

Wirtschaftswachstum und EU-Beitritt der Schweiz

Analyse über die Determinanten des Wirtschaftswachstums

16. Januar 2006 Nummer 1 7. Jahrgang

dossierpolitik

Wie würde ein EU-Beitritt das Wirtschaftswachstum der Schweiz beeinflussen?

Das Wichtigste in Kürze

Die Wachstumsperformance der Schweiz ist für die Dekade der neunziger Jahre schwach. Die EU und insbesondere Österreich konnten höhere Wachstumsraten erzielen. Der vorliegende Artikel geht der Frage nach, ob sich allenfalls ein EU-Beitritt positiv auf das Wirtschaftswachstum der Schweiz auswirken würde. Die Analyse nimmt die Determinanten des wirtschaftlichen Wachstums unter die Lupe und untersucht die Auswirkungen.

Position von economiesuisse

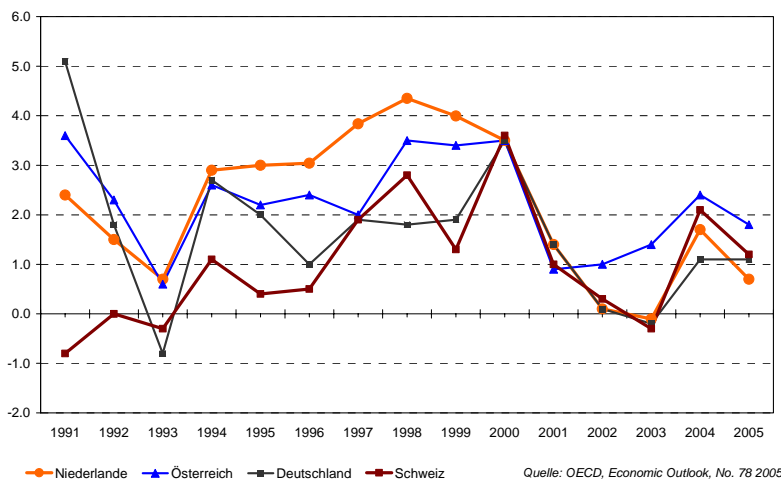
Die Schweiz muss sich unter wachstumspolitischen Aspekten nicht um jeden Preis der EU als Vollmitglied andienen. Unter den gegebenen Zukunftsperspektiven macht der bilaterale Weg Sinn. Zwar ist der Bilateralismus kein einfacher Weg, aber aus heutiger Sicht der einzig gangbare.

In der Diskussion um die relative Wachstumsschwäche der Schweiz wird häufig der EU-Beitritt als geeignete Problemlösung vorgeschlagen. Dabei wird insbesondere die günstige wirtschaftliche Entwicklung Österreichs seit seinem EU-Beitritt 1995 als Vergleichsmaßstab herangezogen. Auch wenn sich der EU-Beitritt für Österreich wirtschaftlich und politisch bezahlt machte, so lassen sich die beiden Länder nur bedingt vergleichen.¹ Für die schwache Wachstumsperformance der Schweiz in der Dekade der neunziger Jahre sind nämlich in erster Linie wirtschaftspo-

litische Faktoren verantwortlich und viel weniger der Verzicht auf die integrationspolitische Vertiefung mit dem EWR-Nein von 1992. So wies kein Industrieland zwischen 1990 bis 1995 einen derart ungünstigen Mix in der Geld- und Finanzpolitik auf wie die Schweiz. Im Wesentlichen erklärt sich das anämische Wachstum der Schweiz in den neunziger Jahren recht gut durch die markante Aufwertung des Frankens, die Massnahmen zur Sanierung der öffentlichen Finanzen und die Verwerfungen im Bau- und Immobiliensektor. Nach der Lockerung der Geldpolitik ab

Wachstumsperformance im europäischen Vergleich

Durchschnittliche Zuwachsraten des realen BIP, in Prozent



¹ Breuss, Fritz: Österreich und Schweiz – Erfahrungen mit und ohne Mitgliedschaft, NIFO Monatsberichte 10/2005.

