

EG-Beitritt der Schweiz – langfristig notwendig und wünschbar

Von Philipp Baumgartner, Daniel Dufner, Regula Küng, Serge Meyer
und Christoph Pel, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel*

1. Ausgangslage

In den neunziger Jahren soll der Binnenmarkt innerhalb der Europäischen Gemeinschaft (EG) vollendet werden. Das Programm "EG 92" zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes wurde im "Weissbuch" niedergeschrieben und 1985 durch den EG-Ministerrat genehmigt. Es beinhaltet konkret die *Beseitigung der physischen, technischen und fiskalischen Schranken*. Zwei Jahre später wurde der Massnahmenkatalog in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) erweitert. Verstärkte Zusammenarbeit und insbesondere der regionale Wohlfahrtsausgleich mittels wirtschaftlichem und sozialem Zusammenhalt sind darin zentrale Forderungen.

Heute zählt die EG zwölf Mitgliedstaaten. Sie ist die führende Welthandelsmacht. Mit den USA und Japan bildet sie das tripolare Machtfeld, welches 1986 58 Prozent des Welthandels bestritt. Mit der Vollendung des Binnenmarktes können die EG-Länder ihre wirtschaftliche Macht weiter untermauern.

Die zunehmende wirtschaftliche Erstarkung der EG veranlasste die EFTA-Mitgliedstaaten, darunter auch die Schweiz, ihre Position in Westeuropa zu überdenken. Die Option eines Beitritts wird jedoch zur Zeit nur von Österreich und Norwegen ernsthaft in Betracht gezogen. Unter der Annahme, der Binnenmarkt werde effektiv realisiert – sei es Ende 1992 oder später –, bieten sich der Schweiz zwei alternative Vorgehensweisen gegenüber der EG an: die Weiterführung der vertraglichen Annäherung und der Beitritt zur Gemeinschaft. In der Folge sollen diese Alternativen analysiert werden – mit Blick auf die Frage, welche längerfristig anzustreben ist.

2. Der Binnenmarkt 1992

Voraussetzung für einen einheitlichen Wirtschaftsraum ist die Freizügigkeit für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen. Mit der Liberalisierung und der Vereinheitlichung der gesetzlichen Rahmenbedingungen hofft die EG einen dynamischen Prozess in Gang zu setzen, der über verstärkten Wettbewerb, bessere

* Vom 19. bis 23. Dezember 1988 nahmen rund 60 Ökonomiestudenten der Universität Basel unter Leitung von Prof. Dr. René L. Frey an einem Seminar über "EG 92 und die schweizerische Wirtschaftspolitik" teil. Die Diskussionsleiter fassen die wichtigsten Ergebnisse zusammen.

Allokation der Ressourcen und Nutzung der Vorteile der Massenproduktion die Konkurrenz- und Innovationsfähigkeit der europäischen Wirtschaft namentlich gegenüber den USA und Japan verbessert. Die erhöhte Wettbewerbsfähigkeit entsteht innerhalb des Binnenmarktes durch effizientere arbeitsteilige Produktion mit tieferem Kosten- und Preisniveau.

Die intensiven Wirtschaftsbeziehungen zum EG-Raum veranlassten die Schweiz bereits früh, bilateral oder im Verbund mit der EFTA, liberale Handelsbeziehungen mit der EG aufzubauen. Aus diesen Bemühungen resultierte unter anderem das Freihandelsabkommen von 1972 zwischen der EG und der Schweiz. Neben diesem wegweisenden Vertrag existieren über hundert bilaterale Übereinkommen in den Bereichen Technologie, Umweltschutz, Industrie, Energie, Verkehr, Konjunktur-, Wirtschafts- und Währungspolitik. Die Absicht dieses umfangreichen Vertragswerks besteht darin, die Diskriminierung Schweizer Produkte, wie zum Beispiel durch nichttarifäre Handelshemmnisse, im EG-Raum auszuschliessen.

Angesichts des nunmehr zunehmenden Integrationstempos der EG stellt sich für die Schweiz heute allerdings die Frage, ob die *vertragliche Lösung* die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Volkswirtschaft in Zukunft immer noch wird erhalten können. Die Alternative zu Vertragslösungen ist ein *Beitritt zur EG*. Dieser würde die Schweiz unmittelbar in den Integrationsprozess miteinbeziehen und die Diskriminierung ihrer Wirtschaft verhindern.

2.1 Industrie

Die Harmonisierung der gesetzlichen Rahmenbedingungen ermöglicht Kosteneinsparungen im administrativen Bereich. Die *Vereinheitlichung der Normen* im gesamten EG-Raum erlaubt die Auflage grösserer Produktionslose, die in der Folge zu sinkenden Produktionskosten führen werden. Neben dem durch die Liberalisierung ausgelösten Wettbewerbsdruck werden vor allem diese Kosteneinsparungen zu einer Senkung des Preisniveaus führen. Bei einem Nicht-Beitritt der Schweiz existieren begründete *Diskriminierungsängste*, denn Schweizer Firmen haben keinen automatischen Anspruch auf die Vorteile der Rechtsharmonisierung innerhalb der EG. Um dieser Benachteiligung ausweichen zu können, werden Schweizer Unternehmen versuchen, ihre Produktionsstandorte in den EG-Raum zu verlegen. Es ist jedoch nicht völlig auszuschliessen, dass auch Tochtergesellschaften unter mögliche NTB-Bestimmungen (Nontariff Trade Barriers) fallen, zum Beispiel hinsichtlich Gewinntransfers.

Bei der Beurteilung der Lage der schweizerischen verarbeitenden Industrie muss der unterschiedlichen Branchenstruktur innerhalb dieses Sektors Rechnung getragen werden. Branchen mit einem grossen Anteil von *multinationalen Firmen*

sehen sich weit weniger durch mögliche Diskriminierungen bei einem Nicht-Beitritt gefährdet als Branchen mit überwiegend *klein- bis mittelständischen Unternehmungen*, die keine Niederlassungen im EG-Raum besitzen und solche auch nicht leicht errichten können. Die Stärke der Klein- und Mittelbetriebe, sich an die von Land zu Land unterschiedlichen Anforderungen anzupassen, wird durch die Vereinheitlichung der europäischen Märkte zunehmend relativiert.

