

Dieter Freiburghaus

Was uns der Brexit lehrt

Vortrag beim Rotary Club Solothurn-Land am 30. August 2016 in Kriegstetten

Seit die Briten beschlossen haben, aus der EU auszutreten, vergeht kaum ein Tag, an dem nicht bei uns Stimmen laut werden, der Meinung, dass nun natürlich auch für die Schweiz alles ganz anders sei als vorher, und dass wir uns mit den Briten zusammenschließen sollten. Und, wie eine Umfrage von GfS Bern zeigt, ist eine Mehrheit der Befragten der Meinung, der Brexit stärke die Position der Schweiz und verbessere das wirtschaftliche Klima. Wunderbar!

Ich bin da etwas skeptischer, denn bisher haben uns die Briten nie was geschenkt, wenn es um Europa ging: Etwa als nach der Gründung der EWG sich die Reststaaten – inkl. UK – zur EFTA zusammenschlossen um ein Gegengewicht zu bilden; und dann, keine zwei Jahre später, wollte das UK plötzlich dem Gemeinsamen Markt beitreten und die EFTA im Regen stehen lassen. Dank de Gaulle kam es in der Folge nicht dazu. Oder man erinnert sich noch an das böse Wort der „Gnomen von Zürich“, als das Pfund schwächelte und Zürich zu einem internationalen Finanzplatz aufstieg. Nun, andere Zeiten, andere Sitten, vielleicht ist ja diesmal wirklich alles ganz anders.

Vor zwei Wochen kam Herr Schneider-Ammann in der Wirtschaftskommission des NR schwer unter Druck: Der Bundesrat habe keine klare Strategie in Bezug auf Europa. Das mag ja sein, aber es ist, wenn man mitten auf einer Hangrutschung steht, auch nicht so einfach, eine klare Strategie zu haben! Dann aber kamen die ganz Schlaunen zu Wort: Man solle doch mit den Briten Abkommen abschliessen, etwa ein Freihandelsabkommen oder eins für die Forschung oder für Dienstleistungen. Wenn sich jemand vorstellt, dass im Kabinett von Frau Theresa May zurzeit jemand Zeit habe, mit der Schweiz über Freihandel zu sprechen, dann ist das etwa so, wie wenn Sie mit der auf der Intensivstation liegenden Schwiegermutter über die Erbschaft reden wollen!

Aber im Ernst: Natürlich kann man versuchen, aus einer gewissen Parallelstellung der beiden Staaten etwas zu lernen. Ich wurde vor der Abstimmung verschiedene Male von britischen Journalisten angerufen, die erkunden wollten, ob denn der Weg der Schweiz allenfalls eine Variante für das UK wäre. Ich sagte dann jeweils etwa folgendes: Die Aushandlung der über 100 Abkommen, die wir mit der EU haben, hat 30 Jahre gedauert, und wir haben nicht alles, was wir gerne hätten – und was das UK heute hat: etwa Finanzdienstleistungen, Strommarkt, Chemiesicherheit. Zweitens haben wir, im Gegensatz zum UK, kein Mitentscheidungsrecht über Gesetze, die wir dann übernehmen müssen. Drittens hat uns die EU bisher in keiner Weise offeriert, die Personenfreizügigkeit zu relativieren – genau das, was das UK am sehnlichsten

wünscht. Und viertens sollen jetzt die geringen Spielräume, die die Schweiz bei der Umsetzung noch hat, durch ein institutionelles Rahmenabkommen eliminiert werden. Also, nur Witzbolde könnten dem UK empfehlen, den Weg der Schweiz zu gehen, zumal London innerhalb der EU schon jetzt wichtige Sonderrechte hat: Keine Übernahme von Schengen, weiterhin Grenzkontrollen, kein EURO, Rabatt bei den Beitragszahlungen.

Wie es dann mit dem EWR wäre? wurde ich weiter gefragt. Erstens hätte das Schweizervolk diesen bekanntlich abgelehnt und zweitens, so sagte ich, käme das UK vom Regen in die Traufe, denn da gäbe es nicht nur die automatische Rechtsübernahme, sondern auch eine supranationale Überwachungsbehörde und einen ebensolchen Gerichtshof – und Mitbestimmung bei der Gesetzgebung läge trotzdem nicht drin. Summa: das UK muss seinen Notausgang wohl selbst suchen.

