

Spirig, Beat

Research Report

Kosten und Nutzen eines EU-Beitritts der Schweiz: Darstellung und Erweiterung unter Berücksichtigung der Unsicherheit

WWZ Forschungsbericht, No. 05/05

Provided in Cooperation with:

Center of Business and Economics (WWZ), University of Basel

Suggested Citation: Spirig, Beat (2005) : Kosten und Nutzen eines EU-Beitritts der Schweiz: Darstellung und Erweiterung unter Berücksichtigung der Unsicherheit, WWZ Forschungsbericht, No. 05/05, Universität Basel, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum (WWZ), Basel

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/127502>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Juli 2005

Kosten und Nutzen eines EU-Beitritts der Schweiz

Darstellung und Erweiterung unter Berücksichtigung der Unsicherheit

WWZ Forschungsbericht 05/05

Beat Spirig

Der Autor:

Beat Spirig
Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum (WWZ)
der Universität Basel
Abt. Aussenwirtschaft und Europäische Integration
Petersgraben 51
CH-4003 Basel
beat.spirig@unibas.ch

Eine Veröffentlichung des
Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrums (WWZ) der Universität Basel

Kontakt- und Bestelladresse:

WWZ Forum, Petersgraben 51, CH-4003 Basel Fax +41 61 267 33 33

In der Reihe „WWZ-Forschungsberichte“ werden die Ergebnisse aus WWZ-Forschungsprojekten publiziert

© WWZ 2005 und der Autor

Jede Reproduktion, auch von Teilen und unabhängig vom Medium, ist nur mit Genehmigung des Autors und des WWZ gestattet. Bitte wenden Sie sich an das WWZ Forum

Die Publikation wird durch die freundliche Unterstützung des Vereins zur Förderung des WWZ ermöglicht.

Kosten und Nutzen eines EU-Beitritts der Schweiz. Darstellung und Erweiterung unter Berücksichtigung der Unsicherheit

Beat Spirig

*Abstract*¹

In einem ersten Schritt werden die Kosten- und Nutzenkomponenten eines möglichen Beitritts der Schweiz zur Europäischen Union (EU) kurz dargestellt. Nach einem Zwischenfazit wird dargelegt, aus welchen Gründen eine Gegenüberstellung von geschätzten Kosten- und Nutzenkomponenten die Entscheidungssituation der Schweiz nicht adäquat erfasst. Die dynamische Entwicklung sowie deren Variabilität in der Ausprägung der Komponenten stellen Unsicherheitsfaktoren dar, welche mitberücksichtigt werden sollten. Es folgt eine deskriptive Darlegung von möglichen Einflussfaktoren, welche diese Unsicherheit beeinflussen. Das vierte Kapitel zeigt die unseres Erachtens bestehenden konzeptionellen Lücken in bisherigen Studien auf und skizziert eine Möglichkeit diese zu schliessen. Vor dem Hintergrund wird die aktuell verfolgte integrationspolitische Strategie des bilateralen Ansatzes kurz beschrieben. Am Schluss wird ein kurzer Ausblick der weiteren Forschung gegeben.

Juli 2005

Inhaltsübersicht

<i>1. Einleitung</i>	<i>1</i>
<i>2. Kosten und Nutzen eines EU-Beitritts der Schweiz aus ökonomischer Sicht</i>	<i>4</i>
2.1. Kostenkomponenten eines Beitritts	4
2.2. Nutzenkomponenten eines Beitritts	15
2.3. Zusammenfassung	18
<i>3. Unsicherheiten in der Entwicklung der Kosten und Nutzen</i>	<i>20</i>
3.1. Institutionelle Unsicherheiten	21
3.2. Osterweiterung der EU	28
3.3. EU-Verfassungsvertrag	30
<i>4. Die Beitrittsperspektive unter expliziter Berücksichtigung der Unsicherheit</i>	<i>35</i>
4.1. Konzeptionelle Lücken in den bisherigen Studien	36
4.2. Anwendungsbeispiel: Verzögern oder beschleunigen die Bilateralen II einen EU-Beitritt?	38
4.3. Relevanz der Forschungsfrage und Ausblick	42
<i>Literaturverzeichnis</i>	<i>44</i>
<i>Anhang</i>	<i>48</i>

¹ Das Projekt B-60, unter der Leitung von Prof. Dr. Rolf Weder (Leiter Abteilung Aussenwirtschaft und Europäische Integration, WWZ), befasst sich mit der Forschungsfrage: "Hat die eigenwillige Europapolitik der Schweiz eine Zukunft?". Der Bericht dokumentiert einen ersten Teil der Forschungsergebnisse. Weitere Publikationen werden insbesondere das Kapitel 4 dieses Berichtes vertiefen. Eine Veröffentlichung ist für 2006 geplant. Der Autor dankt dem Förderverein des WWZ für die finanzielle Unterstützung der Forschungsarbeiten.

1. Einleitung

„Europapolitik ist Aussenpolitik. Aussenpolitik ist Interessenpolitik.“ (Ambühl 2003, S. 11) Die schweizerische Europapolitik ist eigenständig. Dies kann der geneigte Beobachter zu Beginn des 21. Jahrhunderts wohl zweifelsfrei konstatieren. Die Europäische Union (EU), als zentraler Aspekt der schweizerischen Aussenpolitik, ist spätestens seit der eidgenössischen Volksabstimmung zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) vom 6. Dezember 1992 auch für die breite Bevölkerung ein Thema. Die verschiedenen Möglichkeiten der Annäherungen an die entstandenen institutionellen Strukturen sind denn auch ein fester, wiederkehrender Teil der Diskussionen in der hiesigen Gesellschaft, Politik und Wissenschaft geworden. Die Bandbreite der Meinungen widerspiegelt eine ausserordentliche Vielfalt an Ideen, wie das Verhältnis der Schweiz zu Europa gestaltet werden könnte.

Dem Bundesrat obliegt laut Verfassungsartikel 184 Absatz 1 die Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten. Die bundesrätliche europapolitische Ausrichtung ist denn auch seit dem Nein des Volkes zum EWR klar. Nachdem der Bundesrat im Vorfeld dieser Abstimmung etwas unglücklich agiert hatte, kam er entsprechend unter Druck die Ausrichtung transparenter zu gestalten. Seither gilt der Beitritt der Schweiz zur damaligen Europäischen Gemeinschaft (EG), respektive der heutigen Europäischen Union (EU) als „strategisches Ziel“. Der Beitritt soll erfolgen, sobald bestimmte Bedingungen erfüllt sind.

Diese Bedingungen lauten: „Erstens will die Schweiz Erfahrungen mit den sieben in Kraft getretenen Abkommen (Bilaterale I) sammeln. Zweitens müssen die Auswirkungen eines EU-Beitritts auf zentrale Bereiche des schweizerischen Staatswesens gründlich abgeklärt und die nötigen Reformvorschläge gemacht werden. Und drittens braucht es eine breite innenpolitische Unterstützung für das Beitrittsziel.“ (Bundesrat 2004, S. 60). Als *de facto* Europapolitik verfolgt die Schweiz seither einen bilateralen Ansatz. Die Verhandlungen dazu begannen Ende 1993 und ein erstes „Paket“, die sogenannten Bilateralen Abkommen I, sind - abgesehen durch Volk und Stände - offiziell seit dem 1. Juni 2002 in Kraft. Im weiteren wurden die Bilateralen Verhandlungen in einer zweiten Runde fortgeführt. Diese Verhandlungen kamen im Mai 2004 zu einem offiziellen Abschluss. Die innenpolitische Ratifikation in der Schweiz sowie den Mitgliedsländern der EU steht allerdings noch bevor.

Welche Vor- und Nachteile die eine oder andere Variante einer Annäherung der Schweiz an die EU hat, respektive haben würde, ist in verschiedenen Studien erörtert worden. Allerdings entwickelt sich das institutionelle Gefüge der EU relativ rasch, womit neue Aspekte zu Tage treten, während andere Argumente an Gewicht verlieren können. So plant denn auch der Bundesrat in seinem neusten Bericht zur Legislaturplanung 2003-2007 eine (erneute) Analyse der Auswirkungen eines EU-Beitrittes, um dessen Vor- und Nachteile ausführlich darzulegen. (Vgl. Bundesrat 2004, S. 61).

In Kapitel 2 werden die Komponenten von Kosten und Nutzen eines EU-Beitritts aus ökonomischer Sicht beschrieben. Im folgenden Kapitel 3 soll gezeigt werden, welche Faktoren zusätzlich berücksichtigt werden sollten, um die Entscheidungssituation eines potentiellen EU-Beitrittskandidaten adäquat zu erfassen. Die dynamische und von Unsicherheit geprägte Entwicklung der verschiedenen Komponenten ist für die Entscheidung eines Beitrittes der Schweiz zur EU entscheidend. Anschliessend wird in Kapitel 4 kurz gezeigt, wie die Bilateralen II in diese Überlegungen einzuordnen sind. Den Abschluss bildet eine Beschreibung der konzeptionellen Lücken sowie ein Ausblick auf die zukünftige Forschung und deren Relevanz.

2. Kosten und Nutzen eines EU-Beitritts der Schweiz aus ökonomischer Sicht

In diesem Kapitel soll ein Überblick geschaffen werden über die verschiedenen Auswirkungen eines Beitritts der Schweiz zur EU. Diese Auflistung mag nicht abschliessend sein, sollte jedoch die wichtigsten Komponenten berücksichtigen. Die Darstellung ist knapp und geht nicht ausführlich auf die Details des jeweiligen Aspekts ein. Dem Leser soll hier kurz und bündig ein Abriss gegeben werden, welche Auswirkungen in der bestehenden Literatur einem EU-Beitritt zugeordnet werden. Es wurde so weit möglich versucht, diese Faktoren in „Kosten- und Nutzenkomponenten“ zu unterteilen. Dies ist nicht immer ganz einfach und klar. Teilweise muss zwischen kurz- und längerfristigen Effekten unterschieden werden. Zuerst werden die Kosten eines Beitritts behandelt und anschliessend die Nutzenkomponenten erläutert. Den Abschluss des Kapitels bildet eine Zwischenfazit, welches die bisherigen Erkenntnisse zusammenfasst.

2.1. Kostenkomponenten eines EU-Beitritts

Der Begriff „Kosten“ ist hier relativ weit gefasst. Gemeint sind Argumente, welche aus ökonomischer Sicht negativ zu bewertenden Effekte erwarten lassen. Hierzu werden auch politisch institutionelle Argumente aufgeführt, welche quantitativ schwieriger fassbar sind. Trotzdem ist es sinnvoll, diese aus ökonomischer Sicht zu betrachten, da sie unter anderem auch solche Effekte zeitigen.

Monetärer Nettotransfer

Die direkten einmaligen monetären Geldflüsse der Schweiz an die Institutionen der EU sind eher als gering einzustufen. Die einmalige Kapitalbeteiligung an der Europäische Investitionsbank beträgt 880 Mio. SFr (Vgl. Anhang Tabelle 2, S. 49). Dieser Betrag ist eine Einlage, die ebenfalls wieder ausgelöst werden könnte im Falle eines Austrittes.

Die jährliche Nettotransfersumme wird auf rund 3-4 Mrd. SFr geschätzt (Vgl. Tabelle 1, Anhang S. 48). Um die hypothetischen Kosten abschätzen zu können geht der Integrationsbericht des Bundesrates von verschiedenen Arbeitshypothesen aus, wie einem bestimmten Wechselkurs und der Annahme, die Schweiz würde als 16. Land der EU beitreten. (Vgl. Bundesrat 1999, S. 250-251). Einige dieser Voraussetzungen sind heute nicht mehr gegeben. Es gilt abzuschätzen was es bedeutet, wenn die Schweiz der EU als 26. oder eventuell als 28. Mitglied beitreten würde. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die Summe nicht kleiner geworden ist. Zum jetzigen Zeitpunkt kann davon ausgegangen werden, dass die Schweiz zum grössten Nettozahler pro Kopf der EU avancieren würde.

Das EU-Budget Haushalt beträgt zur Zeit rund 110 Mrd. Euro. Die Ausgaben konzentrieren sich hauptsächlich auf die Landwirtschaft und „Strukturpolitische“ Massnahmen, welche zusammen rund 80% des EU-Budgets ausmachen.

Damit der Vergleich der Mehrkosten eines EU-Beitrittes adäquat ist, müssen diese mit den Kosten des Status quo, nämlich der Bilateralen Abkommen I, verglichen werden. Die Gesamtkosten der Bilateralen Verträge werden im Bericht des Integrationsbüros² im Jahre 2001 auf rund 830 Mio. SFr. geschätzt. Langfristig sollen die Kosten jährlich zwischen 680 – 910 Mio. SFr. liegen. Die jährlichen Mehrkosten eines EU-Beitritts können somit grob auf 2-3 Mrd. SFr. geschätzt werden.

² Integrationsbüro EDA/EVD (2002).

Steuern

In der EU gilt ein Mindest-MwSt-Satz von 15%, derweil beträgt dieser in der Schweiz 7.6%. Um den MwSt-Satz von 15% übernehmen zu können, müsste in der Schweiz eine grundlegende Steuerreform durchgeführt werden. Dieser einmalige Effekt auf der institutionell-rechtlicher Ebene ist nicht leicht zu quantifizieren. Es erscheint jedoch offensichtlich, dass eine solche Anpassung mit erheblichen administrativen Kosten verbunden wäre. Zudem würde sich die auch sozialpolitisch relevante Frage der Kompensation stellen. Würden bei den direkten Steuern (Einkommens- und Vermögenssteuer) Erleichterungen vorgenommen, hätte dies Umverteilungen zur Folge, da diese progressiv mit steigendem Einkommen respektive Vermögen ausgestaltet sind. Die MwSt hingegen ist eine Konsumsteuer, die jeden Konsumenten gleich stark belastet.

Die jährlichen Mehreinnahmen des Bundes beliefen sich auf rund 15 Mrd. SFr. (Vgl. Bundesrat 1999, S. 373 und Tabelle 2, Anhang S. 49). Allerdings ist davon ein geschätzter Betrag von rund 1.7 Mrd. SFr an die EU zu entrichten. Ebenfalls zu berücksichtigen wäre der schweizerische Beitrag an den britischen Rabatt, welcher rund 260 Mio. SFr betragen würde. (Vgl. Bundesrat 1999, S. 253). In den Budgetdebatten der EU steht der Britenrabatt in regelmässigen Abständen zur Diskussion, wurde aber bisher nicht angetastet.

Wir gehen davon aus, dass diese Steuerreform „neutral“ durchgeführt würde, d.h. das am Ende die Steuerbelastung zumindest nicht höher ist als bisher. Deshalb wird diese Überlegung unter den Kostenkomponenten aufgeführt, da die Anpassungskosten nicht unerheblich sind. Natürlich sind Szenarien denkbar in denen diese Umstrukturierung genutzt wird, um ein effizienteres Steuersystem zu etablieren, welches langfristig positive gesamtwirtschaftliche Effekte hat.

Zinsen

Die Schweiz hat traditionell tiefere Zinsen als seine Nachbarstaaten. Entscheidend im langfristigen Kontext sind die realen, also um die Inflationserwartungen korrigierten, Zinsdifferenzen. Gegenüber Deutschland lag diese negative Zinsdifferenz in den 90er Jahren bei rund 100 - 150 Basispunkten, also einem bis anderthalb Prozentpunkten. Tiefere Zinsen sind relevant als Standortfaktor, weil die Investitionen billiger sind und dadurch letztlich das Wirtschaftswachstum gesteigert werden kann. Nach Schätzungen der UBS (2000) kann diese Zinsdifferenz auf drei Faktoren zurückgeführt werden. Dem Aufwertungsdruck des Schweizer Frankens werden 25 - 50 Bp zugeschrieben. Diese Überlegungen basieren auf der Hypothese des sogenannten Balassa-Samuelson-Effekts. Dieser besagt, dass durch das relativ tiefe Produktivitätswachstum im Binnensektor relativ zum exportorientierten Sektor eines Landes das inländische Preisniveau erhöht, was zu einer relativ zum Ausland höheren Inflationsrate führt. Da dieser Effekt tendenziell durch einen überregulierten und protektionistisch geschützten Binnensektor hervorgerufen wird, kann hier nicht von einem eigentlichen Zinsvorteil gesprochen werden.

Daneben werden fiskalische Faktoren für die tieferen Zinsen verantwortlich gemacht. Die Höhe der Fiskalquote eines Landes korreliert positiv mit der Höhe der Realzinsen. Dies, weil für Diversifikationsentscheide internationaler Anleger die Renditen nach Steuern relevant sind. Auf diesen Faktor entfallen ebenfalls ca. 50 Bp. Der Rest von 0 bis 50 Bp kann auf unterschiedliche Inflations- und Bonitätsrisiken der einzelnen Länder und auf die Diversifikationseigenschaften des Schweizer Frankens zurückgeführt werden. Durch eine Öffnung des Binnenmarktes im Zuge der Bilateralen Verträge dürfte der Balassa-Samuelson-Effekt an Bedeutung verlieren, da der Binnensektor vermehrt dem Wettbe-

werb ausgesetzt wird. Die steuerlichen und monetären Faktoren werden dadurch aber nicht tangiert, womit rund ein Prozentpunkt als Zinsvorteil erhalten bleibt. (Vgl. UBS (2000), S. 13-14).

Ein Beitritt der Schweiz zur Europäischen Währungsunion und damit die Aufgabe des Schweizer Frankens würde zusätzlich die monetären Faktoren eliminieren. Schwieriger ist die Einschätzung der Effekte im fiskalischen Bereich. Grundsätzlich bleibt die Steuerhoheit bei den einzelnen Ländern auch bei einem EU-Beitritt. Dennoch sind im Zuge der Anstrengungen der EU zur Steuerharmonisierung negative Effekte auch im fiskalischen Bereich zumindest wahrscheinlicher, was die Unsicherheit erhöht. Die UBS schätzt den Verlust im fiskalischen Bereich auf 25 Bp, womit ein Zinsvorteil von ebenfalls dieser Größenordnung erhalten bliebe. (Vgl. UBS 2000, S. 14-15). Allerdings bedeutet dies im Vergleich zu den Bilateralen Verträgen einen Verlust des realen Zinsvorteils um rund 75 – 100 Bp. Dieser einmalige Zinsschock³ dürfte sich kurzfristig negativ auf das BIP der Schweiz auswirken. Nach Schätzungen der UBS verringert ein Anstieg der Realzinsen um 100 Bp langfristig das BIP um 0.5 % (entspricht ca. 2 Mrd. SFr.). Kurzfristig wird mit einem Einbruch um 1.2% (ca. 4 Mrd. SFr.) gerechnet. (Vgl. Buomberger, Höfert 2000)⁴. Auf den Aktienmärkten ist der Nettoeffekt nicht eindeutig. Einerseits wird ein Zinsanstieg negative Konsequenzen auf die Bewertung der Aktien haben, andererseits verbessern sich die Dividendenerwartungen vieler Unternehmen, die durch den freien Zugang zum Binnenmarkt verbesserte Wachstumsaussichten haben. Die Obligationenkurse würden sicherlich negativ betroffen. Eventuell wären auch Wertberichtigungen auf dem Immobilienmarkt zu verzeichnen. Allerdings ist auch hier der Nettoeffekt durch die zu erwartenden höheren Mieten⁵ nicht klar. Je nach Zinssensitivität und Abhängigkeit vom Binnensektor einer Branche wird dies langfristig zu Veränderungen struktureller Art führen. (Vgl. UBS 2000, S. 15-17).

