

economiesuisse

Zu den Aktualitäten in der schweizerischen Europapolitik

Für die Wirtschaft ist ein EU-Beitritt zurzeit keine Frage.

1. September 2003 Nummer 31/2 4. Jahrgang

dossierpolitik

economiesuisse
Verband der Schweizer Unternehmen
Fédération des entreprises suisses
Federazione delle imprese svizzere
Swiss Business Federation

Hegibachstrasse 47
Postfach, CH-8032 Zürich
Telefon +41 1 421 35 35
Telefax +41 1 421 34 34
www.economiesuisse.ch

Schweiz–EU: Bilateralismus sinnvoll

Aus Sicht der Wirtschaft gibt es zu den bilateralen Beziehungen mit der EU in absehbarer Zeit keine Alternative. Deswegen geht es in Sachen Europapolitik in erster Linie darum, den eingeschlagenen Weg und die bereits abgeschlossenen Abkommen zu sichern.

Seit Anfang Juni 2002 sind die ersten sieben bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU – „Forschung“, „Öffentliches Beschaffungswesen“, „Technische Handelshemmnisse“, „Landwirtschaft“, „Luftverkehr“, „Landverkehr“ und „Personenverkehr“ – in Kraft. Bereits ein Jahr später deutet vieles auf die positiven Wirkungen der Verträge, von denen die Wirtschaft immer überzeugt war. So wird von Unternehmerseite mehrheitlich bestätigt, das Vertragspaket sei unentbehrlich und unumgänglich. Denn mit den ersten sieben sektoriellen Abkommen konnte nicht nur der Zugang von Schweizer Unternehmen zu den EU-Märkten substanziell verbessert werden, auch die externen Rahmenbedingungen wurden erweitert und stabilisiert.

EU-Beitritt ist kein Thema

Mit Inkrafttreten der Bilateralen I ist die Frage eines Beitritts der Schweiz zur Europäischen Union für die Schweizer Wirtschaft vorläufig kein Thema mehr. Denn für die Wirtschaft steht erstens vor allem die Verbesserung unserer Wirtschaftsbeziehungen mit der EU im Vordergrund. Mit den sieben sektoriellen Abkommen (Bilaterale I) konnten zahlreiche Hürden im Verhältnis der Schweiz zur EU abgebaut werden.

Zweitens bedingt die volle Mitgliedschaft die Übernahme des gesamten Rechts der Europäischen Gemeinschaften – den so genannten *Acquis communautaire*. Dies wäre zum heutigen Zeitpunkt mit zahlreichen Nachteilen für die Wirtschaft verbunden. Insbesondere die negativen Folgen für die schweizerische Geld- und Währungspolitik, Finanz- und Steuerpolitik sowie in der Sozialpolitik (im Detail siehe Positionspapier *economiesuisse* „Standortbestimmung zur schweizerischen Integrationspolitik, Oktober 2002, Seite 9 ff.) können gewisse mit einem EU-Beitritt verbundene Effizienzgewinne nicht wettmachen.

Der bilaterale Weg – der Weg der Schweiz

Die kontinuierlich voranschreitende Integration der EU und die engen Verbindungen zwischen der Schweiz und den EU-Mitgliedstaaten erfordern dennoch die regelmäßige Überprüfung und gegebenenfalls eine Anpassung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU.

Eine theoretische Option wäre der Beitritt zum Europäi-

schen Wirtschaftsraum (EWR). Dieser ist aus verschiedenen Gründen aber nicht mehr lohnenswert. Denn mit den in Kraft getretenen bilateralen Abkommen ist es der Schweiz gelungen, eine den Bedürfnissen des Landes besser gerecht werdende Annäherung an die EU auszuhandeln. Dieser bilaterale Weg ist und wird auch auf Jahre hinaus der einzige vernünftige Ansatz bleiben, auch wenn der Spielraum für Verhandlungen aus institutionellen und politischen Gründen sicherlich enger und mit einer wachsenden Union wesentlich komplizierter und zeitraubender wird.

