

Aymo Brunetti und Christoph A. Schaltegger haben einiges gemeinsam. Beide haben an der Universität Basel Wirtschaftswissenschaften studiert, sprechen Baseldeutsch, haben eine gewisse Zeit in der Bundesverwaltung gearbeitet, sind heute in der Lehre und Forschung tätig und darüber hinaus in wirtschaftspolitischen Debatten sehr präsent.

Brunetti fungierte rund zehn Jahre lang quasi als «Chefökonom» des Bundes im Staatssekretariat für Wirtschaft. 2012 kehrte er in die Welt der Hochschulen zurück und wirkt seither als Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bern. Seit Anfang Jahr präsidiert er zudem den Universitätsrat der Uni Basel.

Schaltegger arbeitete bis 2008 als Referent des damaligen FDP-Finanzministers Hans-Rudolf Merz in Bern, später war er beim Wirtschaftsdachverband Economiestudie in Zürich tätig. Nach der Habilitation in St. Gallen wurde er 2010 Ordinarius für politische Ökonomie in Luzern. Heute ist Schaltegger Direktor des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik an der Universität Luzern.

In vielem sind sich die zwei liberalen Ökonomen einig. Doch bei einem Thema, das die Schweiz besonders beschäftigt, finden sie sich überhaupt nicht: der Europapolitik.

*Herr Brunetti, die EU will Zölle auf Schweizer Stahl einführen, aus Italien drohen Nachteile für die Schweizer Maschinenindustrie. Die neuen Verträge mit der EU helfen hier nicht weiter. Warum soll die Schweiz sie trotzdem abschliessen?*

**Aymo Brunetti:** Schlicht und einfach, weil die EU der grösste Markt ist, mit dem wir zu tun haben. Wenn wir ein abgesichertes Regelwerk mit ihr haben, können wir uns einfacher gegen protektionistische Massnahmen wehren. Die Schweiz hat ein Interesse daran, dass sie als Land mit privilegierten Beziehungen behandelt wird und nicht als Drittländ. Diese Chance ist mit den Bilateralen III grösser als ohne.

*Herr Schaltegger, die neuen Verträge bringen mindestens in gewissen Bereichen Rechtssicherheit. Ist das nicht ein Vorteil?*

**Christoph Schaltegger:** Für eine kleine offene Volkswirtschaft sind gute Handelsbeziehungen vital. Die neuen Verträge haben aber wenig mit Handel zu tun. Sie sind vielmehr Integrationsabkommen: Wir müssen neues EU-Recht sofort übernehmen. Die derzeitigen Streitigkeiten beim Stahl oder beim Protektionismus der italienischen Industrie zeigen zudem gut, dass wir auch mit den Verträgen nicht vor Problemen geschützt wären. Das war auch früher so: Das Freihandelsabkommen schützte uns nicht vor dem Streit um die Besteuerung von Holdings, obwohl die Beihilferegulierung ein Bestandteil des Abkommens war.

**Brunetti:** Der Vorteil der Verträge besteht darin, dass sie Nadelstiche, wie sie die EU bei der Börsenäquivalenz oder beim Forschungsprogramm Horizon platziert hat, künftig verhindern. Gerade der Ausschluss von Horizon war gravierend.

**Schaltegger:** Bei Horizon hätten wir keinerlei Rechtssicherheit, die Abkommen enthalten keine Garantien. Die EU kann uns auch in Zukunft wieder ausschliessen – ich bin hier weniger optimistisch.

**Brunetti:** Warum sollte sie das tun, wenn wir die neuen Verträge eingehen? Die EU hat dies ja damals nur gemacht, weil wir nicht bereit waren, die Bilateralen weiterzuentwickeln. Sie hat uns klar signalisiert, dass sie gute Beziehungen mit uns will.

**Schaltegger:** Niemand ist gegen gute Beziehungen, doch diese Verträge greifen in die Institutionen ein. Die dynamische



Ist der Preis der neuen EU-Verträge zu hoch? Aymo Brunetti (links) und Christoph Schaltegger sind sich uneins.

ILLUSTRATION SIMON TANNER / NZZ

# «Unsere Freiheit wird unterminiert» – «Es gibt Absicherungen»

*Christoph Schaltegger und Aymo Brunetti zählen zu den bekanntesten Ökonomen der Schweiz. Über die EU-Verträge gehen die Meinungen der beiden Liberalen diametral auseinander, wie das Gespräch mit Katharina Fontana und Fabian Schäfer zeigt*

Rechtsübernahme ist nicht zum Vorteil der Schweiz. Wenn wir eine Neuerung, etwa einen Ausbau der Personenfreizügigkeit, nicht übernehmen wollen, kann die EU in irgendeinem anderen Vertrag Ausgleichsmassnahmen beschliessen.

