieferte der ehemalige deutsche Aussenminister Joschka Fischer in einem Interview vom 5. Mai 2014 mit der Schweizer Tageszeitung „Blick“. Keine der wichtigen EG/EU-Entscheidungen auf dem Weg zur politischen Union - neben dem EU-Binnenmarkt die Verträge von Maastricht und Lissabon sowie die Einheitswährung Euro - wären in Volksabstimmungen durchgekommen, meinte Fischer. Damit zeigte er sich nicht nur als überzeugter Anhänger des Projekts der politischen Union, sondern auch als Befürworter einer von professionellen Politikern geführten repräsentativ-elitären Demokratie. Genau gleich argumentierte der ehemalige EU-Kommissar Günter Verheugen im November 2014 an einem Auftritt in Zürich. Gemäss NZZ sagte Verheugen, die Masseneinwanderungs-Initiative kritisch kommentierend, in manchen der alten EU-Mitgliedstaaten wäre die Personenfreizügigkeit in Volksabstimmungen nicht mehrheitsfähig. Das heisse aber noch lange nicht, dass die Mehrheit richtig liege.*

*Für die Fischers und Verheugens braucht es demnach eine politische Elite, die weiss, wie man richtig liegt und dies auch im Interesse einer fehlgeleiteten Mehrheit durchzusetzen vermag. Nun hat sich aber gezeigt, dass die Umsetzung des Binnenmarktprogramms schwerfälliger abläuft als es sich die EU-Kommission gewünscht hat. Die nationalen Widerstände gegen die mit dem Binnenmarktprogramm verbundenen Liberalisierungen sind teilweise beträchtlich. Die betreffenden EU-Richtlinien werden von einigen Ländern nur zögerlich umgesetzt, da Regierungen zuhause unter den Druck von Interessengruppen und Bevölkerung geraten. Wenig überraschend ist das Nord-Südgefälle in der Umsetzung des Binnenmarktprogramms. Während die Staaten Nordeuropas die Liberalisierungen gemäss den beschlossenen Richtlinien meist zügig realisiert haben und auch über die Minimalvorgaben der Richtlinien hinausgegangen sind, hapert es damit in den südlichen EU-Ländern. Zum Teil hinken sie zeitlich den EU-Richtlinienvorgaben hinterher, oder die Umsetzung geschieht nur halbherzig. In wirtschaftlich schwierigen Zeiten stehen die Zeichen ohnehin wieder vermehrt auf der populistischen Verteidigung „nationaler Interessen“ aus der Perspektive der breiten Masse der Bevölkerung.*

*Das EU-Binnenmarktprogramm hat unter dem Eindruck von Schuldenkrise, zögerlicher Umsetzung und Spaltungstendenzen innerhalb der EU viel von seinem anfänglichen Glanz verloren. Die ursprüngliche Idee war von einem Idealismus beseelt, den die mühselige Praxis der nationalen Umsetzung inzwischen teilweise demontiert hat. So fällt es auch nicht schwer, aus der schweizerischen Position des Beobachters die ökonomischen und im Endeffekt auch sozialen Vorteile des Binnenmarktprogramms und damit des EWR klein zu reden. Sie werden wohl noch auf längere Zeit hinaus von den Dringlichkeiten der Euro- und Schuldenkrise überlagert und verdrängt.*

## **Die „bewährten Bilateralen“ im politischen Dauerstress**

Die mehrheitlich eher EWR-freundliche politische und wirtschaftliche Elite schien durch die Abstimmungsniederlage von 1992 über lange Jahre geradezu traumatisiert. Deren führende Repräsentanten machten um das Projekt eines erneuten EWR-Anlaufs bis vor kurzem einen grossen Bogen. Erst im Oktober 2012 traten zwei gewichtige Wirtschaftsverbände, nämlich Swissmem (Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie) und Scienceindustries (Chemie, Pharma), durch öffentliche Aussagen ihrer Präsidenten deutlich vernehmbar aus der Reserve. Gemäss Medienberichten bleibt für die beiden Verbandspräsidenten der EWR eine Option, falls die institutionellen Verhandlungen mit der EU scheitern. Christoph Mäder,

Präsident von Scienceindustries, bezeichnete das Nein zum EWR von 1992 als verpasste Chance. Das Abkommen hätte vieles vereinfacht. Und Swissmem-Präsident Hans Hess meinte, der Bundesrat habe den Fehler gemacht, den EWR als Schritt zum EU-Beitritt zu bezeichnen. Heute wisse man, dass der EWR keine Übergangslösung sei.

Dagegen begründete der Bundesrat in der Beantwortung eines Postulats zur Europapolitik die Vorteile des bilateralen Wegs noch ganz auf der traditionellen Schiene. Er entspreche dem Interesse der Schweiz, „einen Handlungsspielraum für die Durchführung ihrer eigenen Politiken“ zu bewahren. Doch genau diejenigen Bereiche, auf welche die Schweiz so viel Wert legt und souverän „eigene Politiken“ betreiben will, sind vom EWR nicht oder höchstens am Rande betroffen. Der frühere Chefökonom des Wirtschafts-Dachverbands *economiesuisse*, Rudolf Walser, schrieb in einem Gastkommentar unter dem Titel „Rettet die Bilateralen“ in der NZZ vom 3. Juli 2014, das rechtliche Rahmenwerk der bilateralen Verträge belasse der Schweiz in den für sie wichtigen Bereichen der Wirtschaftspolitik (Steuern, Geld und Währung, Arbeitsmarkt) und der Staatspolitik (direkte Demokratie, Föderalismus) genügend eigenen Handlungs- und Entscheidungsspielraum. Was Walser jedoch unerwähnt liess: Dasselbe gilt weitgehend auch für den EWR. Man könnte zusätzlich die Sozial- und die Gesundheitspolitik sowie die Umwelt- und die Agrarpolitik als Sektoren erwähnen, in denen die nationale Souveränität sowohl unter den Bilateralen als auch im EWR erhalten bleibt. Analysen zeigten zudem vor der Abstimmung von 1992, dass selbst die direkten Volksrechte und der Föderalismus von einem Beitritt zum EWR bei weitem nicht so dramatisch eingeschränkt worden wären, wie dies militante Gegner des EWR in ihrer typischen Schwarz-Weiss-Malerei behaupteten.

