

Die schweizerische Wirtschaft in einem veränderten Zusammenhang
in Europa und der Welt

Vortrag von Staatssekretär Franz Blankart,
gehalten vor der Botschafterkonferenz 1992,
am 20. August 1992

Meine verehrten Kolleginnen und Kollegen,

Vor Ihnen sprechen zu dürfen, ist mir alljährlich Herausforderung und Ehre zugleich, eine Etappe in den stets schneller kreisenden Jahren, zugleich eine Art "ἀντίδορον", ein Gegengeschenk für all die geistige Bereicherung, die Sie dem BAWI und mir selbst in den letzten zwölf Monaten mit Ihrer Berichterstattung gewährt haben. Für diese möchte ich Ihnen aufrichtig danken. Wenn ein Botschafter zur Feder greift, ist der Gegenstand die Quintessenz, die völlige Prägnanz im synthetischen Ausdruck der Beurteilung, ein Kunstwerk der Formulierung und der Geistigkeit, was denn auch den Abdruck in den "Diplomatischen Dokumenten der Schweiz" zur Folge hat, eine postume Bestätigung, die einem simplen BAWI-Direktor meist nicht vergönnt zu sein pflegt.

Dies festgestellt, eignet sich die Zeit für die Beurteilung der Lage, wenngleich das Innehalten die Gefahr in sich birgt, von der Realität schon bald überholt zu werden. Beschreibungen werden damit fast so riskant wie Prognosen, und die

abverlangte geistige Beweglichkeit wird nur zu leicht als Opportunismus missdeutet. Dennoch will ich versuchen, Ihnen eine Beurteilung der Lage zu geben.

Der grosse Sozialphilosoph Adam Smith ist insbesondere für seine epochale Darstellung der Funktionsweise des Marktes bekannt, aber auch deshalb, weil er als erster die eigentliche Wachstumstheorie einer Volkswirtschaft formuliert hat: In der Akkumulation des Kapitals sah er die Möglichkeit, die Produktivität der Arbeit anzuheben, die Märkte auszudehnen sowie Reichtum und Wohlstand zu vermehren.

Weniger bekannt ist sein längerfristiger wirtschaftlicher, aber auch sozialer Pessimismus. In den Grenzen der natürlichen und gesellschaftlichen Ressourcen (Arbeitskräfte und Institutionen), aber auch in der Sättigung der menschlichen Bedürfnisse sah er längerfristig die Ursache einer Stagnation: Ohne zusätzliche Wachstumsdynamik würde daraufhin der Markt die Löhne und die Profite auf ein Minimum senken und den Wohlstand damit in Frage stellen. Gleichzeitig würde die Mechanisierung und die damit verbundene Arbeitsteilung die intellektuellen und sozialen Fähigkeiten der Arbeitnehmer beschneiden. Deshalb befürwortete er bei Bildung, Erziehung und bei der Fortbildung der Arbeitskräfte den Eingriff des Staates, damit diese weiterhin volle Bürger einer zivilisierten Gesellschaft sein können.

Adam Smith hat die Dynamik der Marktausdehnung, nicht aber jene der Marktumbildung, unter dem Einfluss des technologischen und manageriellen Fortschritts, erfasst. Dies ist verständlich: Er lebte in einer Welt geprägt vom Bewusstsein der Grenzen, des newtonischen Uhrwerkes und der unbeweglichen Institutionen. Wie war es ihm möglich gewesen, ein offenes, dynamisches System zu begreifen? Er starb 1790: Die französische Revolution hatte gerade begonnen. Die erste industrielle Revolution, d.h. der konsequente Einsatz der statischen, mechanischen Antriebskraft am Arbeitsplatz, befand sich in ihren

Anfängen. Die Einführung der beweglichen, mechanischen Antriebskraft für den Transport kam erst viel später. Hätte Adam Smith diese beiden Entwicklungen miterlebt, ich bin sicher, er hätte seinen Pessimismus etwas gezügelt. Dass er bereit gewesen wäre, sein Urteil ganz zu revidieren, möchte ich nicht behaupten. Noch in den 30-er Jahren nahm ein Ökonom wie John Maynard Keynes eine ähnliche Haltung ein, als er die Auffassung vertrat, dass zwischen Angebot und Nachfrage eine strukturelle Lücke bestünde, die dem Wohlstandswachstum Schranken setzen würde.

Adam Smith, aber auch John Maynard Keynes, hätten vermutlich Schwierigkeiten gehabt, die vollen Auswirkungen der sich heute abspielenden **informatischen Revolution** zu begreifen. In kurzer Zeit hat die Informatik die Schaffung von globalen Märkten ermöglicht sowie eine Verfahrensoptimierung und die rationale Intelligenz im Dienstleistungsbereich eingeführt. Die sich daraus ergebenden Umwälzungen politischer und wirtschaftlicher Art sind sogar für uns kaum abschätzbar. Ein Beispiel: Die Implosion der kommunistischen Strukturen in der Sowjetunion wäre ohne Photokopierapparat, Telefon und Telefax sowie Radio und Fernsehen nicht möglich gewesen. Oder ein anderes: Erst die Grossrechner erlaubten uns eine Einsicht in die heimlichen und unheimlichen nicht-linearen Gleichungssysteme, die dem Leben zugrundeliegen, und die Feststellung, Chaos sei nur eine höhere Form von Ordnung, wo alles zwar bestimmt, nichts aber voraussehbar ist.

