



Berne, le 10 juin 1991

Intégration européenne - répercussions économiques
Prise de connaissance et publication de la version écourtée de l'étude Hauser

Vu la proposition du DFEP du 10 juin 1991 Conseil fédéral

Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

décidé:

1. Il est pris connaissance de la version écourtée de l'étude Hauser concernant les répercussions de trois scénarios d'intégration sur l'ensemble de l'économie.
2. Le DFEP est autorisé à publier la version écourtée en français, en italien et en allemand.

Pour extrait conforme,

Le secrétaire:

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
	X	EDA	8	11
	X	EDI	10	11
	X	EJPD	10	11
	X	EMD	10	11
	X	EFD	10	11
X		EVD	10	11
	X	EVED	10	11
	X	BK	3	11
		EFK		
		Fin.Del.		



EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA PUBBLICA

2520.1

Berne, le 10 juin 1991

Au Conseil fédéral

Intégration européenne - répercussions économiques
Prise de connaissance et publication de la version écourtée de l'étude Hauser

Le Conseil fédéral a demandé, il y a environ une année, une analyse scientifique des répercussions économiques de l'intégration européenne. La direction de cette étude a été confiée au Prof. H. Hauser, de l'Ecole des hautes études commerciales de Saint-Gall. Un organe d'accompagnement comprenant des représentants de tous les départements a fourni à l'administration fédérale l'occasion de suivre la progression des travaux. Nous avons également renseigné régulièrement le Conseil fédéral, et ceci encore le 15 mai par un résumé des résultats.

Nous disposons aujourd'hui d'une version écourtée destinée au grand public. Sa publication est prévue dans les trois langues officielles. Les études partielles et préalables qui ont été réalisées ces derniers mois dans le contexte de ce rapport seront rendues accessibles au public. La publication du rapport principal, nettement plus volumineux, plus technique et plus scientifique, est prévue pour la seconde moitié du mois de septembre.

Etant donné que, premièrement, l'organe d'accompagnement comprenait des représentants de tous les départements et qu'il a examiné soigneusement un projet de ce rapport principal, deuxièmement, que l'étude est placée sous la responsabilité exclusive de son directeur, et, troisièmement, qu'une

- 2 -

publication rapide du rapport au terme du projet paraît souhaitable, nous avons renoncé à une procédure de consultation.

Nous vous proposons de prendre la décision ci-jointe.

DEPARTEMENT FEDERAL
DE L'ECONOMIE PUBLIQUE

Belamun

Annexes:

- projet de décision du Conseil fédéral
- version écourtée du rapport en allemand, la version française va suivre

Pour co-rapport à:

- tous les départements

Extrait du procès-verbal:

- à la Chancellerie fédérale et à tous les départements (en 5 ex.)

Pour extrait conforme,
le secrétaire.

Intégration européenne - répercussions économiques
Prise de connaissance et publication de la version écourtée de l'étude Hauser

Vu la proposition du DFEP du 10 juin 1991

Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

décidé:

1. Il est pris connaissance de la version écourtée de l'étude Hauser concernant les répercussions de trois scénarios d'intégration sur l'ensemble de l'économie.
2. Le DFEP est autorisé à publier la version écourtée en français, en italien et en allemand.

Pour extrait conforme,

Le secrétaire:

Heinz Hauser
Mitarbeiter: Sven Bradke

Kurzfassung des Gutachtens zu Handen des Bundesrates

EWR-Vertrag

EG-Beitritt

Alleingang

Wirtschaftliche Konsequenzen für die Schweiz

Heinz Hauser

Mitarbeit: Sven Bradke

Kurzfassung des Gutachtens zu Händen des Bundesrates

Vorwort

Im Frühsommer 1990 erhielt ich vom Bundesrat den Auftrag, eine Studie über die wirtschaftlichen Konsequenzen der drei europapolitischen Alternativen EWR-Vertrag, EG-Beitritt und Alleingang, auszuarbeiten. Dabei sollten neben den gesamtwirtschaftlichen Wirkungen auch die Konsequenzen für einzelne Branchen und für besonders sensible Politikbereiche bearbeitet werden. Dies war ein Auftrag, den ich in dieser Breite und angesichts der sehr engen zeitlichen Restriktionen nie hätte alleine ausführen können.

Zu zahlreichen Teilfragen konnten entsprechend Projekte in Auftrag gegeben werden, deren Ergebnisse Grundlage für den vorliegenden Bericht bilden. Ich möchte den Projektleitern und -mitarbeitern an dieser Stelle ganz besonders für ihre Arbeit danken, die oft unter starkem Zeitdruck geleistet werden musste. Die Teilprojekte werden als separate Publikationen im Herbst 1991 vorliegen; bis dann gilt der allgemeine Vorbehalt, dass die hier vorgelegten Ergebnisse und Interpretationen nur mich als Autor und nicht die Bearbeiter der Teilprojekte binden. Trotz diesem üblichen Vorbehalt sei nochmals mit herzlichem Dank betont, dass die vorliegende Studie ohne diese vielfältige Mitarbeit nicht hätte erstellt werden können.

Danken möchte ich auch den Mitgliedern der Begleitgruppe, die den Arbeitsplan und erste Entwürfe kritisch beraten haben. In Anhang B sind die Mitglieder der Begleitgruppe aufgeführt; es sei mir verziehen, nur dem Präsidenten, Herrn Prof. Dr. Hans Sieber, und dem Sekretär, Herrn Dr. Peter Saurer, für ihre grosse Unterstützung besonders zu danken und sie namentlich herauszuheben.

Die vorliegende Studie fasst als Kurzbericht die wichtigsten Ergebnisse

II

zusammen. Im Interesse einer besseren Lesbarkeit und auch aus Zeitgründen war eine Beschränkung auf die Hauptaussagen erforderlich. Der im Herbst 1991 erscheinende Schlussbericht wird die Aussagen detaillierter begründen und zusätzliche Fragen aufgreifen, die angesichts der engen Restriktionen in diesem Kurzbericht vernachlässigt werden. Dazu zählen insbesondere Überlegungen zur Geldpolitik, zur künftigen Entwicklung im Sozialbereich und ausführlichere Analysen zur Umwelt- und Regionalpolitik. Der vorliegende Bericht konzentriert sich stark auf die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen; die anderen - wichtigen - Fragen werden aber nicht vergessen.

Im Verlaufe der Arbeit haben wir viel von den Erfahrungen der schweizerischen Vertreter in den EWR-Verhandlungen profitieren können. Der Auftrag wurde aber nie als konkrete Vorbereitung auf spezifische Verhandlungspunkte betrachtet. Wir konnten uns vielmehr auf die langfristigen Anpassungswirkungen und damit auf die grundsätzliche Diskussion zu den drei europapolitischen Alternativen beschränken. Für diese Freiheit möchte ich dem Auftraggeber meinen Dank aussprechen.

Mein letzter, aber nicht minder gewichtiger Dank geht an die Mitarbeiter im Schweizerischen Institut für Aussenwirtschafts-, Struktur- und Regionalforschung. Der Bericht musste unter ausserordentlich starkem Zeitdruck erstellt werden und erforderte einen intensiveren Einsatz als üblicherweise verlangt werden darf. Ganz besonders gilt dies für meine wissenschaftlichen Mitarbeiter Sven Bradke und Andreas Ziegler, sowie für Frau Manuela Bianchi, die zahlreiche Manuskripte möglichst schon vor dem Diktat abliefern musste.

St. Gallen, den 2. Juni 1991

Heinz Hauser

		III
Inhaltsverzeichnis		III
Vorwort		I
Inhaltsverzeichnis		III
1 Auftrag und Hauptergebnisse		1
11 Zielsetzung		1
12 Organisation		1
13 Abgrenzung der verwendeten Integrationsszenarien		2
131 Status Quo		2
132 EWR-Vertrag		3
133 EG-Beitritt		4
134 Schwerpunkt: Vergleich Status Quo und EWR-Vertrag		4
14 Hauptergebnisse		5
2 Wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz mit den Ländern des EWR		6
21 Güterhandel		7
22 Dienstleistungshandel		10
23 Direktinvestitionen		12
24 Personenverkehr und Ausländerbeschäftigung		13
25 Zusammenfassung: Nichtinstitutionalisierte Wirtschaftsgemeinschaft		14
3 Gesamtwirtschaftliche Integrationseffekte		15
31 Integrationseffekte im Überblick		15
32 Freizügigkeit und Liberalisierung des schweizerischen Arbeitsmarktes		18
321 Ausgangslage		18
322 Mengen- und Qualifikationseffekte der heutigen Regelung		19
323 Einwanderungspotential bei Freizügigkeit mit EWR-Ländern		24
324 Qualifikationseffekte einer Freizügigkeitsregelung mit EWR-Ländern		28

IV		
33	Produktivitätsgewinne aus einer Liberalisierung der Güter- und Dienstleistungsmärkte	30
34	Empirische Ergebnisse zu den gesamtwirtschaftlichen Integrationswirkungen	34
341	Ein allgemeines Gleichgewichtsmodell für den industriellen Sektor	34
342	Auswirkungen einer Freizügigkeitsregel für Arbeitskräfte auf den Branchenstrukturwandel	37
343	Integrationeffekte im St. Galler Branchenmodell	41
35	Schätzungen der gesamtwirtschaftlichen Integrationswirkungen	45
36	Überlegungen zu den qualitativen Wirkungen der Integrationsszenarien	48
361	Umweltbelastung	49
362	Klein- und Mittelunternehmen	51
363	Regionalwirkungen	52
37	Zusammenfassende Beurteilung der Integrationswirkungen	54
4	Auswirkungen der Integrationsszenarien auf einzelne Branchen	59
41	Sensibilität schweizerischer Industriebranchen auf das EG-Binnenmarktprogramm	59
42	Bauwirtschaft	64
43	Finanzdienstleistungen	70
431	Banken	70
432	Versicherungen	75
5	Überlegungen zur langfristigen Standortattraktivität der Schweiz	80
6	Persönliche Beurteilung der Ergebnisse	84
Anhänge		
A1	Immobilienmarkt Schweiz ohne Lex Friedrich	88
A11	Erstwohnungseigentum	88
A12	Anlagenmarkt	89

		V
A13	Bodenerwerb zu Produktionszwecken	90
A14	Erwerb von Ferienwohnungen	90
A15	Zusammenfassung	92
A2	Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die schweizerische Landwirtschaft	93
A21	Die EG-Agrarmarktordnung	93
A22	Bäuerliche Einkommen	95
A23	Notwendige Strukturanpassungen	97
A3	Finanzielle Konsequenzen eines EG-Beitritts	98
A31	Agrarbudget	98
A32	Mehrwertsteuersatz bei haushaltneutraler Reform des Bundesbudgets	101
A33	Finanzielle Ströme Schweiz-EG	102
B	Teilprojekte und Literatur	105
C	Mitglieder des Begleitgremiums	109
		10
		11
		12
		13
		14
		15
		16
		17
		18
		19
		20
		21
		22
		23
		24
		25
		26
		27
		28
		29
		30
		31
		32
		33
		34
		35
		36
		37
		38
		39
		40
		41
		42
		43
		44
		45
		46
		47
		48
		49
		50
		51
		52
		53
		54
		55
		56
		57
		58
		59
		60
		61
		62
		63
		64
		65
		66
		67
		68
		69
		70
		71
		72
		73
		74
		75
		76
		77
		78
		79
		80
		81
		82
		83
		84
		85
		86
		87
		88
		89
		90
		91
		92
		93
		94
		95
		96
		97
		98
		99
		100

1 Auftrag und Hauptergebnisse

11 Zielsetzung

Die vorliegende Studie untersucht die wirtschaftlichen Auswirkungen der drei integrationspolitischen Varianten EWR-Vertrag, EG-Beitritt und Alleingang. Sie stützt sich dabei auf eine Reihe von Einzelstudien, die spezifische Fragen vertieft untersuchen.

Im einzelnen werden vor allem drei Fragenbereiche angesprochen: Anhand volkswirtschaftlicher Modellrechnungen soll die Studie erstens Auskunft über die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der verschiedenen Integrations-szenarien liefern. Im Vordergrund stehen die Konsequenzen für die Beschäftigung, Wertschöpfung und Preisentwicklung. Zweitens soll die Arbeit aufzeigen, welche Branchen von einer Liberalisierung der Güter-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkte Nutzen ziehen und welche Sektoren unter erhöhten Wettbewerbs- und Strukturanpassungsdruck geraten. Schliesslich greift die Studie drittens einzelne Sonderfragen auf, die von besonderer politischer Bedeutung sind. Dazu zählen etwa die Auswirkungen auf die Landwirtschaft, den Grundstücks- und Immobilienmarkt sowie die Fiskalpolitik.¹

12 Organisation

Wie bereits angesprochen, konnten zu einzelnen Teilfragen Projektstudien

¹ Wie im Vorwort vermerkt, wird die Hauptstudie weitere Sonderbereiche aufgreifen: Transitverkehr, Sozialpolitik, Geldpolitik, Regionalwirkungen, Energiepolitik. Aus Platz- und Zeitgründen ist in dieser Kurzfassung eine Konzentration auf wenige Teilbereiche erforderlich.

vergeben werden, deren Ergebnisse in separaten Publikationen verfügbar sein werden.¹ Die vorliegende Studie baut inhaltlich stark auf den Ergebnissen dieser Arbeiten auf; die nachfolgenden Ausführungen sind aber als persönliche Interpretation und Stellungnahme zu verstehen, die nur den Autor und nicht die Bearbeiter der einzelnen Teilstudien bindet.

Parallel wurde eine Begleitgruppe aus Vertretern der einzelnen Departemente und der Wissenschaft eingesetzt, welche den Arbeitsplan und die Ergebnisse ausgiebig diskutierten.² Damit sollte insbesondere der enge Kontakt zu den zuständigen Verwaltungsstellen gesichert werden. Auch hier gilt der Vorbehalt, dass die Anregungen der Mitglieder der Begleitgruppe in die vorliegende Arbeit eingeflossen sind, dass die Studie aber nur den Autor bindet.

13 Abgrenzung der verwendeten Integrationsszenarien

Für die korrekte Interpretation der nachfolgenden Ergebnisse ist eine genaue Abgrenzung und Definition der verwendeten Integrationsszenarien erforderlich.

131 Status Quo

Dieses Szenario geht von der heutigen staatlichen Rahmenordnung aus. Es wird unterstellt, dass die EG-Märkte gemäss den derzeitigen Bedingungen bearbeitet werden können und dass die Unterschiede zum schweizerischen Wirtschaftsrecht bestehen bleiben. Mit dieser Abgrenzung werden weitere bilaterale Abkommen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften ebenso ausge-

¹ Die Teilstudien sind in Anhang B zusammengestellt.

² Anhang C enthält eine Liste der Mitglieder des Begleitgremiums.

schlossen wie bewusste "Strafmassnahmen" der EG. Ebenso werden bei diesem Szenario mögliche autonome Anpassungsmassnahmen der Schweiz, soweit sie grössere gesetzliche Reformschritte voraussetzen, nicht berücksichtigt.

Das Szenario Status Quo kann somit nicht automatisch mit einem Alleingang gleichgesetzt werden. Vor allem bei den internen Anpassungs- und Liberalisierungsmassnahmen ist ungewiss, was im Falle eines Alleingangs politisch realisierbar ist. Die Fortschreibung der heutigen Rahmenordnung gibt auf diesem Hintergrund eine bessere Vergleichsgrösse zur Abschätzung der Integrationswirkungen als die (unbekannte) Rechtsordnung eines allfälligen Alleingangs.

132 EWR-Vertrag

Das Szenario EWR-Vertrag beruht auf der Annahme, dass für alle EWR-relevanten Bereiche das bestehende EG-Recht ("Acquis communautaire") Anwendung findet. Da gemäss Aufgabenstellung vor allem die langfristigen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen zu betrachten sind, werden die besonderen Probleme von Übergangsfristen oder Schutzklauseln vernachlässigt.

Im Vergleich zum Szenario EG-Beitritt werden insbesondere die gemeinsame Aussenhandelspolitik und die Angleichung der indirekten Steuern ausgeklammert. Da das Verhandlungsergebnis im Bereiche der Agrarfragen zur Zeit der Abfassung des Berichtes noch nicht vorlag, wird im Szenario EWR-Vertrag von einer autonomen schweizerischen Agrarpolitik ausgegangen. Der Ausschluss dieser drei Politikbereiche hat zur Folge, dass im EWR-Szenario die Grenzkontrollen zu den Nachbarstaaten beibehalten werden müssen. Sie sichern einerseits den Ausgleich der indirekten Steuern und den beidseitigen Agrarschutz und sind andererseits für den Ursprungslandnachweis erforderlich.

Bei den flankierenden Massnahmen werden insbesondere das Wettbewerbs- und Gesellschaftsrecht sowie die Forschungspolitik zum relevanten EWR-Recht gezählt. Andererseits wird davon ausgegangen, dass die Transitverhandlungen ausserhalb des EWR-Vertrages bleiben.

133 EG-Beitritt

Ein EG-Beitritt der Schweiz setzt voraus, dass das gesamte bisher erlassene EG-Recht sowie die dazugehörige Rechtsprechung integral übernommen werden. Dieses Szenario erlaubt somit die volle Teilnahme am EG-Binnenmarktprogramm sowie an der politischen und wirtschaftlichen Weiterentwicklung der Gemeinschaft.

134 Schwerpunkt: Vergleich Status Quo und EWR-Vertrag

Gemäss Aufgabenstellung soll dieser Bericht schwergewichtig die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der beiden Szenarien Status Quo und EWR-Vertrag untersuchen. Da beim EWR-Szenario von einer vollständigen Übernahme des für den Binnenmarkt relevanten EG-Rechtes ausgegangen wird, sind die Unterschiede zwischen den beiden Integrationsszenarien allerdings relativ gering und auf wenige Problemfelder konzentriert: Agrarpolitik, Fiskalpolitik, Währungspolitik. Soweit diese Politikbereiche für die Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen bedeutend sind, werden die entsprechenden Konsequenzen besonders untersucht.

Die nachfolgenden Ausführungen werden zeigen, dass die internen Liberalisierungen einen bedeutsamen Beitrag an die positiven Effekte der Integrations-szenarien leisten. Der Bericht betont entsprechend die grosse Bedeutung interner

Anpassungen, die grundsätzlich unabhängig vom gewählten europapolitischen Szenario realisiert werden können. Welches die wirtschaftlichen Auswirkungen eines bewusst gewählten und entsprechend gestalteten Alleingangs sind, kann angesichts der Unsicherheit über die zukünftige politische Reformfähigkeit der Schweiz nicht zuverlässig gesagt werden und muss der Interpretation des Lesers überlassen bleiben. Die Szenarien Status Quo und EWR-Vertrag (bzw. EG-Beitritt) bilden dazu die Referenzpunkte.

14 Hauptergebnisse

Einleitend sollen die wichtigsten Ergebnisse kurz zusammengefasst werden. Dies gibt gleichzeitig Gelegenheit, die nachfolgenden Kapitel in einen übergreifenden Zusammenhang zu stellen. Als wichtigste Punkte lassen sich festhalten:

- a) Wie Kapitel 2 ausweist, ist die Schweiz wirtschaftlich bereits sehr stark in die EG integriert. Gemessen an Aussenhandelszahlen, Direktinvestitionen und Beschäftigung von EG-Bürgern ist die Verflechtung ausgeprägter als für manche Mitgliedsländer.
- b) Gesamtwirtschaftlich bildet die Reaktion des Arbeitsmarktes auf die Freizügigkeitsregel gegenüber Bürgern aus EWR-Staaten die entscheidende Determinante für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung in den drei Integrationsszenarien. Wie in Abschnitt 32 ausführlich begründet wird, sprechen zahlreiche Argumente für die Vermutung, dass die zusätzliche Einwanderung mengenmässig eng begrenzt bleibt und die Freizügigkeit vor allem den flexibleren Rückgriff auf qualifizierte Arbeitskräfte ermöglicht. Die empirischen Arbeiten gehen entsprechend von der Annahme aus, dass der Arbeitsmarkt auch bei Freizügigkeit mengenmässig eng begrenzt bleibt.
- c) Die wirtschaftlichen Gewinne aus der Liberalisierung der Güter-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkte werden in Abschnitt 34 mithilfe verschiedener

6

Modellansätze empirisch geschätzt. Die Integrationsszenarien EWR-Vertrag und EG-Beitritt führen im Vergleich zum Status Quo zu einem Anstieg des Bruttoinlandproduktes um 4-6%. Verteilt auf eine Anpassungsperiode von 10 Jahren ergibt dies eine Erhöhung der jährlichen Wachstumsrate um 0,4-0,6 Prozentpunkte.

d) Der grössere Teil der Wohlfahrtsgewinne ist auf die interne Liberalisierung der Märkte (einschliesslich des Arbeitsmarktes) zurückzuführen. Dies belegen die Modellstudien in Abschnitt 34 und die detaillierteren Branchenanalysen in Kapitel 4. Sofern diese internen Liberalisierungsschritte auch ohne den äusseren Druck eines EWR-Vertrages oder EG-Beitritts politisch realisiert werden können, wird sich die wirtschaftliche Differenz zwischen den Integrationsszenarien und einem aktiv gestalteten Alleingang entsprechend verringern.

2 Wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz mit den Ländern des EWR

Die Schweiz ist wirtschaftlich bereits sehr eng mit den westeuropäischen Staaten verflochten. Dies gilt für die Güter- und Dienstleistungsströme, den Kapitalmarkt und die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte. Die westeuropäischen Länder (und insbesondere die EG-Staaten) sind für die Schweiz bei weitem die wichtigsten Aussenhandelspartner. Diese faktische Verflechtung ist für die Bewertung unterschiedlicher europapolitischer Handlungsalternativen von zentraler Bedeutung und soll deshalb anhand ausgewählter Kennzahlen einleitend illustriert werden.

21 Güterhandel

Gemäss Tabelle 1 bezog die Schweiz sowohl 1970 wie 1989 knapp 80% ihrer Importe aus den EWR-Ländern. Umgekehrt setzte sie etwas mehr als 60% ihrer Exporte in diesen Wirtschaftsraum ab. Hinter den Gesamtzahlen versteckt sich allerdings eine markante Strukturverschiebung. Insbesondere bei den Exporten haben die EG-Länder zu Lasten der EFTA-Staaten deutlich an Gewicht gewonnen.

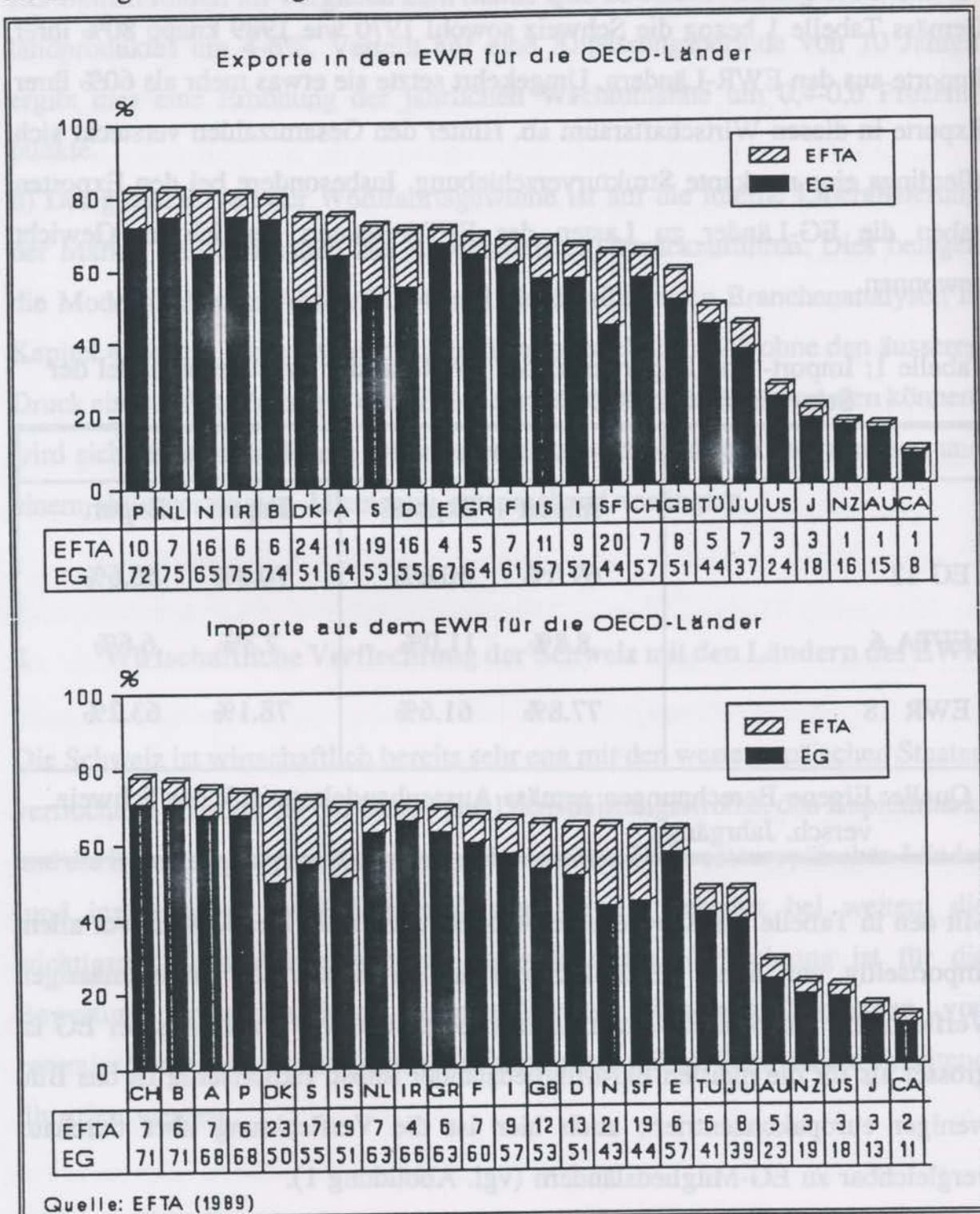
Tabelle 1: Import- und Exportanteil der EWR-Länder am Aussenhandel der Schweiz 1970 und 1989

	1970		1989	
	Import	Export	Import	Export
EG 12	69.0%	50.6%	70.8%	56.6%
EFTA 6	8.8%	11.0%	7.3%	6.6%
EWR 18	77.8%	61.6%	78.1%	63.2%

Quelle: Eigene Berechnungen gemäss Aussenhandelsstatistik der Schweiz, versch. Jahrgänge

Mit den in Tabelle 1 ausgewiesenen Anteilswerten steht die Schweiz vor allem importseitig von allen OECD-Ländern an der Spitze der handelsmässigen Verflechtung mit dem EG-Raum. Der Importanteil von Waren aus der EG ist grösser als für die meisten EG-Mitgliedsländer selbst. Exportseitig ist das Bild weniger europakonzentriert; auch hier ist die Verflechtung aber durchaus vergleichbar zu EG-Mitgliedsländern (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Bedeutung des EWR für den Aussenhandel der OECD-Länder



Wie Tabelle 2 zeigt, ist die Schweiz aus der Sicht der EG ebenfalls ein sehr wichtiger Handelspartner. Schliesst man den Intra-EG-Handel aus, so ist die Schweiz mit 9.7% aller EG-Exporte der zweitwichtigste Kunde nach den USA; bei den Importen ist die Schweiz drittwichtigster Handelspartner nach den USA und Japan. Die Schweiz weist zudem beim Güterhandel traditionell ein grosses Defizit gegenüber den Europäischen Gemeinschaften aus, das allerdings durch den Dienstleistungssaldo weitgehend gedeckt wird.

