

# Der bilaterale Weg bleibt die beste Option

## dossierpolitik

16. August 2010

Nummer 12

**Europapolitik.** Die Debatte um das «Wie weiter?» in der Europapolitik der Schweiz ist wieder entfacht worden. Vom EU-Beitritt ohne Euro, einer Neuauflage des EWR oder der Weiterführung des bilateralen Wegs mit oder ohne Rahmenabkommen: Die Schweiz diskutiert derzeit die verschiedensten europapolitischen Szenarien. Als erste Organisation veröffentlichte economiessuisse bereits im Mai 2010 ein entsprechendes Positionspapier, in dem verschiedene Szenarien anhand dreier wirtschaftspolitisch relevanter Kriterien unvoreingenommen analysiert wurden. Der Bericht ist in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedern von economiessuisse erarbeitet worden. Trotz der Vielfältigkeit der Branchen und Unternehmensgrössen ist die Schlussfolgerung bei den 120 Mitgliedern, die rund 30 000 Unternehmer repräsentieren, breit abgestützt und eindeutig: Aus Sicht der Wirtschaft ist die Fortsetzung des bilateralen Wegs unter den gegenwärtigen und absehbaren Bedingungen die beste europapolitische Option.

### Position economiessuisse

- ▶ Der bilaterale Weg bleibt gegenüber einem EWR- oder EU-Beitritt mit Abstand die beste Option im Interesse der Wirtschaft.
- ▶ Auch wenn die Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen vor neuen Herausforderungen steht, ist dies nicht das Ende des bilateralen Wegs. Das bestehende Vertragswerk hat sich gut bewährt und ist nicht infrage gestellt. Optimierungen sind immer möglich.
- ▶ Selbstbewusst und pragmatisch gilt es im gegenseitigen Interesse, bei möglichen neuen Themen Lösungen zu finden.



## Herausforderungen

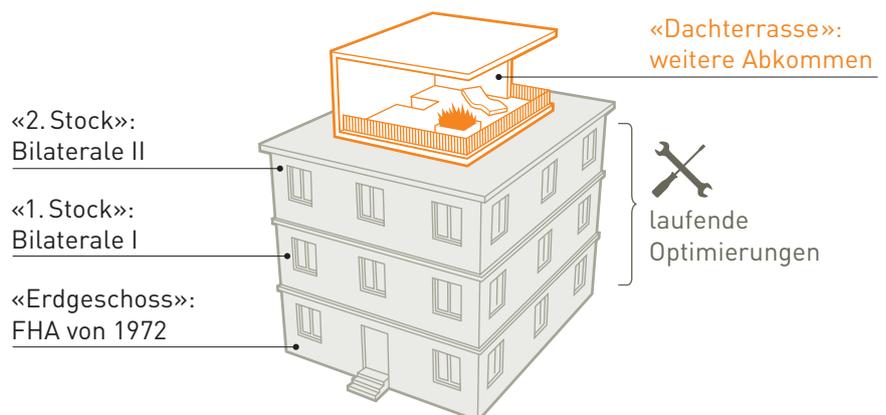
► Die dynamische Rechtsentwicklung der EU stellt neue Herausforderungen für den bilateralen Weg dar.

Aufgrund der gegenseitigen wirtschaftlichen Verflechtung sind gute Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union wichtig. Im Lichte der dynamischen Entwicklungen gilt es, die grundlegenden Positionen der schweizerischen Europapolitik zu überprüfen. *economiesuisse* tut dies regelmässig und hat im Mai 2010 als erste Organisation eine Neubeurteilung vorgenommen. Die aktuelle EU-Debatte, in die sich mittlerweile unter anderem auch die Kantone, die Parteien, *Avenir Suisse* und die Landesregierung eingeschaltet haben, zeigt, dass sich die bilateralen Verhandlungen in Zukunft schwieriger gestalten werden. Dafür gibt es mehrere Ursachen: Die dynamische Rechtsentwicklung stellt für statisch konzipierte Verträge eine Herausforderung dar. Die Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Integration hat die Konfliktfelder erhöht. Dies gilt nicht nur im Verhältnis zu Drittstaaten, sondern auch bei EU-internen Angelegenheiten. Die schwerwiegenden Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Finanz- und Geldpolitik vieler EU-Länder dürften dies verstärken. Die EU fordert eine einheitliche und verzugslose Anwendung des EU-Acquis und dessen Weiterentwicklung im Rahmen bestehender und neuer Abkommen. Diese Forderung ist jedoch keineswegs neu, sondern wird von den EU-Institutionen bereits seit fast zwei Jahren postuliert.

### Grafik 1

► Das Haus steht auf einem Fundament, dem Freihandelsabkommen von 1972. Den 1. Stock bilden die Bilateralen Abkommen I, den 2. Stock die Bilateralen Abkommen II. Dieses Haus lebt und funktioniert. Wenn Anpassungen nötig sind, werden diese im gegenseitigen Interesse ausgeführt. Sollen nun neue Abkommen abgeschlossen werden, können diese mit einem Anbau verglichen werden, beispielsweise einer Dachterrasse. Diese ist zwar eine Wertsteigerung des Hauses, aber nicht zwingend nötig, um zu funktionieren.

