

Das Rüstzeug für die Gratwanderung

Autor(en): **Spirig, Beat / Weder, Rolf**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monat : die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **100 (2020)**

Heft [2]: **150 Jahre Economiesuisse**

PDF erstellt am: **16.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-914533>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

7 Das Rüstzeug für die Gratwanderung

Die Aussenhandelspolitik der Schweiz ist ein ständiges Abwägen zwischen wirtschaftlicher Integration und politischer Souveränität. Es gilt über das Rahmenabkommen mit der EU hinauszudenken. Die Wirtschaftsverbände können dabei eine wichtige Rolle spielen.

von Beat Spirig und Rolf Weder

Das Multifaserabkommen (MFA) gab in der Schweiz Anlass zu einem interessanten innenpolitischen Interessenausgleich. Von 1974 bis 1994 regelte das MFA den internationalen Textilhandel und lief de facto erst 2008 mit der Abschaffung der chinesischen Textilschutzklausel aus. Das MFA gab den damaligen Industrieländern ein Instrument, um ihre Textilindustrien gegen die zunehmende Konkurrenz insbesondere aus Entwicklungsländern zu schützen. Interessanterweise war die Schweiz zwar Mitglied des MFA, wandte die ihr aufgrund der Mitgliedschaft zur Verfügung stehenden protektionistischen Instrumente jedoch nie an. Warum eigentlich?¹

Der Beitritt ist damit zu erklären, dass man in der Schweiz nicht ausschliessen wollte, die Textilindustrie einmal zu schützen. Entsprechende Überlegungen dazu gab es während der Existenz des MFA. So nahm der diesbezügliche Druck aus der Schweizer Textilindustrie zu, wo zahlreiche Unternehmungen unter den zunehmenden Importen litten. Die Textilindustrie gehörte dem Vorort an.

Dass der vom MFA ermöglichte Protektionismus durch die Schweiz nie implementiert wurde, liegt am innenpolitischen Interessenausgleich. Der Vorort bremste das Anliegen, weil dort nicht nur die Textilindustrie, sondern auch die Maschinenindustrie präsent war. Das Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI) verhandelte dabei nicht direkt mit der Textilindustrie, sondern mit dem Vorort. Innerhalb des Vororts wandte sich die stark exportorientierte Textilmaschinenindustrie gegen eine Beschränkung der Importe von Textilien. Die Branche exportierte rund 95 Prozent ihrer Produktion in zahlreiche Länder, die Textilien auch für den Export produzierten.

Folgende Aussage aus einer Erklärung des BAWI bestätigt diese Zusammenhänge sehr schön:

«Unsererseits sind wir der Auffassung, allfällige Massnahmen in diesem Sinne dürften nicht nur die besondere Lage einer einzelnen Branche ins Auge fassen, sondern müsse auch die Interessen der Schweizer Textilindustrie als Ganzes sowie die relevanten handelspolitischen Gesamtzusammenhänge berücksichtigen. Über diese Frage steht die Handelsabteilung denn

auch in dauernder Föhlung mit dem Vorort. (...) Schliesslich wäre es unverständlich, wenn ein Land, das Textilmaschinen auch und gerade in Entwicklungsländer exportiert, deren Erzeugnisse an der Grenze aufhalten wollte. Damit könnte letztlich ein wichtiger Teil unserer Exporte in Frage gestellt werden. Der letzte Punkt verlangt gewissermassen einen sog. «stand still».»²

Es stellt sich die Frage, ob dieser Interessenausgleich innerhalb von Verbänden – allenfalls auch zwischen Verbänden – heute etwas fehlt. Oder anders gesagt: Könnte ein vermehrter Interessenausgleich innerhalb oder zwischen (Wirtschafts-)Verbänden die Aussenwirtschaftspolitik gegenüber der EU entkrampfen und innenpolitisch konstruktiver machen? Natürlich ist es nicht überraschend, dass neue Verträge mit der EU – wie das institutionelle Rahmenabkommen – jeweils kontrovers diskutiert werden. Trotzdem erstaunt es, wie unterschiedlich die wirtschaftlichen Auswirkungen des Rahmenabkommens auf die Schweiz beurteilt werden, wenn man die Positionen von Verbänden wie Economiesuisse, dem Gewerbeverband oder dem Gewerkschaftsbund betrachtet. Für die Bürger bietet sich so kein einheitliches Bild zu den wirtschaftlichen Auswirkungen. Hier könnte man sich also eine konstruktivere Rolle von (Wirtschafts-)Verbänden vorstellen, die die begründeten Befürchtungen der importkonkurrierenden Branchen (inklusive deren Arbeitnehmerinteressen) mit den ebenso begründeten Befürchtungen der exportorientierten Branchen (inklusive Arbeitnehmerinteressen) auszugleichen versucht.