Tabelle 2: Aussenhandel der EG 1989 (ohne intra-EG-Handel)

	EG-Export	EG-Import
EFTA	26.1%	22.9%
davon Schweiz	9.7%	7.2%
USA	18.9%	18.7%
Japan	5.1%	10.4%
Quelle: Volkswirtschaft (1991), Heft 2, S.9		

Eine Analyse der Handelsströme der EFTA-Länder zeigt, dass diese in zwei Blöcke zerfallen: Österreich und die Schweiz haben ihre Hauptpartner in der EG, und der EFTA-Handel ist für sie von untergeordneter Bedeutung (auch im gegenseitigen Verhältnis). Anders ist dies für die skandinavischen Länder, einschliesslich dem EG-Land Dänemark. Die skandinavischen Länder tauschen rund 20% ihres Aussenhandelsvolumens untereinander aus. Diese Verflechtungsstruktur hat zwei weitreichende Konsequenzen. Erstens besteht wirtschaftlich das gemeinsame Band der beiden Alpenländer Österreich und Schweiz sowie der skandinavischen EFTA-Mitglieder nicht in ihrer gegenseitigen Verflechtung, sondern vielmehr in der Tatsache, dass alle EFTA-Staaten ausserordentlich stark mit der EG verbunden sind. Die zufriedenstellende Regelung des Handels-

verhältnisses zur EG ist das gemeinsame Interesse der EFTA-Länder. Zweitens macht die hohe Verflechtung zwischen den skandinavischen Ländern deutlich, dass für diese ein koordiniertes Vorgehen gegenüber der EG wichtiger ist als für die Schweiz und Österreich.

22 Dienstleistungshandel

Obwohl in der Schweiz rund 60% aller Erwerbstätigen im tertiären Wirtschaftssektor arbeiten, machen die Dienstleistungen im grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr nur gerade 22% der Exporte von Waren und Dienstleistungen und 12% aller Importe aus.¹ Die Einnahmen aus Dienstleistungsexporten stammen einerseits aus dem Fremdenverkehr (11.5 Mia. sFr.) und andererseits aus den sogenannten "übrigen Dienstleistungsexporten" (12.1 Mia. sFr.), welche sich ihrerseits zusammensetzen aus Dienstleistungseinnahmen im Bereich der Privatversicherungen, der Transithandelsgeschäfte, der Gütertransporte, des Post- und Fernmeldeverkehrs sowie der mit 8.6 Mia. sFr. betragsmässig wichtigsten Rubrik der "anderen Dienstleistungen". Die Ausgaben für Dienstleistungsimporte betragen 1989 für den Fremdenverkehr rund 9.5 Mia. sFr. und für die übrigen Dienstleistungen 2.9 Mia. sFr. Der über den Dienstleistungshandel erwirtschaftete Aktivsaldo deckte in den letzten Jahren ungefähr das schweizerische Handelsbilanzdefizit.

Eine Aufteilung der Dienstleistungsströme nach Wirtschaftsblöcken ist mangels ausreichender statistischer Grundlagen nicht möglich. Die folgenden Argumente legen jedoch nahe, dass ein Grossteil der Dienstleistungsexporte und -importe ebenfalls mit dem EWR-Raum getätigt wird:

¹ Die zahlenmässigen Angaben dieses Abschnittes stützen sich auf die folgenden Quellen: Zahlungsbilanz der Schweiz, Statistisches Jahrbuch der Schweiz.

- a) Gemessen an den Logiernächten aller Beherbergungsformen sind Personen aus Europa mit über 80% aller ausländischen Gäste von dominierender Bedeutung. Unterstellt man vergleichbare Ausgaben pro Tag, würde dies ebenfalls der Aufteilung der Fremdenverkehrseinnahmen entsprechen. Nach repräsentativen Umfragen des Instituts für Fremdenverkehr an der Hochschule St. Gallen reisen auch die Schweizer überwiegend ins europäische Ausland.¹
- b) Beim Tages- und Transitverkehr und den internationalen Transporten, welche zusammen 1989 rund 4 Mia. sFr. Einnahmen generierten (17% der Dienstleistungsexporte), spielt vor allem der Alpen transit eine entscheidende Rolle. 58.2% aller auf der Schiene und 9.8% aller auf der Strasse über die Alpen transportierten Güter durchfahren die Schweiz. Gesamthaft ergab dies für 1989 ein Transportvolumen von 22.7 Mio. Tonnen und dementsprechende Transporteinnahmen, welche zum überwiegenden Teil aus dem EWR stammen dürften.
- c) Der mit 8.6 Mia. sFr. verhältnismässig hohe Anteil an anderen Dienstleistungen lässt sich bedauerlicherweise nicht weiter aufteilen. Er enthält unter anderem Konsumausgaben der Grenzgänger, Bankkommissionen, Luftverkehrseinnahmen, Beratungshonorare, Einnahmen aus Auslandbau. Die meisten dieser Einnahmen werden ebenfalls aus EWR-Staaten stammen, bzw. als Zahlungen für Dienstleistungsimporte in diese Länder gehen.

Es darf deshalb davon ausgegangen werden, dass die wirtschaftliche Verflechtung mit den Ländern des EWR im Dienstleistungsbereich ebenfalls ausgeprägt ist.

¹ Schmidhauser (1989).

23 Direktinvestitionen

Die internationale Verflechtung der Schweiz im Bereiche des Finanzkapitals lässt sich nicht zuverlässig ermitteln. Gewisse Angaben liegen aber für die geographische Verteilung von Direktinvestitionen vor.¹

Betrachtet man die Verteilung der Kapitalbestände für das Jahr 1989, so dominieren die Industrieländer. Rund 50% aller im Ausland liegenden schweizerischen Direktinvestitionen befinden sich in den Ländern des EWR, wobei die EG allein 44,3% absorbiert. 27% der schweizerischen Direktinvestitionen liegen in Nordamerika (USA und Kanada) und die restlichen Anteile verteilen sich auf die übrige Welt. Schweizerische Unternehmen beschäftigten 1989 in der EG rund 430'000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und im restlichen Europa nochmals 110'000 Personen.

Die Direktinvestitionsbestände ausländischer Unternehmen in der Schweiz werden statistisch noch nicht offiziell erfasst und publiziert. Nach groben Schätzungen der Schweizerischen Nationalbank teilen sich diese gemäss Herkunftsregion wie folgt auf: 50% Nordamerika, 25% Deutschland und 25% restliche OECD-Länder.

Wie Tabelle 3 ausweist, waren die Direktinvestitionsflüsse der Schweiz in den letzten Jahren ebenfalls stark EG-konzentriert. Gemäss den jüngsten Zahlen für das Jahr 1989 fliessen jedoch neuerdings wieder relativ hohe Summen in den nordamerikanischen Wirtschaftsraum, während der EWR-Anteil wieder zurückfällt.

¹ Vgl. Schweizerische Nationalbank (1991), sowie die EFTA-Studie von Leskelä und Parviainen (1990).

Tabelle 3: Prozentuale Anteile der schweizerischen Direktinvestitionsflüsse nach Wirtschaftsräumen

	1985	1986-1988	1989
EG	28.6%	74.4%	21.0%
EFTA	1.0%	2.4%	9.6%
USA	58.7%	0.2%	46.0%

Quelle: Leskelä, Parviainen (1990); SNB (1991)

Nach Schätzungen der EFTA stammten in den Jahren 1986-1988 etwa 55% aller in der Schweiz getätigten Direktinvestitionen aus der EG, 30% aus der EFTA und 37% aus Nordamerika.¹ Gesamthaft lässt sich somit sagen, dass die EG für die beidseitigen Direktinvestitionsflüsse ein überaus wichtiger Wirtschaftsraum ist.

24 Personenverkehr und Ausländerbeschäftigung

Im Dezember 1990 zählte die ständige ausländische Wohnbevölkerung (d.h. ohne Grenzgänger, Saisoniers und Kurzaufenthalter) rund 1.1 Mio. oder 16.4% der Gesamtbevölkerung.² Damit hat die Schweiz den höchsten Ausländeranteil in Europa, sieht man von den Kleinstaaten ab. Auch absolut gesehen ist die Verflechtung mit den EG-Staaten beachtlich. Mit rund 760'000 Personen aus EG-Ländern weist die Schweiz nach Frankreich und Deutschland den drittgrössten Bestand an ausländischen EG-Bürgern aller EG- und EFTA-Länder auf. Belgien folgt mit deutlichem Abstand auf dem vierten Platz, und die anderen EG- und

¹ Vgl. Leskelä und Parviainen (1990).

² Die Angaben dieses Abschnitts sind entnommen aus: Volkswirtschaft 5/91, S. 52ff.

EFTA-Länder haben vergleichsweise geringe Zahlen von ausländischen EG-Bürgern.

Bei den Erwerbstätigen, einschliesslich der Saisoniers, Kurzarbeiter und Grenzgänger, ist die Verflechtung mit dem EG-Raum noch stärker. Rund 25% aller in der Schweiz beschäftigten Personen sind Ausländer, wovon rund 700'000 oder 74% aus der EG stammen. Dabei ist allerdings im Zeitablauf der Anteil der Erwerbstätigen aus Italien und Spanien deutlich gesunken (von 54,7% 1980 auf 39,7% 1990). Anteilsgewinne verzeichneten Frankreich (Grenzgänger), Portugal (Saisoniers) und Jugoslawien (Saisoniers). Dies deutet darauf hin, dass die Schweiz bei der Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte vermehrt auf sprachlich und kulturell weiter entfernte Räume zurückgreift.

Nach Angaben des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten aus dem Jahre 1989¹ leben etwa 150'000 Nurchweizer und 300'000 Doppelbürger im Ausland. Rund die Hälfte davon wohnt in der EG (55%). Attraktivstes EG-Land ist Frankreich vor der Bundesrepublik Deutschland, Italien und England. In EFTA-Ländern wohnen nur gerade 14'500 Schweizer, davon alleine fast 9'000 im Nachbarstaat Österreich.

25 Zusammenfassung: Nichtinstitutionalisierte Wirtschaftsgemeinschaft

Bezüglich der grenzüberschreitenden Transaktionen stellen die westeuropäischen Länder das mit Abstand bedeutendste Wirtschaftsgebiet für die Schweiz dar. Sowohl im Güter- und Dienstleistungshandel als auch bei den Direktinvestitionen konzentriert sich das Interesse der schweizerischen Produzenten, Konsumenten

¹ Pressemitteilung des Auslandschweizerdienstes vom 10.7.1990.

und Investoren sehr stark auf diesen Wirtschaftsraum. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Schweiz wirtschaftlich bereits sehr eng mit den westeuropäischen Industriestaaten und besonders mit jenen der EG verflochten ist. In gewissen Bereichen ist diese Verflechtung derart fortgeschritten, dass man von einer nichtinstitutionalisierten Wirtschafts- und Schicksalsgemeinschaft der Schweiz mit den EWR-Ländern sprechen darf.

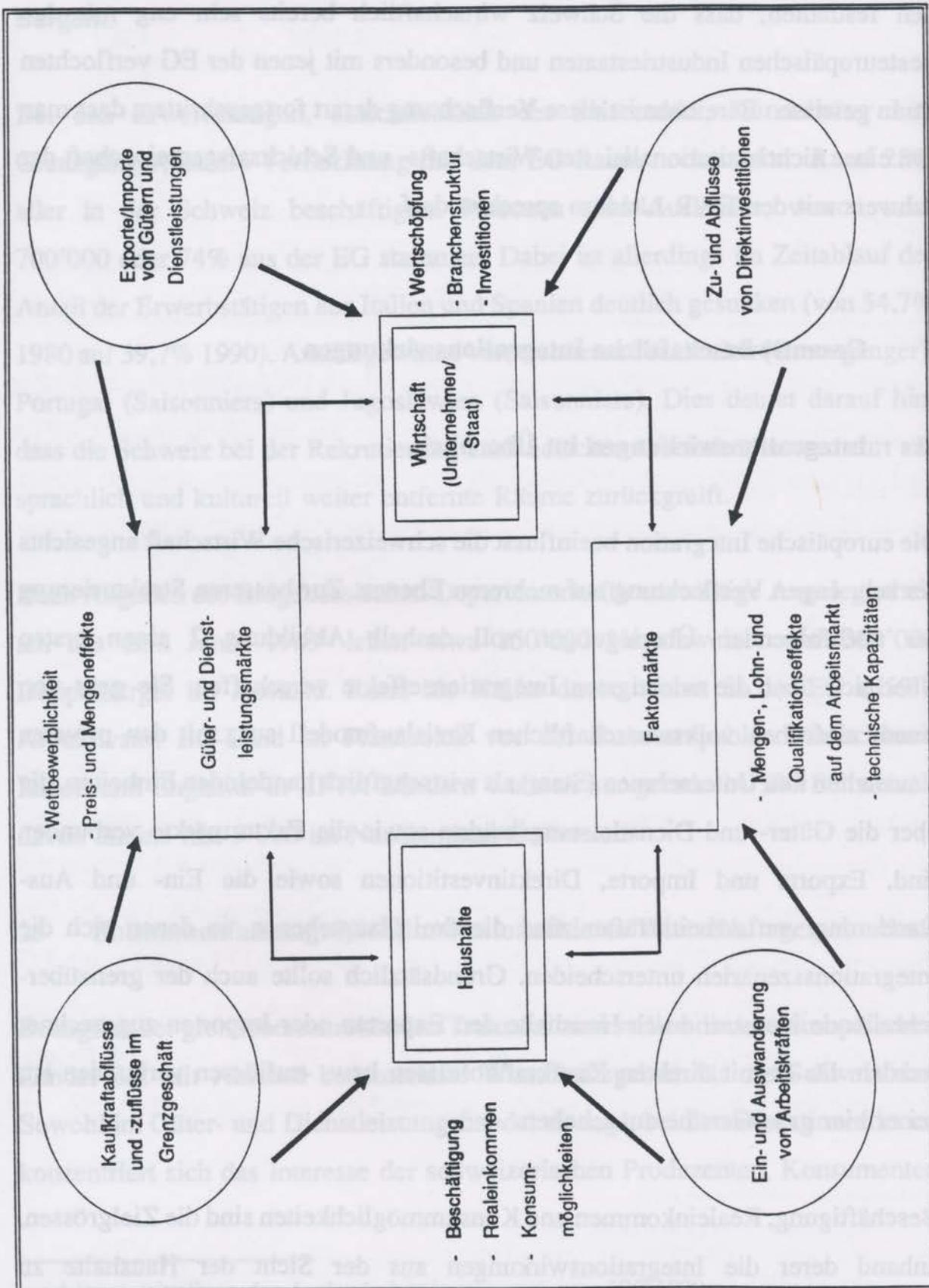
3 Gesamtwirtschaftliche Integrationswirkungen

31 Integrationswirkungen im Überblick

Die europäische Integration beeinflusst die schweizerische Wirtschaft angesichts der sehr engen Verflechtung auf mehreren Ebenen. Zur besseren Strukturierung der nachfolgenden Überlegungen soll deshalb Abbildung 2 einen ersten Überblick über die wichtigsten Integrationseffekte verschaffen. Sie geht von einem einfachen volkswirtschaftlichen Kreislaufmodell aus; mit den privaten Haushalten und Unternehmen (Staat) als wirtschaftlich handelnden Einheiten, die über die Güter- und Dienstleistungsmärkte sowie die Faktormärkte verbunden sind. Exporte und Importe, Direktinvestitionen sowie die Ein- und Auswanderung von Arbeitskräften sind die drei Hauptebenen, in denen sich die Integrationsszenarien unterscheiden. Grundsätzlich sollte auch der grenzüberschreitende Konsum durch Haushalte den Exporten oder Importen zugerechnet werden. Da er mit direkten Kaufkraftabflüssen bzw. -zuflüssen verbunden ist, sei er hier gesondert herausgehoben.

Beschäftigung, Realeinkommen und Konsummöglichkeiten sind die Zielgrößen, anhand derer die Integrationswirkungen aus der Sicht der Haushalte zu

Abbildung 2: Integrationswirkungen im Überblick



beurteilen sind. Wertschöpfung, Branchenstruktur und Investitionstätigkeit sind die analogen Variablen für den Unternehmenssektor. Schliesslich sind in Abbildung 2 bei den Leistungs- und Faktormärkten die wichtigsten Wirkungen angegeben, in denen sich die Integrationsszenarien unterscheiden.

Die Reaktion des Arbeitsmarktes ist für die Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen von überragender Bedeutung. Führt die Freizügigkeit zu einer hohen Einwanderung, so bewirkt dies einen Lohndruck nach unten, was ein starkes Breitenwachstum der schweizerischen Wirtschaft fördert. Dies schwächt tendenziell den Druck auf Strukturanpassung, Rationalisierung und technischen Fortschritt. Mit einiger Verzögerung führt eine solche Entwicklung überdies zu einem beträchtlichen Mehrbedarf an Wohnraum und staatlicher Infrastruktur. Bei sehr starker Einwanderung aus EWR-Ländern könnte die Freizügigkeitsregel zu einer Wiederholung der Erfahrungen der 60er Jahre führen.

Ganz anders sieht das Bild aus, falls das Arbeitsangebot trotz Freizügigkeit mengenmässig beschränkt bleibt. Ein extensives Breitenwachstum ist dann nicht zu erwarten; umgekehrt beschleunigen der flexiblere Zugriff auf ausländische Spezialisten und der Abbau der bisherigen administrativen Zuteilung von Fremdarbeiterkontingenten die Strukturanpassung.

Die besondere Bedeutung des Arbeitsmarktes rechtfertigt es, diese Frage in Abschnitt 32 besonders herauszustellen. Anschliessend wird in Abschnitt 33 ein kurzer Überblick über die Integrationswirkungen auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten gegeben. Abschnitt 34 präsentiert die Ergebnisse gesamtwirtschaftlicher Modellrechnungen zu den Auswirkungen der verschiedenen Integrationsszenarien, die in Abschnitt 35 in eine persönliche Schätzung der

gesamthaften Integrationsgewinne zusammengefasst werden. In Abschnitt 36 folgen einige Überlegungen zu den qualitativen Aspekten der Integrationswirkungen. Schliesslich werden in Abschnitt 37 die Ergebnisse auf dem Hintergrund der anstehenden europapolitischen Entscheidungen interpretiert.

32 Freizügigkeit und Liberalisierung des schweizerischen Arbeitsmarktes

321 Ausgangslage

Die schweizerische Fremdarbeiterpolitik kontrastiert sehr stark zur EG-Regelung, die sowohl beim EWR-Vertrag als auch bei einem EG-Beitritt zu übernehmen ist. Ein EG-Bürger erhält automatisch Anrecht auf Niederlassung für sich und seine Familie, falls er eine unselbständige oder selbständige Erwerbstätigkeit nachweisen kann. Die Einwanderungspolitik gegenüber Bürgern aus Nicht-EG-Staaten ist weiterhin Sache der einzelnen Mitgliedsländer und wird zum Teil auch gegenüber Schweizern restriktiv gehandhabt.

Die Schweiz kennt für alle Ausländer restriktive Einwanderungsregelungen, wobei sich in der Vergangenheit zwei Einwanderungstore herausgebildet haben. Nach offizieller Zielsetzung ist die erstmalige Zuteilung einer Jahresaufenthalterbewilligung der Einstieg in den dauernden Aufenthalt. Diese kann periodisch verlängert und nach 10 bzw. 5 Jahren ununterbrochenen Aufenthalts in eine Niederlassungsbewilligung umgewandelt werden.

Daneben hat sich das Saisonierstatut als zweite Einwanderungspforte entwickelt. Nach vier aufeinanderfolgenden vollen Saisons besteht ein Anrecht auf Umwandlung in eine Jahresaufenthalterbewilligung, die ebenfalls schrittweise durch den Familiennachzug ergänzt und in eine Niederlassungsbewilligung

umgewandelt werden kann. Im Gegensatz zur Einwanderung über die Jahresaufenthalterkontingente ist diese zweite Einwanderungspforte allerdings mengenmässig schlecht steuerbar. So sind in den letzten Jahren mehr neue Jahresaufenthalterbewilligungen aufgrund des Umwandlungsrechts erteilt worden als dem BIGA und den Kantonen für neue Bewilligungen im Rahmen der Kontingente zur Verfügung standen.

Ein EWR-Vertrag oder EG-Beitritt brächte für die Schweiz eine völlig neue Situation. Die damit verbundene Freizügigkeitsverpflichtung bewirkt, dass die Einwanderung aus der EG (und Auswanderung in die EG) vermehrt den Marktkräften unterliegt. Gesamtzahl, ländermässige Herkunft und Qualifikationsstruktur ergeben sich in diesem Regime als Ergebnis freiwilliger Wanderungsent-scheide und sind nicht mehr behördlich regulierbar. Für die Schweiz sind deshalb die Mengen-, Qualifikations- und Lohnwirkungen des freien Arbeitsmarktes und die dadurch ausgelösten Strukturveränderungen entscheidende Integrationseffekte. Dabei ist allerdings zu sehen, dass man nicht nur die Wirkungen einer Freizügigkeitsregel untersuchen darf, sondern ebenso die mengen- und qualifikationsmässigen Konsequenzen der heutigen Ordnung genau betrachten muss.

322 Mengen- und Qualifikationseffekte der heutigen Regelung

Wie die Erfahrungen der letzten Jahre zeigten, reagiert das Angebot ausländischer Arbeitskräfte innerhalb der heutigen Fremdarbeiterregelung relativ stark auf die Nachfragesituation. Mit der heutigen gesetzlichen Regelung lässt sich nurnmehr ein verhältnismässig kleiner Teil der Einwanderungen kontrollieren. Für neue Jahresaufenthalterbewilligungen stand 1990 beispielsweise ein Kontingent von 10'000 Personen zur Verfügung. Zusätzlich wurden 13'000

Kurzaufenthalterbewilligungen erteilt. Daneben mussten aufgrund gesetzlicher Ansprüche zugesprochen werden: 16'000 Umwandlungen aus dem Saisonierstatut in den Jahresaufenthalt, 43'000 Bewilligungen für den Familiennachzug, 10'000 Einreisen zu Studienzwecken sowie 24'000 restliche Bewilligungen (eingeherratete Männer, anerkannte Flüchtlinge, Flüchtlinge, deren Aufenthalt wegen eines Härtefalls legalisiert wurde sowie temporäre Arbeitsbewilligungen für Asylsuchende). Von einer Bruttoeinwanderung von 118'000 Personen waren somit lediglich 23'000 Einreisen über die Aufenthaltsbewilligungen (10'000 Jahresaufenthalt, 13'000 Kurzaufenthalt) direkt kontrollierbar.

Auf diesem Hintergrund lassen sich die demographischen Perspektiven des Bundesamtes für Statistik aus dem Jahre 1987¹ nicht als Referenzgrösse für das Szenario Status Quo verwenden. Im Rahmen des Gesamtprojektes haben deshalb das St. Galler Zentrum für Zukunftsforschung (SGZZ) und die Konjunkturforschungsstelle ETH (KOF) in Absprache mit dem Bundesamt für Statistik Projektionen für die zukünftige Einwanderung aufgrund der heutigen Fremdarbeiterregelung bei nachhaltig gutem weltwirtschaftlichen Wachstum erstellt. Dabei wurden im wesentlichen die heutigen Kontingente sowie die Erfahrungswerte der letzten Jahre für die nicht direkt kontrollierbaren Personenkategorien verwendet.² Die aufgrund dieser Projektionen zu erwartenden Wanderungsbewegungen sind in Tabelle 4 zusammengefasst.

Die Projektion der bei heutiger Fremdarbeiterregelung zu erwartenden Bevölkerungsbewegungen macht deutlich, dass bei guter weltwirtschaftlicher Entwicklung das Stabilitätsziel nicht erreicht werden kann. Dafür sind insbe-

¹ Bundesamt für Statistik (1987).

² Die Annahmen sind im einzelnen aufgeführt in Graf/Mettler (1991) und Gaillard/Salzgeber/Schütz (1991).

Tabelle 4: Kennzahlen zu den Wanderungsbewegungen und zur Bevölkerungsentwicklung im Status Quo

	Projektion: Durchschnitt 1991 - 2000	Vergleich: Durchschnitt 1989/90
Jährliche Zuwanderung		
* Umwandlung aus Saisonierstatut	13'000	14'465
* Familiennachzug	42'000	38'060
* Kontingentierte Bewilligungen (Jahres- und Kurzaufenthalte)	25'000	21'600
* Einwanderung über Asylbereich	19'000	21'720
* Studenten/Ausbildungsaufenthalte	10'000	10'110
* Total	109'000	105'955
Jährliche Rückwanderung	70'000	58'560
Wanderungssaldo (Zuwanderung abzüglich Rückwanderung pro Jahr)		
* gegenüber EG und EFTA Ländern	13'000	16'415
* gegenüber anderen Ländern	26'000	30'360
* Total	39'000	46'775
Bevölkerungszahlen	1990	2000
* Gesamtbevölkerung (inkl. Ausländer)	6'745'000	7'235'000
* 20 bis 64-jährig (inkl. Ausländer)	4'190'000 (62%)	4'500'000 (62%)
* Ausländer	1'100'000	1'495'000
Quelle: zusammengestellt nach Graf/Mettler (1991) und Gaillard/ Salzgeber/Schütz (1991)		

sondere die offenen Flanken bezüglich der Umwandlung aus dem Saisonierstatut und die relativ hohe Zahl verbleibender Personen aus dem Asylbereich verantwortlich.

Die heutige Regelung ist auch hinsichtlich der eingebauten Qualifikationsanreize sehr kritisch zu beurteilen. Qualifizierte Arbeitskräfte müssen über die kontingentierte Jahresaufenthaltsbewilligungen einwandern. Bei rund 10'000 Bewilligungen pro Jahr ergibt dies einen sehr engen Spielraum für die Berücksichtigung spezieller Bedürfnisse.