### Die Beziehungen zur EU können mit einem Haus verglichen werden



Quelle: eigene Darstellung

Aufgrund der zunehmend schwierigen Ausgangslage vorschnell das Ende des Bilateralismus auszurufen, ist jedoch verfehlt. Erstens bestehen die über 120 bewährten bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU weiterhin und sind nicht infrage gestellt. Zweitens kann das vor einem Jahr von der Schweiz und der EU unterzeichnete Abkommen über Zollerleichterungen und Zollsicherheit («24-Stunden-Regel») als gutes Beispiel dafür dienen, dass bei gegenseitigen Interessen der Bilateralismus nicht nur weitergeführt werden kann, sondern auch innovative Lösungsansätze generiert (vgl. Kasten auf Seite 4). Drittens haben die Schweiz und die EU am 19. Juli 2010 beschlossen, eine gemeinsame Arbeitsgruppe einzusetzen, um über die Modalitäten der Anpassung an Weiterentwicklungen des relevanten EU-Rechtsbestands zu diskutieren. Dies ist Ausdruck des Willens, konstruktive Lösungen zur Weiterführung des Bilateralismus zu suchen. Viertens kommt nachfolgende Analyse verschiedener europapolitischer Szenarien klar zum Schluss, dass die Fortsetzung des Bilateralismus aus wirtschaftspolitischer Optik vorteilhafter ist als ein EWR-

oder EU-Beitritt. Die Analyse basiert auf dem von economiesuisse im Mai 2010 veröffentlichten Europabericht und widerspiegelt die Haltung der 120 Verbandsmitglieder, die wiederum rund 30 000 Unternehmen repräsentieren.

## Beurteilung der europapolitischen Szenarien

► Drei Erfolgskriterien aus Sicht der Schweizer Wirtschaft.

In der öffentlichen Diskussion werden mehrere Szenarien dargereicht. Diese reichen von der Weiterführung des bilateralen Wegs mit oder ohne Abschluss eines Rahmenabkommens, über eine Neuauflage des EWR bis hin zur Forderung eines EU-Beitritts ohne Übernahme des Euro. Die Europafrage wird in der Schweiz von gewissen Kreisen zur Glaubensfrage hochstilisiert. Aus Sicht der Wirtschaft sollte die Beurteilung der europapolitischen Szenarien pragmatisch und anhand objektiver Erfolgskriterien erfolgen. economiesuisse hat dies im Positionspapier vom Mai 2010 getan. Für die Analyse der Szenarien stehen für economiesuisse drei wirtschaftliche Kriterien im Vordergrund:

- Erstens muss die globale Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Schweiz gesichert und ausgebaut werden.
- Zweitens gilt es, einen möglichst ungehinderten und diskriminierungsfreien gegenseitigen Marktzugang zwischen der Schweiz und der EU zu gewährleisten.
- Drittens muss die Schweiz auch in Zukunft über die nötige politische Souveränität zur Ausgestaltung wirtschaftsfreundlicher Rahmenbedingungen verfügen. Dies im Bewusstsein, dass die Autonomie einer Volkswirtschaft in der globalisierten Welt – angesichts der Interdependenzen mit ausländischen Absatz- und Produktionsmärkten und der daraus resultierenden gegenseitigen Abhängigkeiten – immer nur relativ ist.

▶ Durch die Kündigung der Personenfreizügigkeit würden alle Teilabkommen der Bilateralen I beendet.

## I. Isolation

Dieses Szenario würde wichtige Teile der Wirtschaft negativ betreffen. Die von gewissen Kreisen erhobene Forderung nach der Kündigung der Personenfreizügigkeit ist der Kernpunkt des Szenarios Isolation. Durch die Kündigung der Personenfreizügigkeit würden aufgrund der Guillotine-Klausel alle Teilabkommen der Bilateralen I ebenfalls beendet. Es wäre unklar, ob die Teilabkommen der Bilateralen I (ohne Personenfreizügigkeit) neu verhandelt werden könnten. Eine Phase der Unsicherheit und instabiler Rahmenbedingungen würde die Wirtschaftsbeziehungen stark beeinträchtigen, beispielsweise im Rahmen der bereits laufenden bilateralen Verhandlungen.

### Grafik 2

▶ Die Kündigung der Personenfreizügigkeit würde vor allem die Schweizer Wirtschaft hart treffen.

