

«Markt für Politiker international öffnen»

REINER EICHENBERGER Über die Probleme der Europäischen Union, den Euro sowie das Verhältnis der Schweiz zur EU

Die EU steht derzeit im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses, sei es wegen der Probleme mit dem Euro, sei es auch wegen des heiklen Verhältnisses der Schweiz zur EU. Der in Freiburg lehrende Ökonom Reiner Eichenberger zeichnet sich immer wieder durch unkonventionelle Denk- und Lösungsansätze aus – so auch im Gespräch mit «Finanz und Wirtschaft».

Herr Eichenberger, die EU und der Euro sind in der Krise. Sind sie noch zu retten? Ja, aber man muss zwischen der EU und dem Euro unterscheiden. Die EU an sich ist nicht bedroht. Gewisse Probleme würden sich stellen, wenn der Euro aufgelöst werden sollte. Das wäre nicht ganz einfach abzuwickeln. Insgesamt sehe ich die EU trotz all ihrer schwerwiegenden Schwächen aber nicht in der Krise. Es gibt derzeit nur wenige Länder, die bezüglich wirtschaftlichen Wohlergehens besser abschneiden als die EU insgesamt. Sie hat ihre Mitglieder zwar nicht zur absoluten Spitze gebracht, aber auch nicht einfach heruntergewirtschaftet.

Die Leistungsbilanzüberschüsse der nördlichen Länder sind mit den Defiziten im Süden nicht kompatibel.

Und der Euro?

Das Grundproblem des Euros wurde mit den bisherigen Rettungsversuchen nicht angepackt. Gemeint sind die weit auseinanderdriftenden Handelsströme und die extrem unterschiedlichen Leistungsbilanzen. Die hohen Überschüsse der nördlichen Länder und die Defizite im Süden sind nicht miteinander kompatibel. Solange ein Land grosse Leistungsbilanzdefizite hat, steigt die Summe der privaten und der öffentlichen Schulden. Ein nachhaltiger Schuldenabbau ist also nicht möglich. Die betroffenen Länder müssten abwerten oder interne Reformen durchführen, um die Lohnkosten zu reduzieren.

Der Euro erweist sich also immer mehr als Fehlkonstruktion?

Ja, im Vorfeld der Einführung des Euros betonten viele, aber lange nicht alle Ökonomen, dass das nicht funktionieren kann. So ist es praktisch nicht möglich, wie im Stabilitätspakt vorgesehen, ein Land ausgerechnet dann, wenn es besonders grosse Probleme hat, auch noch büssen zu lassen. Die Kritiker mussten sich danach aber zehn Jahre lang wundern, weshalb der Euro anfänglich entgegen ihren Erwartungen funktionierte. Das Wundern gilt auch für die EU. Angesichts ihrer institutionellen Schwächen, besonders des Demokratiedefizits und der Überzentralisierung, funktionieren die EU und ihre Mitgliedsländer erstaunlich gut.

Welche Rolle spielt die zentrale Organisation der EU?

Aus der schweizerischen Sicht ist die EU heillos zentralistisch, im Vergleich mit den USA jedoch eher nicht. Die Mitgliedsländer der EU haben deutlich mehr Autonomie als die Bundesstaaten der USA. Die EU ist also nicht einfach ein zentralistisches Gebilde, aber es gibt innerhalb der EU viele Fehlkonstruktionen. Föderalismus bedeutet autonome Kantone und Gemeinden unter einem starken Bundesdach. Jede Ebene muss stark sein, und innerhalb sowie zwischen den Ebenen muss Wettbewerb herrschen. Die Schaffung eines entsprechenden Bundesdachs führt zu Ängsten, dass über Gebühr zentralisiert wird. Wenn an der schweizerischen Spielart etwas zu kritisieren ist, dann nicht, dass Kantone und Gemeinden zu viel zu sagen haben, sondern dass wir kein wirklich starkes Bundesdach haben. In der EU hingegen fehlt das Bundesdach. Zudem haben die Gebietskörperschaften der Mitgliedsländer zu wenig Autonomie und Eigenverantwortung.