**Brunetti:** Massnahmen gegen die Forschung kann es aber nicht geben, Horizon ist kein Binnenmarktvertrag.

*Wird die EU nach Abschluss der Verträge nicht sofort weiter Druck ausüben? Sie könnte mit dem Abschluss von Horizon drohen, um eine «Dynamisierung» des Freihandelsabkommens durchzusetzen.*

**Brunetti:** Hundertprozentige Rechtssicherheit gibt es nie. Aber nochmals: Warum sollte die EU so handeln? Mit den Abkommen hätten wir einen institutionellen Rahmen, der für beide Seiten stimmte. Der entscheidende Punkt für mich ist, dass die Schweiz immer Nein sagen kann, wenn sie einen neuen Rechtsakt nicht übernehmen will.

*Ist das realistisch? Die Unsicherheit bei einem Nein wäre enorm, die EU wird kaum ankündigen, welche Ausgleichsmassnahmen sie ergreifen würde.*

**Brunetti:** Das stimmt, doch die Massnahmen müssen verhältnismässig sein, das Schiedsgericht wird das garantieren. **Schaltegger:** Mit der Pflicht zur Rechtsübernahme unter Androhung von Sanktionen wird unsere Freiheit, Politik zu machen, massiv unterminiert. Das Parlament kann nur noch das Veto einlegen, es verliert seine originären Gesetzgebungskompetenzen.

**Brunetti:** Die Verträge umfassen aber nur einen kleinen Geltungsbereich. **Schaltegger:** ... nein, der Geltungsbereich ist riesig. ...

**Brunetti:** ... er ist klein im Vergleich zur gesamten relevanten Gesetzgebung; weniger als ein Prozent des EU-Binnenmarktrechts, das EWR-Mitglieder übernehmen müssen.

**Schaltegger:** Die Personenfreizügigkeit und ihr Bezug zur Unionsbürgerschaft sind doch ein absolut zentraler Bereich. Hier müssen wir übernehmen, was die EU beschliesst.

**Brunetti:** Aber es gibt mehrere Ausnahmen und Absicherungen.

*Eine vom Bund bestellte Studie kommt zu dem Schluss, dass der Wegfall der Bilateralen I im Jahr 2045 pro Einwohner und Jahr 2500 Franken kosten*

würde. Das ist nicht gerade viel. Hat Sie das überrascht?

**Brunetti:** Nein, die Wirkungen lassen sich nur schwer messen. Klar ist, dass zusätzlicher internationaler Handel positiv ist für den Wohlstand, insbesondere über den technologischen Fortschritt, der aber nicht quantitativ prognostizierbar ist.

**Schaltegger:** Die Studie zeigt, dass die Verträge für den Wohlstand einen Null-effekt haben. Was wir wirklich brauchen, wäre ein neues Freihandelsabkommen ohne institutionellen Ballast, ähnlich wie jenes, das die EU mit Kanada ausgehandelt hat.

**Brunetti:** Ein Abkommen gibt es nur, wenn der andere es auch will. Ein Abkommen nach dem kanadischen Modell liegt nicht auf dem Tisch. Es würde mich ausserordentlich erstaunen, wenn die EU bei einem Nein zu den Verträgen in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren irgendeine Bereitschaft erkennen liesse, der Schweiz ein solches Abkommen anzubieten; und wenn, dann nur mit Zugeständnissen bei der Landwirtschaft, die innenpolitisch nicht durchsetzbar wären.

**Schaltegger:** Die Schweiz könnte die Handelshemmnisse beseitigen, indem sie einseitig die Produktvorschriften der EU dort anerkennt, wo sie es für sinnvoll hält.

**Brunetti:** Das ist eine gute Idee. Genau das haben wir versucht, als ich noch beim Bund tätig war. Es zeigte sich aber rasch, dass das politisch unmöglich ist, weil jede Lobby Ausnahmen verlangt.

**Schaltegger:** Dieses Argument höre ich oft – gerade, wenn es um ein neues Freihandelsabkommen als Alternative geht. Alles, was echten Wohlstand verspricht, wird als unrealistisch abgetan. Doch solcher Fatalismus bringt uns nicht weiter.

