Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur

Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte

Band: 79 (1999)

Heft: 12-1

Artikel: Schweiz zwischen Alleingang, EWR und EU-Beitritt : Europapolitik der Schweiz aus volkswirtschaftlicher Sicht

Autor: Koellreuter, Christoph / Vaterlaus, Stephan

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-166058

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Christoph Koellreuter / Stephan Vaterlaus

Schweiz zwischen Alleingang, EWR und EU-Beitritt

Europapolitik der Schweiz aus volkswirtschaftlicher Sicht

Das Schweizer Stimmvolk hat 1992 den Beitritt zum EWR abgelehnt. Die Diskussionen um die Europapolitik der Schweiz sind jedoch nicht verstummt. Dies vor allem deshalb, weil der Bundesrat am strategischen Ziel EU-Beitritt festhält, die bilateralen Verhandlungen viel länger dauern als ursprünglich geplant und die EU selbst eine Entwicklung durchgemacht hat (und weiterhin durchmacht), die Mitte der achtziger Jahre nur wenige erwartet haben. Insbesondere die Schaffung des gemeinsamen Binnenmarktes, die Einführung des Euros und die Diskussion der Ost-Erweiterung sind in diesem Zusammenhang zu nennen.

Für die Schweiz stellen sich hinsichtlich der Ausgestaltung ihres weiteren Weges in Europa drei zentrale Fragen, die in der vorliegenden Studie aus volkswirtschaftlicher Optik beantwortet werden sollen:

1. Welchem Ziel soll das gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Tun dienen, und welche Grundsätze des guten Wirtschaftens erfüllen diesen Zweck?
2. Wie erfolgreich hat die Schweiz in den neunziger Jahren das angestrebte Ziel verfolgt, und wurde sie dabei aufgrund des Abseitsstehens vom gemeinsamen europäischen Binnenmarkt behindert?
3. Welche europapolitischen Optionen stehen der Schweiz im Jahre 2015 offen, um bei alternativen Europa-Szenarien das anvisierte Ziel am effizientesten zu verfolgen?

Um das allgemein zu verfolgende Ziel gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Tuns – die ökonomisch, sozial und ökologisch nachhaltige Entwicklung – zu erreichen, legen die gängige Wirtschaftswissenschaft und die wirtschaftspolitischen Erfahrungen der letzten zwanzig Jahre die Anwendung des Grundsatzes *«soviel Markt wie möglich und soviel Staat wie nötig»* in allen Handlungsfeldern bzw. Politikbereichen nahe. Dabei sind vor allem in der kurzfristigen Betrachtung Zielkonflikte zwischen Wirtschaftswachstum, Verteilungsgerechtigkeit und Umweltbelastung zu lösen. Bei den wichtigen Politikbereichen handelt es sich um die *Sicherheits- und Rechtspolitik,* bei der vor allem die Definition und Durchsetzung der Eigentumsrechte im Vordergrund stehen. Die *Geld- und Fiskalpolitik* sollte sich auf die Bereitstellung eines stabilen makroökonomischen Rahmens konzentrieren und die *Wettbewerbspolitik* muss offene Märkte, das Kartell- und Monopolverbot sowie die Fusionskontrolle durchsetzen. Die *Bildungs- und Forschungspolitik* sollte die Markteilnehmer einer Wissens- und Informationsgesellschaft mit Humankapital ausstatten, um die Innovation zu fördern und das *Up-grading* von weniger qualifizierten Arbeitskräften zu ermöglichen. Die *Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik* sollte sich auf flexible Arbeitsmärkte und ein auf Anreiz zur Erwerbstätigkeit basierendes Transfersystem konzentrieren, und in der *Umweltpolitik* schliesslich sollten die externen Effekte wo möglich internalisiert werden. Bei all den erwähnten Handlungsfeldern bzw. Politikbereichen ist für eine effiziente Umsetzung der Grundsätze des guten Wirtschaftens entscheidend, dass sie auf der «richtigen» staatlichen Ebene angesetzt werden. Insbesondere für die möglichen Entwicklungen der EU und der damit verbundenen Kompetenzverteilungen ist diese Tatsache auch für die Wahl der europapolitischen Optionen der Schweiz wichtig. Grundsätzlich gilt, dass die produktivitätsfördernde Wirkung des Wettbewerbs der Systeme und die Bürgernähe für eine möglichst tiefe Ebene sprechen, während die räumliche Dimension von externen Effekten sowie die steigenden Erträge bei grösseren Produktionsserien oft die Wahl einer höheren Ebene nahelegen.