Eigenständige Geldpolitik

Bei einem Beitritt zur EU tritt die Schweiz (sehr wahrscheinlich) auch der EWU (Europäischen Währungsunion) bei. Das bedeutet, der Schweizer Franken wird durch den Euro ersetzt. Theoretisch ist nicht auszuschliessen, dass die Schweiz zwar der EU, nicht aber der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) beitritt. Wir schätzen aber die Wahrscheinlichkeit, den Euro nicht als gemeinsame Währung übernehmen zu müssen, als gering ein.

Den Nutzen einer autonomen Geldpolitik einzuordnen, ist schwierig. Was ist es wert, dass die Schweizerische Nationalbank (SNB) die Möglichkeit hat, auf nationale wirtschaftliche Entwicklungen selbständig zu reagieren? Der schweizerische Konjunkturverlauf ist zwar stark, aber nicht total abhängig vom Verlauf der europäischen Wirtschaft. Auch bei einem weltweiten wirtschaftlichen Abschwung wird dieser Europa nicht als Ganzes gleich stark betreffen. Die Länder der EU befinden sich bezüglich ihrer Makroökonomischen Fundamente (noch) nicht im harmonischen „Gleichklang“.

Hier knüpft die Diskussion um den „optimalen Währungsraum“ an. „Theoretisch unbestritten ist: Um einen sogenannten optimalen Währungsraum zu bilden, müssen seine Mitgliedländer ähnliche Strukturen aufweisen und über eine hohe Flexibilität verfügen.“ (Blattner 2002, S. 2). Ob die EU diesen Anforderungen genügt oder nicht, soll hier nicht diskutiert werden, denn Fakt ist, die gemeinsame Währung existiert⁶. Hier soll es darum gehen, was dies bei einem Verlust der eigenen Geldpolitik für

³ Für die Effekte auf festverzinsliche Finanzaktiva muss zur Abschätzung die nominale Zinsveränderung betrachtet werden. Bei einer Angleichung der Inflationsraten dürfte diese Nominalzinsanpassung bei rund 150 Bp liegen. (Vgl. UBS (2000), S. 15).

⁴ NZZ, 22./23. April 2000

⁵ Die UBS schätzt die Mietzinserhöhung auf rund 7,5%. (UBS 2000, S. 16).

⁶ Die damit verknüpften Unsicherheiten werden in Kapitel 3.2. beschrieben.

die Schweiz bedeutet. Eine souveräne Geldpolitik ist umso wichtiger, je grösser die Wahrscheinlichkeit ist, dass die Volkswirtschaften Europas mit asymmetrischen Schocks konfrontiert werden. Die Geldpolitik zeitigt sehr viel schneller Wirkung als fiskalische Massnahmen und kann zudem beinahe verzögerungsfrei eingesetzt werden. Damit asymmetrische Schocks ohne eigene Geldpolitik besser aufgefangen werden können, sind flexible Märkte, insbesondere der Arbeitsmarkt, eine wichtige Voraussetzung. (Vgl. Blattner 2002, S. 3). In dieser Hinsicht dürfte der relativ flexible schweizerische Arbeitsmarkt von Bedeutung sein.

Die SNB verfolgt de facto auch durchaus eine autonome Geldpolitik, wie sich aus den letzten fünf Jahren seit Einführung des Euro ersehen lässt. So hat die SNB meist früher und energischer auf Veränderungen des wirtschaftlichen Umfeldes reagiert als dies ihr europäisches Pendant getan hat. Dies zeigt, dass die SNB ihren vorhandenen Spielraum durchaus zu nutzen weiss. Selbstverständlich sind der Euro-Franken Kurs sowie die wirtschaftliche Entwicklung der Eurozone wichtige Elemente für den geldpolitischen Kurs der SNB. Durch die starke Verflechtung der schweizerischen Wirtschaft ist die konjunkturelle Entwicklung stark mit derjenigen der Eurozone korreliert. Entsprechend werden auch die geldpolitischen Reaktionen ähnlich ausfallen. Der entscheidende Punkt ist aber nicht der zu erwartende Gleichschritt der SNB mit der EZB, sondern die Möglichkeit zu haben, eine abweichende Politik betreiben zu können, falls dies als notwendig erachtet wird. Diese Flexibilität ist es, was eine eigene Geldpolitik attraktiv macht und deren Verlust hier als Kostenkomponente ausgewiesen wird.

Seigniorage

Bei Übernahme des Euro würde der wegfallende Seigniorage der SNB durch einen Anteil der EZB ersetzt. Die Auswirkungen haben drei Ökonomen der Schweizerischen Nationalbank in einer Studie analysiert. „Transfers of profits from the Swiss National Bank (SNB) have become increasingly important for governmental finances in Switzerland.“ (Fischer, Jordan, Lack 2002, S. 61). Der Betrag, den die SNB an den Bund und die Kantone auszahlte, machte 1999 1.3% der totalen Einnahmen aus. Dieses Verhältnis ist an sich vergleichbar mit anderen OECD-Ländern. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass in der Schweiz dieses Verhältnis vor 1990 nie über 0.02% stieg. Ebenfalls festzuhalten ist, dass die Hauptnutznießer dieser Transfers die Kantone sind. Sie erhalten 2/3 dieser Transfers, obwohl alle kantonalen Einnahmen zusammen jene des Bundes nur um 20% übersteigen. (Vgl. Fischer, Jordan, Lack 2002, S. 61-62). Die zentrale Frage lautet nun, wie viel die Differenz an Seigniorageeinnahmen bei einem Beitritt zur EWU betragen. „Seigniorage revenue is redistributed among all EMU member countries according to their respective capital share in the ECB. The capital share is calculated from the country's GDP and population share in the EMU.“ (Fischer, Jordan, Lack 2002, S. 62). Die Quantität an gehaltener Währung pro Einwohner kann als approximative Basis für die Generierung von Seigniorage dienen. Die Schweizer halten im Durchschnitt beinahe doppelt soviel an Währung wie die Deutschen oder die Österreicher, und das sind die beiden Nationen mit den höchsten Werten in der EU. Auch bei der Haltung von Währung als Anteil am BIP sind die Schweizer (9.32%) die Nummer 2 hinter Spanien (10.11%). (Vgl. Fischer, Jordan, Lack 2002, S. 68). „Since the impact of an EMU membership of Switzerland on the Swiss seigniorage depends crucially on the size of currency circulation in Switzerland relative to the currency circulation of other member countries, these numbers give an indication of the potential loss for Switzerland.“ (Fischer, Jordan, Lack 2002, S. 68).

Im weiteren untersuchen die Autoren zwei unterschiedliche Szenarien eines Beitritts der Schweiz zur EWU. Das erste Szenario geht von einem hypothetischen Beitritt der Schweiz zu Beginn 2002 aus. Hierbei werden die Regeln der Seigniorage-Verteilung für die Übergangsphase bis 2007 verwendet. Das zweite Szenario geht von einem Beitritt im Jahre 2010 aus. Dabei wird unterstellt, dass die Osteu-

ropäischen Staaten sowie England, Dänemark und Schweden mit der Schweiz simultan der EWU beitreten. Das Endresultat fällt allerdings für beide Szenarien ähnlich aus. „Our calculations reveal that the seigniorage loss is considerable regardless of the scenario. Switzerland’s legal share of the euro currency base would correspond to about one half of its currency circulation. Switzerland would thus lose a base in the order of 13 billion euro to generate seigniorage.“ (Fischer, Jordan, Lack 2002, S. 69). Neben der Schweiz sind auch Deutschland, Spanien und Österreich „Verlierer“ in diesen Berechnungen. Der mit Abstand grösste Gewinner dieser Seigniorage-Umverteilung (mit oder ohne die Schweiz) ist Frankreich. Der Verlust für die Schweiz bei einer Zinsdifferenz von 1.5% beträgt pro Jahr 313 Millionen Euro im ersten Szenario und 525 Millionen Euro im zweiten Szenario. Diese Resultate hängen allerdings stark von dem gewählten Referenzzinssatz ab. Bei gegebenen Eurozinssatz bedeutet eine höhere Zinsdifferenz einen kleineren Verlust für die Schweiz. Bei gegebener Zinsdifferenz ist der Verlust umso grösser, je höher die Zinssätze sind. (Vgl. Fischer, Jordan, Lack 2002, S. 70-73). Die Autoren schätzen, dass der Nutzen einer Euroisierung der Schweiz durch tiefere Transaktionskosten beinahe durch den Seigniorage-Verlust alleine ausgeglichen wird. (Vgl. Fischer, Jordan, Lack 2002, S. 77). Finanzpolitisch sind diese Resultate insofern brisant, als der Bund, welcher rund 1/3 der Einbusen erfahren würde, durch die Erhöhung der MwSt auf 15% (im Falle eines EU-Beitritts) diese leichter wettmachen könnte, während die Kantone hingegen, welche 2/3 der SNB-Transfers erhalten, diese Mindereinnahmen durch erhöhte direkte Steuern oder durch fiskalische Umverteilung vom Bund zu den Kantonen ausgleichen müssten.

Direkte Demokratie

Die direkte Demokratie wie sie in der Schweiz gelebt wird gilt „...als der Schweizer höchstes politisches Gut.“ (Freiburghaus 2003, S. 13).

Gleichzeitig muss konstatiert werden, dass über die weitaus meisten wichtigen politischen Beschlüsse gar keine Abstimmungen stattfinden und bei Abstimmungen in der Mehrheit der Fälle das Volk den Vorschlägen von Regierung und Parlament folgen. (Vgl. Freiburghaus 2003, S. 14). Dennoch ist klar, dass eine EU-Mitgliedschaft durch den Vorrang des Gemeinschaftsrechts die Volksrechte, wenn auch in bescheidenem Ausmasse, beschränken würde. Denn die Volksrechte könnten in denjenigen Bereichen, in denen das Gemeinschaftsrecht gilt, nicht mehr zur Anwendung kommen, respektive ihre Ergebnisse dürften dem Gemeinschaftsrecht nicht widersprechen. Eine Untersuchung von Astrid Epiney (1998) vom 1.1.1993 bis 30.6.1998 kommt zum Schluss, dass es in der Vergangenheit nur in knapp einem Fünftel der Fälle zu einer Kollision gekommen wäre. Freiburghaus gibt dazu weiter zu bedenken: „Seither haben sich allerdings die Kompetenzbereiche der Gemeinschaft und der Union massiv erweitert, und ausserdem nützten nach einem Beitritt die Europaskeptiker wohl jede sich bietende Gelegenheit, um es zu Kollisionen kommen zu lassen.“ (Freiburghaus 2003, S. 14).

Die Initiative und das Referendum gehören in der Schweiz ganz selbstverständlich zu den „Checks and Balances“ des politischen Systems. Aus ökonomischer Sicht gibt es dem Volk zumindest die Möglichkeit, das letzte Wort zu haben, respektive sich dem Willen von Regierung und Parlament zu widersetzen, falls es dies als nötig erachtet wird. Dieses unbedingte Recht zum Einspruch könnte jederzeit durch Volk und Stände beschränkt oder erweitert werden. Es handelt sich hier um echte Volkssouveränität. Und damit wird auch deutlich, dass jegliche nicht selbst herbeigeführte Beschränkung dieser Rechte fundamental am schweizerischen Staatsverständnis rüttelt. (Vgl. Freiburghaus 2003, S. 14). Die direkt-demokratischen Elemente des Schweizerischen Staatswesens sind eine delikate Angelegenheit und daher als überaus sensitiv zu betrachten. Einschränkungen in diesem Bereich sind kaum zu quantifizieren und trotzdem sind diese als „Kostenkomponenten“ mit einzubeziehen. Ökonomisch

bedeutungsvoll ist die Möglichkeit des Einschreitens, respektive das Potential, den letztendlichen Entschcheid vor das Volk zwingen zu können. Diese Instrumente beschränken institutionell wirkungsvoll die Macht des Parlaments und der Regierung. Dies kann einer (zu) starken Ausweitung der Staatstätigkeit entgegenwirken. So gesehen können sie durchaus volkswirtschaftlich relevant sein. Es spielt für das Argument keine Rolle ob dies nun tatsächlich passiert oder nicht. Wichtig ist es, die Möglichkeit zu haben und die Möglichkeit alleine kann disziplinierend wirken.

Schweizerischer Föderalismus

Die föderalistische Struktur der Schweiz ist vergleichsweise doppelt ausgeprägt. Der erste Aspekt hat mit der Kleinräumlichkeit des Landes zu tun, daher sind die Gebietskörperschaften klein. Die ganze Schweiz ist flächenmässig kleiner als jedes der drei grössten deutschen Bundesländer. Darüber hinaus ist die Autonomie der 26 Kantone und 3000 Gemeinden stark ausgeprägt. Die Politik wird darin so weit als möglich selbständig definiert und nur verhältnismässig wenige Bereiche sind zentral beim Bund organisiert. Die Schweiz hat in Europa als einziges Land ein System, in welchem die Gliedstaaten (Kantone) weitreichende Kompetenzen auf der Einnahmeseite haben. (Vgl. Kirchgässner 2002, S. 71). Die Schweiz lebt das Subsidiaritätsprinzip, wo die politische Verantwortung so tief wie möglich und so hoch als nötig angesiedelt wird. Diversität in jeglichen Belangen ist eine der hervorstechendsten Eigenschaften dieses Landes. Ein Beispiel dafür ist der kantonale Steuerwettbewerb. Damit ist nicht gesagt, dass diese Art ausgeprägter föderalistischer Strukturen an sich gut oder schlecht ist. Es gilt nur festzuhalten, dass die dezentrale Staatsstruktur in der Schweiz relativ stark ausgeprägt ist. Dies gilt auch heute noch, obwohl in den letzten Jahren ein Trend hin zur Verlagerung von Aufgaben hin zum Bund zu beobachten ist.

Zwar würde in Europa bei einem Beitritt wohl niemand den Föderalismus der Schweiz grundsätzlich in Frage stellen, dennoch stünde er im klaren Gegensatz zu dem „Harmonisierungstrend“ der EU. „Die grossen Länder, die in Brüssel den Ton angeben, sind in ihrem Inneren viel stärker auf „Gleichheit der Lebensverhältnisse“ bedacht als die Schweiz.“ (Freiburghaus 2003, S. 15). Es ist deshalb auch kaum erstaunlich, dass eine Studie zu den Auswirkungen eines EU-Beitritts auf die Kantone zum Schluss kommt, der Handlungsspielraum der Gliedstaaten würde eingeschränkt (Vgl. Arbeitsgruppe „Europa-Reformen der Kantone“ 2001). Diese Einschränkung steht im Konflikt zu den Bestrebungen des Neuen Finanzausgleichs und der Föderalismusreform, welche darauf angelegt sind die Autonomie der Kantone zu stärken. Die Umverteilungen an Steueraufkommen durch die erwähnte Erhöhung der MwSt zwischen Bund und Kantonen hat ebenfalls ihre Auswirkungen auf den Finanzausgleich zwischen den Kantonen.

Seit 1992 ist das sog. Subsidiaritätsprinzip auch in den Verträgen der EU niedergeschrieben. Allerdings kann es durchbrochen werden, sobald nationale Massnahmen ungenügend sind, um die Gemeinschaftsziele zu erreichen. Diese Ziele sind so breit, dass darunter sehr viel subsumiert werden kann. Die European Constitutional Group (ECG) schlägt deshalb vor, ein Subsidiaritätsgericht in der EU einzuführen, welches nur darüber wacht, dass dieses Prinzip auch eingehalten wird. Im Zweifelsfalle sollte aus ökonomischer Sicht einer nationalen Lösung statt einer supranationalen der Vorrang gegeben werden. (Vgl. Vaubel 2001, S. 171). Wie bei den direkt-demokratischen Instrumenten handelt es sich auch hier um einen Grundpfeiler des Schweizerischen Staatsgebildes. Auch hier kann davon ausgegangen werden, dass selbst eine marginale Beschneidung der subsidiären Struktur als „Kostenkomponente“ wahrgenommen wird.

Ökonomisch relevant sind hier empirische Analysen, welche aufzeigen, dass eine föderale Struktur potentiell der Ausdehnung von Staatsaktivitäten entgegen tritt. „Nimmt man die gesamte, derzeit zur

Frage nach dem Einfluss des fiskalischen Föderalismus auf den Staatsanteil verfügbare empirische Evidenz zusammen, kann man den Schluss ziehen, dass es gewisse Evidenz dafür gibt, dass fiskalischer Föderalismus – ceteris paribus – zu einem geringeren Staatsanteil führt.“ (Kirchgässner 2002, S. 86). So kann in einer ausgeprägten föderalistische Struktur ebenfalls ein Mittel zur Machtbeschränkung des zentralen Regierungsapparates gesehen werden. Dies ist insofern relevant, als eine (zu) hohe oder zu schnell wachsende Staatsquote tendenziell mit tieferen Wachstumsraten für die Volkswirtschaft einhergeht.

Regierungssystem (Governance)

Dass das schweizerische Regierungssystem mit sieben gleichberechtigten Regierungsgliedern eine Besonderheit darstellt, ist unbestritten. In der Schweiz regiert seit 1848 eine grosse Koalition. Die Mitglieder des Bundesrates repräsentieren in der parteipolitische Zusammensetzung, welche seit 1958 gleich geblieben ist, rund 80% der Bürger und Bürgerinnen dieses Landes. „In jedem andern Land wäre dies höchst bedenklich, doch in der Schweiz beruht die politische Dynamik und Kontrolle nicht auf dem Gegensatz Regierung – Opposition, sondern auf dem Gegensatz politische Klasse – Volk.“ (Freiburghaus 2003, S. 15). Damit muss in der Regierung und im Parlament wegen der häufigen Volksabstimmungen die Politik zwangsläufig so gestaltet sein, dass grosse Mehrheiten gefunden werden⁷.