Analyse der Optionen EU-Beitritt aus Wirtschaftssicht

Staatspolitische Fragen / Staatsaufbau	↘
Direkte Demokratie	↘
Föderalismus	↘
Institutionelle Mitwirkung in der EU	→
Zusätzliche Nettobelastung des Bundeshaushalts	↘↘
Warenverkehr	↗
Dienstleistungsverkehr	↗
Kapitalverkehr	→
Personenverkehr	→
Wettbewerbspolitik	→
Geld- und Währungspolitik	↘↘↘
Finanz- und Steuerpolitik	↘↘↘
Sozialpolitik	↘↘↘
Umweltpolitik	→
Bildungs- und Forschungspolitik	→
Energiepolitik	→
Informationsgesellschaft	↗
Agrarpolitik	↗
Bodenpolitik	→
Verkehrspolitik	→
Rechtsfragen	→
Ausländer- und Asylpolitik	→
Innere Sicherheit, Kriminalität	→
Aussen- und Sicherheitspolitik	↘

Die Anzahl der Pfeile gibt die Gewichtung in den einzelnen Dossiers an:

- ↗ In diesen Fällen hätte der EU-Beitritt positive Auswirkungen.
- In diesen Fällen hätte der EU-Beitritt keine besonderen Auswirkungen.
- ↘ In diesen Fällen hätte ein EU-Beitritt negative Auswirkungen.

Quelle: *economiesuisse*, Standortbestimmung zur schweizerischen Integrationspolitik, Oktober 2002.

Bilateralismus richtig verstehen

Jenen Kräften in der Schweiz, die einen EU-Beitritt forcieren wollen, dienen die bilateralen Verhandlungen in erster Linie zum Abbau von Beitrittschürden. Diese Absicht trägt der Bundesrat mit, zielt seine längerfristige Europapolitik doch auf den EU-Beitritt, auch wenn die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen an verschiedene Voraussetzungen gebunden ist. Hierbei ist nicht auszuschliessen, dass die Interessen der Schweizer Wirtschaft nicht in vollem Masse berücksichtigt oder sogar unterlaufen werden. In letzter Konsequenz schadet dies aber den Interessen des Landes und seiner Volkswirtschaft.

Voraussetzungen des Bundesrats für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen

- Praktische Erfahrungen mit den bilateralen Abkommen müssen vorliegen und beurteilt worden sein.
- Die Auswirkungen eines EU-Beitritts auf das schweizerische Staatswesen müssen abgeklärt und nötige Reformen eingeleitet sein.
- Der EU-Beitritt muss innenpolitisch breit unterstützt werden.

Quelle: Aussenpolitischer Bericht 2000, 15.11.2000, Seite 318 f.

Die Schweizer Wirtschaft plädiert denn auch für den Grundsatz der Euro-Kompetitivität bzw. Weltmarkt-Kompetitivität und nicht für den der Euro-Kompatibilität. Das heisst, dass Anpassungen an EU-Regelungen nur dann sinnvoll sind, wenn damit die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Schweiz verbessert werden kann.

Bilateralismus zwischen der Schweiz und der EU heisst demnach eben nicht Beitrittschürden abbauen, sondern vielmehr konkrete auf beiden Seiten bestehende Probleme lösen. Ein jeweiliges Verhandlungsergebnis sollte ausgewogen sein, und beide Verhandlungspartner sollten vergleichbare Vorteile erzielen können.