**Brunetti:** Die Verträge mit der EU werden einen positiven Einfluss auf das Wirtschaftswachstum haben, wenn auch keinen besonders grossen. **Schaltegger:** Der Einfluss auf unseren Wohlstand ist minim. Doch die Nachteile sind gravierend. Es geht um Bürgernähe, um das Vertrauen in die Demokratie und funktionierende Institutionen. Wir bewegen uns in eine Politikverflechtungsfalle. Kommt hinzu, dass die Schweizer Wirtschaft ihre Position nicht mehr in die Gesetzgebung einbringen könnte. Es wird keinen breiten Vernehmlassungsprozess mehr geben, wie wir ihn kennen.

**Brunetti:** So viel ändert sich gar nicht. Schon heute orientieren wir uns aus

Eigeninteresse in den allermeisten Fällen an den EU-Regeln. Das ist kein Problem. Souveränitätspolitisch gesehen ist entscheidend, dass wir bei dem einen Prozent, auf das es ankommt, Nein sagen können. Das haben wir abgesichert.

*Herr Schaltegger, wie erklären Sie sich, dass die grossen Wirtschaftsverbände so entschieden für die Abkommen sind?*

**Schaltegger:** Es ist klar, dass grosse Verbände für eine weitgehende Harmonisierung sind. Das macht ihnen die Arbeit leichter, sie brauchen keine Länderverantwortlichen mehr, keine eigenen Rechtsabteilungen pro Land. ...

**Brunetti:** ... das sind Wachstumseffekte. **Schaltegger:** Nur dann, wenn die EU-Regulierung wettbewerbsfähig wäre. Der Draghi-Bericht spricht da eine ganz andere Sprache: Die bestehenden Handelshemmnisse innerhalb der EU sind enorm. Nehmen aber der bürokratische Wust und die Reformunfähigkeit eit weiter zu, wird es keine wirtschaftliche Erholung in der EU geben.

**Brunetti:** Bis jetzt haben wir null Mitsprache bei dem, was die EU beschliesst. Künftig könnten wir am Decision-Shaping teilnehmen. Das ist ein wichtiger Punkt: Die Schweiz erhält zum ersten Mal ein Instrument, mit dem sie versuchen kann, auf das EU-Recht Einfluss zu nehmen.

**Schaltegger:** Das ist ein komplett elitärer Ansatz, ein Austausch unter Experten. Woher will man wissen, ob der nach Brüssel entsandte Technokrat die Schweizer Position wahrnimmt? Woher will man überhaupt wissen, was die Volksmeinung ist, wenn keine Vernehmlassung durchgeführt wird?

**Brunetti:** Meistens geht es nur um kleine Anpassungen, die werden schon heute von Experten ausgehandelt. Entscheidend ist, dass Bevölkerung und Wirtschaft rechtzeitig über Weiterentwicklungen informiert werden.

*Welche Teile der Wirtschaft würden von den neuen Abkommen profitieren?*

**Schaltegger:** Primär internationale Konzerne. Für sie ist die Schweiz ein Land unter vielen. Aber eine Volkswirtschaft sollte nicht dem Big Business und dem Big Government hinterherhecheln.

**Brunetti:** Nein, profitieren würden vor allem kleine, mittlere und neue Firmen. Anders als die Grossen haben sie nicht bereits Niederlassungen in der EU. Für sie ist entscheidend, dass die Abkommen den freien Handel weiterhin sicherstellen und dass sie dank der Personenfreizügigkeit ihre Stellen besetzen können.

*Was wären die Auswirkungen auf die Bevölkerung?*

**Brunetti:** Wenn es einen positiven Wohlfandseffekt gibt, wovon ich ausgehe, nützt dies auch den Personen, die bereits hier leben.

**Schaltegger:** Kaum. Sie haben einzig dann eine Wohlstandszunahme, wenn die Zuwanderung nicht nur das Bruttoinlandprodukt (BIP) insgesamt erhöht, sondern auch das BIP pro Kopf, also die Produktivität, steigert. Das passiert nur unter spezifischen Bedingungen. Ich denke nicht, dass sie erfüllt sind.

**Brunetti:** Alle Untersuchungen zeigen, dass die Zuwanderung via Personenfreizügigkeit vor allem komplementär ist. Es kommen jene Leute, die in der Schweiz fehlen.