Als typisches Beispiel der klein- und mittelständischen Betriebsstruktur kann man hier auf die *Maschinenindustrie* verweisen. Sie ist durch hohe Produktivität, Innovationsfähigkeit und Flexibilität gekennzeichnet. Ihre Konkurrenzfähigkeit beruht auf einer gezielten Nischenpolitik. Mit dieser Strategie wird ein hoher Exportanteil an der Produktion erreicht. Folglich ist der möglichst ungehinderte Zugang zum EG-Markt von existentieller Bedeutung. Ein erhebliches Diskriminierungspotential seitens der EG ergibt sich nicht so sehr durch die einheitliche Normierung im Zuge der technischen Harmonisierung, sondern durch die erleichterte Marktzulassung aufgrund der gegenseitigen Anerkennung bisheriger Normen zwischen den EG-Mitgliedstaaten.

Ein Ausschluss vom System der gegenseitigen Anerkennung hätte zur Folge, dass Schweizer Produkte auch weiterhin alle einzelstaatlichen Normen innerhalb der EG erfüllen müssten. Im Gegensatz dazu hat ein Unternehmen eines EG-Mitgliedlandes den Wettbewerbsvorteil, lediglich die Normen des Heimatlandes erfüllen zu müssen, um im ganzen EG-Raum Produkte vertreiben zu können.

Je grösser die Nachteile im Fall des Nicht-Beitritts ausfallen, desto ausgeprägter wird die Notwendigkeit der *Produktionsverlagerung in den EG-Raum* zutage treten. Da klein- und mittelständische Unternehmen in der Regel selbst nicht über die nötigen Mittel verfügen, um in den EG-Raum zu expandieren, wird es zu einem Konzentrationsprozess zwischen diesen Unternehmen kommen. Auch im Falle des Beitritts sind Strukturanpassungen notwendig, denn der Schweizer Markt müsste für ausländische Konkurrenz völlig geöffnet werden.

Auch multinationale Unternehmen stehen vor den gleichen Problemen, jedoch bieten ihnen ihre Grösse und finanzielle Verflechtung einen gewissen Schutz. Dennoch sind auch diese Unternehmen der Gefahr von Diskriminierung bei einem Nicht-Beitritt ausgesetzt. Selbst wenn Firmen keine Nachteile gewärtigen müssen, führen Produktionsverlagerungen zu einer Schwächung der schweizerischen Volkswirtschaft und des Arbeitsmarktes.

Mit zunehmender Attraktivität der EG werden ausländische Direktinvestitionen in der Schweiz tendenziell abnehmen. Entsprechend muss eine Schwächung des *Produktions- und Forschungsstandortes* in Kauf genommen werden. Es bleibt festzuhalten, dass nur ein Beitritt zur EG die ständige Gefahr von Diskriminierungen von Schweizer Produkten endgültig bannt und so den Hauptgrund für Produktions- und Forschungsverlagerungen beseitigt.

2.2 Dienstleistungssektor

Als Basis der *Liberalisierung des Kapitalverkehrs* innerhalb der EG gilt die Dienstleistungsfreiheit für *Banken*. Aufgrund der gegenseitigen Anerkennung der Überwachung von Finanzinstituten (Heimatlandkontrolle) dient die Zulassung einer Bank in einem Mitgliedstaat als Lizenz für den ganzen EG-Raum. Betreffend die Liberalisierung des Kapitalverkehrs vertritt die EG die Ansicht, dass sie auch gegenüber Drittstaaten verwirklicht werden soll. Ein daraus abzuleitendes Recht auf Freizügigkeit besteht allerdings nicht.

Im Gegensatz dazu gilt die *Dienstleistungsfreiheit* nur für EG-ansässige Gesellschaften, woraus bei einem Nicht-Beitritt ein Wettbewerbsnachteil für kleinere Banken ohne EG-Niederlassung entsteht. Zum heutigen Zeitpunkt steht allerdings noch nicht fest, ob die volle Dienstleistungsfreiheit automatisch auch Tochtergesellschaften von Nicht-EG-Banken gewährt wird. Dies würde zu einer Benachteiligung der Grossbanken führen. Nach einer Übergangszeit sollen in der EG die Eigenmittelvorschriften der Banken harmonisiert werden. Dadurch entsteht eine weitere Diskriminierung des schweizerischen Finanzplatzes, da jedes Geschäft zwischen der Schweiz und einem EG-Land als ein Auslandsgeschäft gilt und deshalb mit höheren Eigenmittelforderungen belegt würde. Im Falle eines Nicht-Beitritts müssten Schweizer Gesetze und Richtlinien "autonom" an EG-Vorschriften angepasst werden, um eine Selbstdiskriminierung zu verhindern. Darunter würden unter anderem Bestimmungen des Steuerrechtes, der Eigenmittelanforderungen und der Informationspflicht fallen.

Die Komplementarität von Bankleistungen zeigt, wie schwerwiegend sich Wettbewerbsnachteile auf den *Finanzplatz Schweiz* auswirken könnten. Auch hier garantiert wiederum nur der Beitritt die vollständige Beseitigung dieser Nachteile. Die Möglichkeit eines autonomen Nachvollzugs seitens der Schweizer Behörden könnte zwar die Diskriminierung teilweise beseitigen, lässt jedoch ausser acht, dass eine allfällige Benachteiligung des Industrie- und des übrigen Dienstleistungssektors sich indirekt auch auf die Banken negativ auswirkt.