Das Grunddilemma der Europapolitik

Die Geschichte der Schweizer Europapolitik nach dem Zweiten Weltkrieg ist geprägt vom konsequenten Willen und der Bereitschaft zur wirtschaftlichen Integration bei gleichzeitig starker Zurückhaltung hinsichtlich der politischen Integration. Dies führte zur Mitgliedschaft in der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), zu einem Freihandelsabkommen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Jahre 1972 sowie zu verschiedenen «kleineren» Abkommen (z.B. dem

Versicherungsabkommen 1989). Unter der Führung des französischen Kommissionspräsidenten Jacques Delors kam es dann zur Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR). In der Schweiz, die das EWR-Abkommen mit ihrem Chefunterhändler Franz Blankart massgeblich geprägt hatte, führte das zu einer intensiven politischen Auseinandersetzung, ob die Schweiz dem EWR beitreten sollte. Nach einem hitzigen Abstimmungskampf lehnten die Schweizer Stimmbürger den EWR-Beitritt am 6. Dezember 1992 knapp mit 50,3 Prozent der Stimmen und 16 zu 7 Ständen ab.

In diesem innenpolitischen Diskurs wurden die Kernelemente des schweizerischen Dilemmas zwischen wirtschaftlicher und politischer Integration offenbar. Während der Bundesrat den EWR-Beitritt als ersten Schritt für einen späteren Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft (EG) sah, wurde die differenziertere Interpretation – nämlich strategisch dem EWR beizutreten, um eben gerade nicht dem Druck ausgesetzt zu sein, später der damaligen EG beitreten zu müssen³ – zu wenig diskutiert. Obwohl eine EWR-Mitgliedschaft damals mehrheitlich als ein wirtschaftliches Integrationsprojekt interpretiert wurde, spielte die beschränkte Mitentscheidungsmöglichkeit der EWR-Mitglieder und damit die politische Integration eine gewisse Rolle in der Debatte.

Im Nachgang dieser historischen Abstimmung wurden die europapolitischen Karten neu gemischt. Um die Diskriminierung von Schweizer Firmen gegenüber den Konkurrenten in der EG zu vermindern, ersuchte der Bundesrat die damalige EG im Jahre 1993, bilaterale Verhandlungen mit der Schweiz aufzunehmen. Diese Verhandlungen zogen sich über sechs Jahre hin und endeten in einem Paket von sektoriellen Abkommen, die heute unter dem Namen Bilaterale I bekannt sind. Es folgten die Bilateralen II, die fünf Jahre später unterzeichnet wurden.

In der Zwischenzeit hatte sich die EG in die Europäische Union (EU) verwandelt und insbesondere seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht 1993 die politische Integration ihrer Mitgliedsländer verstärkt vorangetrieben. Ein Beispiel – primär politisch motiviert – stellt die gemeinsame Währung, der Euro, dar. Auch wenn noch nicht alle EU-Mitgliedstaaten den Euro übernommen haben, ist dies grundsätzlich so vorgesehen. Die Entwicklung der EU in eine «höhere integrationspolitische Dimension», welche durch den Lissaboner Vertrag (2009) noch akzentuiert wurde⁴, hat es Ländern mit einer starken (direkt)demokratischen Verankerung schwerer gemacht, sich in den Binnenmarkt zu integrieren – denn es bleibt ihnen weniger Spielraum für eigenständige Entscheide.

Auch für die Schweiz steigen dadurch die politischen Anpassungskosten einer stärkeren Integration in die EU (die direktdemokratischen Rechte werden eingeschränkt), während der wirtschaftliche Nutzen mit mehr Unsicherheit behaftet ist.⁵ Es ist deshalb nicht überraschend, dass sich in der Schweizer Bevölkerung die Zurückhaltung gegenüber einem EU-Bei-

tritt in den letzten zwei Jahrzehnten akzentuiert hat. Gleichzeitig wird dadurch aber auch *jede* Form einer stärkeren wirtschaftlichen Integration der Schweiz in den EU-Binnenmarkt erschwert, da die EU aufgrund ihrer Entwicklung zu einer «immer engeren Union» dies an eine vertiefte politische Integration knüpft, was im Widerspruch zum politischen Selbstverständnis der Schweiz steht. Dass mit dieser Entwicklung der EU auch Mitgliedsländer ihre Mühe haben, zeigt der Brexit.

In diesem Umfeld und mit dem Ziel, «den bestmöglichen EU-Marktzugang bei grösstmöglicher Eigenständigkeit» zu gewährleisten,⁶ hat der Bundesrat das institutionelle Rahmenabkommen in ein Konsultationsverfahren gegeben und wird sich wohl demnächst dazu politisch konkreter positionieren. Inwieweit hier noch Möglichkeiten bestehen, einzelne potentiell konfliktträchtige Aspekte weiter zu klären und vertraglich anzupassen, ist derzeit Teil der politischen und akademischen Diskussion.