Für die voraussehbare Zukunft dürfte die Informationsrevolution ein nachhaltiges Wachstum unserer Marktwirtschaften ermöglichen, dies im Sinne des englischen Begriffes "sustainable". Einmal, weil erst die Informatik eine wesentliche Verbesserung der Produktivität im tertiären Sektor gebracht und somit ein ausgewogenes Wachstum der Volkswirtschaft ermöglicht hat. Bei aller Vorsicht in der Messung von solchen Aggregaten lässt sich heute eine Annäherung der Tendenzen bei der Produktivitätssteigerung in beiden Sektoren

beobachten. Zweitens, weil die Informatik zu einem wichtigen Motor des sekundären Sektors selbst geworden ist. Da überdies 80% der heute erbauten Computer im tertiären Bereich zum Einsatz kommen, ergeben sich zusätzliche Synergien und Wechselwirkungen. Und schliesslich spielen die Informationstechnologien für die künftige Umweltverträglichkeit des Wirtschaftswachstums eine zentral befähigende Rolle. Ihnen verdanken wir z.B. die Erkennung der Problematik des Ozonverlustes in der Stratosphäre oder die Möglichkeit, systematisch die Veränderung des Urwaldes in den Tropen flächendeckend zu verfolgen und geeignete Abhilfemassnahmen zu planen.

Diese ersten Feststellungen begründen meinen Glauben, dass der **technologische Fortschritt, und insbesondere die Informationstechnologien, eine nachhaltige Sicherung des Wohlstandes ermöglichen und ausgereiften Volkswirtschaften eine bemerkenswerte Stetigkeit im Wirtschaftswachstum sichern können.** Gleichzeitig drängt sich eine erste operative Folgerung sowie Herausforderung auf. Förderung des technologischen Fortschrittes einerseits, rasche und marktgerechte Umsetzung dieser neuen Erkenntnisse in Produkte andererseits sind Aufgaben, die der Staat und die Wirtschaft in Wechselwirkung, unter Beachtung ordnungspolitischer Maximen prioritär erfüllen müssen. Das bedingt sowohl beim Staat als auch bei der Wirtschaft vermehrt ein längerfristiges Denken, eine Bereitschaft, auf momentane (steuer-)politische, aber auch finanzielle Erfolge zu verzichten, sowie ein sich Abwenden von spekulativen Exzessen und ein sich Konzentrieren auf die Stärkung der Wesenselemente des Unternehmens.

Die Informationstechnologien sind nicht nur ein Wachstumsmotor. Sie haben überdies das aussenwirtschaftliche Umfeld in einer tiefgreifenden Art und Weise verändert, die sich unserem vollen Bewusstsein heute noch entzieht. Der Wert des Welthandels dürfte heute bei über 3'000 Mrd. \$, derjenige der weltweiten Finanztransaktionen bei wohl über 200'000 Mrd. \$ liegen. Es ist denn auch klar,

dass die auf Informationstechnologien beruhenden Finanzdienstleistungen den Handelsflüssen bei der Festlegung des Wechselkurses eine untergeordnete Bedeutung zugewiesen haben. Die makroökonomischen Rahmenbedingungen und die diesbezüglichen Erwartungen der Wirtschaftssubjekte sind heute hauptsächlich massgebend. Diese Feststellung sollte die **Rolle der makroökonomischen Rahmenbedingungen für das längerfristige Wirtschaftswachstum** in ein neues Licht rücken. Bei allem lobenswerten Streben nach Deregulierung, nach Schaffung von grossen Binnenmärkten sind, heute noch mehr als früher, die makroökonomischen Rahmenbedingungen doch eben "fundamentals".

Die EG hat die Bedeutung der neuen Situation erkannt und schreitet zur Wirtschafts- und Währungsunion. Wie rasch sie diese neue Etappe durchlaufen wird, ist noch offen. Der Weg wird lang und steinig sein.

Es ist in diesem Zusammenhang interessant, die Erfahrung Grossbritanniens mit einem Alleingang "im Management seiner Eckdaten" in Erinnerung zu rufen. Lange Zeit hat sich Frau Margaret Thatcher gegen ein Vorgehen im EWS-Verband gewehrt. Sie wurde geradezu dazu gezwungen, dem EWS beizutreten. Seither hat die Teuerung in Grossbritannien markant abgenommen. Die Oekonomen schreiben einen guten Teil dieser Abnahme und die Geschwindigkeit, mit der dieser Prozess abläuft, der strengen EWS-Disziplin zu. Es verwundert deshalb nicht, dass alle EFTA-Staaten - inklusive Island, aber mit Ausnahme der Schweiz - ihre Währung einseitig an den ECU gebunden haben.

Damit ergibt sich eine zweite operative Schlussfolgerung. Nachdem der Sicherung der volkswirtschaftlichen Eckdaten eine noch zentralere Rolle zukommt als in den 80-er Jahren, gilt es, das uns heute zur Verfügung stehende geld- und währungspolitische Instrumentarium auf seine Wirksamkeit zu überprüfen und gegebenenfalls durch zusätzliche, international abgestützte Massnahmen anzureichern.