Erklärtes Ziel der EG ist es, auch im Bereich der *Versicherungen* einen einheitlichen Binnenmarkt zu schaffen. Gegenseitige Anerkennung der institutionalisierten Kontrollen der nationalen Aufsichtsorgane, die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit sind Voraussetzungen dieser Liberalisierung. Niederlassungsfreiheit bedeutet, dass ein Versicherungsunternehmen innerhalb einer Gemeinschaft an jedem Standort eine Tätigkeit aufnehmen und ausführen kann, ohne gegenüber der einheimischen Assekuranz benachteiligt zu werden (Gleichbehandlungsprinzip). Sie ist für die Nicht-Lebensversicherung seit 1973 und für die Lebensversicherung seit 1979 verwirklicht. Bis 1992 ist als weiterer Schritt die Einführung der Dienstleistungsfreiheit geplant. Sie bezweckt, dass ein Versicherer grenzüberschreitend in einem anderen EG-Land gelegene Risiken versichern

kann, ohne sich in diesem Land etablieren zu müssen. Zum Schutz von Privatpersonen und Kleinunternehmen gilt die Dienstleistungsfreiheit vorerst nur für Grossrisiken. Für die weitere Tätigkeit der schweizerischen Assekuranz innerhalb der EG ist es von zentraler Bedeutung, dass ihre Tochtergesellschaften voll von der Dienstleistungsfreiheit Gebrauch machen können.

Offen bleibt jedoch, ob diese Gleichstellung zwischen EG-Gesellschaften und Schweizer Tochtergesellschaften auch in Zukunft unbeschränkt gilt, vor allem in Bezug auf Neugründungen oder Akquisitionen. Die EG verfügt hier über Möglichkeiten der Diskriminierung gegen Schweizer Versicherer. Abgesehen davon sind die bestehenden finanziellen Anforderungen an Schweizer Niederlassungen schon heute höher als an EG-Versicherungen, da Schweizer Konzerne keine Solvabilitätsbescheinigungen ihres Sitzlandes beibringen können. Niederlassungen bleiben in jedem Fall von der Dienstleistungsfreiheit ausgeschlossen und entsprechend benachteiligt. Im Gegensatz zu den schon mehr als zwölf Jahre laufenden Verhandlungen über die Niederlassungsfreiheit, wurden noch keine Gespräche bezüglich der Dienstleistungsfreiheit aufgenommen.

Unabhängig von der Beitrittsfrage wird auch der Schweizer Versicherungsmarkt demjenigen der EG angeglichen werden müssen, entweder durch autonomen Normennachvollzug oder durch direkte Auswirkungen der Deregulierung auf dem europäischen Markt. Darüber hinaus wird die EG bei Verhandlungen mit der Schweiz in jedem Fall auf dem Prinzip der Reziprozität bestehen. Eine Öffnung der Schweiz zur EG hin wäre aus Sicht der Versicherungsnehmer positiv zu beurteilen, da durch den intensivierten Wettbewerb kartellistische Marktstrukturen, wie sie in der Schweiz auf dem Versicherungsmarkt bestehen, beseitigt würden.

2.3 Landwirtschaft

Seit Jahren gibt es in der EG wie auch in der Schweiz heftige Diskussionen über Zielsetzung und Ausgestaltung der Landwirtschaftspolitik. Die Grundpfeiler der EG-Agrarpolitik sind Markteinheit, Gemeinschaftspräferenz und gemeinsame finanzielle Solidarität. Zur Schweiz gibt es gewisse Parallelen, aber auch Unterschiede. So besteht eine unterschiedliche Gewichtung der einkommenspolitischen Funktion der Preise. Diese sollen in der Schweiz den Bauern den Paritätslohn garantieren. Unterschiede bestehen auch hinsichtlich der Ausrichtung der Agrarpolitik auf die Ziele Landesversorgung, Umwelt- und Landschaftsschutz sowie dezentrale Besiedlung. Alle diese über die reine Produktion von landwirtschaftlichen Erzeugnissen hinausgehenden Anliegen führen zu einem grossen Gefälle in den Produzentenpreisen zwischen der Schweiz und der EG. Der Beitritt der Schweiz zur EG hätte eine *Angleichung der Preise* an das EG-Niveau zur Folge.

Die Konsumenten wären die Hauptnutznießer. Demgegenüber würden die Bauern einen grossen Einkommensausfall erleiden. Die Zahl der Bauernbetriebe würde stark schrumpfen. Eine volle Kompensation durch staatliche Direktzahlungen wäre vermutlich nicht mit EG-Recht vereinbar. Noch offen ist, inwieweit die Agrarpolitik in den Dienst des Umwelt- und Landschaftsschutzes gestellt werden könnte.

Es stellt sich in diesem Zusammenhang allerdings die Frage, ob auch ohne EG-Beitritt die schweizerische Agrarpolitik langfristig aufrechtzuerhalten ist. Der Druck von aussen auf Öffnung der Schweiz für landwirtschaftliche Erzeugnisse hat – namentlich im GATT – in letzter Zeit deutlich zugenommen.

Aus der Sicht der Landwirtschaft gibt es selbstverständlich grösste Vorbehalte gegenüber einem EG-Beitritt der Schweiz. Diese sind insofern berechtigt, als die Agrarpolitik der EG heute viele Probleme schlechter löst als diejenige der Schweiz. Beispielsweise sind in der EG die *Überschussprobleme* erheblich grösser. Das ändert indessen nichts daran, dass unsere Landwirtschaftspolitik die Konsumenten und Steuerzahler 4 bis 5 Milliarden Franken pro Jahr kostet. Sie ist zu einer Belastung für die gesamte Volkswirtschaft geworden. In Zeiten gefährdeter internationaler Wettbewerbsfähigkeit können sich daraus ernsthafte Schwierigkeiten ergeben. Ob wir unsere Landwirtschaft weiter finanzieren können, ist nicht zuletzt eine Frage des Exporterfolges unserer Wirtschaft.