Wie könnte der Bundesrat in Brüssel auf Beschlüsse reagieren, welche im Inland potentiell hart umkämpft würden? Die Entscheide innerhalb der EU könnten auf solche Probleme der inländischen Polarisierung der Schweiz kaum Rücksicht nehmen. Innerstaatliche Spannungen wären zumindest wahrscheinlich. Auch hier kann wieder darauf hingewiesen werden, dass das Schweizerische Regierungssystem gewissermassen inhärent auf Kompromiss und Machtbeschränkung einzelner politischer Institutionen ausgelegt ist.

Dies bedeutet nicht, dass das schweizerische Regierungssystem grundsätzlich unvereinbar mit einem EU-Beitritt der Schweiz wäre (Vgl. Linder 1998). Trotzdem erhöht die systematische Diskrepanz zwischen dem politischen Gefüge der EU und der Schweiz die institutionellen Anpassungskosten. In den Organen der EU wird unterschieden zwischen Fachministern einerseits und Staats- bzw. Regierungschefs andererseits. Unsere Bundesräte sind im Grunde genommen beides. Es ist festzustellen: „Für eine Teilnahme in einer supranationalen Organisation, wie die EU sie darstellt, sind die bestehenden Strukturen ungeeignet.“ (Aussenpolitische Kommission des Ständerates 2002, S. 30. Vgl. dazu auch Kappeler 2001).

Daneben existieren ganz praktische Probleme. Die Bundesräte müssten an etwa 20 Ministerräten teilnehmen. Wer vertritt den Bundesrat im Europäischen Rat? Wo doch der schweizerische Bundespräsident bloss *primus inter pares* ist und den Gesamtbundesrat nicht verpflichten kann. Eine Reform der Staatsleitung wird in der Schweiz zwar von verschiedenen politischen Akteuren immer mal wieder diskutiert. Tatsächlich erweist sich das System aber als relativ reformresistent. Derzeit deutet wenig darauf hin, dass eine „europakompatiblere“ Regierungsreform in absehbarer Zeit in Angriff genommen wird.

Verlust an politischer Gestaltungsfähigkeit

⁷ In diesem Zusammenhang wird oft von „Konkordanz“ gesprochen.

Durch den EU-Beitritt entsteht eine zusätzliche staatsähnliche Ebene im institutionellen Aufbau eines Landes. Diese supranationale Ebene wie sie die EU darstellt, fügt also einen weiteren Akteur in die politische Arena ein. Im Falle eines EU-Beitrittes ist dies auch mit einer Abgabe von politischen Kompetenzen an diese überstaatliche Institution verbunden. Die EU übernimmt Kompetenzen in den Bereichen ihrer gemeinschaftlichen Politik. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Handel, Landwirtschaft, Wettbewerb, Währung, Asyl, Migration, Justizielle Zusammenarbeit. Daneben verfolgt die EU eine gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) mit sogenannten gemeinsamen Strategien, Aktionen und Standpunkten. „Ein Beitritt brächte einen formellen Souveränitätsverlust, da die Schweiz ihre materiellen Kompetenzen in den gemeinschaftlich geregelten Bereichen mit den anderen Mitgliedsstaaten teilen würde.“ (Aussenpolitische Kommission des Ständerates 2002, S. 12). Andererseits würden neue Aufgaben auf die Kantone zukommen wegen der Umsetzung des EU-Rechts. Dem Bund obliegt die Kontrolle der Kantone. (Vgl. Aussenpolitische Kommission des Ständerates 2002, S. 20). Diese Überlegungen können in den weiteren Kontext „Regionalismus versus Multilateralismus“ gestellt werden, beispielsweise in den Verhandlungen der Welthandelsorganisation (WTO) kann die Schweiz gerade als Nicht-Mitglied der EU ihre Aussenwirtschaftspolitik frei(er) gestalten (Vgl. Hauser und Zimmermann 2001).

Verlust an internationalen Externalitäten⁸ (Freerider)

Von der Schaffung oder der Erweiterung des Binnenmarktes profitiert die Schweiz auch, ohne Mitglied der EU zu sein. Effizientere Allokation der Ressourcen und Produktivitätsfortschritte innerhalb der EU zeitigen positive Effekte durch den Austausch von Waren, Dienstleistungen und Produktionsfaktoren, auch für Drittländer wie die Schweiz. Durch die sehr starke Verflechtung der Schweizerischen Wirtschaft mit derjenigen der EU ist dieser Effekt relevant.

In den Bereichen der Politik, die effizienterweise auf der supranationalen Ebene der EU angesiedelt sein sollten und auch tatsächlich von Organen der EU gehandhabt werden, profitiert die Schweiz von positiven internationalen Externalitäten. Augenfällig ist dies im Bereich der Sicherheitspolitik. Von diesen Externalitäten würde die Schweiz im Falle einer EU-Mitgliedschaft nicht mehr als Freerider profitieren, da sie in dem Falle gewissermassen internalisiert würden.

2.2. Nutzenkomponenten eines EU-Beitrittes

Nach den Kostenkomponenten soll nun die Seite der Nutzenkomponenten betrachtet werden. Was „bringt“ es der Schweiz der EU beizutreten? Auch hier soll der Begriff Nutzen möglichst breit ausgelegt werden. Gemeint sind Argumente, welche aus ökonomischer Sicht positiv zu bewertende Effekte erwarten lassen.

Wachstumsniveaueffekt

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der bilateralen Abkommen werden auf bis zu einem 2%-igen Niveaueffekt auf das Bruttoinlandprodukt (BIP) geschätzt (Vgl. Integrationsbüro EDA/EVD 2002, S. 51). Dies entspricht ca. SFr. 8 Mia. pro Jahr. Wichtig zu konstatieren ist hier natürlich der Zusatz „bis zu“. Dies bedeutet, dass der Niveaueffekt auch deutlich tiefer ausfallen könnte. Die Studien vom Laboratoire d'économie appliquée der Universität Genf (LEA) und Ecoplan zeigen Resultate, die klar

⁸ Externalitäten haben keinen marktlich abgegoltenen Preis.

unter dieser Marke liegen. Die Wohlfahrtseffekte dieser Studien ergeben einen Anstieg des BIP um 0.5% (Ecoplan) und 1% (LEA). Man kann davon ausgehen, dass jedes Prozent Mehrwachstum dem Bund ca. SFr. 400-500 Mio. Mehreinnahmen bringen würde. Da der Anteil am Steueraufkommen in den Kantonen höher liegt, könnte hier mit höheren Mehreinnahmen gerechnet werden. Das Integrationsbüro zählt auch noch die Einnahmen der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) zu den Erträgen der bilateralen Abkommen. Diese betragen im Jahre 2007 schätzungsweise rund SFr. 1,5 Mrd.

Nach Implementierung der bilateralen Abkommen I wird der zusätzliche Wohlfahrtsgewinn eines EU-Beitritts auf 0.5%-1.6% des BIP pro Jahr geschätzt. (Vgl. Müller, van Nieuwkoop 2000, S. 2). Dies würde also einem Betrag zwischen SFr. 2-7 Mrd. SFr. entsprechen.

Entfallen von Diskriminierungseffekten

Nicht uneingeschränkter Zugang zum Binnenmarkt der EU zu haben, hat offensichtlich Kosten. Diese bestehen in dem Diskriminierungspotential gegenüber schweizerischen Firmen und Investoren. Dies würde durch eine EU-Mitgliedschaft aufgehoben. Diese potentiellen Diskriminierungseffekte wurden durch den Abschluss der Bilateralen Abkommen I reduziert. Dennoch sind Schweizer Unternehmen nicht in allen Bereichen den Unternehmen in den Mitgliedsländern gleichgestellt. Man denke an das nicht abgeschlossene und daher auf Eis gelegte Verhandlungsdossier der "Dienstleistungen" in den Bilateralen Abkommen II.

Wettbewerbsintensität

Mangelnder Wettbewerb wird hierzulande oft mit dem stagnierendem Wachstum einer Volkswirtschaft in Verbindung gebracht. Ob in der Schweiz tatsächlich zu wenig Wettbewerb herrscht, ist schwierig zu untersuchen. Grundsätzlich können wir aber davon ausgehen, dass bei einer stärkeren Öffnung der Schweiz gegenüber dem Binnenmarkt der EU, insbesondere in den bis anhin am stärksten protektionierten Branchen der Wettbewerbsdruck steigen würde. Man kann damit rechnen, dass dies tendenziell auch die Preise drücken wird. Neue Spezialisierungsmuster würden sich herausbilden und exportierende Branchen profitieren von durch den grösseren bzw. einfacher zu bedienenden Absatzmarkt von Skaleneffekten. Kurzfristig wären durch den intensiveren Wettbewerb negative Anpassungseffekte zu erwarten. Längerfristig sollten durch die effizientere Allokation der Ressourcen und damit eines höheren Produktivitätsniveaus die positiven Effekte überwiegen.

Zusätzlich ist zu erwarten, dass ein allfälliger EU-Beitritt durch den verstärkten Wettbewerb aufgeschobene Reformen in strukturerstarrten Branchen nach sich zieht. So ist in der EU der Abbau staatlicher Monopole relativ weit vorangeschritten. Als Beispiele werden die Bereiche Versorgung (Strom, Gas und Wasser), Verkehr (Eisenbahn- und Luftverkehr) sowie Kommunikation (Telefon, Post und Fernsehen) genannt (Vgl. Wagschal, Ganser und Rentsch 2002, S. 89).

Gemeinsame Währung

Durch die Übernahme des Euros als Zahlungsmittel in der Schweiz entfallen währungsbedingte Preisschwankungen (Wechselkursrisiko) mit den wichtigsten Handelspartnern. Der Preisdruck dürfte durch die erhöhte Transparenz steigen. Potentiell sind auch intensivere Handelsbeziehungen innerhalb einer Währungsunion zu erwarten. Dies sollte sich volkswirtschaftlich positiv auswirken. Tourismus und andere währungssensitive Branchen können profitieren.

Stimme in den Institutionen der EU

Natürlich könnte die Schweiz ihre Repräsentanten in den Institutionen der EU platzieren. Die Schweiz wäre im Ministerrat der EU vertreten und würde einen Teil der Parlamentarier im EU-Parlament stellen. Wer die Schweiz im Ministerrat vertreten würde, müsste geklärt werden. Die Gewichtung der schweizerischen Stimme dürfte in der Grössenordnung von Schweden und Österreich, also um die 10 liegen.

Das europäische Parlament setzt sich derzeit aus 732 Abgeordneten zusammen. Nach den diesjährigen Europawahlen entfallen davon 276 Sitze auf die „Europäische Volkspartei“ und 201 Sitze auf die Sozialdemokraten. Daneben sind die Liberalen, Grüne und „Vereinigte Linke“ grössere Gruppen (Zahlen aus NZZ, 15. Juni 2004, S. 1). Die schweizerische Vertretung, welche derzeit wohl aus 18 Abgeordneten⁹ bestehen würde, hätte die Interessen der Schweiz im Parlament zu vertreten.

Dazu käme ihre Vertretung in der Kommission. Ob die Schweiz zum Zeitpunkt ihres Beitritts einen Kommissar stellen würde, ist derzeit nicht klar. Gerade die Repräsentation in der Kommission ist Teil der Diskussion über die Ausgestaltung des Vertrags über eine Verfassung für die EU respektive dessen Entwurf. Zur Zeit sieht es so aus, dass die erste Kommission, welche unter der neuen „Verfassung“ berufen wird, noch durch je ein Mitglied aus jedem Mitgliedsstaat repräsentiert wird. Nach Ablauf ihrer Amtszeit soll die Zahl der Kommissäre inklusive Präsident zwei Drittel der Zahl der Mitgliedsstaaten repräsentieren, sofern der Rat nicht einstimmig etwas anderes beschliesst. (Vgl. Artikel I-26, Abschnitt 5 und 6, Vertrag über eine Verfassung für die EU).

Entfallen der Statik der Bilateralen Abkommen

Die bilateralen Verträge beinhalten, wie alle Verträge bei ihrem Abschluss Regelungen, welche im Interesse aller Vertragsparteien sind. Ansonsten kämen sie nicht zustande. Allerdings widerspiegeln diese auch die Situation, wie sie zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses bestanden hat. Verändert sich die Situation für die eine oder andere Vertragspartei, ist es denkbar, dass eine getroffene Regelung nicht mehr angemessen erscheint. Dieses Nachbesserungspotential besteht in Zukunft natürlich auch bei den bilateralen Abkommen I und II (falls diese ratifiziert werden). Es ist daher richtig, diesen Abkommen eine gewisse institutionelle Statik zuzuschreiben. Gleichzeitig muss man aber gewärtigen, dass, sobald Verhandlungsspielraum für beide Seiten besteht und dieser im beiderseitigen Interesse genutzt werden kann, einer Anpassung dieser Verträge nichts im Wege steht. Als Mitglied der EU würde sich die Schweiz direkt an der Entscheidungsfindung und Anpassung des rechtlich-institutionellen Gefüges der Union beteiligen, womit diese Anpassungen laufend mitgetragen würden.

2.3. Zusammenfassung

Wir sehen, auf der „Kosten-Seite“ ist ein EU-Beitritt für die Schweiz kurzfristig vor allem von institutionellen Anpassungen geprägt, dies nicht nur bezüglich jedes einzelnen Elementes der schweizerischen institutionellen Ausstattung, sondern besonders in ihrer gegenseitigen Interdependenz. „Die Kollegialregierung und die Konkordanz bilden das Gegenstück zum grossen und schwer berechenbaren Einfluss der direkten Demokratie. Die Kleinräumigkeit und die Respektierung der Minderheiten sind die Voraussetzung der politischen und gesellschaftlichen Integration. Die hohe Autonomie der

⁹ In der EU-25 zählt Schweden 19 und Österreich 18 Sitze.

Gemeinden und der Kantone sind Bedingungen dafür, dass die direkte Demokratie immer wieder im überschaubaren Raum eingeübt werden kann. Dass Politiker mit hoher Sensibilität für die Anliegen des Volkes hervorgebracht werden, ist ebenfalls das Resultat der politischen *Bottom-up*-Struktur. Kurz: Die verschiedenen Teile des institutionellen Gefüges spielen ineinander wie bei einer Schweizer Uhr. Doch das mechanische Bild sollte nicht etwa dazu verleiten, Mechanikern die Befugnis eines Umbaus zu übertragen: Was sich evolutiv stabilisiert hat, kann sich auch nur so weiterentwickeln.“ (Freiburghaus 2003, S. 16). Dieser *Bottom-up*-Charakteristik der institutionellen Ordnung der Schweiz steht die *Top-down*-Charakteristik der EU geradezu diametral entgegen. Dies bedeutet keineswegs, dass die schweizerische institutionelle Ordnung in irgendeiner Weise grundlegend gefährdet wäre durch einen allfälligen Beitritt zur EU. Und auch wenn die politischen Strukturen nur am Rande und womöglich mit geringen Auswirkungen beeinträchtigt würden, so zeigt dies doch auf, wo die politischen Sensibilitäten liegen können. Die Idee, politische Strukturen gewissermassen von oben her durch die politische Elite einzuführen, widerspricht bis zu einem gewissen Grade dem schweizerischen Staatsverständnis.

Daneben sehen wir aber ökonomisch direkter messbare Kostenkomponenten, wie den Verlust einer autonomen Geldpolitik und ihrer Implikationen, welche durchaus das Potential haben, nicht vernachlässigbare ökonomische Kosten zu verursachen. Eine substantielle Erhöhung der Zinsen sowie den Verlust der Seigniorageeinnahmen sind direkt spürbare Kosten. Summieren wir die jährlichen Nettotransfers mit den BIP-Wachstumseinbussen durch erhöhte Zinsen sowie die Seigniorageverluste, bewegen wir uns im Bereich von rund 5-8 Mrd. SFr. jährlich.

Auf der „Nutzen-Seite“ eines EU-Beitritts steht ein potentiell erhöhtes Wachstum und die Intensivierung des Wettbewerbs sowie diskriminierungsfreier Zugang zum Binnenmarkt der EU. Volkswirtschaftliche Simulationsrechnungen dazu ergeben ein zusätzliches BIP-Wachstum, welches jährlich zwischen 2-7 Mrd. SFr. einbringt. Zudem kann die Schweiz in all den Organen der EU mitreden und ihre Stimme einbringen. Ein Beitritt der Schweiz eröffnet durchaus die Chance, gewisse verkrustete Strukturen aufzubrechen und die Möglichkeit sinnvoller Reformen einzuleiten. In dem Sinne ist klar, dass ein EU-Beitritt als Chance wahrgenommen werden kann, bietet er durch die implizierten Veränderungen das Fundament, grundlegende Neuerungen der Schweizerischen Rahmenbedingungen zu erwirken und diese zu verbessern.

Betrachten wir die rein monetär geschätzten Grössen, kann man grob feststellen, dass sich diese langfristig in etwa ausgleichen. Dies führt zur nüchternen Feststellung, dass ein EU-Beitritt der Schweiz aufgrund monetärer Faktoren tendenziell ein Nullsummenspiel sein dürfte. Wichtig ist allerdings zu sehen, wie lange der Anpassungsprozess dauern würde. Je länger die Anpassungen struktureller Art in wirtschaftlicher Hinsicht dauern, desto schlechter sieht die Bilanz aus. Je höher die Anpassungskosten, desto länger dauert es, bis die langfristigen zusätzlichen Gewinne die kurzfristig anfallenden Kosten decken können. Die Untersuchung der Konjunkturforschungsstelle (KOF) der Eidgenössisch Technischen Hochschule (ETH) kommt in ihren Simulationen zum Ergebnis, dass die Anpassungskosten nach ungefähr acht Jahren überwunden sein können und damit nicht prohibitiv hoch sind. (Vgl. Bärlocher, Schips, Stalder 1999, S. 17).