Und da suchen sie nun. Bevor die zweijährige Austrittszeit zu laufen beginnt, muss Westminster sein Austrittsbegehren in Brüssel stellen. Dies ist bisher nicht erfolgt. Das kann aber nur erfolgen, wenn die Regierung dem Parlament einen entsprechenden Antrag stellt. Auch das ist bisher nicht erfolgt. Und wenn die Regierung diesen Antrag einbringt, wie wird das Parlament dann reagieren? In England ist das Parlament der Souverän, oder genauer „The Queen in Parliament“, nicht das Volk. Das Volk hat verfassungsrechtlich keine Stellung. Streng genommen ging es bei der Brexit-Abstimmung nur um eine Umfrage. Das Parlament könnte also den sogenannten Volkswillen ignorieren. Das wird es – zumindest im Moment – wohl nicht tun, und also, irgendwann, das Austrittsbegehren stellen. Dann beginnt eine zweijährige Frist zu laufen, nach deren Ablauf die Mitgliedschaft, Verhandlungen hin oder her, automatisch endet.

Nun hat das UK als Mitglied der EU hunderte von Rechtsakten in sein eigenes Recht übernommen hat, seine Wirtschaft ist mit den Ökonomien der andern europäischen Staaten durch tausende von Fäden verbunden. Rechte und Pflichten bestehen auf der Grundlage des EU-Rechts. Ausserdem ist das UK vielerlei Verpflichtungen eingegangen. Dies alles soll nun aufgelöst werden, nicht mehr gültig sein. Das schafft schon einmal eine grosse Verunsicherung.

Nur ein Beispiel: Da haben meine englischen Freunde in einem Dorf in Frankreich ein Haus erworben. Das Recht, es zu erwerben, bestand kraft EU-Recht. Wie ist das nach einem Austritt? Welche Rechte haben die 550'000 Polen in Grossbritannien nach dem Austritt? Englische Spezialisten in der Schweiz? usw. usw. Darüber soll nun also verhandelt werden, von einem Verhandlungsführer, David Davis, der ein entschiedener Austrittsbefürworter ist.

Aber das ist ja nicht alles: Die britische Wirtschaft und die Londoner Finanzwelt wollen unbedingt weiterhin den freien Zugang zum Binnenmarkt, nicht unähnlich den

Schweizern. Nach welchem Modell, steht, wie gesagt, in den Sternen. Die Austrittsbefürworter haben vor der Abstimmung kaum ein Wort darüber verloren, wie sie sich das vorstellen. Wenn nun Herr Davis in Brüssel ankommt und Zugang zum Binnenmarkt verlangt, doch ohne die Personenfreizügigkeit, dann wird er auf Granit beißen. Dasselbe hatte ja schon Cameron erfolglos versucht. Gekriegt hat er eine Kleinigkeit bei den Lohnkostenzuschüssen. Die Schweiz hat da bisher ja ebenfalls auf Granit gebissen, auch wenn unser Aussenminister das bisher nicht wahrhaben will.

Nun sagen viele, auch die restlichen Mitgliedstaaten sähen ja die Personenfreizügigkeit skeptisch, vielleicht würde sie ja auch innerhalb der EU relativiert. Erstens geht es da oft, wie in der Schweiz, um eine Verwechslung von Personenfreizügigkeit und Flüchtlingsproblemen. Das sind aber zwei Paar Schuhe. Und zweitens: Die Personenfreizügigkeit steht schon im Römer Vertrag von 1958, und zwar an prominenter Stelle, als erste der vier Freiheiten.

- ARTIKEL 48 1. Spätestens bis zum Ende der Übergangszeit (von 12 Jahren) wird innerhalb der Gemeinschaft die Freizügigkeit der Arbeitnehmer hergestellt.
2. Sie umfaßt die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen.