Wie bereits erwähnt, ist demgegenüber die Einwanderung über das Saisonierstatut bedeutend weniger gut steuerbar. Insbesondere in Zeiten anhaltend guter Wirtschaftslage erfüllen zunehmend mehr Leute das Umwandlungskriterium, was bei der heutigen Regelung in den nächsten Jahren die Stabilisierungspolitik ernsthaft gefährden wird.

Saisoniers werden vor allem vom Gastgewerbe, der Bauwirtschaft und der Landwirtschaft angeworben. Das Qualifikationsprofil der über das Umwandlungsrecht auf den Arbeitsmarkt kommenden Erwerbstätigen entspricht somit kaum den Bedarfsanforderungen der übrigen Branchen. Die heutige Regelung bevorzugt Betriebe und Branchen, die niedrig qualifizierte Arbeitskräfte benötigen und macht es entsprechend schwierig, den Bedarf nach qualifizierten Arbeitskräften zu decken.

Diese "Schleusenfunktion" der Saisonbeschäftigung lässt sich anhand einer Längsschnittstudie von Dhima gut belegen.¹ Dhima hat für alle ausländischen

¹ Dhima (1991), zitiert nach Straubhaar (1991), S. 64ff.

Tabelle 5: Branchenzugehörigkeit der 1981 eingereisten und 1989 noch in der Schweiz erwerbstätigen ausländischen Arbeitskräfte

Branche	Einstiegs- branche 1981		Verbleibs- branche 1989		Netto- wanderung
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl
Land- und Forst- wirtschaft, Garten- bau	1'460	6.7	658	3.0	- 802
Nahrungsmittel, Getränke, Tabak	553	2.6	583	2.7	+ 30
Textil und Beklei- dung	603	2.8	737	3.4	+ 134
Metall- und Maschinen- industrie	1'725	8.0	2'960	13.7	+ 1'235
Baugewerbe	7'073	32.6	6'297	29.0	- 776
übrige Industrie- und Gewerbe- branchen	1'027	4.7	1'772	8.2	+ 745
Gastgewerbe	5'873	27.1	3'475	16.0	- 2'398
Gesundheitswesen	1'126	5.2	1'352	6.2	+ 226
Handel	713	3.3	1'445	6.7	+ 732
übrige Dienstlei- stungen	1'527	7.0	2'401	11.1	+ 874
Total	21'680	100.0	21'680	100.0	

Quelle: Dhima (1991); zitiert nach Straubhaar (1991), S. 66

Arbeitskräfte, die 1981 in die Schweiz eingereist und 1989 noch in der Schweiz erwerbstätig waren, Aufenthaltsstatut und Branchenzugehörigkeit für diese beiden Jahre vergleichen können. Interessant ist dabei vor allem die branchenmässige Wanderung der ausländischen Arbeitskräfte.

In Tabelle 5 sind die Einstiegsbranche 1981 und die Verbleibsbranche 1989 der in beiden Jahren erwerbstätigen Ausländer abgetragen. Gastgewerbe, Landwirtschaft und Baugewerbe verlieren über einen Viertel der ursprünglich über diese Branche eingewanderten Arbeitskräfte an andere Wirtschaftssektoren. Die Metall- und Maschinenindustrie sowie der Handel sind sowohl absolut als auch anteilig die Gewinner der Branchenwanderung. Die Saisonbranchen Gastgewerbe, Bauwirtschaft und Landwirtschaft haben damit einen starken Einfluss auf die Qualifikationsstruktur der langfristig für die schweizerische Wirtschaft verfügbaren ausländischen Arbeitskräfte.

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass die heutige Fremdarbeiterregelung unbefriedigende Ergebnisse zeitigt. Bei anhaltend gutem weltwirtschaftlichem Wachstum lässt sich die Einwanderung mengenmässig schlecht kontrollieren und die Qualifikationsstruktur verzögert tendenziell die erforderliche Struktur-anpassung. Eine Änderung der heutigen Regelung liegt somit im eigenen Interesse der Schweiz.

323 Einwanderungspotential bei Freizügigkeit mit EWR Ländern

Wie bereits angesprochen, ist der aus einer Freizügigkeitsregel zu erwartende Einwanderungsdruck eine entscheidende Determinante für die Bewertung der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen. Da wir über keine entsprechenden

Erfahrungen verfügen¹, lässt sich eine Antwort allerdings nicht mit Gewissheit geben. Die verfügbaren Informationen und Indikatoren stützen aber die These, dass bei Freizügigkeit mit den EWR-Ländern nicht mit einer starken zusätzlichen Einwanderung zu rechnen ist. Die wichtigsten Argumente sollen im folgenden kurz angesprochen werden.

Ein erster Indikator für den schwachen Einwanderungsdruck ist der Hinweis, dass die traditionellen EG-Einwanderungsländer Italien und Spanien in jüngster Zeit mit der Schweiz bereits einen negativen Wanderungssaldo aufweisen. Der Anteil der italienischen und spanischen Arbeitskräfte an der Gesamtzahl ausländischer Erwerbstätiger ist von 63.2% 1974 auf 39.7% 1990 zurückgegangen. Innerhalb der heutigen Fremdarbeiterregelung ist die Schweiz für Arbeitskräfte aus diesen beiden Ländern kein besonders attraktives Auswanderungsland mehr.

Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass diese Aussage an besondere Bedingungen der heutigen Einwanderungsmöglichkeiten geknüpft ist. Für Einwanderer aus südeuropäischen Ländern steht, von Ausnahmen abgesehen, im wesentlichen nur der Weg über das Saisonierstatut offen, während neue Jahresaufenthalterbewilligungen schwergewichtig an hochqualifizierte Spezialisten vergeben werden und damit den wanderungswilligen Arbeitskräften tieferer Qualifikationsstufen kaum zur Verfügung stehen. Die abnehmende Attraktivität der Schweiz für Arbeitskräfte aus Italien und Spanien gilt entsprechend vor

¹Die sechziger Jahre dürfen nicht mehr als unmittelbare Vergleichsbasis herangezogen werden. Erstens hat sich die Beschäftigungssituation in den südeuropäischen Ländern erheblich verbessert. Zweitens ist die soziale Absicherung in den Ländern mit hoher Arbeitslosigkeit heute deutlich stärker ausgebaut, was den Migrationsdruck ebenfalls reduziert. Drittens sind heute die Investitionsstandorte in den südeuropäischen Ländern angesichts der verbesserten Rahmenordnungen deutlich attraktiver, was es wahrscheinlicher macht, dass die Arbeitsplätze zu den Arbeitskräften und nicht die Arbeitskräfte zu den Arbeitsplätzen wandern. Schliesslich lässt die Produkt- und Kapazitätsstruktur der schweizerischen Industrie ein additives Breitenwachstum weniger erwarten als in den sechziger Jahren.

allem für die Einwanderung über das Saisonierstatut.

Ein zweites Indiz für den zu erwartenden Wanderungsdruck lässt sich aus den bisherigen Erfahrungen der EG-Länder gewinnen.¹ Die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte aus anderen EG-Mitgliedsländern hat zwar in allen EG-Staaten zugenommen, dies allerdings deutlich schwächer als die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte aus Nicht-EG-Ländern. Vor allem die Süd-Nord-Wanderungen blieben in den achtziger Jahren bescheiden. Ein vermehrter Arbeitskräfteaustausch fand primär auf regionaler Basis statt (Belgien und Frankreich, Deutschland und Holland, England und Irland). Die Erfahrungen der EG sind hinsichtlich der wirtschaftlichen Wanderungsmotive durchaus auf die Schweiz übertragbar. Auch innerhalb der EG bestehen grosse Einkommensunterschiede, die nicht zu massiven Wanderungen geführt haben. Der Einkommensvorsprung der Schweiz ist kaum grösser als derjenige deutscher Agglomerationsräume, insbesondere dann, wenn man Sozialversicherungsansprüche, Arbeitszeiten und Lebenshaltungskosten mitberücksichtigt.

Bezüglich der sprachlichen und kulturellen Wanderungsbarrieren ist bei einer Uebertragung der EG-Erfahrungen allerdings Vorsicht geboten. Mit Ausnahme der beiden Länder Frankreich und Belgien ist die Wanderung innerhalb der EG immer mit einem Sprach- und Kulturwechsel verbunden. Dies würde nicht im selben Ausmasse für die Schweiz als Einwanderungsland zutreffen.

Kulturelle Barrieren sind allerdings in einem anderen europäischen Arbeitsmarkt mit voller Freizügigkeit kaum anzutreffen. Die nordischen Staaten Dänemark, Norwegen, Schweden und Finnland gründeten 1954 einen gemeinsamen

¹Vgl. Straubhaar (1991), S. 30ff.

Arbeitsmarkt, der in seinen Freizügigkeitsbestimmungen weiter geht als die heutige EG-Regelung.¹ Von allem Anfang an galt Personenfreizügigkeit im nordischen Raum nicht nur für Arbeitskräfte, sondern umfassend für alle Bürger eines nordischen Staates. Bereits 1955 wurde das Freizügigkeitsrecht mit Konventionen ergänzt, die praktisch sämtliche sozialen Rechte transferierbar machen.

Die gegenseitigen Wanderungen blieben auch hier bescheiden. Ende der achtziger Jahre betrug der Bestand an Ausländern aus anderen nordischen Staaten rund 250'000 Personen oder etwas mehr als 1% der Gesamtbevölkerung. Die Erfahrungen haben überdies gezeigt, dass Wanderungen vor allem durch temporäre Ungleichgewichte auf den Arbeitsmärkten und weniger durch Lohn Differenzen ausgelöst werden und dass bei verbesserten Arbeitsmarktbedingungen im Heimatland sehr schnell Rückwanderungen einsetzen. Innerhalb eines offenen Arbeitsmarktes sind Rückwanderungen eher zu erwarten als innerhalb einer Regelung, bei der man nach einer Rückkehr den Anspruch auf die erneute Zuwanderung verliert.

Als letzter Hinweis sei auf eine Modellstudie von Dhima verwiesen.² Dhima schätzt für das Jahr 1988 die Wanderungsströme zwischen neun Auswanderungsländern (Italien, Griechenland, Spanien, Portugal, Jugoslawien, Türkei, Marokko, Algerien und Tunesien) und fünf Einwanderungsländern (Frankreich, Deutschland, Niederlande, Belgien, Schweiz). Als erklärende Variablen für die Schätzgleichung verwendet Dhima die Nominallohnunterschiede zwischen Auswanderungs- und Einwanderungsland, die geographische Distanz, einen Index für die kulturelle Distanz sowie eine Variable für die politischen

¹ Für eine Beschreibung des nordischen Arbeitsmarktes und seiner Wanderungsergebnisse vgl. Straubhaar (1991), S. 152ff.

² Vgl. Dhima (1991), im folgenden zitiert nach Straubhaar (1991), S. 117 ff.

Einreiserestriktionen. Mit Hilfe der resultierenden Schätzgleichung kann Dhima die zu erwartende zusätzliche Einwanderung bei Wegfall der politischen Einwanderungsrestriktionen gegenüber EG-Mitgliedsländern simulieren. Für die Schweiz erhält er eine jährliche Mehreinwanderung von 20'000 Personen aus den vier südeuropäischen EG-Mitgliedsländern Portugal, Spanien, Italien und Griechenland. Unter Berücksichtigung der gleichzeitig höheren Rückwanderungszahlen verbleibt ein zusätzlicher Wanderungssaldo von rund 10'000 Personen jährlich aus diesen Ländern.

324 Qualifikationseffekte einer Freizügigkeitsregelung mit EWR-Ländern

Bezüglich der Qualifikations- und damit Produktivitätswirkungen lassen sich die Auswirkungen einer Freizügigkeitsregel gegenüber EWR-Ländern zumindest in ihrer Richtung mit grösserer Sicherheit formulieren. Freizügigkeit wird zu einer besseren Qualifikationsstruktur und damit zu Produktivitätsgewinnen führen. Die wichtigsten Argumente seien im folgenden kurz zusammengefasst.

Erstens wird die Qualifikationsstruktur der einreisenden ausländischen Arbeitskräfte bei Freizügigkeit direkt von der nachfragenden Branche bestimmt und nicht mehr im selben Umfange durch die Saisonbranchen Gastgewerbe, Bauwirtschaft und Landwirtschaft. Selbst wenn das Saisonierstatut gegenüber Nicht-EWR-Ländern aufrechterhalten bliebe, würde bei freiem Zugriff auf westeuropäische Arbeitskräfte die Schleusenfunktion der Saisonbranchen wesentlich abgeschwächt.

Eine Freizügigkeitsregel mit den EWR-Ländern wird es zweitens schweizerischen Unternehmen leichter machen, spezifische und häufig vorübergehende Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt zu decken. Heute führen partielle

Ungleichgewichte (z.B. Informatiker) zu Engpässen mit nachteiligen Auswirkungen auf die Gesamtproduktivität der Unternehmen. Die Mangelsituationen in Spezialberufen führen dort zu sehr starken Lohnsteigerungen, die das ganze Lohnniveau mit nach oben ziehen. Der flexiblere Zugriff auf die westeuropäischen Arbeitsmärkte könnte die negativen Konsequenzen solch partieller Ungleichgewichte dämpfen.

Soweit die Zuwanderung insgesamt mengenmässig beschränkt bleibt, wird eine Freizügigkeitsregel somit den Strukturanpassungsprozess eher beschleunigen. Die administrative Zuteilung von Fremdarbeitern wird vermehrt durch Marktprozesse ersetzt, was die Verfolgung von Strukturhaltungszielen schwieriger macht. Wettbewerbsstarke Unternehmen können zulasten wettbewerbsschwächerer Betriebe und Branchen Arbeitskräfte gewinnen, was die gesamtwirtschaftliche Produktivität erhöht. In einer Modellstudie der Konjunkturforschungsstelle ETH (KOF) wird der gesamtwirtschaftliche Produktivitätsgewinn aus dem durch Freizügigkeit ausgelösten Strukturwandel auf ein Prozent des Bruttoinlandprodukts geschätzt.¹

Aus den vorangehenden Ueberlegungen lässt sich als allgemeine Schlussfolgerung die Aussage ableiten, dass eine Freizügigkeitsregel mit den EWR-Ländern, wie sie im EWR-Vertrag oder bei einem EG-Beitritt von der EG zwingend verlangt wird, im Interesse der Schweiz liegt. Uebergangsfristen sollten entsprechend dazu benutzt werden, den Anpassungsprozess möglichst frühzeitig in die Wege zu leiten; sie dürfen nicht dazu missbraucht werden, die auch im schweizerischen Interesse liegenden Anpassungen zeitlich hinauszuschieben.

¹ Vgl. Gaillard/Salzgeber/Schütz (1991), vgl. auch Abschnitt 342.

Die schrittweise Oeffnung gegenüber EWR-Ländern muss allerdings mit einem verstärkten Restriktionsgrad gegenüber Nicht-EWR-Staaten verbunden sein. Insbesondere sollte das Saisonierstatut auch für Nicht-EWR-Bürger deutlich verschärft werden. Behält man es bei, so ist die Zahl der erteilten Saisonbewilligungen deutlich zu senken. Gleichzeitig sollte das Umwandlungsrecht aus dem Saisonierstatut in den Jahresaufenthalt abgeschafft werden, um damit die unkontrollierbare Einwanderung über das Saisonierstatut zu unterbinden. Im übrigen wären die Einwanderungsmöglichkeiten für Nicht-EWR-Bürger nach Herkunftsland und nach Qualifikationsprofil gezielt zu differenzieren.

Insgesamt könnte eine derartig ausgestaltete Fremdarbeiterpolitik den schrittweisen Uebergang zu einer Freizügigkeitsregel ermöglichen und gleichzeitig die zu erwartende zusätzliche Einwanderung aus EWR-Ländern zumindest teilweise durch eine restriktivere Handhabung der Einwanderung aus Nicht-EWR-Staaten kompensieren.

33 Produktivitätsgewinne aus einer Liberalisierung der Güter und Dienstleistungsmärkte

Mit dem EG-Binnenmarktprogramm werden nichttarifäre Handelshemmnisse abgebaut und allen Anbietern aus dem EG-Raum unabhängig von ihrer Nationalität gleiche Marktzutrittsbedingungen gesichert. Es bringt damit eine Vertiefung der Integration, die nur mit Hilfe ergänzender Abkommen auf die EFTA-Länder ausgedehnt werden kann.

Aus schweizerischer Sicht sind dabei zwei Effekte zu unterscheiden: Es stellt sich erstens die Frage, inwieweit schweizerische Unternehmen gegenüber EG-Anbietern benachteiligt werden, falls die Schweiz nicht am Binnenmarkt-

programm partizipieren kann. Im Umkehrschluss lässt sich daraus die Frage ableiten, welche zusätzlichen Wachstumsmöglichkeiten erzielbar sind, falls eine entsprechende europapolitische Strategie den nichtdiskriminierenden Marktzugang sichert.

Ebenso wichtig, wenn nicht noch bedeutender sind zweitens die wirtschaftlichen Effekte einer Liberalisierung schweizerischer Güter- und Dienstleistungsmärkte. Im Cecchini-Bericht, der die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des EG-Binnenmarktprogrammes für die EG-Länder ermittelte¹, standen die Effizienzgewinne aus der Liberalisierung bislang geschützter Binnenmärkte eindeutig im Vordergrund. Eine einfache Überschlagsrechnung stützt diese Argumentation auch für die Schweiz. Wie Tabelle 6 ausweist, ist der Anteil der international orientierten Wirtschaftsbranchen an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung relativ bescheiden. Etwas mehr als 30% der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung wird in Branchen erbracht, die sich entweder export- oder importseitig dem internationalen Preiswettbewerb ausgesetzt sehen. Etwa 70% der Wertschöpfung erfolgt in Branchen, die eindeutig binnenmarktorientiert sind.

Die Zahlen von Tabelle 6 dürfen nicht als geringe Auslandabhängigkeit der Schweiz fehlinterpretiert werden. Vor allem konjunkturell gehen vom internationalen Sektor über die abgeleitete Nachfrage nach Leistungen binnenmarktorientierter Branchen starke Impulse aus. Die Zahlen geben aber ein verlässliches Bild über den Anteil der schweizerischen Wirtschaft, der direkt nur einem geringen internationalen Preis- und Qualitätswettbewerb ausgesetzt ist. Eine Marktöffnung würde in diesen Branchen die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen und zu Strukturanpassungen innerhalb und zwischen Branchen führen.

¹ Emerson u.a. (1988)

Tabelle 6: Wertschöpfung nach Branchen

	Graf/Mettler (1988)	Antille (1985)	inter- national
Landwirtschaft	3.1	3.5	
El., Gas, Wasser	2.3	2.2	
Nahrungsm., Getränke, Tabak	2.4	2.5	0.6 (1/4)
Textil, Bekleidung	1.2	1.2	1.2
Papier	0.5	0.5	0.5
Druck, Graphik	1.8	1.7	0.4 (1/4)
Chemie	3.9	3.4	3.4
Steine, Erden, Bergbau	1.0	1.1	
Metalle	2.5	2.3	2.3
Maschinen, Fahrzeugbau	4.5	5.8	5.8
Elektronik, Uhren, Optik	4.9	4.7	4.7
sonstige Industrien	2.5	2.8	1.4 (1/2)
Bau	7.3		
◦ Hauptgewerbe		3.9	
◦ Ausbaugewerbe		2.9	
Handel	14.7		
◦ Grosshandel		7.3	3.7 (1/2)
◦ Detailhandel		6.2	
Gastgewerbe	2.8	3.1	1.5 (1/2)
Transport, Kommunikation	6.5		
◦ Verkehr		4.4	1.1 (1/4)
◦ Kommunikation		2.4	1.2 (1/2)
Banken	8.0	7.8	4.0 (1/2)
Versicherungen	2.0	1.6	0.4 (1/4)
Gesundheitswesen	1.8	1.7	
übrige Dienste	26.2		
◦ Immobilien		6.1	
◦ Leasing, Beratung		7.1	
◦ Unterricht, Wissenschaft		1.1	
◦ Nichtmarktl. Dienste		2.0	
◦ Staat, Sozialversicherung		11.0	
Total	100.0	100.0	32.2

Quelle: Graf/Mettler(1991), Antille et al.(1991)

Die Integrationseffekte aus einer Liberalisierung von Güter- und Dienstleistungsmärkten fallen dabei auf drei Ebenen an:

- a) Die Abschaffung von Grenzkontrollen und entsprechenden Grenzformalitäten führt direkt zu Kosteneinsparungen im Export bzw. Import. Eine einfache Überschlagsrechnung zeigt, dass dieser Effekt allein bereits grössere gesamtwirtschaftliche Konsequenzen zeitigt. Geht man davon aus, dass die direkten Grenzkontrollkosten etwa 1-3% des Warenwertes ausmachen, so ergibt dies bei der schweizerischen Exportquote von 40% (Anteil der Exporte am Bruttoinlandprodukt) einen Effizienzgewinn von 0.4 bis 1.2%.
- b) Die Öffnung der Märkte führt dazu, dass kostengünstigere Anbieter aus dem Ausland binnenwirtschaftliche Produktion verdrängen und so Arbeitskräfte für international wettbewerbsfähige Branchen freisetzen. Abbau von Grenzhindernissen führt zu beschleunigter branchenmässiger Strukturanpassung.
- c) Auf Märkten mit unvollkommenem Wettbewerb kommen Gewinne aus Marktstrukturveränderungen hinzu. Der grössere Markt erlaubt die Ausschöpfung von Skalenvorteilen, ermöglicht eine vermehrte Spezialisierung der Unternehmen und führt über den höheren Wettbewerb zu verstärkter Innovation und zu Preissenkungen in kartellistisch strukturierten Branchen. Diese dynamischen Handelsgewinne sind angesichts des hohen Anteils differenzierter Produkte am innereuropäischen Handel eine wichtige Komponente der Integrationseffekte.

Die hier aufgezeigten Integrationswirkungen können nur mit Hilfe gesamtwirtschaftlicher Modellanalysen empirisch quantifiziert werden. Abschnitt 34 fasst entsprechend die Ergebnisse der im Rahmen des Projektes durchgeführten Modellstudien zusammen.

34 Empirische Ergebnisse zu den gesamtwirtschaftlichen Integrationswirkungen

Im folgenden werden die Ergebnisse von drei Modellstudien diskutiert, die im Rahmen des Gesamtprojektes ausgeführt werden konnten. Das erste Modell ist methodisch am weitesten vorangeschritten, nimmt aber nur einen Teil der Integrationswirkungen auf. Die anschliessend präsentierte Studie konzentriert sich auf die Produktivitätsgewinne aus dem bei Freizügigkeit zu erwartenden Branchenstrukturwandel. Das dritte Modell nimmt die Integrationswirkungen umfassend auf, ist aber methodisch so aufgebaut, dass recht viel als Annahme in das Modell eingeführt werden muss.

Die drei Arbeiten beleuchten die Anpassungsprozesse bei einer Integration der schweizerischen Wirtschaft in den europäischen Wirtschaftsraum aus unterschiedlichen Blickwinkeln. Angesichts der grossen Unsicherheit über die zu erwartenden Anpassungsprozesse ist eine gewisse methodische Vielfalt eher als Vorteil zu werten, auch wenn dafür eine gewisse Unbestimmtheit in den Ergebnissen in Kauf genommen werden muss. Wenn die anhand unterschiedlicher Methoden errechneten Integrationseffekte in der Grössenordnung übereinstimmen, so kommt ihnen verstärkt Plausibilität zu.

341 Ein allgemeines Gleichgewichtsmodell für den industriellen Sektor

An der Universität Genf hat eine Arbeitsgruppe unter Leitung von G. Antille, F. Carlevaro und N. Schmitt ein allgemeines Gleichgewichtsmodell für die schweizerische Volkswirtschaft erstellt.¹ Ausgehend von den Zahlen für 1985

¹ Vgl. zu den folgenden Ausführungen Antille/Carlevaro/Schmitt (1991).

wurden Angebots- und Nachfragefunktionen für 19 Wirtschaftssektoren sowie die Faktormärkte ermittelt, in die Annahmen über Marktstrukturen und Handelschranken beim Export und Import eingefügt werden können. Durch Variation der Annahmen über Handelshemmnisse und Marktstrukturen lassen sich die Integrationswirkungen als Differenz zum Referenzszenario ermitteln.

Tabelle 7 fasst die Ergebnisse für ausgewählte gesamtwirtschaftliche Kennziffern zusammen. Auffallend sind die insgesamt geringen gesamtwirtschaftlichen Integrationseffekte. Sieht man von Szenario 4 ab, das mit einer grösseren Zunahme der Wohnbevölkerung rechnet, ist mit einer einmaligen Zunahme des Bruttoinlandproduktes von rund 1/4 Prozentpunkten zu rechnen. Die Einkommensvariablen sowie die Investitions-, Export- und Importwerte werden etwas stärker betroffen; die Veränderungen sind aber immer noch verhältnismässig gering.

Beachtenswert ist die Tatsache, dass die Haupteffekte auf die interne Liberalisierung zurückgehen (Grenzhindernisse in Szenario 1 und kartellistische Marktstrukturen in Szenario 5). Der Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse beim Export in die EG bringt geringe zusätzliche Integrationswirkungen, dies auch dann, wenn man die aus der Literatur bekannten Werte für nichttarifäre Handelshemmnisse verdreifacht.

Das Modell von Antille/Carlevaro/Schmitt unterschätzt mit grosser Wahrscheinlichkeit die tatsächlich zu erwartenden Integrationswirkungen. Dafür sprechen vor allem drei Überlegungen:

a) Es werden nur nichttarifäre Handelshemmnisse für industrielle Branchen untersucht. Liberalisierungsschritte in der Landwirtschaft, im Bau und in den

Tabelle 7: Gesamtwirtschaftliche Integrationseffekte im Modell Antille/
Carlevaro/Schmitt (Differenz verschiedener Liberalisierungsschritte
im Vergleich zum Referenzszenario in Prozentpunkten)

Kennziffern	Szenarien				
	1	2	3	4	5
Bruttoinland- produkt	0.25%	0.26%	0.30%	2.00%	0.26%
Bruttoinland- produkt pro Erwerbstätigen	0.74%	0.79%	0.91%	0.57%	0.43%
Konsum Haushalte	1.04%	1.12%	1.30%	2.46%	0.40%
Investitionen	2.97%	3.15%	3.51%	3.52%	0.80%
Export	1.58%	1.77%	2.18%	3.05%	-0.58%
Import	5.57%	6.01%	6.93%	6.53%	-0.46%
Haushalt- einkommen	1.52%	1.63%	1.87%	2.80%	0.58%
verfügbares Einkommen pro Kopf	1.54%	1.66%	1.90%	1.10%	0.59%
Szenarien:					
1: Abbau schweizerischer nichttarifärer Handelshemmnisse für Importe von Industriewaren					
2: Szenario 1 plus Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse für den Export in die EG (kumulierter Effekt)					
3: Wie Szenario 2, aber dreifache Werte für nichttarifäre Handelshemmnisse in der EG					
4: Szenario 2 plus Freizügigkeit für Arbeitskräfte (Annahme: Zuwanderung von 100'000 Personen bei Aufhebung der Einwanderungsrestriktionen)					
5: Aufhebung der Kartelle in 3 Branchen; ohne Grenzmassnahmen					
Quelle: Antille/Carlevaro/Schmitt (1991)					

Dienstleistungen bleiben unberücksichtigt.¹ Das Modell erfasst somit Liberalisierungsschritte für nur rund 30% der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung und dies vor allem in Wirtschaftssektoren, die im Verhältnis zu den anderen Branchen bereits stark der internationalen Konkurrenz ausgesetzt sind.

b) Die Liberalisierungsmassnahmen verändern im Modell die preisliche Wettbewerbsfähigkeit, nicht aber die Kostenfunktionen in den verschiedenen Branchen. Die Ergebnisse sind denn auch in erster Linie Ausdruck dafür, dass die schweizerischen Exporte nicht besonders preissensibel reagieren.

c) Die Modellrechnungen vernachlässigen die unter Abschnitt 32 angesprochenen Qualifikationsaspekte einer Freizügigkeitsregel auf den Arbeitsmärkten. Damit ist wiederum eine wichtige Quelle von Integrationsgewinnen ausgeschlossen.