Ein Jahr bilaterale Abkommen I: Die Bilanz ist positiv

Es ist erst ein Jahr her, seit die sieben sektoriellen Abkommen ihre Wirkung entfalten konnten. Obwohl dies eine sehr kurze Zeitspanne ist, um fundierte Aussagen über den Wirkungsgrad von Staatsverträgen machen zu können, zieht die Wirtschaft eine positive Bilanz. Das ist die Quintessenz einer Umfrage zur wirtschaftlichen Relevanz der sieben sektoriellen Abkommen, die *economiesuisse* bei den Mitgliedern im April 2003 durchgeführt hat. Erwartungsgemäss ist der diskriminierungsfreie Zugang zum EU-Binnenmarkt für die befragten Schweizer Unternehmen in der Gesamtbeurteilung der entscheidende Vorteil,

der mit dem ersten bilateralen Paket erreicht werden konnte.

In der Einzelbeurteilung überrascht nicht, dass das Abkommen über die Personenfreizügigkeit als *das* wichtigste betrachtet wird, vor allem, weil es eine markant flexiblere Gestaltung von Arbeitseinsätzen im EU-Ausland ermöglicht und die Rekrutierung von Fachpersonal wesentlich erleichtert. Ein hoher Stellenwert hat auch das Abkommen über den Abbau der technischen Handelshemmnisse. Vor allem der exportorientierten Industrie bietet es verschiedene Vorteile, beispielsweise bei der gegenseitigen Anerkennung von Prüfzeugnissen.

Das Urteil zum Abkommen über das Öffentliche Beschaffungswesen fällt etwas zurückhaltender aus. Das mag damit zusammenhängen, dass mit dem WTO-Abkommen bereits wesentliche Punkte geregelt sind und dass der bilaterale Vertrag nur teilweise darüber hinausgeht. Auch das Forschungsabkommen ist für die befragten Unternehmen nicht von vorrangiger Relevanz.

Die beiden Verkehrsabkommen Land- und Luftverkehr sowie das Agrarabkommen rangieren nicht ganz unerwartet an letzter Stelle. Für viele Schweizer Unternehmen haben sie zwar keine unmittelbare Relevanz, dennoch sollte ihre Bedeutung nicht unterschätzt werden. Aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive spielen Verkehrsverbindungen nämlich eine zentrale Rolle. Aus wirtschaftsliberaler Sicht ist auch das Agrarabkommen zu begrüssen.

Die erste Bewährungsprobe haben die Bilateralen I also bestens bestanden. Für den Wirtschaftsstandort Schweiz sind und bleiben diese Verträge von äusserst wichtiger Bedeutung. Deswegen muss ihre Dauerhaftigkeit langfristig gewährleistet bleiben. Die Dynamik des europäischen Integrationsprozesses macht eine Anpassung der Bilateralen I nämlich bereits erforderlich. Besonders betroffen ist das Abkommen über die Personenfreizügigkeit.

Die Bilateralen I auch für die neuen EU-Staaten

Am 1. Mai 2004 werden zehn Länder – Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern – der EU beitreten. Die EU wird dann 25 Mitgliedstaaten umfassen. Mit dem Beitritt übernehmen die neuen Mitglieder den gesamten *Acquis* der Europäischen Union, also auch die vertraglichen Abmachungen zwischen der Schweiz und der EU. Das Personenfreizügigkeitsabkommen ist hiervon ausgenommen, weil es sich um ein so genanntes gemischtes Abkommen handelt, was soviel bedeutet, dass es sowohl den nationalen wie den übergeordneten Kompetenzbereich der EU betrifft. Für die Ausweitung dieses Abkommens auf die neuen Mitgliedstaaten sind Verhandlungen nötig.

Für die Schweizer Wirtschaft ist die Anpassung der Ver-

träge die logische Konsequenz des bisher eingeschlagenen Wegs. Denn der ist für die Schweiz nicht nur optimal, vielmehr wäre es auch illusorisch zu glauben, die Europäische Union wollte – oder könnte – den Binnenmarkt aufspalten in einen Teil, in dem die bilateralen Verträge mit der Schweiz gelten, und einen anderen, in dem andere Regeln im Verhältnis zu einem Drittland wie der Schweiz bestehen. Die Homogenität des Binnenmarkts und des erreichten „Acquis“ ist für die Europäische Union konstitutiv und nicht negoziabel.