Der Euro braucht mehr Zentralisierung. Nein. Nach der Zentralisierung der Geldpolitik stellt sich die Frage, wie die Län-



Die Schweiz soll gemäss Reiner Eichenberger weiter auf den bilateralen Weg setzen.

der Stabilisierungspolitik betreiben sollen. Finanzpolitisch sind viele überfordert. Deshalb wird eine Zentralisierung der Finanzpolitik gefordert. Doch sie wäre erst recht problematisch. Sobald zentralisiert wird, verfallen viele Leute einem Machbarkeitsglauben. Sie wollen die Konjunktur feinsteuern, was jedoch nicht funktioniert. Man kommt immer zu spät, tut das Falsche und wird Opfer von Interessengruppen. Eine zeitgerechte Stabilisierungspolitik kann nur die Zentralbank leisten. Aktive Stabilisierungspolitik durch Geld- und Fiskalpolitik bedeutet aber diskretionäre und oft geheime Entscheidungen. Das bringt viele Probleme, unter anderem die Insiderproblematik. Diese ist eines der grossen, bis heute in der Politik völlig vernachlässigten Probleme. Kaum beachtet wird auch die Tatsache, dass die Möglichkeit, gemeinsam Schulden zu machen, den Anreiz, effektiv Schulden zu machen, massiv vergrössert. Grosse politische Einheiten können Schulden auf Kosten zukünftiger Generationen machen, kleine hingegen nicht. Der Verschuldungsmotor ist in der Regel der Zentralstaat.

Je härter die EU die eigenen Leute anpackt, desto grösser wird der Anreiz, in die Schweiz auszuwandern.

Was würden Sie der deutschen Kanzlerin Angela Merkel raten, was sie in erster Priorität zu tun hätte?

Sehr wichtig wäre eine Homogenisierung. Damit ist nicht gemeint, in allen Ländern eine einheitliche Politik zu erzwingen. Wenn man das tut, landet man im besten Fall bei einer durchschnittlichen Politik. Wichtig ist, dass die politischen Institutionen harmonisiert werden. Die Länder, die nicht gut funktionieren, müssen bessere politische Institutionen erhalten. Die EU soll den Mitgliedsländern nicht so wie heute vorschreiben, welche Politik sie verfolgen sollen, sondern wie ihre politischen Institutionen strukturiert sein sollen.

Woran krankt die EU grundsätzlich?

Die Idee der EU als Wirtschaftsgemeinschaft war die Öffnung der Märkte und die Einführung von Wettbewerb. Regulierungen wurden abgebaut und Subventionen zurückgefahren. Es wurde versucht, die Eigenverantwortung der Unternehmen zu stärken. Die EU hat es aber unterlassen, dieses Konzept von Wettbewerb auf die Politik zu übertragen. Das führte, besonders in der Finanzpolitik, zu einer unübersichtlichen Vermischung von Kompetenzen und damit auch Verantwortung. Die EU müsste sich auf ihre grosse Kernidee zurückbesinnen und den Wettbewerb auf die Politik übertragen. Das bedeutet zum einen, die Autonomie und die Eigenverantwortlichkeit der Gebietskörperschaften zu stärken. Zum anderen gilt es, den Markt für Politiker zu öffnen. Das ist der einzige Markt in der EU, der noch völlig geschlossen ist. Die Idee der Politiker von aussen mag auf den ersten Blick fremd erscheinen. Man muss sich allerdings vergegenwärtigen, dass alle EU-Mitglieder die Politik aus Brüssel, und damit weitgehend die Politik ausländischer Politiker, übernehmen müssen. Es müsste ein EU-weiter Markt für Politiker geschaffen werden. In Deutschland etwa ist der Markt im Bereich der Bürgermeister offen.

Es gibt einige Kantone, in denen das auch funktioniert. Es lässt sich jedoch schwer vorstellen, dass Frankreich einen Briten zum Präsidenten wählt.

Deshalb kann man den Markt ruhig öffnen – wenn die Franzosen das nicht wollen, wird ein Brite eben nicht gewählt. Die internationale Marköffnung bringt auch leistungsfähige Binnenmärkte für Lokalpolitiker und unterstützt damit die Dezentralisierung. Nehmen wir zum Beispiel den Markt für Bürgermeister. Häufig gibt es in einer Stadt mehrere hervorragende Bürgermeisterkandidaten, in anderen Städten hingegen keinen. Daher ist es wichtig, dass die Politiker aus ihren Städten, Regionen und Ländern hinausgehen und auch anderswo kandidieren können. Dann können sie nicht nur vertikal, sondern auch horizontal aufsteigen. Das gibt ihnen Anreize, vernünftige Politik zu machen und nicht zu versuchen, Dorfkönige

zu werden. Denn mit dem Ruf, gute Politik betrieben zu haben, kann man vom Dorf in die Stadt und von da in die Metropole wechseln. Dann lohnt es sich für Politiker, den Beruf des Bürgermeisters wirklich zu lernen, und es könnten neue Parteien entstehen, die sich beispielsweise auf Städtesanierungen spezialisieren. So entstünde ein Markt für gute Politiker.

