

Die Schweiz muss die Chancen des EU-Pakets nutzen

Die Reform bei den Arbeitslosengeldern offenbart die Grenzen der bisherigen Bilateralen. Trotz den Nachteilen sind die neuen europäischen Verträge, über die nun der Ständerat entscheidet, der realistischste Weg. Von Tobias Gafafer

Die Lösung ist für die Schweiz so vorteilhaft, dass man nur noch staunen kann. Für Grenzgänger aus EU- und Efta-Staaten, die hierzulande arbeiten und ihre Stelle verlieren, kommt heute nach einigen Monaten die Arbeitslosenversicherung der Wohnsitzländer auf. Die Schweiz profitiert doppelt. Sie beschäftigt im Gesundheitswesen und anderen Branchen Personal, das andere Länder ausgebildet haben. Finanziell ist die Regelung ebenfalls attraktiv. Die Schweizer ALV zahlt der ausländischen Arbeitslosenversicherung nur die Versicherungskosten für drei oder fünf Monate. Pro Jahr handelt es sich etwa um 300 Millionen Franken. Das ist weniger, als die Grenzgänger in die Schweizer ALV einzahlen.

Für Frankreich, wo die meisten Grenzgänger leben, ist die Rechnung weniger gut. Es zahlt pro Jahr für arbeitslose Grenzgänger gesamthaft rund 850 Millionen Euro. Seit vielen Jahren ist die Schweiz eine Nutzniesserin dieses Systems. Sie machte, was sie in der Aussenpolitik am besten kann: Sie blieb im Hintergrund, spielte auf Zeit und profitierte davon, dass sich die Mitgliedstaaten der EU nicht auf eine Reform verständigen konnten.

Doch nun haben sich diese auf ein neues Regime geeinigt. Im vergangenen Monat hat auch das Europäische Parlament der Vorlage zugestimmt. Statt des Wohnsitzstaates soll in Zukunft verstärkt jenes Land, in dem der arbeitslose Grenzgänger zuletzt arbeitete, zuständig sein. In einer Schätzung geht der Bund davon aus, dass die jährlichen Ausgaben der ALV von etwa 300 Millionen auf 900 Millionen bis 1,2 Milliarden Franken ansteigen könnten. Die Nachricht kam, kurz bevor der Ständerat im September das neue EU-Vertragspaket berät, das für bestehende und neue bilaterale Marktzugangsabkommen die dynamische Rechtsübernahme vorsieht.

Ob mit oder ohne Anpassung der Abkommen: Es ist eine Frage der Zeit, bis die EU von Bern verlangt, die neuen Regeln für Grenzgänger zu übernehmen. Die Koordination der nationalen Sozialversicherungen ist ein Bestandteil der Personenfreizügigkeit. Frankreich mache bereits Druck, berichtete das Westschweizer Fernsehen RTS. Es war absehbar, dass Frankreich und weitere Staaten, aus denen viele Grenzgänger kommen, diese heutige Regelung auf die Dauer nicht akzeptieren werden. Im Jahr 2019 ist die gleiche Reform nur knapp gescheitert. Die Schweiz war also vorgewarnt.

Ein Mitspracherecht, ohne mitentscheiden zu können

Doch das Finanzielle ist nur ein Aspekt. Die Reform illustriert perfekt den Grundsatzstreit zwischen Bern und der EU: Wie viel Verbindlichkeit brauchen die bilateralen Abkommen? Sie waren zwar jahrzehntelang eine tragfähige Grundlage für die Beziehungen zur wichtigsten Partnerin nach dem Nein zum EWR im Jahr 1992. Sie sind in der Europapolitik der kleinste gemeinsame Nenner. Jahrelang wurden die Verträge zum bilateralen Königsweg hochstilisiert, so dass fragwürdige Elemente kaum ein Thema waren. Seit einiger Zeit zeigen sich die Lücken des ersten Vertragspakets.

Die Europäische Union akzeptiert es nicht länger, dass die Schweiz dort, wo sie am Binnenmarkt teilnimmt, manche Regeln nicht übernimmt oder nach ihrem Gusto interpretiert. Sie will die Bilateralen nur noch mit neuen, systematischen Spielregeln für die Rechtsübernahme und die juristische

Streitbeilegung weiterführen. Im Rahmen des Vertragspakets schliessen die beiden Parteien eine Lücke der Abkommen der Bilateralen I. Die Schweiz erhält neu ein Mitspracherecht, das sogenannte «decision shaping», auch wenn sie nicht mitentscheiden kann. Sie hat damit im Rahmen der neueren Abkommen der Bilateralen II (Schengen/Dublin) gute Erfahrungen gemacht.

Diese Mitsprache ist kein Feigenblatt, wenn die Schweiz die neuen Möglichkeiten geschickt nutzt. Sie muss ihre Interessen frühzeitig in Brüssel einbringen und die betroffenen Kreise im Inland einbeziehen. Ob die Schweiz die Reform der Arbeitslosenversicherung zusammen mit Luxemburg und weiteren Staaten mit denselben Interessen hätte verhindern können, ist zwar fraglich. Aber zumindest hätte sie alles tun können, um das neue Regime für sich möglichst verträglich auszugestalten.

Ein EU-Beitritt ist keine Option, weil die Schweiz damit mehr direkte Demokratie und Entscheidungsmacht verlieren als gewinnen würde.