Die vorangehende volkswirtschaftliche Betrachtungsweise lässt einen gewissen vorsichtigen, längerfristigen Optimismus zu. Gewisse Voraussetzungen für ein stetiges Wirtschaftswachstum der Weltwirtschaft sind gegeben. Es wäre aber unvorsichtig, zwei der schwerwiegenden Probleme der 90-er Jahre und die sich daraus für Staat und Wirtschaft ergebenden Herausforderungen ungenannt zu lassen.

Ich möchte vorab auf die wirtschaftlichen Folgen des **Drogenproblems** hinweisen. Es besteht heute ein Schattenmarkt von gut über 100 Mrd. \$, also 3 - 5% des Welthandels oder, grob gesagt, 20 - 25% des Welterdölmarktes.

Die Produktions- und Verteilungskosten der Drogen sind minim. Der Drogenverkauf ist heute vermutlich weltweit eines der wichtigsten Mittel zur Kapitalakkumulation. Dieses Kapital muss notwendigerweise grösstenteils wieder in der Wirtschaft angelegt werden. Der anrühige Ursprung dieses Geldes führt dazu, dass nicht Effizienz, sondern Immunität als Hauptanlagekriterium gilt. Zählen wir noch die mangelnden manageriellen Fähigkeiten der Mafia-Bosse hinzu, so müssen wesentliche Verzerrungen in der Ressourcenallokation erwartet werden. Sofern dieses Problem in der heutigen Virulenz erhalten bleibt - und es besteht leider kein Anlass dazu, dies zu bezweifeln - müssen wir damit rechnen, dass ein direktes oder indirektes Unterlaufen unserer Wirtschaftsstrukturen - insbesondere unserer Klein- und Mittelbetriebe, wie dies bereits in gewissen südlichen Regionen Europas grassiert - heute schon stattfindet oder bald stattfinden wird.

Daraus möchte ich eine weitere aussenwirtschaftspolitische Aufgabe für die Behörden ableiten: die gemeinsame Bekämpfung dieses Uebels, das nicht nur unsere Jugend, sondern auch mittelfristig unsere Volkswirtschaft zu infizieren und zu schwächen droht. Wie wir dieses Problem angehen werden, weiss ich

nicht. Schliesslich liegen dafür weder Denkmodelle noch Erfahrungen vor. Etwas dürfte aber heute schon auf der Hand liegen: ein unkoordiniertes Vorgehen der nationalen Regierungen ist im voraus zum Scheitern verurteilt.

Ein weiteres Problem, das ich kurz erläutern möchte, ist dasjenige der **Migrationsströme**. Hier erleben wir vielleicht am anschaulichsten die unvorhergesehenen Auswirkungen des technischen Fortschrittes. Wir befürworten gut funktionierende Märkte und Innovationen, insbesondere die Verbreitung der Informationstechnologien, als Voraussetzung für unseren Wohlstand. Mit Genugtuung stellen wir deren integrationspolitische Dynamik fest. Diese Kräfte haben aber nicht nur eine auflösende Wirkung auf die handelspolitischen Schranken, sie erodieren zunehmend auch die politischen Grenzen unter den Staaten, vorab innerhalb einer Integrationsregion, danach auch zwischen den Regionen. Das Resultat: Die Staaten sind heute nicht mehr in der Lage, die Migrationsflüsse unter Kontrolle zu halten. Darf ich daran erinnern, dass es eben solch unkontrollierbare Migrationsflüsse waren, welche die DDR schlussendlich zu Fall brachten? Die UdSSR musste unter dem Druck des Volkswillens den internen Pass aufgeben und allmählich die Ausreiseverfahren liberalisieren.

Die extreme Bevölkerungsmobilität in Westeuropa macht eine Kontrolle der Einwanderung an der Grenze oder an der Küste unmöglich, wenn sie nicht gerade das Ausmass einer Völkerwanderung annimmt, wie dies vor einem Jahr in Apulien der Fall gewesen ist. Die Einwanderer finden in der sich rasch entwickelnden Wirtschaft Unterschlupf, und nur ein Teil dieser Leute kehrt je in das Heimatland zurück. Wir müssen uns damit abfinden, dass wir auf die Länge das Einkommensdifferential zwischen Ost und West sowie Nord und Süd nicht durch polizeiliche oder gar heerespolizeiliche Massnahmen an der Grenze und in unseren Städten aufrechterhalten können.

Weder ist dies der Ort, um ein politisches Urteil über die Wünschbarkeit dieser Migrationsflüsse abzugeben, noch bin ich dafür die geeignete Person. Ich muss aber wohl auf die Tatsache hinweisen, dass allein eine bedeutende Auslagerung von industriellen Produktionskapazitäten in die neuen Auswanderungsländer Osteuropas und des südlichen Mittelmeers eine angemessene Antwort auf diese Migrationsströme darstellen könnte. Ich zweifle daran, dass wir europaweit die Dimension dieser Herausforderung erfasst haben. Womit wir bei einer letzten operativen Herausforderung für die 90-er Jahre wären: Der technische Fortschritt hat die Kluft zwischen Reichen und Armen vergrößert und sie gleichzeitig augenkundig gemacht. Der Untergang der antikapitalistischen Ideologien und alternativer Entwicklungsmodelle hat zusätzliche Hindernisse gegen die Migration ausgeräumt. Wir müssen Ausgleichsmechanismen schaffen oder sonst mit den Folgen der Migrationsflüsse leben.