Dieselbe Überlegung kann auf die institutionellen Faktoren übertragen werden. Auch hier fallen kurzfristig Anpassungskosten (direkte Demokratie, Subsidiarität etc.) an, welche durch potentielle längerfristige „Gewinne“ (Mitspracherecht in der EU) wettgemacht werden könnten. Dass die Anpassungskosten durchaus substantiell sein könnten, geht aus statistischen Untersuchungen von Stutzer und Frey (2002) zur Wertschätzung der direkt demokratischen Instrumente der Schweizer Bevölkerung hervor. Untersuchungen von Kirchgässner, Feld und Savioz (1999) haben empirisch gezeigt, dass direkt demokratische Instrumente und die stark föderale Struktur der Schweiz eher dämpfend auf die

Staatsquote wirken. Auch wenn eine hohe Staatsquote per se nicht direkt mit niedrigerem Wachstum in Verbindung gebracht werden kann, so korreliert eine wachsende Staatsquote durchaus mit niedrigeren Wachstumsraten. Andererseits gilt es zu beachten, dass die direkt demokratischen Instrumente auch Reformen blockieren können und ihre Abschwächung das Reformtempo im positiven Sinne beschleunigen könnte (Vgl. Borner und Bodmer 2004). Die wesentlichen Bereiche der Politik, in denen mit negativen Auswirkungen gerechnet werden muss, sind die Geld- und Währungspolitik, Finanz- und Steuerpolitik sowie die Sozialpolitik (Vgl. Economiesuisse 2002, 2003, Vgl. Tabelle 3, Anhang S. 50).

Nachfolgend soll aufgezeigt werden, welche Faktoren, zusätzlich zu den genannten Vor- und Nachteilen, für eine Beitritts-Entscheidung von Bedeutung sind.

3. Unsicherheitsfaktoren in der Entwicklung der Kosten- und Nutzenkomponenten

Nach diesem kurzen Überblick über Nutzen- und Kostenkomponenten eines EU-Beitritts gehen wir nun einen Schritt weiter und wollen überlegen, in welcher Weise diese Aspekte auf einen Beitrittsentscheid der Schweiz wirken. Man könnte vermuten, es sei als Entscheidungsregel nicht nur notwendig sondern auch hinreichend, diese Vor- und Nachteile gegeneinander abzuwägen. Wie oben dargelegt kann man argumentieren, aus wirtschaftlicher Sicht sei ein Beitritt zwar mit Anpassungskosten verbunden, aber langfristig sozusagen neutral zu sehen. Im institutionellen schwierig zu quantifizierenden Bereich dürfte je nach Gewichtung und politischer Couleur die eine oder andere Seite überwiegen, womit die Entscheidung für oder gegen einen EU-Beitritt der Schweiz im Grundsatz klar wird. Diese Entscheidungsregel bildet denn auch oftmals die Grundlage für politische Diskussionen bezüglich der zukünftigen Europapolitik der Schweiz. Gelangt man zur Überzeugung, die Nutzenkomponenten überwiegen, mündet dies in der Regel in der Forderung, mehr oder weniger unverzüglich zumindest Beitrittsverhandlungen mit der EU aufzunehmen. Andererseits gelangen jene, für die die Kostenkomponenten überwiegen zum Schluss, ein Beitritt sei zumindest auf absehbare Zeit keine Option. Konzeptionell vermag diese einfache Entscheidungsregel - obwohl ihre Einflussfaktoren äusserst komplex sind - nicht vollends zu überzeugen. Welche Komponenten unseres Erachtens mitberücksichtigt werden sollten, soll nachfolgend kurz erläutert werden.

Die Problematik in der einfachen Entscheidungsregel liegt darin, dass die gezeigten Vor- und Nachteile nicht fix statisch, sondern durch Unsicherheit gekennzeichnet sind. Die potentiellen Kosten- und Nutzenkomponenten, welche sich für die Schweiz in Zukunft ergeben, unterliegen Schwankungen. Ignoriert man diese Schwankungen, muss man mit durchschnittlichen Erwartungswerten arbeiten. Dadurch wird unseres Erachtens ein erheblicher Entscheidungsfaktor, nämlich die Unsicherheit, vernachlässigt. Im folgenden soll aufgezeigt werden, inwiefern Unsicherheiten über die zukünftigen Effekte eines EU-Beitritts bestehen. Zuerst wird auf gewisse institutionellen Ungleichgewichte innerhalb der Struktur der EU eingegangen. Danach werden die Osterweiterung und der Verfassungsvertrag der EU auf ihre Quellen für Unsicherheiten untersucht.

3.1. Institutionelle Unsicherheiten

Aus ökonomischer Sicht interessiert uns an institutionellen Regeln und Organisationen in erster Linie ihre Anreizfunktion auf die sich darin bewegenden Agenten. Sind die Regeln dergestalt, dass wir gesamtwirtschaftlich, trotz vielleicht anderweitig motivierter Akteure, eher positiv zu bewertende Effekte dieser Institutionen erwarten können oder nicht? Wir gehen auf einige institutionelle Aspekte der EU ein, welche unserer Ansicht nach das Unsicherheitspotential für einen potentiellen Beitrittskandidaten erhöhen.

Institutionelles Ungleichgewicht

Die Europäische Union ist zwar kein Staat, übernimmt aber ohne Zweifel „staatsähnliche“ Funktionen. Der institutionellen Ordnung der EU liegen einige fundamentale Unsicherheitsfaktoren zu Grunde. Vaubel (1997, 2001) sieht drei elementare Verfassungsprinzipien verletzt. 1. das Prinzip der Gewaltenteilung, 2. das Demokratieprinzip und 3. das Subsidiaritätsprinzip.

Das Prinzip der Gewaltenteilung hat verschiedene Funktionen. Es dient der Spezialisierung und sichert die Machtbalance zwischen den verschiedenen Institutionen. Damit wird auch präventiv der Einfluss einzelner gut organisierter Interessengruppen auf den Staat reduziert. (Vgl. Vaubel 2001, S. 169). Die Institutionen der EU nehmen in gleicher Art und Weise Einfluss auf den Bürger wie dies „normale“ Staaten tun. Die Europäische Kommission, der Bürokratieapparat der EU, kontrolliert die Gesetzgebung. Sie hat das Initiativrecht, Gesetzesvorlagen einzubringen. Vorschläge des Europäischen Parlamentes müssen von der Kommission gutgeheissen werden. „... dass eine Bürokratie – wie in der Europäischen Union – ohne Auftrag oder Zustimmung der Regierung oder eines Parlaments ihre Vorschläge in den Gesetzgebungsprozess einbringen darf und sogar das alleinige Vorschlagsrecht hat, dürfte in der Welt – ja sogar in der Geschichte – einmalig sein.“ (Vaubel 2001, S. 169). Ebenfalls gegen das Prinzip der Gewaltenteilung verstösst die Regelung, dass der Rat, die Exekutive, der entscheidende Gesetzgeber (legislative Funktion) ist. Und drittens ist es stossend, dass die Kommission „quasi judikative“ Funktionen übernimmt zum Beispiel bei Verletzungen des Wettbewerbs. Hier führt die Kommission die Ermittlungen und setzt die Bussen fest. Damit werden eigentlich juristische Entscheidungen politisiert. (Vgl. Vaubel 2001, S. 170).

Bereits ist angeklungen, warum auch das *Demokratieprinzip* in der EU nicht richtig zur Geltung kommt. „Der wichtigste Grund ist, dass ein sehr grosser – der wichtigste – Teil der europäischen Gesetzgebung nicht vom Volk oder den von ihm gewählten Vertretern, sondern von zwei Exekutivorganen – dem Rat und der Kommission – kontrolliert wird.“ (Vaubel 2001, S. 171). Dies widerspiegelt die bereits erwähnte Top Down Struktur der EU. Nun, warum ist dies mit Unsicherheiten verbunden? Da in diesem institutionellen Gefüge Interessenkonflikten und Möglichkeiten für die Durchsetzung von Partikularinteressen zu Lasten der Allgemeinheit nicht entgegengewirkt wird, birgt dies zumindest ein erhöhtes Risiko für eine ineffiziente, undemokratische und wenig anreiz-kompatible Regierungsstruktur. Natürlich ist es nicht zwingend, dass solche institutionelle Risiken sich tatsächlich realisieren, doch das Potential dazu erhöht die institutionelle Unsicherheit. Auf das Subsidiaritätsprinzip wird im folgenden Abschnitt etwas vertieft eingegangen.

Subsidiarität, Aufgabenteilung zwischen EU und Mitgliedsländern

Bezüglich des Subsidiaritätsprinzips kann aus ökonomischer Sicht in den meisten Fällen vereinfacht folgende Regel gelten: „Im Zweifelsfalle für die Dezentralisierung.“ (Vgl. Vaubel 2001, S. 171). Öffentliche Güter können auf verschiedenen organisatorischen Ebenen eines Staates effizient angeboten werden. Öffentliche Güter, welche hohe internationale Externalitäten aufweisen und niedrige Präferenzasymmetrien (lokale Information über die Präferenzen) zwischen den Ländern können effizient unter Ausnutzung von Skaleneffekten auf supranationaler Ebene „produziert“ und angeboten werden. Die EU sollte sich daher auf das Angebot von staatsähnlichen Leistungen konzentrieren, welche diese Eigenschaften besitzen. Öffentliche Güter welche schwache (oder gar keine) internationalen Spillovers aufweisen und die nationalen Präferenzen sehr unterschiedlich sind, sollten auf nationaler Ebene angeboten werden. (Vgl. Alesina, Angeloni und Schuknecht (2002), Berglöf et al 2003)

Diese Zuständigkeitsaufteilung wurde für die EU untersucht. Als erstes muss also nun eine Kategorisierung der Politikbereiche vorgenommen werden, um diese anschliessend auf Skaleneffekte, Externalitäten und Heterogenität der Präferenzen hin zu untersuchen. Alesina, Angeloni und Schuknecht (2002) entwickeln in Bezug auf die Europäische Union neun Kategorien um die Politikbereiche (International Trade, Common Market, Money & Finance, Education, Research & Culture, Business Relation (sectoral), Business Relation (non-sectoral), International Relations, Citizen & Social Protection). Diese neun Bereiche wurden nun eingeschätzt bezüglich Skaleneffekte und Externalitäten sowie

Differenzen in den Präferenzen der verschiedenen Länder. Daraus kann dann abgeleitet werden ob ein bestimmter Politikbereich aus ökonomischer Sicht eher von der Union oder einem einzelnen Land national bearbeitet werden sollte.

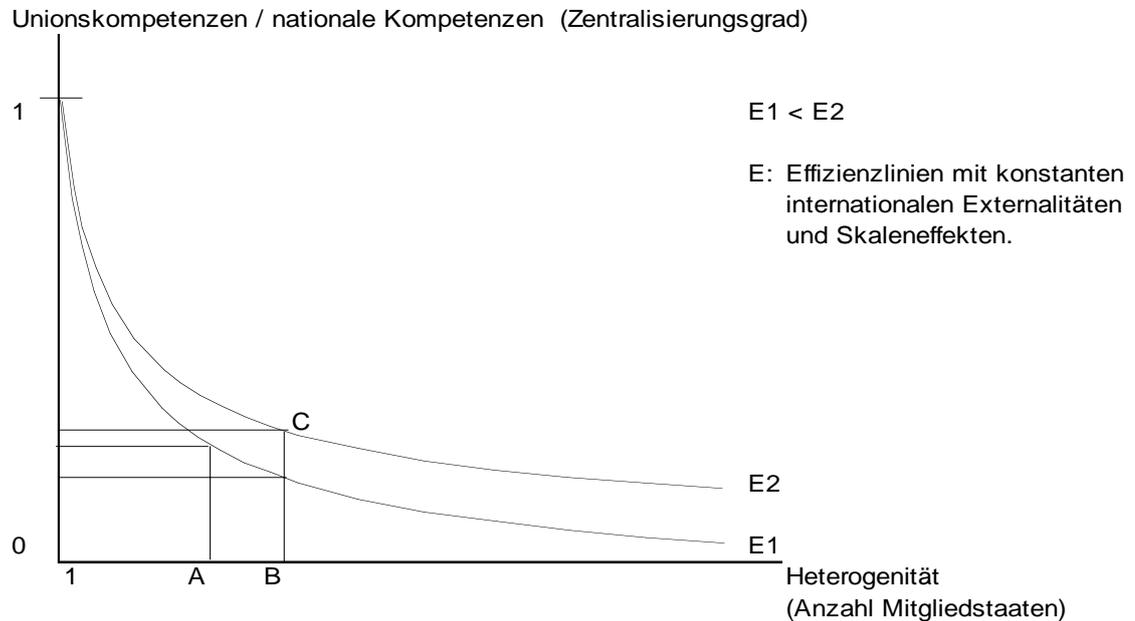
Die Schwierigkeit besteht in der empirischen Überprüfung, in welchem Bereich die Europäische Union nun tatsächlich wie stark aktiv ist. Alesina, Angeloni und Schuknecht (2002) haben dazu ein quantitatives Mass gewählt und eruiert, wie viele Politikerklasse von Primär- und Sekundärrecht dem jeweiligen Politikbereich zugeordnet werden können. Dieser Ansatz hat den offensichtlichen Nachteil, dass er nicht gewichten kann, wie wichtig de facto ein Erlass ist. Andererseits ist er sehr transparent und objektiv. Ist die Anzahl der Politikerklasse aber sehr gross und die „Wichtigkeit“ ist zufällig über alle Politikbereiche verteilt, kann der Nachteil allerdings vernachlässigt werden.

Alesina, Angeloni und Schuknecht (2002) gelangen zum Schluss, dass die EU teilweise in Bereichen tätig wird, welche ihr aufgrund der oben genannten Kriterien nicht übertragen werden sollten. Dies gilt insbesondere für die Bereiche Landwirtschaftspolitik, aber auch der Bereich „Health, employment and social protection“, einem Teilbereich der Kategorie „Citizen and Social Protection“. Andererseits sollte sie im Bereich der Aussenpolitik mehr Einfluss respektive Kompetenzen erhalten. (Vgl. Tabelle 5, Anhang, S. 51).

Im Sinne dieser Überlegungen entsteht auch der Trade off zwischen Vertiefung und Erweiterung. Zu erwarten ist als erste Möglichkeit eine grosse Union, welche wenig Bereiche gemeinsam regelt, also mehr eine auf Flexibilität setzende intergouvernementale Zusammenarbeit. Die zweite Möglichkeit wäre eine kleine Union mit ähnlicheren Ländern, welche mehr Bereiche gemeinsam regelt. Dynamisch betrachtet bedeutet dies, dass sich eine Union tendenziell in einer „Entweder-oder-Situation“ befindet, also Erweiterung oder Vertiefung. Die Implikation in Zuge der Osterweiterung ist offensichtlich. Durch die gestiegene Heterogenität sollten die Kompetenzbereiche eher beschnitten denn ausgeweitet werden. Dies verdeutlicht grafisch Figur 1 unten. Die „Effizienzlinien“ stellen optimale Punkte der subsidiären Kompetenzaufteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten dar. Befindet sich eine bestehende Union in Punkt A und erweitert sich (Anzahl Mitglieder erhöht sich und damit steigt die Heterogenität) zu Punkt B, sollte dies effizienterweise mit einer Dezentralisierungstendenz einhergehen. Aufgrund der erhöhten Heterogenität vermag der Nutzen der Internalisierung von Externalitäten und die Ausnutzung von Skaleneffekten die erhöhten Kosten der einheitlichen Politikanwendung auf unterschiedliche Länder nicht mehr zu kompensieren. Der gleiche oder höhere Grad an Zentralisierung könnte nur aufrecht erhalten werden, wenn gleichzeitig die Nutzeneffekte ansteigen würden (Punkt C).

Figur 1:

Trade off bei der Ausgestaltung von Kompetenzaufteilungen einer internationalen Union



Eigene Darstellung

Warum gerade eine gegenteilige Entwicklung wahrscheinlich ist, begründet Vaubel (2001) mit polit-ökonomischen Ansätzen. Geht man davon aus, dass die Organe der EU ein Eigeninteresse an ihrer eigenen Machtausweitung haben, lässt sich argumentieren, dass durch die fehlenden institutionellen Schranken zur Eindämmung der Macht eine zunehmende Zentralisierung möglich ist. Vaubel erwartet eine Regulierungsspirale, in der die hochregulierten Länder sich per Mehrheitsentscheid gegen die niedrig regulierten Länder im Entscheidungsprozess durchsetzen. In diesem Zusammenhang spricht er von der „strategy of raising its rivals cost“, womit die „Wettbewerbsvorteile“ niedrig regulierter Länder unterlaufen würden. Alesina und Wacziarg (1999) stellen fest, dass das institutionelle System von checks and balances schwach und unklar sei, sowie wenig klare Regeln existieren, welche den Rechte von dezentralen Entitäten innerhalb der EU förderlich wären. (Alesina, Wacziarg 1999, S. 35). Diese Entwicklung läuft einer positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Interesse der Bürger Europas zuwider. Entscheidend für das Potential einer unter Umständen volkswirtschaftlich negativen Entwicklung ist die Entscheidungsregel im Europäischen Rat. Darauf wird im Kapitel zum Europäischen Verfassungsvorschlag näher eingegangen.

Währung und fiskalpolitische Stabilität

Ein Land mit eigener Währung muss für eine nicht nachhaltige Finanzpolitik mit höheren Zinsen oder einer abgewerteten Währung bezahlen. In einer Währungsunion ist dies nicht der Fall. Diese Effekte können auf die anderen Mitgliedsländer abgewälzt werden. Die fiskalische Disziplin der Euroländer soll langfristig durch den Wachstums- und Stabilitätspakt gewährleistet werden.

Durch die Dichotomie zwischen einer gemeinsamen Währung und den durch nationale politische Willensprozesse entstandenen Wirtschaftspolitiken besteht ein Spannungsfeld. Dieses Konfliktpotenti-

al wird durch den Pakt verringert. (Vgl. Siebert (2002), S. 4-5). Allerdings nur, wenn dieser auch glaubwürdig eingehalten wird. Ob dies gelingen wird, ist derzeit allerdings unsicherer geworden. Wir sehen das grundsätzliche Problem, nämlich die Gefahr eines schwachen Euros. Warum?

„Historisch war stabiles Geld nicht zu haben, wenn die Staatsfinanzen unsolide und zerrüttet waren. Die Wirtschaftsgeschichte zeigt, dass unsolide Staatsfinanzen Währungen destabilisieren können.“ (Siebert (2002), S. 3) Der Erfolg einer Notenbank ist auch von der Solidität der Staatsfinanzen abhängig. Negative Vertrauenseffekte könnten sich in höheren Inflations- und Abwertungserwartungen niederschlagen. „Die negativen Wirkungen einer unsoliden Finanzpolitik werden in einer Währungsunion in Form einer schwachen Währung sozialisiert. Wenn dies für alle Mitgliedstaaten ohne Folgen möglich ist, muss die gemeinsame Währung Schaden nehmen.“ (Siebert (2002), S. 3).

