

10 Jahre nach einer denkwürdigen Abstimmung

# Die Schweiz im Alleingang – Konsequenzen des EWR-Neins (I)

Am 6. Dezember 1992 lehnte der Souverän den Beitritt zum EWR mit einem knappen Volksmehr von 50,3% und einem deutlichen Ständemehr von 14 ganzen und 4 halben Kantonen ab. Im folgenden Beitrag kommen die Autoren zum Schluss, dass die Schweiz unter einer doppelt verpassten Chance leidet: Weder hat man die vollen Früchte des grossen europäischen Binnenmarktes geerntet, noch hat man den heimischen Boden mit den notwendigen Reformen für das zukünftige Wirtschaftswachstum bestellt. (\*)

---

«Mit den Kleinen bleibt der Kleine klein,  
mit den Grossen wird der Kleine gross.»  
(Aus Goethe's Faust)

---

## ■ Alleingang und zögerliche Reformschritte

Das Ergebnis der *Abstimmung zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)* vom 6. Dezember 1992 polarisierte und stellt bis heute für viele eine der wichtigsten Volksabstimmungen in der Schweiz überhaupt dar. Für den damaligen Bundesrat *Jean-Pascal Delamuraz* im Volkswirtschaftsdepartement war es ein «schwarzer Sonntag», während *Christoph Blocher* als Führer der Nein-Fraktion einen «grossen Tag» feierte.

Für die Schweiz folgte eine Dekade des Alleingangs mit autonomen zögerlichen Reformschritten im Innern und langwierigen bilateralen Verhandlungen mit der Europäischen Union (EU). Die

für den EWR-Beitritt unter dem Namen «Eurolex» vorbereiteten Rechtsharmonisierungen wurden nach dem EWR-Nein unter der Bezeichnung «Swisslex» vom Parlament in kleinerem Umfang verabschiedet.

Mit der *Revision des Kartellgesetzes* ist eine Annäherung an das schärfere Wettbewerbsrecht der EU vollzogen worden. Mit dem *Binnenmarktgesetz* hat man im Alleingang versucht, zumindest unter den 26 Kantonen die Freiheiten eines Binnenmarktes zu realisieren, die man in Europa seit 1993 vollständig geniesst. Dies gelang aber nur begrenzt. Mit dem Inkrafttreten der bilateralen sektoriellen Abkommen (Bilaterale I) im Juni 2002 ist nun ein grosser Teil der EWR-Substanz mit einem alternativen Zugang zum europäischen Binnenmarkt realisiert worden.

Dagegen herrschte in *Europa ein erstaunliches Tempo* bei der Schaffung des europäischen Binnenmarktes. Die 12 Mitgliedsländer der EU anfangs der 90er Jahre – Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Italien, Luxemburg die Niederlande, Portugal und Spanien – beseitigten die Grenzen untereinander und errichteten im Januar 1993 einen einheitlichen Binnenmarkt. Aus dem Lager

der sieben EFTA Länder – Schweiz, Schweden, Norwegen, Finnland, Island, Österreich, und Liechtenstein – befürworteten alle ausser der Schweiz den Beitritt zum EWR und traten auf 1994 dem europäischen Binnenmarkt bei. Schweden, Österreich und Finnland, Länder die sich – wie die Schweiz – zur Neutralität verpflichtet haben, vertieften ihre Integration, indem sie 1995 die EFTA verliessen und der EU als Vollmitglieder beitraten. Österreich und Finnland gingen 1999 noch weiter, indem sie mit neun anderen EU-Ländern, die gemeinsame europäische Währung EURO einführten (Griechenland kam als zwölftes Land 2001 hinzu).

Nach diesem *fundamentalen Transformationsprozessen* in den 90er Jahren ist die EU heute auf 15 Mitglieder angewachsen. Im Mai 2004 wird sie um weitere 10 Länder erweitert und auch Staaten aus Mittel- und Osteuropa umfassen. Gleichzeitig hat die 1960 erschaffene EFTA stark unter dem Aderlass gelitten und umfasst als «*Rumpf-EFTA*» heute nur noch die Schweiz, Liechtenstein, Island und Norwegen. Letztere drei sind Mitglieder des EWR.