Trotz diesen Einschränkungen können zwei wichtige Ergebnisse für die Diskussion der Integrationsszenarien festgehalten werden. Soweit die nichttarifären Handelshemmnisse in erster Linie die preisliche Wettbewerbsfähigkeit betreffen und nicht direkt kostenwirksam sind, fallen die Integrationsgewinne im industriellen Sektor relativ bescheiden aus. Wie die Ergebnisse zudem zeigen, sind die nichttarifären Handelshemmnisse bei der Einfuhr im Vergleich zu denjenigen bei der Ausfuhr für die gesamtwirtschaftlichen Integrationseffekte bedeutsamer.

342 Auswirkungen einer Freizügigkeitsregel für Arbeitskräfte auf den Branchenstrukturwandel

In Abschnitt 32 wurde begründet, weshalb bei einer Freizügigkeitsregel

¹ Diese Beschränkung war angesichts der knapp verfügbaren Zeit erforderlich, da die statistischen Daten für die Dienstleistungsbranchen sehr viel schlechter aufbereitet sind.

innerhalb des EWR bei gleichzeitig restriktiverer Handhabung der Einwanderung aus Nicht-EWR-Staaten gesamthaft gesehen eine vergleichbare Nettoeinwanderung erwartet werden darf. Die Herkunft und Qualifikationsstruktur der einwandernden Arbeitskräfte ist allerdings verschieden. Es resultiert ein höherer Anteil von Einwanderern aus EWR-Staaten, was eine durchschnittlich bessere Qualifikation bedeutet und gleichzeitig eine flexiblere Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte bei partiellen Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt ermöglicht.

Derartig weitreichende Änderungen des Arbeitsmarktes haben Rückwirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Produktion und den Branchenstrukturwandel. Im Freizügigkeitsfall ist zu erwarten, dass Branchen mit einem grossen Anteil höher qualifizierter Arbeitskräfte im Vergleich zur heutigen Lösung gewinnen, während die im Vergleich zum Status Quo resultierende Verknappung niedrig qualifizierter Arbeitskräfte Branchen mit einem hohen Saisonieranteil eher benachteiligt.

Die hier angesprochene Problematik ist an der Konjunkturforschungsstelle der ETH (KOF) mit einem dafür konzipierten Modell untersucht worden.¹ Im folgenden werden Zielsetzung, Annahmen und Ergebnisse der entsprechenden Simulationsrechnungen kurz dargestellt.

Im Vordergrund steht die Frage, wie die unterschiedliche Verfügbarkeit von hoch- bzw. niedrigqualifizierten Erwerbstätigen den Branchenstrukturwandel und die Lohnentwicklung beeinflusst. Dazu mussten Annahmen über das Angebot an Arbeitskräften und die Produktions- und Marktbedingungen der einzelnen Wirtschaftsbranchen getroffen werden. Bezüglich des Arbeitsmarktes geht das

¹ Vgl. Gaillard/Salzgeber/Schütz (1991) für eine ausführliche Beschreibung.

Modell in Übereinstimmung mit den Überlegungen von Abschnitt 32 davon aus, dass sich die Gesamtzahl der ausländischen Erwerbstätigen in beiden Grundscenarien (heutige Fremdarbeiterregelung bzw. EWR-Freizügigkeit) etwa gleich entwickelt. Da eine Freizügigkeitsregel bei partiellen Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt vor allem den Zugriff auf Spezialisten erleichtert, ist insgesamt aber mit einem verstärkten Angebot hochqualifizierter Arbeitskräfte zu rechnen.

Die schweizerischen Wirtschaftsbranchen werden nach ihrer Aussenhandelsverflechtung und ihrem Anteil an Arbeitskräften mit qualifizierter Ausbildung in vier Sektoren eingeteilt: Binnenmarkt- und international orientierte Branchen mit starker bzw. schwacher Wettbewerbsstellung. Für die wettbewerbsschwachen Sektoren wird unterstellt, dass sie im Vergleich zu den wettbewerbsstarken Branchen nur beschränkte Möglichkeiten zur Kostenüberwälzung haben.

In Tabelle 8 sind die Ergebnisse von drei Simulationsrechnungen zusammengefasst. Das Szenario Status Quo schreibt die bisherige Entwicklung bei bestehender Fremdarbeiterregelung fort. Im zweiten Szenario "Liberalisierung Arbeitsmarkt" werden die Effekte einer Freizügigkeitsregel isoliert betrachtet. Die Einteilung der Branchen in die vier Sektoren ist gleich wie im Szenario Status Quo. Das dritte Szenario kombiniert die Liberalisierung des Arbeitsmarktes mit einer Liberalisierung von Gütermärkten. Einzelne binnenmarkt-orientierte Branchen werden entsprechend neu den internationalen Sektoren zugeteilt.

Von einer Liberalisierung der Arbeits- und Gütermärkte profitieren vor allem die strukturstarken Branchen. Der Anpassungsprozess setzt erstens Arbeitskräfte in den strukturschwachen Branchen frei, und die Freizügigkeitsregel erlaubt einen flexibleren Rückgriff auf ausländische qualifizierte Arbeitskräfte.

Tabelle 8: Strukturwirkungen einer Freizügigkeitsregel
(jährlich durchschnittliche Wachstumsrate 1991-2000)

	Status Quo	Liberalisierung Arbeitsmarkt	Liberalisierung Arbeits- und Gütermärkte
Bruttoinlandprodukt	2,7%	2,8%	2,9%
Wertschöpfung in den Sektoren			
Binnenmarkt stark	2,7%	3,0%	3,1%
Binnenmarkt schwach	2,6%	2,4%	2,8%
international stark	2,8%	3,1%	3,6%
international schwach	2,8%	2,6%	0,9% ¹
Beschäftigung			
niedrigqualifiziert	0,9%	0,7%	0,7%
hochqualifiziert	1,0%	1,3%	1,4%
Reallöhne			
niedrigqualifiziert	1,8%	2,0%	1,8%
hochqualifiziert	1,8%	1,5%	1,3%
<p>¹ Das schwache Wachstum erklärt sich aus der Umteilung von strukturschwachen Binnenmarktbranchen in den strukturschwachen internationalen Sektor.</p> <p>Quelle: Gaillard/Salzgeber/Schütz (1991).</p>			

Der Strukturwandel führt zu gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsgewinnen, die sich in den unterschiedlichen Wachstumsraten des Bruttoinlandproduktes niederschlagen. Die Liberalisierung der Arbeits- und Gütermärkte führt bei gleichbleibender Gesamtbeschäftigung zu einer um je 0,1 Prozentpunkte höheren Wachstumsrate. Zusammen ergibt dies für die unterstellte 10-Jahres-Periode einen Produktivitätsgewinn von insgesamt 2 Prozentpunkten aus der internen

Liberalisierung von Arbeits- und Gütermärkten.

Wie im vorangehend skizzierten Gleichgewichtsmodell ist auch hier anzunehmen, dass der tatsächlich zu erwartende Integrationseffekt eher unterschätzt wird. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass der technische Fortschritt bei allen drei Szenarien als gleich angenommen wird. Die ausgewiesenen Produktivitätsgewinne resultieren ausschliesslich aus dem Branchenstrukturwandel. Wenn gleichzeitig die beiden Liberalisierungsszenarien in den einzelnen Branchen im Vergleich zum Status Quo den Produktivitätsfortschritt verstärkten, wäre entsprechend mit höheren Integrationseffekten zu rechnen. Da darüber aber keine verlässlichen Angaben vorlagen, wurden im Modell integrationsabhängige Produktivitätsunterschiede vernachlässigt.

Trotz dieser Einschränkung lässt sich auch hier wiederum eine wichtige Schlussfolgerung für die Diskussion der Integrationsszenarien gewinnen: Der binnenwirtschaftliche Strukturwandel ist eine wichtige Quelle von Integrationsgewinnen, wobei dem Arbeitsmarkt eine zentrale Rolle zukommt.

343 Integrationseffekte im St. Galler Branchenmodell

Das St. Galler Zentrum für Zukunftsforschung (SGZZ) hat ein Branchenmodell entwickelt, mit dem der Einfluss unterschiedlicher wirtschaftlicher Entwicklungen und Rahmenbedingungen simuliert werden kann.¹ Für 23 Branchen werden Nachfragefunktionen für die Inlandnachfrage, die Exporte und die Importe geschätzt. Aus diesen Nachfragekomponenten lässt sich die Bruttoproduktion pro Branche ableiten. Aufbauend auf dem Produktionskonto 1985

¹ Vgl. Graf/Mettler (1991) für eine ausführliche Beschreibung.

werden anschliessend Vorleistungsanteile ermittelt, nach deren Abzug sich die Wertschöpfung pro Branche ergibt. Die branchenmässige Arbeitskräftenachfrage wird als Division aus der Branchenwertschöpfung und der durchschnittlichen Wertschöpfung pro Erwerbstätigen berechnet. Für Simulationen können die Parameter der Nachfragefunktionen oder die Annahmen über die Produktivitätsentwicklung variiert werden.¹

Grundlage für die Parameterwahl in den verschiedenen Integrationsszenarien bildeten die im Rahmen des Gesamtprojektes durchgeführten Branchenstudien.² Aufbauend auf diesen Informationen wurde die branchenmässige und gesamtwirtschaftliche Entwicklung unter den drei Szenarien Status Quo, EWR-Vertrag und EG-Beitritt bis ins Jahr 2000 fortgeschrieben. Geht man davon aus, dass die Anpassungsprozesse innerhalb dieser 10-Jahres-Periode abgeschlossen sind, so können die für das Jahr 2000 ausgewiesenen Simulationsergebnisse für den Vergleich der Integrationswirkungen herangezogen werden. In Tabelle 9 sind einige wichtige gesamtwirtschaftliche Kennzahlen zusammengefasst.

Die Unterschiede zwischen den beiden Szenarien EWR-Vertrag und EG-Beitritt sind relativ gering und gehen vor allem auf die im EG-Szenario unterstellte

¹ Das St. Galler Branchenmodell hat methodisch den Nachteil, dass sich Angebots- und Nachfrageeffekte nicht sauber trennen lassen und dass die Ergebnisse recht stark von den eingegebenen Annahmen über die Nachfrage- und Produktivitätsparameter abhängen. Es hat aber den Vorteil, dass Überlegungen zu den Integrationswirkungen innerhalb eines konsistenten Gesamtrahmens recht umfassend aufgenommen werden können.

² Es handelt sich dabei um die folgenden Projekte: Industriebranchen: Graf/Mettler/Marti (1991); Banken: Zimmermann/Eberle/Rampini (1991); Versicherungen: Ackermann/Artho/Petin (1991); Detailhandel: Weinhold/ Belz/Rudolph (1991). Für die Landwirtschaft konnten ergänzende Auskünfte beim Bundesamt für Landwirtschaft eingeholt werden. Für die Baubranche wurde auf eigene Studien des St. Galler Zentrums für Zukunftsforschung zurückgegriffen.

Tabelle 9: Simulationsergebnisse des St.Galler Branchenmodells

Kennzahlen	Simulationsergebnisse für das Jahr 2000				
	Status Quo	EWR-Vertrag		EG-Beitritt	
	absolut	absolut	Differenz zu Status Quo in %	absolut	Differenz zu Status Quo in %
Bruttoinlandprodukt (Mia.sFr.)	320.1	331.4	3.5%	334.0	4.3%
Bruttoinlandprodukt pro Erwerbstätigen (1000 sFr.)	89.0	94.7	6.4%	95.2	7.0%
Erwerbstätige (1000)	3595.6	3499.3	- 2.7%	3506.8	- 2.5%
Exporte (Mia. sFr.)	121.3	124.4	2.7%	132.3	9.2%
Importe (Mia. sFr.)	154.7	176.4	14.0%	179.6	16.1%
Aussenbeitrag (Mia. sFr.)	- 33.4	- 52.0	- 55.7%	- 47.3	- 41.2%

Quelle: Graf/Mettler (1991)

stärkere Exporttätigkeit zurück. Bezieht man sich auf den Vergleich Status Quo und EWR-Vertrag, so wird das reale Bruttoinlandprodukt um 3.5% höher ausgewiesen. Korrigiert man diese Zahl um die leicht tiefere Beschäftigung, so ergibt sich ein Mehrertrag von 6.4% pro Beschäftigten.

Die im St. Galler Branchenmodell ausgewiesenen Werte liegen deutlich höher als bei den beiden vorangehenden Modellrechnungen. Die Unterschiede lassen

sich dabei vor allem auf zwei Ursachen zurückführen: Erstens ist das St. Galler Branchenmodell im Dienstleistungsbereich stärker disaggregiert als die beiden vorangehenden Modelle und erlaubt damit, Branchenstruktureffekte differenzierter zu erfassen. Zweitens sind szenarioabhängige Produktivitätsunterschiede explizit in die Berechnung aufgenommen worden.

Um die Ergebnisse besser mit den vorangehenden Studien vergleichen zu können, teilt Tabelle 10 die Gesamteffekte für den Vergleich Status Quo und EWR-Vertrag in die einzelnen Komponenten auf. In einem ersten Schritt werden die Ergebnisse der Status Quo Simulation um die geringere Beschäftigtenzahl korrigiert. In einem zweiten Schritt werden neben der tieferen Beschäftigtenzahl auch die Produktivitätskennziffern des EWR-Szenarios bei gleichbleibender Branchenstruktur des Status Quo angewendet. Aus diesem Vergleich lässt sich der Produktivitätseffekt ermitteln. Schliesslich werden in einem letzten Schritt die Branchenstrukturen angepasst, was die gesamtwirtschaftlichen Gewinne aus dem Branchenstrukturwandel abschätzen lässt.

Die Aufteilung in Tabelle 10 zeigt, dass die gesamtwirtschaftlichen Gewinne aus dem Branchenstrukturwandel mit 1.5% den Werten der beiden vorangehenden Analysen recht nahe liegen. Zusätzlich wird ein Produktivitätseffekt von 4.8% ausgewiesen, der vor allem mit dem stärkeren Wettbewerb, vermehrter Produktspezialisierung und Marktnischenpolitik, Kostensenkungen aus Grössenvorteilen sowie mit Produktivitätsfortschritten aufgrund der unterstellten Freizügigkeitsregel für Arbeitskräfte begründet wird.¹

¹ Für eine weitergehende Diskussion vgl. Graf/Mettler (1991).

Tabelle 10: Aufteilung der Integrationseffekte des St.Galler Branchenmodells
(Vergleich Status Quo und EWR-Vertrag für das Jahr 2000)

	Bruttoin- landprodukt (Mia. sFr.)	Beschäftigte (1000)	Bruttoinland- produkt pro Beschäftigten (1000 sFr.)	Integrations- effekte (Differenz)
Simulation Status Quo	320.1	3595.6	89.0	
Simulation Status Quo mit Beschäf- tigtenzahl EWR	311.5	3499.3	89.0	Beschäfti- gungseffekt: - 2.7%
Simulation EWR mit Beschäftigten- struktur Status Quo	326.5	3499.3	93.3	Produktivi- tätseffekt: + 4.8%
Simulation EWR	331.4	3499.3	94.7	Branchen- strukturef- fekt: + 1.5%
Quelle: Tabelle 9				

35 Schätzung der gesamtwirtschaftlichen Integrationseffekte

Die im vorangehenden Abschnitt präsentierten Studien haben deutlich unterschiedliche Stossrichtungen und verwenden abweichende Methoden zur Abschätzung der Integrationseffekte. Auch wenn Methoden und Ergebnisse im einzelnen unterschiedlich sind, so lässt sich doch eine gewisse Übereinstimmung in den Grössenordnungen erkennen. Relativ unbestritten scheinen die Gewinne aus dem Branchenstrukturwandel zu sein. Das Modell der Konjunkturforschungstelle ETH weist diese mit 2% aus. Das St. Galler Branchenmodell enthält einen Struktureffekt von 1.5%, und im Modell von Antille/

Carlevaro/Schmitt resultiert ein beschäftigungsbereinigter Anstieg des Bruttoinlandprodukts von rund 0.75%. Berücksichtigt man, dass im letzten Modell über die Hälfte der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung in der Branche "Übrige" enthalten ist, was einen modellendogenen Strukturwandel innerhalb dieses Blocks ausschliesst, so ist es gerechtfertigt, die untere Grenze für den zu erwartenden Branchenstruktureffekt höher anzusetzen. In Tabelle 11 ist für den Branchenstruktureffekt eine Schwankungsbreite von 1.5-2% angegeben.

Schwieriger sind die szenarioabhängigen Produktivitätsgewinne abzuschätzen. Verstärkter Wettbewerb und grössere Märkte fördern die Spezialisierung und führen zu einer brancheninternen Restrukturierung. Sie ermöglichen die Ausschöpfung zusätzlicher Skalenvorteile und erhöhen allgemein die Innovationsfähigkeit von Firmen. Zusätzlich kommt im Falle der Schweiz der Produktivitätsgewinn aus der Liberalisierung des Arbeitsmarktes hinzu. Das Branchenmodell des St. Galler Zentrums für Zukunftsforschung weist einen Produktivitätseffekt von 4.8% aus. Es ist allerdings zu sehen, dass dieses Ergebnis Resultat begründeter Annahmen, nicht aber eigener empirischer Untersuchungen ist.

Bausteine für die Abschätzung der zu erwartenden Produktivitätsgewinne mögen die folgenden Hinweise sein: Nach Schätzungen der EG¹ machen die direkten Grenzkontrollkosten 1-3% des Handelswertes aus. Überträgt man diese Anteile auf die schweizerische Exportquote (Anteil der Exporte am Bruttoinlandprodukt) von 40%, so resultiert eine gesamtwirtschaftliche Kosteneinsparung von 0.4-1.2%. Diese Effizienzgewinne sind ohne weiterreichende Strukturanpassungen zu erzielen; sie stehen aber nur im Szenario EG-Beitritt voll zur Verfügung. Im

¹ Vgl. Pelkmans/Wallace/Winters (1988).

EWR-Vertrag ist eine starke Vereinfachung der Grenzkontrollen vorgesehen, womit sich die Einsparungen zumindest teilweise auch in diesem Szenario realisieren lassen.

Es ist schwierig, die Auswirkungen wettbewerblerer Marktstrukturen auf die Produktivitätsentwicklung in den Branchen abzuschätzen. Einen Hinweis mag die Studie von Antille/Carlevaro/Schmitt geben. Dort wird aus der Auflösung kartellistischer Strukturen in drei Branchen, die insgesamt nur etwa 3% der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung ausmachen, bereits ein Produktivitätsgewinn von 0.25% ausgewiesen. Die Gesamtwirkung aus der Öffnung bisher geschützter Branchen, insbesondere auch im Dienstleistungsbereich, dürfte um einiges höher liegen.

Eingesparte Grenzkontrollkosten und Produktivitätsgewinne aus der Auflösung kartellistischer Strukturen ergeben bereits einen Wohlstandsgewinn von 1-2%. Darin sind die Qualifikations- und damit Produktivitätswirkungen einer Freizügigkeitsregel nicht eingeschlossen. Ebenso sind die allgemeinen Produktivitätsgewinne aus vermehrter Spezialisierung und brancheninternem Strukturwandel noch nicht berücksichtigt. Letztere werden vom Cecchini-Bericht für die EG-Länder auf rund 2% beziffert.¹

Im Sinne einer persönlichen Interpretation der verfügbaren empirischen Bausteine schätze ich deshalb die Produktivitätsgewinne der Integrations-szenarien gegenüber dem Status Quo auf 2.5-4%. Zusammen mit den Struktureffekten von 1.5-2% ergibt dies für die Integrationsszenarien im Vergleich zum Status Quo eine Erhöhung des Bruttoinlandproduktes um 4-6%. Verteilt

¹ Emerson et.al. (1988), S. 177.

Tabelle 11: Zusammenfassung der gesamtwirtschaftlichen Integrationseffekte (Differenz des Bruttoinlandprodukts zwischen Integrationsszenario [EWR-Vertrag und EG-Beitritt] und Status Quo)

Ursache für Integrationsgewinne	Differenz Bruttoinlandprodukt
Anpassung der Branchenstrukturen	1.5 - 2.0%
Wegfall von Grenzkontrollkosten; Spezialisierung und Grössenvorteile innerhalb von Branchen; Produktivitätsgewinne aus Freizügigkeit und verstärktem Wettbewerb	2.5 - 4.0%
Gesamteffekt (Niveaushiftung)	4.0 - 6.0%
Erhöhung der jährlichen Wachstumsrate während einer Anpassungsperiode von 10 Jahren	0.4 - 0.6%

man diesen Effekt auf eine Periode von 10 Jahren, so resultiert ein Mehrwachstum von 0.4-0.6 Prozentpunkten jährlich, was einer Erhöhung der langfristigen Wachstumsrate um etwa ein Viertel entspricht.

36 Überlegungen zu den qualitativen Wirkungen der Integrations-szenarien

Im voranstehenden Abschnitt wurde für die beiden Integrationsszenarien im Vergleich zum Status Quo eine Erhöhung des Bruttoinlandproduktes um 4-6% ausgewiesen. Hier soll kurz der Frage nachgegangen werden, ob für diesen wirtschaftlichen Fortschritt ein Preis in qualitativer Hinsicht zu bezahlen ist. Im Vordergrund stehen Rückwirkungen auf die Belastungen der natürlichen Umwelt, auf die Betriebsgrössenstruktur und auf die regionale Wirtschaftskraft.

361 Umweltbelastung

Bezüglich der Belastung der natürlichen Umwelt stehen auch hier die Aussagen zum Arbeitsmarkt im Vordergrund. Die Integrationsszenarien weisen im Vergleich zum Status Quo eine vergleichbare Bevölkerungsentwicklung auf. Das Mehrwachstum wird durch Produktivitätsgewinne erzielt und entsteht nicht über eine quantitative Ausdehnung der wirtschaftlichen Aktivitäten. Dies ist eine zentrale Voraussetzung für die insgesamt positive Beurteilung aus qualitativer Sicht. Wie bereits mehrfach betont, würde eine hohe Einwanderung die natürlichen Grundlagen deutlich stärker belasten und müsste aus qualitativen Überlegungen negativ beurteilt werden.

Bei einer im Vergleich zum Status Quo vergleichbaren Einwohner- und Beschäftigtenzahl sind auch keine szenarioabhängigen Unterschiede im Mobilitäts- und Verkehrsbedürfnis zu erwarten. Von dieser Aussage auszunehmen sind allfällige Unterschiede im Bereiche des Transitverkehrs. Bei einer Lockerung der restriktiven schweizerischen Strassentransportbestimmungen wäre auf jeden Fall mit einem sehr grossen zusätzlichen Nachfragepotential zu rechnen.¹ Die Alpen transitverhandlungen sind aber nur teilweise szenarioabhängig, und es kann heute schlecht gesagt werden, welches die langfristigen Verhandlungsergebnisse in den drei Szenarien Alleingang, EWR-Vertrag oder EG-Beitritt sein werden.

Hinsichtlich der allgemeinen Rahmenbedingungen ist in den beiden Integrations-szenarien somit nicht automatisch eine Mehrbelastung der natürlichen Umwelt zu erwarten. Dies gilt in wesentlichen Teilen auch für den engeren Bereich der

¹ Für eine Schätzung der Alpen transitbedürfnisse unter verschiedenen regulatorischen Annahmen vgl. Jaeger/Kischka (1991).

Umweltschutzpolitik. Ein EWR-Vertrag oder EG-Beitritt hindert die Schweiz nicht daran, strengere Anforderungen an Produktionsprozesse oder Emissionsvorschriften zu stellen. Wie im Alleingang muss man allerdings bereit sein, die dadurch ausgelösten Strukturwirkungen zu akzeptieren. Die in der Schweiz stärker als im Ausland belasteten Produktionsprozesse werden tendenziell zu Gunsten von Branchen zurückgedrängt, bei denen der umweltschutzbedingte Kostennachteil tiefer ist. Die schweizerische Papierindustrie ist ein gutes Beispiel für die erfolgreiche Anpassung an strengere Umweltschutznormen.¹

Etwas differenzierter müssen umweltschutzbezogene Produktvorschriften beurteilt werden. Grundsätzlich stehen hier die Forderung nach gegenseitiger Anerkennung von Produktvorschriften und nach nationaler Souveränität im Umweltschutzbereich in einem gewissen Widerspruch. In der EG ist Umweltschutz nach wie vor eine nationale Kompetenz; produktbezogene Vorschriften können aber durch den Europäischen Gerichtshof auf ihre Verhältnismässigkeit überprüft werden. Um protektionistischem Missbrauch vorzubeugen, müssen die Mitgliedsländer eine gewisse Einschränkung ihrer nationalen Souveränität hinnehmen.

Im EWR-Vertrag gilt im Grundsatz die EG-Regelung, wobei allerdings für bestimmte Produktgruppen Ausnahmen vom Prinzip der gegenseitigen Anerkennung für eine längere Übergangsperiode ausgehandelt werden sollen. Das Verhandlungsergebnis lag zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichtes noch nicht vor, sodass eine abschliessende Bewertung schwierig ist.

Selbst die volle Übernahme des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung von

¹ Für eine ausführliche Beschreibung der Anpassungsbedingungen in der Papierindustrie vgl. Balthasar (1991).