Das Rahmenabkommen und seine Alternativen

Das Rahmenabkommen befindet sich mitten im erwähnten Trade-off zwischen besserem Marktzugang (wirtschaftliche Integration) und der damit verknüpften Verpflichtung zur Übernahme von gewissen Rechtsentwicklungen (politische Integration). Die Abwägung ist schwierig, zumal der Vertrag nicht nur die im Zentrum stehenden fünf Abkommen der Bilateralen I (Personenfreizügigkeit, technische Handelshemmnisse, Landwirtschaft, Landverkehr und Luftverkehr) erfasst, sondern den Bezug zu weiteren Bereichen wie den staatlichen Beihilfen oder dem Freihandelsabkommen von 1972 herstellt, der kontrovers bewertet wird.

Unsere bisherige Interpretation des vorliegenden Rahmenabkommens deutet auf einen positiven Gesamteffekt im Grundkonflikt zwischen wirtschaftlicher und politischer Integration hin.⁷ Diese Einschätzung basiert allerdings auf der Annahme, dass sich die dynamische Rechtsübernahme auf die fünf Abkommen beschränkt und dass der Schiedsgerichtsmechanismus den wirtschaftlich mächtigeren Partner im Falle eines Konflikts *tatsächlich* in einen regelgebundenen rechtlichen Ablauf einbindet. Die Beschränkung der EU auf verhältnismässige Gegenmassnahmen betrachten wir vor allem dann als Vorteil, wenn die Schweiz einmal vom Inhalt der Abkommen abweichen sollte (z.B. aufgrund von Referenden). Die Rechtssicherheit im bilateralen Verhältnis zur EU dürfte sich dadurch erhöhen, und zwar bereits durch die präventive Wirkung, welche allein schon die Existenz eines solchen Verfahrens entfaltet.

Unbestritten haben die Schweiz und damit wir alle gemeinsam ein vitales ökonomisches Interesse an einem möglichst friktionslosen Zugang zum europäischen Binnenmarkt. Dafür gewisse Zugeständnisse bei der Souveränität zu machen, ist unumgänglich. Dabei ist zu bemerken, dass der

Marktzugang für Güter und Dienstleistungen aus der Schweiz für das Lohnniveau in der Schweiz viel wichtiger ist als irgendwelche flankierenden Massnahmen. Die Löhne in der Schweiz hängen von der Produktivität und damit auch von der Spezialisierung auf innovative Bereiche und deren Exportmöglichkeiten ab. Was den Zufluss von ausländischen Arbeitskräften anbelangt (Immigration, Grenzgänger), besteht in der Schweiz ein berechtigtes Anliegen, diesen Zugang über den Preis (flankierende Massnahmen) oder die Menge (Kontingente) zu beschränken – vor allem dann, wenn der Zufluss unerwartet «zu gross» wird. Dies ist aufgrund des Personenfreizügigkeitsabkommens und der in der EU (zumindest bis heute) tief verankerten Ideologie der «vier Freiheiten» schwierig. Unsere Einschätzung ist, dass das Rahmenabkommen mit seiner Beschränkung auf «verhältnismässige Gegenmassnahmen» hier eher helfen würde.

Auch wenn das Abkommen unter dem Strich gewinnbringend für die Schweiz ist, plädieren wir dafür, über das Verhältnis zur EU hinauszublicken. Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU könnte als günstiger zeitlicher Umstand genutzt werden, um in Europa eine Alternative zur EU zu entwickeln, die den Ländern mehr Spielraum gibt, ihre nationalen Eigenheiten zu bewahren, gleichzeitig aber den gegenseitigen Marktzugang für Güter und Dienstleistungen zu fördern. Vor viereinhalb Jahren haben wir in diesem Magazin den gedanklich kühnen Versuch unternommen, eine bereits bestehende erfolgreiche europäische Institution, die EFTA, zu reformieren und als kompetitive supranationale Alternative zur EU zu positionieren.⁸ Alleine die Existenz oder die glaubwürdige Androhung einer supranationalen europäischen Alternative dürfte einen positiven machtbegrenzenden Effekt auf die «Monopolstellung» der EU haben. In eine ähnliche Richtung gehen Versuche, das multilaterale Welthandelssystem der Welthandelsorganisation (WTO) (endlich) wieder verstärkt auf die weltpolitische Agenda zu hieven. Beiden erwähnten Institutionen kann man attestieren, dass sie äusserst souveränitätsschonend sind und dennoch oder gerade deshalb zu beachtlichen wirtschaftlichen Vorteilen für alle beteiligten Länder geführt haben.