Wirtschaftlicher Nutzen:

Partner mit Zukunftspotenzial

Für die Schweizer Wirtschaft wird der diskriminierungsfreie Zugang zum auf fast 450 Millionen Konsumenten expandierten Binnenmarkt von wichtiger Bedeutung sein. Aktuelle Prognosen gehen davon aus, dass die EU-Erweiterung einen Wachstumseffekt auslösen wird. Für die Schweiz schätzt man vorsichtig eine mittelfristige Zunahme des Brutto-Inlandprodukts (BIP) um 0,25 bis 0,5 Prozent, was zusätzlichen ein bis zwei Milliarden Franken entspräche und einen willkommenen Wachstumszustupf darstellen würde.

Im Übrigen bestehen bereits heute mit allen Staaten Mittel- und Osteuropas Freihandelsabkommen im Rahmen der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA). Wirtschaft und Politik haben also früher schon das Potenzial dieser Länder erkannt und fruchtbare Handelsbeziehungen aufgebaut. In den letzten zehn Jahren hat der Handel

Aussenhandel der Schweiz mit den neuen EU-Mitgliedstaaten 2002 in Millionen Franken

	Exporte	Importe	Bilanz
Estland	36,9	35,3	1,6
Lettland	101,3	11,0	90,3
Litauen	75,2	24,9	50,3
Malta	61,5	5,1	56,4
Polen	1140,7	471,7	669,0
Slowakei	260,4	279,3	-18,9
Slowenien	261,5	184,3	77,2
Tschechien	945,3	842,2	103,1
Ungarn	716,0	644,1	71,9
Zypern	92,0	5,7	86,3
Gesamt	3'690,8	2'503,6	1'187,2

Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung, eigene Zusammenstellung

jährlich um rund elf Prozent zugenommen. Zum Vergleich: Im Durchschnitt stiegen die weltweiten Exporte nur um 2,4 Prozent. Im Jahr 2002 erwirtschaftete die Schweiz mit diesen Ländern einen Aussenhandelsüberschuss von rund 1,2 Milliarden Schweizer Franken. Die Ausdehnung der ersten bilateralen Verträge stabilisiert nun die Rechtssicherheit in den Wirtschaftsbeziehungen mit den Kandidatenländern. Für Wirtschaftsunternehmen bedeutet das optimierte und bessere Chancen zur Schaffung von wettbewerbsfähigen Wertschöpfungsketten.

Gesamthaft erhalten die Bilateralen I durch die Ausdehnung auf zehn neue Mitgliedstaaten einen breiteren Wir-

Die neuen EU-Mitgliedstaaten

	Bevölkerung in Mio.	BIP in Mrd. EUR	BIP in KKS pro Kopf EU 15 = 100	Beschäftigung in Prozent		
				Landwirtschaft	Industrie und Bau	Dienstleistungen
Estand	1,4	5,5	37	7,0	34,7	58,3
Lettland	2,4	7,7	29	14,4	26,8	58,7
Litauen	3,7	12,2	29	18,4	27,4	54,2
Malta	0,4	3,9	53	1,7	33,0	65,2
Polen	38,7	171,0	39	18,7	31,1	50,3
Slowenien	2,0	19,5	71	9,6	37,7	52,7
Slowakei	5,4	20,9	48	6,9	37,3	55,8
Tschechische Republik	10,3	55,0	58	5,2	39,9	54,8
Ungarn	10,0	49,5	52	6,5	33,8	59,8
Zypern	0,8	9,5	82	9,2	21,0	69,8
Total	75,1	354,7	45			
EU 15	377,0	8526,0	100	4,3	28,9	66,8

Quelle: Eurostat, s.a. Economic Briefing Nr. 28, Credit Suisse

kungskreis. Das stärkt den bilateralen Weg im Kontext der schweizerischen Integrationspolitik. Die Behauptung, die Freizügigkeit im Personenverkehr führe zu verstärkter Migration, ist übertrieben. Dies umso mehr, als für die neuen EU-Mitglieder dieselben Einschränkungen und Sicherungen gelten werden wie für die Länder der „EU 15“.