Produktvorschriften muss allerdings die Verfolgung umweltpolitischer Ziele nicht notwendigerweise beeinträchtigen. Sie zwingen die Länder höchstens, andere Massnahmen für die Erreichung bestimmter umweltschutzpolitischer Anliegen einzusetzen. Nichtdiskriminierende Steuern könnten in den meisten Fällen Produktvorschriften ohne Verlust nationaler Souveränität ersetzen.¹

362 Klein- und Mittelunternehmen

Als zweite qualitative Frage stellt sich das Problem der Betriebsgrössenstruktur. Sind die Vorteile des EWR-Vertrages oder EG-Beitrittes nur von grossen Unternehmen realisierbar oder können auch kleine und mittlere Unternehmen von der Marktöffnung profitieren? Die Beurteilung der Integrationsgewinne hängt ebenfalls von diesen strukturellen Wirkungen ab. Dabei sind zwei Bereiche deutlich zu unterscheiden: Bei homogenen Massenprodukten sind Grössenvorteile stark wirksam und in diesen Segmenten wird die Marktöffnung zu einer Erhöhung der Betriebsgrössen führen. Anders sieht das Urteil bei stark differenzierten Produkten aus. Hier gestattet die Marktöffnung eine stärkere Spezialisierung und Marktnischenpolitik und kommt damit vor allem den kleinen und mittleren Unternehmen zugute, sofern sie über eine ausreichende Innovationskraft verfügen.

Die schweizerische Wirtschaftsstruktur ist eindeutig von Unternehmen der zweiten Gruppe geprägt. Die Marktöffnung wird deshalb vor allem auch kleinen und mittleren Unternehmen bessere Geschäftsmöglichkeiten öffnen. Dies

¹ Aus ökonomischen Überlegungen sind nichtdiskriminierende Umweltabgaben spezifischen Produktvorschriften vorzuziehen. Die Übernahme der EWR- oder EG-Regelung würde somit in erster Linie einen äusseren Zwang ausüben, ökonomisch effizientere Instrumente für die Erreichung gegebener umweltpolitischer Ziele zu wählen. Vgl. zu dieser Argumentationslinie Petersmann (1991); Moser (1991), S. 177.

bestätigt sich in empirischen Untersuchungen. Schweizerische Unternehmen erwarten aus dem EG-Binnenmarktprogramm eine stärkere Umsatzsteigerung als Unternehmen aus der EG selbst.¹ Das relativ optimistische Bild wird gestützt durch eine Untersuchung von Müller, die schweizerischen Klein- und Mittelunternehmen in den beiden Branchen Maschinenbau und Nahrungsmittelverarbeitung eine relativ gute Vorbereitung auf das EG-Binnenmarktprogramm attestiert.²

Unter Strukturanpassungsdruck werden allerdings kleine und mittlere Unternehmen aus ausgesprochen binnenmarktorientierten Branchen geraten, welche vermehrt der internationalen Konkurrenz geöffnet werden. Dies muss aber nicht notwendigerweise zu grösseren Betriebseinheiten führen. Wichtiger sind Anpassungen im Produktbereich, die eine stärkere Spezialisierung auf die Stärken des Unternehmens und damit eine vermehrte Nischenpolitik innerhalb eines grösseren Marktes verlangen.

363 Regionalwirkungen

Als letztes Argument sei auf mögliche Regionalwirkungen hingewiesen. Kurzfristig ist davon auszugehen, dass die mit dem EWR-Vertrag oder einem EG-Beitritt zu übernehmenden Liberalisierungsverpflichtungen tendenziell regionale Disparitäten verstärken. Die Fremdarbeiterpolitik und insbesondere die Zuteilung der Saisonkontingente wird heute regionalpolitisch eingesetzt. Diese Strukturerhaltungspolitik über die Fremdarbeiterregelung wird durch die Freizügigkeitsregel erheblich erschwert. Zudem ist zu erwarten, dass im Falle

¹ Vgl. die Studie von Doppmann/Graf/Jans (1991) für eine Erhebung bei ausgewählten schweizerischen Branchen und den Vergleich mit analogen EG-Studien.

² Vgl. Müller (1991).

eines EG-Beitritts die Agrarpolitik nicht mehr im gleichen Ausmasse regionalpolitisch wirksam sein kann. Die EG lässt zwar strukturpolitische Massnahmen für benachteiligte Produktionsgebiete zu; entsprechende Massnahmen stehen aber unter dem Genehmigungsvorbehalt der EG-Kommission. Schliesslich ist zu erwarten, dass die Marktintegration die Attraktivität der Agglomerationsräume gegenüber den wirtschaftlich schwächeren Gebieten erhöhen wird.

Die langfristigen Anpassungen sind allerdings sehr schwer vorauszusehen. Es könnte durchaus sein, dass sich bei wegfallender staatlicher Strukturpolitik neue wirtschaftliche Aktivitäten ansiedeln, die eine höhere Wertschöpfung und damit höhere Einkommen aufweisen als die bisher gestützten Branchen. Auch in diesem Falle wäre aber vermutlich mit tieferen Beschäftigten- und Einwohnerzahlen in den wirtschaftlich benachteiligten Gebieten zu rechnen. Eine Überprüfung und allfällige Verstärkung des regionalpolitischen Instrumentariums ausserhalb strukturerhaltender Interventionsmassnahmen könnte sich für die beiden Integrationsszenarien aufdrängen.

Fasst man die Überlegungen von Abschnitt 36 zusammen, so lässt sich festhalten, dass die mit den Integrationsszenarien EWR-Vertrag und EG-Beitritt verlangten internen Liberalisierungsmassnahmen nicht zu einer qualitativen Verschlechterung des Wirtschaftsergebnisses beitragen. Es ist kein quantitatives Mengenwachstum zu erwarten; vielmehr geht der Anstieg des Bruttoinlandproduktes auf Produktivitätsgewinne bei gleichbleibender Gesamtbeschäftigung zurück. Die Schweiz behält grundsätzlich den Handlungsspielraum für eine aktive Umweltpolitik, solange man bereit ist, die strukturellen Konsequenzen zu tragen. Von der Marktöffnung profitieren kleinere und mittlere Unternehmen ebenso wie die grossen Betriebe, falls sie mit ihren Produkten eine Marktnischenpolitik auf dem grösseren Markt betreiben. Negative Regionalwirkungen

könnten und müssten mit einer Verstärkung des regionalpolitischen Instrumentariums ausserhalb der Fremdarbeiterpolitik korrigiert werden.

37 Zusammenfassende Beurteilung der Integrationswirkungen

In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Ergebnisse von Kapitel 3 kurz rekapituliert und in eine gesamthafte Beurteilung der Integrationswirkungen zusammengefasst. Dabei sollen jeweils die Hauptaussagen zuerst thesenartig formuliert und anschliessend kurz begründet werden.

Die Reaktion des Arbeitsmarktes auf die mit einem EWR-Vertrag oder beim EG-Beitritt zu übernehmende Freizügigkeitsregel ist eine zentrale Determinante für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Verfügbare Indikatoren weisen darauf hin, dass keine grosse Zuwanderung zu erwarten ist. Die bessere Qualifikationsstruktur der ausländischen Arbeitskräfte und die höhere Flexibilität bei der Rekrutierung von Spezialisten werden in den beiden Integrationsszenarien zu einem beschleunigten Strukturwandel führen.

Die vorstehend formulierte Aussage bildet einen zentralen Baustein für die nachfolgenden Überlegungen. Sie stützt sich auf Indikatoren und Erfahrungen anderer Länder. Im Vordergrund stehen folgende Überlegungen: Die schweizerische Wirtschaft hat erstens zunehmend Mühe, in Italien oder Spanien zu rekrutieren und muss auf weiter entfernte Arbeitsmärkte ausweichen. Im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung der südeuropäischen Länder ist die Auswanderungsbereitschaft deutlich gesunken. Zweitens hat die Freizügigkeit innerhalb der EG keine grossen Wanderungsströme ausgelöst, obwohl auch dort

erhebliche Einkommensdifferenzen bestehen. Drittens stützt eine empirische Untersuchung¹ über das zusätzliche Wanderungspotential bei einer Freizügigkeitsregel der Schweiz gegenüber südeuropäischen EG-Ländern die These einer zahlenmässig eng begrenzten zusätzlichen Einwanderung.

Trotzdem ist festzuhalten, dass die Schweiz bezüglich des Arbeitsmarktes aufgrund ihrer Integration in drei Sprach- und Kulturräume einen Sonderfall darstellt. Die verbleibende Unsicherheit rechtfertigt es, die Freizügigkeit schrittweise einzuführen und zumindest vorläufig ein Sicherheitsinstrument verfügbar zu haben, falls die Zuwanderung entgegen den Erwartungen sehr stark ausfallen sollte. Ein solches Sicherheitsdispositiv ist aus politischen, aber auch aus wirtschaftlichen Gründen wünschenswert.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der beiden Integrationsszenarien EWR-Vertrag und EG-Beitritt unterscheiden sich nicht wesentlich. Im folgenden werden deshalb die beiden Hauptszenarien Status Quo und Integration diskutiert.

Mit dem EWR-Vertrag wird das EG-Wirtschaftsrecht weitgehend übernommen. Ausnahmen sind die gemeinsame Aussenhandelspolitik, die EG-Agrarpolitik, die Harmonisierung indirekter Steuern sowie die Fiskal- und Geldpolitik. Diese Ausnahmereiche führen in einzelnen Fragen (vor allem Landwirtschaft und Bundeshaushalt) zu klaren Unterschieden zwischen den beiden Szenarien EWR-Vertrag und EG-Beitritt. Deren Konsequenzen sind aber nicht derartig weitreichend, dass sie nennenswerte gesamtwirtschaftliche Differenzen begründen könnten.

¹ Vgl. Dhima (1991), zitiert nach Straubhaar (1991), S. 117ff.

Für die beiden Integrationsszenarien ist im Vergleich zum Status Quo mit einer Erhöhung des Bruttoinlandproduktes um 4-6% zu rechnen. Dieser Gesamteffekt geht einerseits auf den ausgelösten Branchenstrukturwandel (1.5-2%) und andererseits auf Produktivitätsgewinne (2.5-4%) zurück. Geht man davon aus, dass sich dieser Gewinn auf eine Anpassungsperiode von 10 Jahren verteilt, so entspricht dies einem jährlichen Mehrwachstum von 0.4-0.6 Prozentpunkten.

In Übereinstimmung mit den Überlegungen zum Arbeitsmarkt wird davon ausgegangen, dass die Unterschiede als Wohlstandsgewinne bei gleichbleibender Beschäftigung anfallen. Der verstärkte Wettbewerb führt zu Branchenstruktur-
anpassungen und Produktivitätsverbesserungen. Wichtige Argumente sind insbesondere die Liberalisierung des Arbeitsmarktes und die Öffnung bislang geschützter Märkte.

Die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Integrationsszenarien und dem Status Quo sind bedeutsam; sie begründen aber kein Katastrophenszenario und können die Diskussion über politische Argumente nicht ersetzen.

Die ausgewiesenen Unterschiede zwischen den Integrationsszenarien und dem Status Quo sind beachtlich; dies vor allem dann, wenn man berücksichtigt, dass es sich um Wohlstandsgewinne bei gleichbleibender Beschäftigtenzahl handelt. Zu heutigen Zahlen gerechnet, entspricht die Differenz einer Niveauverschiebung der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung um 12 bis 20 Mia. Schweizer Franken. Dies sind pro Einwohner 2'000-3'000 Franken.

Trotzdem ist darauf hinzuweisen, dass Unterschiede in dieser Grössenordnung kein wirtschaftliches Katastrophenszenario begründen können. Das wirtschaftliche Wachstum wird abgeschwächt, nicht aber in eine szenarioabhängige

Stagnation umgewandelt. Wirtschaftliche Überlegungen sind eine wichtige Argumentationslinie für die Wahl der zukünftigen europapolitischen Strategie der Schweiz; sie können und sollen aber die politische Argumentation nicht ersetzen.

Das durch die Integrationsszenarien begründete Mehrwachstum führt nicht zu einer Verschlechterung qualitativer Aspekte. Die Realisierung umwelt- und strukturpolitischer Ziele hängt mehr vom binnenpolitischen Willen zu entsprechenden Massnahmen ab.

Die Schweiz behält den Handlungsspielraum in Umweltschutzfragen. Ein besonderes Problem stellt der Alpentransitverkehr dar, der aber grösstenteils szenariounabhängig zu beurteilen ist. Bei Nischenpolitik mit hochwertigen Produkten können die kleinen und mittleren Unternehmen ebenso vom integrierten Markt profitieren wie die grossen Firmen. Allfällige negative Regionalwirkungen lassen sich über eine Verstärkung des regionalpolitischen Instrumentariums auffangen.

Die qualitativen Aspekte des Wirtschaftswachstums hängen somit weniger vom europapolitischen Szenario, als vielmehr vom innenpolitischen Willen zu entsprechenden Massnahmen ab.

Die ausgewiesenen Unterschiede zwischen den Integrationsszenarien und dem Szenario Status Quo gehen überwiegend auf die binnenwirtschaftliche Liberalisierung zurück. Im Vordergrund stehen die Fremdarbeiterregelung und die Öffnung geschützter Heimmärkte. Sofern die Schweiz diese Liberalisierungsschritte autonom ergreift, sind die Wohlstandsunterschiede zwischen den Integrationsszenarien und einem aktiv gestalteten Alleingang entsprechend

geringer.

Die aus dem EG-Binnenmarktprogramm im Falle eines Alleingangs zu erwartenden Diskriminierungsgefahren fallen nicht sehr stark ins Gewicht. Zudem betreffen sie die Wettbewerbsfähigkeit von Teilbranchen und einzelnen Unternehmen. Dies führt zu Strukturanpassungen in Richtung wenig betroffener Tätigkeiten. Der gesamtwirtschaftliche Effekt einzelner Diskriminierungstatbestände wird damit abgeschwächt. Dies zeigt sich deutlich in der Modellstudie von Antille/ Carlevaro/Schmitt, deren Ergebnisse in Abschnitt 341 zusammengefasst sind.

Dieses insgesamt positive Bild bezüglich des Zuganges auf die EG-Märkte ist allerdings an die Voraussetzung geknüpft, dass der bisherige Stand auch im Falle eines Alleingangs gehalten werden kann. Andernfalls wären die Diskriminierungsgefahren höher einzustufen.

Die Öffnung bisher geschützter Binnenmärkte - dazu gehört auch der Arbeitsmarkt für schweizerische Erwerbstätige - wird unmittelbarer kosten- und damit produktivitätswirksam. Entsprechend sind die gesamtwirtschaftlichen Effekte bedeutsamer. Gleichzeitig erhöht sich dadurch auch die Wettbewerbsfähigkeit der international tätigen Unternehmen und Branchen.

Interne Liberalisierungsschritte sind grundsätzlich auch im Alleingang realisierbar. Es muss dann aber sichergestellt werden, dass sie tatsächlich beschlossen werden. Sind die notwendigen Reformen ohne den äusseren Druck eines EWR-Vertrages oder EG-Beitritts nicht durchsetzbar, entsprechen die wirtschaftlichen Konsequenzen eines Alleingangs jenen des oben definierten Status Quo und die

erreichbaren Wohlstandsgewinne sind voll dem Integrationsszenario zuzusprechen.

4 Auswirkungen der Integrationsszenarien auf einzelne Branchen

Nach den gesamtwirtschaftlichen Effekten sollen in diesem Kapitel die Auswirkungen der Integrationsszenarien auf einzelne Branchen etwas detaillierter betrachtet werden. Abschnitt 41 fasst die Ergebnisse einer Studie über die Sensibilität schweizerischer Industriebranchen auf das EG-Binnenmarktprogramm zusammen. Anschliessend werden die Konsequenzen für die Baubranche diskutiert. Abschnitt 43 enthält die Ergebnisse von zwei Studien zu den Finanzdienstleistungen.

41 Sensibilität schweizerischer Industriebranchen auf das EG-Binnenmarktprogramm

Für die EG-Länder haben Buigues und Illkovitz¹ binnenmarktsensible Industriezweige identifiziert. Als binnenmarktsensibel werden jene Branchen bezeichnet, bei denen die Marktintegration grössere Strukturanpassungen auslösen wird. Dies ist vor allem dann zu erwarten, wenn staatliche oder private Markteintrittsschranken vor der Liberalisierung Märkte künstlich abschotten und damit die volle Ausschöpfung von Spezialisierungs- sowie Grössenvorteilen verhindern. Indikatoren für die Sensibilität von Industriebranchen auf das Binnenmarktprogramm sind entsprechend: Bedeutung nichttarifärer Handelshemmnisse, Grad der bisherigen internationalen Verflechtung, Preisdifferenzen zu anderen Ländern

¹ Buigues/Illkovitz (1988).

sowie die Bedeutung von Grössenvorteilen und Marktnischen. Dabei muss betont werden, dass Sensibilität nicht mit Gefährdung gleichgesetzt werden darf. Sensibilität soll zum Ausdruck bringen, dass bei einer Liberalisierung Struktur- anpassungen zu erwarten sind, die je nach Wettbewerbsstärke auf dem neuen Markt positiv oder negativ auf das zukünftige Unternehmenswachstum zurückwirken.

In Anlehnung an die EG-Studie wurde im Rahmen des Gesamtprojektes eine Analyse schweizerischer Industrie- und Gewerbebranchen (mit Ausnahme der Bauwirtschaft) durchgeführt.¹

Aus Sicht der Schweiz müssen dabei zwei Fälle unterschieden werden:

- a) Importsensible Branchen: In dieser Gruppe werden alle Industriezweige erfasst, für die nichttarifäre Handelshemmnisse von grosser Bedeutung sind. Zusätzlich werden Branchen mit mittleren Handelshemmnissen aufgenommen, sofern sie bisher eine relativ geringe Importquote aufweisen. Für letztere ist anzunehmen, dass bei einer Lockerung der nichttarifären Handelshemmnisse die Importkonkurrenz deutlich zunimmt.
- b) Exportsensible Branchen: Hier werden ebenfalls alle Branchen mit einer hohen Bedeutung nichttarifärer Handelshemmnisse erfasst. Zusätzlich sind in dieser Gruppe Branchen enthalten, in welchen nichttarifäre Handelshemmnisse eine mittlere Bedeutung haben und in denen gleichzeitig die Exportquote in die EG hoch ist. Diese Branchen sind von möglichen Diskriminierungswirkungen des EG-Binnenmarktprogrammes im Falle eines Alleingangs am stärksten betroffen.

¹ Eine ausführliche Beschreibung der Methode und der Ergebnisse findet sich in Mettler/Graf/Marti (1991).

Anhand einer detaillierten Untersuchung von Handelshemmnissen, Aussenhandelsverflechtungen und Preisunterschieden gelangen Mettler/Graf/Marti zu der in Tabelle 12 aufgeführten Einteilung der Einzelbranchen. Zur Charakterisierung der Wettbewerbsposition werden das Verhältnis von Exporten zu

Importen der jeweiligen Branche sowie Indikatoren zur Export- und Produktionsspezialisierung der Branchen im Vergleich zur EG-Struktur herangezogen. Als international wettbewerbsstark werden Branchen bezeichnet, bei denen die Exporte die Importe übersteigen und die im Vergleich zur EG-Struktur einen höheren Anteil am Gesamtexport oder an der Gesamtproduktion einnehmen. Es handelt sich dabei um Indikatoren, welche die komparativen Vorteile einer Branche zum Ausdruck bringen - allerdings bezogen auf die in der Vergangenheit realisierten Umsatzwerte.

Der Anteil der als importsensibel ausgewiesenen Branchen an der gesamten industriellen Wertschöpfung beträgt 58%.¹ Die als exportsensibel ausgewiesenen Industrien haben einen Anteil von 49% der industriellen Wertschöpfung. Da einzelne Branchen wegen ihrer wirtschaftlichen Verflechtungsstruktur in beiden Kategorien ausgewiesen werden, sind Doppelzählungen enthalten. Insgesamt beträgt der Anteil der export- und/oder importseitig sensiblen Industriebranchen an der industriellen Wertschöpfung 71% (bzw. 70% der in der Industrie beschäftigten Personen). Die Studie weist somit eine beträchtliche Sensibilität der schweizerischen Industrie auf das EG-Binnenmarktprogramm aus. Da die Industrie aber nur etwas mehr als ein Viertel der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung ausmacht, sind die Zahlen etwas zu relativieren. In den als import- bzw. exportsensibel ausgewiesenen Industriebranchen werden 19% der

¹ Zu dieser und den nachfolgenden Angaben vgl. Graf/Mettler/Marti (1991).

gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung erbracht und arbeiten 18% der in der Schweiz beschäftigten Personen.

Tabelle 12: Binnenmarktsensible Industriebranchen

Wettbewerbsposition	Importsensibel	Exportsensibel	nicht sensibel (geringe Handelshemmnisse)
stark	<ul style="list-style-type: none"> * Chemische Endprodukte (ohne Pharmazeutika) * Mess- und elektronische Geräte * Übrige Elektrotechnik 	<ul style="list-style-type: none"> * Pharmazeutika * Mess- und elektronische Geräte * Übrige Elektrotechnik 	<ul style="list-style-type: none"> * Stickerei * Metallwaren * Uhrenindustrie/Bijouterie * Musikinstrumente/Spielwaren * Übriges verarbeitendes Gewerbe
neutral	<ul style="list-style-type: none"> * Maschinen-/Fahrzeugbau 	<ul style="list-style-type: none"> * Maschinen-/Fahrzeugbau * Textilveredlung * Übrige Textilindustrie * Kunststoffe/Gummiwaren 	<ul style="list-style-type: none"> * Druck und Grafik
schwach	<ul style="list-style-type: none"> * Nahrungsmittel * Getränke und Genussmittel * Holzbearbeitung * Gewerbliche Metallbearbeitung * Eisen/Stahl/ NE-Metalle * Baumaterialien/Bergbau 	<ul style="list-style-type: none"> * Chemische Grundstoffe * Lederwaren/Schuhe * Bürogeräte/Datenverarbeitung 	<ul style="list-style-type: none"> * Bekleidung * Papierindustrie * Keramik/Glas * Möbelfabrikation
Quelle: Mettler/Graf/Marti (1991)			

Die Sensibilität auf das EG-Binnenmarktprogramm sagt noch nichts aus über die Richtung der zu erwartenden Strukturanpassungen. Dazu sind ergänzende Informationen über die relative Wettbewerbsposition erforderlich. Besonders anfällig auf die gewählte europapolitische Strategie der Schweiz sind Branchen mit schwacher Wettbewerbsposition. Die unter importsensibel ausgewiesenen wettbewerbsschwachen Branchen werden in den Szenarien EWR-Vertrag oder EG-Beitritt aufgrund der Marktöffnung und der dadurch ausgelösten Importkonkurrenz voraussichtlich Marktanteile verlieren. Bei den exportsensiblen Branchen ist die Bewertung der europapolitischen Alternativen eher umgekehrt zu sehen. Hier bringt ein Anschluss an das EG-Binnenmarktprogramm für die wettbewerbsschwachen Branchen eine Entlastung, da Diskriminierungswirkungen wegfallen. Letztere können von den wettbewerbsstarken Exportbranchen überwunden werden.

Die detaillierte Analyse zeigt, dass der Beschäftigtenanteil der importsensiblen Industriezweige mit schwacher Wettbewerbsstellung deutlich über dem Anteil vergleichbarer EG-Länder liegt.¹ So beträgt der Beschäftigtenanteil der nach der Methode von Buigues/Illkovitz ermittelten sensiblen Industriezweige mit einer schwachen Wettbewerbsstellung in Deutschland 4.1% und in Italien 11.5%. Die in Tabelle 12 ausgewiesenen importsensiblen Branchen mit schwacher Wettbewerbsposition haben demgegenüber einen Beschäftigtenanteil von 14%. Ähnliche Werte wie die Schweiz weisen Frankreich (14.2%) oder Grossbritannien (15,5%) aus. Diese Zahlen deuten auf den Strukturanpassungsbedarf in bislang geschützten Branchen hin. Aus der Sicht der betroffenen Branchen mag dies als negative Konsequenz der Integrationsszenarien gewertet werden; gesamtwirtschaftlich sind die durch die Liberalisierung ausgelösten Struktur-

¹ Zu den nachfolgenden Angaben vgl. Mettler/Graf/Marti (1991).

anpassungen aber eine wichtige Quelle von Produktivitäts- und Wohlstandsgewinnen.¹

Deutlich günstiger ist die Wettbewerbsposition der exportsensiblen Industriezweige zu beurteilen. Hier erreicht der Beschäftigungsanteil der wettbewerbschwachen Industriezweige nur etwas mehr als 2% der industriellen Beschäftigung. Exportseitig hat die Strukturanpassung bereits in deutlich stärkerem Ausmasse als in den geschützten Sektoren stattgefunden, was mit ein Grund dafür ist, dass die Diskriminierungsgefahren auf den EG-Märkten als relativ gering eingeschätzt werden.

42 Bauwirtschaft

Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf das Bauhauptgewerbe und das Ausbaugewerbe (Elektroinstallations-, Maler-, Gipser-, Heizungs-, Lüftungs-, Spengler-, Sanitär-, Schreinergerberbe). Die Baumaterialien sind in der vorangehenden Industrieanalyse enthalten, und die reinen Planungsbüros haben einen relativ geringen Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung.

Bauhauptgewerbe und Ausbaugewerbe sind von grosser volkswirtschaftlicher Bedeutung. Ihr Wertschöpfungsanteil betrug 1988 7.3%, und sie beschäftigten rund 290'00 Personen, was 8.8% aller Erwerbstätigen entspricht. Die Baubranche ist damit wertschöpfungs- und beschäftigungsmässig die stärkste Einzelbranche des sekundären Sektors.²

¹ Vgl. dazu die Überlegungen in Kapitel 3.

² Die Angaben stammen vom St. Galler Zentrum für Zukunftsforschung (SGZZ).

Die Integrationsszenarien müssen auf dem Hintergrund der folgenden Ausgangsbedingungen beurteilt werden:

a) Sieht man von kurzfristigen konjunkturellen Einbrüchen ab, so ist in den 90er Jahren mit einer strukturell starken Baunachfrage in der Schweiz zu rechnen.¹ Bei guter weltwirtschaftlicher Entwicklung wird die Einwanderung in allen drei Szenarien hoch sein und zusätzlichen Baubedarf generieren. Gleichzeitig wird ein aufgestauter Bedarf für Umbau, Unterhalt und Renovation nachfragewirksam, da die in den 60er Jahren erstellte Bausubstanz zunehmend sanierungsbedürftig wird. Bei der öffentlichen Hand kompensieren neue Grossprojekte (Bahn 2000, NEAT, Unterhalt des Nationalstrassennetzes) auslaufende Projekte. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass die Nachfrage nach Bauleistungen im Vergleich zu den übrigen Komponenten der Endnachfrage überdurchschnittlich ansteigen wird.²

b) Die Baumärkte sind auch innerhalb der Schweiz segmentiert. Ein überregionaler Wettbewerb findet nur in Ansätzen statt. Dafür sind neben dem natürlichen Distanzschutz auch staatliche Hindernisse verantwortlich.³ Der öffentliche Bau wird überwiegend regional vergeben. Im Ausbaugewerbe gelten teilweise restriktive berufliche Zulassungsregeln, die den Wettbewerb einschränken (zum Beispiel Anforderungen im Elektroinstallations- und Sanitärgerberbe). Gleichzeitig sind kartellistische Absprachen wirksam. Die Bauvorschriften weisen erhebliche kantonale und kommunale Unterschiede auf, was wiederum den überregionalen Wettbewerb einschränkt. Schliesslich bietet das Saisonierstatut einen wirksamen Wettbewerbsschutz im Bauhauptgewerbe,

¹ Vgl. Graf/Mettler (1991); Hollenstein/Kruck (1990), S. 24ff.