Die vier genannten Beispiele - Informatik, Drogengelder, Migrationen, Nord/Süd-Ausgleich - hängen nicht nur miteinander zusammen, sondern bringen uns auch in Zugzwang: Wir müssen etwas tun, sonst wird etwas mit uns getan. Und wir können es nur mit andern tun. Diese doppelte Feststellung ist es, die den Bürger vielfach mit Ekel erfüllt und ihn in einen vermeintlichen Nationalismus treibt. Dass uns die Probleme und das Tempo von aussen aufgezwungen werden, dass Drogenbosse bei uns investieren, Migrationsströme uns streifen, EFTA und EG uns einen Abstimmungskalender aufzwingen, wird als lästig empfunden. Dass die Probleme so gewaltig sind, dass man sie nicht mehr allein oder als Vorreiter, sondern nur unter Beachtung gemeinsamer Regeln gemeinsam lösen kann, stört das Monopoly unserer Innenpolitik. Darum der Wunsch nach dem bukolischen Alleingang. Doch sind wir für die Bewältigung des Alleingangs weder psychisch und politisch gewappnet noch (und vor allem) wirtschaftlich vorbereitet.

Wir haben zahlreiche Vorteile gegenüber dem Ausland eingebüsst, die je für sich genommen nicht dramatisch erscheinen mögen, in ihrer Summierung aber ernst genommen werden müssen: Das reale Wirtschaftswachstum liegt in der Schweiz unter jenem der meisten andern Industrieländer, das einstmals rekordtiefe Zinsniveau hat sich auf internationale Vorgaben erhöht, massive Budgetdefizite geben Anlass zur Sorge, und hinsichtlich der Inflationsrate rangiert unser Land mittlerweile im letzten Drittel der OECD-Staaten. Die Schweiz ist auch keineswegs mehr das "reichste Land der Welt": Sie weist zwar nominal nach wie vor das höchste Pro-Kopf-Einkommen aller OECD-Länder auf, doch liegt die Inlandkaufkraft bei uns tiefer als in mehreren dieser Länder. Beunruhigend mit Blick auf die Zukunft ist vor allem, dass immer mehr schweizerische Unternehmen nicht nur ihre Produktion, sondern auch Forschungs- und Entwicklungsabteilungen ins Ausland verlagern, während zur gleichen Zeit ausländische Unternehmen den Standort Schweiz zunehmend meiden. Das Ausweichen der Unternehmen auf ausländische Forschungs- und Werkplätze ist insofern besonders schmerzhaft, als dadurch häufig innovative Kapazitäten unwiderruflich verloren gehen. Der relative Terrainverlust der schweizerischen Industrie im Bereich der technologie-intensiven Produkte legt dafür beredtes Zeugnis ab. Und vergessen wir nicht: Die Arbeitsplätze folgen der Forschung auf dem Fuss.

Gewiss kann die schweizerische Aussenwirtschaft nach wie vor spezifische Stärken ausspielen, und sie wird sich vorderhand auch noch auf eine Reihe traditioneller Standortvorteile stützen können. An eigenen Vorzügen der Wirtschaft sind etwa die Diversifikation der Exportmärkte, die Spezialisierung der Produktion, die Auslandpräsenz kleiner und mittlerer Unternehmen sowie die Marktnähe und die Fähigkeit zu rascher Anpassung an veränderte Nachfragebedingungen zu nennen. Aber auch gesellschaftliche und staatliche Rahmenbedingungen, wie namentlich der soziale Friede, die zuverlässige Infrastruktur, die

Qualität der Berufsbildung und die stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik fallen für den aussenwirtschaftlichen Erfolg unserer Unternehmen nach wie vor ins Gewicht. Indessen genügen diese Vorteile künftig nicht mehr, um den Wohlstand unseres Landes und den Lebensstandard seiner Bevölkerung zu garantieren. Gerade weil das Ausland in den erwähnten Belangen aufgeholt hat und weiterhin aufholt, wird es immer schwieriger, unsere kartellistisch überhöhten Produktionskosten, das hohe Schutzniveau der Landwirtschaft sowie den Perfektionismus im Normenbereich zu tragen und gleichwohl in der verschärften internationalen Konkurrenz zu bestehen.

Zahlreiche überseeische Industrieprodukte werden in der Schweiz erheblich teurer verkauft als in den angrenzenden EG-Ländern, obwohl aufgrund der vergleichsweise bedeutend niedrigeren schweizerischen Zollbelastung der Preisvergleich zugunsten unseres Landes ausfallen müsste.

Damit ist der traditionelle **Dualismus in der schweizerischen Wirtschaftspolitik** angesprochen. Einerseits hat sich die Schweiz über viele Jahrzehnte hinweg wie kaum ein anderes Land durch eine Aussenwirtschaftspolitik profiliert, die konsequent auf Freihandel und Marktöffnung ausgerichtet ist. Andererseits fehlen bisher in unserem Land die politischen Kräfte, die einer ähnlich liberalen und damit wettbewerbsorientierten Binnenwirtschaftspolitik zum Durchbruch verholfen hätten. Kartellistische, nicht selten an das frühere Zunftwesen gemahnende Strukturen schränken wie eh und je den Wettbewerb ein und halten die ausländische Konkurrenz fern. Hinzu kommt, dass die moderne staatliche Regulierungstätigkeit eine klare ordnungspolitische Linie weitgehend vermissen lässt. So sind im Zuge einer steigenden Zahl von zwar gut gemeinten, aber marktwirtschaftlich häufig fragwürdigen Staatseingriffen verschiedene Bereiche unserer Wirtschaft dem Marktprozess weitgehend entzogen worden.