1996 näherte sich denn auch das Wachstum der Schweiz, gemessen an den jährlichen Veränderungen des realen Bruttoinlandprodukts (BIP), relativ rasch dem Mittelfeld der europäischen Länder an. So betrug das durchschnittliche reale BIP-Wachstum der Schweiz zwischen 1996 und 2000 2,2 Prozent gegenüber 2,5 Prozent in der Eurozone. Damit ist aber die Frage, ob ein Beitritt zur Europäischen Union wachstumspolitisch sinnvoll wäre oder nicht, noch nicht beantwortet.

Zu diesem Zweck soll im Folgenden untersucht werden, wie sich ein Beitritt der Schweiz auf die Determinanten des wirtschaftlichen Wachstums auswirken würde. Über die Ursachen des Wirtschaftswachstums gibt es eine umfangreiche empirische Literatur, die allerdings kein ganz einheitliches Bild bringt. Es ist das Verdienst des deutschen Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, etwas Klarheit verschafft zu haben, indem er die wichtigsten Einflussfaktoren im Sinne stilisierter Fakten nach Massgabe ihrer wachstumsfördernden oder wachstumshemmenden Wirkungen eingeordnet hat (siehe Tabelle unten).² Mit dem Begriff „stilisierte Fakten“ sollen diejenigen ökonomischen Zusammenhänge bezeichnet werden, die sich durch viele Beobachtungen in verschiedenen Ländern oder zu verschiedenen Zeitpunkten stützen lassen.³

Wie würde sich nun der EU-Beitritt auf die erwähnten Wachstumsdeterminanten im Einzelnen auswirken? Dabei geht es in erster Linie um eine qualitative Beurteilung im Lichte bekannter theoretischer und empirischer Erkenntnisse.

Unternehmensinvestitionen

Die Investitionsquote des Unternehmenssektors ist für das wirtschaftliche Wachstum einer Volkswirtschaft von grosser Bedeutung. Höhere Investitionen führen über die Kapitalakkumulation zu steigender Produktivität und bewirken damit höhere Wachstumsraten und langfristig ein höheres Bruttoinlandprodukt je Einwohner.

Bestimmungsfaktoren der Unternehmensinvestitionen sind in erster Linie Absatzperspektiven, Kapazitätsauslastung, Zins- und Kapitalkosten. Letztere hängen u.a. von der Geld- und Steuerpolitik ab.

Ein EU-Beitritt wäre in Bezug auf die Unternehmensinvestitionen neutral, sieht man vom Verlust des Zinsbonus wegen der Preisgabe der geldpolitischen Autonomie durch die Mitgliedschaft im Eurosystem ab.

Humankapitalinvestitionen

Wirtschaftswachstum ist untrennbar mit Investitionen in ökonomisch produktives Human- oder Wissenskapital verbunden. Auch wenn der empirische Nachweis des positiven Zusammenhangs zwischen Humankapital und Wirtschaftswachstum nicht so eindeutig ist, gibt es einige Argumente, welche die herausragende Relevanz von Humankapital plausibel machen. So ist u.a. die Rendite auf Wissenskapital höher als auf Sachkapital, was die persönliche Investitionsentscheidung zum Ausgangspunkt der Humankapitalbildung macht. Humankapital ist nicht nur

Determinanten des wirtschaftlichen Wachstums: Stilisierte Fakten

Wachstumsfördernde Effekte haben:	Wachstumshemmende Wirkung haben:
– Sachkapitalbildung im Unternehmenssektor	– Direkte und indirekte Steuern
– Humankapitalbildung	– Staatliche Verschuldung
– Forschungs- und Entwicklungstätigkeit	– Sozialabgaben
– Geldwertstabilität	– Rigiditäten auf Faktor- und Gütermärkten
– Offenheitsgrad einer Volkswirtschaft	
– Öffentliche Investitionen	

² Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahrgutachten 2002/03, Stuttgart 2002.

³ Bretschger, Lucas: Wachstumstheorie, München/Wien 1996.

ein wichtiger Standortfaktor im weltweiten Innovationswettbewerb, sondern auch ein Schlüssel zu einem höheren Wachstumspfad.