Es handelt sich also um ein altes, vertraglich gesichertes Grundrecht. Und diese Verträge können nur mit der Zustimmung aller und der Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten abgeändert werden. Und: Viele Mitgliedstaaten sind an der Personenfreizügigkeit sehr interessiert – etwa Polen, Portugal, Griechenland, Rumänien etc. Also: Die Abschaffung oder auch nur Relativierung ist so gut wie ausgeschlossen. Und von einem Verein zu verlangen, dass er einem Passivmitglied ein Recht einräumt, das die Aktivmitglieder nicht haben, ist ja wohl ein bisschen viel verlangt.

Summa summarum: Das UK wird einen langen, schweren Weg gehen müssen, bis sich der Nebel lichtet. Und solange wird niemand bereit sein, mit diesem Staat Verträge abzuschliessen, ja, solange das UK nicht tatsächlich draussen ist, ist es ihm sogar verboten, Handelsverträge abzuschliessen, die sind nämlich seit Gründung der EWG ausschliessliche Kompetenz der EU.

Unsicherheit ist für die Wirtschaft schlechter als manche objektiv schwierige Situation, etwa höhere Steuern. Auf einen gestiegenen Frankenkurs kann, wie Figura zeigt, die Wirtschaft sich einstellen, doch wenn man nicht weiss, ob man morgen die für eine neue Produktion benötigten Spezialisten noch in die Schweiz – oder eben ins UK – holen kann, oder wenn man nicht weiss, ob morgen das neue Produkt in der EU noch zugelassen sein wird, dann unterlässt man die Investition oder geht mit ihr nach Stuttgart.

Hier nun ergibt sich durchaus eine Parallele der Schweiz zum UK: In beiden Staaten weiss man nicht, was morgen im Verhältnis zur EU noch gilt. Und in beiden Staaten gibt es viele Prognosen darüber, wie sich die Wirtschaft dann entwickelt. Das Dumme ist nur, dass sich diese Prognosen völlig widersprechen: Von der Befreiung von bürokratischen Fesseln und einem dadurch entfesselten Wachstum bis zu den düstersten Untergangsprognosen ist alles auf dem Markt.

Eine dieser Prognosen wird dereinst recht gehabt haben, leider wissen wir aber nicht, welche. Fragen Sie mich nicht, was ich dazu meine, ich weiss es auch nicht. Die Ökonomen können uns ja nicht einmal sagen, wie die Konjunktur in drei Monaten aussehen wird, und sie wissen nicht, ob das billige Geld der EZB letztlich die Wirtschaft stimulieren oder die Produktivität abwürgen wird. Aber dass es schwierig wird für das UK, wenn der Brexit kommt, oder für die Schweiz, wenn der Bilateralismus in sich zusammenbricht, das zumindest ist gewiss.

Also, viel können wir nicht voneinander lernen, und sicher wird durch die jahrelangen Brexitprobleme es nicht einfacher für die Schweiz, in Brüssel Sonderbedingungen herauszuholen, – schon deswegen nicht, weil die Brüsseler Funktionäre kaum mehr Zeit haben werden für die Schweiz. Dass die EU auch in einer schwierigen Phase ist, ist zwar richtig, kann aber nur vernebelte Geister trösten. Die EU und vor allem ihr harter Kern, der Binnenmarkt, sind robuster als viele meinen. Und der Besuchsreihen, der jetzt eingesetzt hat – Renzi, Hollande Merkel, Polen Deutschland, Frankreich – weist eher darauf hin, dass sich in Resteuropa die Reihen eher schliessen.

Zum Schluss: Wie könnte es nun mit der Schweiz weitergehen? Der Bundesrat wird bald einen Gesetzesentwurf zur Umsetzung der MEI dem Parlament vorlegen, denn im kommenden Februar werden die drei Jahre um sein, die die Initiative dafür vorsieht. Eine einvernehmliche Schutzklausel, die wirklich greifen würde, wird es mit der EU nicht geben, das sage ich nun mit konstanter Boshaftigkeit seit drei Jahren.