Die sich aus der schweizerischen Agrarpolitik ergebenden Vorbehalte gegenüber einem EG-Beitritt verlieren an Bedeutung. Erstens sind die alten Ziele teilweise überholt. Zweitens stellt sie eine zu grosse Last für die übrige Wirtschaft und die Konsumenten dar. Und drittens ist sie längerfristig kaum aufrechtzuerhalten. Daraus folgt: Die Reform der schweizerischen Agrarpolitik ist zu beschleunigen. Insbesondere sollte sie von der Produktion von Erzeugnissen, die anderswo billiger hergestellt werden können, wegkommen und das Schwergewicht auf den Landschafts- und Umweltschutz legen.

2.4 Umweltschutz

Als Folge der Zuspitzung der Umweltprobleme wurde die Umweltpolitik in die Einheitliche Europäische Akte von 1987 aufgenommen und damit der Gemeinschaft die Kompetenz zur Festlegung von Richtlinien im Umweltschutz erteilt. Diese Kompetenz ist insofern subsidiär, als die einzelnen Staaten strengere Umweltschutzmassnahmen treffen können, sofern diese das Binnenmarktprogramm nicht gefährden (Fortschrittsklausel). Zudem benötigen umweltpolitische Beschlüsse im EG-Rat nicht mehr in allen Fällen Einstimmigkeit, wodurch eine strengere Gesetzgebung möglich ist. Trotzdem besteht innerhalb der EG ein gewisses Konfliktpotential zwischen der Wettbewerbsfreiheit und umweltpolitischen Zielsetzungen.

Die Schweiz besitzt heute in vielen Bereichen strengere Normen als die EG. Die Befürchtung, diesen "Vorsprung" bei einem Beitritt zur EG aufgeben bzw. eine Anpassung auf niedrigem Niveau vollziehen zu müssen, ist das umweltpolitische Hauptargument gegen den Beitritt. Dem kann entgegengehalten werden, dass *die Schweiz mit strengeren Normen im Trend* liegt und die EG früher oder später nachziehen dürfte, dies um so mehr, als sich die Umweltproblematik durch die erhöhte Mobilität der Faktoren und Waren im Binnenmarkt tendenziell noch verstärken wird. Strengere Normen könnten also für die Schweizer Exportindustrie langfristig einen Wettbewerbsvorteil darstellen.

Um *globale Umweltprobleme* wie zum Beispiel das Ozonloch und den Treibhauseffekt in den Griff zu bekommen, sind "Insellösungen" nicht geeignet. Die Bedrohung hat ein grossräumiges Ausmass angenommen und verlangt ein kooperatives Vorgehen. Eine Stärkung der progressiven Kräfte innerhalb der EG durch den Beitritt der Schweiz könnte gesamteuropäischen Lösungen also nur dienlich sein. Weltweit sind die Umweltbedrohungen leichter lösbar, wenn nur wenige Blöcke statt eine grosse Zahl von Nationalstaaten ihre Zustimmung geben müssen.

2.5 Arbeitsmarkt

Die in der EG eingeführte *Freizügigkeit für Arbeit* steht im krassen Gegensatz zur heutigen Schweizer Ausländerpolitik. Innerhalb der EG erhalten die Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten das Recht, aufgrund einer Anstellung überall eine mindestens fünfjährige, verlängerbare Aufenthaltsbewilligung zu erlangen, die unter anderem das Recht zum Familiennachzug und zum Erwerb von Grundeigentum einschliesst. Ausgenommen sind Stellen in der öffentlichen Verwaltung und Stellen mit hoheitlicher Gewalt.

Während in der EG keine Unterschiede in der Behandlung von Arbeitnehmern aus anderen Mitgliedstaaten gemacht werden, kennt die Schweiz mehrere Kategorien von ausländischen Arbeitnehmern. Dieser Ungleichbehandlung steht das Interesse der Schweizer am möglichst freien Zugang zum EG-Arbeitsmarkt gegenüber. Obwohl die EG bis anhin in Arbeitsmarktfragen noch keinen Druck auf die Schweiz ausübt, zeichnet sich durch den Ausschluss vom Freizügigkeitsrecht eine indirekte Diskriminierung ab. Je höher die Arbeitslosigkeit im Gemeinsamen Markt ist, desto restriktiver wird die EG-Zulassungspraxis für Arbeitnehmer aus Drittstaaten. Dieses Problem trifft dann auch Schweizer Betriebe, die aus den oben angeführten Argumenten die Produktion verlagern wollen.

Die optimale wirtschaftliche Lösung wäre eine vollständige Integration über einen Beitritt, der jede Diskriminierung von vornherein ausschliessen würde.

Kurzfristig liegt dieser Weg bei objektiver Betrachtung allerdings nicht im Bereich des politisch Möglichen. Als Alternative erscheint die Verhandlungslösung realistisch. Hier zeigt sich jedoch, dass die Schweiz nicht in einer starken Verhandlungsposition ist. Die Tatsache der rund 823 000 in der Schweiz beschäftigten EG-Bürger (inkl. Grenzgänger und Saisonniers) ist nur so lange ein Trumpf, als die EG nicht ausnützt, dass die Schweiz auf diese Arbeitnehmer – es sind immer häufiger hochqualifizierte Arbeitskräfte – angewiesen ist.

In den Verhandlungen wird die Schweiz, will sie ihren Bürgern EG-Rechte ermöglichen, gezwungen sein, die Rechte, die sie fordert, im Sinne der *Reziprozität* auch den EG-Bürgern zuzugestehen. Mittelfristig bleibt daher nur die Öffnung des Schweizer Arbeitsmarktes und die Liberalisierung der Arbeitsmarktpolitik. Eine Öffnung und Anpassung an EG-Richtlinien hätte für den Schweizer Arbeitsmarkt in etwa die gleichen Konsequenzen wie ein Beitritt.