### Szenario I: Isolation

Die Vor- und Nachteile

EFFEKTE	WETTBEWERBSFÄHIGKEIT	MARKTZUGANG	SOUVERÄNITÄT
+			+ Zuwanderung aus der EU könnte wieder vollständig autonom reguliert werden.
-	- Ohne Personenfreizügigkeit starke Einbussen an Produktivität.	- Ohne Bilaterale I wäre der EU-Marktzugang massiv gestört.	- Künftige bilaterale Abkommen wären stark erschwert. - Wachstumseinbussen würden wirtschaftspolitischen Spielraum mittelfristig stark einschränken.
→	<b>Insgesamt negativer Effekt.</b>	<b>Insgesamt stark negativer Effekt.</b>	<b>Insgesamt negativer Effekt.</b>

### → Fazit

Ein Verzicht auf die Personenfreizügigkeit würde die Flexibilität des Arbeitsmarktes reduzieren und dadurch die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Wirtschaftsstandorts empfindlich stören. Umgekehrt würde der Zugang zum EU-Markt für Schweizer Arbeitnehmende massiv erschwert. Aufgrund der Guillotine-Klausel würde zudem die Beendigung aller unter den Bilateralen I zusammengefassten Abkommen riskiert. Eine derartige Isolation der Schweiz würde zwingend zu rückläufigen Investitionen, höherer Arbeitslosigkeit und Verlagerungen von Produktion und Dienstleistungen ins Ausland führen.

► Der intensive Handelsaustausch zwischen der EU und der Schweiz ist belebtes Zeugnis für den Erfolg des bilateralen Wegs.

## II. Fortsetzung des bilateralen Wegs

Der bilaterale Weg hat sich aus wirtschaftlicher Sicht als sehr erfolgreich erwiesen. Der intensive Handelsaustausch zwischen der EU und der Schweiz ist belebtes Zeugnis dieses Erfolgs. Diese intensive Wirtschaftsbeziehung führt aber auch zu einer Angleichung der schweizerischen Rechtsnormen an die Binnenmarktregelungen im Rahmen des autonomen Nachvollzugs. Dies nicht zuletzt auch deshalb, um den Wirtschaftsteilnehmern teure unterschiedliche Produktions- und Handelsvorschriften zu ersparen. Die EU fordert seit einiger Zeit die Übernahme des EU-Acquis und dessen Weiterentwicklung im Rahmen bestehender und neuer Abkommen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass es in nächster Zukunft schwieriger werden wird, auf dem bilateralen Weg zeit- und sachgerechte Abkommen abzuschliessen zu können. Dies ist ein Nachteil, aber bei Weitem nicht das Ende des bilateralen Wegs. Die rund 120 bilateralen Abkommen, die sich in der Praxis sehr gut bewährt haben, gelten auch weiterhin. Kurzfristig steht deren Konsolidierung und effiziente Umsetzung im Vordergrund. Neu auftauchende Probleme müssen im gegenseitigen Interesse und mit dem notwendigen Pragmatismus angegangen werden. Dass trotz kritischer Rhetorik gute und innovative Lösungen möglich sind, zeigt beispielsweise das Abkommen über Zollerleichterungen und Zollsicherheit (siehe Ausführungen im Kasten). Mittelfristig ist die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU in ausgewählten Bereichen zu intensivieren. Hier gilt es festzuhalten, dass die wichtigsten wirtschaftlichen Anliegen mit dem bestehenden Vertragsnetz abgedeckt sind.

### Abkommen über Zollerleichterungen und Zollsicherheit

Im Lichte der internationalen Entwicklungen hat die EU verschiedene Massnahmen eingeführt, um die Sicherheit im grenzüberschreitenden Warenhandel zu stärken. Ein zentrales Element ist dabei die Pflicht zur Vorausanmeldung von Importen und Exporten in das bzw. aus dem EU-Zollgebiet («24-Stunden-Regel»). Diese Massnahme hätte angesichts der zentralen Lage unseres Landes und der engen wirtschaftlichen Verflechtung mit dem EU-Binnenmarkt erhebliche neue Handelshemmnisse geschaffen. Es war im gemeinsamen Interesse der Firmen und Zollbehörden in der EU und der Schweiz, eine Lösung zu finden. Am 25. Juni 2009 führten die bilateralen Verhandlungen zur Unterzeichnung des Abkommens über Zollerleichterungen und Zollsicherheit. Demnach entfällt die Pflicht zur Vorausanmeldung im Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EU. Umgekehrt hat die Schweiz im direkten Warenverkehr mit Nicht-EU-Staaten ihre gesetzlichen Rahmenbedingungen im Zollsicherheitsbereich an die EU anzupassen. Gleichzeitig wurde auch das Verfahren für eine möglichst effiziente Anpassung des Abkommens an jeweilige Rechtsentwicklungen neu geregelt: Um das gleichwertige Sicherheitsniveau zwischen der Schweiz und der EU aufrechtzuerhalten, müssen die Schweiz und die EU die Regeln gleich interpretieren und die entsprechenden Rechtsentwicklungen zeitgleich umsetzen. Die Schweiz nimmt neu an den entsprechenden Arbeitsgruppen der EU-Kommission teil und kann dadurch in der Phase der Ausarbeitung künftiger Rechtsentwicklungen mitwirken («decision shaping»). Die neuen Rechtsakte können provisorisch angewendet werden, doch die verfassungsmässigen Genehmigungsverfahren beider Vertragsparteien müssen bei jeder Weiterentwicklung des Abkommens eingehalten werden (keine automatische Übernahme). Übernimmt beispielsweise die Schweiz eine Neuerung nicht und entstehen dadurch Sicherheitslücken, kann die EU Ausgleichsmassnahmen ergreifen. Diese Massnahmen müssen aber verhältnismässig sein. Im Streitfall über deren Verhältnismässigkeit kann mit dem Einverständnis beider Seiten ein Schiedsgericht angerufen werden.