Der *Mehrwert des Alleingangs* wurde in der Europadiskussion hierzulande mit Hinweis auf die Selbstbestimmung, die Neutralität, den Föderalismus und vor allem die direkte Demokratie wiederholt mit politischen Argumenten begründet. Und in der Tat hat die Erfahrung der drei EFTA-Länder im EWR in der vergangenen Dekade aufgezeigt, dass ihr Einfluss auf die auch für sie verbindliche EU-Rechtssetzung für den Binnenmarkt bescheiden ist. Jenseits der politischen Diskussion, welche sich sowohl bei der Integrationsoption EWR, als auch bei den Integrationsoptionen EU und bilaterale

---

(\*) Die beiden Autoren, Mitarbeiter von Avenir Suisse, analysierten in dem im Dezember 2002 bei Orell Füssli erschienenen Buch «Der Alleingang – Die Schweiz 10 Jahre nach dem EWR-Nein» diese Dekade des Alleingangs, 168 Seiten, broschiert, ISBN 3-280-05041-3; Preis: Fr. 39.80. Dieser zweiteilige Beitrag fasst das Wesentliche aus diesem Werk zusammen.



### Dr. Daniele Ganser

Daniele Ganser studierte an der Universität Basel, an der Amsterdam University in Holland, an der Boise University (USA) und an der London School of Economics and Political Science Philosophie, Anglistik, internationale Beziehungen und Neuere Allgemeine Geschichte (Dissertation zum Thema «NATO Geheimarmee; 2001). Seit 1. Oktober 2001 ist der Co-Autor wissenschaftlicher Projektleiter bei Avenir Suisse. Vorher sammelte er sich berufliche Erfahrungen im Familienbetrieb Ganser SA (Lugano), bei Research-Arbeiten am Europainstitut der Universität Basel und bei einer geschichtlichen Filmproduktion von Televisione Svizzera sowie einer Lehrtätigkeit.

Verträge wiederholt heftig und kontrovers entzündet, gaben aber vor zehn Jahren sowohl bei Befürwortern als auch Gegnern an der Urne wirtschaftliche Überlegungen den Ausschlag. Das zeigten die Abstimmungsanalysen der Gesellschaft für praktische Sozialforschung (GfS) 1993 (vgl. Abbildung 1).

### ■ Heutige Bilanz des Alleingangs

Was hat dieser Alleingang gebracht? Hat sich das Abseitsstehen für die Schweiz ausgezahlt? Ein Vergleich der wirtschaftlichen Kennziffern zeigt, dass die Schweiz bei den *statischen Niveauwerten*

wie Wohlstand, Beschäftigung und Preisstabilität immer noch *gut oder sehr gut positioniert ist* und auch als Nichtmitglied des europäischen Binnenmarktes in der europäischen Spitzengruppe liegt.

**Die Entwicklungstrends jedoch sind bedenklich: Beim Wirtschaftswachstum, dem Produktivitätswachstum, dem Anwachsen der Staats- und Sozialausgaben sowie den Staatsschulden verzeichnet die Schweiz so schlechte Werte wie kaum ein anderes Land in Europa.**

Selbst Christoph Blocher muss konzedieren: «Noch kann die Schweiz hervorragende Kennzahlen ausweisen, sie verliert jedoch zusehends an Boden», wie er es in seiner jüngst erschienenen Standortbestimmung «Zehn Jahre nach dem Nein zum EWR-Vertrag» formuliert.

### Theorie...

Ziel des EWR war es, «einen dynamischen und homogenen europäischen Wirtschaftsraum zu errichten, der auf gemeinsamen Regeln und gleichen Wettbewerbsbedingungen beruht» (EWR-Präambel). Nach dem EWR-Nein wollte man deshalb im Alleingang die nötigen Marktreformen durchsetzen. Der St. Galler Professor *Heinz Hauser*, der im Auftrag des Bundesrates vor der EWR-Abstimmung die Auswirkungen des Binnenmarktes untersuchte, hat schon damals klar darauf hingewiesen, dass rund zwei Drittel der mit dem EWR erhofften Wachstumsschübe theoretisch auch autonom im Alleingang realisiert werden könnten. Adressaten waren die geschützten Dienstleistungs- und Gütermärkte der Schweiz sowie die öffentlichen Monopole in den Bereichen Strom, Gas, Wasser, Eisenbahn, Telefon, und Post.