Wie ein Staat bei dem «decision shaping» und dem Lobbying vorgehen kann, demonstriert das EWR-Mitglied Norwegen. Georges Baur und Carl Baudenbacher, die zwei besten Schweizer Kenner des EWR, beschrieben in der NZZ, wie das Land auftritt. Oslo benutzt seinen Kohäsionsbeitrag an EU-Oststaaten als Hebel, um Einfluss zu nehmen. Es signalisiert diesen, was es im Gegenzug für die vielen Projekte, die es finanziert, anderswo erwartet. Die Schweiz muss ihren Kohäsionsbeitrag mit klaren Erwartungen verbinden, wenn dieser verstetigt und erhöht werden soll.

Das neue Mitspracherecht der Schweiz ist beschränkt. Optimal wäre, dass die Schweiz bei den Beschlüssen, die sie betreffen, auch mitentscheiden könnte. Matthias Oesch, Professor für Europarecht an der Universität Zürich, hat in seinem Buch «Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union» die Problematik auf den Punkt gebracht. Die fortlaufende Übernahme von EU-Recht sei demokratiepolitisch fragwürdig. Die drohende Übernahme der Reform, welche die Grenzgänger betrifft, ist nur ein Beispiel. Oesch empfiehlt mit dem EU-Beitritt eine Flucht nach vorne – weg von der Praxis, Rechtsentwicklungen im Akkord lediglich nachzuvollziehen. Das Schicksal der Schweiz sei auf allen Ebenen unweigerlich mit demjenigen ihrer Nachbarn verbunden.

Doch ausserhalb von akademischen Kreisen ist Oeschs Vorschlag kaum ein Thema. Nur wenige wagen es noch, den Beitritt der Schweiz zur EU zu fordern. Dies ist keine Option, weil die Schweiz damit mehr direkte Demokratie und Entscheidungsmacht verlieren als gewinnen würde. Trotz positivem Fazit räumt auch Oesch ein, dass ein Beitritt das Spannungsverhältnis zwischen der direkten Demokratie und der europäischen Integration weiter verschärfen würde. Die direkte Demokratie gehört zur DNA der Schweiz und ist ein zentraler Erfolgsfaktor.

So bleibt der Weg, partiell am Binnenmarkt teilzunehmen und bei der Ausarbeitung des fraglichen EU-Rechts künftig zumindest mitzureden, der realistischste. Theoretisch könnten die Schweiz und die EWR-Staaten versuchen, in Brüssel ein echtes Mitentscheidungsrecht zu erhalten. Doch es wäre eine Überraschung, wenn sich die EU bewegen würde. Schon bei der Aushandlung des EWR war dies ein Thema, kam am Ende aber nicht zustande. Zudem stimmt mit Island Ende des Monats eines von drei Mitgliedern des EWR darüber ab, ob es die Beitrittsverhandlungen mit der EU wieder aufnehmen soll.

Mit dem neuen EU-Paket musste die Schweiz Konzessionen machen. Dazu zählen die Rolle des Europäischen Gerichtshofs bei der Streitbeilegung

und trotz Ausnahmen die dynamische Rechtsübernahme bei der Personenfreizügigkeit. Die Zuwanderung ist innenpolitisch besonders heikel. Dass ein Streit mit der grösseren Partnerin in geordnete Bahnen gelenkt wird, ist für die Schweiz aber ein Vorteil. Die EU kann nicht mehr mit willkürlichen Gegenmassnahmen reagieren, wie es heute der Fall ist, wenn Bern Rechtsübernahmen ablehnt. Volle Souveränität bei partieller Teilnahme am Binnenmarkt gibt es nicht.

Binnenmarkt oder volle Souveränität

Grossbritannien hat mit dem Brexit einen anderen Weg gewählt. Es gewichtet die nationale Souveränität am höchsten. Der frühere Brexit-Chefunterhändler David Frost brachte es im Interview mit der NZZ auf den Punkt: «Der wichtigste Nutzen des Brexits ist, dass die Demokratie gestärkt wurde», sagte er. Den wirtschaftlichen Schaden dagegen reden die EU-Skeptiker in Grossbritannien und der Schweiz klein. Zweifellos machen den Briten noch andere Entwicklungen zu schaffen, darunter die Nachwirkungen der Finanzkrise. Doch die meisten Studien ergeben ein ähnliches Bild: Der EU-Austritt hat zu einem Wohlstandsverlust geführt.

Die Schweiz ist innenpolitisch besser aufgestellt als Grossbritannien. Im Unterschied zur Insel ist sie aber allein aufgrund ihrer geografischen Lage viel enger mit der EU verflochten, wirtschaftlich, gesellschaftlich und kulturell. 15 von 26 Kantonen grenzen an EU-Länder, grosse Agglomerationen wie Genf und Basel sind grenzüberschreitend zusammengewachsen. Ein blosses Freihandelsabkommen wird diesen Realitäten nicht gerecht.

Im Vorfeld der Parlamentsdebatte wird besonders hitzig darüber diskutiert, die neuen Verträge dem Ständemehr zu unterstellen. Die Gegner setzen vor allem Ständeräte aus kleinen Kantonen unter Druck. Sie versuchen mit allen Mitteln, das doppelte Mehr zu erreichen, weil sie so in einer Referendumsabstimmung grössere Chancen haben. Bei den Befürwortern ist es umgekehrt.

Das Ständemehr ist zweifellos wichtig. Doch das neue EU-Vertragspaket bloss auf diese Frage zu reduzieren, wäre falsch. Zur Debatte steht, ob die Schweiz ihren Mittelweg, partiell am EU-Binnenmarkt teilzunehmen und so viel Souveränität wie möglich zu bewahren, fortsetzen kann. Das neue Vertragspaket ist dazu der bisher beste Versuch – und womöglich auch der letzte. Lehnt die Schweiz auch diesen Vorschlag ab, könnte sich der bilaterale Weg schneller in eine Sackgasse verwandeln, als es viele meinen.