

Neue Balance in der Schweizer Aussenpolitik

Prof. Dr. Franz Jaeger

Ordinarius für Wirtschaftspolitik und
Geschäftsführender Direktor des Forschungsinstituts
für Empirische Ökonomie und Wirtschaftspolitik

1. EU-Beitritt im politisch-ökonomischen Gegenwind

Bereits mehrere Male hat sich das Schweizervolk deutlich für das Modell einer bilateralen Kooperation mit der EU ausgesprochen. In logischer Konsequenz hat es damit frühere Mehrheitsentscheidungen - sowohl gegen den europapolitischen Alleingang als auch gegen jede gemeinschaftsrechtliche Einbindung in das institutionelle Europa - untermauert. Ausgerechnet im Nicht-EU-Mitgliedland Schweiz wurden selbst integrationspolitisch heikle Fragen, wie die Personenfreizügigkeit, plebiszitär entschieden. Das kann kein EU-Staat von sich behaupten. Darüber, wie dort das Volk in solchen Fragen entscheidet (beziehungsweise entscheiden würde, wenn es dürfte), haben wir in letzter Zeit hinreichend Anschauungsunterricht erhalten: Mit der Blockade sowohl ihrer Verfassungsgebung als auch des Lissabon-Prozesses (das heisst der Liberalisierung des Dienstleistungsbinnenmarkts) scheint jedenfalls die EU nachgerade in eine Entwicklungskrise geraten zu sein. Die Schweiz scheint für sie zum verlässlicheren Vertragspartner geworden zu sein als manches prominente Mitgliedland - und das erst noch unter Wahrung ihrer vollen Souveränität.

Die Volksmehrheit für eine freizügige Schweiz wäre letztes Jahr kaum zu Stande gekommen ohne die grosse Zahl von Abstimmenden, die mit ihrem Bekenntnis zum Bilateralismus der institutionellen Integration Schweiz in die EU eine klare Absage erteilen wollten. Das vom Bundesrat 1992 deponierte Gesuch könnte deshalb ohne Gesichtsverlust zurückgezogen werden. Die Schweiz bliebe auch so Beitrittsfavorit für fast alle EU-Länder. Da aber hierzulande verschiedene politische Gruppen die baldige Aufnahme von Beitrittsverhandlungen verlangen, möchte der Bundesrat vor dem Gesuchsrückzug, das heisst bis zum Wahljahr 2007, einen Bericht über die Vor- und Nachteile eines allfälligen EU-Beitritts vorlegen und diskutieren lassen.

Das bundesrätliche Vorgehen entbehrt allerdings nicht einer gewissen Redundanz. Die strategische Grundsatzdebatte ist nämlich bereits im Gang. Und in ökonomischer Hinsicht wird eine detaillierte Diagnose der Beitrittsoption jenseits bereits bekannter Fakten wohl kaum viel Neues bringen. Da stellt sich zum Beispiel die Frage, welche Rolle das weltweit herausragende Gläubigerland Schweiz als Mitglied innerhalb einer hoch verschuldeten EU-Gemeinschaft zu spielen hätte. Deren Appetit auf einen potenten neuen Nettozahler würde dadurch zusätzlich angeregt. Zudem: Bund, Kantone und Gemeinden bemühen sich zurzeit um die Sanierung ihrer zum Teil desolaten Finanzlage sowie um einen wirksamen interkantonalen Steuerwettbewerb und um die Vereinfachung ihrer Steuersysteme. Die klare Mehrheit der EU-Mitglieder verfolgt demgegenüber seit der faktischen Aufweichung des Stabilitätspakts eine entgegengesetzte Strategie, nämlich die eines ausufernden Deficit spending, einer zentralistischen Steuerharmonisierung sowie einer fiskalbürokratischen Überregulierung. Die Frage stellt sich: Hätte die Schweiz als EU-Mitglied noch den Spielraum und die Kraft, der EU-weiten Tendenz einer Destabilisierung der öffentlichen Haushalte und Sozialwerke mit autonomen Finanzreformen entgegenzuwirken?