Den beharrenden Kräften in der Schweiz sind die Entwicklungen im Ausland gegenüberzustellen, wo in den letzten Jahrzehnten eine Besinnung auf die Marktkräfte stattgefunden hat. Im Bereich der Aussenwirtschaftspolitik, in dem die Schweiz früher über einen beachtlichen Liberalisierungsvorsprung verfügte, hat das Ausland vor allem aufgrund der weltweiten Handelsliberalisierungen im GATT und der regionalen Integrationsprozesse in Europa und anderswo entscheidend an Boden gewonnen. Was den binnenwirtschaftlichen Bereich betrifft, haben in den letzten Jahren die meisten Industrieländer (aber nicht nur sie) eine eigentliche Deregulierungs- und Liberalisierungswelle eingeleitet und gleichzeitig die Wettbewerbspolitik markant gestärkt. Sie sind damit der Einsicht gefolgt, dass sich im verstärkten internationalen Wettbewerb globaler Märkte nur derjenige behaupten kann, welcher sich auch zu Hause an das Wettbewerbsprinzip halten muss.

Was in der Schweiz heute in erster Linie not tut, ist eine **Wettbewerbspolitik**, die eine rasche und umfassende Dekartellisierung unseres Landes erlaubt. Ein guter Teil der mehr als tausend schweizerischen Wirtschaftsverbände müssen als eigentliche Kartelle angesehen werden, womit die Schweiz weltweit die grösste Kartelldichte aufweist. Mitverantwortlich an dieser Situation ist die öffentliche Hand auch insofern, als sie die kartellistischen Tendenzen durch die hohe Regulierungs- und Normierungsdichte, durch die Vergabe von Monopolkonzessionen und durch die vielfältige Uebertragung von Kompetenzen zur "Selbstregulierung" an Interessenverbände fördert. In einer Reihe von Branchen wird durch das Zusammenspiel von Normierung und Kartellisierung die ausländische Konkurrenz vom Schweizer Markt praktisch ausgeschlossen.

Auf Bundesebene sind solch kostspielige Begünstigungen über das Submissionswesen teils gezielt dafür eingesetzt worden, gewisse für unser Land als wichtig erachtete Industriezweige zu erhalten. Indes konnte auch diese Art von Subventionierung nicht verhindern, dass beispielsweise die schweizerische

Lastwagenproduktion eingestellt werden musste oder die Fernmeldeindustrie international ins Hintertreffen geraten ist. Die Schweiz rühmt sich, keine eigentliche Industriepolitik mittels staatlicher Beihilfen zu betreiben, doch können die strukturverzerrenden und damit volkswirtschaftlich negativen Wirkungen einer nicht am Wettbewerbsprinzip orientierten Submissionspolitik ebenso sehr ins Gewicht fallen. Hinzu kommt, dass die beträchtlichen Budgeteinsparungen, die sich mit einer wettbewerbsgerechteren Submissionsordnung erzielen liessen, angesichts der massiven Verschlechterung der öffentlichen Finanzen höchst willkommen wären. Das Wirtschaftswissenschaftliche Zentrum der Universität Basel hat errechnet, dass uns die Abschottung des öffentlichen Submissionswesens jährlich Fr. 9 mia kostet.

Ein erhebliches Problem für die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft ist auch die **Zunahme der staatlichen Eingriffe mit interventionistischer Tendenz** geworden. Strukturhaltende Eingriffe, aber auch sektorübergreifende Massnahmen beispielsweise im Boden- und Wohnungsmarkt, bei den Hypothekarzinsen oder im Energie- und Umweltbereich führen zu staatlich verordneten Marktverzerrungen, welche die internationale Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft erheblich beeinträchtigen. Lagen den meisten dieser Eingriffe anfänglich durchaus aner kennenswerte Motive zugrunde (z.B. Schutz der Gesundheit, der Konsumenten oder der Umwelt), wurden sie mit der Zeit immer häufiger zu Schutzschildern der jeweiligen Branchen umfunktioniert. Die Kosten dieses Tuns lassen sich anhand der Landwirtschaftspolitik veranschaulichen, wenngleich - und dies möchte ich ausdrücklich betonen - hier nicht das Schutzziel als solches, sondern Höhe und Methode des Schutzes zur Diskussion stehen. Die OECD hat errechnet, dass die schweizerische Landwirtschaftspolitik unsere Konsumenten und Steuerzahler - im Vergleich zu einer Situation ohne staatliche Eingriffe - jedes Jahr ungefähr 7 Milliarden Franken kostet. Diese "Subventionen" in Form von überhöhten Konsumenten-

preisen und von Produktionsbeiträgen des Bundes entsprachen 1990 rund drei Vierteln der Gesamtkosten aller landwirtschaftlicher Produkte; umgerechnet auf die Preise entspricht dies einer - erst noch sehr unsozialen - Konsumsteuer von durchschnittlich 55 Prozent. Die heute intensiv diskutierte Frage, ob sich die gleichen Ziele nicht mit anderen, weniger teuren Mitteln erreichen liessen, hat nicht nur im Agrarsektor ihre Berechtigung; sie muss auch in anderen staatlich regulierten Bereichen immer wieder gestellt und beantwortet werden.