**Schaltegger:** Nur weil die Zuwanderung keine Arbeitslosigkeit bewirkt, macht sie uns noch lange nicht produktiver. Die Zuwanderer müssten genau die richtigen Profile mitbringen, die es erlauben, uns produktiver zu machen. Sonst findet eine reine Aufblähung des BIP statt. **Brunetti:** Wir wissen beide, dass es unmöglich ist, die Produktivität einzelner Personen oder Gruppen nachzuweisen. Aber die jährlichen Analysen des Bundes zeigen, dass ein Grossteil der EU-Zuwanderung in Branchen mit relativ hoher Produktivität und Innovationskraft geht. Das ist ein starkes Indiz, dass sie den Wohlstand mehrt.

**Schaltegger:** Das ist ein Trugschluss. Weil die Zuwanderung heute so einfach ist, besteht das Risiko, dass zu wenig in neue Technologien investiert wird.

**Brunetti:** Das ist nicht passiert. **Schaltegger:** Woher will man das wissen? **Brunetti:** Wie gesagt, man kann das nicht direkt messen. Aber wir wissen, dass die Produktivität seit Einführung der Personenfreizügigkeit zugenommen hat.

«Die Verträge werden einen positiven Einfluss auf das Wirtschaftswachstum haben.»

Aymo Brunetti

«Der Einfluss auf unseren Wohlstand ist minim. Doch die Nachteile sind gravierend.»

Christoph Schaltegger

**Schaltegger:** Na ja ... das Wachstum der Produktivität war anämisch, vergleichbar mit Deutschland.

**Brunetti:** Dieser Vergleich blendet aus, dass unsere Wirtschaftskraft bereits enorm hoch ist. Insofern war das Wachstum beachtlich. Man muss auch berücksichtigen, dass gleichzeitig eine Ausweitung der Freizeit stattfand.

**Schaltegger:** Dieses Argument ist interessant. Man könnte meinen, wir lebten in altgriechischen Zuständen: Die Schweizer ziehen sich gemütlich aus dem Arbeitsmarkt zurück, geniessen die Freizeit, lassen die Ausländer arbeiten. Das wäre ein starkes Indiz dafür, dass die Zuwanderung die Produktivität nicht erhöht.

*Wir fassen zusammen: Wir sind etwas produktiver geworden, arbeiten aber weniger ...*

**Schaltegger:** ... genau, weil die Zuwanderung eben nicht zwingend komplementär ist. Gerade wenn die Freizeit immer stärker subventioniert wird und es deshalb attraktiv ist, das Arbeitspensum zu reduzieren.

**Brunetti:** Das ist mir zu einfach. Die Erwerbsbeteiligung in der Schweiz ist immer noch sehr hoch.

*Herr Schaltegger, so wie Sie argumentieren, müsste die Schweiz die Personenfreizügigkeit schon heute kündigen.*

**Schaltegger:** Ich stelle fest, dass die Personenfreizügigkeit ein Spaltpilz ist – für die Schweiz, aber auch für die EU. Sie treibt die politische Polarisierung voran, und sie war der Grund für den Brexit. Heute entfällt der Nutzen der Migration ganz auf den Einwanderer, das ist weder für das Land, das er verlässt, noch für seinen neuen Wohnsitzstaat sinnvoll. Die Schweiz braucht ein Regime, das eine Steuerung erlaubt und von der EU akzeptiert wird.

*Das ist nicht in Sicht.*

**Schaltegger:** Eine Zuwanderungsabgabe könnte eine sinnvolle Steuerung bewirken. Heute wird die Zuwanderung massiv subventioniert. Das ist weder für die EU noch für die Schweiz sinnvoll. Wenn etwas nicht funktioniert, sollte man Alternativen versuchen.

**Brunetti:** Auch ich habe deutlich mehr Sympathien für eine Zuwanderungsabgabe als für Kontingente. Wenn das mit den Bilateralen vereinbar wäre, fände ich dies als Option interessant – aber primär aus politischen Gründen der

Akzeptanz. Ökonomisch sehe ich wenig Probleme.

*Sehen Sie keinerlei Nachteile der grossen Zuwanderung, die in den letzten Jahren stattgefunden hat?*

**Brunetti:** Unter dem Strich überwiegen die ökonomischen Vorteile klar. Vor allem ist die Personenfreizügigkeit deutlich besser und effizienter als das unglaublich planwirtschaftliche System mit den Kontingenten, das wir vorher hatten.