Als Hauptargument gegen dieses Vorgehen wird die *Angst vor Überfremdung und Verlust von sozialen Errungenschaften* vorgebracht. Betrachtet man indessen die Migrationsentwicklung innerhalb der EG seit der Einführung der Freizügigkeit, so kann man feststellen, dass keine dieser Befürchtungen bis heute eingetroffen ist. Noch stellen kulturelle und sprachliche Unterschiede eine natürliche Barriere für die Mobilität des Faktors Arbeit dar. Es ist realistisch anzunehmen, dass in einem Binnenmarkt aufgrund der höheren Mobilität des Kapitals und der Waren die Produktion zu den Arbeitnehmern hin verlagert wird. Der Abbau der sozialen Errungenschaften steht so lange nicht zur Debatte, als die Sozial- und Lohnkosten in einem angemessenen Verhältnis zur Produktivität der Arbeit stehen.

2.6 Weitere Politikbereiche

Im Bereich der *Steuerpolitik* schlägt die EG-Kommission nicht Harmonisierung, sondern Annäherung der Steuerstrukturen und der Steuersätze vor. Von diesen Massnahmen sind vor allem die Mehrwertsteuer und spezielle Verbrauchssteuern betroffen. Eine Angleichung der direkten Besteuerung ist für die nähere Zukunft nicht vorgesehen, da sie nicht in gleichem Masse wie die indirekte Besteuerung wettbewerbsverzerrend wirkt.

Bei der *Mehrwertsteuer* soll ein System von zwei Sätzen eingeführt werden. Für den Standardsatz steht eine Bandbreite von 14 bis 20 Prozent und für den ermässigten Satz eine solche von 4 bis 9 Prozent zur Diskussion. Hinsichtlich der Mehrwertsteuerharmonisierung sind noch viele Punkte offen. Eine mögliche Lösung sieht die Beibehaltung des Bestimmungslandprinzips mit unterschiedlichen Steuersätzen vor. Die Mehrwertsteuer wird im Land der Produktion erhoben, so dass die Finanzbehörden des Ursprungslandes die damit verbunde-

nen Einnahmen erhalten. Um sicherzustellen, dass gemäss dem Bestimmungslandprinzip die Steuereinnahmen dem Land des Endverbrauchs zukommen, schlägt die EG-Kommission ein Clearing-Verfahren vor. Es soll den Transfer von Ländern mit hohen Mehrwertsteuersätzen an Endverbrauchsländer mit niedrigeren Steuersätzen sicherstellen. Auch wenn dieser Ausgleichsmechanismus funktionieren würde, müssten die Endverbraucher weiterhin die hohen Mehrwertsteuern des Exportlandes tragen, womit dieses an Wettbewerbsfähigkeit einbüsst. Dadurch entsteht ein politischer Druck zur Angleichung der Mehrwertsteuersätze.

Im Gegensatz zur EG besitzt die Schweiz eine *Warenumsatzsteuer*. Unabhängig von der Beitrittsfrage muss bei einer Steuerrevision dem Ziel der Wettbewerbsneutralität (insbesondere die Eliminierung der *taxe occulte*) grösseres Gewicht zukommen, womit eine Annäherung an ein Mehrwertsteuersystem sinnvoll erscheint. Jede andere Lösung, auch die "Modernisierung" der Warenumsatzsteuer, würde es für die Schweiz schwierig machen, von den Vorteilen des europäischen Binnenmarktes zu profitieren und Zollkontrollen abzubauen. Über kurz oder lang muss zur Mehrwertsteuer übergegangen werden. Warum nicht gleich in einem Schritt?

Eine einheitliche *Verkehrspolitik* auf Ebene der EG ist bis heute noch nicht erreicht worden. Es gibt zwar in Teilbereichen, wie dem Luftverkehr, Liberalisierungstendenzen, jedoch herrschen im Strassen- und Schienenverkehr weiterhin nationalstaatliche Regelungen vor.

Das Binnenmarktprogramm wird aufgrund der grösseren Mobilität zu einem starken Anstieg des Transportvolumens führen. Die Schweiz als klassisches Durchgangsland auf der Nord-Süd-Achse hat mit einer Zunahme des *Transitverkehrs* und dem verstärkten Widerstand der davon betroffenen Kantone zu rechnen. Da die Schweiz bei den Gewichtslimiten für Lastwagen nicht zu Konzessionen bereit ist und höchstens langfristige Lösungen anbieten kann (insbesondere die Neue Eisenbahn-Alpen-Transversale NEAT), wird der Druck der EG zunehmen. Retorsionsmassnahmen dürften immer wahrscheinlicher werden. Solange die Schweizer Bevölkerung die Kosten dieser Benachteiligung geringer einschätzt als die Gewinne durch die Entlastung von Mensch und Umwelt, stellt dies kein Problem dar. Die Gefahr bei einem Nicht-Beitritt besteht jedoch darin, dass die EG zur Durchsetzung ihrer Forderungen nicht nur mit der Diskriminierung des schweizerischen Speditions- und Transportbereichs, sondern auch mit Sanktionen gegen andere Wirtschaftszweige drohen könnte.

3. Staatspolitische Vorbehalte

Die Analyse der wirtschaftspolitischen Teilbereiche hat gezeigt, dass ein Beitritt der Schweiz zur EG aus ökonomischer Sicht sinnvoll ist. Dies wird auch vom Bundesrat in seinem Bericht von 1988 festgestellt. Die gegenwärtig geführten

Diskussionen betonen jedoch stark, dass die europäische Integration neben wirtschaftlichen auch staatspolitische Aspekte aufweist, welche einen Beitritt verbieten. Dabei stehen die Neutralität, der Föderalismus und die direkte Demokratie im Vordergrund. Tatsächlich bedingt ein Beitritt die Bereitschaft, die Gemeinschaftsverträge und das erlassene Gemeinschaftsrecht zu übernehmen. Darunter fallen auch die politischen Zielsetzungen der EG.

