

Entschädigung von Gewinnern durch Gewinner?

JÖRG BAUMBERGER

Gegenseitige Öffnungen führen normalerweise für alle beteiligten Länder zu einem Netto-Gewinn. Die Auffassung, die Schweiz habe an die EU-Osterweiterung einen Beitrag im Sinn einer Abgeltung von Vorteilen zu leisten, hält einer sorgfältigen Analyse nicht stand.

Gemäss dem *Memorandum of Understanding* zwischen der Europäischen Union und der Schweiz bekundet der Bundesrat die Absicht, vorbehaltlich der Zustimmung der verfassungsmässigen Organe der Schweiz, Entwicklungsprojekte in den neuen osteuropäischen Mitgliedsländern der EU mit einer Kontribution von einer Milliarde Franken zu unterstützen. Womit kann dieses Projekt gerechtfertigt werden? Offensichtlich hängt das Projekt mit der Aufnahme der neuen Länder in die EU zusammen. Der Umstand, dass diese Länder neuerdings der EU angehören und für die EU nicht mehr Drittländer darstellen, scheint etwas Besonderes zu sein, was eine solche Zahlung durch die Schweiz zu einem plausiblen Postulat macht.

Der Anschluss dieser Länder an die EU ist für die involvierten osteuropäischen Länder ohne Zweifel vorteilhaft. Aber nicht nur für sie. Er ist es auch für die alten EU-Länder. Und insofern, als diese neuen Länder mit der Schweiz die gegenseitige Öffnung vollziehen können, welche zwischen der Schweiz und der alten EU bereits besteht oder vereinbart ist, ist dieser Anschluss auch im Verhältnis Schweiz-EU-Beitrittsländer für die Schweiz und die Beitrittsländer von Vorteil. Wozu dann aber die Abschlagszahlung? Als Entschädigung der osteuropäischen Beitrittsstaaten für die Öffnung ihrer Volkswirtschaften gegenüber der Schweiz? Aber diese Öffnung ist ja, wie erwähnt, gegenseitig. Auch die Schweiz öffnet sich gegenüber den Beitrittsstaaten. Ist die gegenseitige Öffnung netto ein Opfer für die Beitrittsstaaten und ein Netto-Gewinn für die Schweiz, so dass es nur recht und billig wäre, dass die netto profitierende Schweiz die Netto-Verlierer des Ostens für ihr Opfer entschädigt?

Was meint die Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen zur Frage der Gewinne und Verluste aus der Öffnung von Volkswirtschaften? Im wesentlichen sagt sie, dass Bedingungen theoretisch denkbar sind, unter welchen eine erweiterte gegenseitige Öffnung von Volkswirtschaften für eine Volkswirtschaft ein Gewinn und für die andere einen Netto-Verlust darstellen würde. Dem sind allerdings zwei Bemerkungen beizufügen. Erstens ist dieser Fall eher exotisch. Im Normalfall resultiert für beide Volkswirtschaften ein Netto-Gewinn. Zweitens ist selbst im exotischen Falle keineswegs ausgemacht, dass die weniger entwickelte Volkswirtschaft die Netto-Verliererin und die höher entwickelte die Netto-Gewinnerin sein muss. Es ist ohne weiteres möglich, ja sogar wahrscheinlicher, dass die fortgeschrittenere Volkswirtschaft die Verliererin ist, so denn dieser eher wenig wahrscheinliche Fall wirklich vorliegen sollte.

