

Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 72 (1992)
Heft: 10

Artikel: Die Schweiz und Europa : Deregulierung und Integration
Autor: Kleineffers, Henner
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-165049>

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: 16.01.2026

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

Henner Kleinewefers

Die Schweiz und Europa

Deregulierung und Integration*

Als Liberaler und Föderalist hatte der Verfasser dieses Aufsatzes lange eine klare Präferenz für den Freihandelsgedanken (GATT, EFTA) und Vorbehalte gegenüber dem Modell der Wirtschaftsunion (EG) mit ihren handelsablenkenden Effekten, ihren protektionistischen Versuchungen, ihren notwendigen rechtlichen, institutionellen und politischen Vereinheitlichungen, den dazu erforderlichen zentralen Organen und letztlich ihrer unvermeidlichen Macht. Wenn auch diese Vorbehalte nicht unbegründet waren und sind, so sollten sie doch nicht dazu führen, die Wirklichkeit in der Europäischen Gemeinschaft einerseits und in der Schweiz anderseits verzerrt wahrzunehmen. Was die EG angeht, so mahnen allein schon ihr praktischer Erfolg und die daraus resultierenden Erweiterungen zu Skepsis auch gegenüber den eigenen Vorbehalten. Was hingegen die Schweiz betrifft, so hat ihre relative Attraktivität in den letzten zwanzig Jahren in vieler Hinsicht erheblich abgenommen. Schon seit langem liegen fundierte Reformvorschläge auf dem Tisch. Bis heute fehlt es jedoch in breiten Kreisen an der Einsicht in die Probleme und am politischen Willen, sie zweckmäßig zu lösen. Zunehmende Zweifel an der Schweiz und zunehmendes, wenn auch nach wie vor keineswegs vorbehaltloses Vertrauen zu Europa liegen den nachfolgenden Ausführungen zugrunde.

Wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Entwicklungen in der Schweiz

Wenn es der Schweiz auch wirtschaftlich immer noch sehr gut geht, stimmen doch die meisten Beobachter hinsichtlich der drei folgenden Tendenzen überein:

- Nominelle Wohlstandsvergleiche weisen der Schweiz zwar eine Spitzenposition zu, stellen ihre Lage aber vorteilhafter dar, als sie ist. Kaufkraftbereinigt befindet sich die Schweiz im oberen Mittelfeld der marktwirtschaftlichen Industrieländer mit eher absteigender Tendenz. Dies dürfte auch für die Lebensqualität in der Schweiz gelten, haben sich doch verschiedene relative Vorteile der Schweiz vor andern Ländern deutlich vermindert. Jedoch gibt es keine fortlaufenden und aussagefähigen Reihen sozialer Indikatoren, mit denen dieses Urteil präzisiert werden könnte.

* Nach einem Vortrag an der Eidg. Technischen Hochschule in Zürich am 1. Juli 1992.

- Gemessen am realen Sozialprodukt pro Kopf oder an den Faktorproduktivitäten gehörte die Schweiz in den letzten zwanzig Jahren zu den OECD-Ländern mit dem niedrigsten Wachstum, und ihre internationale Konkurrenzfähigkeit stagniert oder nimmt ab. Die beiden Effekte gehören natürlich eng zusammen. In langfristiger Betrachtungsweise sind sie zwei Seiten derselben Münze. Zugleich sind sie die unmittelbare Ursache der zuvor genannten ersten Tendenz.

- Mit zunehmender Dynamik der internationalen Märkte wird immer deutlicher, dass die schweizerische Volkswirtschaft in zwei Sektoren zerfällt, einen unter steigendem Konkurrenz- und Innovationsdruck stehenden internationalen Sektor und einen Binnensektor hinter hohen Mauern aus Entfernungsschutz, kartellistischen Wettbewerbsbeschränkungen und tari-fären sowie vor allem nichttarifären Handelshemmnissen. Die Kluft zwischen den beiden Sektoren hat sich in den letzten Jahrzehnten deutlich vergrössert mit dem Ergebnis, dass grosse Teile der Binnenwirtschaft nicht mehr international konkurrenzfähig, d.h. weder exportfähig noch importresistent sind und sich daher durch eine Erleichterung des internationalen Austauschs bedroht fühlen.

In einer kleinen offenen Volkswirtschaft ist der Export wachstuminduzierend, während der grösste Teil der Binnenwirtschaft wachstuminduziert ist. Demgegenüber beschäftigt die Binnenwirtschaft wesentlich mehr Arbeitskräfte, ist politisch bedeutend vielfältiger und insgesamt wirksamer vertreten als der internationale Sektor und prägt auch die öffentliche Meinung. Damit sind die Voraussetzungen für parasitäre Aktivitäten («*rent seeking*») des Binnensektors gegeben. Sie spielen tatsächlich in der Schweiz eine grosse Rolle.

Rent seeking ist aber nicht nur eine bevorzugte Aktivität der Verbände der Binnenwirtschaft; es charakterisiert ebenso den öffentlichen Dienst, die Sozial-, Wohnungs- und Konsumentenpolitik und die Arbeitsmarktpolitik, um nur die wichtigsten Bereiche zu nennen. Weite Teile der schweizerischen Politik werden in erster Linie oder ausschliesslich unter kurzfristigen Verteilungsaspekten gesehen und betrieben, während langfristige Aspekte wie Innovation, Produktivität und Konkurrenzfähigkeit kaum eine Rolle spielen.

Man glaubt nicht zuletzt deswegen, sich eine solche Politik leisten zu können, weil die Position der Schweiz absolut und im Vergleich mit andern Ländern immer noch recht vorteilhaft erscheint. Dabei übersieht man allerdings, dass sich Veränderungen in den langfristigen Erfolgsbedingungen einer Volkswirtschaft – im Guten wie im Schlechten – nur langsam auf die aktuelle Situation auswirken. Man wird wohl noch einige Zeit warten müssen, bis der Leidensdruck auch in der Binnenwirtschaft für eine Umkehr der Politik stark genug geworden ist. Dann allerdings wird es ebenfalls lange dauern, bis eine solche Umkehr Früchte trägt.

Die Politik des *rent seeking* ist äusserst eng gekoppelt mit dem Interventionismus. In der Theorie basiert der Interventionismus auf der Überzeugung, die Politik sei in der Lage und willens, Unvollkommenheiten der marktlichen Selbstregulierung «zum Wohl aller» zu korrigieren. Aufgrund der gemachten Erfahrungen ist dieser Glaube unter Fachleuten heute nicht mehr weitverbreitet. In der Praxis ist aber *rent seeking* auf politischem Weg nur möglich, wenn der Staat interveniert. Ein Staat, der nicht interveniert, kann Interessengruppen keine Vorteile verschaffen. Das *rent seeking* ist also auf eine Doktrin angewiesen, die Interventionen legitimiert. Es ist kein Zufall, dass die parasitäre Herrschaft der Interessengruppen in der Schweiz mit einer erstaunlichen Staatsgläubigkeit und einem ungebrochenen Vertrauen auf den Interventionismus einhergeht.

Mit den Stichworten *rent seeking* und Interventionismus wäre die schweizerische Politik eigentlich ausreichend beschrieben. Es sei aber ein dritter Punkt explizit erwähnt, obwohl er, systematisch gesehen, bereits enthalten ist. Der überbordende Interventionismus und Parasitismus der etablierten Kräfte hat nämlich Schule gemacht. Immer mehr Gruppen und Grüppchen nehmen sich ein Beispiel daran, wobei sie vielfach nicht oder nicht nur materielle, sondern vor allem immaterielle Befriedigung suchen. Da in der Schweiz mit dem Referendum und der Initiative einzigartige Möglichkeiten der Artikulation zur Verfügung stehen und zugleich die *opportunity costs* solcher Aktivitäten in den letzten Jahrzehnten stark gesunken sind, baut sich hier ein enormes Stör- und Protestpotential auf, welches durch puntuell Verhindern oder Erzwingen eine kohärente Politik vollends unmöglich macht.