Für die schweizerische *Neutralitätspolitik* spielt neben den völkerrechtlichen Neutralitätsverpflichtungen die Wahrung der grösstmöglichen aussenpolitischen Unabhängigkeit eine zentrale Rolle. Der Interdependenz von Neutralität und Unabhängigkeit kommt damit in der zukünftigen Entwicklung der Beziehung Schweiz – EG grosses Gewicht zu. Diese gegenseitige Abhängigkeit wird vom wirtschaftlichen und politischen Umfeld und dessen Veränderungen bestimmt.

Mit der erfolgreichen Vollendung des Binnenmarktes wird sich nach den Vorstellungen der EG-Kommission die wirtschaftliche Integration in einer politischen fortsetzen. Folglich verändern sich die Rahmenbedingungen grundlegend. Die politische Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft wird beeinträchtigt werden. Damit verbunden ist ein Verlust der Glaubwürdigkeit der heutigen schweizerischen Neutralitätsauffassung, welche nach wie vor auf einer Bedrohung von aussen beruht.

Schon heute macht die verstärkte Verflechtung der Volkswirtschaften in der EG bewaffnete Auseinandersetzungen in Westeuropa unwahrscheinlich. Die Grenze zwischen Deutschland und Frankreich, die während Jahrhunderten in Europa die wichtigste Konfliktlinie darstellte, ist beseitigt. Auch im Falle eines Beitritts wird daher eine Neudefinierung des Neutralitätsbegriffes notwendig. Die Schweiz würde dafür eine Mitsprachemöglichkeit auf Europaebene erhalten.

Der *Föderalismus* ist ein Prinzip der Staatsorganisation, bei dem der Bürger zugleich Mitglied mehrerer staatlicher Gemeinwesen, die alle autonom über bestimmte Aufgaben entscheiden können, ist. Föderalismus bewirkt als dezentralisierter Staatsaufbau die Aufspaltung staatlicher Macht.

Das Gemeinschaftssystem der EG stellt eine *supranationale Organisation* dar. Darunter ist ein institutionelles System zu verstehen, in welchem die Staaten auf einen Teil ihrer nationalen Souveränität zugunsten gemeinschaftlicher Organe (EG-Rat, EG-Kommission, EG-Gerichtshof) verzichten. Den Organen werden von den Mitgliedstaaten diejenigen Kompetenzen abgetreten, die für die Realisierung der Bestimmungen in den Gemeinschaftsverträgen notwendig sind. Das Gemeinschaftsrecht hat dabei Vorrang vor abweichendem nationalem Recht. Dieser Grundsatz würde bei einem Beitritt der Schweiz zu Verschiebungen von Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft, dem Bund und den Kantonen führen. Die Veränderungen würden vor allem Kompetenzbereiche des Bundes und weniger der Kantone betreffen.

Die EG bildet keinen homogenen Block, und ein Einheitsstaat nach dem Muster Frankreichs wird sich kaum durchsetzen können, da auch in der EG ein Bedürfnis nach einem föderativen Staatsaufbau besteht. Es wäre zu hoffen, dass sich die EG bis zum Zeitpunkt, in dem die Schweiz Beitrittsverhandlungen aufnehmen könnte, zu einem echt föderativen Gebilde weiterentwickelt.

Ein EG-Beitritt würde vor allem Einschränkungen der *direkten Demokratie* (Verfassungsinitiative sowie Gesetzes- und Staatsvertragsreferendum) bringen. In Bereichen, die der Zuständigkeit der EG unterliegen, wären diese ausgeschlossen. Gegen Verordnungen und Richtlinien des EG-Rates könnte kein Referendum ergriffen werden. Verfassungs- und Gesetzesrevisionen kämen ebenfalls nur im Rahmen des EG-Rechts in Frage. Ein solcher Abbau von Volksrechten wäre schwerwiegend. Tatsache ist jedoch, dass die zunehmende Zahl von Abstimmungen und die Kompliziertheit der zu entscheidenden Fragen den Trend zur Wahlabstinenz verstärkt haben.

Ein Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft würde staatspolitische Veränderungen mit sich bringen. Diese werden heute als erhebliche politische Hindernisse für einen Beitritt betrachtet. In einer langfristigen Perspektive ergibt sich jedoch für die Eidgenossenschaft ein relativiertes Bild. Die Rolle als politisch Aussenstehender wäre auf jeden Fall mit wirtschaftlichen Kosten verbunden. In zunehmendem Masse würde unsere Autonomie eine bloss formale. Die Bezeichnung des "autonomen Nachvollzugs" von EG-Regelungen deutet diese Problematik an.

4. Strategien für die Zukunft

4.1 Vertragliche Weiterentwicklung

Die zentrale Lage und die enge wirtschaftliche und politische Verflechtung mit Europa machen es der Schweiz unmöglich, sich dem tiefgreifenden Wandel des europäischen Wirtschaftsraumes zu entziehen. Als Antwort auf die Entwicklung im Binnenmarkt hat die Schweiz bis heute den Weg vertraglicher Integration gewählt. Sie hofft, dass es ihr mit dieser Politik auch inskünftig gelingen wird, den drohenden Diskriminierungsschaden abzuwenden oder zumindest in Grenzen zu halten.

Langfristig reichen bilaterale Übereinkommen jedoch nicht mehr aus, wenn sich der in der EG angelaufene dynamische Prozess über das Jahr 2000 hinaus beschleunigt. Die Vielzahl von Rechten und Vorteilen, die sich für die Wirtschaft jedes Mitgliedstaates ergibt, ist in ihrer Gesamtheit für Drittstaaten durch Verträge nicht mehr realisierbar. Der grossen Anzahl von Verträgen stehen vor allem überlastete EG-Organe und *hohe Verhandlungskosten* gegenüber. Es

scheint auch fraglich, ob die EG bereit ist, intern einmal erreichte Kompromisse nach aussen zu einem Verhandlungsgegenstand zu machen. Vielmehr werden Drittstaaten vor die Alternative gestellt werden, sich anzupassen oder auf bestimmte Verträge zu verzichten. Das fehlende Mitspracherecht wird sich in Zukunft vermehrt als Nachteil erweisen.