Ordnungspolitische Nachlässigkeiten und Verfehlungen, wie sie hier angedeutet wurden, sind in jeder Volkswirtschaft anzutreffen. Das Ausmass an Abweichungen vom Pfad der ordnungspolitischen Tugend in der Schweiz zeigt, dass Partikularinteressen einzelner Branchen sich in der Vergangenheit häufig zulasten weniger gut organisierter Interessen von Steuerzahlern und Konsumenten, aber auch auf Kosten anderer Wirtschaftssektoren durchsetzen konnten. Die Standortqualität der Schweiz ist dadurch ernsthaft erschüttert worden.

Aus dieser Sicht ist der erfolgreiche Abschluss der Uruguay-Runde notwendig.

Erstens brauchen wir im Zeichen der zunehmenden Globalisierung ein multilaterales Weltwirtschaftssystem, welches die Rahmenbedingungen kodifiziert. In diesem System haben mittlere und kleinere Handelspartner erhöhte Chancen, auch in Zukunft als Werk- und Forschungsplätze zu bestehen. Ich verweise in diesem Zusammenhang insbesondere auf die möglichen Resultate in den Bereichen Subventionen, geistiges Eigentum, Dienstleistungen und Investitionen.

Zweitens brauchen wir alle ein starkes, vertraglich abgesichertes multilaterales Handelssystem, welches die Märkte offen hält, bzw. zu deren Oeffnung beiträgt. Nur so verringern wir die Gefahr einer regionalen Abschottung in einen asiatischen, einen amerikanischen und in einen europäischen Markt. Verbesserte

Welthandelsspielregeln werden z.B. auch innerhalb der EG die Kräfte, die einer weltoffenen Gemeinschaft das Wort reden, stärken.

Drittens benötigen wir einen erfolgreichen Abschluss der Uruguay-Runde, der die Integration der Entwicklungsländer und der ehemaligen Planwirtschaften Mittel- und Osteuropas in die Weltwirtschaft substantiell fördern wird. Dies setzt jedoch voraus, dass die Industrienationen bereit sind, auf ihren Märkten Platz für Importe aus jenen Regionen zu schaffen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die möglichen GATT-Resultate in den Bereichen Rohstoffe, Textilien und Landwirtschaft von grösster Bedeutung.

Viertens brauchen wir einen erfolgreichen Abschluss der Uruguay-Runde, um bei uns in der Schweiz den Reformgeist im Industrie- und vor allem im Landwirtschaftsbereich zu stärken. Im letzteren Bereich verlangt die Uruguay-Runde nämlich nicht nur eine Reform unseres protektionistischen, aus der Zeit der Kriegswirtschaft übernommenen Grenzschutzsystems für Agrargüter und einen Subventionsabbau (20% der inneren produktegebundenen Stützung und 36% der Exportsubventionen); die möglichen Verhandlungsergebnisse würden uns auch die multilaterale völkerrechtliche Anerkennung der Multifunktionalität der Landwirtschaft und damit die rechtliche Absicherung von Direktzahlungen, bringen. Sie tragen so zur Existenzsicherung einer schweizerischen Landwirtschaft wesentlich bei. Gewiss kann dieses System nur funktionieren, wenn wir unsere Landwirtschaftspolitik gleichzeitig autonom zu erneuern verstehen. Je eher wir das tun, desto eher können wir den schmerzvollen Anpassungsprozess dergestalt steuern, dass wir ihn unter voller Aufrechterhaltung des Solidaritätsgedankens in der Wirtschaft als Ganzes gemeinsam durchziehen können.

Fünftens liegt ein Abschluss der Runde auch im Interesse der multilateralen Wirtschaftsgemeinschaft, deren Instrumente ständig verstärkt und verfeinert werden müssen. Im institutionellen Bereich gilt es, die Abstimmung zwischen

den finanziellen Institutionen, wie Weltbank und IWF, und dem multilateralen Handelssystem des GATT weiter zu fördern. Diese Abstimmung sollte auch eine grössere Kohärenz der Massnahmen zugunsten der Entwicklungsländer erlauben. Unter den neuen Themen, die eine besondere Herausforderung für das Welthandelssystem von morgen darstellen, sind in erster Linie die Bereiche Umwelt, Wettbewerbspolitik und industrielle Innovationsstrategien zu erwähnen. Dies können Ansätze für eine neue Runde bilden, die allenfalls schon recht bald eingeläutet werden müsste

Die Gründe, die für einen erfolgreichen Abschluss der Runde plädieren, zeigen auf, dass das GATT neben seiner handels- und wirtschaftlichen Dimension mit der Uruguay-Runde auch eine eindeutig politische Dimension, und zwar auf nationaler und auf internationale Ebene erlangt hat.

Im Verhandlungsprozess erwarten wir im Herbst Fortschritte. Auf Grund der bevorstehenden amerikanischen Wahlen und der innenpolitischen Situation in Frankreich scheint mir ein Durchbruch vor Weihnachten unwahrscheinlich. Die Resultate sind im grossen und ganzen positiv für die Schweiz. Wir können aber nur das ganze Ergebnis, also das "Gesamtpaket Uruguay-Runde" übernehmen. Eine Ablehnung würde uns ins handelspolitische Abseits katapultieren.