**Schaltegger:** Diese Argumentation läuft ja darauf hinaus, zu sagen, dass die Freizügigkeit ökonomisch sinnvoll ist, Politik und Volk aber zu dumm sind, das zu verstehen.

**Brunetti:** Falsch. Wenn Politik und Volk die Vorteile der Freizügigkeit nicht sehen würden, hätten sie sie längst abgeschafft. **Schaltegger:** Das ist trügerisch, der Widerstand wächst. Der Dichtstress ist keine Erfindung, die Leute spüren das. Die Infrastruktur ist überlastet, der Boden ist überlastet, das Wachstum in die Breite ist zu schnell.

**Brunetti:** Was ist die Alternative? In einer idealen Welt wäre eine Personenfreizügigkeit kombiniert mit der Option einer unbürokratischen Zuwanderungsabgabe wunderbar. Aber das ist nicht im Angebot. Die Personenfreizügigkeit ohne realistische Alternative zu kündigen, wäre kurzsichtig. Die Bilateralen sind in einer Abwägung zu wichtig.

*Was passiert, wenn wir die Verträge ablehnen?*

**Schaltegger:** Dann haben wir weiterhin die bestehenden Abkommen. Es gibt keinen Grund, weshalb die EU diese kündigen sollte. Wir könnten den Bilateralismus von 1999 fortsetzen – ohne politische Integration.

**Brunetti:** Das ist naiv. Die EU sagt seit Jahren, dass sie diese Form der Integration nicht weiterführen wird, und sie bietet uns eine massgeschneiderte Alternative zu einem Beitritt an. Wenn die neuen Abkommen scheitern, wird das unseren Beziehungen schaden. Dass die EU bestehende Verträge kündigt, denke ich auch nicht. Aber sobald wir irgendeine Regelung nicht übernehmen, wird sie uns das Leben schwer machen: bei der Forschung, bei den technischen Handelshemmnissen, beim Strom, irgendwo. Und wir haben dann kein Schiedsgericht, das wir in Sachen Verhältnismässigkeit anrufen können.

*Auch für die EU sind gute Beziehungen wichtig. Denken Sie wirklich, die Reaktion wäre so dramatisch?*

**Brunetti:** Die Schweiz ginge nicht unter. Aber man darf sich nichts vormachen: Wir hätten zu unserem wichtigsten Partner für zehn, fünfzehn Jahre kein besonders gedeihliches Verhältnis mehr. Ich möchte nicht Trump bemühen, aber im Vergleich mit den USA hat die EU einen regelgebundenen Ansatz, der zu uns passt. Und ich sehe schlicht keine gute Alternative zu den neuen Abkommen.

*Was wäre Ihre Alternative, Herr Schaltegger?*

**Schaltegger:** Die Machtpolitik ist zurück, fast alle Länder operieren wieder mit Handelshemmnissen. Die EU unterscheidet sich da nicht stark von Trump, das war schon früher so, als sie uns etwa mit der Kavallerie drohte. ...

**Brunetti:** ... das ist doch nicht vergleichbar, das war nur der Spruch einer Einzelperson. ...

**Schaltegger:** ... das gilt nicht nur rhetorisch, sondern auch ganz real mit Horizon, technischen Handelshemmnissen oder der Börsenäquivalenz. In einer Welt, die zunehmend unberechenbar wird, müssen wir zuerst das eigene Haus in Ordnung halten. Wir müssen unsere Freiheitsgrade bewahren, um unsere Interessen wahrnehmen zu können.

**Brunetti:** Aber Europa ist uns näher. Was in den USA passiert, geht meines Erachtens viel weiter und akzentuiert die Notwendigkeit geregelter Beziehungen mit der EU. Es wäre ein dummer Moment, unsere nächsten Nachbarn vor den Kopf zu stossen. Und wenn es – völlig wider Erwarten – wirklich so schlimm würde, könnten wir die Verträge wieder kündigen. **Schaltegger:** Auch ich will gute Beziehungen zur EU, aber nicht um den Preis einer politischen Integration mit entsprechendem Souveränitäts- und Demokratieabbau.

## DIE SCHWEIZ UND DIE EU

Nach jahrelangen Verhandlungen will der Bundesrat im März die Botschaft zu den neuen Abkommen mit der EU an das Parlament überweisen. Im Hinblick darauf publiziert die NZZ eine Reihe von Streitgesprächen mit unterschiedlichen Perspektiven.

NZZ nzz.ch/schweiz/europapolitik