Im Ergebnis haben sich die politischen, rechtlichen und administrativen, aber auch die sozialen Rahmenbedingungen für die schweizerische Wirtschaft in den letzten zwanzig Jahren deutlich verschlechtert. Betroffen ist vor allem der internationale Sektor, der zugleich gegen verbesserte Rahmenbedingungen seiner wichtigsten Konkurrenten antreten muss. Allerdings hat der internationale Sektor die Möglichkeit, den schweizerischen Kümmernissen durch Verlagerung ins Ausland auszuweichen; und er macht in zunehmendem Mass davon Gebrauch¹. Zugleich verliert die Schweiz an Attraktivität für die Zuwanderung ausländischer Unternehmungen. Es bedarf keiner langen Ausführungen, um die langfristigen Konsequenzen der Schwächung und der Auswanderung (bzw. Nichteinwanderung) des dynamischsten Teiles der schweizerischen Wirtschaft zu erkennen. Besonders zu bemerken ist dabei, dass solche Prozesse wenn nicht irreversibel, so doch nur sehr schwer und langsam umkehrbar sind.

Es stellt sich die Frage, ob und warum die früher scheinbar so erfolgreiche schweizerische Politik sich so sehr verändert hat, dass die Konkurrenzfähigkeit des Landes unübersehbar in Gefahr geraten, auf manchen Gebieten

sogar bereits verloren ist. Hierauf gibt es keine einfache Antwort. Es dürften aber vor allem vier Aspekte wesentlich sein.

- Konkurrenzfähigkeit ist ein relatives Konzept. Ein guter Teil des Verlusts ist durch die Verbesserung der Situation in andern Ländern bedingt. Oder anders herum: Die schweizerische Position war nicht deswegen so günstig, weil die schweizerische Politik so gut, sondern weil diejenige der Konkurrenten so schlecht war. Das hat sich allerdings geändert.

- Dies ist zugleich eine Teilantwort auf die Anschlussfrage, warum die Schweiz auf diesen relativen Positionsverlust nicht reagiert hat. Die Überzeugung, nur durch eigene Leistung so weit gekommen zu sein, oder, anders gesagt, die mindestens partielle Verwechslung historischen Glücks mit eigener Leistung verleihen der schweizerischen Politik eine Aura der Bewährung, die nicht in Frage gestellt werden darf. Damit werden gleich zwei Fehler gemacht. Erstens wird die alte Politik viel besser dargestellt, als sie war; und zweitens wird völlig übersehen, dass unter neuen Bedingungen auch eine früher einmal richtige Politik falsch werden kann. Die doppelte Fehlinterpretation des Erfolgs der Vergangenheit hängt wie ein Bleigewicht an der wirtschaftspolitischen Debatte in der Schweiz.

- Eine weitere mögliche Erklärung für den Niedergang der schweizerischen Rahmenbedingungen kann man in Olsons Verkrustungstheorie finden². Die Theorie besagt vor allem, dass die Organisation von Interessen Zeit benötigt. Daraus folgt zweierlei: Erstens sind alte Interessen (z. B. Landwirtschaft) besser vertreten als neue (z. B. gentechnologische Industrie). Dies hemmt die Veränderung, da die alten Interessen den Faktortransfer zu neuen Verwendungen behindern und gleichzeitig am Erfolg der Innovatoren parasitieren. Zweitens wird das Geflecht der Interessenorganisationen um so dichter und mithin die Entwicklungshemmung um so ausgeprägter, je länger die dafür zur Verfügung stehende Zeit gesellschaftlicher und politischer Kontinuität dauert. (Erfolgreiche) Revolutionen und (verlorene) Kriege sind aus Olsons Sicht eine Chance, die Verkrustung eines Systems aufzubrechen und seine Innovationsfähigkeit wiederzubeleben. Für die Schweiz ist Kontinuität ein oberster Wert; sie hat sich seit Jahrzehnten nicht einmal einen Regierungswechsel geleistet und erstarrt in der entwicklungsfeindlichen Konkordanz der alten Interessen.

- Eine letzte wichtige Gruppe von Gründen liegt in einigen ökonomischen und gesellschaftlichen Veränderungen in der Schweiz seit dem Zweiten Weltkrieg, die bewirken, dass sich für die Schweiz charakteristische politische Institutionen – direkte Volksrechte, Milizsystem, Konkordanzsystem, Kollegialsystem, teilweise auch der sehr ausgeprägte Föderalismus – heute anders, nämlich wesentlich ungünstiger auswirken als früher.

Die politischen Institutionen der Schweiz sind auf eine sehr breite Partizipation angelegt. Damit setzen sie ein hohes Mass an allgemeiner Kompe-

tenz voraus und genügend Zeit, um diese Kompetenz jeweils immer wieder neu zu erwerben und zu einem Konsens zu gelangen. Es wird ferner fast immer übersehen, dass die direkten Volksrechte, das Milizsystem und der Föderalismus ein erhebliches Willkürpotential enthalten, das durch Kollegialität und Konkordanz allein nicht gezügelt werden kann.

Diese politischen Institutionen passen in eine wissenschaftliche, technische und wirtschaftliche Welt von geringerer Komplexität und in eine Zeit langsamerer Veränderungen. Sie erfordern eine weniger ausdifferenzierte Gesellschaft mit geringerer horizontaler und vertikaler Mobilität oder eine Gesellschaft mit relativ stabilen, überschaubaren Milieus und intensiver sozialer Kontrolle. Von Vorteil ist schliesslich ein gesellschaftlicher Regel- oder Verfassungskonsens³. In der Schweiz waren solche Umstände annähernd in derjenigen Epoche, von den dreissiger bis in die sechziger Jahre, gegeben, die der schweizerischen Politik meist heute noch explizit oder implizit als Referenzmodell dient.

Die Verhältnisse haben sich jedoch grundlegend geändert. Die Anfänge dieser Veränderungen liegen in dem Wirtschaftsaufschwung ab den fünfziger und dem Bevölkerungszuwachs ab den sechziger Jahren. Wesentlich mitbeteiligt ist die weltweite Intensivierung der Kommunikation, Mobilität und daher Interdependenz, auf die im nächsten Kapitel näher eingegangen wird. Die Schweiz war, technisch und wirtschaftlich gesehen, eines der am frühesten industrialisierten Länder der Welt. Die gesellschaftlichen Folgen der Industrialisierung (Urbanisierung, Mobilität, Individualisierung, Pluralisierung, Rationalisierung, Traditionsvorlieben usw.) blieben aber bis nach dem Zweiten Weltkrieg weitgehend aus⁴. Erst in den letzten Jahrzehnten ist die Schweiz auch gesellschaftlich ein «normales» Industrieland geworden.

Damit sind auch in der Schweiz die zuvor genannten Funktionsbedingungen für ihre speziellen politischen Institutionen nicht mehr gegeben⁵. Durch die zunehmende Komplexität der Probleme und die Beschleunigung der Entwicklung wird die allgemeine Kompetenz, die für die direkten Volksrechte wie auch für das Milizsystem und das Kollegialsystem notwendig ist, deutlich überfordert. Delegation, Spezialisierung und Professionalisierung wären angesagt. Die gleichen Gründe, vor allem aber die Pluralisierung der Gesellschaft, erschweren bzw. verunmöglichen die Suche nach dem allseitig akzeptierten, perfekten Kompromiss, die das Wesen des Konkordanzsystems ausmacht. Konkurrierende Suche nach befriedigenden Lösungen verspräche hier mehr. Die Pluralisierung auf der einen, der gestiegene Wohlstand und die vermehrte Freizeit, ökonomisch ausgedrückt: die veränderten *opportunity costs* der Partizipation, auf der andern Seite haben die Praxis der direkten Volksrechte erheblich verändert. Während die traditionellen initiativ- und referendumsfähigen Interessengruppen weiterhin den

traditionellen Gebrauch von diesen Rechten machen, ist eine bunte Schar von – vielfach relativ kleinen – Gruppen heute ebenfalls in der Lage, diese Instrumente ad hoc oder systematisch zu benutzen, und sie tun es in zunehmendem Mass. Ohne die engen Grenzen sozialer Kontrolle und gesellschaftlichen Grundkonsenses erweisen die direkten Volksrechte immer deutlicher ihr populistisches bis zur Willkür reichendes Potential⁶.