Selbst wenn wir die Uruguay-Runde zustandebringen, so sind damit nur für 35% unserer Exporte wettbewerbsgleiche Bedingungen unter den Drittland-Anbietern bewerkstelligt. Im westeuropäischen Bereich, unserem wichtigsten Markt, geht die Liberalisierung und Deregulierung sehr viel weiter, sowohl in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht. Der für den Unternehmer unwiderstehliche Sog des grossen Marktes kann ohne Schaden für unsere Arbeitsplätze nur über die Runden gebracht werden, falls wir am Binnenmarkt undiskriminiert teilhaben. Da die Liberalisierung nicht mehr bloss die Grenzüberschreitung, sondern auch die Vermarktung, bzw. die Aufnahme und Ausübung einer Tätigkeit betrifft und da

Vermarktung und Tätigkeit vielfältigen Rechtsvorschriften unterworfen sind, bedarf es einer gewissen Harmonisierung. Angesichts der Machtverhältnisse war schliesslich nur die Uebernahme des *Acquis communautaire* (und nicht die gegenseitige Anerkennung der Aequivalenz der bestehenden Rechtsvorschriften) möglich, was uns die bekannte institutionelle Problematik beschert hat. Der Bundesrat hat hieraus die Konsequenzen gezogen, weil er der Mitbestimmung vor der blossen Mitwirkung den Vorzug gab, weil er die Mitverantwortung, und nicht bloss die Nichtdiskriminierung anstrebt. Das Dossier ist Ihnen bekannt.

Die Erfahrungen im GATT und bei der Aushandlung des EWR haben für uns Diplomaten eine neue Dimension eröffnet, nämlich:

Die Innenpolitik findet immer mehr im Ausland statt. Hierfür gibt es zwei Gründe:

1. Die Multilateralisierung von Verhandlungen unter Partnern mit verschiedenen Eigeninteressen hat zur Folge, dass man nicht mehr über einen einzigen Gegenstand verhandeln kann. Eine weltweite oder europäische Regelung im Banksektor z.B. muss mit Konzessionen abgegolten werden, die jene Partner befriedigt, die keine offensiven Bankinteressen haben: geistiges Eigentum gegen Textilien, Dienstleistungen gegen Landwirtschaft. Je vielfältiger die Verhandlungspartner, desto globaler die Verhandlungen.
2. Dazu kommt der vermehrt legislatorische Charakter der Verhandlungen. Vor 20 Jahren wurde noch mehrheitlich über primäre Handelshemmnisse verhandelt, d.h. über den Abbau von Hindernissen, die sich bei der Grenzüberschreitung ergaben (Zölle und mengenmässige Beschränkungen). Die Durchführung der entsprechenden Verträge konnte "quasi autonom", jedenfalls ohne Harmonisierung der *Ordre public*-Vorschriften vorgenommen werden.

In den heutigen Verhandlungen betrifft die Liberalisierung, wie ich eben ausgeführt habe, die Vermarktung, bzw. die Aufnahme und Ausübung einer Tätigkeit, was die Harmonisierung der Ordre public-Vorschriften voraussetzt, sofern die gegenseitige Anerkennung der Aequivalenz der Rechtsvorschriften nicht gangbar ist oder sofern man sich nicht beidseits auf die Herstellung des *Traitement équivalent* beschränken will. Dies aber bedeutet, dass der Unterhändler legislative Aufgaben wahrnimmt, gleich, ob es sich um die Uebernahme des *Acquis communautaire* oder um die internationale Regelung der internen Agrarsubventionen handelt.

Formell hat das Parlament, bzw. das Volk mit dem Ratifikationsprozedere zwar das letzte Wort. Da das Verhandlungsergebnis jedoch global ist, kann man nicht Teile davon ablehnen; es kann nur als Ganzes akzeptiert oder refüsiert werden. Da das ganze Ergebnis jedoch makroökonomisch meist lebensnotwendig ist, ist das Parlament quasi gezwungen, es "zu Lasten" der bisher geschützten, damit schwächeren Sektoren gutzuheissen. - Dazu kommt, dass das Parlament an den Modalitäten der gesetzgeberischen Verträge nichts mehr ändern kann; *c'est à prendre ou à laisser*. Handelt es sich zudem um direkt anwendbares Völkerrecht, so obliegt dessen Auslegung den Gerichten. Eine implizite Schwergewichtsverschiebung von der Legislative an die Exekutive, bzw. an die Gerichte, ist somit nicht abzustreiten. Die Innenpolitik finden vermehrt im Ausland - und subsidiär in den Gerichten - statt.

Als Reaktion darauf **findet die Aussenpolitik mehr und mehr im Inland statt.**

Weil sich die internationalen Verhandlungen mit Dingen beschäftigen, die bisher der souveränen Innenpolitik vorbehalten waren, geraten sie vermehrt ins innenpolitische Schussfeld. Und da die dargestellten Zusammenhänge vielfach nicht erkannt oder dann nicht anerkannt werden, ist die Reaktion nicht selten

emotionell. Der nationalistische Urschrei Christoph Blochers ist unter anderem auf diesen Umstand zurückzuführen.