Ein noch nicht verbreiteter Denkansatz... Einerseits sind wir überzeugt, dass Märkte etwas Gutes sind. Andererseits ist der wichtigste Markt, derjenige für Politik, geschlossen. Politik ist die weitaus wichtigste Dienstleistung. Dort findet die grösste Wertschöpfung statt, in manchen Ländern über 50% des Bruttoinlandsprodukts – und just das ist der einzige Markt, der total reguliert ist, der keine Leute von aussen zulässt. Wenn Sie das auf die Wirtschaft übertragen, könnte ein Unternehmen nur noch Führungskräfte rekrutieren, die in seiner Sitzgemeinde wohnen. Novartis zum Beispiel dürfte nur noch Personen engagieren, die in Basel wohnen – und wäre damit sofort erledigt.

Die Politik holt sich in Notlagen gerne externe Technokraten.

Ja, Italien hat mit Mario Monti jemanden geholt, der vor allem ausserhalb des Landes Karriere gemacht hat. Das zeigt, dass die Reputation, die sich Personen ausserhalb ihrer Heimat aufbauen, etwa in den EU-Institutionen, viel gilt. Darum ist es auch glaubwürdig, dass sie nach ihrer Rückkehr nicht sofort in landestypischen Kreisen versumpfen. Personen wie Monti aspirieren auf den Weltmarkt, er kann nachher zurück auf die europäische Ebene. Wenn er seine Arbeit in Italien nicht recht macht, vergibt er sich viel. Jemand dagegen, der als Teil eines geschlossenen Systems funktioniert, verliert nicht so viel, wenn seine Leistung mager ist.

Ergo als hypothetischer Ratschlag an Kanzlerin Merkel: Öffnen Sie den Markt für Politik. Lässt sich das umsetzen?

Problemlos. Das ist ein Federstrich, die denkbar einfachste Reform. Man muss nur in den jeweiligen Wahlgesetzen den Passus streichen, wonach Kandidaten zum Zeitpunkt der Wahl Wohnsitz in der

Ich halte die Idee für abwegig, dass Europa fertig entwickelt und die Schweiz der EU ein Dorn im Auge ist.

betreffenden Gemeinde haben müssen. Was nach einer Wahl zu gelten hätte, liesse sich regeln. In der Wirtschaft würde der Arbeitsmarkt zusammenbrechen, wenn Stellenanwärter zuvor die bisherige Stelle gekündigt haben müssten. Wenn die Franzosen keine Ausländer wählen wollen, dann eben nicht. In den Schweizer Kantonen, in denen diese Möglichkeit besteht, wurde sie zu Beginn kaum genutzt, doch der Markt für Spezialisten hat sich rasch entwickelt. Im Kanton St. Gallen sind solche Wechsel üblich.

Was hiesse eine derartige Marktöffnung für die Schweiz?

Wir haben zum Teil ähnliche Probleme wie die EU. Die Schweiz darf sich nicht allzu gross reden. Wer sich mit Fusslahmen und Kranken misst, schneidet rasch gut ab. Dadurch nutzen wir unser Potenzial nicht optimal aus. Unsere Positionen sind nicht so gut, wie wir häufig meinen. Ein Beispiel etwa sind die Steuern. Da ist die Schweiz als Ganzes nur attraktiv, weil einige Kantone im internationalen Kontext gut dastehen. Rechnet man zu den Steuern die Sozialabgaben hinzu, resultieren Belastungen, die höher sind als in vielen EU-Ländern. Das hat bis heute funktioniert, weil die anderen Länder eine noch schlechtere Politik gemacht haben.