Die Schweiz liegt mit öffentlichen Bildungsausgaben von rund 26 Mrd. Franken oder 5,9 Prozent des BIP (2003) im Spitzenfeld der Industrieländer. Bei den Ausgaben pro Person liegt sie auf allen Bildungsstufen mit an der Spitze, wobei internationale Vergleichsstudien TIMMS und PISA allerdings deutlich Defizite im Bildungssystem aufgezeigt haben. Geld allein macht keine Bildung; es braucht deshalb auch neue Anreize im institutionellen Gefüge des Bildungssystems (Autonomie, Leistungskontrolle, externe Prüfungen usw.) und eine kreative Wettbewerbssituation unter den Schulen. Zudem sollten ausländische Hochschulabsolventen die Schweiz nach Abschluss des Studiums nicht einfach verlassen müssen.

Ein EU-Beitritt hätte auf diese Entscheidungen keinen Einfluss und wäre in Bezug auf Humankapitalinvestitionen deshalb neutral.

Forschung und Entwicklung

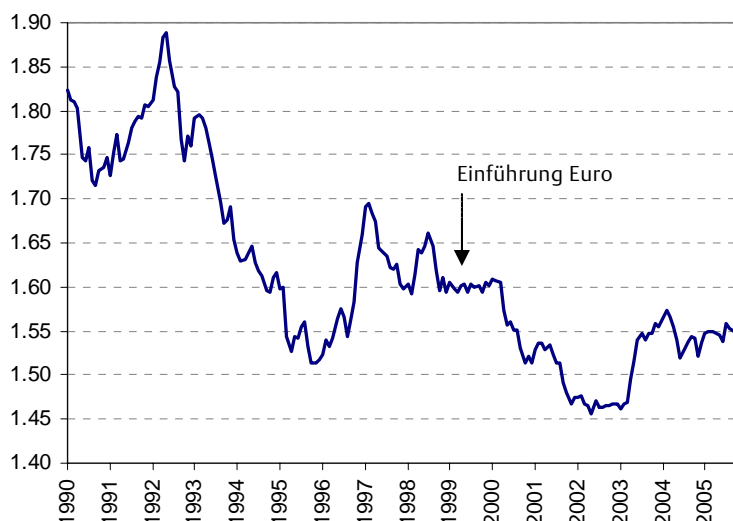
Die Schweiz gehört mit F+E-Ausgaben von 2,7 Prozent des BIP (2000) zu den forschungsaktivsten Ländern, das zudem über die gewichtigen Auslandsinvestitionen seiner Unternehmen stark in den weltweiten Wissenschaftsverbund integriert ist. Zwei Drittel der F+E-Ausgaben entfallen dabei auf die Wirtschaft. Dies ist wachstumspolitisch insofern von Relevanz, als empirische Untersuchungen zeigen, dass die Produktionselastizität privater F+E-Ausgaben höher ist als diejenige von staatlichen F+E-Ausgaben.

Ein EU-Beitritt würde keine zusätzlichen Vorteile bringen, da die Schweiz seit den Bilateralen Abkommen I bereits am EU-Rahmenforschungsprogramm gleichberechtigt teilnimmt. Allerdings könnten sich mit steigenden Mittelabflüssen in die EU-Kasse die Verteilungskonflikte mit der schweizerischen Forschungsförderungsinstitution (Nationalfonds, KTI) in Zukunft verschärfen.

Geldwertstabilität

Die Schweizerische Nationalbank und die Europäische Zentralbank haben zwar die gleiche stabilitätspolitische Zielsetzung, auch wenn die operative Umsetzung auf anderen Wegen erfolgt. Die autonome schweizerische Geldpolitik sichert nicht nur einen Zinsbonus von 1,5 bis 2,0 Prozent im Kurz- und Langfristbereich, sondern ermöglicht auch die bessere Berücksichtigung der jeweils gegebenen Wirtschaftslage. Dessen ungeachtet ist die Schweiz mit einem Trade-off zwischen Zinsbonus und günstiger Kapitalakkumulation einerseits und Wechselkursstabilität mit geringeren Transaktionskosten und Preistransparenz andererseits konfrontiert. Solange sich das Wechselkursrisiko für den schweizerischen Aussenhandelssektor in engen Grenzen hält, wie das seit der Einführung des Euro der Fall war, besteht kein Anlass, den Franken aufzugeben. Der Verlust der geldpolitischen Autonomie wäre nach allen empirischen und theoretischen Untersuchungen kurz- und mittelfristig mit Wachstumseinbussen verbunden. Hinzu käme der Seigniorage-Verlust, d.h. der Gewinn der Nationalbank, der aus der Differenz zwischen dem Nominalwert und den Herstellungskosten des Bargeldes erzielt wird,