Doch muss man wissen, was man will. De deux choses l'une. Entweder will man in der EG die Vorteile der Inländerbehandlung, dann muss man akzeptieren, dass ein Stück Inland auf dem modernsten Gesetzgebungsstand internationalisiert wird. Oder man lässt die Inländerbehandlung Sache der andern Staaten sein, dann wird man notgedrungenerweise wirtschaftlich schlechter behandelt. Dies schliesst zwar nicht aus, dass man die Rechtsvorschriften des Auslands im autonomen Nachvollzug übernimmt, doch wird damit der Marktzugang nicht sichergestellt. Wenn die Liberalisierung das Stadium der blossen Eliminierung der Grenzhemmnisse überschreitet und die Vermarktung (im weitesten Sinne des Wortes) betrifft, hat dies den politischen Preis der Internationalisierung der betreffenden Innenpolitik zur Folge. Dazu kommen kompensatorische Konzessionen, z.B. im Agrarbereich. Das Freihandelsabkommen ist der letzte Vertrag, der "politisch gratis" gewesen ist.

Das Analoge gilt für das GATT. Wollen wir unsere Maschinen diskriminationsfrei und unter Wahrung des geistigen Eigentums in Argentinien verkaufen, so müssen wir einerseits kompensatorische Konzessionen im Agrarbereich erbringen, und andererseits muss Argentinien seinen Bereich des geistigen Eigentums auf einen modernen Gesetzgebungsstand z.T. internationalisieren. Und die Konzessionen im Agrarbereich betreffen die Vermarktungsbedingungen, d.h. beinhalten eine gewisse Internationalisierung des Subventionswesens.

Welche Konsequenzen sind aus diesen Tatbeständen zu ziehen?

- Als erstes müsste der Negoziator, sofern er gesetzgebende Verträge aushandelt, über eine minimale demokratische Legitimation verfügen. Denkbar wäre das amerikanische System: Der Bundesrat schlägt den

Negoziator vor, das Parlament genehmigt ihn, worauf er vom Bundesrat ernannt wird.

- Zweitens ist zu akzeptieren, dass die Internationalisierung der Gesetzgebung ein Faktum ist, gegen das man nur unter Inkaufnahme erheblicher wirtschaftlicher Nachteile ankämpfen kann. Internationale Probleme bedürfen einer internationalen Regelung, und die Schaffung eines grossen Marktes ist ein internationales Problem. Die innovative Wirtschaft wird stets den grossen Markt suchen.
- Das demokratische Defizit kann letztlich nur durch ein internationales Parlament gelöst werden. Die Stärkung des Europäischen Parlaments ist ebenso eine Notwendigkeit, wie man sich die Frage stellen kann, von welchem Legiferationsgrad an das GATT eines Parlaments bedarf.

Die Alternative wäre in letzter Konsequenz der Alleingang, geboren aus der tiefen Irritation gegen alle Andersdenkenden und Andersseienden und damit geboren aus der viszeralen Ablehnung aller Zusammenarbeit mit ihnen, sofern diese die Internationalisierung von Teilen unserer Innenpolitik zur Folge hat. Es wäre dies die Absage an unser aufklärerisches Erbe, Nationalismus verbunden mit einem Schuss Rassismus' erga omnes, was man gemeinhin als faschistoide Grundhaltung zu bezeichnen pflegt.

Die Schweiz an der Schwelle einer Ideologie Le Pen'scher Prägung? Die Frage ist hart. Doch kann sie nicht ohne weiteres verneinen, wer gewisse Parteiveranstaltungen "live" miterlebt oder am Fernsehen verfolgt hat: Saalaufseher, Applaus- und Protestorganisatoren, das Notieren von Abwechslern und die Angst, gegen die Parteilinie das Wort zu ergreifen, sind alarmierende Symptome, ebenso die öffentlich proklamierte, vernichtende Kritik am parlamentarischen System, die einen peinlich an "Weimar" erinnert.

Bei aller Anerkennung solcher Symptome darf man jedoch die gesunden Kräfte unseres Landes nicht unterschätzen. Ob sie genügen, den Schritt zur Internationalisierung zu wagen, ist eine andere Frage. Falls nein, wird die Schweiz nicht zusammenbrechen; sie wird "nur" zur Banalität verkommen und sich intern polarisieren, weil ein Genfer dann mit bestem Willen nicht mehr weiss, was er ausser dem Bankgeheimnis mit einem Zürcher in Zukunft gemeinsam hat. Und sollten die Bauern aktiv auf eine Ablehnung des EWR und des GATT-Ergebnisses hinarbeiten, so erwarte ich ein Zusammenbrechen der volkswirtschaftlichen Solidarität zwischen dem ersten Sektor einerseits, dem zweiten und dritten andererseits. Allein, an der Aussen- wie an der Innenfront gilt Kant's Satz, wonach der Zwang zum Entscheiden stärker ist als die Fähigkeit des Erkennens.

Hieraus folgt, dass wir nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen der internationalen Zusammenarbeit bedürfen, sondern auch, um die Willensnation zusammenzuhalten. Damit wird die Diplomatie erstmals zu einem existenziellen Element unseres Landes, die Aussenpolitik zur Politik schlechthin, wahrlich eine Aufgabe, für die es sich lohnt, eine Berufslaufbahn zu investieren. Dass Sie dies in Ihrer Peregrinatio diplomatica in so überzeugender Weise tun, hierfür möchte ich Ihnen meine verbindliche Anerkennung zum Ausdruck bringen. Der Dank des Vaterlandes wird Sie zeitlebens verfolgen, aber nie erreichen...