Innenpolitischer Ausgleich

Die aussenpolitischen Herausforderungen für die Schweiz sind komplex und verlangen eine differenzierte, sachliche und konstruktive innenpolitische Diskussion zur Konsensfindung. Es existieren in der Schweiz zahlreiche Institutionen und Abläufe, die diesen Diskurs ermöglichen und erleichtern. Unseres Erachtens wäre es wünschenswert, wenn gewichtige branchenübergreifende Wirtschaftsverbände wie Economiesuisse, der Gewerkschaftsbund, der Gewerbeverband und der Arbeitgeberverband eine konstruktivere Rolle spielen würden. Die Effekte einer ökonomischen Integration auf die Wirtschaft

sind nämlich nicht so widersprüchlich, wie das die verschiedenen Positionen zum Rahmenabkommen suggerieren. Wenn die genannten «Wirtschaftsvertreter» unter sich vermehrt einen interessenausgleichenden Diskurs führen würden, könnte – wie im einleitenden Beispiel zu diesem Artikel gezeigt – auch die Regierung in Form von «grösseren Würfeln» ihre Aussenpolitik schmieden. Die Debatte zur schweizerischen Souveränität, welche je nach aussenpolitischer Alternative unterschiedlich beeinträchtigt wird, wäre dann allerdings in der gesamten Gesellschaft und damit auch über alle politischen Parteien hinaus zu führen. ◀

¹ Rolf Weder und Simone Wyss: Do Vertical Linkages Limit Protectionism? Switzerland in the Multifibre Arrangement. In: *The World Economy*, 36 (2013), 10, S. 1261–1277.

² Weder und Wyss (2013), S. 1272 und die dort erwähnte Quelle aus dem Bundesarchiv.

³ Siehe z.B. Rolf Weder: Ja zum EWR, um der EG nicht beitreten «zu müssen». In: *Appenzeller Zeitung*, 24.11.1992.

⁴ Rolf Weder und Herbert Grubel: A Note on Political Contestability and the Future of the European Union. In: *Kyklos*, 65 (2012), 3, S. 408–423.

⁵ Beat Spirig und Rolf Weder: To Wait or not to Wait: Swiss EU-Membership as an Investment under Uncertainty. In: *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 144 (2008), S. 85–114.

⁶ Aussenpolitischer Bericht des Bundesrates 2018, S. 1528 (www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2019/1505.pdf).

⁷ Rolf Weder und Beat Spirig: Bilateralen Weg festigen. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 17. Januar 2019, S. 12, sowie Rolf Weder und Beat Spirig: Gegenmassnahmen statt Guillotine. In: *Finanz und Wirtschaft*, 5. Dezember 2018.

⁸ Rolf Weder und Beat Spirig: *Integratio Helvetica*. In: *Schweizer Monat*, Juli/August 2015, S. 26–29.

Beat Spirig

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Basel.

Rolf Weder

ist Professor für Aussenwirtschaft und Europäische Integration an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Basel.

«Schweizer Monat»,
Sonderpublikation 40
ISSN 0036-7400

VERLAG

SMH Verlag AG

CHEFREDAKTOR

Ronnie Grob
ronnie.grob@schweizermonat.ch

REDAKTION

Alicia Romero
alicia.romero@schweizermonat.ch
Lukas Leuzinger
lukas.leuzinger@schweizermonat.ch

KORREKTORAT

Roger Gaston Sutter
Der «Schweizer Monat» folgt den Vorschlägen
zur Rechtschreibung der Schweizer Orthographischen
Konferenz (SOK), www.sok.ch.

GESTALTUNG & PRODUKTION

Rahel Duss
rahel.duss@aformat.ch

ADMINISTRATION/LESERSERVICE

Jeanne Schärz (Leitung)
jeanne.schaerz@schweizermonat.ch

TITELBILD

Etikette der Schwandener Firma
Tschudi & Co. In: Stefan Sigerist:
Historische Firmenetiketten aus der
Schweiz für den asiatischen Markt.
München: iudicum, 2011.

ADRESSE

«Schweizer Monat»
SMH Verlag AG
Rotbuchstrasse 46
8037 Zürich
+41 (0)44 361 26 06
www.schweizermonat.ch

ANZEIGEN

anzeigen@schweizermonat.ch

DRUCK

pmc Print Media Corporation, Oetwil am See
www.pmcoetwil.ch

BESTELLUNGEN

www.schweizermonat.ch

PREISE

Jahresabo Fr. 195.– / Euro 165.–
2-Jahres-Abo Fr. 350.– / Euro 296.–
Online-Jahresabo Fr. 145.–
Online-Monatsabo Fr. 12.90
Abo auf Lebenszeit / auf Anfrage
Einzelheft Fr. 22.– / Euro 19.– (+ Versand)
Studenten und Auszubildende erhalten
50% Ermässigung auf das Jahresabonnement.