Analyse der Wachstumsschwäche der neunziger Jahre

Die Schweiz musste eine Vergrösserung ihres Wachstumsmalus gegenüber ihren wichtigsten europäischen Handelspartnern, aber auch gegenüber den USA, von

jährlichen rund 0,5 Prozentpunkten in den achtziger Jahren auf rund 1,5 Prozentpunkte in den Jahren 1990 bis 1997 in Kauf nehmen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob diese in Westeuropa einzigartige Wachstumsschwäche auf das Abseitsstehen von EWR/EU zurückgeführt werden muss. Wenn man einmal davon absieht, dass möglicherweise die EWR-Teilnahme in diesem Zeitraum die Revitalisierung der Binnenwirtschaft über einen erhöhten ausländischen Konkurrenzdruck beschleunigt hätte, ist die Wachstumsschwäche primär auf die Schweiz-eigene Verletzung von Grundsätzen des guten Wirtschaftens zurückzuführen. Die im Vergleich zum kontinentaleuropäischen Ausland phasenweise restriktivere Geld- und Fiskalpolitik kann etwa 15 bis 20 Prozent der Wachstumsdifferenz zwischen der Schweiz einerseits und Westeuropa andererseits erklären. Hätte sich die Schweiz am deutschen Anker orientiert, wäre die Wachstumsdifferenz als Folge des Verlusts des Zinsbonus noch grösser geworden: Der autonomen schweizerischen Geld- und Währungspolitik kann der Wachstumsmalus demnach nicht angelastet werden. Dass die Nichtteilnahme am EWR Schweizer Exporteure auf dem EU-Binnenmarkt behindert hätte, kann nicht nachgewiesen werden: Der Schweizer Anteil am in US-Dollar gemessenen EU-Binnenhandel ist konstant geblieben. In gewissen Schlüsselbranchen haben sich Schweizer Anbieter bezüglich Produktivität und Wertschöpfung sogar besser entwickelt als ihre kontinentaleuropäischen Konkurrenten. Somit verbleibt das Defizit bzw. die Verzögerung in der Revitalisierung der schweizerischen Binnenwirtschaft. In der Tat, als Folge international stark überhöhter Lohnstückkosten, die zudem bis 1995 noch überdurchschnittlich angestiegen sind, hat sich die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen des schweizerischen Binnensektors 1990–95, im Gegensatz zu denjenigen anderer europäischer Länder, zurückgebildet. Die fehlende bzw. zögerliche Strukturbereinigung im helvetischen Binnensektor ist somit der Hauptfaktor für die Erklärung des Wachstumsmalus der Schweiz im Vergleich zu Westeuropa.

Günstigste europapolitische Option hängt von EU-Szenario ab

Für die möglichst effiziente Umsetzung der Grundsätze guten Wirtschaftens im 21. Jahrhundert im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung stellt sich für die Schweiz die Frage, welche europapolitische Option dabei am geeignetsten ist. Diese Wahl muss vor dem Hintergrund möglicher Ausgestaltungen der Europäischen Union im nächsten Jahrhundert erfolgen. Grundsätzlich sind drei Situationen denkbar, deren extreme Formulierung dazu dient, die grundsätzlichen Unterschiede aufzuzeigen:

EU-Szenarien

Das Szenario ***Europa flex*** charakterisiert sich durch eine föderalistisch und demokratisch kontrollierte EU mit umfassenden Kompetenzen in den Bereichen äussere Sicherheit, Rechts-, Immigrations-, Geld- und Währungs- sowie Wettbewerbspolitik. Im Bereich der Umweltpolitik verfügt sie über griffige Sanktionsmöglichkeiten, wenn die nationalen bzw. regionalen Emissionsreduktionsziele bezüglich Treibhausgase nicht erreicht werden. Die Mitgliedsländer und gegebenenfalls die Regionen verfügen über umfassende Kompetenzen in den Bereichen Sozial-, Arbeitsmarkt-, Forschungs-, Bildungs- und weitgehend auch Umweltpolitik. In der Fiskalpolitik sind die Mitgliedsländer bzw. die Regionen weitgehend autonom, sie müssen allerdings die Defizitvorschriften einhalten und indirekte Steuern innerhalb bestimmter Bandbreiten erheben. Der Wettbewerb der Systeme löst eine EU-weite marktwirtschaftliche Renaissance aus. Das Wirtschaftswachstum nimmt in der Folge deutlich zu und die Arbeitslosigkeit stark ab.