² Vgl. dazu Graf/Mettler (1991); Hollenstein/Kruck (1990), S. 24ff.

³ Die Studie von Senti/Baltensperger (1991) enthält eine Vielzahl von staatlichen Hindernissen, die im Bauhaupt- und Ausbaugewerbe einen Binnenmarkt Schweiz verhindern.

da die Kontingente im Grundsatz nach der bisherigen Beschäftigung auf die Bewerber aufgeteilt werden. Die Expansion erfolgreicher Unternehmen ist dadurch behindert.

c) Die strukturerhaltend wirkenden staatlichen Massnahmen mögen mit ein Grund dafür sein, dass die Bauwirtschaft in der Schweiz deutlich kleingewerblicher strukturiert ist als in anderen europäischen Ländern. Insbesondere Frankreich, Grossbritannien und Österreich haben grosse Baufirmen, die landesweit, z.T. europaweit tätig sind. An den grossen europäischen Baufirmen gemessen, sind die schweizerischen Unternehmen klein. So würden beispielsweise die acht grössten schweizerischen Baufirmen zusammen in einer Europarangliste erst auf Platz 12 erscheinen.¹

d) Ein beachtlicher Teil des schweizerischen Baumarktes liegt im grenznahen Raum. So machen die Grenzkantone Basel Stadt, Basel Land, Schaffhausen, Tessin und Genf allein bereits 17% des schweizerischen Baumarktes aus. Nimmt man die anderen grenznahen Gebiete (vor allem in den Kantonen Thurgau, Zürich und St. Gallen) hinzu, so dürften rund 25% des schweizerischen Baumarktes in Reichweite von Unternehmen mit Sitz im grenznahen Ausland liegen.² Bei voller Dienstleistungsfreiheit könnten diese Unternehmen mit ausländischen Arbeitskräften und entsprechenden Arbeitsbedingungen zu wichtigen Konkurrenten werden. Die Reichweite ist dabei umso grösser, je stärker Leistungen vorbereitet und am Bauort lediglich montagemässig zusammengefügt werden können.

Für das Bauhaupt- und Ausbaugewerbe sind erhebliche szenarioabhängige Strukturwirkungen zu erwarten. Beim Szenario Status Quo wird sich im stark

¹ Vgl. Bircher (1989).

² Vgl. Bircher (1989), S. 8.

binnenmarktorientierten und weitgehend von internationaler Konkurrenz abgeschirmten Bauproduktmarkt wenig ändern. Die heutige Zuteilung der Saisonkontingente gibt zudem landesintern einen Strukturschutz und reduziert den überregionalen Wettbewerb. Eine gewisse Strukturanpassung wird sich allerdings auch im Szenario Status Quo nicht vermeiden lassen. Dies gilt insbesondere in den Grenzregionen und für Bauleistungen, die im Ausland vorbereitet und am Bauort montagemässig zusammengefügt werden können.

Die Szenarien EWR-Vertrag und EG-Beitritt beeinflussen hingegen entscheidende Determinanten des Strukturwandels. Dabei sind die Konsequenzen einer internen Liberalisierung von den möglichen Auswirkungen ausländischer Konkurrenz zu trennen.

Intern steht die Liberalisierung des Arbeitsmarktes eindeutig im Vordergrund. Die Freizügigkeit für Arbeitskräfte aus EWR-Ländern beinhaltet auch die freie Rekrutierung von Saisonarbeitskräften in südeuropäischen EG-Ländern. Mit der Freizügigkeit wird das Saisonierstatut, nicht aber die Saisonbeschäftigung abgeschafft. Diese arbeitsmarktliche Änderung hat erhebliche Konsequenzen für die schweizerische Bauwirtschaft. Erfolgreichen Unternehmen fällt es leichter, ihre Kapazitäten flexibel den Bauaufträgen anzupassen. Damit wird sich der Wettbewerb innerhalb der schweizerischen Bauwirtschaft mit grosser Wahrscheinlichkeit deutlich verschärfen.

Die beiden Integrationsszenarien EWR-Vertrag und EG-Beitritt führen in einem zweiten Punkt zu einer deutlichen Verschärfung des innerschweizerischen Wettbewerbs. Die EG-Richtlinien zum öffentlichen Bau¹ verlangen zwingend

¹ Zu den EG-Richtlinien im Baubereich vgl. Gesprächsforum für Baufragen (1990), und die in Heft 8/90 der Zeitschrift Volkswirtschaft enthaltenen Beiträge.

eine europaweite Ausschreibung, falls der Gesamtauftrag einen gewissen Schwellenwert (heute 5 Mio. ECU, ca. 9 Mio Schweizer Franken) überschreitet. Mit der Ausschreibung muss der öffentliche Auftraggeber bekanntgeben, ob er den niedrigsten Preis oder das wirtschaftlich günstigste Angebot als Zuschlagskriterium wählen wird. Im zweiten Falle sind in den Ausschreibungsunterlagen die Faktoren und wenn möglich deren Gewichtung für die Bestimmung des wirtschaftlich günstigsten Angebotes bekanntzugeben. Dazugehörige Rechtsmittel-Richtlinien geben den in der Ausschreibung unterlegenen Unternehmen das Recht, ein Nachprüfungsverfahren zu verlangen.

Die EG-Richtlinien sind bisher vor allem unter dem Aspekt der internationalen Konkurrenzierung diskutiert worden. Dabei wird aber zu wenig beachtet, dass deren Übernahme auch die Bedingungen des internen Wettbewerbs um öffentliche Bauaufträge wesentlich verändern würde (explizite Aufnahmen der Preis- und Leistungsbilanz, Verbot lokaler Prüfungsklauseln, Zugang zur überregionalen Ausschreibung). Nach Erhebungen des Ausschusses EWR-Bauwesen des Gesprächsforums für Baufragen wären 1989 neue öffentliche Bauprojekte im Umfange von 8,8 Mia. Schweizer Franken unter die Baukoordinierungs-Richtlinie gefallen. Dies entspricht etwa 50% des öffentlichen Baus und etwa 15% der Bausumme sämtlicher neuer Projekte im öffentlichen und privaten Bau.

Die Wirkungen der direkten Konkurrenz durch ausländische Bauunternehmen hängen entscheidend von der Frage ab, inwieweit diese bei einem in der Schweiz gelegenen Bauprojekt den schweizerischen Arbeitsmarktregulierungen unterliegen (vor allem Arbeitsgesetz, Verordnung über die Unfallverhütung, Kontingente für Saisoniers aus Nicht-EWR-Ländern, allgemeinverbindliche Gesamtarbeitsverträge). Wenn in dieser Hinsicht gleiche Bedingungen

übernommen werden müssen, sind die Wettbewerbswirkungen im Vergleich zu einer Konkurrenzierung mit ausländischen (tieferen) Arbeitskosten wesentlich abgeschwächt. Die Abgrenzung in dieser wichtigen Frage folgt dabei den folgenden Grundsätzen:¹

- a) Gemäss den EG-Richtlinien können öffentliche Auftraggeber verlangen, dass der Auftragnehmer die örtlichen Arbeitsbedingungen einhält.
- b) Unbestritten ist auch, dass Bauprojekte, die den längerfristigen Aufenthalt der Arbeitskräfte am Bauort voraussetzen, den örtlichen Arbeitsmarktbestimmungen unterliegen.
- c) Unklar ist die Situation für längerfristige Bauprojekte, falls die Arbeitnehmer regelmässig an ihren ausländischen Wohnort zurückkehren. Dieser Fall ist vor allem im grenznahen Raum von grosser Bedeutung. Nach heutiger schweizerischer Regelung unterliegen solche Projekte ebenfalls der schweizerischen Arbeitsmarktregulierung. Es ist aber unsicher, ob bei Wegfall der Fremd-arbeiterregelung diese Projekte im Sinne der Dienstleistungsfreiheit der schweizerischen Arbeitsmarktregulierung entzogen werden können.
- d) Eindeutig ist die Rechtslage wiederum bei kurzfristigen Montagearbeiten, die bereits heute im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit ausserhalb der schweizerischen Arbeitsmarktbestimmungen erbracht werden dürfen.

Gesamthaft gesehen ist für die Integrationsszenarien EWR-Vertrag und EG-Beitritt mit einem deutlich beschleunigten Strukturanpassungsprozess im Innern zu rechnen. Dieser wird insbesondere durch die Liberalisierung des Arbeitsmarktes und die Übernahme der EG-Richtlinien für den öffentlichen Bau vorangetrieben. Direkte ausländische Konkurrenz wird sich auf das Grenzgebiet, auf ausgesprochene Montagebereiche und auf ausgewählte Grossprojekte der

¹ Vgl. dazu Gesprächsforum für Baufragen (1990), S. 46ff.

öffentlichen Hand konzentrieren. Umgekehrt ist zu erwarten, dass schweizerische Baufirmen nur in ausgewählten Spezialitäten in grösserem Umfange auf dem europäischen Markt tätig sein können, da sie für das Volumengeschäft im europäischen Vergleich zu klein sind.

43 Finanzdienstleistungen

431 Banken

Das regulatorische Umfeld für die Finanzdienstleistungen hat sich in der EG in der zweiten Hälfte der 80er Jahre drastisch verändert. Es fand ein weitreichender Deregulierungsprozess statt, der die relative Position der Schweiz unabhängig von der gewählten europapolitischen Strategie verändert. Zentrale Bausteine sind dabei die Richtlinie vom 24. Juni 1988 zur Kapitalverkehrsliberalisierung und die Zweite Bankrechtkoordinierungsrichtlinie vom 15. Dezember 1989, die auf den 1. Januar 1993 die einheitliche Bankzulassung mit EG-weiter Geschäftstätigkeit vorsieht. Die vorliegenden Entwürfe zur Regelung des Wertpapierhandels folgen den Grundsätzen der Zweiten Bankrechtkoordinierungsrichtlinie. Diese Kernrichtlinien werden ergänzt durch eine grössere Zahl dazugehöriger Richtlinien und Richtlinien-Entwürfe, die insbesondere die Bedingungen der gegenseitigen Anerkennung und einheitlichen Heimatlandkontrolle regeln.¹

Aus Sicht der Schweiz ist das EG-Binnenmarktprogramm im Finanzbereich in dreifacher Hinsicht von Bedeutung:

a) Die Liberalisierung der Finanzdienstleistungen in der EG beeinflusst die relative Attraktivität des schweizerischen Finanzplatzes unabhängig von der

¹ Für eine ausführliche Beschreibung der EG-Richtlinien im Finanzbereich vgl. Hauser/Ziegler (1991), S. 3ff. und Zimmermann/Eberle/Rampini (1991).

gewählten europapolitischen Strategie der Schweiz.

b) Spezifischer stellt sich die Frage, ob das EG-Binnenmarktprogramm zu grösseren Diskriminierungen für schweizerische Bankinstitute führt, welche die Expansionsmöglichkeiten im europäischen Bereich beeinträchtigen.

c) Schliesslich ist zu fragen, ob die mit einem EWR-Vertrag oder EG-Beitritt zu übernehmende Regulierung den schweizerischen Markt für Finanzdienstleistungen wettbewerbler macht und zu Kosteneinsparungen bei den Benutzern von Finanzdienstleistungen führt.

Die im Rahmen des Gesamtprojektes durchgeführte Teilstudie kommt zum allgemeinen Schluss, dass die direkten Wettbewerbswirkungen des EG-Binnenmarktprogrammes relativ gering sind. Hingegen kommt dem Aspekt der relativen Attraktivität des Finanzplatzes Schweiz erhebliche Bedeutung zu. Diese allgemeine Aussage soll im folgenden etwas detaillierter diskutiert werden.¹

Bezüglich der Diskriminierungswirkungen auf den EG-Märkten ist festzuhalten, dass die Liberalisierung des EG-Finanzmarktes auch von den in der EG niedergelassenen Töchtern ausländischer Banken beansprucht werden kann. Da die international tätigen Schweizer Banken bereits alle in der EG vertreten sind, sind deren Expansionsmöglichkeiten nicht ernsthaft beeinträchtigt. Ein gewisses Diskriminierungspotential mag sich für Banken und Bankengruppen ergeben, die sich erstmalig in der EG niederlassen wollen. Gewisse Nachteile könnten sich auch daraus ergeben, dass die Vorteile einer europaweiten Organisation im steuerlichen Bereich nicht voll ausgeschöpft werden können. Diese Nachteile fallen aber nicht stark ins Gewicht.

¹ Für eine ausführliche Analyse vgl. Zimmermann/Eberle/Rampini (1991).

Ebenso sind die Konsequenzen einer Übernahme der EG-Marktordnung für das schweizerische Bankensystem kaum sehr weitreichend. Anders als in vielen EG-Ländern kennt die Schweiz schon seit den 70er Jahren die volle Kapitalverkehrsfreiheit und Schweizer Unternehmen und Haushalten ist es seit langem freigestellt, ausländische Finanzdienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Zweitens hat die Schweiz traditionell eine liberale Zulassungspraxis für ausländische Banken verfolgt, denen es grundsätzlich freigestanden hätte, auch in den Bereich des Detailbankengeschäftes einzudringen. Die Tatsache, dass dies bislang kaum erfolgt ist, deutet darauf hin, dass keine grössere unausgeschöpfte Gewinnmöglichkeiten bestehen.

Von dieser allgemeinen Aussage sind zwei Ausnahmen erwähnenswert. Erstens hat die Schweiz über die Zulassungsbedingungen die Syndizierungsvorschriften für Emissionen in Schweizer Franken gegenüber ausländischen Banken durchgesetzt. Dies ist ein Verstoß gegen die Dienstleistungsfreiheit und muss bei einem EWR-Vertrag oder EG-Beitritt aufgehoben werden. Bei Wegfall der Syndizierungsvorschriften könnte die Stempelsteuer nicht mehr gehalten werden, und es wäre generell mit einer höheren Wettbewerbsfähigkeit für Emissionen in Schweizer Franken zu rechnen. Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass bei den Spareinlagen eine Segmentierung des Marktes wirksam war und teilweise heute noch wirksam ist, die durch kartellistische Absprachen und staatliche Anlage- und Steuervorschriften gestützt wurde. Die Trennung des schweizerischen Spar- und Hypothekarmarktes von den übrigen Kapitalmarktsegmenten ist inzwischen aber stark abgebaut und wird sich noch stärker auflösen. Die Übernahme des Binnenmarktprogrammes würde diesen Prozess beschleunigen, nicht aber grundsätzlich ändern.

Die Bedeutung der allgemeinen Attraktivitätsfaktoren wird gut sichtbar, wenn

man die Wertschöpfungsstruktur des schweizerischen Bankwesens betrachtet. In Tabelle 13 ist die gesamte Wertschöpfung des Bankensektors nach den Bruttoerträgen auf die einzelnen Geschäftssparten aufgeteilt. Die Zahlen belegen, dass deutlich über 50% der Wertschöpfung aus der Vermögensverwaltung und dem Wertpapiergeschäft stammen. Die Devisengeschäfte und rund ein Drittel des Kreditgeschäftes entfallen ebenfalls auf den internationalen Bereich. Insgesamt ist somit ein erheblicher Teil der in der Schweiz angebotenen Finanztransaktionen und Finanzdienstleistungen geographisch mobil.

Tabelle 13: Wertschöpfung der Banken in der Schweiz 1989

	Mia. sFr.	%
Kommerzgeschäft (Zinssaldo)	5.0	22
Devisen	2.3	10
Wertpapiere, Geldmarkt, Wechsel	7.7	34
Kommissionsertrag	7.7	34
davon:		
Courtage	(2.6)	(12)
Vermögensverwaltung	(3.2)	(14)
ü. Kommissionen	(1.9)	(8)
Total	22.6	100
Quelle: Zimmermann/Eberle/Rampini (1991)		

Die wichtigsten Faktoren für die relative Attraktivität des Finanzplatzes Schweiz sind die Kapitalverkehrsfreiheit (genauer: die Sicherheit vor zukünftigen Kapitalverkehrsbeschränkungen), das Bankgeheimnis sowie Qualität und Kosten der erbrachten Finanzdienstleistungen. Vor allem in den 60er und 70er Jahren waren die ersten beiden Faktoren für die Schweiz von grosser Bedeutung, da der

Vorsprung gegenüber anderen Ländern beachtlich war. In der Zwischenzeit haben viele andere Finanzplätze in dieser Beziehung gleichgezogen. Attraktivität ist ein Konzept der relativen Vorteile, sodass Kapitalverkehrsfreiheit und Bankgeheimnis nicht mehr im selben Ausmasse wie früher eine schweizerische Erfolgsposition begründen können. Qualität und Kosten der Dienstleistungen gewinnen damit an Bedeutung.

Die im Rahmen des Gesamtprojektes durchgeführte Bankenstudie kommt zum Schluss, dass die mit einem EWR-Vertrag oder EG-Beitritt zu übernehmenden Verpflichtungen die Voraussetzungen des Finanzplatzes Schweiz im Leistungs- und Kostenwettbewerb verbessern würden.¹ Zu nennen sind insbesondere folgende Argumente: Die Freizügigkeit für Arbeitskräfte erlaubt erstens eine verbesserte Rekrutierung von Finanzspezialisten. Zweitens wird der Druck auf Abschaffung der Stempelsteuer in den beiden Integrationsszenarien grösser. Der EWR-Vertrag beinhaltet zwar keine rechtliche Verpflichtung zur Abschaffung der Stempelsteuer; der wirtschaftliche Druck aufgrund der verstärkten Kapitalmarktintegration würde sich aber verstärken. Bei einem EG-Beitritt kann die Stempelsteuer auch rechtlich nicht in der heutigen Form aufrecht erhalten bleiben; zudem ergeben sich mit der zwingenden Einführung der Mehrwertsteuer und der Angleichung der Mehrwertsteuersätze ausreichende Kompensationsmöglichkeiten für staatliche Einnahmeausfälle. Drittens tragen die im Rahmen des Wertpapierhandels vorgesehenen Änderungen zu einer höheren Liquidität des Marktes und damit zu einer verstärkten Attraktivität des Börsenplatzes Schweiz bei. Dies ist auch für die Verwaltung institutioneller Vermögen ein wichtiger Wettbewerbsvorteil.

¹ Für eine ausführliche Begründung vgl. Zimmermann/Eberle/Rampini (1991).

Als Unsicherheitsbereich verbleibt die Frage, wie gross der Wertschöpfungsbeitrag ist, die bei einer Annäherung der Schweiz an die EG wegen einer möglichen Gefährdung des Bankgeheimnisses den Finanzplatz Schweiz verlassen würden. Die zunehmende Bedeutung der institutionellen Verwaltung und der Hinweis auf Luxemburg, das auch innerhalb der EG eine Tradition des gesicherten Bankgeheimnisses aufbauen konnte, lassen vermuten, dass dieser Aspekt eher vernachlässigt werden darf, dies auch auf dem Hintergrund, der erklärten Politik der schweizerischen Behörden, kriminelle Gelder vom Finanzplatz Schweiz fernzuhalten.

Fasst man die vorstehenden Überlegungen zusammen, so begründet dies einen klaren Vorteil der Integrationsszenarien EWR-Vertrag und EG-Beitritt für den Fall, dass bei einem Alleingang die bisherige Politik im Sinne des Status Quo weitgehend unverändert weitergeführt wird. Die Ausführungen zeigen aber auch, dass schweizerische Anpassungsmassnahmen, die grundsätzlich auch autonom ergriffen werden können, im Vordergrund stehen: Fremdarbeiterpolitik, Stempelsteuer, staatliche Regulierung des Wertpapierhandels.

Im Bankensektor die in Kapitel 3 allgemein formulierte Aussage, dass die entscheidenden Integrationsgewinne durch interne Liberalisierungsmassnahmen ausgelöst werden.

432 Versicherungen

Für die Beurteilung der europapolitischen Szenarien sind eine Reihe von Ausgangsbedingungen von grosser Bedeutung, die einleitend kurz zusammen-

gefasst seien¹:

a) Die Privatversicherung im engeren Sinne deckt nur einen verhältnismässig kleinen Teil des gesamten Versicherungsmarktes ab. Vom Versicherungsaufkommen entfallen heute rund 40% auf staatliche Monopolbetriebe (vor allem AHV, IV, Unfallversicherung, kantonale Gebäudeversicherungsanstalten). 15% werden durch die anerkannten Krankenkassen und nochmals 15% durch die Personalvorsorge (2. Säule) abgedeckt. Von den verbleibenden 30% des gesamten Versicherungsmarktes werden weitere 10% in Bereichen getätigt, die eine stark eingeschränkte Vertragsautonomie aufweisen (z.B. Motorhaftpflichtversicherung). Nur rund 20% des gesamten Versicherungsmarktes können der privaten Vertragsautonomie zugerechnet werden. Auch in diesem Bereich gilt zudem eine umfassende Staatsaufsicht durch das Bundesamt für Privatversicherungswesen.

b) Mit knapp 60% an den Prämieinnahmen der Privatversicherer dominiert die Lebensversicherung beim direkten Inlandgeschäft (ohne Rückversicherung). Die berufliche Vorsorge und die Kombination von Spar- und Risikomotiven spielen hier eine grosse Rolle. Von den wirtschaftlichen Motiven her gesehen, ist damit eine enge Berührung zu den Bankdienstleistungen gegeben.

c) Der schweizerische Markt ist im internationalen Vergleich hoch konzentriert und ausländische Anbieter spielen im inländischen Direktgeschäft eine untergeordnete Rolle. Die drei grössten Gesellschaften haben im Lebensbereich einen Anteil von knapp 60% und in der Nicht-Lebensversicherung von rund 50%. Die materielle Staatsaufsicht sowie diverse Marktabsprachen haben gleichzeitig zu einer Stabilität der Marktanteile beigetragen.

d) Im schweizerischen Markt werden Versicherungsleistungen vor allem über unternehmungsspezifische Aussendienstnetze vertrieben. Es handelt sich dabei

¹ Für eine ausführliche Beschreibung vgl. Ackermann/Artho/Petin (1991).

um eine sehr kostenintensive Vertriebsform, die auf der anderen Seite aber einen starken Schutz vor neuen Marktreintritten bietet. Die Wettbewerbswirkungen einer Marktöffnung werden entscheidend davon abhängen, inwieweit diese Vertriebsform von den Versicherungskunden auch in Zukunft getragen wird.

e) Schweizerische Versicherungsunternehmen haben sehr hohe Prämienaufkommen im Ausland. 60% der Prämieinnahmen schweizerischer Versicherungsgesellschaften werden im Ausland erzielt, wobei allerdings der grössere Teil keine Wertschöpfung in der Schweiz begründet. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit schweizerischer Versicherungsunternehmen hängt aber entscheidend vom Auslandsgeschäft ab.

f) Die Internationalisierung der Versicherungswirtschaft erfolgte bisher vor allem über ausländische Niederlassungen und nicht über das direkte grenzüberschreitende Dienstleistungsgeschäft. Dafür sind auch regulatorische Hindernisse verantwortlich. Dies gilt nicht nur für die Schweiz, sondern auch für die EG-Länder.

Die Liberalisierungsbestrebungen der EG im Bereiche der Privatversicherung lehnen sich eng an die Marktordnung der Bankdienstleistungen an. Einmalige Zulassung mit Heimatlandkontrolle, Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit für zugelassene Institute sowie eine Harmonisierung der Mindestanforderungen an die Versicherungsaufsicht sollen im Endzustand den regulativen Rahmen für den europäischen Versicherungsmarkt bilden. Dieses Ziel ist allerdings in der Versicherungswirtschaft noch deutlich weniger weit realisiert als im Bankbereich. Beschlossen ist die Niederlassungsfreiheit für alle Versicherungszweige. Die Dienstleistungsfreiheit ist für Grossrisiken umfassend, für alle anderen Risiken beschränkt eingeführt. Mit der schrittweisen Öffnung für das direkte Dienstleistungsgeschäft werden Aufsichtsnormen zusehends harmonisiert werden. Es ist aber festzuhalten, dass in den Bereichen Dienstleistungsfreiheit und

Versicherungsaufsicht noch vieles in Fluss ist.¹

Die Schweiz ist bisher nur partiell an diesen Liberalisierungsprozess angeschlossen. Das Versicherungsabkommen gewährt die Niederlassungsfreiheit im Bereiche der Nicht-Lebensversicherung, bringt aber keine Gleichstellung bei der Lebensversicherung. Die Dienstleistungsfreiheit ist im Versicherungsabkommen nicht angesprochen.

Da beim EWR-Vertrag das EG-Versicherungsrecht integral übernommen wird, können die beiden Szenarien EWR-Vertrag und EG-Beitritt gemeinsam betrachtet und in ihren Konsequenzen dem Szenario Status Quo gegenüber gestellt werden. Im Vergleich der beiden Hauptszenarien Status Quo und Integration sind dabei allfällige Diskriminierungswirkungen auf den EG-Märkten sowie die Konsequenzen für den schweizerischen Versicherungsmarkt zu bewerten. Die ausführliche Analyse der Versicherungsstudie über die einzelnen Versicherungsbereiche² lässt sich in die folgenden Hauptaussagen zusammenfassen.

Bezüglich der Diskriminierungswirkungen auf den EG-Märkten ist deutlich zwischen den Versicherungsunternehmen einerseits und der in der Schweiz anfallenden Wertschöpfung im Versicherungsbereich andererseits zu unterscheiden. Im Szenario Status Quo kann der Standort Schweiz nicht an der Liberalisierung des direkten grenzüberschreitenden Versicherungsgeschäfts partizipieren, während im EWR-Vertrag und EG-Beitritt die Parallelität des gegenseitigen Marktzuganges gesichert bleibt. Dies hat nachteilige Kon-

¹ Eine ausführliche Beschreibung des heutigen Standes der EG-Versicherungsordnung findet sich in Ackermann/Artho/Petin (1991).

² Vgl. dazu Ackermann/Artho/Petin (1991).

sequenzen für die aus der Schweiz in die EG erbrachte direkte Versicherungstätigkeit und damit für die Wertschöpfung in der Schweiz.