Könnte sie ihre Volkswirtschaft sodann aus der ideologischen Blockade der Arbeitsmärkte unserer Nachbarländer heraushalten? Der innenpolitische Regulierungs- und Etatisierungsdruck würde jedenfalls nach einem Beitritt - ähnlich wie der Druck auf das schweizerische Bankkündengeheimnis und auf die steuerpolitische Standortförderung der Kantone - enorm zunehmen. Massiv ins Gewicht fallen würden des weitern die nachteiligen sozial- und makroökonomischen Implikationen einer Erhöhung unserer extrem tiefen Mehrwertsteuerbelastung auf das EU-Band von 15 bis über 20%. Damit wäre die schweizerische Volkswirtschaft ohne Kompensation durch eine äquivalente - politisch allerdings kaum durchsetzbare - Einkommenssteuersenkung hoffnungslos überfordert. Allein schon die im Gang befindliche Erosion der Hochpreisinsel Schweiz erlitt dadurch einen empfindlichen Rückschlag.

Als wohl noch gravierender erwiesen sich die monetären Einschnitte einer Aufgabe des Frankens zu Gunsten des Euros. Damit würde nämlich die Schweizerische Nationalbank ihre eigenständige und bislang überaus erfolgreiche Inflationsbekämpfungs-, Tiefzins- und Wechselkursstabilisierungspolitik an die EZB delegieren. Denn ein Opting-Out in Sachen Währungsunion würde der Schweiz mit Sicherheit nicht gewährt. Inflation und Zinsen würden sich somit dem deutlich höheren EU-Niveau anpassen. Die Bedienung unserer Staats- und Sozialschulden, aber auch unserer gewaltigen Hypothekarverpflichtungen (von insgesamt bald einmal einer Billion Franken) würde sich in der Folge um bis zu rund 65% verteuern. Die dadurch generierten negativen Implikationen für den Binnenkonsum, die Staatsquoten, für die Immobilienmärkte und die private Investitionstätigkeit sind zwar nicht exakt abzuschätzen, fielen aber stark ins Gewicht.

Die Schweiz ist makroökonomisch seit der Jahrhundertwende im EU-Vergleich (besonders im Vergleich zu ihren drei binnenwirtschaftlich schwächeren Grossnachbarn) überdurchschnittlich gut unterwegs. Und das zu exzellenten monetären Bedingungen und bei einer weit überdurchschnittlichen Arbeitsmarktperformance. Eine Einbindung in die Eurozone der EU12 beraubte somit unser Land globaler Wachstumschancen, weil die daraus resultierenden eklatanten Zins-, Inflations- und Arbeitslosigkeitsrisiken sowie die Gefahren im Bereich der öffentlichen Verschuldung allfällige EU-Binnenmarktvorteile per Saldo wohl deutlich überwiegen würden. Da überdies die ökonomischen, strukturellen und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen in der Schweiz und in der EU mehr und mehr auseinanderklaffen, wird ein EU-Beitritt für sie mit zunehmender Dauer und auf absehbare Zeit immer riskanter.

2. Von der bilateralen Kooperation...

Eine Diversifizierung der Aussenwirtschaftspolitik drängt sich auf: Um das Wachstumspotenzial einer Intensivierung von Partnerschaften mit den angelsächsischen, den nordischen und den mittel-/osteuropäischen EU-Ländern noch besser auszuschöpfen, gilt es deshalb, die bilaterale Integrationspolitik der Schweiz Richtung EU konsequent durch eine umfassende Liberalisierung und Öffnung ihres Binnenmarkts in Bezug auf alle vier Freiheiten (Waren, Dienstleistungen, Kapital, Arbeit) zu flankieren. Projekte wie die Implementierung des Cassis-de-Dijon-Prinzips oder jenes einer Freihandelszone mit der EU im Agrarbereich machen aus dieser Sicht durchaus Sinn.

Über 20% der schweizerischen Exporte gehen allein nach Deutschland, je rund 9% nach Frankreich und nach Italien sowie etwa 5% nach Österreich. Unsere Nachbarländer, drei von ihnen zum "alten Europa" gehörend, stellen also die Hauptkunden unserer Exportwirtschaft dar. Die Importrelationen mit der EU im Ausmass von rund zwei Drittel sind sogar noch ausgeprägter. Auch von daher ist es nötig, dass die Schweiz mit der ganzen EU intensivsten Direktinvestitionsaustausch und engste bilaterale Binnenmarktverhältnisse aufbaut. Unter diesem Gesichtswinkel macht auch die schweizerische Beitragsmilliarde an den EU-Kohäsionsfonds (investiert vorab in den osteuropäischen EU-Neumitgliedern) ökonomisch Sinn. Insgesamt folgt also die schweizerische Europapolitik einem gewinnbringenden Mittelweg zwischen nationaler Selbstaufgabe und politischer Isolation. Das alles hat geographisch, kulturell und ökonomisch begründete Tradition und entspricht zudem auch der geschichtlichen Logik.