Es ist wichtig, diese Hintergründe für das «helvetische Malaise»⁷ zu verstehen. Die Verschlechterung der schweizerischen Position im internationalen Vergleich ist eine Folge der relativen Verschlechterung der schweizerischen Rahmenbedingungen. Diese wiederum resultiert aus einer veränderten Funktionsweise des politischen Systems, die ihrerseits eine Konsequenz gesellschaftlicher und ökonomischer Entwicklungen ist. Die Frage nach der Möglichkeit zweckmässiger Reformen für die Schweiz erfordert eine vielschichtige Analyse des Systems und seiner Geschichte. An konkreten Vorschlägen, man solle dies tun und jenes lassen, besteht ja seit langem kein Mangel. Es wäre interessanter und auch wichtiger zu untersuchen, warum alle diese Empfehlungen so wenig genutzt haben, als unentwegt vorhandene Vorschläge zu wiederholen und neue zu produzieren.

Entwicklungen der weltweiten Interdependenz

Die Welt hat sich in den letzten Jahrzehnten stärker verändert als früher in Jahrhunderten oder gar Jahrtausenden. Beschleunigte technische und wirtschaftliche Innovationen, Wirtschaftswachstum, Bevölkerungsexploration, Umwelt- und Ressourcenverzehr, neue Völkerwanderung, Ost-West-Konflikt und Nord-Süd-Konflikt mit der dramatischen Veränderung des ersten und den ebenso dramatischen Folgen für den zweiten sind nur einige allgemein geläufige Stichworte. Für das vorliegende Thema ist allerdings eine andere Entwicklung von vorrangiger Bedeutung: die enorm gestiegene weltweite Interdependenz.

Die Epoche zwischen 1914 und 1945 war weltweit eine Zeit bestenfalls stagnierender Interdependenz mit einigen kurzen Phasen (zwischen 1920 und 1930) zunehmender und langen Phasen (1914–1920, 1930–1945) abnehmender wirtschaftlicher und politischer Integration. Seit 1945 hat die Interdependenz ununterbrochen und meist sehr schnell zugenommen. Es begann mit der Reliberalisierung des internationalen Waren- und später auch des Dienstleistungsverkehrs, setzte sich fort mit der sukzessiven Befreiung der internationalen Geld- und Kapitalströme, einschliesslich der Direktinvestitionen, und der – allerdings immer noch sehr partiellen – Erleichterung der Wanderung von Arbeitskräften und gipfelt vorläufig im Europäischen Binnenmarkt und im Europäischen Wirtschaftsraum, in der Nordamerika-

nischen Freihandelszone und in der Uruguayrunde des GATT. Die politischen und institutionellen Liberalisierungen standen dabei in einem engen wechselseitigen Verhältnis zu technischen und ökonomischen Entwicklungen, welche die Interdependenz gefördert haben.

Es dürfte hier kaum nötig sein, auf Einzelheiten dieser Prozesse einzugehen. Sie haben sich in unserer Generation vor unsren Augen abgespielt. Während man auch im liberalen 19. Jahrhundert nur in bezug auf lagerfähige, leicht transportierbare und homogene Waren sowie in bezug auf Kapital mit einiger Berechtigung von einem Weltmarkt sprechen konnte, welcher dann 1914 zerstört und ab 1945 mühsam wiederaufgebaut wurde, ist heute ein höchst transparenter Weltmarkt für die meisten Waren, für eine zunehmende Zahl von vor allem hochqualifizierten Dienstleistungen, für Wissen und Informationen, für Geld und Kapital, einschliesslich der Direktinvestitionen, und für hochqualifizierte Arbeitskräfte eine Realität.

Zunehmende Interdependenz bedeutet unter anderem zunehmende Spezialisierung und zunehmenden Austausch bzw., anders gesagt, zunehmende Wanderung von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften an den Ort ihrer jeweils besten ökonomischen Verwendung. Es ist seit über zweihundert Jahren eine der fundamentalsten Hypothesen der Nationalökonomie, dass dadurch der Wohlstand gesteigert wird. Diese Hypothese hat sich in den letzten Jahrzehnten glänzend bewährt. Diejenigen Länder, die sich am stärksten in die weltweiten Märkte integriert haben, haben die grössten Wohlstandzuwachsraten zu verzeichnen. Diejenigen, die Autarkie, Bilateralismus und Realtausch bevorzugten, sind zumindest relativ, vielfach auch absolut zurückgefallen.

Man kann es ideologisch schätzen oder nicht, man kann in bezug auf die langfristigen Gefahren des Wirtschaftswachstums pessimistisch oder optimistisch sein, es ändert nichts an der Realität einer noch nie dagewesenen und weiter zunehmenden weltweiten Interdependenz, der sich – und das ist entscheidend für das Thema – auf die Dauer kein Land mehr entziehen kann. Dabei spielt sich die internationale Konkurrenz nicht mehr nur in der Form eines Preis- und Qualitätswettbewerbs bei Waren- und Dienstleistungen ab, sondern auch in der Form eines Wettbewerbs um die höchsten langfristigen Kapitalerträge, um die höchsten langfristigen Arbeitsentgelte und um die besten langfristigen Lebensbedingungen. Es ist ein weltweiter Standortwettbewerb um qualifizierte Produktionsfaktoren entstanden, in dem, da es sich um Langfristentscheidungen mit hohen «versunkenen Kosten» handelt, die langfristig erwarteten Rahmenbedingungen eine grosse Rolle spielen.

Die Rahmenbedingungen, die wesentlichen ordnungspolitischen Grundlagen in der Verfassung, die dazu gehörende Gesetzgebung und die Rechts- und Verwaltungspraxis, sind, langfristig gesehen, keine exogenen Variablen

mehr, die der souveränen Entscheidung der nationalen Legislative – im Fall der Schweiz letztlich des Volks –, der nationalen Exekutive und der nationalen Jurisdiktion unterliegen. Nicht interdependenzkompatible Rahmenbedingungen haben *à la longue* einen solchen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit im weiteren Sinn zur Folge, dass früher oder später eine – dann allerdings gegebenenfalls sehr schmerzhafte und langwierige – Anpassung erzwungen wird. Im interdependenten Weltsystem sind die langfristigen *opportunity costs* der Souveränität unermesslich⁸ und damit die Rahmenbedingungen endogen geworden.

Der Zusammenbruch des realexistierenden Sozialismus und das Umdenken zunächst in vielen westlichen Industrieländern, neuerdings auch in vielen Entwicklungsländern, illustrieren zur Genüge die skizzierten Zusammenhänge. Die Schweiz wird auch in dieser Hinsicht kein Sonderfall bleiben. Es ist eine kurzfristige Illusion zu glauben, das Volk könne souverän über Integration oder Nichtintegration, über Deregulierung oder Regulierung entscheiden. *A la longue* wird das Volk entscheiden, wie es der weltweiten Interdependenz wegen entscheiden muss. Es besteht nur noch eine – relativ enge – Marge der Souveränität bezüglich der Verzögerung und der daraus resultierenden zusätzlichen Anpassungskosten. Irrtümer in dieser Frage sind unerhört teuer geworden, wie einige der genannten Beispiele zeigen.

Der Alleingang oder Wie anpassungsfähig ist die Schweiz?

In der derzeitigen Debatte über die Zukunft der Schweiz werden häufig drei Alternativen genannt: der Alleingang, die Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum und der Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft. Obwohl die Dinge in der wissenschaftlichen Literatur, aber auch in der Tagespublizistik immer wieder klargestellt worden sind, bestehen über die konkrete Form des Alleingangs immer noch weitverbreitete Illusionen.

Alleingang heisst *nicht*, dass die Schweiz weiterhin «wie bisher» ihre inneren und äusseren Verhältnisse souverän bestimmen könnte, worunter im allgemeinen verstanden wird, dass intern nichts oder mindestens nichts in Richtung Deregulierung und faktischer Integration verändert und extern die bekannte Politik des Rosinenpickens fortgesetzt werden soll. Die Begründung ergibt sich aus dem, was zuvor über die Folgen der intensivierten weltweiten Interdependenz gesagt wurde. Dass es sich um eine Illusion handelt, belegen bereits erste aussen- und innenpolitische Erfahrungen.