Devisenkurs, Schweizer Franken gegenüber Euro bzw. Ecu



Quelle: SNB, Schweizerisches Monatsheft

der im Falle der Schweiz nicht unbedeutend ist.⁴ Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Schweiz im Unterschied etwa zu Österreich oder Finnland als einziges kleines Land über einen bedeutenden Finanzsektor mit einer internationalen anerkannten Währung verfügt. Diese Situation liesse sich mit einer Preisgabe des Frankens nicht mehr aufrechterhalten.

Ein EU-Beitritt mit Übernahme des Euro ist aus heutiger Sicht negativ zu beurteilen. Es ist kaum zu erwarten, dass die EU der Schweiz einen ähnlichen Status zubilligt, wie ihn heute Grossbritannien, Dänemark und Schweden geniessen.

Offenheitsgrad der Wirtschaft

Der Offenheitsgrad einer Volkswirtschaft, gemessen an der Summe aus Exporten und Importen in Relation zum BIP, hat dank Spezialisierungsgewinnen einen positiven Einfluss auf das Wachstum. Eine Zunahme der Auslandsabhängigkeit um zehn Prozent – eine Grössenordnung, wie sie die Industrieländer in den letzten zwei Jahrzehnten verzeichneten – führt nach OECD-Schätzungen zu einem Anstieg des Pro-Kopf-Einkommens von vier Prozent.⁵

Als kleine, offene Volkswirtschaft ist die Schweiz auf stabile, verlässliche externe Rahmenbedingungen (WTO, bilaterale Abkommen mit der EU, Freihandelsabkommen) angewiesen.

Auch wenn empirische Untersuchungen über die quantitativen Auswirkungen einer Währungsunion auf den Aussenhandel zu teilweise widersprüchlichen Ergebnissen gelangen, würde sich ein EU-Beitritt tendenziell positiv auf den Offenheitsgrad der Wirtschaft und damit handelsbelebend auswirken.⁶ Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass die Schweiz mit den europäischen Märkten sowohl über den Handel als auch die Direktinvestition schon stark verbunden ist. Ein EU-Beitritt sollte jedoch die globale Ausrichtung der Wirtschaft nicht beeinträchtigen.

Ein EU-Beitritt würde einen rechtlich gesicherten Zugang zum EU-Binnenmarkt verschaffen mit tendenziell positiven Wachstumswirkungen

Öffentliche Investitionen

Staatliche Investitionen in Verkehrswege, andere öffentliche Infrastrukturprojekte sowie in Bildung und Forschung führen zu einem höheren Wachstumspfad. Denn öffentliche Güter gehen als Vorleistungen in die Produktionsfunktion der Unternehmen ein und erhöhen die Produktivität des privaten Kapitalstocks. Die EU-Frage spielt in diesem Zusammenhang keine Rolle.

Ein EU-Beitritt wäre in Bezug auf die öffentlichen Investitionen neutral.

Direkte und indirekte Steuern

Mit einem EU-Beitritt müsste die Schweiz das höhere Mehrwertsteuer- und Aussenzollregime der EU übernehmen. Hinzu kämen noch die erheblichen jährlichen Nettobeitragszahlungen an die EU in der Höhe von 4 bis 5 Mrd. Franken, womit die Schweiz zum grössten Beitragszahler pro Kopf würde. Insgesamt würde sich sowohl die Staats- als auch die Fiskalquote beträchtlich erhöhen, kann doch im Lichte politökonomischer Erfahrungen kaum damit gerechnet werden, dass die fiskalische Belastung (vor allem die direkten Steuern) im gleichen Ausmass wie die Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes reduziert würde, wie der Bundesrat in seinem Integrationsbericht vom 3. Februar 1999 implizite etwas blauäugig unterstellt.