### Dr. Uwe Wagschal

Uwe Wagschal studierte politische Wissenschaft und Volkswirtschaftslehre an der Universität Heidelberg (M. A. 1992), dann folgte ein Diplomstudium der Volkswirtschaftslehre an der Universität Heidelberg (Diplomvolkswirt 1993) und ein Doktorat in Politikwissenschaft an der Universität Heidelberg (1996). Ab 1994 war der Co-Autor Lehrbeauftragter und Assistent an der Universität Heidelberg, ab 1997 wissenschaftlicher Assistent an der Universität Bremen und zugleich Lehrbeauftragter an der Universität Heidelberg und am Max-Planck-Institut Köln. Seit 1. Oktober 2001 ist er wissenschaftlicher Projektleiter bei Avenir Suisse.

Bilder: H. R.

### ... und Praxis

Theoretisch lag H. Hauser ohne Zweifel richtig. In der politischen *Praxis* des Alleingangs jedoch haben in der Schweiz die Parteien und Interessengruppen von links und rechts *Marktöffnungsschritte verhindert*.

**So wurden die Staatsausgaben für die Sozialwerke erhöht, preissenkende Parallelimporte abgewehrt, der Binnenmarkt unter den Kantonen nur teilweise realisiert und Liberalisierungsschritte im Service Public vereitelt, wie jüngst beim gescheiterten Elektrizitätsmarktgesetz. Die Schweiz hat sich somit autonom**

blockiert und leidet eine Dekade nach dem EWR unter einem Reformrückstand, der auf das Wachstum drückt.

Dies erinnert an ein Inserat in der Berner Zeitung zwei Wochen vor der EWR-Abstimmung in welchem Dr. Guido Richterich, damals Präsident des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes, prophezeite: «Ein Nein der Schweiz zum EWR hätte für unsere Wirtschaft Nachteile, die aus eigener Kraft kaum wettgemacht werden könnten.»

Im grossen europäischen Binnenmarkt kennen die Politiker diese Probleme auch. Aber sie verweisen bei unpopulären wirtschaftspolitischen Entscheiden – also solchen die kurzfristig Restrukturierungen notwendig machen aber längerfristig Arbeitsplätze sichern – einfach auf die *Richtlinien der EU-Kommission*. Denn die EU-Kommission in Brüssel und ihr gegenwärtig für den Binnen-

markt zuständiger niederländische Kommissar *Frits Bolkestein* wollen den europäischen Binnenmarkt auch gegenüber den USA und Japan zum wettbewerbsfähigsten der Welt machen. Ein Rückzug auf protektionistische Massnahmen, Staatsinterventionen und Subventionen würde sich für alle beteiligten Länder nachteilig auswirken.

Und das *Reformtempo in den EU/EWR-Ländern ist beachtlich. Gerade beim Abbau von staatlichen Monopolen liegt die Schweiz zurück, weil sie intern durch ihre Institutionen, den fehlenden Mehrheiten und Reformunwillen blockiert ist. Dies zeigt sich insbesondere in den verschiedenen Bereichen öffentlicher Dienstleistungen.*

## Telekommunikation und Post

So waren in der EU die Bereiche Telekommunikation und Post die ersten staat-

lichen Monopolbetriebe, die seit Ende der 80er Jahre durch mehrere Richtlinien der EU liberalisiert und dem Wettbewerb ausgesetzt wurden. In der Telekommunikation wurde der Endgerätemarkt bereits 1988 für konkurrierende Anbieter geöffnet, und heute herrscht in Dänemark, Deutschland, den Niederlanden, Österreich, Finnland und Schweden der freie Wettbewerb unter einer Vielzahl von Kommunikationsfirmen. Die Schweiz musste auf den *europäischen Reformdruck* reagieren und hat mit einem neuen Post- und Fernmeldegesetz 1998 die Aufspaltung der damaligen PTT in die Swisscom und die Post vollzogen. Auf den verschiedenen Telefonimärkten wurden mit Sunrise, Orange sowie Tele2 weitere Mitbewerber auf den Märkten zugelassen, was wie im Ausland auch hierzulande die Preise senkte und das Dienstleistungsangebot verbesserte.