3. ... hin zur globalen Öffnung

Darüber hinaus muss sich indes die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik von Staat und Unternehmen strategisch neuorientieren: Weg von einer isolierten EU-Fixierung - hin zur globalen Öffnung nach allen Azimuten: Intensivierte Partneroffensiven Richtung naher Osten, Skan-

dinavien und die neuen EU-Mitglieder, Asien und Amerika - so muss in Zukunft die Devise schweizerischer Aussenwirtschaftspolitik lauten.

Die Signale verdichten sich, dass eine entsprechende Diversifizierung der Aussenwirtschaftspolitik - von der Wirtschaft bereits erfolgreich vorgelebt - mittlerweile explizit auch von unserer Bundesregierung in Angriff genommen wird. Wenig stichhaltig ist der Einwand, das Konzept einer globalen Öffnung stehe, im Widerspruch zur Priorisierung des EU-gerichteten Bilateralismus. Dabei geht es nämlich nicht um alternative Strategien, sondern um ein wohlstandssicherndes und wachstumsstimulierendes "Sowohl-als-auch". Fest steht jedenfalls: Der Bundesrat versucht neuerdings zu Recht, die Schweiz aus dem EU-Klumpenrisiko herauszuführen und seine Aussenwirtschaftspolitik zu universalisieren. Im Visier dieser aussenwirtschaftspolitischen Neuausrichtung stehen transatlantische Freihandelszonen, aber auch solche mit den aufstrebenden Märkten in Asien. Ein EU-Beitritt würde unsere Regierung indes zwingen, diesen wohlstands- und wachstumsbelebenden Strategiewechsel wieder rückgängig zu machen. So etwa müssten wir im Falle eines Beitritts (wie auch im Falle einer Zollunion Schweiz/EU) die doppelt so hohen EU-Aussenzölle samt dem wachsenden EU-Protektionismus übernehmen. Ebenso würden wir in fruchtlose Handelskriege, die die EU zunehmend mit Drittländern (z.B. China) führt, ungefragt hineingezogen.

Freilich stehen der Universalisierung der schweizerischen Aussenhandelsbeziehungen offenbar die Interessen ihrer multifunktional verpflichteten Landwirtschaft entgegen. Der Liberalisierungsprozess lässt sich indes auch hier nicht aufhalten. Der diesbezügliche Doppeldruck - einerseits auf WTO-Ebene, andererseits im Rahmen vom bilateralen Arrangements - lässt der Schweiz auf lange Sicht ohnehin kaum Spielraum. Das zwingt sie, die Multifunktionalität ihrer Agrarwirtschaft längerfristig - ausser mit Direktzahlungen (statt Grenzschutzkonzepten) - mehr und mehr durch den Wandel zu grösseren bäuerlichen Betriebsstrukturen und durch die Eröffnung ergänzender Verdienstmöglichkeiten für Landwirte in der Bioenergieproduktion und im Agrotourismus sicherstellen. Auch hier erweist sich die globale Öffnungsstrategie als zwar risikant und schmerzhaft, im Ganzen aber als zielführend und langfristig erfolgsversprechend.

Fazit: Erst durch eine globale Equilibrierung ihrer Aussenhandelspositionen gelingt es der Schweiz, das Risiko der internationalen Öffnung zu diversifizieren. Und nur so kommt sie in die Lage, noch nachhaltiger als bisher am Erfolg der weltwirtschaftlichen Wachstumsfavoriten zu partizipieren. In der folgenden Schrift äussern sich markante Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Wirtschaft und Politik zu vorstehend dargelegten Thesen. Dabei wird Bekanntes vertieft oder anhand von Fakten hinterfragt, Neues und Provokatives hinzugefügt und Pro und Contra jeweils analytisch abgewogen.