Im Szenario ***Europa rigid*** entsteht eine EU, die nicht nur umfassende Kompetenzen in den Bereichen äussere Sicherheit, Recht, Immigrations-, Geld- und Währungs- sowie Wettbewerbspolitik besitzt, sondern in der insbesondere die Arbeitsmarkt-, Sozial- und Steuerpolitik zwischen den Mitgliedsländern harmonisiert ist. Bei der Wettbewerbspolitik werden aufgrund der verschlechterten internationalen Wettbewerbsposition der EU-Mitgliedsländer Aussenzölle erhöht und für sensible Güter Importquoten eingeführt bzw. heraufgesetzt. Auch die Forschungspolitik wird zunehmend auf der EU-Ebene betrieben, und die Bildungspolitik wird nicht reformiert. Insgesamt muss mit einem verschlechterten Wirtschaftswachstum sowie dramatisch erhöhter Arbeitslosigkeit gerechnet werden. Der Euro wird weich, und die Zinsen steigen an, was den Abschottungsprozess der EU weiter antreibt.

Die Grundlage des Szenarios ***Europa à la carte*** ist, dass sich die EU-Länder nicht auf einen einheitlichen Weg einigen können. Die Folge ist, dass in den verschiedenen Handlungsfeldern und Politikbereichen unterschiedliche Vorgehensweisen stattfinden werden. Dabei ist auch denkbar, dass gewisse Länder die EWWU verlassen, wodurch verschiedene Errungenschaften der europäischen Entwicklung der letzten Jahrzehnte rückgängig gemacht werden. Durch diese Entwicklung entsteht ein Europa à la carte, wobei die Verhaltensweisen der einzelnen Länder in den verschiedenen Politikbereichen schwer abzuschätzen sind. Die Auswirkungen auf das Wachstum und die Arbeitslosigkeit für den EU-Durchschnitt dürften zwischen denjenigen im Szenario Europa flex und Europa rigid liegen.

Drei europapolitische Optionen der Schweiz

Um die Grundsätze guten Wirtschaftens im 21. Jahrhundert befolgen zu können, hat die Schweiz drei unterschiedliche europapolitische Optionen: EU-Beitritt, Teilnahme am EWR (bzw. das sich leicht unter dem EWR-Niveau befindliche bilaterale Abkommen Schweiz–EU), Alleingang mit autonomer Öffnung und Revitalisierung.

Trotz des spekulativen Charakters der Szenarien und der Abschätzung der Auswirkungen auf die Schweiz bei alternativ gewählten Optionen werden einige Punkte doch recht deutlich:

– Es dürfte sich in allen Europa-Szenarien – selbst im Szenario *Europa flex,* in dem die Grundsätze des guten Wirtschaftens in der EU gut umgesetzt wer-

den – für die Schweiz aus volkswirtschaftlicher Sicht lohnen, ausserhalb der EU zu bleiben, insbesondere wegen der Möglichkeiten, weiterhin eine die besondere schweizerische Stabilitätstradition weiterführende, mehr oder weniger autonome Geld- und Währungspolitik betreiben zu können. Damit dürfte die Schweiz weiterhin von im Vergleich zur EU tieferen Realzinsen und besseren *terms of trade* profitieren. Vor allem die in *Europa rigid* und etwas weniger ausgeprägt in *Europa à la carte* zu erwartenden periodischen Fluchtbewegungen in den Schweizer Franken samt den damit verbundenen Wellen realer Aufwertung des Schweizer Frankens haben kürzerfristig durchaus negative Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung in der Schweiz, aber mittel- bis längerfristig wird sich die schweizerische Volkswirtschaft erfolgreich anpassen, wie sie dies in der Vergangenheit immer wieder unter Beweis gestellt hat.

- Bei einem Verzicht auf den EU-Beitritt sichert nur die EWR-Teilnahme den vollen EU-Binnenmarktzugang. Dies gilt es beim Alleingang mit autonomer Öffnung zu bedenken. Die EWR-Teilnahme ist im Szenario *Europa rigid* besonders wichtig, weil die EU in diesem Szenario gegenüber Dritten verstärkt diskriminieren dürfte, ganz im Gegensatz zum Szenario *Europa flex,* in dem eine relativ offene EU unterstellt wird und so auch eher auf eine EWR-Teilnahme verzichtet werden kann.
- Die Grundsätze guten Wirtschaftens in den letztlich entscheidenden Politikbereichen der Bildungs-, Forschungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik können in der Schweiz in allen Szenarien und Optionen umfassend umgesetzt werden, allerdings mit einer grossen Ausnahme: Der EU-Beitritt verbietet sich aus volkswirtschaftlicher Sicht im Szenario *Europa rigid,* da es die Schweiz zwingen würde, in diesen Bereichen nicht nachhaltige Politiken zu übernehmen.

Der EU-Beitritt erweist sich, wie oben erwähnt, in keinem Fall als volkswirtschaftlich beste Option: dies als Folge der Annahme, dass sich die Beibehaltung des Schweizer Frankens – auch bei erfolgreichem Euro – für die Schweiz lohnt. Nur im Szenario *Europa flex* erweist sich der EU-Beitritt gegenüber dem Alleingang mit autonomer Öffnung als volkswirtschaftlich überlegen. Im Szenario *Europa à la carte* sind die beiden Optionen vermutlich volkswirtschaftlich gleichwertig, und im Szenario *Europa rigid* ist der Alleingang mit autonomer Öffnung dem EU-Beitritt volkswirtschaftlich vorzuziehen.