Ihren Handlungsspielraum für „eigene Politiken“ bei Marktöffnung und Entpolitisierung wichtiger Sektoren kann die Schweiz grundsätzlich in zwei Richtungen ausnützen: Fortgesetzter Schutz oder Öffnung. Seit dem EWR-Nein übt die Schweiz den Spagat: Öffnung für die Exportwirtschaft und Schutz und anhaltende Politisierung gewichtiger Bereiche der Binnenwirtschaft. Problematisch sind die „eigenen Politiken“ auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten, wo ein EWR-Beitritt noch heute einen Wettbewerbs- und Liberalisierungsschub auslösen würde. Auch traditionelle kantonale Befugnisse zur Politisierung wirtschaftlicher Tätigkeiten durch Regulierung bzw. Subventionierung - zum Beispiel im Spitalwesen, in der Energie-/Stromwirtschaft oder im öffentlichen Verkehr - verletzen latent Wettbewerbsregeln des EWR/EU-Binnenmarktes.

Bei den EU-Institutionen sieht man das Problem der künftigen Beziehungen zur Schweiz eher nüchtern. Man betrachtet dort den EWR-Rahmen immer noch als vernünftige Grundlage für eine institutionelle Einbindung der Schweiz. Eine dynamische Rechtsanpassung an EU-Binnenmarktrecht soll verhindern, dass der Graben zwischen dem statischen Rechtszustand der Bilateralen und dem dynamischen EWR-Binnenmarktrecht immer grösser wird. Ein solcher Graben verletzt latent den grundlegenden Binnenmarktgedanken der Nichtdiskriminierung und der Angleichung der Wettbewerbsverhältnisse - Prinzipien, die auch für die Einbindung der Schweiz durch die bilateralen Verträge wegleitend sind. Weshalb sollte die EU einem Land, das sektoriell gleichberechtigten Zugang zum EWR-Binnenmarkt will, zugestehen, eigenes Recht zu setzen oder Recht anders auszulegen, wenn dies gegen Binnenmarktprinzipien zu verstossen droht? Die EU kann ein Nichtmitglied nicht besser behandeln als ihre Mitgliedstaaten. In den Worten von Blankart ist logischerweise nur eine „sektorielle Schlechterstellung“ möglich. Allerdings kommt man mit Logik in der populistisch aufgeladenen schweizerischen EU-Debatte nicht weit.

Mehr als zwei Jahrzehnte nach dem EWR-Nein folgt nun für die Schweiz und ihre „bewährten Bilateralen“ die Stunde der Wahrheit. Die europapolitische Lage hat sich für unser Land seit dem Erfolg der „Masseneinwanderungs-Initiative“ vom 9. Februar 2014 nicht verbessert, ganz im Gegenteil. So stehen wir mitten in einer emotional aufgeladenen Debatte um ein institutionelles Rahmenabkommen mit der EU. Die innenpolitische EU-Diskussion hat sich unter dem Einfluss der „Agenda-Setters“ aus dem fundamentalistischen Anti-EU-Lager fast vollständig auf die politisch-emotionale Ebene verlagert.



Bezeichnend dafür ist eine Aussage vom damaligen Chef-Unterhändler, Staatssekretär Yves Rossier, in einem am 23. Juli 2014 publizierten Interview mit der NZZ zum Verhältnis Schweiz-EU nach Annahme der Masseneinwanderungs-Initiative am 9. Februar 2014. Auf die Frage: "Vor dem 9. Februar ist es nicht gelungen, das Volk von der Bedeutung der Bilateralen zu überzeugen. Was lief schief?" antwortete Rossier: "Ich weiss es nicht. Was ich aber weiss, ist: Als ich vor dem 9. Februar Vorträge zu diesem Thema hielt, gab es ausschliesslich Fragen zu Kriminalität und Muslimen. Ausschliesslich. Europa wurde kein einziges Mal angesprochen." Weil die Schweiz volkswirtschaftlich in guter Verfassung ist, meinen offenbar viele, unser Land sei wirtschaftlich immun gegen jegliche Verschlechterung der Beziehungen zur EU.

Nun steigt der alte Kämpfer Christoph Blocher, EWR-Referendumssieger von 1992, mit seinen Frauen und Mannen nochmals auf die Barrikaden. Wenn sein missionarischer Kampf gegen den „schleichenden EU-Beitritt am Volk vorbei“ um den möglichen Preis der Kündigung der bilateralen Verträge dereinst ausgefochten sein wird, könnte es gut sein, dass wir die Kosten-Nutzen-Rechnung für das Verdikt vom 6. Dezember 1992 neu werden machen müssen.