Die gegenwärtige *Öffnung des Postmarktes* wurde 1996 durch die EU-Kommission im Binnenmarkt eingeleitet. Zuerst wurden bei den Paketdiensten die Märkte geöffnet. Die künftigen Reformschritte sehen vor, ab 2003 das Briefmonopol der Staatsbetriebe von derzeit 350 Gramm auf 100 Gramm und ab 2006 auf 50 Gramm zu senken. In der Schweiz ist der Markt erst für Pakete ab 2 Kilogramm geöffnet, der Reformplan des UVEK hinkt qualitativ und zeitlich hinterher. Post-Chef *Ulrich Gygi* will das Monopol nur schrittweise abbauen, stösst aber trotzdem auf zähen Widerstand im Volk und auch bei jenen Parteien, die sich sonst für den EU-Beitritt aussprechen. Bemerkenswert: In Finnland und Schweden, Ländern die sonst eher für einen grossen Staatsanteil bekannt sind, gibt es schon heute bei tieferen Preisen und gutem Service keine reservierten staatlichen Postdienste mehr.

### Abbildung 1 Die wichtigsten Beweggründe pro/contra EWR-Mitgliedschaft

#### Pro:

1. Wirtschaftliche Gründe (z. B: Chance für die Wirtschaft)	34 %
2. Im Geist der Öffnung, zur Horizontenerweiterung für die Zukunft der Schweiz	33 %
3. Zur Vermeidung der Abkapselung	27 %
4. Für die Jungen; für ihre Zukunft	14 %
5. Keine Begründung; dies ist die beste Lösung	12 %

#### Contra:

1. Wirtschaftliche Gründe (z. B. Löhne werden sinken)	21 %
2. Mangel an Information, Mangel an Klarheit des Bundesrates	18 %
3. Angst vor Arbeitslosigkeit	14 %
4. Misstrauen gegenüber der EU; nicht verlässlich, zu viel Unsicherheit	14 %
5. Verlust der Unabhängigkeit	14 %

Quelle: GFS, Voxanalyse (1993, S. 44);  
Aussagen der Stimmenden; Mehrfachnennungen (zwei) waren möglich

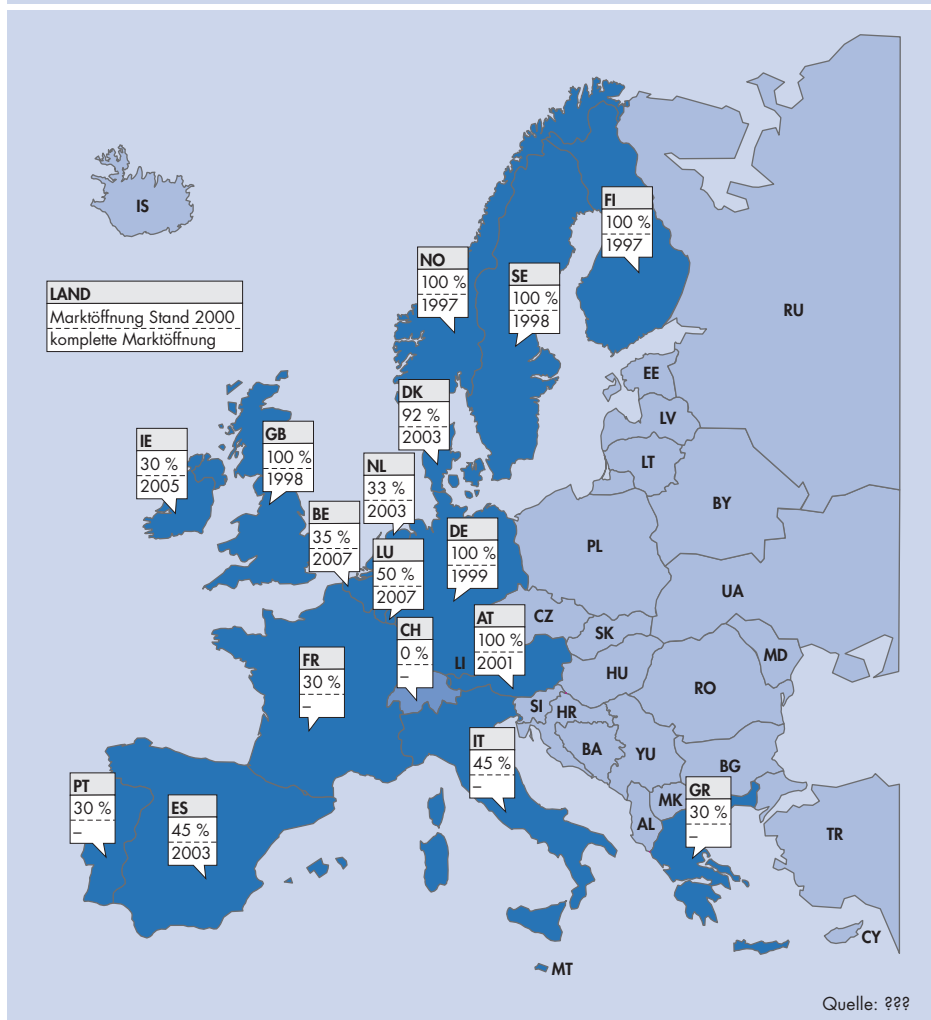
## Strom ...