Schwerpunkt des Binnenmarktprogramms ist die Beseitigung nationaler Hürden und Kontrollen und die Harmonisierung der gesetzlichen Rahmenbedingungen. *Verträge* benötigen aber bei der Durchsetzung *zusätzliche Kontrollen*. Für Schweizer Firmen kann dies bedeuten, dass sie zwar freien Zugang zum Binnenmarkt hätten, jedoch weiterhin durch erhöhten Verwaltungsaufwand benachteiligt wären. Eine Reduzierung dieser administrativen Kosten ist kaum möglich, da beim Nicht-Beitritt weiterhin ein Ursprungsnachweis erbracht werden müsste. Insbesondere werden Zollgrenzen als psychologische Nachteile erhalten bleiben.

Vertragliche Lösungen bringen nicht nur Mehrkosten mit sich, sondern verursachen durch den Verhandlungsaufwand eine *zeitliche Verzögerung*.

Von der Einführung der Normen der EG bis zum Nachvollzug in der Schweiz besteht für Schweizer Firmen eine Zeit der Ungewissheit, die sich als Wettbewerbsnachteil auswirkt. Verstärkt wird diese Problematik durch die Schwierigkeit, bereits bestehende Verträge an neue Entwicklungen anzupassen.

Im Falle eines Nicht-Beitritts wird es für die Schweiz notwendig sein, einen kontinuierlichen Verhandlungsprozess aufrechtzuerhalten. Je "schwieriger" die Verhandlungen werden, desto eher wird sie feststellen müssen, dass sie wohl Forderungen stellen kann, aber nur *wenig Gewicht zu deren Durchsetzung* besitzt. Schon allein aus der Tatsache, dass die Schweiz von der Gemeinschaft abhängig ist und als Gegengewicht zum 320-Millionen-Markt EG nur einen kleinen Heimmarkt mit 6–7 Millionen Einwohnern besitzt, ergeben sich Schwierigkeiten bei den Verhandlungen. Die Schweiz ist zudem weitgehend auf sich allein angewiesen, da die anderen EFTA-Staaten vermehrt ihre eigenen Interessen verfolgen. Die EG wird bei einem Nicht-Beitritt nur dem wirtschaftlichen Gewicht der Schweiz Beachtung schenken und entsprechende *Reziprozitätsforderungen* stellen. Ein Erfolg des EG-Binnenmarktes treibt die Schweiz bei einem Abseitsstehen in die wirtschaftliche und politische Isolation. Aber auch ein Scheitern mit dem damit verbundenen Protektionismus lässt vertragliche Lösungen fraglich erscheinen. Um von den EG-internen Schwierigkeiten abzulenken, dürfte dann erst recht die "Festung Europa" aufgebaut werden.

4.2 EG-Beitritt der Schweiz

Als Reaktion auf die im Zuge des Binnenmarktes drohenden Diskriminierungen und Wettbewerbsnachteile ist es langfristig sinnvoller, die verbleibende

Zeit zu nutzen und Anpassungen, die den Verhandlungsspielraum der Schweiz vergrössern, frühzeitig vorzunehmen. Dies kann beim späteren EG-Beitritt die Anpassungsprobleme stark entschärfen und die Mitgliedsfähigkeit steigern.

Angesprochen ist hier in erster Linie die *schweizerische Wirtschaftspolitik*. Unsere langsamen und langwierigen Entscheidungsprozesse waren in einem nationalen oder regionalen Umfeld durchaus ausreichend. Aus der Perspektive eines globalen und internationalen Wettbewerbes genügen sie aber kaum mehr. Die heutigen *Rahmenbedingungen* müssen rasche und gezielte positive Anpassungen erfahren, um den Veränderungen im europäischen Raum gerecht zu werden. Sie schaffen die Grundlage für Unternehmer, entstehende Chancen durch aktives Handeln, Aufgeschlossenheit und Innovation zu nutzen. Eine wettbewerbsfähige Wirtschaft ist zudem Grundvoraussetzung dafür, dass die Schweiz als Verhandlungspartner ernst genommen werden muss.

Eine liberale Haltung der Schweiz zur EG und eine *strengere Politik gegenüber Kartellen* verfolgen den gleichen Zweck, nämlich die Offenhaltung der Märkte. Die Wettbewerbspolitik darf sich darum nicht mehr nur auf die Missbrauchskontrolle beschränken. Der Abbau von Kartellpraktiken in der Inlandwirtschaft bereitet die Unternehmen auf stärkere Auslandskonkurrenz vor. Die Exportunternehmungen werden so von der Last befreit, die ihnen durch eine kartellisierte Binnenwirtschaft aufgebürdet wird. Mit einer schrittweisen Annäherung an das Wettbewerbsrecht der EG – es geht vom Verbotsprinzip aus – wird der veränderten Situation, der sich die schweizerische Volkswirtschaft gegenübersehen wird, Rechnung getragen.

Dem zunehmenden Druck der EG zur Erbringung bestimmter Leistungen und den daraus entstehenden Wettbewerbsnachteilen für die Schweiz muss mit verstärkter staatlicher Deregulierung begegnet werden. Verschärfte Reziprozitätsforderungen der EG verlangen eine zunehmende Öffnung der Märkte. Ein erfolgreiches Auftreten im Binnenmarkt bedingt zusätzliche Anpassungen. So verlangt beispielsweise der europäische Wertpapiermarkt die Einführung des Börsenzwangs oder die Übernahme von EG-Bilanzrichtlinien und damit die Offenlegung stiller Reserven. Mit einer extrem innovativen und leistungsfähigen Wirtschaft ist darum frühzeitig eine Anpassung an das System der Harmonisierung und der gegenseitigen Anerkennung zu erreichen.