Bezüglich der Aussenpolitik genügt es, auf die schweizerischen Erfahrungen in den EWR-Verhandlungen hinzuweisen. In völliger Fehleinschätzung der grundlegend veränderten, d. h. verschlechterten Position der Schweiz in

Europa glaubte der Bundesrat, die Verhandlungen aus einer Position der Stärke aufnehmen zu können und stellte Forderungen nach Mitbestimmung und grosszügigen Ausnahme- und Übergangsregelungen für die Schweiz. Zug um Zug entwich die heisse Luft aus diesem Ballon der Überheblichkeit, bis er höchst unsanft auf dem Boden der Realitäten landete. Hätte man vor gut drei Jahren empfohlen, die Schweiz solle einen solchen EWR-Vertrag unterschreiben, wie sie es am 2. Mai 1992 in Porto getan hat, wäre ein Sturm der Entrüstung durch das Land gegangen. Ähnlich ist es der Schweiz letztthin auch in anderen internationalen Verhandlungen ergangen. Der Bundesrat und die Diplomatie scheinen die schmerzliche Lektion langsam zu begreifen. Grosse Teile des Volks und der politischen Klasse sind noch weit davon entfernt. Die Gefahr ist gross, dass mangelnde Einsicht und verletzte Eitelkeit zu langfristig höchst kostspieligen Fehlentscheidungen führen werden.

Infolge der intensivierten weltweiten Interdependenz gehen die Zeiten der klassischen bilateralen Verhandlungen zwischen gleichberechtigten Partnern in allen wichtigen Fragen schnell zu Ende. Mit einem Alleingang wird die Schweiz diese Entwicklung nicht aufhalten. Sie wird allein statt als Mitglied einer Gruppe, aber jedenfalls in *multilateralen* Verhandlungen auftreten – und, so oder so, das multilaterale Verhandlungsergebnis akzeptieren müssen. Die *treaty making power*, die sich die Schweiz im Alleingang oder im EWR im Unterschied zu einer EG-Mitgliedschaft zu bewahren glaubt, wird sich als wenig substantiell erweisen.

Auch von innenpolitischer Souveränität kann beim Alleingang aus den im vorigen Kapitel genannten Gründen langfristig keine Rede sein. Es ist nicht die Frage, ob die Schweiz EG-Entwicklungen «autonom» nachvollziehen *will* oder nicht; langfristig wird sie es *müssen*. Es gibt bereits heute kaum noch einen gesetzgeberischen Akt, bei dem nicht – zum Verdruss der Souveränitätsillusionisten – die Frage nach der «Eurokompatibilität» zumindest gestellt wird. Die Deregulierungsliteratur ihrerseits dehnt diese Frage mehr und mehr und immer dringender auf die Analyse des vorhandenen Bestands an rechtlichen und administrativen Regulierungen aus. Zur Debatte stehen insbesondere, aber keineswegs nur folgende Bereiche:

- Senkung der Staatsquote u.a. durch eine wirksame Ausgabenbremse
- Umbau des Steuersystems, insbesondere Senkung der direkten und Erhöhung der indirekten Steuern
- Totalrevision der Sozialpolitik, insbesondere Einschränkung des Versorgungsprinzips und Ausdehnung des Äquivalenzprinzips sowie gezielter Hilfen
- Deregulierung der Arbeitsmärkte, insbesondere der Ausländerbeschäftigung
- marktwirtschaftliche Instrumente im Umwelt- und Ressourcenschutz

- Totalrevision der Landwirtschaftspolitik
- Totalrevision der Raumplanungs-, Boden- und Wohnungsmarktpolitik
- Deregulierung und Privatisierung in der Verkehrs- und Kommunikationspolitik, insbesondere SBB und PTT
- Deregulierung der Baumärkte
- Beseitigung kartellistischer Wettbewerbshemmnisse aller Art.

Langfristig heisst Alleingang «Anpassung ohne Mitsprache und Mitbestimmung». Damit stellt sich für den Alleingang nur noch die Frage: Wie anpassungsfähig ist die Schweiz kurz- und mittelfristig? Von der Anpassungsgeschwindigkeit hängen, im umgekehrten Sinn, die Anpassungskosten ab. Nach den Ausführungen im ersten Kapitel besteht wenig Ursache, die Anpassungsfähigkeit der Schweiz im Alleingang allzu optimistisch zu beurteilen. Dafür gibt es vor allem zwei Gründe.

Der erste Grund ist, dass im Alleingang die notwendigen Anpassungen Geschäft für Geschäft, Stück um Stück erfolgen und nicht als Gesamtpaket unter externen Restriktionen. Bei jeder *Teilanpassung* wird es einen Grabenkrieg der Interessengruppen geben, weil klar ersichtlich scheint, wer gewinnt und wer verliert. Es braucht nicht viel Phantasie, um sich das anhand der oben genannten Liste von Reformvorhaben konkret vorzustellen. Demgegenüber kommen der Anpassung im *Gesamtpaket* (EWR oder EG) der «Schleier des Nichtwissens» im Detail und externe Restriktionen, aber auch der Reiz eines Aufbruchs zu neuen Ufern zugute.

Der zweite Grund ist, dass der Alleingang im Unterschied zum EWR oder zum EG-Beitritt kurz- und mittelfristig weitere Fehlentwicklungen, d. h. immer höhere langfristige Anpassungskosten, nicht ausschliesst. Wenn im ersten Kapitel von der Erstarrung des Systems die Rede war, ist dies ja nicht so zu verstehen, als ob sich in den letzten Jahrzehnten nichts verändert hätte. Im Gegenteil, es hat sich vieles verändert, aber meist in die falsche Richtung, wie man anhand der oben genannten Liste von Politikbereichen nachweisen kann, die gerade deswegen reformbedürftig geworden sind. Dabei mag man aus partialanalytischer Sicht für viele Interventionen und Regulierungen nicht nur *rent seeking*, sondern auch durchaus ehrenwerte Begründungen anführen können. Aber mit ihren Neben- und Ferneffekten und in ihrem systematischen Zusammenhang wirken sie sich trotz möglicherweise guter Absichten vielfach reaktionär und entwicklungsfeindlich aus. Dafür findet man fast beliebig viele vom Bundesrat und der Parlamentsmehrheit, in einigen Fällen auch vom Volk gutgeheissene Beispiele noch aus jüngster Zeit. Es gibt nicht die mindeste Garantie, dass diese Politik im Fall des Alleingangs rechtzeitig eingestellt würde.

Die kurz- und mittelfristige «autonome» Anpassung ist beim Alleingang nicht nur nicht garantiert, sie ist höchst unwahrscheinlich. Damit wird die langfristig erzwungene Anpassung ausserordentlich teuer.

Die beiden Integrationsalternativen im Überblick

Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum	Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft
<p>Vier Freiheiten: freier Handelsverkehr freier Dienstleistungsverkehr freier Kapitalverkehr freier Personenverkehr</p> <p>Übernahme des Gemeinschaftsrechts (aquis communautaire und Entwicklung) in diesen Bereichen: Ausschluss der nationalen Gesetzgebung und der direkten Volksrechte, gegebenenfalls Einschränkung des Föderalismus</p>	<p>Vier Freiheiten: freier Handelsverkehr freier Dienstleistungsverkehr freier Kapitalverkehr freier Personenverkehr</p> <p>Übernahme des Gemeinschaftsrechts (aquis communautaire und Entwicklung) in diesen Bereichen: Ausschluss der nationalen Gesetzgebung und der direkten Volksrechte, gegebenenfalls Einschränkung des Föderalismus</p>
<p>wenige Übergangsregelungen z. B. Umweltschutz. Lex Friedrich, ausländische Arbeitskräfte ganz wenige dauerhafte Ausnahmen z. B. 28-t-Limite, Nacht- und Sonntagsfahrverbot für Lastwagen</p>	<p>vermutlich gleiche Übergangsregelungen sowie weitere im Bereich der Harmonisierungen (s. u.) vermutlich gleiche Ausnahmen</p>
<p>Mitwirkung bei den flankierenden Politiken</p>	<p>Übernahme der flankierenden Politiken</p>
<p>Keine Harmonisierungen: Beziehungen zu Drittstatten, insb. kein gemeinsamer Aussenzoll indirekte Steuern Landwirtschaftspolitik, jedoch Kohäsionsmassnahmen und Entwicklungsklausel (sowie GATT) Folge: Grenzen bleiben bestehen keine gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik Keine Übernahme des Gemeinschaftsrechts (aquis communautaire und Entwicklung) in diesen Bereichen:</p>	<p>Harmonisierungen: Beziehungen zu Drittstaaten, insb. gemeinsamer Aussenzoll indirekte Steuern Landwirtschaftspolitik</p> <p>Folge: Grenzen verschwinden gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik beabsichtigt</p> <p>Übernahme des Gemeinschaftsrechts (aquis communautaire und Entwicklung) in diesen Bereichen:</p>

Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum	Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft
<p>Kein Ausschluss der nationalen Gesetzgebung und der direkten Volksrechte, keine Einschränkung des Föderalismus</p> <p>begrenzte Mitsprache, keine Mitbestimmung, begrenztes opting out mit der Möglichkeit von EG-Retorsionsmassnahmen – jeweils nur für die EFTA als ganze nicht für einzelne Länder</p>	<p>Ausschluss der nationalen Gesetzgebung und der direkten Volksrechte, gegebenenfalls Einschränkung des Föderalismus</p> <p>Mitsprache und Mitbestimmung</p>
unter dem Aspekt der Neutralität unbedenklich	unter dem Aspekt der Neutralität umstritten
Kündigungsmöglichkeit	keine Kündigungsmöglichkeit

Uruguayrunde des GATT

Allgemeine Ziele:

- Bekämpfung der neuen Formen des Protektionismus (nichttarifäre Handelshemmnisse, «freiwillige» Exportbeschränkungen, interne Subventionen aller Art usw.) im Bereich des Warenhandels
- Ausdehnung der GATT-Grundsätze auf den Dienstleistungsverkehr
- Liberalisierung und Schutz der Direktinvestitionen
- Liberalisierung und Schutz des Handels und der Nutzung von geistigem Eigentum
- stärkere Einbindung der neuen Industrieländer in das System
- Straffung und damit Verstärkung der Prozeduren zur Streitbeilegung

Die Durchsetzung der allgemeinen Ziele der Uruguayrunde würde der Schweiz im Fall des Alleingangs einen gewissen Schutz vor protektionistischen Massnahmen der EG gewähren.

Im vorliegenden Zusammenhang sind von spezieller Bedeutung:

- Tarifizierung des gesamten Agrarschutzes
- Substantielle Verringerung des gesamten Agrarschutzes

Die Durchsetzung der Agrarziele der Uruguayrunde würde bedeuten, dass die Schweiz auch beim Alleingang und beim EWR-Beitritt nicht um eine Totalrevision ihrer Landwirtschaftspolitik herumkäme, die derjenigen beim EG-Beitritt nicht viel nachstünde.

Die Übersichtstabelle gibt einen auf das Wesentliche konzentrierten Überblick über die beiden Integrationsalternativen EWR und EG-Beitritt. Dabei ist zweierlei zu berücksichtigen: Die Schweiz wird bei Beschränkung auf den EWR nicht umhinkommen, sich den zu erwartenden neuen GATT-Vereinbarungen «autonom» anzuschliessen. Ausserdem enthält der EWR-Vertrag bekanntlich auch die Pflicht zum Nachvollzug der *künftigen* Änderungen des einschlägigen Gemeinschaftsrechts. Diese Änderungen könnten derart sein, dass sie de facto auch eine Anpassung in den ausserhalb des EWR-Vertrags verbliebenen Bereichen erzwingen. Das sachliche Ergebnis dieser Überlegungen ist die Quasigleichung:

EWR + GATT ≈ EG-Beitritt

(ohne Mitsprache und
ohne Mitbestimmung)

Warum der EWR nur eine vorläufige Lösung ist

Der tabellarische Vergleich von EWR und EG sowie die daraus abgeleitete Quasigleichung EWR + GATT ≈ EG-Beitritt geben bereits die implizite Antwort auf die Frage, warum der EWR nur eine vorläufige Lösung ist.

Das war – von *beiden* Seiten? – nicht von Anfang an so vorgesehen. Die EG schien zu Beginn ein weniger weitgehendes und weniger dynamisiertes Konzept mit grösseren Mitwirkungsmöglichkeiten und grosszügigeren Übergangs- und Ausnahmeregelungen zu vertreten. Ob dies wirklich so war oder ob der Interpretationsspielraum, den die ursprünglich sehr vage Formulierung durch den Kommissionspräsidenten *Delors* eröffnete, die EFTA-Länder, insbesondere die Schweiz, einfach zu Wunschdenken verführt hat, sollte, um einer Legendenbildung vorzubeugen, vielleicht noch einmal gründlich abgeklärt werden. In dem Mass jedenfalls, in dem sich die EG-Position konkretisierte, wurde sie aus EFTA-Perspektive auch zusehends härter, bis im Endeffekt der EWR-Vertrag von Porto resultierte. Übrigens entspricht diese Entwicklung für die EG einer Notwendigkeit und daher auch einem EG-typischen Vorgehen⁹. Man hätte es daher vorhersehen können, und es ist unverständlich, dass die schweizerischen Behörden und Unterhändler so lange an ihren Illusionen festhielten.

Die EG wird aus schweizerischer Sicht meist als monolithischer Riese betrachtet. Damit werden ihre Heterogenität und ihre zentrifugalen Kräfte gewaltig unterschätzt. Gerade diese Probleme hindern die EG aber daran, Nichtmitgliedern Sonderregelungen zuzugestehen, um nicht intern schlafende Hunde zu wecken. Die sehr unterschiedlichen Interessen der einzel-

nen EG-Länder sind auch dafür verantwortlich, dass die Weiterentwicklung der EG nach innen wie nach aussen fast immer durch sehr vage Initiativen eingeleitet wurde, die alle akzeptieren konnten. Hatten die Länder aber erst einmal dem Prinzip zugestimmt, so standen sie gewissermassen unter dem Zwang, sich auch auf dessen homogene und konkrete Umsetzung zu einigen¹⁰. Die EG-Entwicklung ist in erstaunlichem Mass durch die faktische Kraft des Normativen, d. h. durch die reale Konkretisierung vager Absichtserklärungen, gekennzeichnet. Die beiden skizzierten Eigenarten der EG-Politik gelten exemplarisch auch für den EWR-Vertrag.

Wie sich der EWR-Vertrag heute präsentiert, enthält er gegenüber einem EG-Beitritt – mit einer einzigen Ausnahme – nur noch scheinbare Vorteile, hingegen sehr reale Nachteile.

Der eine echte Vorteil liegt in dem Umstand, dass der EWR, allseitige Ratifizierung und Zustimmung des Schweizervolks vorausgesetzt, kurzfristig per 1. Januar 1993 realisiert werden kann, während die Aufnahme in die EG etliche Jahre dauern kann. Angesichts der Bedeutung Europas für die schweizerische Wirtschaft sowie angesichts der erwiesenen internen Reformunfähigkeit und ihrer rasch steigenden *opportunity costs* ist dieser Zeitgewinn von erheblicher Bedeutung. Auch wenn der EWR nur eine Übergangslösung sein wird, ist es dennoch wichtig, ihn zu realisieren.

Aus EG-skeptischer Sicht liegen die weiteren Vorteile des EWR gegenüber einem EG-Beitritt in einem geringeren Souveränitätsverlust, welcher sich vor allem in folgenden Punkten äussert (vgl. Übersicht):

- souveräne Politik gegenüber Drittstaaten («*treaty making power*»)
- Mitwirkung bei statt Übernahme der flankierenden Politiken
- souveräne Steuerpolitik
- souveräne Landwirtschaftspolitik¹¹
- souveräne Wirtschafts- und Währungspolitik
- souveräne Kündigungsmöglichkeit
- soweit durch vorstehende Punkte kantonale Kompetenzen berührt werden: Bewahrung von mehr Föderalismus
- soweit durch vorstehende Punkte militärische Fragen berührt werden: Bewahrung von mehr Neutralität

Bei näherem Hinsehen erweisen sich diese angeblichen Vorteile jedoch ausnahmslos als mehr oder weniger peripher und illusorisch.

- Über den abnehmenden und vermutlich recht bald nur noch geringen Wert der *treaty making power* in einer immer interdependenten Welt mit immer multilateraleren Strukturen wurde bereits berichtet.

- In Sachen flankierende Politiken, Steuer-, Landwirtschafts-, Wirtschafts- und Währungspolitik ist an zweierlei zu erinnern.