Also wird der BR eine einseitige Schutzklausel vorschlagen. Wenn diese greifen soll, dann wird offensichtlich das FZA verletzt. Nun kann sich es eigentlich eine Regierung eines modernen Staates nicht leisten, in flagranti dabei erwischt zu werden, ein von ihr abgeschlossenes Abkommen zu verletzen. Also müsste der Bundesrat in derselben Vorlage vorsehen, dieses Abkommen zu kündigen – und damit würden alle sieben Abkommen des ersten Pakets hinfällig. Einen solchen Vorschlag wird das Parlament nicht gutheissen, denn da ist die Wirtschaft dann doch zu gut vertreten.

Daraufhin wäre der Bundesrat ab Februar 2017 verpflichtet, die MEI mittels Verordnungsrecht umzusetzen. Dann gibt es zwei Wege: 1. Diese Umsetzung erfolgt so unbestimmt und schwach, dass davon kaum Wirkungen ausgehen, jedenfalls nicht

solche, die die EU auf den Plan rufen. Oder der Bundesrat macht sich daran, die Einwanderung aus der EU sagen wir mal auf 40'000 zu beschränken, und baut dafür ein bürokratisches Monster der Kontingentierung und Zuteilung nach Branchen und Regionen auf.

Dann spätestens, und zusammen mit steigender Arbeitslosigkeit, wird der Souverän wohl bereit sein, den Bilateralismus durch einen neuen Verfassungsartikel zu retten. Bis dann wird Herr Blocher seine Artillerie gegen ein Rahmenabkommen schussbereit haben. Aber das ist eine andere Geschichte...

Post Scriptum

Heute Morgen NZZ, 1. Seite oben rechts, also aufgepasst: „Post-Brexit-Studie bricht ein EU-Tabu“. Da dieser neue Vorschlag auch in der Schweiz viel Staub aufwirbeln wird, muss ich kurz darauf eingehen. Worum geht es? Ein Brüsseler Think-Tank legt einen Vorschlag für eine „kontinentale Partnerschaft“ vor, an dessen Ausarbeitung sich namhafte Persönlichkeiten beteiligt haben. Das erinnert an den Vorschlag der „Schutzklausel“ des vormaligen Staatssekretärs und nachmaligen ETH-Professors Ambühl, der – der Vorschlag – ja dann auch lange Zeit die schweizerische Diskussion geprägt hat.

Man will also dem UK und andern Staaten, die nicht Mitglieder sind, eine neue Vertragsform anbieten, welche den Zugang zum Binnenmarkt eröffnet, jedoch ohne Freizügigkeit! Hoppla, deshalb oben rechts erste Seite NZZ, denn das wäre ja unser Wunschzenarium. Diese Staaten – man denke ausser dem UK also an die Schweiz, Norwegen, die Türkei, vielleicht die Ukraine – müssten neue Rechtsakte der EU aus diesem verkürzten Binnenmarkt übernehmen, sie erhielten aber keine Mitbestimmung sondern nur ein Recht auf Stellungnahme. Ausserdem wären sie der Überwachung der Kommission und der Rechtsprechung des Gerichtshofes unterworfen. Schon weniger ein Wunschzenarium hierzulande.

Aber das Modell ist erst mal klug gedacht insofern, als es nicht unmöglich ist, dass die EU ein solches Angebot macht: Die Mitgliedstaaten könnten sich sagen: Ich erhalte Zugang in den Bereichen Waren, Dienstleistungen und Kapital, immerhin. Nur: Das haben sie heute schon, wenn es um die EWR-Staaten und die Schweiz geht.

Eine ganz heikle Frage ist natürlich, ob dann jeder EU-Staat, der dies wünscht, in diese neue Partnerschaft wechseln könnte: Das würden dann vor allen diejenigen tun, die heute viel Zuwanderung haben und meinen darunter zu leiden. Sie könnten ja dann nur noch diejenigen zuwandern lassen, die sie gerade benötigen, also die Qualifizierten. Was würde wohl Griechenland und Polen dazu sagen? Und dann: Grenzüberschreitende Produktion und erst recht grenzüberschreitende Dienstleistungen

– Baunebengewerbe, Transport, Beratung etc. – sind eben meistens mit der Grenzüberschreitung von Menschen verbunden, welche diese DL erbringen – also doch eine halbe Personenfreizügigkeit. Bei näherer Betrachtung ist also die kontinentale Partnerschaft was eine eierlegende Wollmilchsau für einen Veganer.