**Grafik 3**

► Der bilaterale Weg führt zu positiven Effekten bei allen drei Kriterien.

**Szenario II: Fortsetzung des bilateralen Wegs**

Die Vor- und Nachteile

EFFEKTE	WETTBEWERBSFÄHIGKEIT	MARKTZUGANG	SOUVERÄNITÄT
+	+ Positiv dank Personenfreizügigkeit und interner Reformen.	+ Guter bis sehr guter Marktzugang für Industriegüter. + Kann weiter verbessert werden.	+ Zentrale Bereiche wie Steuern, Geldpolitik, Arbeitsmarkt, Aussenwirtschaftspolitik können weiterhin eigenständig ausgestaltet werden.
-		- Bestimmte Beschränkungen des Marktzugangs bleiben bestehen.	- Druck der EU, den Acquis weitgehend zu übernehmen. Kein Mitentscheidungsrecht bei Weiterentwicklung des relevanten EU-Acquis.
→	<b>Insgesamt positiver Effekt.</b>	<b>Insgesamt positiver Effekt.</b>	<b>Insgesamt leicht positiver Effekt.</b>

**→ Fazit**

Der bilaterale Weg führt zu positiven Effekten auf die Wettbewerbsfähigkeit und den Marktzugang. Die Souveränität der Wirtschaftspolitik der Schweiz wird gegenüber den anderen Szenarien am besten gewährt. Bestimmte Barrieren beim Marktzutritt werden allerdings bestehen bleiben. Dieser Nachteil muss durch interne Reformen zur kontinuierlichen Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und durch Abschluss von Freihandelsabkommen mit aussereuropäischen Ländern kompensiert werden. Kurzfristig steht die Konsolidierung und effiziente Umsetzung der bilateralen Abkommen im Vordergrund. Bei gegenseitigem Interesse sind auch in Zukunft pragmatische und innovative Lösungen möglich.

► Das Ziel eines Rahmenabkommens wäre eine Koordination und Vereinfachung des mittlerweile über 120 Abkommen umfassenden Vertragsnetzes sowie eine stärkere Institutionalisierung der bilateralen Beziehungen.

**III. Bilateraler Weg mit Rahmenabkommen**

Dieses Szenario entspricht dem Szenario Fortsetzung des bilateralen Wegs, weist jedoch eine wichtige institutionelle Erweiterung auf: Die EU und die Schweiz haben sich im Grundsatz darauf geeinigt, Verhandlungen über ein sogenanntes Rahmenabkommen aufzunehmen, deren Ziel eine Koordination und Vereinfachung des mittlerweile über 120 Abkommen umfassenden Vertragsnetzes sowie eine stärkere Institutionalisierung der bilateralen Beziehungen sein soll. Die Konferenz der Kantonsregierungen hat sich beispielsweise für die Fortführung des bilateralen Wegs mit einer Rahmenvereinbarung begleitet von innerstaatlichen Reformen auf Verfassungsebene ausgesprochen. Eine einheitliche Vorstellung oder Definition, was ein solches Rahmenabkommen beinhalten soll, existiert jedoch nicht. Differenzen betreffend Form und Inhalt bestehen sowohl innerhalb der Schweiz als auch zwischen der Schweiz und der EU. Vor diesem Hintergrund ist eine Klärung der Ziele und der Strategie unabdingbar. Dies dürfte eine der Hauptaufgaben der gemeinsamen Arbeitsgruppe zwischen der Schweiz und der EU sein, deren Schaffung beim Besuch von Bundespräsidentin Leuthard Mitte Juli 2010 in Brüssel beschlossen wurde.

► Die Wirtschaft begrüsst Bestrebungen, die Anwendung und Umsetzung der bestehenden Abkommen effizienter zu gestalten.

Die Wirtschaft begrüsst Bestrebungen, die Anwendung und Umsetzung der bestehenden Abkommen effizienter zu gestalten. Jedoch gilt es, die Zielsetzungen der EU in dieser Frage zu erkennen und in Betracht zu ziehen, dass die EU gegenwärtig eine automatische Übernahme des Acquis durch die Schweiz beabsichtigt. Die Gestaltung des bilateralen Wegs muss flexibel bleiben, die automatische Übernahme des künftigen EU-Acquis wird abgelehnt. Für die Wirtschaft ist es zudem essenziell, dass für sie wichtige Abkommen nicht durch periphere Abkommen belastet werden. Wirtschaftliche Interessen müssen weiterhin im

Vordergrund stehen. Eine Zentralisierung der Beziehungen der Schweiz zur EU im aussenpolitischen Bereich lehnt die Wirtschaft ab.