Die Schweizer Wirtschaft unterstützt die Behörden denn auch bei ihren Bemühungen, eine geregelte Ausdehnung des bilateralen Vertragsnetzes auf die dynamischen Volkswirtschaften Mittelosteuropas herbeizuführen. Sollte die Schweiz eine Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen Länder verweigern, stünde wegen der so genannten „Guillotine-Klausel“ das gesamte Paket der bilateralen Verträge zur Disposition.

Bilaterale II: spezifische Forderungen der Wirtschaft

Im Vergleich zum ersten bilateralen Paket sind die seit Sommer 2002 in zehn Dossiers laufenden bilateralen Verhandlungen II nur zum Teil geeignet, bessere externe Rahmenbedingungen für die Wirtschaft zu schaffen. Eine Ausnahme bildet das Dossier „Verarbeitete Landwirtschaftsprodukte“, das nicht nur für die betroffene Branche in der Schweiz von grösster Priorität ist, sondern auch die Industrien in der EU begünstigt. Da es in sich ausgewogen ist, eignet es sich für einen „early harvest“, also den schnellen Abschluss und eine vorgezogene Inkraftsetzung. Die Herauslösung des Abkommens über die „Verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte“ aus dem Gesamtpaket hätte auf die weiteren Verhandlungen mit der EU auch keine negativen Konsequenzen, weil es die Balance der übrigen Dossiers nicht tangiert. Ausserdem wurde die bisherige Verhandlungsstrategie des „Parallelismus“ bereits mit der Verschiebung des Dienstleistungs dossiers, das der Wirtschaft gewisse Erleichterungen gebracht hätte, durchbrochen.

Das erzielte Verhandlungsergebnis bei der „Zinsbesteuerung“ ist grundsätzlich zu begrüssen. Wie in den EU-Mitgliedstaaten Österreich, Belgien und Luxemburg bleibt auch in der Schweiz das Bankgeheimnis – ein wesentlicher Standortfaktor des Finanzplatzes Schweiz – durch die Erhebung einer Quellensteuer gewährleistet. Der Ertrag des Steuerrückbehalts wird zu 75 Prozent an die EU-Länder ausbezahlt. Die Bankkunden können zwischen einem Steuerrückbehalt und einer freiwilligen Meldung ihrer Zinserträge an die Steuerbehörden ihres Heimatlandes wählen. Trotz des grundsätzlichen Verhandlungserfolgs wirft das Zinsdossier noch einige Umsetzungsprobleme auf. Für die anstehenden Verhandlungen in den Dossiers „Schengen“ und „Betrug“ gilt von Seiten der Schweiz ein ebenso konsequentes Festhalten am Bankgeheimnis.

Die Bilateralen II sollen nicht um jeden Preis abgeschlossen werden. Auf keinen Fall befürwortet die Schweizer Wirtschaft die Verabschiedung der gesamten Verhandlungsergebnisse der Bilateralen II in einem einzigen Bundesbeschluss.

Schweizer Interesse an einer wirtschaftlich starken EU

Wirtschaftspartner der Schweiz 2002

Anteil an Importen und Exporten in Prozent

	Importe	Exporte
EU	80,4	60,0
EFTA	0,2	0,4
USA	5,3	11,0
Japan	2,1	3,8
Asien	4,0	7,9
Osteuropa	2,2	3,3
Andere	5,8	13,6
Total	100,0	100,0

Quelle: Oberzolldirektion

Die EU ist der wichtigste Wirtschaftspartner der Schweiz. Deswegen ist das Interesse an einer wirtschaftlich starken und funktionstüchtigen EU mit einer wirtschaftsfreundlichen Gesetzgebung selbstverständlich gross. Die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes

- Inflationsrate und Zinssätze nahe bei den Ergebnissen der stabilsten EU-Mitglieder;
- Staatsdefizit nicht grösser als drei Prozent des Bruttoinlandprodukts;
- Schuldenstand nicht grösser als 60 Prozent des Bruttoinlandprodukts;

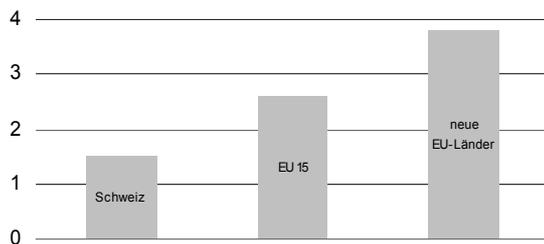
sind in der EU zunehmend umstritten. Wird dieser Pakt weiter aufgeweicht, würde dies die Schweiz negativ beeinflussen. Demgegenüber kommen die ausserwirtschaftlichen Fortschritte der EU – weg von der einst befürchteten „Festung Europa“, hin zu einem der Protagonisten weiterer Liberalisierungsschritte im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) – der Schweiz zugute. Als „Trendsetter“ bei der Öffnung zentraler Infrastrukturmärkte (Telecom, Energie, Post) beeinflusst die EU die wirtschaftspolitische Agenda der Schweiz positiv.

Primat der WTO

Im Vergleich zu anderen europäischen Volkswirtschaften ist die schweizerische besonders global ausgerichtet. Dies hat den Vorteil eines besseren Risikoausgleichs, bedeutet aber auch eine erhöhte Abhängigkeit von verlässlichen und durchsetzbaren Spielregeln auf globaler Ebene. Von grosser Bedeutung ist dabei die Welthandelsorganisation (WTO), die seit ihrer Gründung im Jahre 1995 als Nachfolgeorganisation des GATT neben dem Warenhandel auch weitere wichtige Gebiete der Aussenwirtschaft beeinflusst. Die Schweiz sollte deshalb der neuen im November 2001 in Doha beschlossenen Welthandelsrunde hohe Priorität einräumen. Das Regelwerk dieser Organisation ist auch im Verhältnis der Schweiz zur EU von Bedeutung.

Bruttoinlandprodukt zu Marktpreisen

Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate 1994 bis 2000
(in Prozent)



Quelle: OECD

Kommentar

Die schweizerische Integrationspolitik stellt hohe Anforderungen an Politik und Wirtschaft. In erster Linie besteht ein interner Handlungsbedarf in der Schweiz. Mit der Schrift „Europa – Optionen und Hausaufgaben“ und mit der Publikation des „Ausgabenkonzepts“ zeigt economie-suisse, was zu tun wäre, um den Wirtschaftsstandort Schweiz zu stärken.

Die auf den 1. Mai 2004 datierte EU-Erweiterung erfordert die Ausdehnung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU auf die neuen EU-Mitgliedstaaten. Ein Referendum gegen diesen Schritt kann nicht ausgeschlossen werden. Falls es zur Abstimmung kommt, sind alle offenen gesinnten Kreise in der Schweiz aufgerufen, sich an der Urne für die Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die neuen EU-Mitgliedstaaten auszusprechen und damit auch eine Gefährdung der bilateralen Abkommen I zu verhindern. Schliesslich stellt sich die Frage nach einem Konsens über die künftige Integrationspolitik der Schweiz. Können sich die wichtigsten Kreise in der Schweiz darauf einigen, im Interesse des Landes und seiner Wirtschaft für ein pragmatisches Vorgehen einzutreten? Besteht die Bereitschaft, mittelfristig auch weiterhin den bilateralen Weg zu begehen, selbst wenn dieser sich als schwierig erweist? Diese Herausforderungen gilt es nun in erster Linie zu erkennen und entsprechend zu handeln.

Rückfragen:

heike.scholten@economiesuisse.ch

gregor.kuendig@economiesuisse.ch