Beispiel: „Wessen Phantasie nicht ausreicht, sich das Ausmaß des möglichen Problems vorzustellen, sei an die brasilianische Währungskrise 1999 erinnert. Als der Gouverneur des Bundesstaates Minas Gerais damals erklärte, er werde die Schulden der Provinz nicht mehr bedienen, brach die Währungskrise mit einer Abwertung des Real um die Hälfte aus. Zwar werden viele einen solchen Vergleich für zu gewagt halten, aber auch die Europäische Währungsunion hat von der Systematik her ein Minas-Gerais-Problem, wenn auch nicht in der gleichen Intensität. Der Stabilitätspakt soll helfen, dass eine ähnliche Situation nicht entstehen kann.“ (Siebert (2002), S. 3-4)

Man kann dagegen einwenden, die EZB sei eine autonome Institution und genügend abgesichert. Würde sich die EZB wie ein „Automat“ verhalten und völlig unabhängig von jeglichem politischen Umfeld agieren, wäre dies in der Tat der Fall. „Dies dürfte aber eine unrealistische Vorstellung sein. Zudem müsste sie dann im Euro-Raum eine solch strikte Zinspolitik durchführen, dass die stabilitätsorientierten Länder darunter leiden. Dann aber brechen zwangsläufig Konflikte innerhalb der Union auf. Auch um diese Konflikte auszuschließen, müssen die nationalen Finanzpolitiken in der Weise gebunden werden, dass eine nicht nachhaltige Situation vermieden wird.“ (Siebert (2002), S. 5)

Mittlerweile steht der Stabilitäts- und Wachstumspakt gewissermassen zur Disposition. Der diskretionäre Spielraum der Mitgliedstaaten für ihre Finanzpolitik soll gelockert werden und aus dem „Korsett“ des Pakts „befreit“ werden. So der Wunsch der Regierungschefs der Mitgliedsländer. Der Pakt soll in Zeiten konjunktureller Stärke stärker wirken und im Abschwung „flexibler“ werden. (Vgl. NZZ 15./16. Januar 2005, S. 29) Damit ist die Glaubwürdigkeit, welche die zentrale Eigenschaft des Paktes hätte werden sollen, dahin. Welcher Kompromiss im Endeffekt aus dem politischen Prozess des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission hervorgehen wird, ist noch unklar.

Entscheidend wird sein, wie der Artikel 104/7 des EG-Vertrags (EGV), welcher den Startpunkt im Ablauf eines allfälligen Defizitverfahrens festhält, ausgestaltet respektive interpretiert wird. „Setzt sich die Flexibilisierung durch, dürfte kaum mehr ein Verfahren über die erste Stufe (nach Art. 104/7 EGV) hinauskommen, da sich stets besondere Umstände finden lassen. Damit müsste kein Land mehr Sanktionen befürchten.“ (NZZ, 15./16. Januar 2005, S. 29). Auch wenn eine flexiblere Handhabung in einer spezifischen Situation durchaus ökonomisch sinnvoll sein kann, ist es fraglich, ob nicht die Signalwirkung (stabile Finanzen für eine stabile Währung) der eigentlich wichtigere und langfristiger ausgerichtete Faktor sein sollte. Es erstaunt jedenfalls wenig, dass sich die Europäische Zentralbank (EZB) wiederholt besorgt über die Diskussion zum Stabilitäts- und Wachstumspakt äussert.

Zwischenfazit

Dass die EU gewisse institutionelle Ungleichgewichte aufweist ist nichts Neues. Für einen Staat, welcher über lange Zeit gewachsene, äusserst stabile institutionelle Grundlagen verfügt, stellt dies ein Unsicherheitspotential dar, insbesondere dann, wenn Entscheidungen aus diesem Umfeld nationale Regeln brechen. Eine diffuse und nicht klar strukturierte Aufteilung von Kompetenzen zwischen Nationalstaaten und der EU bedeutet für die Schweiz mit ihrer ausgeprägt föderalistischer Struktur einen Unsicherheitsfaktor. Vor allem da unsicher ist, wie diese Aufteilung in Zukunft aussehen wird. Zusätzlich erschwerend kommt hinzu, dass eine einmal EU-weit zentralisierte Kompetenz nur schwerlich rückgängig gemacht werden kann. Vertragsänderungen sind schwierig. Diese müssen im Rahmen einer Regierungskonferenz von allen Regierungen gebilligt werden und zusätzlich von jedem Parlament der Mitgliedstaaten ratifiziert werden. (Vaubel 2001, S. 122). Dagegen ist die Verlagerung einer Kompetenz nach Brüssel einfacher, wie im Abschnitt „EU Decision-making“ in Kapitel 3.4. gezeigt wird. Diese Neigung zur Zentralisierung wird in einem spieltheoretischen Modell auch von Alesina, Angeloni und Etro (2001) gezeigt. Diesem sogenannten „politischen“ Gleichgewicht liegt ein Zeitinkonsistenzproblem zugrunde, wonach eine einmal gegründete Union ex post ihre Macht auszuweiten versucht. Diese Erwartung kann dazu führen, dass manche Länder zu Beginn gar nicht mitmachen wollen. (Vgl. Alesina, Angeloni und Etro 2001, S. 41).

Ein Beitritt der Schweiz impliziert eine Übernahme des Euro als Währung. Ein Ausklammern der Währung darf mit einer verschwindend kleinen Wahrscheinlichkeit bedacht werden. Die Schweiz hätte, wie prinzipiell jedes Mitglied der Währungsunion, ein vitales Interesse daran, dass die Stabilitätskriterien von allen Staaten des Euroraumes eingehalten werden. Die derzeitige Unsicherheit über die zukünftige Ausgestaltung des Wachstums- und Stabilitätspakt ist augenfällig. Eine instabile Währung kann schwerwiegende negative Folgen auf die Wirtschaft eines Landes haben. Ein potentiell stärker fluktuierender Euro erhöht den Wert einer autonomen Geldpolitik und somit die Kosten deren Aufgabe. Für Siebert steht die grosse Bewährungsprobe eines Konflikts zwischen nationalen Interessen und der gemeinsamen Geldpolitik noch aus. „ Sie kommt dann, wenn sich ein gewichtiges Mitgliedsland in der Krise befindet und die Europäische Notenbank die Zinsen nennenswert erhöhen muss.“ (Siebert (2002), S. 16). Damit ist es naheliegend zu argumentieren, dass der Euro und damit eine Mitgliedschaft in der EWU zur Zeit durch einen hohen Grad an Unsicherheit gekennzeichnet ist, da die zukünftige Entwicklung sehr unterschiedlich ausfallen kann.

3.2. Die Osterweiterung der EU

Die EU hat ihre vierte Erweiterungsrunde offiziell am 1. Mai 2004 abgeschlossen. Zehn Staaten aus Mittel- und Osteuropa sind der EU beigetreten. Was bedeutet die Osterweiterung für einen potentiellen Beitritt der Schweiz?

Im Folgenden sollen ausgewählte Aspekte der Osterweiterung dargestellt und deren Implikationen auf die Schweiz diskutiert werden.

Zunehmende Heterogenität

„Die zehn Länder, die für die erste Beitrittsrunde in Frage kommen, erhöhen die Bodenfläche des EU-Raumes um knapp ein Viertel und die Bevölkerung um einen Fünftel. Ein Binnenmarkt mit 452 Millionen Einwohnern entsteht. Das Bruttoinlandprodukt (BIP) der EU nimmt dagegen nur um 4,2% zu (Figur 3).“ (Credit Suisse 2002, S.6). Mittlerweile wurden diese zehn Länder¹⁰ 2004 in die Union

¹⁰ Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, Zypern

aufgenommen. Das kaufkraftbereinigte BIP der zehn Beitrittsländer beträgt 45% der EU-Durchschnitts¹¹. Allein diese wenigen Daten zeigen die ökonomische Tragweite dieser Erweiterung auf. Natürlich befanden sich diese Länder in einem Aufholprozess („catching-up“), sowohl wirtschaftlicher als auch institutioneller Art, um die Kriterien für den Beitritt zu erfüllen. Betrachtet man die Wachstumsraten von Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn¹², so wuchs deren BIP zwischen 1992 und 2001 im Durchschnitt 1.5% pro Jahr schneller als das der EU. Die Prozentanteile der Exporte am BIP stiegen im selben Zeitraum von 26% auf 46% und die ausländischen Direktinvestitionen in diese Länder explodierten von \$ 3 Mia. auf rund \$ 16 Mia.. „Das künftige Wachstumspotenzial der Beitrittskandidaten ist auch das entscheidende Element bei der weiteren Entwicklung ihres wirtschaftlichen Aufholprozesses.“ (Credit Suisse 2002, S. 7). Doch genau dieser Prozess der Erhöhung des Wohlstandes ist sehr langfristiger Natur. Und Erfahrungen mit den südeuropäischen Ländern zeigen, dass sich dieser Prozess eher verlangsamt denn beschleunigt, je mehr sich die Ländern einander angleichen. (Vgl. Credit Suisse 2002, S. 8). Der starke Strukturwandel, welchem sich die Beitrittsländer derzeit unterziehen, wird weitergehen und sich erst längerfristig verlangsamen. Die ökonomischen Herausforderungen sind als substantiell zu bezeichnen. Bedenken wir, dass rund 80% des EU-Budget für Agrar- und Strukturpolitik verwendet wird und die ökonomische Struktur der gewichtigsten neuen EU-Mitglieder stark auf landwirtschaftliche Produktion ausgerichtet ist, sind zunehmende Interessenskonflikte über die Ressourcenzuteilung zu erwarten. Problematisch könnte es dann werden, wenn die Nettoempfänger im Europäischen Rat fähig sind, die Nettoeinzahler per Mehrheitsentscheid zu überstimmen. Die zukünftige Ausgestaltung des Entscheidungsprozesses im Europäischen Rat ist Thema im nächsten Kapitel.

Auf der anderen Seite ist durch die Osterweiterung eine neue Konkurrenz innerhalb der EU entstanden, welche sich als Standort für mobile Faktoren anbietet. Diesen Standortwettbewerb gäbe es aber auch ohne den Beitritt dieser Länder zur EU. Doch mit dem Beitritt erhält dieser nun eine neue, potentiell konfliktrichtige Dimension. „Mit Blick auf diese Konkurrenz aus dem Osten befürworten vor allem die Hochsteuerländer Deutschland und Frankreich, aber etwa auch der niederländische Finanzminister Zalm EU-weite Mindestsätze zumindest als Fernziel. Der französische Finanzminister Sarkozy hat soeben ein Schäufelchen nachgelegt: Er will in Schweveningen vorschlagen, dass (neuen) Mitgliedstaaten mit unterdurchschnittlichen Steuersätzen EU-Subventionen aus den Struktur- und Kohäsionsfonds verwehrt oder gekürzt werden. Wer reich genug für Steuersenkungen sei, könne nicht gleichzeitig Strukturfonds vom „alten Europa“ fordern.“ (NZZ, Dienstag 7. September 2004, S. 21). Der Wettbewerb der Systeme auf institutioneller Ebene, beispielsweise in Steuersystemen, stösst bei den potentiellen Verlierern nicht auf Gegenliebe. Gesamtwirtschaftlich hingegen ist diese Tendenz eher positiv zu werten. Die Beitrittsländer haben im Zuge ihrer Reformen für den Beitritt wichtige Rahmenbedingungen ihrer Volkswirtschaften umgestaltet. Dabei konnten sie die Chance nutzen und beispielsweise einfache und effektive Steuersysteme (Flat tax rate) einführen. Diese Länder werden ihre Möglichkeiten nutzen, und ihre Karten im internationalen Standortwettbewerb um mobile Faktoren ausspielen, beispielsweise bei der steuerlichen Begünstigung von Industrieneuansiedlungen.

Die neuen Mitgliedsländer bergen auch das Potential, einer weiteren Zentralisierung der EU Einhalt zu gebieten. Manche Beitrittsländer werden ihre neugewonnene Souveränität, welche durch den EU-Beitritt bereits wieder etwas beschnitten wurde, kaum so schnell weiter einschränken lassen.

¹¹ Bei der sog. „Süderweiterung“ betrug dieser Wert rund 60%.

¹² Diese drei Länder sind mit Abstand die grössten Volkswirtschaften der Beitrittsländer und machen rund einen Anteil von 80% des BIP's der Beitrittsländer aus.

Zwischenfazit

Die EU-Osterweiterung hat also zweierlei Effekte. Einerseits besteht die Möglichkeit, dass dadurch die Spannungen bezüglich Budget, insbesondere vor dem Hintergrund der gemeinsamen Agrarpolitik, zunehmen. Neben dem Potential für zusätzliche Ausgaben für Umverteilungen besteht auch die Möglichkeit, dass dadurch das institutionelle Gefüge der EU in Mitleidenschaft gezogen wird. Potentielle Konflikte erhöhen die Unsicherheit durch blockierte Entscheidungen oder politische Vergeltungsaktionen, welche letztendlich zum wirtschaftlichen Schaden aller Beteiligten führen können.

Andererseits trägt die gestiegene Heterogenität dazu bei, eher dezentrale Lösungen zu bevorzugen, da die Präferenzen unterschiedlicher werden. Dies kann heute aus der Sicht der Schweiz durchaus positiv gewertet werden. Mehr Dezentralität bedeutet potentiell auch mehr systemischen Wettbewerb, da verschiedene staatliche Lösungen nebeneinander existieren und damit die Unterschiede deutlich werden. Dies eröffnet Raum für innovativere und zukünftig erfolgreichere Lösungen als einheitliche Regelungen. Zusätzlich wird das hohe Wachstum der neuen Mitgliedstaaten dem europäischen Binnenmarkt positive Impulse verleihen und diesen potentiell attraktiver machen.

3.3. Der EU-Verfassungsvertrag

Mit dem Vertrag von Nizza, der das Produkt der Regierungskonferenz im Dezember 2000 in der französischen Hafenstadt ist, sollten die Grundlagen gelegt werden für die nötigen Reformen, um die EU auch mit 25 Mitgliedern entscheidungs- und damit handlungsfähig zu erhalten. Das Resultat der Regierungskonferenz lag primär darin einen Konvent einzuberufen, welcher den Auftrag hatte, diese Grundlagen zu erarbeiten, dass deren Implementation im Jahre 2004 vor dem offiziellen Beitritt der zehn neuen EU-Mitglieder am 1. Mai 2004 durchgezogen werden kann. Im EU-Konvent hatten die Beitrittsländer eine beratende- aber keine Mitentscheidungsstimme. Giscard d'Estaing, Präsident des Konvents, überreichte den Regierungschefs an ihrem Treffen in Thessaloniki auf der nordgriechischen Halbinsel Chalkidiki am 21. Juni 2003 den erarbeiteten Verfassungsvorschlag. Dieser Entwurf wurde von den Mitgliedern des EU-Rates als „gute Ausgangsbasis“ für die Regierungskonferenz eingestuft. (Vgl. NZZ vom 21.06.2003). Mittlerweile wurde in verschiedenen Ländern der Ratifikationsprozess für den Verfassungsvertrag vorangetrieben. Dies mit unterschiedlichem „Erfolg“. In Belgien, Deutschland, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Österreich, Slowakei, Slowenien und Ungarn wurde die Verfassung durch die jeweiligen Parlamente ratifiziert. In drei Ländern wurden Volksabstimmungen, also ein Referendum durchgeführt. Spaniens Bevölkerung hat die Verfassung mit 76% angenommen (Stimmbeteiligung knapp 43%). Frankreich lehnte die Verfassung mit knapp 56% (Stimmbeteiligung 70%), die Niederlanden mit knapp 62% (Stimmbeteiligung 62%) ab. Die Resultate der beiden Gründungsmitglieder der EU hat dazugeführt, dass der Ratifikationsprozess derzeit auf Eis gelegt ist.

Im Folgenden sollen verschiedene relevante Aspekte dieses Verfassungsvertrags dargestellt und deren Implikation auf die Schweiz diskutiert werden.

Zuständigkeitsaufteilung zwischen Mitgliedsländern und den EU-Organen

Wie in Abschnitt 3.1. dargelegt wurde, kann man argumentieren, die Zuständigkeitsbereiche zwischen den Mitgliedstaaten und der EU seien nicht optimal aufgeteilt. Hier muss unterschieden werden zwischen den ausschliesslichen und geteilten Zuständigkeiten der EU. In Artikel I-13 (siehe Anhang S. 51) sind die ausschliesslichen Zuständigkeiten der zukünftigen EU beschrieben. Die erste Aufgabe besteht in der Festlegung von Wettbewerbsregeln, damit der Binnenmarkt funktionieren kann. Danach wird die Währungspolitik der Euro-Länder aufgeführt, sowie die gemeinsame Handelspolitik und die

Zollunion. Etwas aus dem Rahmen fällt im Folgenden „die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen einer gemeinsamen Fischereipolitik“. Zudem hat die Union die ausschliessliche Zuständigkeit für den Abschluss von internationalen Übereinkommen, wenn dies in einem Rechtsakt der Union vorgesehen ist, wenn er notwendig ist, damit sie ihre interne Zuständigkeit ausüben kann, oder wenn er einen internen Rechtsakt beeinträchtigt. (Vgl. Vertrag über eine Verfassung für Europa 2004, S. 18). Diese ausschliesslichen Zuständigkeiten lassen sich aus ökonomischer Sicht durchaus rechtfertigen. Einen funktionierenden Binnenmarkt zu erhalten und gleiche Bedingungen zu schaffen, ist effizient und dient der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Diese Zuständigkeiten werden denn auch kaum kritisiert.

Anders sieht es bei den geteilten Zuständigkeiten aus, bei welchen die Union und die Mitgliedsländer gemeinsam verantwortlich sind. In Artikel I-14 (siehe Anhang S. 51/52) des Konvents-vorschlags sind die Bereiche geteilter Zuständigkeit aufgelistet. Diese aufgeführten Bereiche werden als „höchst bedenklich“ (Bernholz) eingestuft. Insbesondere im Bereich „Sozialpolitik“ wurde in Abschnitt 3.1. festgestellt, dass vermehrt dezentrale Regelungen gefunden werden sollten. Auch wenn im Zuge des Binnenmarktes durchaus Koordination auch im Bereich der Sozialpolitik durch die Personenfreizügigkeit impliziert wird, ist hier grosse Zurückhaltung angebracht.