Artikel 90 des EWG-Vertrages soll verhindern, dass der Einfluss des Staates (Subventionszahlungen, Lizenzvergaben, Steuerbefreiung usw.) wettbewerbswidriges Verhalten der von ihm abhängigen Unternehmen ermöglicht. Private und öffentliche Unternehmen müssen einander gleichgestellt sein, was einen für alle zugänglichen, wettbewerbsfähigen Markt bedingt. Die selten belegte Behauptung, Marktversagen könne nur durch *öffentliche Unternehmungen* verhindert werden, verliert an Überzeugungskraft.

5. Fazit

Ein Beitritt der Schweiz zur EG hätte folgende positive Auswirkungen:

Erstens profitieren die Konsumenten von einem EG-Beitritt, da durch den intensivierten *Wettbewerb* kartellistische Marktstrukturen in der Binnenwirtschaft beseitigt werden.

Zweitens bannt ein Beitritt die Gefahr von *Diskriminierungen* schweizerischer Produkte und Dienstleistungen, zum Beispiel mit nichttarifären Handelshemmnissen, endgültig und beseitigt somit einen Hauptanreiz zur Produktions- und Forschungsverlagerung in die EG.

Drittens wird ein Zwang geschaffen, damit längst fällige Reformen im *Landwirtschaftsbereich* durchgeführt werden.

Viertens liegt die Schweiz im *Umweltbereich* mit strengeren Normen im Trend. Die fortschrittlichen Kräfte innerhalb der EG würden durch den Beitritt der Schweiz gestärkt.

Fünftens kann nur ein mit qualifizierten Fachkräften versehener Arbeitsmarkt dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft auch auf lange Frist zu erhalten.

Sechstens wird durch den Beitritt der Schweiz zur EG vermieden, dass der Ausschluss von der Beteiligung an gewissen *Technologieprogrammen* und der gegenseitigen Anerkennung von Diplomen im EG-Raum die Schweizer Wissenschaft und Forschung benachteiligt und isoliert.

Aus der Optik jener, die im nächsten Jahrhundert – also weit nach 1992 – in führender Stellung in Wirtschaft und Politik stehen werden, gelangen wir zusammenfassend zum Ergebnis: Bis die EG zu Verhandlungen bereit ist, gilt es für die Schweiz, sich auf den Beitritt vorzubereiten. Beitrittsfähig bleiben ist kurz- und mittelfristig zweckmässig. Beitreten ist auf lange Frist notwendig und wünschbar.

Literatur

Die nachstehende Liste enthält nur eine kleine Auswahl der verarbeiteten Literatur: die in dieser Zusammenfassung zitierten Quellen sowie Werke, welche sich für Interessierte eignen, die sich mit EG 92 aus Schweizer Sicht auseinandersetzen wollen.

- Altermatt, Bruno* (1981): Verteilungswirkungen der schweizerischen Landwirtschaftspolitik. Schult-hess, Zürich.
- Bäumlin, Richard* (1978): Lebendige oder gebändigte Demokratie? Z-Verlag, Basel.
- Basler Handelskammer* (1988): Der EG-Binnenmarkt 1992 und seine Auswirkungen auf den Wirtschaftsraum Basel. Ein Zwischenbericht der ad hoc-Kommission "EG-Binnenmarkt 1992" der Basler Handelskammer. Schriftenreihe der Basler Handelskammer Nr. 16.
- Bundesrat* (1988): Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess.
- Cecchini, Paolo* (1988): Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarkts. Nomos, Baden-Baden.
- Demoscope* (1988): Informationsstand und Einstellungen der Schweizer und der EG-Mitglieder. Demoscope Marktforschungsinstitut AG, Adligenswil.
- Frey, René L.* (1977): Zwischen Föderalismus und Zentralismus. Ein volkswirtschaftliches Konzept des schweizerischen Bundesstaates. Bern/Frankfurt a.M.
- Hauser, Heinz* (Hrg.) (1988): Die Schweiz vor dem EG-Binnenmarkt. Rüegger, Grösch.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1985): Vollendung des Binnenmarktes. Weissbuch der Kommission an den Europäischen Rat.
- Schwarz, Gerhard/Jetzer, Jean-Pierre* (1988): Deregulierung und Privatisierung im Vormarsch. In: Wo Regeln bremsen ... Verlag NZZ, Zürich.
- Schweizerischer Handels- und Industrieverein* (1988): Die Schweizer Wirtschaft vor den Herausforderungen des EG-Binnenmarktes 1992. Eine praxisorientierte Lageanalyse. Vorort, Zürich.
- Senti, Richard* (1988): Schweiz-EG. Stimmen der Schweizer Wirtschaft zur europäischen Integration. Verlag NZZ, Zürich.
- Senti, Richard* (1989): EG, EFTA, Binnenmarkt. Organisation, Funktionsweise, Perspektiven. Institut für Wirtschaftsforschung, Zürich.
- Siebert, Horst* (1989): "Perspektiven zur Vollendung des europäischen Binnenmarktes". Kyklos 1989/2.
- Thalmann, Jörg* (1988): 1992. Was tun? Schweizer Binnenmarkt-Handbuch. Buchverlag der Basler Zeitung, Basel.
- Zeller, Willy* (Hrg.) (1988): "Europa 92" und die Schweiz. Verlag NZZ, Zürich.

Zusammenfassung

EG-Beitritt der Schweiz – langfristig notwendig und wünschbar

Der vorliegende Artikel kommt aufgrund der Analyse von verschiedenen Wirtschaftsbereichen zum Ergebnis, dass die Schweiz die Vorteile des EG-Binnenmarktes nur mit dem Beitritt zur Gemeinschaft in Anspruch nehmen kann. Im Gegensatz zu bisherigen Veröffentlichungen wird von einer langfristigen Perspektive, die bis weit ins nächste Jahrhundert reicht, ausgegangen und aufgezeigt, dass die vertragliche Integration keine Alternative bietet und staatspolitische Einwände an Gewicht verlieren werden. Für die schweizerische Wirtschaftspolitik wird vor allem ein Umdenken in den Bereichen Landwirtschafts- und Wettbewerbspolitik gefordert, um die Beitrittsfähigkeit zu gewährleisten.