**Grafik 4**

▶ Die Gestaltung des bilateralen Wegs muss flexibel bleiben, die automatische Übernahme des EU-Acquis wird abgelehnt.

**Szenario III: Bilateraler Weg mit Rahmenabkommen**

Die Vor- und Nachteile

EFFEKTE	WETTBEWERBSFÄHIGKEIT	MARKTZUGANG	SOUVERÄNITÄT
+	+ Verfahrensvereinfachungen. + Allenfalls verbesserte Rechts-sicherheit.		
-			- Rahmenabkommen wird den automatischen Nachvollzug des Acquis tendenziell verstärken.
0		- Rahmenabkommen dürfte künftige bilaterale Verhandlungen bestenfalls beschleunigen.	
→	<b>Insgesamt leicht positiver Effekt.</b>	<b>Insgesamt neutraler Effekt.</b>	<b>Potenziell negativer Effekt.</b>

**→ Fazit**

Ein Rahmenabkommen ist als Ergänzung des bilateralen Wegs kritisch zu beurteilen. Nur unter der Bedingung, dass die Souveränität der Wirtschaftspolitik infolge der automatischen Übernahme des Acquis nicht eingeschränkt wird, könnte ein Rahmenabkommen vertretbar sein.

▶ Der EWR würde die Übernahme der vier Freiheiten in den Bereichen Personen-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr beinhalten.

**IV. Beitritt zum EWR**

Der EWR unterscheidet sich von den bilateralen Verträgen klar durch sein starkes Mass an Dynamik, seine grosse Reichweite und seinen homogenen Binnenmarkt. Der EWR würde die Übernahme der vier Freiheiten (Freiheit des Waren-, Personen-, Kapital- und Dienstleistungsverkehrs) beinhalten. Dazu kommen die gemeinsamen Regeln in den Bereichen des Wettbewerbsrechts, der staatlichen Beihilfen, des Gesellschafts- und des Immaterialgüterrechts, der Arbeitnehmerrechte und des Konsumentenschutzes. Umgekehrt deckt der EWR einzelne Bereiche, wo bilaterale Abkommen bestehen (z.B. Schengen/Dublin oder Zinsbesteuerung) nicht ab. Dadurch, dass alle EWR-Wirtschaftssubjekte über identische rechtliche Rahmenbedingungen verfügen, entsteht ein hohes Mass an Homogenität, die Diskriminierungen der Marktteilnehmer weitgehend vereitelt. Die Markttransparenz und die Rechtssicherheit werden dadurch gefördert. Die EFTA-Surveillance Authority überwacht die Einhaltung der Binnenmarktregeln in den EWR-Ländern, die nicht EU-Mitglied sind (Island, Liechtenstein, Norwegen). Bei Anwendungsproblemen oder Streitfällen entscheidet der EFTA-Gerichtshof. Bei divergierender Auslegung zwischen der EU und den EWR-Partnern müssen auf politischem Weg Lösungen gefunden werden.

— Als EWR-Mitglied hätte die Schweiz bei der Ausarbeitung künftiger EWR-relevanter Vorschriften zwar ein Anhörungsrecht, jedoch weiterhin kein Mitentscheidungsrecht. Aufgrund des Lissabon-Vertrags, der keine Unterscheidung mehr zwischen Binnenmarkt, Justiz und Innerem macht, könnten die EWR-Mitglieder in Zukunft stärker gezwungen sein, Rechtsakte ausserhalb der klassischen vier Freiheiten zu übernehmen. Ob ein EWR-Beitritt, wie jüngst in einer Studie von Avenir Suisse postuliert, tatsächlich zu einer besseren Ausschöpfung der Souveränitätsspielräume der Schweiz führen würde, ist vor diesem Hintergrund zu bezweifeln.

- Die Teilnahme der Schweiz am Europäischen Wirtschaftsraum EWR würde Schweizer Unternehmen einen ungehinderten und diskriminierungsfreien Zugang in allen Bereichen des europäischen Binnenmarktes gewähren und gegenüber ihren europäischen Mitbewerbern gleichstellen. Im Vergleich mit den bilateralen Abkommen käme dies insbesondere im Dienstleistungsverkehr zum Tragen.
- Im Vergleich mit den bilateralen Abkommen müsste die Schweiz sämtliche Binnenmarktregeln der EU in nationales Recht übernehmen. Dies umfasst neben den Kernbereichen betreffend die vier Freiheiten auch alle Vorschriften betreffend Wettbewerbsrecht, Konsumentenschutz, staatliche Beihilfen, Infrastruktur, öffentliches Beschaffungswesen usw. Auch die Schweizer Arbeitsgesetzgebung müsste beispielsweise an das teilweise höhere Schutzniveau angepasst werden, die Umsetzung gewisser EU-Normen würde die Sozialkosten erhöhen. Der Trend innerhalb der EU zur Harmonisierung der Sozialstandards dürfte Auswirkungen auf die Sozialpartnerschaft in der Schweiz haben, indem branchenspezifische Gegebenheiten weniger berücksichtigt werden könnten.
- Die Währungshoheit bliebe im Rahmen eines EWR unangetastet.
- Der EWR würde es der Schweiz weiterhin erlauben, ihre ausenwirtschaftlichen Beziehungen weitgehend selbst zu bestimmen. Gewisse Binnenmarktvorschriften hätten allerdings indirekt eine Einschränkung des Selbstbestimmungsrechts der Schweiz bei ihren Aussenwirtschaftsbeziehungen zur Folge.