Durch einen EU-Beitritt würden sich die fiskalischen Bedingungen in der Schweiz und damit auch die Wachstumsperspektiven eindeutig verschlechtern.⁷

Staatliche Verschuldung

Eine höhere Defizitquote und eine höhere Schuldenstandquote wirken, wie zahlreiche Studien zeigen, negativ auf das wirtschaftliche Wachstum. Diese Erkenntnis liegt u.a. auch dem Stabilitäts- und Wachstumspakt aus dem Jahr 1997 zugrunde. Das Regelwerk des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt ist nicht „dumm“, wie der frühere Kommissionspräsident Prodi einmal bemerkte, sondern richtig und wichtig. Dass auf die gravierenden Fehlentwicklungen in den wichtigen EU-Ländern mit einer Lockerung dieser Vorschriften für das erlaubte Defizit von drei Prozent des BIP reagiert worden ist, ist schwer verständ-

⁴ Fischer, A./Jordan, TH./Lack, C.: Giving up the Swiss Franc: Some Consideration on Seigniorage Flows under EMU; in Schweiz. Volkswirtschaft für Volkswirtschaft und Statistik, 1/2002.

⁵ OECD: Was ist Wirtschaftswachstum?, Paris 2004.

⁶ Vgl. Vermutlich ein belebender Effekt – wie der Euro auf den Handel in Europa wirkt, in: „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 21. Juni 2005.

⁷ Nach Berechnung der OECD führt eine Erhöhung der Gesamtsteuerbelastung um rund ein Prozent, was ungefähr der Zunahme in den OECD-Ländern in den letzten zwei Jahrzehnten entspricht, direkt und indirekt über den Investitionseffekt zu einer Verringerung des Pro-Kopf-Einkommens um 0,6 bis 0,7 Prozent. OECD: Was ist Wirtschaftswachstum?, Paris 2004.

lich. Denn in einer Wirtschafts- und Währungsunion braucht es einen wirksamen finanzpolitischen Rahmen, um zu vermeiden, dass die Geldpolitik über kurz oder lang in das Schlepptau einer unsoliden Finanzpolitik gerät. Mit den „weiche“ Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspakts hat die Verantwortung von Europäischer Kommission, Rat und Mitgliedstaaten zugenommen, dauerhaft gravierende Fehlentwicklung im Bereich der öffentlichen Haushalte zu verhindern. Dieser Test steht noch aus.

Mit einem EU-Beitritt würde sich die Schweiz auch auf den Stabilitäts- und Wachstumspakt verpflichten. Davon gingen positive Disziplinierungseffekte aus, sofern der Pakt auch in Zukunft stringent angewendet wird. Schwieriger dürfte die Einbindung der Kantone sein, wenn deren wirtschaftspolitische Souveränität nicht auf kaltem Weg ausgehöhlt werden soll.

Sozialabgaben

Grundsätzlich erweist sich ein Anstieg der Sozialbeitragsquote ebenso als wachstumshemmend wie höhere direkte oder indirekte Steuern in Relation zum BIP. Der negative Wachstumseffekt wird vor allem über eine Beeinträchtigung der Unternehmensinvestitionen ausgelöst. Die Gefahr besteht zudem, dass der relativ liberale Arbeitsmarkt in der Schweiz unter dem Einfluss der europäischen Sozialpolitik stärker reglementiert werden könnte, weil bestimmte EU-Richtlinien in den Bereichen Kündigungsschutz, betriebliche Mitbestimmung, Arbeitszeitbeschränkung usw. weiter gehen als das schweizerische Arbeitsrecht. Hinzu kommt eine zunehmende Tendenz zur Harmonisierung des Arbeitsmarkt- und Sozialrechts, was einem sinnvollen Systemwettbewerb zuwiderläuft.

Ein EU-Beitritt wäre längerfristig nachteilig, da der Arbeitsmarkt möglicherweise an Flexibilität einbüsst und sich kostspielige Anpassungen in unserem sozialen Sicherungssystem ergeben könnten.

Rigiditäten auf den Faktor- und Gütermärkten

Rigiditäten auf den Faktor- und Gütermärkten wirken wettbewerbshemmend, innovationsfeindlich und letztlich auch preistreibend. Die Schweiz hinkt gemäss dem OECD-Indikator für Strukturreformen bei der Liberalisierung wichtiger Infrastrukturbereiche wie Elektrizität, Gas, Verkehr oder Post der EU hinterher. Mit einem EU-Beitritt würden die wichtigen Infrastrukturmärkte in der Schweiz liberalisiert, was positive Wachstumseffekte hätte. Gleich-

zeitig würde sich das Preisdifferenzial gegenüber der EU – auch über den Abbau technischer Handelshemmnisse (Cassis-de-Dijon-Prinzip) – teilweise ebnen.