Beim *Strom* zeigt sich ein ähnliches Bild. Mit der Binnenmarktrichtlinie für Elektrizität von 1997 wurden die Mitgliedstaaten der EU verpflichtet, bis zum Februar 1999 ihre nationalen Strommärkte zumindest teilweise für den Wettbewerb zu öffnen. Die drei EFTA-Länder im EWR beschlossen im Jahre 2000 dieser Richtlinie zu folgen. Die Schweiz hat das Elektrizitätsmarktgesetz (EMG) am 22. September 2002 an der Urne beerdigt und der Strommarktliberalisierung eine Absage erteilt, was einen deutlichen Rückstand gegenüber den Ländern Europas zementiert (vgl. Abbildung 2). Haushalte sowie kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) bezahlen deshalb weiterhin einen der *höchsten Strompreise* in Europa, während die EU-Kommission die vollständige Strommarktöffnung in der EU anpeilt.

## ... und Erdgas

Beim *Erdgas* müssen auf Basis einer EU-Direktive von 1998 die EU-Mitgliedsländer ihre Gasmärkte bis ins Jahr 2003 zu mindestens 28% und bis 2008 zu mindestens 33% des jährlichen Gasverbrauchs öffnen. Diese Mindestquoten können von den EU-Ländern autonom überboten werden. So hat zum Beispiel Grossbritannien seinen Gasmarkt schon zu 100% geöffnet, bei sinkenden Gaspreisen und ohne Einbussen bei der Zuverlässigkeit der Versorgung, wie selbst das Schweizer Bundesamt für Energie feststellte. In der Schweiz jedoch können die Verbraucher ihren Gaslieferanten nicht frei wählen, auch wenn Gas nicht nur zu den kostengünstigsten, sondern auch umweltfreundlichsten Energieträgern gehört. Deshalb hat die Schweiz auch hier im europäischen Vergleich die

Abbildung 2  
Rückstand bei der Strommarktöffnung



höchsten Marktpreise und den geringsten Marktöffnungsgrad.

## ■ Fazit

Wirtschaftlich gesehen sind deshalb die vergangenen zehn Jahre für die Schweiz eine doppelt verpasste Chance. Zuerst vergab die Schweiz mit der Ablehnung des EWR den ungehinderten Zugang zum grossen Binnenmarkt und verharrte freiwillig auf dem Integrationsniveau des Freihandelsabkommens für

Industriegüter von 1972. Anschliessend wurde auch die Chance verspielt, im Lande wachstumsfördernde Reformen aus eigener Kraft durchzuführen.

Daniele Ganser/Uwe Wagschal