**Grafik 5**

▶ Als EWR-Mitglied hätte die Schweiz ein Anhörungsrecht, jedoch kein Mitentscheidungsrecht.

**Szenario IV: Beitritt zum EWR**

Die Vor- und Nachteile

EFFEKTE	WETTBEWERBSFÄHIGKEIT	MARKTZUGANG	SOUVERÄNITÄT
+	+ Liberalisierungsschub im Infrastrukturbereich.	+ Verbesserter Marktzugang und Nichtdiskriminierung vor allem für Dienstleistungen.	
-	- Ausgeprägter Regulierungsschub in den meisten Wirtschaftsbereichen.		- Automatische und vollständige Übernahme des Wirtschaftsrechts. - Schwer abschätzbare Auswirkungen des Lissabon-Vertrags.
→	<b>Insgesamt negativer Effekt.</b>	<b>Starker positiver Effekt.</b>	<b>Insgesamt negativer Effekt.</b>

**→ Fazit**

Ein Beitritt zum EWR würde umfangreiche Anpassungen des schweizerischen Rechtssystems selbst im bereits harmonisierten Bereich nötig machen, ohne dass im Gegenzug dafür die Schweiz – ausser im Dienstleistungsbereich – einen wesentlich besseren Marktzugang oder zusätzliche Mitentscheidungsrechte erreichen würde. Insbesondere beim Arbeitsschutz und bei den Sozialvorschriften wäre mit einem Regulierungsschub zu rechnen, der sich für die Wirtschaft in erhöhten Sozial- und Personalkosten niederschlagen würde. Im Infrastrukturbereich (z.B. Post, Strom) hingegen wäre mit einem ausgeprägten, für die Wirtschaft positiven Liberalisierungsschub zu rechnen. Insgesamt überwiegen aber die negativen Effekte.

## V. Zollunion

► Durch einen Beitritt der Schweiz zur EU-Zollunion würden im Binnenverkehr alle Zölle auf Industrie- und Agrarwaren abgeschafft.

Warenkontrollen an der Grenze sind heute notwendig, da die Schweiz und die EU unterschiedliche Zollgebiete mit unterschiedlichem Zoll- und Aussenhandelsrecht umfassen. Durch einen Beitritt der Schweiz zur EU-Zollunion würden im Binnenverkehr alle Zölle auf Industrie- und Agrarwaren abgeschafft. Der Ursprungsnachweis in diesem Verkehr (aber nicht gegenüber Drittstaaten) würde obsolet und sämtliche Warenkontrollen an der Grenze, mit Ausnahme der Schweizer Flughäfen und des Rheinhafens (als einzige Aussengrenzen dieser Zollunion), würden aufgehoben. Aufgrund seiner Ausgestaltung wäre eine Zollunion keine Alternative, sondern allenfalls eine zusätzliche Option zu bestehenden bilateralen Abkommen oder einem allfälligen EWR-Beitritt. Ein Beitritt zur Zollunion würde einen tiefgreifenden Umbau der Schweizer Steuerordnung erfordern, denn durch die Harmonisierung indirekter Steuern müsste wegen sonst auftretender Wettbewerbsverfälschungen mit grosser Wahrscheinlichkeit der EU-Mehrwertsteuermindestsatz von 15 Prozent übernommen werden. Aus institutioneller Perspektive müsste die Schweiz im Aussenverhältnis ihre handelspolitische Souveränität (Treaty Making Power) an die EU abtreten, ohne dass ihr ein Mitentscheidungsrecht eingeräumt würde. Die Schweizer Aussenzolltarife gegenüber Drittstaaten müssten auf EU-Niveau erhöht und die EU-Aussenhandelspolitik sowie die EU-Zollgesetzgebung müssten von der Schweiz übernommen werden.

### Grafik 6

► Ein Beitritt zur Zollunion würde tiefgreifende Änderungen der Aussenwirtschafts- und Steuerpolitik erfordern.