Erstens wird es hier einen starken faktischen Druck zur Anpassung geben. Dies gilt schon heute im Bereich der flankierenden Politiken, wie

man etwa an jüngsten Entwicklungen in der Bildungs- und Forschungspolitik feststellen kann. Das bisherige System der indirekten Steuern wird sich auch im EWR nicht mehr lange aufrechterhalten lassen. In der Währungspolitik ist nach den wenig erbaulichen schweizerischen Erfahrungen der letzten Jahre bereits eine Diskussion über eine faktische Annäherung an die DM oder das europäische Währungssystem im Gang. In der Landwirtschaftspolitik wie auch in der übrigen Wirtschaftspolitik scheint dieser faktische Druck im EWR zunächst etwas geringer zu sein.

Zweitens enthält jedoch der EWR-Vertrag für die Landwirtschaft eine höchst ominöse Entwicklungsklausel, welche «eine progressive Liberalisierung des Agrarhandels» und alle zwei Jahre eine Überprüfung der erzielten Fortschritte verlangt. Nach dem, was zuvor über die Bedeutung derartiger allgemeiner Klauseln für die EG-Politik gesagt wurde, tut man gut daran, ihre mittel- und längerfristige Bedeutung nicht zu unterschätzen.

- Was die Landwirtschaftspolitik angeht, so würde die Schweiz überdies, wie bereits erwähnt, bei einem positiven Abschluss der Uruguay-Runde des GATT zu ähnlich weitreichenden Reformen gezwungen wie bei einem EG-Beitritt.
- Der Wert der Kündigungsmöglichkeit hängt natürlich von der Attraktivität des Alleingangs ab, wozu das Erforderliche bereits gesagt wurde.
- Kantonale Kompetenzen sind von den durch den EWR-Vertrag offen gelassenen Fragen weit weniger berührt als Bundeskompetenzen. Der Schritt vom EWR zur EG hat für den Föderalismus nur geringe Konsequenzen.
- Was die militärische Neutralität angeht, so wird sie durch den EWR insofern tangiert, als er die wirtschaftliche Interdependenz erhöht. Diese Interdependenz würde aber, entsprechend dem zuvor Festgestellten, durch den Übergang vom EWR zur EG nur noch unwesentlich verstärkt; das gilt, vor allem GATT-bedingt, sogar für den Agrarbereich. Wenn der EWR gegenüber dem EG-Beitritt als neutralitätspolitisch vorzugswürdig angesehen wird, geschieht dies daher meist im Hinblick auf die Entwicklungsmöglichkeit der EG in Richtung einer politischen und Verteidigungsunion. Ob es dahin kommen wird, ist allerdings noch völlig offen. Außerdem lassen Vorabklärungen Schwedens, Österreichs und Finlands erwarten, dass die EG entsprechende Vorbehalte akzeptieren wird. Im übrigen wird die ganze Frage der Neutralität in der Schweiz neuerdings weniger tabubefrachtet diskutiert als in den letzten Jahrzehnten.
- Die meisten vorstehenden Punkte werden durch zwei weitere Effekte verstärkt. Solange die EFTA existiert, ist die Schweiz gegenüber der EG an das Prinzip der gemeinsamen Stimme mit den andern EFTA-Ländern gebunden. In dem Mass, in dem die EFTA durch die EG-Beitritte von Schwei-

den, Österreich und Finnland, eventuell auch Norwegen, zerfällt, wird die Position der Schweiz immer einsamer und dabei durchaus nicht stärker.

Fazit: Die Vorteile des EWR aus EG-skeptischer Sicht erweisen sich bei näherem Zusehen bestenfalls als geringfügig und vorübergehend. Dagegen stehen die Nachteile der mangelnden Mitsprache und Mitbestimmung und, daraus vermutlich resultierend, auch relativ schlechter bzw. später Information, was häufig vergessen wird. Diese Nachteile werden oft bagatellisiert, indem auf das geringe Gewicht der Schweiz in der EG hingewiesen wird. Dabei wird aber einmal mehr übersehen, wie heterogen die EG ist und wie sehr sie deshalb um Einstimmigkeit bemüht sein muss und tatsächlich auch ist, selbst wo dies vertragsgemäß nicht erforderlich wäre. Das Gewicht der «Kleinen» ist in der EG bei weitem überproportional. Es ist zu erwarten, dass eine EG-Erweiterung um die bisherigen EFTA-Länder diesen Effekt noch verstärken wird¹². Die Schweiz wäre in der EG keine *quantité négligeable*. Die Nachteile mangelnder Mitsprache und Mitentscheidung sind daher real und erheblich.

EG – Bürokratischer Moloch oder Motor der Liberalisierung?

In der öffentlichen Diskussion der Schweiz wird die EG oft als bürokratischer Moloch dargestellt, der ohne demokratische Legitimation unentwegt Verordnungen produziert, die die Wirtschaft und das Leben in der EG reglementieren und öde vereinheitlichen, und der dafür unentwegt wachsende Beamtenmassen¹³ beschäftigt. Wie vertragen sich diese Behauptungen mit der Erwartung, eine Integration der Schweiz in Europa – sei es in der Form des EWR oder in der Form des EG-Beitritts – würde zu Liberalisierung und Deregulierung führen?

Diese Clichés sind im wesentlichen ganz einfach nachweisbar falsch. Um dies zu erkennen, kann man zunächst einmal ganz konkret fragen, welche Rechte, Freiheiten und Vorteile denn den einzelnen Bürgern der EG-Länder infolge der EG verlorengegangen sind. Die Antwort ist offenkundig: keine; das Gegenteil ist ebenso offenkundig der Fall. Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangt man, wenn man die gleichen Fragen bezüglich der einzelnen Unternehmung stellt. Die Unternehmungen haben durch die EG nur von einer Freiheit und den damit verbundenen Vorteilen etwas verloren: von der Freiheit, die Konkurrenz zu beschränken und die Märkte auszubeuten. Allerdings implizieren Freiheit und Chancen im allgemeinen auch Risiken. Freiheit ist nicht gratis; aber die Entwicklung in Europa zeigt, dass sie, aufs ganze gesehen, mehr als diesen Preis wert ist.

Das Missverständnis vom bürokratischen Moloch ergibt sich sehr leicht, wenn man den Regulierungsoutput von Brüssel nur einfach zählt, ohne zu

berücksichtigen, dass *eine* EG-Regulierung zwölf nationale Regulierungen ersetzt und schon durch diesen Marktvergrösserungseffekt Deregulierung und mehr Konkurrenz bewirkt. Es kommt hinzu, dass die EG-Normen nicht einfach Ausdruck von Vereinheitlichungswut sind. Jeder Ökonomiestudent lernt es in den ersten Semestern, und für jeden Praktiker ist es selbstverständlich, dass die Konkurrenz um so schärfer ist, je homogener und transparenter die Märkte sind; und genau dazu dient die Normierung. Es mag sein, dass es nicht unbedingt notwendig ist, Länge, Dicke und Krümmung von Cornichons mittels einer EG-Norm festzulegen. Aber wer sich bei der Beurteilung der EG-Regulierung nur mit solchen peripheren Beispielen aufhält, hat vom Sinn und der tatsächlichen Wirkung der EG-Normen nichts begriffen und pflegt einfach seine Vorurteile.

Ein unverdächtiger Zeuge in diesen Fragen dürfte der Bundesrat sein, der in dem noch keineswegs EG-freundlichen Integrationsbericht 1990 immer wieder gerade den *deregulierenden* Charakter der EG-Vorschriften beklagt und Problem für Problem, Branche für Branche untersucht, ob denn der Schweiz so viel Freiheit zuträglich sei bzw., in andern Worten, ob den vom bisherigen Protektionismus profitierenden Interessengruppen solche Rentenkürzungen politisch zugemutet werden könnten. Im Bericht werden nur gerade zwei Fälle erwähnt, in denen die EG-Regulierung weitergeht als die schweizerischen Vorschriften: Die EG hat Zulassungsvorschriften für die Berufe des Strassenverkehrs und Binnenschiffers, welche die Schweiz nicht kennt. In allen andern Fällen ist die EG – natürlich in jeweils sehr unterschiedlichem Mass – liberaler als die Schweiz¹⁴. Der EWR oder ein EG-Beitritt hätten also ein Tempo und ein Ausmass an Liberalisierung und Deregulierung in der Schweiz zur Folge, wie sie beim Alleingang und mit der herkömmlichen Art und Geschwindigkeit der hiesigen politischen Prozesse undenkbar wären.