Zu beachten in diesem Zusammenhang ist ebenfalls Artikel I-15 (siehe Anhang S. 51), welcher den weitreichenden Titel „Koordination der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik“ trägt. „Im Wettbewerb würde sich bald herausstellen, welche institutionellen Regelungen geeigneter sind, das Beschäftigungsziel zu erreichen. Und eine mögliche Koordination der Sozialpolitik nach den Standards etwa von Frankreich oder Deutschland würde katastrophale Folgen nach sich ziehen.“ (Bernholz, NZZ, 20./21. September 2003, S. 29). Anstatt eine allzu weitgehende Harmonisierung würde sich im vielfältigen Europa also ein gesunder Wettbewerb der Systeme anbieten, welcher nach ökonomischen Gesichtspunkten langfristig effizientere Resultate zeitigen würde.

Weiter relevant ist die „Flexibilitätsklausel“ in Artikel I-18 (siehe Anhang S. 53). „In diesem Falle wird gewissermassen das Recht der europäischen Organe postuliert, ihre eigenen Kompetenzen zu erweitern.“ (Bernholz, NZZ 20./21. September 2003, S.29). Wir sehen hier zumindest die Möglichkeit einer „Kompetenz-Kompetenz“ der europäischen Organe. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit der Bereitstellung öffentlicher Güter durch die EU. Das bedeutet, dass sich das Potential für die Übernahme weiterer „falscher“ Zuständigkeiten erhöht.

EU-Decision-Making

Wir haben gesehen, dass das bestehende institutionelle Konstrukt der EU durchaus verbesserungswürdig erscheint. Daher ist es entscheidend, die Quelle der EU Rechtsnormen näher zu betrachten. Im Entscheidungsverfahren der EU sind verschiedene Aspekte zu betonen. Einige davon wurden bereits angedeutet im Abschnitt über die institutionellen Unsicherheitsfaktoren. Wir wollen uns nun den Regeln des Entscheidungsverfahrens annehmen. „Decision-making rules are the heart of any constitution and the EU is no exception.“ (Baldwin, Widgren (2003), S. 1). In diesem Zusammenhang wird meistens die Entscheidungsregel im Europäischen Rat ins Zentrum gerückt. Dies ist deshalb wichtig, weil der Europäische Rat mit wenigen Ausnahmen fast alle Gesetzesvorschläge genehmigen muss. Der Rat ist entsprechend quasi der „Gate-keeper“ am Schleusentor der Gesetzgebung. Manchen Bestimmungen muss das Europäische Parlament auch noch zustimmen. Für unsere Betrachtungsweise entscheidend ist die „Durchgangswahrscheinlichkeit“ einer EU-Regelung. „The key goal for the CT [Constitutional Treaty] was to ensure that the EU’s decision mechanism remained efficient and legitimate despite a near doubling of its membership. In economics, “efficiency” usually means an absence of waste. In the

EU decision-making context, the word has come to mean “ability to act”.” (Baldwin, Widgren (2003), S. 6).

Diese Unterscheidung ist zentral, hat doch im gesamtwirtschaftlichen Sinne eine erhöhte Handlungsfähigkeit der EU unter Umständen wenig mit Effizienz zu tun. Diese Durchgangswahrscheinlichkeit zeigt den Schwierigkeitsgrad für eine Regelung im Rat an, eine qualifizierte Mehrheit zu finden. Sind alle möglichen Koalitionen im Rat gleich wahrscheinlich, drückt die Durchgangswahrscheinlichkeit das Verhältnis der sog. „winning coalitions“ zu den total möglichen Koalitionen aus. Und genau wegen dieser qualifizierten Mehrheit ist die Entscheidungsregel des Rates wichtig im Bezug auf die Durchgangswahrscheinlichkeit.¹³ Eine qualifizierte Mehrheit im Rat bedeutet, dass eine gewisse Schwelle an gewichteten Stimmen der Mitgliedsländer und gleichzeitig eine zweite Schwelle und Repräsentation der EU-Bevölkerung überschritten werden muss.

Neben diesen beiden Schwellen hängt die Durchgangswahrscheinlichkeit auch von der Zahl der Mitgliedsländer und natürlich der Verteilung der Stimmen pro Land ab (Vgl. Baldwin, Widgren (2003), S. 7), daher auch das hohe Interesse der Regierungen der Mitgliedsländer an der Stimmengewichtung ihres Landes im Europäischen Rat. Die Berechnungen für die Durchgangswahrscheinlichkeit eines zufällig gewählten Vorschlages ergeben das interessante Bild einer im Zeitablauf zunehmenden Schwierigkeit, diesen auch durchzubringen. Während in der EU-6 die Wahrscheinlichkeit, einen zufälligen Vorschlag durchzubringen, noch 21.9% betrug, lag dieser Wert für die EU-15 unter den Regeln des Nizza-Vertrags (72% der Mitgliedsstimmen bei 60% Repräsentation der Bevölkerung) bei nur noch 8.2%. Unter Beibehaltung der Nizza-Regeln, welche ohnehin bis 2009 gelten, sinkt die Durchgangswahrscheinlichkeit der erweiterten EU-25 drastisch auf 3.6%. Das bedeutet, dass von 100 zufällig ausgewählten Vorschlägen im Durchschnitt knapp vier durchkommen. Abbildung 1 zeigt die Durchgangswahrscheinlichkeiten für verschiedene hypothetische Schwellenwerte.

Abbildung 1:

Durchgangswahrscheinlichkeiten unter Verschiedenen Schwellenwerten für die EU-27.

Mitglieder - Bevölkerung	50-50	50-60	50-2/3	50-70	60-50	70-50	55-55	60-60	70-70	70-60	60-70	Nizza-Regeln
Durchgangswahrscheinlichkeit	35.8%	21.9%	12.9%	9.2%	11.1%	2.5%	23.0%	8.5%	1.6%	2.2%	4.8%	2.1%

Quelle: Zahlen übernommen aus Tabelle 4 von Baldwin, Widgren (2004), S. 31

Die Unterschiede sind enorm. Die festzulegenden Schwellenwerte sind also für die Durchgangswahrscheinlichkeit relevant. In Vertrag über eine Verfassung für die EU sind die Schwellen auf 55% der Mitgliedsländer bei Repräsentation von 65% der Gesamtbevölkerung festgelegt. Zusätzlich wurde festgelegt, dass mindestens 15 Mitglieder die „winning coalition“ bilden müssen. Diese Hürde wird allerdings voraussichtlich irrelevant werden, falls Bulgarien und Rumänien bis 2009 der EU beigetreten sind. 15 aus 27 Mitgliedern entspricht genau der genannten 55% Auflage. Unter diesen Regeln, welche ab 2009 gelten könnten, erhöht sich die Durchgangswahrscheinlichkeit auf 12.9%. Eine Beibehaltung der Nizza-Regeln würde den Wert auf 2.8% sinken lassen. (Vgl. Baldwin, Widgren 2005, S. 2-3)

¹³ Im Gegensatz dazu entscheidet das Europäische Parlament mit einer einfachen Schwelle von 50% für Mehrheitsentscheide. Da jede Koalition, welche ein „Ja“ blockieren kann, dies auch bei einen „Nein“ tun kann, ändert die Anzahl der Parlamentarier nichts an der Durchgangswahrscheinlichkeit einer Regelung im Parlament. Diese bleibt immer bei 50%. (Vgl. Baldwin, Widgren (2003), S. 7).

Für die einzelnen Mitgliedsstaaten sind diese Werte insofern wichtig als sich je nach Schwellenwert ihre Möglichkeiten eine „winning coalition“ zu blockieren, verändern. Dies ist entscheidend dafür, welchen Einfluss ein Land auf die Entscheidungen der EU nehmen kann. Interessant ist natürlich auch die Überlegung, welche Gruppen von Ländern sich unter Umständen verbünden könnten um einen Entscheid durchzubringen.¹⁴ Je leichter ihnen dies gemacht wird, desto wahrscheinlicher ist das Auftreten solcher Interessenskoalitionen.

Zwischenfazit

Es ist festzuhalten, dass die in Kapitel 3.2 dargestellte Aufteilung der Kompetenzen durch den Verfassungsvertrag nicht zu einer Neuerung respektive Verbesserung genutzt wurde. „(...) the convention missed a good opportunity to recommend that the EU actions be scaled back in some areas where they are unnecessary or harmful.“ (Tabellini 2003, S. 2). Im Bericht „An Agenda for a Growing Europe“ von Sapir et al. (2003) wird eine Flexibilisierung der Re-Nationalisierung von Kompetenzen als Vorschlag eingebracht. Wichtig hierbei ist, dass je höher die Durchgangswahrscheinlichkeit einer EU-Regel ist, desto leichter fällt es dem Europäischen Rates Entscheidungen zu fällen. Dies war ist ja auch das angekündigte Ziel der Reform des Entscheidungsprozesses. Vom Standpunkt eines Drittlandes aus erhöht diese Erleichterung aber die potentielle Anzahl von später zu übernehmenden wünschenswerten, aber auch nicht wünschenswerten Regelungen. Die erleichterte Entscheidungsmöglichkeit der EU kann gewissermassen zum „Guten“ wie zum „Schlechten“ genutzt werden. Da wir nicht wissen, welcher Art die zu erwartenden zukünftigen Regelungen sind, erhöht dies aus Sicht des Drittlandes die Unsicherheit, dass eventuell mehr unerwünschte Regulierungen übernommen werden müssen.

Begreift man die EU auch als politischen Markt, gibt es Gründe zur Annahme, dass ineffiziente Regelungen auch bewusst herbeigeführt werden. „In der Industrieökonomik und auch in der politischen Ökonomie wird die sogenannte „strategy of raising rivals costs“ analysiert. Dieses Phänomen lässt sich blendend übertragen auf Entscheidungen mit Mehrheit in einer internationalen Organisation. In dem Masse, in dem das Quorum abgesenkt wird, wie das jetzt der Vorschlag des Konvents impliziert, kommt es dann zu einer Regulierungs- oder Besteuerungsspirale, d.h. die höher regulierten und potentiell auch die höher besteuerten Ländern werden den weniger regulierten Ländern ihre Regulierungen aufzwingen. Das führt dann dazu, dass auch der Wettbewerb für die höher regulierten Länder zurückgeht und auf ganzer Linie das Regulierungsniveau steigt.“ (Roland Vaubel in Basler Schriften zur europäischen Integration Nr. 66 (2003), S. 48/49).

Eine Regulierungsspirale ist umso wahrscheinlicher, je niedriger das Quorum im Europäischen Rat ist, welches über die Vorschläge der Europäischen Kommission bestimmt. Daher ortet Vaubel die „grösste Gefahr“ in einem Absenken dieser Entscheidungshürde. Eine starke Ausweitung der europäischen Gesetzgebung und vor allem der Regulierungstätigkeit sei zu erwarten. (Vgl. Roland Vaubel in Basler Schriften zur europäischen Integration Nr. 66, S. 52). „Noch viel stärker als in der Vergangenheit würden die hochregulierten Mitgliedsstaaten per Mehrheitsentscheidung den weniger regulierten Staaten ihre restriktiven Regulierungen aufzwingen. Und da der Deregulierungswettbewerb der bisher von den weniger regulierten Mitgliedsstaaten ausging, zunehmend unterdrückt wurde, kann kein Zweifel bestehen, dass das Regulierungsniveau auch in den hochregulierten Staaten weiter ansteigen würde. Eine solche Regulierungsspirale wird Europa nicht stärken, sondern schwächen und im globalen Wettbewerb noch weiter zurückwerfen.“ (Roland Vaubel in Basler Schriften zur europäischen

¹⁴ Welche Machtverschiebungen sich unter den verschiedenen Entscheidungsmechanismen ergeben und wer dabei „gewinnt“ oder „verliert“ wird gezeigt in Baldwin und Widgren (2004).

Integration Nr. 66, S. 52). Die Möglichkeit, in Zukunft vermehrt ineffiziente Regulierungen übernehmen zu müssen, sowie das Szenario eines ökonomisch „geschwächten“ Europas, welches sich selber blockiert, stellt für die Schweiz eine unsichere und wenig attraktive Option dar. Diese Perspektive wirkt umso beunruhigender als alternative Vorschläge für die institutionelle Ausgestaltung der EU eigentlich vorhanden wären (Vgl. Bernholz, Schneider, Vaubel und Vibert 2004).

4. Die Beitrittsperspektive unter expliziter Berücksichtigung der Unsicherheit

In Kapitel 2 wurden die Kosten- und Nutzenkomponenten eines EU-Beitrittes dargelegt, soweit diese aus ökonomischer Sicht zugeordnet werden können. Aus dieser Aufteilung wird ersichtlich, in welchen Bereichen mit negativen Auswirkungen zu rechnen ist. Andererseits wurden die potentiellen Chancen eines Beitrittes dargelegt. Wie zu Beginn der Einleitung geschrieben wurde, fassen wir die Europapolitik als Interessenspolitik auf. Wir gehen davon aus, dass ein nüchternes Abwägen von Vor- und Nachteilen in deren ökonomischer Tragweite zumindest auch von Bedeutung ist. Es wurde argumentiert, dass eine statische Betrachtungsweise dieser Einflussfaktoren nicht genügt, um die Entscheidungssituation, in welcher sich die Schweiz befindet, adäquat zu erfassen. Dynamische Aspekte und insbesondere die damit verbundene Unsicherheit der potentiellen Vor- und Nachteile eines Beitritts sind wichtige Bestimmungsfaktoren, welche in einer konzeptionellen Auslegung zur Europapolitik der Schweiz Eingang finden sollten. In Kapitel 3 wurden Faktoren, welche die Unsicherheit der Nutzen- und Kostenkomponenten derzeit und in Zukunft mitbestimmen werden, beschrieben. Dabei wurde auf verschiedene ökonomische Analysen zurückgegriffen, welche die Unsicherheitspotentiale zu erfassen versuchten. Diese Unsicherheit wurde bisher aus konzeptioneller Sicht nicht explizit in den Analyse-rahmen miteinbezogen. Im folgenden soll diesbezüglich kurz eine mögliche Einordnung der bestehenden Studien dargelegt werden.

4.1. Konzeptionelle Lücken in den bisherigen Studien

Bisherigen Studien wie zum Beispiel Bundesrat (1999), Hauser und Bradke (1992), Hauser und Roitinger (2001) oder Koellreuter (1999), welche Vor- und Nachteile verschiedener Möglichkeiten der schweizerischen Integrationspolitik erörtern, lassen sich unseres Erachtens konzeptionell als klassische Kosten-Nutzen Abwägung lesen. Die wesentlichen Lücken in der einfachen Entscheidungsregel, wie sie in der Einleitung zu Kapitel 3 angetönt wurde, bestehen unseres Erachtens in einer theoretischen Vernachlässigung der dynamischen Komponente einer Integrationsentscheidung eines Landes. Die Fragestellung, ob eine Integration vollzogen werden soll und in welchem Ausmasse dies geschieht, ist eine wichtige Entscheidung für ein Land. Ebenso wichtig ist die Fragestellung, *wann* ein solcher Integrations-schritt durchgeführt wird und insbesondere, welche Faktoren verzögernd respektive beschleunigend auf diesen Prozess wirken.

Des weiteren sollten potenzielle Unsicherheiten bestehender sowie zukünftiger Entwicklungen der EU berücksichtigt werden. Diese Unsicherheiten sind ökonomischer wie auch institutioneller Natur und könnten auf vielversprechende Art in den Beitrittsentscheid eingebaut werden. Das ist genau das, was unseres Erachtens getan werden sollte.

Dass die Frage des Zeitpunktes - im Unterschied zum Nicht-Beitritt oder Beitritt - in der politischen Debatte implizit sehr wohl im Raume steht, zeigen die folgenden Zitate, welche hier exemplarisch ausgewiesen werden:

- „Die bilateralen Verträge sind zwar als Zwischenlösung unabdingbar, der EU-Beitritt wird aber früher oder später Realität werden – je früher, desto besser.“ (Christiane Brunner, NZZ 21. August 2003, S. 15)
- „Deshalb müssen wir das Beitritts-gesuch zurückziehen.“ (Christoph Blocher, NZZ 21. August 2003, S.15)

- „Ein EU-Beitritt steht in den nächsten Jahren überhaupt nicht zur Debatte.“ (Bruno Frick, NZZ 22. August 2003, S. 15)

- „Wir Schweizer sind gut beraten, wenn wir unser Heil weder in der populistischen, kurzfristigen Abschottung noch im überstürzten Beitritt suchen.“ (Johann N. Schneider-Ammann, NZZ 22. August 2003, S. 15)

Die Entscheidungssituation eines Beitritts der Schweiz zur EU ist also neben der Berücksichtigung „statischer“ Nutzen- und Kostenkomponenten insbesondere durch deren dynamische und unsichere Entwicklungen geprägt. Dies bedeutet, dass die erwähnten Nutzen- und Kostenkomponenten sich für die Schweiz in einem sehr positiven Sinne entwickeln könnten, genau so ist es auch möglich, dass negative Aspekte überwiegen.

Die Anpassungskosten der Schweiz sind sogenannte „sunk-costs“. Selbst mit der Möglichkeit, zu einem späteren Zeitpunkt die Mitgliedschaft in der EU „künden“ zu können sind diese angefallenen Anpassungskosten irreversibel. Auch ist die Entscheidung nicht geprägt durch eine „jetzt-oder-nie“-Charakteristik. Es besteht, wie das praktische Beispiel der Schweiz aufzeigt, die Möglichkeit, den Beitritt auf einen zukünftigen Termin zu verschieben. Müsste ein Land einen Entscheid fällen zwischen jetzt beitreten oder nie beitreten, sähe die Struktur der Entscheidungssituation anders aus.

Die Option zu warten hat Implikationen auf den Beitrittsentscheid eines Landes. Wie hoch der Wert dieser Möglichkeit ist, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Hierzu können ein paar einfache grundsätzliche Überlegungen gemacht werden. Eine höhere Unsicherheit über die Entwicklung der zukünftigen Kosten- und Nutzenkomponenten erhöht die Option, noch zu warten. Höhere Anpassungskosten erhöhen ebenfalls den Wert des Wartens. Eine höhere Wahrscheinlichkeit einer positiven Entwicklung wird den Wert dieser Option, noch zu warten senken. Je höher der Wert dieser Option zu warten ist, desto eher verzögert sich ein Beitritt der Schweiz zur EU und vice versa.

