Heinz Hauser und Sven Bradke:

Wohlstands-verlust in Kauf genommen.

Schweiz in Schockstarre

Am 6. Dezember 1992 fiel der Volksentscheid zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Ein autonomes Swisslex-Programm und bilaterale Verträge waren seither der «Königsweg». Die beiden Autoren des damaligen Gutachtens zuhanden des Bundesrats «EWR-Vertrag, EG-Beitritt, Alleingang: wirtschaftliche Konsequenzen für die Schweiz», Prof. Dr. Heinz Hauser aus Mörschwil und Dr. Sven Bradke aus Rorschacherberg, ziehen heute, drei Jahrzehnte später, Bilanz.

Heinz Hauser, Sven Bradke: Die legendäre Volksabstimmung über den EWR hatte eine sensationell hohe Stimmbeteiligung von gut 78 Prozent – und wurde denkbar knapp mit 50,3 Prozent abgelehnt. Haben Sie damals mit diesem Resultat gerechnet?
Hauser: Wir wussten, dass es knapp werden würde. Zumal politische Argumente den Abstimmungskampf dominierten. Themen wie die halbdirekte Demokratie, der Föderalismus und die fremden Richter fanden viel Gehör. Das Abstimmungsergebnis fiel zwar knapp aus, bei den Ständen war das Nein aber klar und deutlich.

Das Volk lehnte den seitens der EFTA-Staaten mit der EU ausgehandelten Vertrag ab, obwohl der Bundesrat, das Parlament und fast alle Parteien dem Ja-Lager angehört hatten. Was gab den Ausschlag zum Nein?
Bradke: Nebst diesen politischen Themen waren es auch gewisse Ängste; beispielsweise vor einem freien Personenverkehr, einem zwangsweisen Nachvollzug europäischen Rechts oder einer wirtschaftlichen und sozialen Fremdbestimmung. Zudem starteten die Befürworter ihren Abstimmungskampf wesentlich zu spät. Die ablehnenden Argumente hatten sich da schon verfestigt. Das Stimmvolk nahm mit der Ablehnung des EWR-Abkommens einen allfälligen Wohlstandsverlust bewusst in Kauf.

Was waren die Kernempfehlungen Ihrer breit angelegten Studie?
Hauser: Unsere Erkenntnis lautete, dass eine nichtdiskriminierende Teilnahme am europäischen Binnenmarkt unserem Land relative Wachstums- und Wettbewerbsvorteile verschaffen würde. Wir erkannten aber auch, dass ein aktiver Alleingang verbunden mit autonomen Reformen dies teilweise wieder wettmachen könnte. Die geschätzten wirtschaftlichen und sektoriellen Integrationseffekte waren bedeutsam. Ein Teil davon hätte aber auch autonom erzielt werden können.

Ihr Gutachten sah voraus, dass ein Alleingang keine gravierenden negativen Folgen für die Schweiz haben würde, empfahl aber trotzdem eine EWR-Teilnahme. Warum?
Bradke: Wir gaben dem Bundesrat damals keine politische Empfehlung ab. Unsere Aufgabe lautete, die drei Szenarien «EWR-Vertrag», «EG-Beitritt» und den «Alleingang» sowie ihre Konsequenzen aus wirtschaftlicher Sicht quantitativ und qualitativ zu beurteilen. Wir taten dies in Zusammenarbeit mit rund 50 Wissenschaftlern aus der ganzen Schweiz. Gemeinsam kamen wir zum Schluss, dass die beiden Integrationsszenarien in den Folgejahren eine wirtschaftliche Dynamik auslösen dürften, die der Alleingang – auch wenn er dynamisch erfolgen würde – nicht im selben Ausmass erzielen könnte. Unsere Berechnungen, Analysen und Vergleiche zeigten dies. Es lag alsdann am Bundesrat, aus unseren wirtschaftlichen Erkenntnissen die politischen Schlüsse zu ziehen.

«Wir stehen heute wieder am Anfang und hoffen auf den Goodwill der EU.»

War der Bundesrat «zufrieden» mit Ihrer Studie – oder gab es Versuche, diese in seine gewünschte Richtung zu dirigieren, sprich klar für eine EWR-Teilnahme zu plädieren?
Hauser: Für Wissenschaftler gilt die Freiheit der Forschung und der Lehre. Diese hatten wir uns bereits bei der Auftragsvergabe bestätigen lassen. Selbstverständlich spürten wir die Hoffnung der Experten des Bundes, dass das EWR-Szenario möglichst gut und der Alleingang möglichst schlecht abschneiden würde. Diese Hoffnung konnten wir nur bedingt erfüllen. Zeigten unsere Untersuchungen doch, dass – wirtschaftlich gesehen – alle drei Szenarien möglich waren. Je nach Szenario mit anderen Vor- und Nachteilen.

Die erste Antwort der Schweiz war das wirtschaftspolitische Fitness-Programm «Swisslex». Was bedeutete dieses für die Beziehungen zur EU?
Bradke: Das Abstimmungsergebnis versetzte die Schweiz in eine Schockstarre. Diese wich bald schon der Angst vor internationaler Isolation, möglichen Wettbewerbsnachteilen und Wohlstandsverlusten. Was vorher kaum vorstellbar war, geschah nun. Die Schweiz versuchte, wie von uns im Szenario Alleingang gefordert, autonom und dynamisch ihre Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Ein Fitnesspaket mit einem

schweizerischen Binnenmarktgesetz, einem revidierten Wettbewerbsgesetz, neuen Bestimmungen zum öffentlichen Beschaffungswesen und vielem mehr fand politische Mehrheiten.