Natürlich werden der EWR oder ein EG-Beitritt nur auf einigen der früher (S. 809 f.) als besonders reformbedürftig bezeichneten Gebiete sofort die nötigen Impulse geben. Dies ist dort der Fall, wo vertragliche Verpflichtungen zur unmittelbaren Übernahme von liberalerem EG-Recht bestehen. In anderen Fällen wird es gewisse Übergangsfristen geben. Wieder andere Problembereiche werden durch die Verträge gar nicht unmittelbar berührt, sondern nur indirekt und mittelfristig unter den Druck der verstärkten Standortkonkurrenz um günstige Rahmenbedingungen kommen. Der EWR oder ein EG-Beitritt sind also nicht der Zauberstab, durch dessen Berührung alles sofort besser wird. Sie eröffnen – wie jede Liberalisierung – nur neue Chancen, die jedoch erst sinnvoll genutzt werden müssen, bevor man endgültig von einem Erfolg sprechen kann.

Ob schliesslich die EG-Regulierung einen wesentlichen Beitrag zur Vereinheitlichung oder – böser ausgedrückt – Uniformierung des *Lebens* in den

Mitgliedländern leistet, ist eine nicht leicht zu beantwortende Frage. Auf Reisen in den verschiedensten Teilen der EG gewinnt man eigentlich nicht diesen Eindruck. Es ist zudem eine allgemein bekannte – in manchen EG-Ländern auch beklagte – Tatsache, dass die EG-Regeln in den einzelnen Ländern recht unterschiedlich gehandhabt werden¹⁵. Wenn es eine solche Vereinheitlichung des Lebens gibt, verläuft sie jedenfalls recht langsam, und es ist sehr die Frage, ob sie direkt auf die EG-Regulierung zurückzuführen ist. Viele wirtschaftliche und geographische Randgebiete der EG erfahren infolge erhöhter europäischer Interdependenz und wirtschaftlichen Wachstums eine beschleunigte Modernisierung und insofern auch eine Angleichung ihrer Lebensumstände an diejenigen in den fortgeschritteneren Gebieten. Dort hingegen erhöht sich eher die Vielfalt, vor allem durch die Zuwanderung. Ob es also per Saldo eine Verminderung der Vielfalt gibt, ob sie nicht auch ohne die EG infolge der gestiegenen weltweiten Interdependenz eingetreten wäre und wie die allfälligen Veränderungen von den Direktbetroffenen bewertet werden, sind offene Fragen. Wer mit dem Schlagwort von der Vereinheitlichung gegen die EG zu Felde zieht, macht es sich mit den Antworten wohl etwas zu einfach.

Über die Zukunft der EG und den möglichen Beitrag der Schweiz dazu

Die Europäische Gemeinschaft löst nicht alle Probleme der Menschheit, und der EWR oder ein EG-Beitritt lösen nicht alle Probleme der Schweiz. Zudem hat sich die EG bisher als sehr dynamisch erwiesen; es ist zu erwarten, dass sie sich auch in Zukunft weiter verändern wird. Der EWR und mehr noch ein EG-Beitritt sind Entscheidungen für eine lange Frist. Sie können nicht nur auf Grund des *status quo* getroffen werden, auch wenn der Blick in die fernere Zukunft noch so schwierig ist.

Was sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft nicht abschwächen, sondern eher noch verstärken wird, ist die internationale Interdependenz im allgemeinen und die europäische Interdependenz im besonderen. Eine wesentlich verminderter Spezialisierung, Arbeitsteilung und Kommunikation, wie sie manchen «grünen» Zukunftsszenarien zugrunde liegt, würde beim heutigen Stand der Technik und Ökonomie, bei der heutigen Verteilung der Menschheit über den Globus und ausgehend von den heutigen gesellschaftlichen Verhältnissen eine solche Revolution voraussetzen, dass man sie sich ohne vorhergehende Hunger-, Umwelt- und Kriegskatastrophen nicht vorstellen kann.

Es ist zuzugeben, dass es eine Reihe von europäischen und weltweiten Problemen gibt, zu deren Lösung die EG, wachstumsorientiert sowie mit der Aufarbeitung alter Probleme der (west)europäischen Politik und mit

ihrer eigenen Erhaltung und Weiterentwicklung beschäftigt, bisher nicht viel beigetragen hat. Genannt seien insbesondere die Umwelt- und Ressourcenprobleme, das alte Ost-West-Problem und die neue Herausforderung der Reintegration Osteuropas und der ehemaligen Sowjetunion, das Nord-Süd-Problem sowie, mit alledem zusammenhängend, die Bevölkerungs- und Migrationsprobleme. Allerdings ist seit Jahren festzustellen, dass in der EG wie auch – wenn auch in unterschiedlichem Mass – in ihren Mitgliedsländern das Problembeusstsein und die Erkenntnis wachsen, dass sie in allen diesen Fragen auch im eigenen Interesse substantielle Lösungsbeiträge leisten müssen. Erste Taten, so unzureichend sie auch noch sein mögen, können vorgewiesen werden.

Die EG selbst wird sich mit einiger Wahrscheinlichkeit in der übersehbaren Zukunft mit dem doppelten Problem des inneren Zusammenhalts und der Aufnahmewünsche immer neuer Länder auseinanderzusetzen haben. Die Aufnahme der EFTA-Länder wird die EG wirtschaftlich homogener und solider, politisch freiheitlicher und föderalistischer machen. Trotz der grösseren Zahl von Mitgliedern muss also das Problem des inneren Zusammenhalts nicht unbedingt schwieriger werden. Dies hingegen wäre mit grosser Wahrscheinlichkeit die Folge einer substantiellen Osterweiterung. In jedem Fall dürfte die Zukunft der EG, wenn sie Bestand und Erfolg haben will, nicht in der Zentralisierung liegen. Die Heterogenität Europas und seine noch lange fortwirkenden politischen, kulturellen und ökonomischen Traditionen werden dies nicht zulassen. Die Diskussion über den künftigen europäischen Föderalismus ist denn auch bereits in vollem Gang, und auf praktischer Ebene zeichnet sich die Ausdifferenzierung von Subsystemen mit unterschiedlichen Integrationsgraden ab.

Die Empfehlung, die Schweiz solle sich kurzfristig durch den EWR und anschliessend auch durch einen EG-Beitritt der europäischen Integration anschliessen, basiert auf dem ökonomischen und vor allem auf dem politischen *status quo* hier wie dort. Die entscheidende Frage lautet, ob sich an dieser Empfehlung durch die Berücksichtigung der skizzierten Zukunftstendenzen Wesentliches ändert. Dies ist wohl nicht der Fall.

Eine rechtzeitige Erneuerung aus eigener Kraft, d. h. im Alleingang, ist der Schweiz nicht zuzutrauen. Zur Lösung von globalen Problemen kann sie als Kleinstaat nicht viel beitragen. Hingegen wäre eine durch die EFTA-Staaten erweiterte EG für die Schweiz politisch noch interessanter und attraktiver als die gegenwärtige EG der Zwölf. Gerade in Fragen, die schweizerischen EG-Kritikern zur Linken wie zur Rechten besonders wichtig sind, wie etwa Umwelt- und Ressourcenprobleme und internationale Solidarität auf der einen sowie Freiheitlichkeit und Föderalismus auf der andern Seite, würden in der grösseren EG die Chancen steigen, dass die schweizerische Stimme gehört wird und Unterstützung findet.

Ein kleines Rechenbeispiel mag zum Abschluss verdeutlichen, warum es nützlicher wäre, die Energien einer sich erneuernden Schweiz innerhalb der EG zur Geltung zu bringen, als sie im Alleingang zu verpulvern. Nehmen wir der Einfachheit halber an, die von einem Land verursachte Umweltbelastung sei proportional zu seinem Bruttoinlandprodukt. Nun beträgt das schweizerische Bruttoinlandprodukt etwa 3,3 Prozent desjenigen des EWR bzw. der künftigen EG (jeweils ohne CH). Annahmegemäss machen dann auch die von der Schweiz verursachten Umweltschäden 3,3 Prozent derjenigen des EWR bzw. der künftigen EG aus. Eine Reduktion der Umweltbelastung durch die Schweiz um 50 Prozent (!) würde Europa, der Welt und letztlich auch der Schweiz selbst dann so viel nützen wie eine Reduktion der Umweltbelastung durch den EWR bzw. die künftige EG um 1,65 Prozent. Die Wahrscheinlichkeit, dass es mit der zusätzlichen Stimme und den zusätzlichen Ressourcen der Schweiz gelänge, die europäische Umweltbelastung um zusätzliche 1,65 Prozent zu reduzieren, ist wohl bedeutend grösser, als dass die Schweiz im Alleingang ihre Umweltbelastung um 50 Prozent senkt.