Die Diskriminierung des Standortes Schweiz bedeutet allerdings nicht automatisch, dass schweizerische Versicherungsunternehmen von der Expansion des europäischen Marktes ausgeschlossen blieben. Die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit des EG-Versicherungsmarktes gilt auch für EG-Töchter schweizerischer Versicherungsunternehmen. Soweit sie über Auslanderfahrung und die notwendige Grösse verfügen, können schweizerische Versicherungsunternehmen somit weitgehend am EG-Binnenmarktprogramm teilnehmen. Im Vergleich zu den Integrationsszenarien wird dies aber für den Status Quo zu einer stärkeren Verlagerung der Prämieinnahmen und Wertschöpfung ins Ausland führen.

Auf dem schweizerischen Markt führt die Liberalisierungsverpflichtung des EWR-Vertrages oder EG-Beitritts im Vergleich zum Status Quo zu einem erhöhten Wettbewerbsdruck. Dies wird insbesondere die interne Struktur- anpassung beschleunigen. Dazu zählen unter anderem: Stärkere Vermischung von Bank- und Versicherungsdienstleistungen, Konkurrenzierung des heutigen, sehr personalintensiven Vertriebssystems durch alternative Vertriebsformen, Übernahmen und Zusammenschlüsse kleiner und mittlerer Unternehmen. Markteintritte ausländischer Versicherungsgesellschaften werden vermehrt zu beobachten sein; es ist aber nicht zu erwarten, dass diese in grosser Zahl erfolgen. Da für die Versicherungstätigkeit lokale Präsenz für den Vertragsabschluss und die Schadensabwicklung sehr wichtig ist, wird auch das grenzüberschreitende Direktgeschäft - mit Ausnahme des Grosskundengeschäfts - von begrenzter Bedeutung bleiben. Auch eine begrenzte Präsenz ausländischer Anbieter kann aber die Wettbewerbsfähigkeit des Marktes deutlich erhöhen.

Gesamthaft gesehen verspricht ein EWR-Vertrag oder EG-Beitritt im Versicherungsbereich Vorteile gegenüber dem Status Quo, die sich nicht im selben Ausmasse wie in anderen Sektoren durch autonome Liberalisierungsmassnahmen realisieren lassen. Eine Quantifizierung der Effekte ist aber ausserordentlich schwierig und wurde im Rahmen des Projektes nicht vorgenommen.

5 Überlegungen zur langfristigen Standortattraktivität der Schweiz

Die bisherigen Ausführungen betrafen vor allem die kurzfristigen Auswirkungen der unterschiedlichen Integrationsstrategien. Auch wenn der Anpassungsprozess an die gegenseitige Marktöffnung einige Jahre in Anspruch nehmen kann, so wären doch Effekte relativ schnell zu spüren. Von diesen unmittelbaren Integrationswirkungen sind längerfristige Anpassungsprozesse bezüglich der Standortwahl von Unternehmen abzugrenzen. Die Frage ist, ob und wie die unterschiedlichen europapolitischen Strategien die längerfristige Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz beeinflussen.

Die Fragestellung ist auf dem Hintergrund eines sich verschärfenden Standortwettbewerbs um Unternehmen und einzelne Unternehmensfunktionen zu sehen. Die zunehmende Internationalisierung der Güter- und Dienstleistungsmärkte, die Fortschritte in der Transport- und Kommunikationstechnologie sowie die zu beobachtende Angleichung der rechtlichen Investitionsbedingungen (insbesondere bezüglich Eigentumsschutz) stellen aus Unternehmersicht die Frage immer stärker, welche Unternehmensfunktionen an welchen Standorten lokalisiert werden sollen. Die Wettbewerbsfähigkeit von Nationen ist in integrierten Märkten neben der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen auf den

Leistungsmärkten eine eigenständige Fragestellung.¹

Im Standortwettbewerb ist es wichtig, die Vorteile eines offenen Zuganges zu den grossen Absatzmärkten mit besonderen Qualitäten des eigenen Standortes verbinden zu können. Die bestehende wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz mit der EG macht es unabdingbar, dass der Zugang auf die EG-Märkte gesichert bleibt. Schon eine teilweise Beeinträchtigung der hohen wirtschaftlichen Integration in den EG-Raum würde die Standortattraktivität der Schweiz massgeblich beeinträchtigen und hätte hohe Kosten. Wirtschaftliche Isolation gegenüber Westeuropa ist aus dieser Sicht keine Alternative für die Schweiz.

Die Frage lautet vielmehr, ob dieses Argument einen EWR-Vertrag oder EG-Beitritt begründen kann. Der rechtlich abgesicherte Marktzugang beim EWR-Vertrag oder EG-Beitritt ist zweifelsohne ein wichtiges Standortargument, das zu Gunsten der Integrationsszenarien spricht. Wie die Analysen in Kapitel 3 und 4 belegen, gibt der heutige Integrationsstand bereits guten Marktzutritt und lässt keine ernsthaften Diskriminierungswirkungen von gesamtwirtschaftlichem Gewicht erwarten - wobei Ausnahmen in einzelnen Teilbranchen oder für bestimmte Produktgruppen im öffentlichen Beschaffungswesen durchaus anerkannt werden müssen. Dieses optimistische Bild baut allerdings auf der Voraussetzung auf, dass die EG bewusste "Strafaktionen" unterlässt und dass die Verhandlungen zwischen der EG und der Schweiz auch im Falle eines Absichtsstehens von einer offenen Grundhaltung auf beiden Seiten geprägt sind. Andernfalls könnte sich die Beurteilung der verschiedenen Integrationsszenarien deutlich verschieben.

¹ Vgl. zu diesem Konzept Porter (1990).

Die neuere Forschung hat sich intensiver mit der Frage auseinandergesetzt, welches die besonderen Standortqualitäten sind, die im internationalen Wettbewerb Vorteile versprechen.¹ Für die Diskussion der Integrationsszenarien von besonderer Relevanz sind dabei die folgenden Ursachengruppen:

a) Verfügbarkeit über fortgeschrittene und spezialisierte Produktionsfaktoren: als fortgeschritten gelten Faktoren, die durch staatliche und private Investitionen laufend geschaffen werden müssen und nicht von Natur aus vorgegeben sind. Dazu zählen etwa hochqualifizierte Mitarbeiter, ein allgemein hohes Bildungsniveau, eine hochentwickelte Infrastruktur. Als spezialisiert gelten Faktoren, die für eine Branche oder ein Produkt von besonderer Bedeutung sind. Fortgeschrittene und spezialisierte Faktoren sind für den Standortwettbewerb wichtig, weil sie schlecht von ausländischen Konkurrenten kopiert werden können und damit einen besonderen Attraktivitätsfaktor für wertschöpfungsintensive Unternehmensfunktionen bilden.

b) Nähe zu qualifizierten komplementären wirtschaftlichen Aktivitäten: Moderne Wirtschaftsstrukturen werden zunehmend durch Netzwerke von Unternehmen geprägt, die in mehr oder weniger formell abgesicherten Kooperationsbeziehungen stehen. Diese Zusammenarbeit bezieht sich auf Produktentwicklung, Marktbearbeitung, Vorleistungsbeziehungen und Unterstützung durch ergänzende Unternehmensfunktionen. Ein Standort muss insbesondere auch offen sein für die Bildung grenzüberschreitender Kooperationsnetze.²

c) Wettbewerbliches Umfeld mit qualitativ hochstehender Nachfrage: Vor allem die ländervergleichenden Studien von Porter zeigen, dass das wettbewerbliche Umfeld eine entscheidende Voraussetzung für erfolgreiche Unternehmensstandorte ist. Rivalität auf dem Heimmarkt ist eine Voraussetzung für internationale

¹ Zu ausführlicheren Analysen vgl. Porter (1990), Borner/Porter/Weder/Enright (1991), Knöpfel (1991), Weder (1991).

² Vgl. dazu Bieter/Gusewski (1991).

Wettbewerbsvorteile.

d) Staatliche Rahmenordnung: Die staatliche Rahmenordnung trägt erstens zur Qualität der vorhin genannten Faktorengruppen bei. Insbesondere ist die staatliche Wirtschaftspolitik eine wichtige Determinante für die Herausbildung fortgeschrittener und spezialisierter Produktionsfaktoren sowie für die Sicherung einer wettbewerblichen Rahmenordnung. Darüber hinaus kommt dem Staat eine weitere wichtige Aufgabe zu. Stabile und damit langfristig kalkulierbare private Handlungsspielräume sind eine zentrale Voraussetzung für die investive Bindung von Sach- und Humankapital. Eine konsequent marktwirtschaftlich orientierte Ordnungspolitik bietet bessere Standortvoraussetzungen als interventionistisch geprägte wirtschaftspolitische Ordnungen.¹

Wie sind die Integrationsszenarien auf dem Hintergrund dieser Überlegungen zu werten? Im Vergleich zum Status Quo tragen EWR-Vertrag und EG-Beitritt eindeutig positiv zu bewertende Liberalisierungsverpflichtungen. Freizügigkeit für Arbeitskräfte, gegenseitige Anerkennung von Produktvorschriften, Dienstleistungsfreiheit mit gegenseitiger Anerkennung der Heimatlandkontrolle im Bank- und Versicherungswesen, vorgesehene Liberalisierungsschritte im Telekommunikationsbereich, das mit der Kapitalverkehrsfreiheit garantierte Niederlassungsrecht oder die Liberalisierung im öffentlichen Beschaffungswesen sind alles Massnahmen, welche die Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Märkte erhöhen und eine staatliche Interventions- und Strukturerhaltungspolitik erschweren. Sie würden damit zu einer Verbesserung der Standortqualität der Schweiz beitragen.

Ein Alleingang, der primär vom Interesse geleitet wäre, sich diesen Liberali-

¹ Vgl. Moser (1991).

sierungsverpflichtungen zu entziehen, würde zu einer protektionistischen Grundhaltung oder Wirtschaftspolitik führen, welche die langfristige Standortattraktivität der Schweiz beeinträchtigen müsste.

Es ist allerdings zu sehen, dass es sich bei den oben angesprochenen Massnahmen durchwegs um binnenwirtschaftliche Reformen handelt, die nicht notwendigerweise an einen EWR-Vertrag oder EG-Beitritt geknüpft sein müssen. Ein aktiv gestalteter Alleingang, der im Innern eine konsequent marktwirtschaftlich orientierte Ordnungspolitik verfolgt und gleichzeitig nach aussen offen bleibt, ist ebenfalls geeignet, die Qualität des Wirtschaftsstandortes Schweiz langfristig zu sichern.¹

6 Persönliche Beurteilung der Ergebnisse

Anstelle einer ausführlichen Zusammenfassung, welche die wirtschaftlichen Argumente zu den einzelnen Szenarien EWR-Vertrag, EG-Beitritt und Alleingang wertend gegenüberstellt, möchte ich die Hauptergebnisse aus persönlicher Sicht bewerten und beurteilen. Die nachfolgenden Überlegungen beanspruchen nicht den Status einer Expertenmeinung, sondern sind meine persönliche Stellungnahme in einer für die Schweiz sehr wichtigen Frage.

Die Untersuchung hat gezeigt, dass zwischen den beiden Integrationsszenarien EWR-Vertrag und EG-Beitritt einerseits und der Fortführung der heutigen Wirtschaftspolitik im Sinne des Status Quo andererseits beachtliche Wohlstandsunterschiede bestehen. Diese Aussage muss allerdings in zweifacher Weise etwas qualifiziert werden: Wirtschaftliche Überlegungen sind zwar erstens ein

¹ Zu einem entsprechenden Programm vgl. Moser (1991), S. 171ff.

wichtiges Argument für die europapolitische Diskussion; sie sind aber ein Element unter anderen und können insbesondere die Diskussion über die politische Stellung der Schweiz in Europa nicht ersetzen. Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass ein beachtlicher Teil der ausgewiesenen Integrationsgewinne auf die mit dem EWR-Vertrag oder EG-Beitritt verbundenen binnenwirtschaftlichen Liberalisierungen zurückgeht und in einem nach aussen offenen, aktiv gestalteten Alleingang auch erreichbar. Solange die EG von gezielten neuen Diskriminierungstatbeständen absieht, halten sich die gesamtwirtschaftlichen Diskriminierungswirkungen des EG-Binnenmarktprogrammes in Grenzen.

Wirtschaftlich lassen sich EWR-Vertrag und EG-Beitritt wie ein Alleingang vertreten, sofern letzterer nicht Ausdruck einer nach innen gerichteten, protektionistisch orientierten Grundhaltung ist, welche die wirtschaftlichen Grundlagen unseres Wohlstandes ernsthaft beeinträchtigen müsste. Eine Öffnung nach aussen und die Bereitschaft zur Strukturanpassung sind notwendige Voraussetzungen zur längerfristigen Sicherung unseres Wohlstandes; sei dies über einen EWR-Vertrag bzw. EG-Beitritt oder als autonome Antwort auf die wachsende Herausforderung der weltwirtschaftlichen Verflechtung.

Persönlich unterstütze ich einen mit den übrigen EFTA-Ländern abgestimmten Beitritt der Schweiz zur EG. Dies aber nicht in erster Linie aus wirtschaftlichen Überlegungen, sondern aus der Überzeugung heraus, dass die EFTA-Länder in der weiteren politischen Entwicklung der EG mitsprechen sollten. Die EG hat sich als wirtschaftlich und politisch dominierende Einheit in Europa herausgebildet, und die EFTA-Länder sind von der weiteren Entwicklung der EG unabhängig von ihrem Mitgliedsstatus stark betroffen. Es ist deshalb nicht auszuschliessen, dass die EFTA-Länder bei einer Mitgliedschaft trotz Aufgabe

formeller Souveränitätsrechte faktisch einen grösseren Einfluss auf die Gestaltung ihrer eigenen Lebensverhältnisse erreichen könnten.

Ich bin mir bewusst, dass dieses Urteil von Annahmen über die zukünftige Entwicklung der EG geprägt ist. Unsicherheit über die zukünftige Weiterentwicklung der EG ist aber ein wichtiger Teil der Schwierigkeiten, eine klare und eindeutige schweizerische Position zu definieren. Jeder Entscheid ist in diesem Sinne mit Risiken verbunden.

Anhänge

Immobiliennachweise...
 Wohnfläche...
 Eigentümern...
 Kapital...
 Produktion...
 Investitionen...
 Finanzierung...

Produktion...
 Investitionen...
 Finanzierung...
 Kapital...
 Eigentümern...
 Wohnfläche...
 Immobiliennachweise...

Die Kapitalverkehrsrichtlinie...
 Die Kapitalverkehrsrichtlinie...
 Die Kapitalverkehrsrichtlinie...
 Die Kapitalverkehrsrichtlinie...
 Die Kapitalverkehrsrichtlinie...

¹ Die folgenden Ausführungen stützen sich vor allem auf eine Tabelle zur
 Immobilienmarkt...
 (1991) ist zu lesen...

A1 Immobilienmarkt Schweiz ohne Lex Friedrich

Im Falle eines EWR-Vertrags oder EG-Beitritts hätte die EG-Kapitalverkehrsrichtlinie¹ auch für die Schweiz Gültigkeit. Sie fordert eine vollständige Liberalisierung des Immobilienmarktes mit der Ausnahme des Kaufs von Zweitwohnungen (Ferienwohnungen).² Bei den Zweitwohnungen gelten nach wie vor die nationalen Bestimmungen, sofern sie nicht nach Staatszugehörigkeit diskriminieren. Die Lex Friedrich und ihre Anschlusserrlasse würden somit in der heutigen Form gegen EWR- bzw. EG-Recht verstossen. Zulässig wären allerdings nichtdiskriminierende nationale Massnahmen in den Bereichen Boden- oder Raumplanungsrecht.

Versucht man, die Konsequenzen einer vollständigen Liberalisierung der Lex Friedrich abzuschätzen, so sind für mögliche Preis- und Mengeneffekte auf dem schweizerischen Immobilienmarkt sowohl die potentielle ausländische Nachfrage nach schweizerischen Immobilien wie die Attraktivität der Schweiz als Produktions-, Immigrations-, Immobilienanlagen- und Ferienwohnungsland zu beurteilen.³

A11 Erstwohnungseigentum

Geht man bei Freizügigkeit von durchschnittlichen jährlichen Einwanderungen

¹ 88/361/EWG (EG-Amtsblatt L 178, 1988, S. 5).

² Die Kapitalverkehrsrichtlinie lässt zunächst noch einzelstaatliche Sonderregelungen des Zweitwohnungsmarktes zu. Die EG-Kommission plant allerdings, auch diese Einschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit abzuschaffen.

³ Die folgenden Ausführungen stützen sich vor allem auf eine Teilstudie zum Immobilienmarkt verfasst von Muggli et al. (1991).

zwischen 10'000-15'000 Personen aus, so ergäbe dies bei einer schweizerischen Wohneigentumsquote von 30% und einer Wohnbelegungsquote von 3 Personen einen jährlichen Immobilienbedarf von 1000-1500 Wohneinheiten. Da allerdings die Wohneigentumsquote für Ausländer in der Schweiz nur bei etwa 10%⁴ liegt und heute, abgesehen von administrativen und flächenmässigen Beschränkungen, nur Saisoniers vom Erstwohnungsmarkt ausgeschlossen sind, dürften die jährlichen zusätzlichen Uebertragungen bedeutend geringer ausfallen. Obwohl im Status Quo-Szenario mit einer etwa gleichen Gesamtzahl von Immigranten zu rechnen ist wie bei Freizügigkeit mit dem EWR, ist anzunehmen, dass aufgrund der tendenziell höheren Qualifikationen und Einkommen der Arbeitskräfte beim EWR-Vertrag und EG-Beitritt der Eigentumstransfer leicht höher liegen dürfte als beim Status Quo. Insgesamt schätzt Muggli⁵ den zusätzlichen Bedarf für die nächsten 10 Jahre auf maximal 5000 bis 7000 Wohneinheiten, wobei die durchschnittliche Fläche gegenüber heute leicht zunehmen dürfte.

A12 Anlagenmarkt

Ausländer ohne Niederlassungsbewilligung und von Ausländern beherrschte Gesellschaften können nach geltendem Recht derzeit keine direkten Immobilieninvestitionen zu Anlagezwecken tätigen.⁶ Versucht man, die Effekte einer Auflösung dieser Abschottung im Falle einer Liberalisierung der Lex Friedrich zu bewerten, so muss beachtet werden, dass sich die Anlageattraktivität schweizerischer Immobilien verschlechtert hat. Im internationalen Vergleich und

⁴ Gratz (1987).

⁵ Muggli et al. (1991).

⁶ Ausnahmen siehe Art. 8 BewG vom 16. Dezember 1983.

in Relation zu anderen Geldanlagemöglichkeiten liegen die Renditen in der Schweiz relativ tief. Auch das Wertsteigerungspotential scheint begrenzt zu sein. Des weiteren machen die unübersichtlichen Bau- und Mietbestimmungen sowie die hohen Transaktionskosten den potentiellen ausländischen Investoren zu schaffen. Obwohl ein grosses Nachfragepotential möglich wäre, scheint zumindest kurzfristig im Bereich der Anlagen keine besondere Nachfrage nach schweizerischen Immobilien zu bestehen.

A13 Bodenerwerb zu Produktionszwecken

Bei der Ansiedlung ausländischer Unternehmen in der Schweiz besteht nach heutigem Recht die Möglichkeit, den Firmen nur den Erwerb der betriebsnotwendigen Fläche zu gewähren. Im Rahmen der Kapitalverkehrsfreiheit mit den EWR-Staaten ist deshalb für in der Schweiz ansässige und zukünftige EWR-Firmen mit einem tendenziell höheren Flächenkauf pro Unternehmen zu rechnen. Ebenso könnte die Aufhebung des heutigen Uebernahmeverbots von schweizerischen Unternehmen mit massgeblichem Immobilienbesitz durch ausländische branchenfremde Firmen für einen Anstieg der ausländischen Betriebsflächen in der Schweiz sorgen, sofern die schweizerischen Firmen attraktive Uebernahmekandidaten sind.

A14 Erwerb von Ferienwohnungen

Wertet man die Statistiken seit 1980 zur Lex Friedrich aus, so zeigt sich, dass im Bereich der Ferienwohnungen die verfügbaren Kontingente nie ausgeschöpft wurden. Die Ausschöpfungsquote ist sogar zwischen 1980 und 1989 von knapp 80% auf fast 20% zurückgegangen, obwohl in der gleichen Zeit die vom Bund auf die Kantone verteilten Kontingente von rund 3000 auf 2000 reduziert

worden sind.⁷ Mit anderen Worten: Bei den Ferienwohnungen hat die wirksam gewordene ausländische Nachfrage nie den ihr zur Verfügung stehenden rechtlichen Rahmen ausgenützt.

Dieses Ergebnis muss allerdings etwas relativiert werden, da einige Prestige-Gemeinden eine "Nullquote" oder andere Beschränkungen kennen und somit für sie keine Bewilligungen zu vergeben sind. Bei diesen speziellen Orten kann deshalb von einer hohen Anziehungskraft und einem nicht gedeckten ausländischen Nachfrageüberschuss ausgegangen werden.

In einer groben Quantifizierung mithilfe dreier unterschiedlicher Schätzungen kommt Muggli unter Berücksichtigung verschiedener Faktoren wie Einkommen, schweizerisches Preisniveau, Beziehung zur Schweiz, Nähe zur Schweiz etc. zum Schluss, dass für die nächsten 10 - 15 Jahre mit einem maximalen Käuferpotential von etwa 3000 - 7000 Ferienwohnungen jährlich zu rechnen sei, was ungefähr der Grössenordnung der anfang der achtziger Jahre erteilten Bewilligungen für Ferienwohnungskäufe durch Ausländer entsprechen würde.⁸ Diese Werte sind allerdings als Maximalzahlen für einen mittelfristigen Zeithorizont zu betrachten. Zusätzlich hängen diese Zahlen von den verschiedensten Nachfrage- und Angebotsbedingungen ab, welche bei nichtdiskriminierenden raumplanerischen oder bodenrechtlichen Massnahmen (Erst- und Zweitwohnungsanteilplänen) stark reduziert werden könnten. Des weiteren dürfte der Netto-Handänderungseffekt mit steigendem Ausländeranteil immer geringer werden, da zunehmend mehr Ausländer ihre Wohnungen an andere Ausländer verkaufen würden, was den effektiven Netto-Effekt, selbst

⁷ Muggli et al. (1991).

⁸ Für ausführliche Begründungen vgl. Muggli et al. (1991).

wenn die potentiellen Nachfrager wirklich kaufen würden, deutlich reduziert.

Diese potentielle Nachfrage konzentriert sich vor allem auf die "geschlossenen" Prestige-Orte, da für die anderen touristischen Gemeinden auch heute schon die Kontingente nicht ausgeschöpft werden. Aufgabe dieser Orte wäre es somit, das Angebot an Immobilien durch juristische Massnahmen nichtdiskriminierend zu verknappen, solange noch Uebergangsregeln zur Kapitalverkehrsfreiheit bestehen.

A15 Zusammenfassung⁹

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass gesamtschweizerisch kurzfristig nicht mit einem grossen ausländischen Nachfragedruck bei einer Liberalisierung der Lex Friedrich zu rechnen ist. Ein solcher Nachfragedruck kann allenfalls bei regionalen Teilmärkten oder touristischen Prestige-Orten auftreten. Allfällige Uebergangsfristen sowie mögliche Schutzmassnahmen sollten deshalb benutzt werden, um diesen lokalen potentiellen Nachfragedruck zu begrenzen. Mittelfristig könnte die Aufhebung der Eigentumsbeschränkungen für Ausländer die Gesamtnachfrage ansteigen lassen. Die Verkäufe an Ausländer in den Bereichen Ferienwohnungen, Zweitwohnungen, Erstwohnungen und Betriebsflächen sollten - als Maximalnachfrage und in einzelnen Jahren - gesamthaft aber nicht mehr als das zwei- bis dreifache des ausländischen Nettozuwachses von Anfang/Mitte der achtziger Jahren betragen.

⁹ Vgl. Muggli et al. (1991).

A2 Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die schweizerische Landwirtschaft

Von den laufenden Vertragsverhandlungen für einen Europäischen Wirtschaftsraum wurde die Landwirtschaft grundsätzlich ausgeklammert. Unter dem Titel "Kohäsion" wird allerdings dennoch über mögliche Zollkonzessionen für gewisse agrarische Produkte beraten. Nach dem heutigen Informationsstand hätte ein EWR-Vertrag jedoch geringe Auswirkungen auf die schweizerische Landwirtschaft. Im weiteren soll deshalb nur die agrarische Situation der Schweiz im Falle eines EG-Beitritts beurteilt werden. Mögliche Verhandlungserfolge oder -zugeständnisse im Rahmen des GATT sowie laufende Reformbestrebungen der Gemeinsamen EG-Agrarpolitik werden dabei nur am Rande berücksichtigt.

A21 Die EG-Agrarmarktordnung

Generelle Zielsetzung des EG-Landwirtschaftsregimes sind die agrarische Produktivitätssteigerung, die Sicherung einer angemessenen Lebenshaltung für die Bevölkerung, die Stabilisierung der Märkte, die Versorgungssicherheit und angemessene Verbraucherpreise.¹⁰ Ein EG-Beitritt der Schweiz setzte die Übernahme der Gemeinsamen EG-Agrarpolitik (GAP) mit seinen Hauptpfeilern der Markteinheit, der Gemeinschaftspräferenz sowie der finanziellen Solidarität voraus.

Als wesentliches Prinzip der EG-Preis- und Marktpolitik fordert die Markteinheit den freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, gemeinsame Agrarpreise

¹⁰ Vgl. EWG-Vertrag Art 38ff.

und eine gemeinsame Marktorganisation. Zu dieser Marktorganisation zählen die Instrumente des Aussenschutzes, der Preisstützung sowie Ergänzungs- und Pauschalbeihilfen. Ein weiteres Prinzip der EG-Agrarmarktpolitik ist die genannte Gemeinschaftspräferenz. Sie besagt, dass der Absatz von EG-Landwirtschaftsprodukten Präferenz vor Importen genießt, dass Niedrigpreiseinfuhren durch variable Abschöpfungen zu schützen sind, und dass bei Exporten Erstattungen (Subventionen) geleistet werden. Die finanzielle Solidarität schliesslich verpflichtet die Mitgliedstaaten Beiträge an den Agrarfonds zu leisten, um die Finanzierung der GAP sicherzustellen.¹

Neben der Preis- und Marktpolitik kennt die EG auch eine Agrarstrukturpolitik, welche eine Anpassung und Modernisierung der Landwirtschaft, die regionale Entwicklung, die Berufsbildung und die Vermarktungs- und Verarbeitungsstrukturen der Betriebe unterstützt.