Keht man somit zur nach wie vor plausibelsten Hypothese zurück, wonach die gegenseitige Öffnung auch gegenseitig vorteilhaft ist und für keine der Parteien ein Netto-Opfer darstellt, wird es schwierig die Ost-Milliarde zu begründen. Sie lässt sich nur noch deuten als das Bestreben der EU, sich - zusätzlich zum Öffnungsgewinn ihrer neuen Länder — zugunsten ihrer Beitrittsländer (oder indirekt zugunsten ihres eigenen Haushalts?) auch noch einen Teil der Öffnungsdividende der Schweiz anzueignen. Diese Tatsache wird im Memorandum durch den umständlichen Ingress, in welchem die Zahlung als ein freiwilliger Akt der Generosität gegenüber den befreundeten Ländern der EU dargestellt wird, wortreich und mehr oder weniger geschickt verschleiert. Die Verhandlungen, in welchen die EU keineswegs die Grazie des erfreuten Beschenkten, sondern die Pose des subtil drohenden Erpressers an den Tag legte, stehen in auffälligem Gegensatz zum salbungsvollen Wording des Memorandums. Dies trotz dem Umstand, dass die Schweiz bereits mehr als 400 Millionen Franken — wirklich freiwillig — an die fraglichen Länder (und nahezu drei Milliarden an die Gesamtheit der ex-kommunistischen Länder) geleistet hat.

Was folgt daraus für die durch die EU geforderte Milliarde? Heikle Frage; denn die erweiterte Öffnung ist für die Schweiz unbestrittenermassen kein Netto-Opfer— und für die anderen Vertragsparteien auch nicht und die permanente Öffnung ist vermutlich mehr wert als die einmalige Milliarde. Auch dies gilt freilich nicht nur für die Schweiz, sondern auch für die EU, bzw. ihre Beitrittsländer. Da gegenseitige Öffnungen normalerweise für alle beteiligten Länder ein Netto-Gewinn sind, werden im normalen Lauf der Dinge bei reziproken Öffnungen auch keine Abschlagszahlungen (oder einseitige unbescheiden ungeforderte Freundschaftsgeschenke) geleistet. Da jedoch der Saldo auch nach der Zahlung der Milliarde vermutlich noch positiv bleibt, ergäbe sich aufgrund einer reinen Nutzen-Kosten-Rechnung eine Zustimmung zur Milliarde. Eine bittere Zustimmung, eine pragmatische Zustimmung.

Ein weiteres Argument für ein Ja folgt aus dem Umstand, dass der Bundesrat bereits ein Quasi-Versprechen abgegeben hat. Ein Land, das seinen Ruf als verlässlicher Verhandlungspartner bewahren will, lässt seine Regierung nicht leichtfertig im Regen stehen, auch wenn es wünschenswert gewesen wäre, den verfassungsmässigen Prozess vor der Äusserung von Zahlungsabsichten zu durchlaufen.

Auch dies ein Fall für eine Nutzen-Kosten-Analyse. Andererseits hat man sich bewusst zu machen, dass die Zustimmung einer Sanktionierung neuer unüblicher und ungerechtfertigter Praktiken gleichkommt, einer Sanktionierung schlechter Gewohnheiten, welche zur Wiederholung und Steigerung geradezu auffordert. Das neue Abrechnungssystem läuft darauf hinaus, bei gegenseitigen Marktöffnungen zusätzlich zur Gegenseitigkeit auch noch die Dividende des einen Vertragspartners abzuschöpfen. Die EU gibt sich offensichtlich nicht damit zufrieden, ihren Öffnungsgewinn zu realisieren, sondern «verkauft» ihre eigene Öffnung quasi zweimal, einmal im Tausch gegen die Öffnung der Schweiz und ein zweites Mal gegen die Leistung einer Abschlagszahlung.

Oder ist die Milliarde vielleicht doch mehr als eine platte Aneignung der Öffnungsdividende des einen Vertragspartners durch den anderen? Das Memorandum und gewisse Kommentatoren deuten an, dass die Kontribution auch als Beitrag an ein kontinentales öffentliches Gut, nämlich den Frieden in Europa, aufgefasst werden könne, und eine Zahlungsverweigerung somit einem verwerflichen Parasitentum gleichzusetzen sei, d.h. einem Versuch der Schweiz, den Frieden, welchen ex hypothesi die EU schaffe, quasi gratis auszunützen. Darauf könnte man polemisch antworten: Wenn zwei Weltkriege nicht genügt haben, die Europäer von den allseitigen Vorteilen des Friedens zu überzeugen, dann werden sie auch durch Kohäsionszahlungen schwer zu überzeugen sein. Weniger polemisch wäre anzumerken, dass Friede essentiell etwas Reziprokes ist, ähnlich wie Freihandel — welcher ja den Frieden voraussetzt. Wie der Freihandel ist auch der Frieden gegenseitig vorteilhaft.