Das Beispiel lässt sich mit einfachen ökonomischen Gesetzen untermauern und verallgemeinern. Die politischen und ökonomischen Ressourcen der Schweiz würden durch die Integration nicht nur gestärkt, sie hätten auch innerhalb Europas einen bedeutend höheren Wirkungsgrad.

Ausgewählte Literatur

Die mit einem Sternchen markierten Bücher können als die unerlässliche Basisliteratur zu den Themen Deregulierung und Integration gelten.

- * S. Borner, A. Brunetti, Th. Straubhaar, Schweiz AG. Vom Sonderfall zum Sanierungsfall? 3. Aufl., Zürich 1990, 207 S.
- S. Borner, M. E. Porter, R. Weder, M. Enright, Internationale Wettbewerbsvorteile: Ein strategisches Konzept für die Schweiz, Frankfurt und Zürich 1991, 357 S.
- * Bundesrat, Integrationsberichte 1988, 1990 und 1992, EDMZ Bern.
- * Bundesrat, Botschaft zum EWR-Vertrag, EDMZ Bern 1992.
- * H. Hauser, S. Bradke, EWR-Vertrag EG-Beitritt Alleingang. Wirtschaftliche Konsequenzen für die Schweiz, Chur und Zürich 1991, 300 S.
- U. Hunkeler, Zur Belastung der Klein- und Mittelbetriebe durch staatliche Regelungen, Diss. St. Gallen, Bamberg 1985, 261 S.
- * P. Moser, Schweizerische Wirtschaftspolitik im internationalen Wettbewerb. Eine ordnungspolitische Analyse, Zürich 1991, 207 S.
- A. Nydegger, Welthorizonte – und die Schweiz? Chur und Zürich 1991, 286 S.
- M. Schenker, EG als Chance. Die Schweiz am europäischen Scheideweg, Zürich 1991, 415 S.
- * R. Senti, EG EFTA Binnenmarkt. Organisation, Funktionsweise, Perspektiven, 2. überarbeitete Auflage, Institut für Wirtschaftsforschung, ETH, Zürich 1992, 178 S.
- R. Senti, J. Baltensperger, Binnenmarkt Schweiz. Wettbewerbsverzerrende Bestimmungen im öffentlichen Bereich, Bern 1991, 161 S.
- R. H. Strahm, Europa Entscheid. Grundwissen für Bürgerinnen und Bürger mit vielen Schaubildern, Zürich 1992, 256 S.

¹ Damit wird selbstverständlich nicht behauptet, dass die Verschlechterung der schweizerischen Rahmenbedingungen der einzige Grund für Verlagerungen ins Ausland sei. – ² Vgl. M. Olson, *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven and London 1982. – ³ Die Frage der Funktionsbedingungen für direkte Volksrechte, Milizsystem usw. wäre gründliche wissenschaftliche Untersuchungen wert. Derartige Untersuchungen hätten im Zusammenhang mit der Diskussion um die Totalrevision der Bundesverfassung durchgeführt werden müssen. Das war jedoch leider nicht der Fall. – ⁴ Die Ursachen des etwa 150jährigen Auseinanderfallens der Industrialisierung und ihrer gesellschaftlichen Folgen sind relativ gut bekannt, die Folgen der verspäteten gesellschaftlichen Modernisierung sind es sehr viel weniger. Die Unruhe und die Selbstzweifel in der Schweiz in den letzten fünfundzwanzig Jahren dürften eng damit zusammenhängen. Das Thema verdiente schon lange eine gründliche Untersuchung. – ⁵ Das impliziert übrigens, dass die Funktionsbedingungen für die spezielle schweizerische Variante der Demokratie in den meisten anderen Ländern wahrscheinlich überhaupt nie gegeben waren. Professor Borner (1990) stellt fest, dass die schweizerische Demokratie zwar oft bewundert, aber nie nachgeahmt worden ist. Hier dürfte die Erklärung liegen. – ⁶ Wer die vorstehende Kritik an spezifisch schweizerischen politischen Institutionen als Sakrileg empfindet, möge zweierlei bedenken. Erstens sind diese – wie alle – Institutionen historisch zu relativieren. Es hat sie – selbst nach 1848 – nicht immer gegeben, es wird sie auch nicht immer geben. Institutionen sind eine Frage der Funktionsfähigkeit, die sich je nach der Lage sehr unterschiedlich darstellt. Zweitens sollte man diese Kritik nicht als indirekte Empfehlung für den einfachen Übergang zur parlamentarischen Demokratie missverstehen. Die parlamentarische Demokratie befindet sich selbst in mannigfaltigen Schwierigkeiten. Zu suchen wäre nach einer verbesserten parlamentarischen Demokratie. Ansätze dazu gäbe es in der wissenschaftlichen Literatur. Aber auch die Diskussion dieser wichtigen Frage wurde bei den Arbeiten zur Totalrevision der Bundesverfassung verpasst. Die Lücke wird durch die eher punktuellen und nicht im Detail ausgearbeiteten Vorschläge von Borner (1990 und 1991), Moser (1991) und anderen nicht geschlossen. – ⁷ Nach den vorstehenden Ausführungen versteht sich, dass mit der Verwendung dieses treffenden Ausdrucks nicht im mindesten die damalige Diagnose und erst recht nicht die Therapievorschläge von Professor Imboden (*Helvetisches Malaise* [1964], in: *Staat und Recht*, Basel 1971) übernommen werden. Jener Aufsatz war vielmehr – auch aus damaliger Sicht – eine Fehldiagnose mit bis heute nachwirkenden, fatalen Konsequenzen. – ⁸ Interdependenz war natürlich immer schon, gewissermassen ex definitione, mit Souveränitätsverlust verbunden oder, anders gesagt, Souveränität hatte immer schon einen Preis. Aber der Verzicht auf Interdependenz ist in den letzten Jahrzehnten so teuer geworden, dass auch der Reichste dadurch an den Bettelstab gebracht würde. Das ist es, was sich geändert hat. – ⁹ Zwei Beispiele unter vielen sind die Vorgeschiedenheiten des EG-Binnenmarktprogramms (EG 92) oder der Maastrichter Verträge. – ¹⁰ Der Fall Dänemarks (1992) ist übrigens keineswegs der erste und einzige, wenn auch wegen der Desavouierung der Regierung durch das Volk der spektakulärste, in dem diese Einigung (vorläufig?) nicht gelang. Vor allem Frankreich und England haben in der Vergangenheit mehrfach die Weiterentwicklung der EG jeweils für einige Zeit verhindert. – ¹¹ Im EWR-Vertrag verpflichtet sich die Schweiz zwar, gewisse Agrarmärkte für Einführen aus der EG zu öffnen. Dies ist allerdings von recht geringer Bedeutung. – ¹² Pläne, das Gewicht der kleinen Länder noch vor der EG-Erweiterung zu verringern, scheinen, wohl auch unter dem Eindruck der dänischen Volksabstimmung, ad acta gelegt worden zu sein. – ¹³ Die EG (ca. 340 Mio. Einwohner) hat etwa 23 000 Beamte, davon etwa 16 000 in Brüssel. Der Kanton Freiburg (ca. 210 000 Einwohner) hat etwa 9000 kantonale Beamte. – ¹⁴ Das gilt sogar für die wirklich nicht zu lobende EG-Agrarpolitik, die aber immer noch besser ist als die schweizerische und die sich übrigens ebenfalls an einer Wende zur richtigen Richtung befindet. – ¹⁵ Die Schweiz hätte sich bei einer EG-Mitgliedschaft wohl mehr vor der unrühmlich bekannten Paragraphenreiterei ihrer eigenen Bürokratie bei der Durchführung der EG-Regeln zu fürchten als vor diesen selbst.