Wie sehen Sie die Schweiz heute vis-à-vis der EU, wie lautet Ihr Ratschlag an den neuen Aussenminister Didier Burkhalter? Die Schweiz muss keine grosse Angst haben. Europa steckt in einem sehr dynamischen Prozess. Ich halte die Idee für abwe-

Zur Person

Reiner Eichenberger, 51, ist am Zürichsee aufgewachsen. Er absolvierte die Grundschulen in Feldmeilen und das Gymnasium in Zürich und Basel. Im Jahr 1984 schloss er das Studium zum lic. oec. publ. an der Universität Zürich ab, wo er sich 1997 auch habilitierte. Heute ist Reiner Eichenberger Professor für Wirtschafts- und Finanzpolitik an der Universität Freiburg im Üechtland und ist Forschungsdirektor des Center for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA). Seine Forschungsschwerpunkte umfassen die Finanz- und Wirtschaftspolitik, die ökonomische Analyse der Politik und die Deregulierung des politischen Prozesses. Er ist zudem Mitglied der Eidgenössischen Kommunikationskommission, des unabhängigen Regulators des Telekommunikationsbereichs in der Schweiz. **PM**

gig, dass Europa fertig entwickelt und die Schweiz noch der einzige nicht integrierte Fleck und darum ein Dorn im Auge der EU ist. Zudem schreitet die Globalisierung weiter voran. Der Handel über die EU-Grenzen hinweg wächst rascher als der innerhalb der EU. Das gilt auch für die Schweiz: Ihr Handel mit Drittländern wächst rascher als der mit der EU. Die EU wird für die Schweiz mit der Zeit weniger wichtig. Unsere Einbettung in die Welt ist entscheidend. Die Schweiz muss Freihandel mit der ganzen Welt betreiben.

Wie sieht die Zukunft des bilateralen Weges gegenüber der EU aus?

Besser als derzeit dargestellt. Wichtig ist, dass die Schweiz etwas in die Verhandlungen einbringen kann. Man sollte Zugeständnisse nicht gratis machen, da wurde in der Vergangenheit einiges verpasst. Aber das Feld ist noch weit offen für Verhandlungen. Ein grosses künftiges Problem werden die Wanderungsbewegungen sein. Vorerst ist davon auszugehen, dass die Einwanderung in die Schweiz anhält. Das löst in den EU-Ländern Probleme aus, denn gute Köpfe wandern ab. Je härter die EU die eigenen Leute jedoch anpackt, desto grösser wird der Anreiz, in die Schweiz auszuwandern. Ich habe jedoch keine Bedenken, dass die Schweiz von der EU an die Wand gespielt wird.

Die Personenfreizügigkeit ist für die Schweiz sehr wichtig. Wurde mit den flankierenden Massnahmen nicht ein zu hoher Preis bezahlt?

Ja, das sehe ich auch so. Es stellt sich zudem die Frage, wie stark wir profitieren, indem die Schweizer als Gegenleistung entsprechend frei in den EU-Raum gehen können. Statt gross über Freihandel zu verhandeln und Gegenleistungen wie den freien Personenverkehr bieten zu müssen, wäre es zumeist klüger, einfach einseitig zu öffnen.

Das wurde mit der Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips versucht. Die Umsetzung stösst aber auf Schwierigkeiten.

Diese einseitige Öffnung ist aus meiner Sicht die richtige Lösung. Das Problem für Schweizer Unternehmen in der EU ist nicht allzu gross, sofern sie Niederlassungen in den betreffenden Ländern gründen. Das müssen sie ohnehin tun, wenn sie in der EU geschäften wollen.

Ist Aussenminister Burkhalter auf der richtigen Fährte mit einem weiteren bilateralen Abkommen im Energiebereich?

Das ist sinnvoll, ja. Es gibt derzeit kaum einen anderen Weg als den bilateralen. Man könnte sich allenfalls die Option EWR nochmals überlegen. Gewisse Mechanismen für den Rechtsnachvollzug sind da festgehalten. Zusammen mit Norwegen könnten wahrscheinlich gute Bedingungen erzielt werden. Kein Weg kann derzeit der EU-Beitritt sein. Die EU will Geld und hat immer mehr Probleme. Wir kommen unter Druck der EU, weil unsere relative Position stärker geworden ist. Das spiegelt sich auch im Frankenkurs.

INTERVIEW: PETER MORF UND MANFRED RÖSCH