Somit spielt es eigentlich gar keine Rolle, ob wir von Öffnungsdividende oder von Friedensdividende oder von beidem sprechen. Der

Versuch, die Friedensdividende bei jenen abzuschöpfen, welche durch ihre Friedfertigkeit ihren Beitrag zum Frieden bereits leisten (oder mangels Macht vielleicht leisten müssen), ist letztlich ebenfalls der Versuch, die Dividende des Vertragspartners abzuschöpfen. Er ist vielleicht eine elegante Methode der Rentenextraktion, aber sicher keine freundliche. Der Versuch grosser Länder und Blöcke, die kleinen Ländern zufallende Friedensdividende durch mehr oder weniger sanften Druck abzuschöpfen, hat zwar in der Weltgeschichte unter den Titeln «Tribute» und «Kontributionen» eine lange Tradition, aber die Grossen, die diese Methode praktizierten, sind nicht als besonders friedliebende Mächte in die Annalen eingegangen. Und wenn schon, dann hätten eher die Amerikaner als die Europäer Anspruch auf eine Dankesgeste für ihren Beitrag zum Frieden. Sie haben zum Frieden in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg mehr beigetragen als alle Europäer zusammen. Selbst im Balkan waren die Europäer ausserstande, mit eigenen Mitteln zugunsten des Friedens zu intervenieren und mussten abermals die Amerikaner zu Hilfe holen. Die Europäer insgesamt sind die wahren Friedensparasiten, die Parasiten der pax americana. Den Frieden in Westeuropa seit Kriegsende der EU gutzuschreiben, ist eine schamlose Arroganz und Undankbarkeit. Dieser Frieden wurde positiv durch die Amerikaner und negativ durch die Sowjetunion koproduziert. Unter der Drohung der Sowjets und unter dem Schirm der Amerikaner war es wirklich nicht besonders schwierig, Frieden zu halten. Ironischerweise haben die Osteuropäer darüber die klareren Ideen als die überheblichen Westeuropäer. Gefragt, wer gegenwärtig und bis auf weiteres mehr zum Frieden in ihrer Region beitrage, die Amerikaner via die NATO oder die EU, würde man von allen Osteuropäern wohl die gleiche Antwort erhalten. Kein Wunder, dass ihnen der Draht nach Washington im Ernstfalle wichtiger ist als jener nach Brüssel.

Ist diese Diskussion nicht irrelevant, da die Milliarde budgetneutral aufgebracht wird? Nein, alle oben angestellten Überlegungen gelten unabhängig von der Frage, ob die Milliarde zusätzliche Steuern erfordert oder nicht. Eine Rentenabschöpfung ist eine Rentenabschöpfung unabhängig von deren Finanzierung. Sie bliebe eine einseitige Rentenabschöpfung selbst dann, wenn die Milliarde in reinem Gold vom Himmel ins Bundeshaus fallen würde. Und eine letzte Frage: Wäre der Schweiz diese heikle Entscheidung erspart geblieben, falls sie bereits EU-Mitglied wäre? Ja, eindeutig. Dann müsste die Schweiz nicht über eine einmalige Milliarde abstimmen, sondern ohne Abstimmung Jahr für Jahr mindestens deren drei oder mehr an die EU-Kasse bezahlen.

Bei der Kohäsionsmilliarde handelt es sich um einen klaren Fall von Dividendenaneignung— nenne man es nun Öffnungsdividende oder Friedensdividende— und mit Fortsetzungen ist leider zu rechnen. Andererseits bleibt das Ergebnis auch nach Zahlung der Milliarde vermutlich positiv. Und die nicht zuletzt durch die Integrationsinstanzen des Bundes subtil eingespeisten Drohungen der EU sind nicht auf die leichte Schulter zu nehmen.

Mai 2006