Im Bewusstsein der oben beschriebenen konzeptionellen Lücken haben wir versucht, eine neue Perspektive zur Fragestellung einer weiteren Integration der Schweiz in die EU zu entwickeln. Hierbei werden neben den traditionellen Kosten- und Nutzenkomponenten explizit auch die Unsicherheitsfaktoren, wie sie in Kapitel 3 vorgestellt wurden eingebaut. Dabei wurde die Theorie der Investitionen unter Unsicherheit herangezogen, ein in theoretischer Hinsicht relativ neues Gebiet der Investitionstheorie. Unseres Wissens ist diese Theorie bisher noch nicht als Investitionsentscheid eines ganzen Landes interpretiert worden. Dabei gehen wir von der Vorstellung aus, die Integrationsentscheidung der Schweiz als Investitionsentscheid zu betrachten. Ein wichtiges Element in der Anwendbarkeit dieser Theorie ist, dass die Möglichkeit einer Verschiebung der Investition gegeben ist, d.h. wir gehen davon aus, dass ein Beitritt der Schweiz zur EU auch zu einem späteren Zeitpunkt noch möglich ist. Die Geschichte steht nicht im Widerspruch zu dieser Annahme. Ein weiteres Element der Theorie ist die Annahme der Irreversibilität der Anpassungskosten eines Beitritts (Sunk Costs).

Diesen neuen Ansatz haben wir in Spirig und Weder (2004) formal ausführlich hergeleitet und in einer ersten Illustration auf die Situation der Schweiz angewendet. Insbesondere der explizite Fokus auf die dynamische Zeitkomponente erscheint uns attraktiv und geeignet, neue Fragen bezüglich Integrationsentscheidungen zu stellen. Gelangt man zu der Überzeugung, ein EU-Beitritt sei die vorteilhafteste Option für die Schweiz, stellt sich in unserem Rahmen zusätzlich die Frage des Beitrittszeitpunktes. Die Theorie zeigt nun auf, von welchen Faktoren der Investitionszeitpunkt abhängig ist. Übertragen auf den Integrationsentscheid der Schweiz, bietet dies neu die Möglichkeit, aktuelle Ereignisse wie die Bilateralen Abkommen II, der EU-Verfassungsentwurf oder die Osterweiterung konzeptionell fundiert bezüglich ihrer Auswirkungen auf den Beitrittszeitpunkt der Schweiz zu analysieren.

An dieser Stelle soll eine kurze Anwendung dieses Theorierahmens anhand der Bilateralen Abkommen II für die Schweiz angefügt werden.

4.2. Anwendungsbeispiel: Verzögern oder beschleunigen die Bilateralen II einen EU-Beitritt?

In der Wintersession 2004 setzten sich die eidgenössischen Räte mit den Bilateralen Abkommen II auseinander. Die Verhandlungen zu diesen Abkommen wurden im Sommer 2004 abgeschlossen und müssen nun in der Schweiz sowie allen Mitgliedsländern der EU ratifiziert werden, damit sie in Kraft treten können. Mit dem Abschluss der Bilateralen II ist die Schweiz ihren europapolitisch seit 1992 eingeschlagenen Weg konsequent weitergegangen. Im Versuch, Bereiche, welche potentiell für beide Seiten interessant sind, zu vertragsfähigen Inhalten zu bringen, musste die eine oder andere Hürde genommen werden und auch teilweise auf an sich wichtige Elemente verzichtet werden. So wurde das Dossier „Dienstleistungen“ während der Verhandlungen aus dem Abkommen gekippt, da eine genügend rasche und ausgereifte Lösung nicht realisierbar schien.

Die Bilateralen Abkommen II enthalten folgende Dossiers:

- Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration (Schengen/Dublin)
- Zinsbesteuerung
- Betrugsbekämpfung
- Verarbeitete Landwirtschaftsprodukte
- Umwelt
- Statistik
- MEDIA
- Bildung, Berufsbildung, Jugend
- Ruhegehälter

Interessant ist, dass diese Abkommen im Vergleich zu den Bilateralen I eine Zusammenarbeit nicht nur in vorwiegend wirtschaftlichen, sondern auch weitergehenden politischen Bereiche betreffen.

Der Bundesrat hat dem Parlament in der Wintersession 2004 eine Sammelbotschaft, sowie acht einzelne Bundesbeschlüsse (für jedes Abkommen) unterbreitet. Die Abkommen unterstehen dem fakultativen Staatsreferendum. Eine Ausnahme bildet hier das Abkommen über die verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte. Gegen das Abkommen von Schengen/Dublin wurde von der Schweizer Demokraten und der AUNS (Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz) das Referendum ergriffen. Am 5. Juni 2005 hat die Schweizer Bevölkerung diese beiden Abkommen mit rund 55% Ja-Stimmen angenommen (Stimmbeteiligung knapp 56%).

Betrachten wir die Bilateralen Abkommen im Lichte der oben dargestellten Überlegungen. Bundespräsident Deiss und Aussenministerin Calmy-Rey stellten zu Beginn der Beratungen zu den Bilateralen II im Ständerat fest, dass dadurch die Beziehungen der Schweiz zur EU eine neue Qualität erhalten, jedoch bezüglich eines EU-Beitritts nichts präjudizieren. (Vgl. NZZ, 1. Dezember 2004, S. 17). Das ist eine interessante Feststellung. Vermindern nun diese weiterführende bilateralen Verträge den

„Druck“ eines raschen Beitritts, sind sie gerade der „nächste“ Schritt dazu oder ändern sie diesbezüglich gar nichts?

Aus einer rein finanziellen Perspektive sind die Bilateralen Abkommen II für den Bundeshaushalt relativ irrelevant. Erste Schätzungen zeigen, dass diese Abkommen in dieser Hinsicht neutral zu betrachten sind (Vgl. Bundeskanzlei 2004). Ob man nun hier die 1 Mrd. CHF, welche der Bundesrat für den Kohäsionsfonds der EU für die nächsten fünf Jahre zugesagt hat, als Kosten anrechnen soll, ist schwierig zu sagen. Offiziell hat das eine nichts mit dem anderen zu tun. Dennoch ist diese Zahlung im Zuge der Verhandlungen zu den Bilateralen II aufgekommen und damit schwerlich völlig losgelöst zu betrachten. Die institutionellen Anpassungskosten dürften relativ klein sein, da sich von dieser Seite wenig ändert.

Wichtig sind die potentiell abgewendeten Diskriminierungskosten, beispielsweise durch das Zinsbesteuerungsabkommen. Die dortige Einbindung unter Wahrung der spezifisch schweizerischen Interessen reduziert das Potential von zukünftig negativen Entwicklungen in Bereich der internationalen Zinsbesteuerung wesentlich. Dies reduziert die Nutzenkomponente eines EU-Beitrittes, da dies nun ohnehin geregelt ist.

Ähnlich sind die Argumente bei den beiden Abkommen von Schengen und Dublin. Beide Abkommen sind Teile eines Politikbereichs, welcher in Abschnitt 3.1. aus Effizienzüberlegungen sinnvollerweise der EU zugeteilt wurde. Sicherheitskooperation, insbesondere im Bereiche der internationalen Kriminalität, ist durch hohe externe Effekte und niedrige Präferenzasymmetrien gekennzeichnet. Beim Dubliner Asylabkommen ist ebenfalls davon auszugehen, dass dieses die potentiellen oder bereits vorhandenen Diskriminierungskosten (Zweit- und Drittgesuche) für die Schweiz mindert. Das Betrugsbekämpfungsabkommen bringt aus ökonomischer Sicht ebenfalls eine Internalisierung von externen Kosten im Bereich der Sicherheit.

Das Abkommen über die verarbeiteten Landwirtschaftsgüter stellt in erster Linie ein Handelsabkommen dar, welches es der Nahrungsmittelindustrie in der Schweiz ermöglicht, verschiedene Produkte (z.B. Schokolade, Biskuits, Suppen, Saucen, Teigwaren etc.) zollfrei in die EU zu exportieren. Dies ist ein Bereich, der gewissermassen als „normale“ Handelsöffnung zu sehen ist und damit gesamtwirtschaftlich positiv zu werten ist. Auch hier werden Diskriminierungskosten durch den erweiterten Marktzugang abgebaut.

Für den Bereich Umwelt spricht, dass gewisse Umweltprobleme existieren, die im europäischen Kontext angegangen werden sollten. Diese Zusammenarbeit, insbesondere durch die Herstellung vergleichbarer Datenbasen, kann als effizient angesehen werden. Dies ist insbesondere für wissenschaftliche Untersuchungen wichtig. Dasselbe gilt für das Abkommen im Bereich Statistik.

Um Diskriminierungskosten im Bereich des MEDIA Programms der EU zu vermeiden, wurde das MEDIA-Abkommen ausgehandelt. Dies ermöglicht den schweizerischen Kino- und Fernsehschaffenden gleichberechtigten Zugang zu EU-Unterstützungsmassnahmen und Teilnahme an den Programmen „MEDIA Plus“ und „MEDIA Fortbildung“.

Die gleiche Argumentation gilt für den Bereich „Bildung, Berufsbildung, Jugend“. An den Programmen (SOKRATES, LEONARDO DA VINCI, JUGEND) wird die Schweiz ab 2007 gleichberechtigt beteiligt sein. Zum Schluss ist noch die Regelung über die Ruhegehälter von in der Schweiz domizilierten EU-Beamten zu erwähnen, welche fortan keiner Doppelbesteuerung (Quellensteuer in der EU plus Einkommensteuer in der Schweiz) unterliegen.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass die Bilateralen Abkommen II in erster Linie dazu dienen, gegenwärtige bzw. zukünftige Diskriminierungspotentiale für die Schweiz als Dritt-

staat abzubauen. Den Wegfall dieser negativen Externalitäten ist einer der Nutzenkomponenten eines EU-Beitritts. Entsprechend wird der Nutzen eines zukünftigen EU-Beitritts geschmälert. Daher vermindert sich der zeitliche Druck, diesen rasch herbeizuführen. Gleichzeitig kann man argumentieren, dass der zukünftig zu übernehmende „Policy mix“ durch die Regelung von ökonomisch sinnvollen Politikbereichen relativ unattraktiver wird. Die in den Bilateralen Abkommen II betroffenen Bereiche der Politik, lassen sich nach den Kriterien, wie sie zum Abschnitt „Subsidiarität“ auf Seite 22-25 vorgestellt wurden, als ökonomisch sinnvoll einordnen (Vgl. Tabelle 4, Anhang S. 51). Die Bereiche gehören zu jenen Gebieten, in welchen die EU durchaus effizienter Einfluss nehmen kann. Entsprechend bleiben im Falle eines Beitritts relativ mehr ineffiziente Bereiche übrig. Diese Tatsache in Kombination mit der vorgestellten potentiellen Erleichterung des Entscheidungsverfahrens für zukünftige Regulierungen auf EU-Ebene erhöht die Unsicherheit, respektive die Bandbreite der erwarteten Kosten- und Nutzenkomponenten, relativ zum Status quo.

Eine Argumentationslinie für eine Beschleunigung eines EU-Beitritts könnte sein, dass durch die noch intensivere Zusammenarbeit mit den Organen der EU die wahrgenommene Unsicherheit reduziert wird. Dies könnte dann der Fall sein, wenn durch die enge Zusammenarbeit die Einschätzung von zukünftigen Entwicklungen innerhalb der EU genauer und zuverlässiger eingeschätzt werden kann. Dies könnte als „Lerneffekt“ bezeichnet werden.

Es zeigt sich, dass die Bilateralen Abkommen II tendenziell eine verzögernde Wirkung auf einen Beitrittszeitpunkt haben¹⁵.

4.3. Relevanz und Ausblick

In der schweizerischen Europapolitik steht in der laufenden Legislatur die vom Bundesrat angekündigte Auslegeordnung an, welche die Konsequenzen eines Beitritts der Schweiz zur Europäischen Union transparent aufzeigen soll. Aussenministerin Micheline Calmy-Rey stellte unlängst in einer Rede am Churchill-Symposium in Zürich fest: „Die Beziehungen zur EU stellen für die Schweiz *die* zentrale aussenpolitische Herausforderung dar.“

Der Perspektivenwechsel von einer Grundsatzfrage, *ob* ein EU-Beitritt angestrebt werden soll oder nicht, hin zu der Frage, *wann* ein Beitritt erfolgen soll, stellt unseres Erachtens einen wichtigen Schritt dar. Dadurch wird die polarisierende Frage für oder gegen einen EU-Beitritt drastisch entschärft.

Der Bundesrat kündigt in seinem neuesten Legislaturbericht die Aufarbeitung der potentiellen Auswirkungen eines EU-Beitritts der Schweiz an. Ein erneutes Aufdatieren der anstehenden Anpassungen im Falle eines Beitritts ist unseres Erachtens sinnvoll. Allerdings sollte der dynamischen Betrachtung, wie wir sie hier skizziert haben, und deren Einflussfaktoren vermehrt Beachtung geschenkt werden.

Insgesamt glauben wir, dass mit unserer Forschung ein Beitrag geleistet werden kann, die in den nächsten Jahren an Bedeutung gewinnende Debatte zum EU-Beitritt der Schweiz fundierter zu machen und in einen neuen und unseres Erachtens praxisrelevanten Rahmen zu stellen.

Mit dem neuen konzeptionellen Rahmen können Entwicklungen innerhalb der EU auf ihre zeitliche Auswirkung für einen Beitritt der Schweiz analysiert werden. Dabei wird nicht nur darauf abgestellt, ob dadurch die Kosten oder der Nutzen eines Beitritts steigt oder sinkt, sondern beispielsweise auch berücksichtigt, wie sich die erwartete Unsicherheit dabei verändert. So kann die Osterweiterung

¹⁵ Diesen Standpunkt haben wir in der Aargauer Zeitung vom 1. Juni 2005 (Vgl. Spirig und Weder 2005) vertreten.

oder der Vorschlag für einen Verfassungsvertrag für Europa auf diese zeitliche Komponente hin untersucht werden. Durch den Fokus auf die Unsicherheiten für einen Beitrittskandidaten werden auch die institutionellen Schwächen des Systems der EU offengelegt. Somit dürfte klarer werden worin die eigentlichen „Stolpersteine“ eines Beitritts der Schweiz liegen. Dies Gleichzeitig wird es möglich die *de facto* verfolgte bilaterale Strategie des Bundesrates anders einzuschätzen, wie in der dargestellten Anwendung oben zum Ausdruck kam.

Aufgrund dieser Analysen sollte eine präzisere Argumentationsweise ermöglicht werden, welche Entwicklungen der EU, wie auch der in der Schweiz, einen EU-Beitritt letztendlich attraktiver machen werden. Gewinnt die europapolitische Argumentation an Klarheit wird dies den Informationsstand der Stimmbürger tendenziell verbessern und damit die Entscheidungskraft des Souveräns stärken. Letztendlich kann dadurch vielleicht klarer aufgezeigt werden, in welchem (zeitlichen) Ausmass sich diese Faktoren auf die vom Bundesrat formulierten Bedingungen¹⁶, für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, auswirken.

¹⁶ „Erstens will die Schweiz Erfahrungen mit den sieben in Kraft getretenen Abkommen (Bilaterale I) sammeln. Zweitens müssen die Auswirkungen eines EU-Beitritts auf zentrale Bereiche des schweizerischen Staatswesens gründlich abgeklärt und die nötigen Reformvorschläge gemacht werden. Und drittens braucht es eine breite innenpolitische Unterstützung für das Beitrittsziel.“ (Bundesrat 2004, S. 60)

Literaturverzeichnis:

- Ambühl M. (2003). Zur schweizerischen Europapolitik. Referat von Botschafter Dr. Michael Ambühl am 18. Mitgliederversammlung der AUNS, Bern 17. Mai 2003. Mimeo.
- Arbeitsgruppe „Europa-Reformen der Kantone“ (2001). Die Kantone vor der Herausforderung eines EU-Beitritts. Hrsg: Konferenz der Kantonsregierungen.
- Aussenpolitische Kommission des Ständerates (2002). Die Optionen der schweizerischen Integrationspolitik. Mimeo.
- Alesina A. und R. Wacziarg (1999). Is Europe going too far? *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 51, 1--42.
- Alesina A., Angeloni I. und F. Etro (2001). The Political Economy of International Unions. *NBER WP* No. 8645.
- Alesina A., Angeloni I. und L. Schuknecht (2005). What Does the European Union Do? *Public Choice* (forthcoming).
- Alesina A. und R. Perrotti (2005). The European Union: a politically incorrect view. *Journal of Economic Perspectives* (forthcoming).
- Baldwin R. und M. Widgren (2003). Decision Making and the Constitutional Treaty: Will the IGC discard Giscard? *CEPS Policy Brief No. 37*, August 2003. Centre for European Policy Studies, Brussels.
- Baldwin R. und M. Widgren (2004). Winners and losers under various dual majority rules for the EU's Council of Ministers. *CEPR Discussion Paper No. 4450*.
- Baldwin R. und M. Widgren (2005). The Impact of Turkey's Membership on EU Voting. *CEPS Policy Brief No. 62*, February.
- Bärlocher J., Schips B., Stalder P. (1999). Makroökonomische Auswirkungen eines EU-Beitritts der Schweiz. Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (BWA) Schriftenreihe, Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Nr. 6.
- Basler Schriften zur europäischen Integration Nr. 66 (2003). Der Beitrag der Wissenschaften zur künftigen Verfassung der EU. Interdisziplinäres Verfassungssymposium anlässlich des 10 Jahre Jubiläums des Europainstituts der Universität Basel. Hrsg: Georg Kreis. Europainstitut der Universität Basel.
- Berglöf E., Eichengreen B., Roland G., Tabellini G., Wyplosz Ch. (2003). Built to Last: A Political Architecture for Europe. *Monitoring European Integration* 12. CEPR.
- Bernholz P. (2003). Eine Europäische Verfassung für Bürger, statt für Politiker. Wie sich die Vorschläge des EU-Verfassungskonvents verbessern liessen. *NZZ*, 20./21. September 2003, S. 29.
- Bernholz P., Schneider F., Vaubel R., Vibert F. (2004). An alternative constitutional Treaty for the European Union. *Public Choice* 118: 451-468.
- Blattner, N. (2002). Der Euro: Auswirkungen auf die Schweiz und auf die Geldpolitik der Schweizerischen Nationalbank. Swiss Bankers Club.
- Blocher Ch. (2003). Ein EU-Beitritt aus Schwäche? *NZZ*, 21. August, S. 15.