### Szenario V: Zollunion

Die Vor- und Nachteile

EFFEKTE	WETTBEWERBSFÄHIGKEIT	MARKTZUGANG	SOVERÄNITÄT
+	+ Tiefere Zölle bei Agrarimporten.	+ Administrative Entlastung bei Zollformalitäten im Handel mit der EU.  + Freier Marktzugang zur EU; das Diskriminierungspotenzial für die Ausfuhr von Waren aus der Schweiz in die EU würde erheblich gesenkt.	
-	- Standortqualität würde leiden, da die EU weniger Freihandelsabkommen hat.  - Verteuerung der Produktion durch Übernahme der höheren EU-Industriezölle.	- Schlechterer Marktzugang zu aussereuropäischen Freihandelspartnern der Schweiz.	- Aufgabe der eigenständigen offensiven Aussenwirtschaftspolitik durch Übernahme der defensiveren EU-Aussenhandelspolitik ohne Mitentscheidungsrecht.
→	<b>Insgesamt negativer Effekt.</b>	<b>Neutraler Effekt.</b>	<b>Insgesamt negativer Effekt.</b>

### → Fazit

Vom Wegfall der Zölle und Formalitäten im Warenverkehr mit der EU würden import- und exportorientierte Unternehmen profitieren, die ihren Hauptmarkt in der EU haben. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz würde jedoch stark geschwächt: Die Agilität beim Aushandeln von Freihandelsabkommen und der damit verbundene Vorsprung gegenüber der EU zum Beispiel im Falle Japans oder Kanadas, die liberale Aussenwirtschaftspolitik mit tiefen Industriezöllen oder die tiefen indirekten Steuern gingen verloren. Insgesamt überwiegen die negativen Effekte.

## VI. Beitritt zur EU

► Die Analyse von *economiesuisse* fokussiert sich auf sechs wirtschaftspolitische Bereiche.

Bei einem EU-Beitritt muss der gesamte rechtliche Besitzstand der EU («*acquis communautaire*») übernommen werden. Im Gegenzug gewährt ein Beitritt die vollumfängliche Teilnahme an den Institutionen und den Entscheidungsverfahren der EU. Die folgende Analyse geht nicht detailliert auf institutionelle Fragen (Auswirkungen auf die direkte Demokratie und den Föderalismus? Effektiver Einfluss eines Kleinstaates bei zunehmenden Mehrheitsentscheidungen?) ein, sondern ist auf sechs wirtschaftspolitische Bereiche fokussiert:

- **Allgemeine Wirtschaftspolitik:** Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat vor Augen geführt, dass eine Mehrzahl von EU-Mitgliedsstaaten in Brüssel eine interventionistische Wirtschaftspolitik verfolgt hat. Die Schweizer Wirtschaft lehnt sowohl industriepolitische Massnahmen als auch grossdimensionierte Konjunkturprogramme grundsätzlich ab.
- **Finanz- und Fiskalpolitik:** Im Bereich der Steuern müsste die Mehrwertsteuern auf den Mindestsatz von 15 Prozent erhöht werden, was einen tiefgreifenden Umbau der Schweizer Steuerordnung erfordern würde. Die Schweiz müsste auch Vorgaben der EU (Beihilferecht, Verhaltenskodex) hinsichtlich der Ausgestaltung des Steuerwettbewerbs für die Unternehmen übernehmen. Der Druck der EU auf die Schweiz dürfte in diesem Bereich aber auch ohne formellen Beitritt zunehmen. Generell besteht in der EU der Trend zur formellen Steuerharmonisierung und gewisse Kräfte arbeiten auf eine materielle Harmonisierung hin. Der Steuerwettbewerb würde eingeschränkt.
- **Aussenwirtschaftspolitik:** Die Schweiz müsste bei einem Beitritt ihre handelspolitische Souveränität an die EU abtreten. Eine heute im EFTA-Rahmen erfolgreich betriebene Freihandelspolitik wäre nicht mehr möglich. Der Schweiz gingen tiefere Aussenzölle bei Industriegütern oder Freihandelsabkommen wie etwa mit Japan oder Kanada verloren.
- **Geld- und Währungspolitik:** In der Schweiz steht die Preisstabilität im Vordergrund. Staaten mit höherer Verschuldung haben hingegen eine geringere Präferenz für Preisstabilität. Der Vorteil einer Senkung der Transaktionskosten durch die Übernahme der gemeinschaftlichen Währung würde durch den Wegfall des Zins- und Inflationsvorteils und durch tiefere Seigniorage mehr als aufgehoben. Die Idee eines «EU-Beitritts light» ohne Übernahme des Euro entspricht eher Wunschdenken. Gemäss Vertrag von Lissabon ist die Währungsunion eines der Ziele, denen sich Neumitglieder anschliessen müssen.
- **Arbeitsmarkt/Sozialpolitik:** Arbeitsrechtlich wäre ein EU-Beitritt mit sehr grossen Nachteilen verbunden, da die Schweizer Arbeitsgesetzgebung an das teilweise höhere Schutzniveau angepasst werden müsste. Ausserdem würde die Umsetzung gewisser EU-Normen die Sozialkosten erhöhen. In der EU wird weiterhin ein Trend zur Harmonisierung der Sozialstandards bestehen. In der Schweiz könnten dadurch in der Sozialpartnerschaft die branchenspezifischen Gegebenheiten weniger berücksichtigt werden. Insgesamt würde die Flexibilität des Schweizer Arbeitsmarktes reduziert werden.
- **Nettotransfer:** Die Schweiz finanziert bereits heute EU-Programme. Bei einem Beitritt hätte die Schweiz Anrecht auf Zahlungen aus EU-Programmen und Fördermassnahmen, zum Beispiel im Agrarbereich oder der Regionalförderung. Die Nettozahlungen der Schweiz an die EU würden schätzungsweise drei bis vier Milliarden Franken ausmachen.