Ein EU-Beitritt würde sich positiv auf die Wettbewerbsverhältnisse und damit die Wachstumsperspektiven auswirken. Ebenso müsste die Agrarpolitik markt- und wettbewerbsorientierter ausgestaltet werden.

Fazit

Wenn man die Auswirkungen eines EU-Beitritts auf die einzelnen Einflussfaktoren des wirtschaftlichen Wachstums im Lichte der obigen Ausführungen gewichtet, so ergibt sich folgende Bilanz (siehe Tabelle unten):

Ein EU-Beitritt lässt sich unter wachstumspolitischen Gesichtspunkten kaum begründen, da Vor- und Nachteile ungefähr einander die Waage halten. Kurz- und mittelfristig würde sich wegen des Verlustes des Zinsbonus und der fiskalischen Belastungen eine Reihe von Anpassungsschocks ergeben, die sich negativ auf die schweizerische Wirtschaftsentwicklung auswirken würden. Die fundamentalen Wachstumsquellen einer Volkswirtschaft sind in erster Linie intern: die einheimische Kapitalbildung bzw. Kapitalakkumulation, ausreichendes Human- oder Wissenskapital und solide öffentliche Institutionen. Wachstum kann man zudem nur mit und nicht gegen die Unternehmen haben. Denn diese sind es letztlich, die neue Faktorkombinationen durchsetzen, Risiken eingehen und Wagemut zeigen. Am meisten Innovationen erfolgen denn auch in und zwischen Unternehmen sowie im Verbund mit Hochschulen. In der marktwirtschaftlichen Ordnung ist es deshalb die primäre Aufgabe von Unternehmen, für Wachstum zu sorgen. Damit es genügend dynamische Unternehmen gibt, müssen die staatlichen Rahmenbedingungen und viele weiche Faktoren wie Offenheit gegenüber neuen Technologien, Wertschätzung von Gewinn und Unternehmertum usw. stimmen.

Die Schweiz muss sich unter wachstumspolitischen Aspekten nicht um jeden politischen Preis der EU als Vollmitglied andienen, wie Prof. Thomas Straubhaar unlängst bemerkte. Sie muss aber in der Lage sein, im weltweiten Standortwettbewerb mit den fortschrittlichen Ländern wirtschaftspolitisch autonom Schritt zu halten, will sie Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand langfristig sichern.

Die Analyse hat schliesslich auch gezeigt, dass der bilaterale Weg unter den gegebenen Zukunftsperspektiven durchaus Sinn macht. Der Bilateralismus erlaubt es der Schweiz und der EU, im Rahmen von sektoriellen Abkommen jene Integrationspunkte zu verhandeln, die im beiderseitigen Interesse sind. Dies entspricht sozusagen einem Integrationsmodell des gegenseitigen Rosinenpickens (Jörg Thalmann). Der bilaterale Weg ist sicher kein einfacher, aber aus heutiger Sicht der einzig gangbare: Er schafft Rechtssicherheit, ermöglicht eine lösungsorientierte pragmatische Zusammenarbeit mit der EU und ist mehrheitsfähig.

Rückfragen: rudolf.walser@economiesuisse.ch

Saldo der negativen, neutralen und positiven Auswirkungen eines EU-Beitritts auf die Wachstumsdeterminanten

Wachstumsfördernde Effekte haben:		Wachstumshemmende Wirkung haben:	
– Sachkapitalbildung im Unternehmenssektor	0	– Direkte und indirekte Steuern	--
– Humankapitalbildung	0	– Staatliche Verschuldung	0
– Forschungs- und Entwicklungstätigkeit	0	– Sozialabgaben	-
– Geldwertstabilität	--	– Rigiditäten auf Faktor- und Gütermärkten	++
– Offenheitsgrad einer Volkswirtschaft	+		
– Öffentliche Investitionen	0		

0 neutrale Wirkung, - negative Wirkung, + positive Wirkung