Im Szenario EG-Beitritt wäre die schweizerische Landwirtschaft mit gewissen Übergangsregeln und -fristen vollumfänglich in dieses gemeinsame Rechtssystem der EG integriert, was eine graduelle Anpassung an das bedeutend tiefere EG-Preisniveau und eine Modifizierung oder gar Abschaffung des Paritätslohnprinzips zur Folge hätte. Andererseits ergäben sich durch diesen Regimewechsel für die Bauern verbesserte Exportmöglichkeiten ihrer qualitativ hoch stehenden Agrarprodukte sowie Kosteneinsparungen bei den landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren, insbesondere den Futtermitteln. Des weiteren wäre mit einer Lockerung verschiedener nationaler Einschränkungen und Auflagen zu rechnen, was den unternehmerischen Spielraum des Landwirts vergrösserte.

¹ 1990 wurden 30 Mia. Ecu (52 Mia. sFr.) in den Agrarfonds einbezahlt, was ungefähr 65% des EG-Gesamthaushalts ausmacht.

A22 Bäuerliche Einkommen

Eine statische Analyse des Bundesamtes für Landwirtschaft errechnet in zwei Varianten den voraussichtlichen bäuerlichen Einkommensausfall (vgl. Tabelle 14). Diese auf der Datenbasis von 1989 beruhenden Berechnungen berücksichtigen die Haupterwerbsbetriebe und gehen von konstanten Produktionsmengen aus. Während die erste Variante auf die gemeinsamen EG-Preise abstellt, geht die zweite Variante davon aus, dass mit höherer Qualität, Marktnähe und höherem Stellenwert der landwirtschaftlichen Produktion auch höhere Marktpreise zu erzielen wären. Ferner wird angenommen, dass zumindest für eine Übergangsperiode ein Grossteil unserer heutigen Direktzahlungen beibehalten werden könnte.¹ Diese Annahme erscheint realistisch, da die EG sich in ihren Absichten verstärkt auf Direktzahlungen beruft.

Gemäss diesen Berechnungen würde im Beitrittsfall der Endrohertrag um 35-45% sinken. Gleichzeitig könnten durch die billigeren Vorleistungen und gewisse unternehmerische Massnahmen die Produktionskosten um etwa 30-35% gesenkt werden. Schliesslich läge der Einkommensausfall der Landwirte zwischen 1.1 und 1.8 Mia. sFr. Allerdings sollte nochmals darauf hingewiesen werden, dass die Zahlen von Tabelle 14 rein statischer Natur sind und somit den graduellen Annäherungs- und Anpassungsprozess nicht wiedergeben. Zusätzlich wurden allfällige interne Kompensationsmöglichkeiten und mögliche szenariounabhängige Auswirkungen der laufenden Uruguay Runde nicht berücksichtigt.

¹ Davon ausgenommen werden die Anbauprämien und die Beiträge für die Nichtablieferung der Verkehrsmilch. Die letzteren Beiträge werden um die Hälfte reduziert, um die Priorität mit der Verkehrsmilchproduktion zu erhalten.

Tabelle 14: Auswirkungen eines EG-Beitritts auf das bäuerliche Einkommen
(in Mio. Schweizer Franken)

	Stand 1989 ¹	Variante I EG-Preise ²	Variante II EG-Preise plus
Rohertrag			
* Pflanzenbau	2'400	1'200	1'500
* Milch	3'100	1'900	2'200
* Fleisch/ übrige Viehwirtschaft	3'500	1'900	2'100
Rohertrag	+ 9'000	5'000	5'800
Direktzahlungen	+ 950	1'050	1'050
Rohertrag Total	9'950	6'050	6'850
Fremdkosten	- 6'200	4'100	4'200
davon:			
* Betriebsausgaben	3'100	2'100	2'200
* Abschreibungen	1'200	800	800
* Löhne für Angestellte	800	400	400
* Schuld- und Pachtzinsen	1'100	800	800
Einkommen der Landwirte ³	3'750	1'950	2'650
Einkommensausfall			
* absolut		1'800	1'100
* in %		48	29
Quelle: Bundesamt für Landwirtschaft			

¹Diese Berechnungen beziehen sich auf die Betriebe der hauptberuflichen Landwirte laut Statistiken des SBS.

² Als Berechnungsgrundlage gelten die EG-Preise vom 1.2.1990.

³ Arbeitsverdienst der mitarbeitenden Familienmitglieder und Zinsanspruch für das investierte Eigenkapital.

Lässt man die landwirtschaftliche Strukturanpassung wieder vermehrt zu, verteilen sich die verbleibenden Einkommen zum Zeitpunkt des Beitritts auf weniger hauptberufliche Landwirte. Die Einbussen pro Landwirt sind dann entsprechend geringer. Wenn beispielsweise die Zahl der hauptberuflichen Landwirte pro Jahr um 2% zurückginge (eine Annahme, die durchaus mit der natürlichen Fluktuation vereinbar ist), dann würde dies nach einer Anpassungsfrist von 10-15 Jahren den Einkommensverlust pro Betrieb in engen Grenzen halten. Es ist allerdings zu sehen, dass diese Rechnung die Dynamik zukünftiger Anpassungen in der EG-Agrarmarktordnung nicht berücksichtigt und das Bild vermutlich zu optimistisch zeichnet.

A23 Notwendige Strukturanpassungen

Eine Vergrößerung der Preisdifferenzen schweizerischer landwirtschaftlicher Produkte zu EG-Produkten ist aus Konsumentensicht und wegen des grenznahen Einkaufstourismus kaum mehr vertretbar. Die Preisunterschiede sollten vielmehr sukzessive abgebaut werden. Die schweizerische Landwirtschaft steht somit unabhängig vom Integrationsszenario unter einem internen und externen Anpassungsdruck. Ein EG-Beitritt würde diesen notwendigen Strukturwandel in Richtung marktgerechterer Produktionsstrukturen und besserer Kosten/Ertragsverhältnisse beschleunigen. Eine solche Anpassung an die neuen Rahmenbedingungen würde zu grösseren Betrieben, zu einer fortschreitenden Reduktion der Beschäftigten sowie zu einer Extensivierung der Gesamtproduktion führen. Als Ausgleich zu den Einkommensverlusten sollte während der Jahre der Strukturanpassung und Übergangsbestimmungen der Spielraum für zusätzliche Direktzahlungen genutzt werden.

Gesamthaft gesehen, ist die Landwirtschaft kein unüberwindbares Hindernis für einen EG-Beitritt. Eine erfolgreiche Vorbereitung auf diesen Schritt setzt aber eine baldige und europaverträgliche Strukturanpassungspolitik voraus. Ohne diese Massnahmen werden die Anpassungskosten eines späteren allfälligen EG-Beitritts ausserordentlich hoch sein.

A3 Finanzielle Konsequenzen eines EG-Beitritts

Die finanziellen Konsequenzen des EWR-Vertrages waren zur Zeit der Abfassung dieses Berichtes noch Verhandlungsgegenstand und schwer abzuschätzen. Im Vordergrund stehen ein allfälliger Beitrag an den vorgesehenen Kohäsionsfonds sowie die Mehrbelastungen aus Sozialversicherungsansprüchen von Ausländern.

Sehr viel weiter reichen die Auswirkungen eines EG-Beitritts auf den Bundeshaushalt. Ein EG-Beitritt setzt insbesondere eine umfassende Bundesfinanzreform voraus, da wichtige Steuern in dieser Form nicht EG-kompatibel sind. Zusätzlich ist zu erwarten, dass der Beitrag an die EG-Eigenmittel deutlich höher ausfällt als allfällige finanzielle Leistungen im EWR-Vertrag. Schliesslich sind im Agrarbereich grössere Änderungen zu erwarten. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich deshalb auf den EG-Beitritt.

A31 Agrarbudget

Der Bund hat im Agrarbereich Ausgaben von rund 2'500 Mio. Franken und nimmt Grenzabgaben sowie inländische Produzentenbeiträge von insgesamt 700 Mio. Franken ein. Von den Ausgaben entfallen etwa 1'600 Mio. Franken auf

Überschussverwertung und Preisstützungsmassnahmen sowie 900 Mio. auf Strukturmassnahmen und Direktzahlungen. Da mit einem EG-Beitritt die gemeinsame Agrarpolitik zu übernehmen ist, sind erhebliche Auswirkungen auf das Agrarbudget zu erwarten. In Tabelle 15 sind die wichtigsten Veränderungen aufgrund der Zahlen des Jahres 1989 zusammengestellt. Sie sollen im folgenden kurz kommentiert werden.

Tabelle 15: Budgetwirkungen eines EG-Beitritts im Agrarbereich (Basis 1989)

1. Wegfallende Einnahmen aus Abschöpfungen und inländischen Abgaben	- 700 Mio.
2. Wegfallende Ausgaben für Preisstützungsmassnahmen	+ 1600 Mio.
3. EG-Beiträge aus Strukturfonds	+ 100 Mio.
4. Zusätzliche Direktzahlungen zum Ausgleich der Einkommensverluste	?
Quelle: Staatsrechnung, Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben des Bundes im Bereich Landwirtschaft und Ernährung vom 25.9.1990	

Eindeutig ist die Ausgangslage bei den Preisstützungsmassnahmen und Agrarabschöpfungen. Mit der Übernahme der gemeinsamen Agrarmarktordnung liegen produktbezogene Massnahmen in der EG-Verantwortung. Es kann somit davon ausgegangen werden, dass beide Positionen in voller Höhe entfallen. Schwieriger sind die verbleibenden Ausgaben im Strukturbereich und für Direktzahlungen abzuschätzen. Hier sind drei zentrale Unsicherheitsbereiche zu berücksichtigen:

a) Die schweizerische Landwirtschaftspolitik ist unabhängig von einem allfälligen EG-Beitritt stark in Bewegung. Gemäss den Vorschlägen der

Kommission Popp¹ ist anzunehmen, dass in Zukunft eine Verlagerung zu vermehrten Direktzahlungen stattfinden wird. Preisanpassungen lassen sich binnenpolitisch und aussenwirtschaftlich nicht mehr im selben Ausmasse durchsetzen, und der Einkommensausgleich soll vermehrt über Direktzahlungen erfolgen. Der Status Quo ist deshalb im Bereiche des Agrarbudgets zur Zeit sehr schlecht abzuschätzen.

b) Die Übernahme der EG-Agrarpolitik setzt eine Angleichung der Preise an das EG-Niveau voraus und wird zu massiven Preissenkungen führen.² Der politische Druck wird entsprechend hoch sein, die resultierenden Einkommensausfälle zumindest teilweise über verstärkte Direktzahlungen auszugleichen. Dies würde bedeuten, dass mindestens ein Teil der wegfallenden Ausgaben für Preisstützungen in Direktzahlungen umzuwandeln ist.

c) Als dritter Unsicherheitsbereich kommt die zukünftige EG-Politik hinzu. Nach heutigem Recht lässt die EG Strukturmassnahmen und Direktzahlungen für benachteiligte Produktionsgebiete zu; diese stehen aber unter dem Genehmigungsvorbehalt der EG-Kommission. Aus Gründen der Wettbewerbsneutralität wird der Rahmen für nationale Agrarmassnahmen bis heute relativ restriktiv gehandhabt. Rechnet man beispielsweise die Agrarstrukturausgaben Bayerns über die landwirtschaftliche Nutzfläche auf die Schweiz um, so ergäbe dies für die Schweiz einen Betrag von 500 Mio. Franken.³ Aufgrund der heutigen Rechtslage ist davon auszugehen, dass die heutigen Agrarausgaben für Strukturmassnahmen und Direktzahlungen von 900 Mio. Franken eine oberste Grenze darstellen. Es ist allerdings zu beachten, dass die EG selbst eine Reform

¹ Vgl. im einzelnen Kommission Popp (1990).

² Vgl. im einzelnen Anhang A2.

³ Diese Zahl schliesst ein bis 1992 befristetes Sozialprogramm mit ein. Ohne dieses Sozialprogramm beträgt der auf schweizerische Verhältnisse umgerechnete Agrarhaushalt sogar nur 200 Mio. Franken.

der Agrarpolitik vorsieht, die vermehrte Direktzahlungen und eine gewisse Re-Nationalisierung der Strukturpolitik mit sich brächte. Dies lässt einen grösseren Spielraum für nationale Agrarmassnahmen erwarten.

Ob sich aus den Anpassungen per Saldo für den Vergleich der beiden Szenarien Status Quo und EG-Beitritt eine Mehr- oder Minderbelastung für den Bundeshaushalt ergibt, kann angesichts der grossen Unsicherheiten über die künftige Entwicklung der agrarpolitischen Massnahmen in der Schweiz und in der EG und angesichts des unbekanntenen Ausgangs von Beitrittsverhandlungen in der Agrarfrage nicht zuverlässig gesagt werden. Die nachfolgende Gesamtrechnung vernachlässigt deshalb Änderungen im Agrarbudget.

A32 Mehrwertsteuersatz bei haushaltneutraler Reform des Bundesbudgets

Ein EG-Beitritt hat erhebliche Strukturwirkungen auf den Bundeshaushalt. Wichtige Steuern müssen entfallen, und es entstehen zusätzliche Ausgaben für die EG-Eigenmittel. Auf der anderen Seite steht mit der Mehrwertsteuer eine neue Steuer mit aufkommensstarker Bemessungsgrundlage zur Verfügung. In Tabelle 16 wird ermittelt, welcher Mehrwertsteuersatz erforderlich ist, um diese Strukturveränderungen haushaltneutral zu finanzieren.

Insgesamt entsteht aufgrund der Zahlen 1989 ein Kompensationsbedarf von 14.6 Mia. Schweizer Franken. Dies ergibt einen erforderlichen Mehrwertsteuersatz von 9.1% für die haushaltneutrale Finanzierung der Einnahmenausfälle und Mehrausgaben.

Tabelle 16 weist ebenfalls aus, dass bei einer Übernahme des vorgesehenen EG-Mindestsatzes von 15% ein Mehrertrag von knapp 10 Mia. Franken resultierte.

Tabelle 16: Erforderlicher Mehrwertsteuersatz für eine haushaltneutrale Reform des Bundeshaushaltes (Basis 1989)

1. Wegfall nicht EG-kompatibler Einnahmen	
a) WUST	9'200 Mio.
b) Stempelsteuer (ohne Prämienquittungen)	2'100 Mio.
c) Zölle	900 Mio.
2. Beitrag an EG-Eigenmittel	2'400 Mio.
3. MWSt - Bedarf (1+2)	14'600 Mio.
4. Haushaltneutraler MWSt-Satz (1% = 1.6 Mia)	9.1%
5. Mehreinnahmen bei EG-Mindestsatz von 15%	9'450 Mio.
Quelle: Staatsrechnung, Angaben von Zoll- und Steuerverwaltung	

Dieser Betrag stünde für eine Finanzreform im Bereiche der direkten Steuern zur Verfügung. Die Vergleichsrechnung verdeutlicht auf jeden Fall, dass eine EG-Mitgliedschaft mit einer grundlegenden Reform des Bundesfinanzhaushaltes verbunden sein muss.

A33 Finanzielle Ströme Schweiz-EG

Von den Konsequenzen für den Bundeshaushalt deutlich zu trennen sind die Finanzströme, die im Falle eines EG-Beitritts an die EG zu leisten bzw. von der EG zu erwarten sind. Tabelle 17 fasst die entsprechenden Positionen zu-

sammen.¹

Rund 400 Mio. Franken werden als Zölle auf Importen aus Drittstaaten erhoben. Diese Zolleinnahmen sind Eigenmittel der EG und entsprechend als Leistung der schweizerischen Wirtschaft an den EG-Haushalt zu betrachten.² Dasselbe gilt für Agrarabschöpfungen auf Lieferungen aus Drittländern. Bei den EG-Aussenzöllen wie bei den Agrarabschöpfungen handelt es sich um grobe Schätzungen anhand der heutigen Importstrukturen. Bei einem Beitritt zur EG wäre vermutlich mit Handelsumlenkungen zu rechnen, die den Betrag tendenziell eher sinken lassen.

Tabelle 17: Finanzielle Ströme Schweiz - EG

1. Abflüsse:		
a) Zölle auf Lieferungen von Drittstaaten	- 400 Mio.	
b) Agrarabschöpfung aus Drittstaaten	- 200 Mio.	
c) Beiträge an EG-Eigenmittel	<u>- 2400 Mio.</u>	- 3000 Mio.
2. Zuflüsse:		
a) Strukturfonds Landwirtschaft	+ 100 Mio.	
b) Garantiefonds Landwirtschaft	<u>+ 600 Mio.</u>	<u>+ 700 Mio.</u>
3. Nettoposition		- 2300 Mio. <u>(0.7% BSP)</u>
Quelle: Eigene Erhebungen		

¹ Nicht enthalten sind zusätzliche Leistungen im Sozialversicherungsbereich, da vor allem bei den Ergänzungsleistungen die Verhandlungsergebnisse noch unklar sind.

² 500 Mio. Franken der heutigen Zolleinnahmen werden auf Lieferungen aus EG- und EFTA-Staaten (vor allem im Agrarbereich) erhoben. Diese Zölle entfallen bei einem EG-Beitritt der Schweiz und entlasten die Konsumenten.

Die Beiträge an die Eigenmittel setzen sich aus dem Mehrwertsteuerbeitrag von 1.4% (2'200 Mio. Franken) und einem nach dem Bruttosozialprodukt bemessenen Beitrag (200 Mio. Franken) zusammen.

Bei den Zuflüssen sind nur Zahlungen im Agrarbereich von Bedeutung. Die zu erwartenden Leistungen für Strukturmassnahmen und Direktzahlungen sind über die landwirtschaftliche Nutzfläche aus einem Vergleich mit den bayerischen Massnahmen hergeleitet. Noch schwieriger sind die Zahlungen aus dem Garantiefonds abzuschätzen, da diese entscheidend von den lokalen Überschuss-situationen in einzelnen landwirtschaftlichen Produkten abhängen. Die Zahl von 600 Mio. Franken ist aus einer Zusammenstellung für das Land Baden-Württemberg wiederum über die landwirtschaftliche Nutzfläche auf die schweizerischen Verhältnisse umgerechnet worden.

Gesamthaft ergibt sich eine Nettoposition von 2'300 Mio. Franken (Basis 1989). Die Nettozahlungen machen rund 0.7% des Bruttosozialproduktes aus. Die Belastung ist somit deutlich geringer als der in Kapitel 3 ausgewiesene Unterschied zwischen den Integrationszenarien und dem Status Quo.

3. Nettoposition	- 2300 Mio.
	(0.7% BSP)
Quelle: Eigene Erhebungen	

Von den Konsequenzen für den Bundeshaushalt sind hier nur zwei zu nennen. Die erste ist die Erhöhung der Nettozahlungen um 200 Mio. Franken. Die zweite ist die Erhöhung der Nettozahlungen um 200 Mio. Franken. Die Nettozahlungen sind somit deutlich geringer als der in Kapitel 3 ausgewiesene Unterschied zwischen den Integrationszenarien und dem Status Quo.

B1 Teilprojekte

- Antille, Gabrielle/Carlevaro, Fabrizio/Schmitt, Nicolas/Bacchetta, Marc/Maranon, Christian/Müller, Tobias
Effets d'équilibre général de l'intégration de la Suisse à l'Europe, 1991
- Ackermann, Walter/Artho, Guido/Petin, Jochen
Auswirkungen der europäischen Integration auf die schweizerische Versicherungswirtschaft, 1991
- Balthasar, Andreas/Müller, Ueli
Wirtschaftliche Konsequenzen einer europäischen Harmonisierung im Umweltbereich, 1991
- Gaillard, Serge/Salzgeber, Renate/Schütz, Joachim
Europäische Integration: Arbeitsmarktliberalisierung und Strukturwandel in der Schweiz, 1991
- Graf, Hans-Georg/Mettler, Daniel
Branchenmässige Simulationsrechnungen für Europaszenarien, 1991
- Jaeger, Franz/Kischka, Peter
Abschätzung des Transitverkehrsaufkommens in der Schweiz, 1991
- Knöpfel, Carlo
Die langfristige Attraktivität des Unternehmensstandorts Schweiz im EWR, 1991
- Mettler, Daniel/Graf, Hans-Georg/Marti, Jürg
Industrieanalysen, Auswirkungen des EG-Binnenmarktprogramms auf die Schweizer Industrie, 1991
- Muggli, Christoph/ v. Navarini-Marti, E./Schulz, Hans-Rudolf
Immobilienmarkt Schweiz ohne Lex Friedrich, 1991
- Weder, Rolf
Schaffung dynamischer Wettbewerbsvorteile: Die Chance eines EWR- oder EG-Beitritts der Schweiz, 1991

Weinhold, Heinz/Belz, Christian/Rudolph, Thomas,
Auswirkungen der Europäisierung auf den Einzelhandel in der Schweiz, 1991

Zimmermann, Heinz/Eberle, Andrea/Rampini, Adriano
Die europäischen Optionen und der Finanz- und Bankenplatz Schweiz, 1991

B2 Sonstige zitierte Literatur

Bierter, Willy/Gusewski, Marc
Wirtschaftsverfälschung und EG-Binnenmarkt: Unternehmensstrategien,
Strukturberichterstattung, Bern: Studienreihe des BFK, 1991

Bircher, Bruno
Herausforderung an die Schweizer Bauwirtschaft. Referat am Europa-Forum
der Swissbau 89, Basel: 31.1.1989

Borner, Silvio/Porter, Michael/Weder, Rolf/Enright, Michael
Internationale Wettbewerbsvorteile: Ein strategisches Konzept für die
Schweiz, Frankfurt und Zürich: Campus- und NZZ-Verlag (in Vorbereitung),
1991

Buigues, Pierre/Ilzkovitz, Fabienne
The Sectoral Impact of the International Market, Commission of the
European Communities, Document II/335788-EN

Bundesamt für Statistik
Szenarien zur Entwicklung der Bevölkerung in der Schweiz, 1987

Bürgenmeier, Beat/Butare, Téophiste/Grin, François
Evaluation et explication des différences de prix entre la Suisse et la CE,
Strukturberichterstattung, Bern: Studienreihe des BFK, 1991

Doppmann, Reto/Graf, Silvio/Jans, Armin
Versetzen staatliche Wettbewerbshemmnisse Schweizer Firmen ins europäi-
sche Abseits? Strukturberichterstattung, Bern: Studienreihe des BFK, 1991

Emerson, Michael u.a.

Europas Zukunft - Binnenmarkt 1992, Eine Bewertung der möglichen wirtschaftlichen Auswirkungen der Vollendung des Binnenmarkts der Europäischen Gemeinschaft, Kommission der EG, Nr. 35, März 1988

Gesprächsforum für Baufragen (Ausschuss EWR-Bauwesen)

Bericht zu ausgewählten Fragen des ökonomischen Beschaffungswesens und der Bauproduktennormung, Bern 25. Juni 1990

Hauser, Heinz/Ziegler, Stephan

Integration der europäischen Kapitalmärkte: Konsequenzen für die Schweizer Geldpolitik, SIASR-Schriftenreihe, Zürich: Rüegger-Verlag, 1991

Hollenstein, Heinz/Kruck, Roswitha

CH-Bauwirtschaft 2000 - Gewinner und Verlierer im Strukturwandel, Schriftenreihe Wirtschaft und Gesellschaft der Zürcher Kantonalbank, 1990

Kommission Popp

Direktzahlungen in der schweizerischen Agrarpolitik, Bern: EDMZ, 1990

Leskelä, Jukka/Parviainen, Seija

EFTA Countries' Foreign Direct Investments, Occasional Paper No. 34, Genf: EFTA-Sekretariat, 1990

Moser, Peter

Schweizerische Wirtschaftspolitik im internationalen Wettbewerb, Zürich und Wiesbaden: Orell Füssli, 1991

Müller, Bettina

Westeuropäische Integration: Effekte und Optionen für industriell tätige KMU in der Schweiz, Diss., 1991

Pelkmans, Jacques/Wallace, Helen/Winters, Alan L.

The European Domestic Market, London: Chatham House, 1988

Petersmann, Ernst-Ulrich

"Trade Policy, Environment Policy and the GATT", in: Aussenwirtschaft II/91, 46. Jahrgang (forthcoming)

- Porter, Michael E.
The Competitive Advantage of Nations, London and Basingstoke: The Macmillan Press LTD, 1990
- Schmidhauser, Hanspeter
Reisemarkt Schweiz 1988/89, St. Gallen: Institut für Fremdenverkehr, 1989
- Schweizerische Nationalbank
Geld, Währung und Konjunktur, Quartalsheft 1/1991
- Senti, Richard/Baltenperger, Jürg
Binnenmarkt Schweiz, wettbewerbsverzerrende Bestimmungen im öffentlich-rechtlichen Bereich, Strukturberichterstattung, Bern: Studienreihe des BFK, 1991
- Straubhaar, Thomas
Schweizerische Ausländerpolitik im Strukturwandel, Strukturberichterstattung, Bern: Studienreihe des BFK, 1991
- Bundamt für Statistik
Szenarien zur Entwicklung der Bevölkerung in der Schweiz, 1991
- Müller, Bettina
Westeuropäische Integration: Effekte und Optionen für Industrie und KMU in der Schweiz, Dief, 1991
- Bürgener, Beat/Duane, Teophilo
Evaluation et exploitation des niches de croissance et de haute technologie
Strukturberichterstattung, Bern: Studienreihe des BFK, 1991
- Wolman, Jacques
The European Domestic Market, London: Chapman House, 1988
- Doppmann, Hanspeter
Verstärkte Wettbewerbsmaßnahmen Schweiz, Bern: Studienreihe des BFK, 1991
- Strukturberichterstattung, Bern: Studienreihe des BFK, 1991

C Mitglieder des Begleitgremiums

Vorsitz:

Prof. Dr. H. Sieber, Bundesamt für Konjunkturfragen

Sekretär:

Dr. P. Saurer, Bundesamt für Konjunkturfragen

Prof. Dr. E. Baltensperger, Universität Bern

L. Beglinger, Finanz- und Wirtschaftsdienst EDA

H.U. Berger, Generalsekretariat EVED

Dr. W. Brodmann, Bundesamt für Aussenwirtschaft

Dr. G.A. Colombo, Integrationsbüro

B. Grütter, Direktor der Eidg. Militärverwaltung

Dr. H. Koller, Bundesamt für Justiz

R.A. Müller, Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit

Dr. H. Muralt, Bundeskanzlei

Dr. A. Peter, Eidgenössische Finanzverwaltung

Prof. Dr. H. Popp, Bundesamt für Landwirtschaft

Dr. Chr. Risch, Generalsekretariat EDI

Prof. Dr. P. Tschopp, Universität Genf

Prof. Dr. H. Würgler, ETH Zürich

Version abrégée de l'expertise à l'attention du Conseil fédéral