Es folgten Bestrebungen, mit der EU bilateral ins Geschäft zu kommen. Das Resultat waren sieben «sektorielle» Abkommen. Das Volk nahm diese zur Teilnahme am EU-Binnenmarkt am 21. Mai 2000 an der Urne an. Warum der «Stimmungsumschwung»?
Hauser: Die 1990er-Jahre zeigten, dass das EG-Binnenmarktprogramm eine europäische Dynamisierung entfacht hatte, an der die Schweizer Wirtschaft nur teilweise partizipierte. Die sieben sektoriellen Abkommen zum Personenverkehr, den technischen Handelshemmnissen, dem Beschaffungswesen, zu den landwirtschaftlichen Erzeugnissen, dem Land- und Luftverkehr wie auch zur wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit half den Unternehmen, weitgehend nichtdiskriminierend auf dem grossen EU-Markt tätig zu sein. Die Firma Stadler Rail aus unserer Region hätte beispielsweise ohne die Bilateralen kaum so viele öffentliche Aufträge akquirieren und hier abwickeln können.

«Wir wussten, dass es knapp werden würde.»

2001 empfahlen Sie noch einmal einen Beitritt zum EWR als «prüfenswerte Alternative zum Bilateralismus oder einem EU-Beitritt». Daraus wurde nichts. Was wären die Vorteile gewesen?
Hauser: Mit den Bilateralen I hatte die Schweiz einen Grossteil des damaligen «acquis communautaire» als gemeinsame rechtliche Grundlage akzeptiert. Ein EWR-Beitritt mit seinen institutionellen Regelungen sowie dem eigenständigen EFTA-Gerichtshof wäre ein prüfenswerter Weg gewesen. Zumal der EWR nur mehr aus den EFTA-Staaten Norwegen, Island und Liechtenstein bestand. Die Schweiz hätte als dann eine gewichtige Mitsprache bei der Weiterentwicklung des relevanten Binnenmarktrechts gehabt. Das damalige Zeitfenster war günstig. Dies insbesondere aus der heutigen Betrachtung. Leider war der Zeitpunkt der Veröffentlichung unserer Idee, der 11. September 2001 mit dem Terroranschlag auf die Twin-Towers in New York, der falsche.

Später kamen auch noch die Bilateralen II mit den Assoziationsabkommen «Schengen/Dublin» hinzu, die ebenfalls angenommen wurden. War das die richtige Entscheidung?
Bradke: Auf jeden Fall, die Migrationswelle der Jahre 2015/2016 zeigte, wie nötig eine europäische Zusammenarbeit ist. Auch die aktuellen Flüchtlingszahlen belegen das Bedürfnis einer internationalen Kooperation und Koordination. Das Schengen-Abkommen bescherte uns zudem administrativ vereinfachte Grenzübertritte sowie einen gleichberechtigten Zugriff auf sicherheitsrelevante internationale Fahndungsdaten. Die überraschenden Grenzschliessungen während der Pandemie zeigten nur zu deutlich, woran wir uns mittlerweile gewohnt hatten.

Das vorerst letzte Kapitel zur damaligen EWR-Abstimmung hätte das Rahmenabkommen schreiben sollen. Dieses wurde über Jahre hinweg ausgehandelt, innenpolitisch heiss diskutiert und dann vom Bundesrat fallen gelassen. Zu Recht?
Hauser: Ich war schon überrascht, dass der Bundesrat das über Jahre hinweg minutiös ausgehandelte Rahmenabkommen wegen des innenpolitischen Drucks einfach so fallen liess. Wir stehen heute wieder am Anfang und hoffen auf den Goodwill der EU. Dass diese etwas «verschnupft» ist, kann ich verstehen. Ein Abbruch hätte nach den üblichen diplomatischen Gepflogenheiten wesentlich früher oder nach einer Ablehnung im Parlament oder an der Urne erfolgen müssen. Jetzt gilt es, wie damals nach dem EWR-Nein, nach neuen Wegen Ausschau zu halten. Der bilaterale Weg war lange der vermeintliche «Königsweg». Dieser scheint nun aber versperrt oder nicht mehr gangbar zu sein. Vielleicht schlägt jetzt, nach 30 Jahren, wieder die Stunde des EWR, wer weiss!

Was empfehlen Sie heute dem Bundesrat, wie er das, nun ja, zerrüttete Verhältnis zur EU stabilisieren soll?
Bradke: Ich meine, wir dürfen unser Verhältnis zur EU nicht mehr nur aus der wirtschaftlichen Perspektive definieren. Das haben wir allzu lange getan. Seit dem 24. Februar 2022, dem militärischen Einmarsch Russlands in die Ukraine, haben wir es in Europa wieder mit dem «Ur-Thema» der Europäischen Gemeinschaften zu tun; der Zusammenarbeit im Sinne von Frieden und Freiheit. Ja, wir möchten und sollten die Bilateralen I und II à jour halten und neue Verträge schliessen. Hierfür gilt es aber, ein deutliches Bekenntnis zu den europäischen Werten, zur europäischen Zusammenarbeit und zur gemeinsamen europäischen Sicherheit und Solidarität abzugeben – Neutralität hin oder her.

Text: Stephan Ziegler
Bilder: Marlies Thurnheer