Die Vorteile der eigenständigen Geld- und Währungspolitik, der Zugang zum EU-Binnenmarkt sowie der Druck zu Anpassungen im Binnensektor sprechen für den Abschluss des bilateralen Abkommens Schweiz–EU bzw. für eine Teilnahme der Schweiz am EWR. Ein EU-Beitritt wäre für die Schweiz wohl nur mit einer Teilnahme an der EWWU zu haben und verunmöglicht somit den Genuss der Vorteile einer eigenständigen Geld- und Währungspolitik. Überdies birgt er die Gefahr in sich, dass die Schweiz zu späteren Zeitpunkten gezwungen sein könnte, nicht nachhaltige Politiken, insbesondere im Bereich der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Steuerpolitik übernehmen zu müssen. ✦

Die BAK-Studie beschränkt sich auf eine rein wirtschaftliche Sicht. Für viele EU-Beitrittsbefürworter wie -gegner dürften souveränitätspolitische Aspekte wichtiger sein als die ökonomische Betrachtungsweise. Bei den Beitrittswilligen spielt – unabhängig vom eingeschlagenen Kurs der EU – eine Rolle, dass sie aufgrund der Grösse der Schweiz bei einem Alleingang keinen Gestaltungsspielraum in wichtigen Politikbereichen sehen und es deshalb vorziehen, als Mitglied der Gemeinschaft beim «decision making» mitzumachen. Auf der anderen Seite argumentieren Gegner letztlich ähnlich, dass die Schweiz – unabhängig von möglichen wirtschaftlichen Vorteilen eines EU-Beitritts – ihre umfassende Souveränität auch formal bewahren müsse.

Christoph Koellreuter, geboren 1944, ist Gründer, Direktor und Chefökonom der BAK Konjunkturforschung Basel AG, einem 1980 gegründeten privaten Wirtschaftsforschungsinstitut. Die BAK ist bekannt für ihre Analysen und Prognosen des wirtschaftlichen Umfeldes auf regionaler, schweizerischer und europäischer Ebene. Um ihre Position im Bereich der internationalen Wirtschaftsanalyse und -prognose zu verstärken, hat die BAK Anfang 1995 mit Oxford Economic Forecasting BAK-Oxford International gegründet. Christoph Koellreuter nimmt in diesem in Basel domizilierten Joint Venture-Unternehmen dieselben Funktionen wahr wie in der BAK. Bevor Christoph Koellreuter 1980 die BAK gründete, arbeitete er für die OECD in Paris und die Prognos AG in Basel. Christoph Koellreuter ist Mitglied des Verwaltungsrates der Skandia Leben, des Beirates des Verwaltungsrates der Messe Basel und des Vorstandes der Statistisch-Volkswirtschaftlichen Gesellschaft Basel.

Stephan Vaterlaus, geboren 1964, promovierte an der Universität Basel als Nationalökonom. Nach einem Aufenthalt an der Akademie für Wissenschaften für Regionalforschung in Pecs (Ungarn) trat er als wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der BAK Konjunkturforschung Basel ein. Seit 1996 ist er als stellvertretender Direktor für operative Leitung der BAK zuständig. Neueste Publikationen:
Leistungsfähigkeit von Regionen in der Schweiz – Befund und Einflussfaktoren unter besonderer Berücksichtigung des Baubewilligungsverfahrens und des Humankapitals. Strukturberichterstattung des Bundesamts für Wirtschaft und Arbeit, Bern 1998 (mit B. Simmons, E. Meins, M. Jaggi).
Bedingungen für die Genehmigung von Industrieanlagen in Grenzgebieten unter besonderer Berücksichtigung der Umweltverträglichkeitsprüfung. Expertengutachten erstellt im Auftrag des Umweltministeriums des Landes Baden-Württemberg 1997.
Der relative Wohlstand. Eine integrierte ökonomisch-ökologische Umweltberichterstattung als Ergänzung zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Verlag Rüegger (Dissertation) 1996.
Innovatives Management staatlicher Umweltpolitik. Das Konzept des New Public Environmental Management. Birkhäuser Verlag, Basel (mit S. Schaltegger et. al.) 1996.

Erarbeitet im Auftrag des Vereins Bürgergesellschaft. Die Studie kann zum Preis von Fr. 20.– bei der BAK bezogen werden. Internet: http://www.bakbasel.ch. Adresse: BAK Konjunkturforschung Basel AG; Güterstrasse 82, Postfach, CH-4002 Basel.