**Grafik 7**

► Die direkte Demokratie wie auch eine unabhängige Geld- und Währungspolitik würden bei einem EU-Beitritt eingeschränkt.

**Szenario VI: Beitritt zur EU**

Die Vor- und Nachteile

EFFEKTE	WETTBEWERBSFÄHIGKEIT	MARKTZUGANG	SOUVERÄNITÄT
+		+ Vollständiger Marktzugang (Ausmass des Effekts hängt von der Qualität der Umsetzung des Binnenmarktes ab).  + Verstärkter Wettbewerb im Inland.	+ Mitentscheidungsrecht.
-	- Regulierungsschub in der Übergangsphase. - Hohe wirtschaftspolitische Regulierungsdichte. - Kostenschub wegen Nettozahlungen.		- Beschränkung der Eigenständigkeit in der Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik (Regulierung, Steuern, Arbeits- und Sozialnormen). - Aufgabe einer eigenständigen Geld- und Währungspolitik im Falle der Übernahme des Euros sowie der Aussenwirtschaftspolitik. - Veränderungen bei den Steuern bedingen Anpassung des Föderalismus.
→	<b>Insgesamt negativer Effekt.</b>	<b>Insgesamt positiver Effekt.</b>	<b>Insgesamt stark negativer Effekt.</b>

**→ Fazit**

Ein EU-Beitritt wäre mit gewissen Effizienzgewinnen verbunden, da sämtliche Behinderungen des Marktzugangs beseitigt würden und die zunehmende Wettbewerbsintensität den Strukturwandel in der Schweiz zum Beispiel im Infrastrukturbereich beschleunigen würde. Insbesondere in den Bereichen der Wirtschafts-, Währungs-, Aussenhandels-, Steuer- und Sozialpolitik würde jedoch der durch eine vollständige Übernahme des Acquis ausgelöste Regulierungsschub die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft negativ beeinflussen.

## Schlussfolgerung

► Der bilaterale Weg dürfte in Zukunft schwieriger verlaufen, bleibt aber mit Abstand die beste Alternative im Interesse der Wirtschaft.

Aus der wirtschaftspolitischen Analyse geht hervor, dass ein EU- oder EWR-Beitritt der Schweiz gegenüber dem bilateralen Weg schlechter abschneiden. Trotz der Vielfältigkeit der Branchen und Unternehmensgrössen in der Mitgliedschaft ist die Schlussfolgerung des Positionspapiers von *economiesuisse* einheitlich und eindeutig: Das bestehende Vertragswerk hat sich in mehrfacher Hinsicht bewährt und ist nicht infrage gestellt. Die rund 120 Abkommen erlauben massgeschneiderte Lösungen und verbessern den gegenseitigen Marktzugang in vielen Bereichen. Der Bilateralismus ermöglicht der Schweiz und der EU eine konstruktive Zusammenarbeit. Es ist richtig, dass die bilateralen Verhandlungen durch die Erweiterung und die dynamische Rechtsentwicklung der EU mit neuen Herausforderungen konfrontiert sind. Es ist jedoch falsch, vor diesen zu kapitulieren und das Ende des Bilateralismus auszurufen. Vielmehr geht es darum, selbstbewusst, pragmatisch und im gegenseitigen Interesse Anliegen einer Lösung zuzuführen. Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung und zentralen geografischen Lage der Schweiz hat auch die EU ein Interesse an einer intensiven Zusammenarbeit mit der Schweiz, die für beide Seiten stimmt. Die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und der EU wurden und werden durch die Bilateralen gestärkt, wovon beide Parteien profitieren. Der bilaterale Weg dürfte daher in Zukunft schwieriger verlaufen, bleibt aber mit Abstand die beste Alternative im Interesse der Wirtschaft.

### Rückfragen:

jan.atteslander@economiesuisse.ch  
peter.flueckiger@economiesuisse.ch  
francois.baur@economiesuisse.ch

Download des Positionspapiers «Schweiz – EU: Bilateralismus im gegenseitigen Interesse» unter [www.economiesuisse.ch](http://www.economiesuisse.ch)

### Impressum

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen  
Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich  
[www.economiesuisse.ch](http://www.economiesuisse.ch)