- Borner, S. und F. Bodmer (2004). Wohlstand ohne Wachstum. Eine Schweizer Illusion. Orell Füssli, Zürich.
- Brunetti A. B. Weder (1998). Investment and Institutional Uncertainty. A Comparative Study of different Uncertainty Measures. *Review of World Economics/Weltwirtschaftliches Archiv* 134, 513—533.
- Brunner Ch. (2003). An der EU-Mitgliedschaft geht kein Weg vorbei. *NZZ*, 21. August, S.15.
- Bundesrat (1999). Schweiz-Europäische Union: Integrationsbericht 1999.
- Bundesrat (2004). Bericht über die Legislaturplanung 2003-2007.
- Bundeskanzlei (2004). Pressemitteilung vom 1. Oktober 2004.
- Buomberger und Höfert (2000). Gefährdet die Integrationspolitik den Zinsbonus? *NZZ*, Fokus der Wirtschaft, 22./23. April 2000.
- Credit Suisse (2002). Europäische Union – die grosse Erweiterung nach Osten, Economic Briefing Nr. 28. Economic Research & Consulting.
- Dixit, A. und R. Pindyck (1994). *Investment under Uncertainty*. Princeton University Press.
- Economiesuisse (2000). Europa Optionen und Hausaufgaben. Mimeo.
- Economiesuisse (2002). Standortbestimmung zur schweizerischen Integrationspolitik. Positionspapier Oktober. Mimeo
- Economiesuisse (2003). Zu den Aktualitäten in der schweizerischen Europapolitik. Für die Wirtschaft ist ein EU-Beitritt zurzeit keine Frage. Dossierpolitik. September, Nummer 31/2. Mimeo.
- Epiney A. (1998). Schweizerische Demokratie und Europäische Union, zur demokratischen Legitimation in der EU und den Implikationen eines EU-Beitritts für die schweizerische Demokratie.
- Fischer A.M., Jordan Th. J. und C.P. Lack (2002). Giving Up the Swiss Franc: Some Considerations on Seigniorage Flows under EMU. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 38, 61--82.
- Freiburghaus D. (2003). Die *special relations* zwischen der Schweiz und der Europäischen Union. Working Paper de l'IDHEAP 3/2003.
- Freiburghaus D. (2001). *Wohin des Wegs, Europa?*, Ein Lesebuch über Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft der europäischen Integration, 2. Auflage, Haupt Verlag.
- Frey B.S. und A. Stutzer (2002). *Happiness and Economics*. Princeton Press.
- Frick B. (2003). Der bilaterale Weg bestimmt die nächsten Jahre. *NZZ*, 22. August, S. 15.
- Hauser H. S. Bradke (1992). EWR-Vertrag, EG-Beitritt, Alleingang, Wirtschaftliche Konsequenzen für die Schweiz, Gutachten zu Handen des Bundesrates, Verlag Rüegger, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschafts-, Struktur- und Regionalforschung (SIASR).
- Hauser H. und Th. Zimmermann (2001). Regionalismus oder Multilateralismus?, in: *Die Volkswirtschaft* Nr. 5.
- Hauser H. und A. Roitinger (2001). EWR oder Bilateralismus?, Zwei Integrationsoptionen der Schweiz im Vergleich. Mimeo.

- Integrationsbüro EDA/EVD (2002). Die Sieben Bilateralen Abkommen Schweiz-Europäische Union von 1999. Übersicht und Erläuterungen zu den Abkommen und den Begleitmassnahmen. Ausgabe 2002, Bern.
- Kappeler B. (2001). EU: Ohne Konzept kein Beitritt, Der Bundesrat ist nicht EU-tauglich, Opinio Verlag, Weltwoche.
- Kirchgässner G., Feld L. P. und M. Savioz (1999). Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig. Helbing und Lichtenhahn/Vahlen, Basel/München.
- Kirchgässner G. (2002). Föderalismus und Staatsquote. In: Der Preis des Föderalismus. Hrsg. Uwe Wagschal, Hans Rentsch. Orell Füssli.
- Koellreuter Ch. (1999). Die schweizerische Europapolitik aus volkswirtschaftlicher und politischer Sicht, BAK.
- Linder W. (1998). Erfordert die EU-Mitgliedschaft eine Anpassung des schweizerischen Regierungssystems? In: Cottier, Th., Kopse, A.R. (Hrsg.). Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union. Brennpunkte und Auswirkungen. Schultheiss Polygraphischer Verlag Zürich.
- Müller A. und R. van Nieuwkoop (2000). Expertenbericht zum Integrationsbericht 1999. Die längerfristigen Vorteile eines EU-Beitritts. Die Volkswirtschaft 9/2000. S. 2-7.
- Spirig B., und R. Weder (2004). To Wait or Not to Wait: Swiss EU-Membership as an Investment Under Uncertainty. Discussion Paper, WWZ, University of Basel.
- Spirig B. und R. Weder (2005). Der Wert des Wartens dürfte sich erhöhen. Aargauer Zeitung, 1. Juni.
- Sapir A., Aghion Ph., Bertola G., Hellwig M., Pisani-Ferry J., Rosati D., Vinals J., Wallace H. (2003). An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver. Report of an Independent High-level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission.
- Schneider-Ammann J.N. (2003). Mitten in Europa sind wir Europäer. NZZ, 22. August, S. 15.
- Siebert H. (2002). Weshalb die Europäische Währungsunion den Stabilitätspakt braucht. Kieler Arbeitspapier Nr. 1134, Institut für Weltwirtschaft.
- Tabellini G. (2003). Will it Last? An economic perspective on the Constitutional Treaty. Mimeo.
- UBS (2000). Alleingang- Bilaterale Verträge – EU-Beitritt, Implikationen für die Schweizer Wirtschaft und den Finanzplatz Schweiz, UBS Group Economic Research Studies.
- Vaubel R. (1997). Institutional Design for a Larger EU. The constitutional reform of the *European Union*. *European Economic Review* 41. S. 443-450.
- Vaubel R. (2001). Europa-Chauvinismus. Der Hochmut der Institutionen. Universitas, München.
- Vaubel R. (2004). Political Integration with Majority Decisions: Lessons from the History of Hamburg, the United States and the European Union. Mimeo.
- Vertrag über eine Verfassung für Europa. Version 13. Oktober 2004, <http://europa.eu.int>
- Wagschal U., Ganser D. und H. Rentsch (2002). Der Alleingang. Die Schweiz 10 Jahre nach dem EWR-Nein. Orell Füssli.

Zeitungsartikel:

Neue Zürcher Zeitung. Bestätigte Kräfteverhältnisse im EU-Parlament. Wahlbeteiligung erneut auf einem Tiefpunkt. 15. Juni 2004, S. 1.

Neue Zürcher Zeitung. Lockeres Korsett für „Defizitsünder“. Die Europäische Union ringt um eine Revision des Stabilitätspakts. 15./16. Januar 2005, S. 29.

Neue Zürcher Zeitung. Vor der EU-Debatte über Steuerharmonisierung. Bemessungsgrundlage, nicht Sätze im Visier. 7. September 2004, S. 21.

Neue Zürcher Zeitung. Der EU-Konvent beendet seine Arbeit. Gutes Echo des Verfassungsentwurfs am EU-Gipfel. 21. Juni 2003, S. 1.

Neue Zürcher Zeitung. Ständerat setzt Fuss auf den bilateralen Pfad. Noch sind Schengen und Dublin nicht erreicht. 1. Dezember 2004, S. 17.

Anhang

Tabelle 1: Direkte monetäre Leistungen an die EU.

[Jahresbeträge in Mio. Franken]	Von der EU zur Schweiz	Von der Schweiz zur EU	Saldo + / - ⁵⁰⁷
<u>Leistungen an die EU</u>			
Beiträge an die Eigenmittel der EU:			- 4'250
- Zölle auf landwirtschaftliche Produkte		65	
- Zölle auf Industrieprodukte		112	
- Einnahme 3:			
- MwSt-Einnahmen (schweiz. Beitrag)		1'716	
- Finanzierung des britischen Rabatts		260	
- Einnahme auf der Basis des BSP		2'097	
Ausserbudgetäre Beiträge:			- 100
- Europäischer Entwicklungsfonds		100	
Total Zahlungen an die EU			- 4'350
<u>Leistungen der EU</u>			
Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung "Garantie"	900		+ 900
Strukturfonds und Kohäsionsfonds:			+ 100
- Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds (EAGFL) - Abteilung "Ausrichtung"	in Abt. "Garantie" enthalten		
- Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)	sehr gering		
- Europäischer Sozialfonds (ESF)	100		
- Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIOF)	-		
- Kohäsionsfonds	-		
Interne Politiken:			+ 225
- Forschung und Ausbildung	225		
- Transeuropäische Netze	auszuhandeln		
Total Zahlungen der EU			+ 1'225
<u>Nettozahlungen an die EU</u>			- 3'125

Quelle: Bundesrat 1999, S. 259.

Tabelle 2: Geschätzte Auswirkungen auf den Bundeshaushalt.

Finanzielle Auswirkungen auf den Bundeshaushalt

[Jahresbeträge in Mio. Franken]	Ausgaben	Einnahmen	Saldo ⁵⁰⁹
- Landwirtschaft (Ausgabenrückgang um rund 1,1 Mrd. nach einer Übergangsfrist, Einnahmestieg von 0,9 Mrd. als Agrarsubventionen aus dem EAGFL) ⁵¹⁰	- 1'100	+ 900	+ 2'000
- Mehrwertsteuer	+ 1'976		- 1'976
- Beitrag zur Einnahme auf der Basis des BSP	+ 2 097		- 2'097
- Asylwesen	- 100		+ 100
- Soziale Sicherheit	+ 50		- 50
- Europäischer Entwicklungsfonds	+ 120		- 120
- Forschung und Ausbildung ⁵¹¹	- 105		+ 105
- Weiterer Aufwand (Veterinärbereich, Statistik, Tourismus)	+100		- 100
- Zölle		- 1'100	- 1'100
- Besondere Verbrauchssteuern:			
- Mineralöl		+ 165	+ 165
- Tabak		+ 170	+ 170
- Steuer auf Wertpapiergeschäfte ⁵¹²		- 300	- 300
- Kapitalzufuhr-Steuer		- 340	- 340
- Quellensteuer ⁵¹³		- 250	- 250
- Europäischer Sozialfonds		+ 100	+ 100
- Rückerstattung der Erhebungskosten für Zölle auf Agrar- und Industrieprodukte		+ 17	+ 17
- Transeuropäische Netze		auszuhandeln	
Zwischentotal (gerundeter Betrag)			- 3'600
- Mehrwertsteuer		von +10'000 bis +15'500	von + 10'000 bis + 15'500
Total der finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt, ohne Berücksichtigung der Ausgleichsmassnahmen, insbesondere im Fiskalbereich (gerundet)			von 6'400 bis 11'900
Einmaliger Beitrag Beteiligung am Kapital der Europäischen Investitionsbank (EIB) ⁵¹⁴	+ 880		- 880

⁵⁰⁹ + : Wirkung positiv; - :Wirkung negativ.

⁵¹⁰ Allfälligen Übergangsmassnahmen wird nicht Rechnung getragen.

⁵¹¹ Der Rückfluss in den Bereichen Forschung, Entwicklung und Ausbildung hat keine Auswirkungen auf den Bundeshaushalt, da diese Beiträge direkt den begünstigten Institutionen ausgerichtet werden.

⁵¹² Annahme; es liegen keine Angaben zu ausserbörslichen Transaktionen vor.

⁵¹³ Diese Mindereinnahmen sind auf den Nullsatz für so genannte Beteiligungsdividenden zurückzuführen, der mit allen EU-Staaten vorzusehen ist (vgl. Ziff. 333.08.1). Immerhin gilt die Vereinbarung des Nullsatzes mit dem einen oder anderen DBA-Vertragsstaat auch ohne EU-Beitritt der Schweiz.

⁵¹⁴ Dieser Beitrag könnte Gegenstand zeitlich gestaffelter Zahlungen bilden.

Quelle: Bundesrat 1999, S. 259.

Tabelle 3 : Übersicht EU-Beitrittsauswirkungen auf die Politikbereiche.

Analyse der Optionen EU-Beitritt aus Wirtschaftssicht	
Staatspolitische Fragen / Staatsaufbau	↘
Direkte Demokratie	↘
Föderalismus	↘
Institutionelle Mitwirkung in der EU	→
Zusätzliche Nettobelastung des Bundeshaushalts	↘↘
Warenverkehr	↗
Dienstleistungsverkehr	↗
Kapitalverkehr	→
Personenverkehr	→
Wettbewerbspolitik	→
Geld- und Währungspolitik	↘↘↘
Finanz- und Steuerpolitik	↘↘↘
Sozialpolitik	↘↘↘
Umweltpolitik	→
Bildungs- und Forschungspolitik	→
Energiepolitik	→
Informationsgesellschaft	↗
Agrarpolitik	↗
Bodenpolitik	→
Verkehrspolitik	→
Rechtsfragen	→
Ausländer- und Asylpolitik	→
Innere Sicherheit, Kriminalität	→
Aussen- und Sicherheitspolitik	↘

Die Anzahl der Pfeile gibt die Gewichtung in den einzelnen Dossiers an:

↗ In diesen Fällen hätte der EU-Beitritt positive Auswirkungen.

→ In diesen Fällen hätte der EU-Beitritt keine besonderen Auswirkungen.

↘ In diesen Fällen hätte ein EU-Beitritt negative Auswirkungen.

Quelle: economiesuisse, Standortbestimmung zur schweizerischen Integrationspolitik, Oktober 2002.

Quelle: Economiesuisse 2003, S. 1

Tabelle 4 : Allokation von Politikbereichen in der EU. (Fettgedruckt bei Abweichung).

Table 12: Desirable versus Actual Allocation of Policy Responsibilities

	Policy Domains	Externalities	Pref. Asymmetry	Devolution	EU Role
1	International Trade	High	Low	EU/Global	Large
2	Common Market	High	Low	EU/Global	Large
3	Money and fiscal	Med./High	?	National/EU	
3a	Money & Macro Policy				Medium
3b	Taxation				Medium
4	Education, Res & Culture	Low	High	Local/National	Small
5	Environment	Med./High	High	National/EU/Global	Small
6	Bus. Relations (Sectoral)	Low	High	National	
6a	Agriculture				Large
6b	Industry				Small
6c	Transport				Small
7	Bus. Relations (Non-Sectoral)	High	?	EU/Global	Large
8	International Relations	Med./High	Low	National/EU	Small
9	Citizen & Social Protection	Mixed	High	Local/National	
9a	Justice and migration				Small
9b	Health, employment & social prot.				Large
9c	Regional aid				Mixed

Quelle: Alesina, Angeloni, Schuknecht 2002, Anhang Tabelle 12

Auszüge aus dem Vertrag über eine Verfassung für Europa:

„...“

ARTIKEL I-13

Bereiche mit ausschließlicher Zuständigkeit

(1) Die Union hat ausschließliche Zuständigkeit in folgenden Bereichen:

- a) Zollunion,
- b) Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln,
- c) Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist,
- d) Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik,
- e) gemeinsame Handelspolitik.

(2) Die Union hat ferner ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Übereinkünfte, wenn der Abschluss einer solchen Übereinkunft in einem Gesetzgebungsakt der Union vorgesehen ist, wenn er notwendig ist, damit sie ihre interne Zuständigkeit ausüben kann, oder soweit er gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte.

ARTIKEL I-14

Bereiche mit geteilter Zuständigkeit

(1) Die Union teilt ihre Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten, wenn ihr die Verfassung außerhalb der in den Artikeln I-13 und I-17 genannten Bereiche eine Zuständigkeit überträgt.

(2) Die geteilte Zuständigkeit erstreckt sich auf die folgenden Hauptbereiche:

- a) Binnenmarkt,
- b) Sozialpolitik hinsichtlich der in Teil III genannten Aspekte,
- c) wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt,
- d) Landwirtschaft und Fischerei, ausgenommen die Erhaltung der biologischen Meeresschätze,
- e) Umwelt,
- f) Verbraucherschutz,
- g) Verkehr,
- h) transeuropäische Netze,
- i) Energie,
- j) Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts,
- k) gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit hinsichtlich der in Teil III genannten Aspekte.

(3) In den Bereichen Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt erstreckt sich die Zuständigkeit der Union darauf, Maßnahmen zu treffen, insbesondere Programme zu erstellen und durchzuführen, ohne dass die Ausübung dieser Zuständigkeit die Mitgliedstaaten hindert, ihre Zuständigkeit auszuüben.

(4) In den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe erstreckt sich die Zuständigkeit der Union darauf, Maßnahmen zu treffen und eine gemeinsame Politik zu verfolgen, ohne dass die Ausübung dieser Zuständigkeit die Mitgliedstaaten hindert, ihre Zuständigkeit auszuüben.

ARTIKEL I-15

Die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik

(1) Die Mitgliedstaaten koordinieren ihre Wirtschaftspolitik innerhalb der Union. Zu diesem Zweck erlässt der Ministerrat Maßnahmen; insbesondere beschließt er die Grundzüge dieser Politik. Für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, gelten besondere Regelungen.

(2) Die Union trifft Maßnahmen zur Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten, insbesondere durch die Festlegung von Leitlinien für diese Politik.

(3) Die Union kann Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten ergreifen.

ARTIKEL I-16

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

(1) Die Zuständigkeit der Union in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erstreckt sich auf alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann.

(2) Die Mitgliedstaaten unterstützen die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität und achten das Handeln der Union in diesem Bereich. Sie enthalten sich jeder Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit schaden könnte.

ARTIKEL I-17

Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen Die Union ist für die Durchführung von Unterstützungs-, Koordinierungs- oder Ergänzungsmaßnahmen zuständig. Diese Maßnahmen mit europäischer Zielsetzung können in folgenden

Bereichen getroffen werden:

- a) Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit,
- b) Industrie,
- c) Kultur,
- d) Tourismus,
- e) allgemeine Bildung, Jugend, Sport und berufliche Bildung,
- f) Katastrophenschutz,
- g) Verwaltungszusammenarbeit.

ARTIKEL I-18

Flexibilitätsklausel

(1) Erscheint ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in Teil III festgelegten Politikbereiche erforderlich, um eines der Ziele der Verfassung zu verwirklichen, und sind in dieser Verfassung die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erlässt der Ministerrat einstimmig auf Vorschlag der Europäischen Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments die geeigneten Maßnahmen.

(2) Die Europäische Kommission macht die nationalen Parlamente im Rahmen des Verfahrens zur Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach Artikel I-11 Absatz 3 auf die Vorschläge aufmerksam, die sich auf den vorliegenden Artikel stützen.

(3) Die auf diesem Artikel beruhenden Maßnahmen dürfen keine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in den Fällen beinhalten, in denen eine solche Harmonisierung nach der Verfassung ausgeschlossen ist. ...“ (Vertrag über eine Verfassung für Europa 2004, S. 18-22)