

Europapolitik

Erfolg durch Pragmatismus

25. April 2006

Nummer 15

7. Jahrgang

dossierpolitik

economiesuisse
Hegibachstrasse 47
Postfach CH-8032 Zürich
Telefon +41 44 421 35 35
Telefax +41 44 421 34 34

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

Europapolitik: Erfolg durch Pragmatismus

Das Wichtigste in Kürze

Angesichts der grossen Veränderungen der letzten Jahre sowohl innerhalb der Europäischen Union als auch im Verhältnis zwischen ihr und der Schweiz ist eine Überprüfung der schweizerischen Europapolitik angezeigt. Im Hinblick auf die geplante Veröffentlichung einer neuen europapolitischen Standortbestimmung des Bundesrats Mitte dieses Jahres hat economie-suisse die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU analysiert. Die entsprechenden Überlegungen sind in einem Positionspapier festgehalten, das Ende Februar 2006 veröffentlicht wurde und werden nun ebenfalls in diesem «dossierpolitik» vorgestellt.

Position von economiesuisse

Ein EU-Beitritt der Schweiz ist für die Wirtschaft nicht von Interesse. Dem mit einem Beitritt verbundenen Effizienzgewinn stehen zahlreiche institutionelle und wirtschaftspolitische Problembereiche gegenüber. Der bilaterale Weg mit der EU ist nicht einfach und kann störungsanfällig sein. Er hat sich jedoch bislang bewährt und bietet auch in Zukunft die nötige Flexibilität für eine pragmatische Zusammenarbeit mit der EU. Unabhängig vom europapolitischen Kurs der Schweiz besteht ein erhebliches Interesse an einer wirtschaftlich starken und institutionell handlungsfähigen EU mit einer wirtschaftsfreundlichen Gesetzgebung. Die schweizerische Wirtschaft ist vergleichsweise besonders global ausgerichtet. Dies erfordert neben guten Beziehungen zur EU auch eine Aussenwirtschaftspolitik gegenüber anderen wichtigen Wirtschaftspartnern.

Ausgangslage

Die Europäische Union ist der wichtigste Wirtschaftspartner der Schweiz. Aufgrund der gegenseitigen wirtschaftlichen Verflechtung sind gute Beziehungen zur EU für die Schweizer Wirtschaft wichtig. Die Unternehmen sind auf stabile und wirtschaftsfreundliche Rahmenbedingungen angewiesen. Die schweizerische Europapolitik ist und bleibt ein zentrales Element in der Tätigkeit von economiesuisse. Seit der letzten grundlegenden Analyse der Integrationspolitik durch die Wirtschaft vom Oktober 2002 kam es sowohl innerhalb der Europäischen Union als auch im Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU zu grossen Veränderungen:

- erste Erfahrungen mit den Bilateralen I (Inkrafttreten per 1. Juni 2002);
- EU-Erweiterung um zehn neue Mitgliedstaaten vom 1. Mai 2004;
- Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit weiteren Staaten;
- Abschluss und erste Erfahrungen mit den Bilateralen II;
- neue Aussenwirtschaftsstrategie der Schweiz (März 2005);

- Ablehnung der EU-Verfassung in Frankreich und den Niederlanden (2005);
- Volksabstimmungen über Schengen/Dublin und die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit (Juni/September 2005).

Angesichts dieser veränderten Ausgangslage hat der Bundesrat beschlossen, im Frühsommer 2006 einen Bericht über verschiedene integrationspolitische Optionen der Schweiz als Diskussionsgrundlage vorzulegen. Im Hinblick auf den bundesrätlichen Bericht geht es bei der folgenden Analyse, die am 28. Februar 2006 als Positionspapier veröffentlicht worden ist, darum, aus Sicht der Wirtschaft frühzeitig darzulegen, welche europapolitische Option die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Schweiz am besten sicherstellt. Seither haben gewisse politische Akteure in unserem Land ebenfalls ihre Vorstellungen zum künftigen europapolitischen Kurs der Schweiz geäussert. Diese Positionsbezüge vermögen jedoch nicht zu überzeugen. Weder eine Politik der Abschottung noch ein EU-Beitritt sind zukunftsweisend. Die Idee, die Schweiz könnte der EU beitreten und dabei eine ganze Reihe von Ausnahmen und Sonderprivilegien zugestanden erhalten, entspricht einer

Illusion. Im Gegensatz zu Radikalforderungen oder zu Wunschdenken verfolgt die Wirtschaft einen pragmatischen europapolitischen Kurs.

EU bleibt wichtigster Wirtschaftspartner der Schweiz

Gut 60 Prozent der Schweizer Exporte werden in die Länder der Europäischen Union (EU) geliefert. Über 80 Prozent der Schweizer Importe stammen aus der EU. Rund 43 Prozent der aus der Schweiz getätigten Direktinvestitionen entfallen auf die Mitgliedstaaten der Union. Schweizer Unternehmen beschäftigten im Jahr 2004 über 850 000 Mitarbeiter im EU-Raum. Die EU ist der wichtigste Wirtschaftspartner der Schweiz. Die Schweiz ist allerdings nicht einseitig von der EU abhängig. Sie ist – noch vor Japan und Russland – einer der wichtigsten Exportmärkte der EU. Ausserdem bestehen zwischen schweizerischen und EU-Unternehmen enge Verflechtungen, die ein Ausmass angenommen haben, das vielfach jenes innerhalb der EU übertrifft.

Aufgrund der gegenseitigen wirtschaftlichen Vernetzung sind enge und gute Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU das A und O. Die Schweizer Wirtschaft ist auf stabile und unternehmensfreundliche Rahmenbedingungen angewiesen, an denen Marktteilnehmer ihre Erwartungen orientieren können. Die Basis hierfür wurde 1972 mit dem Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU gelegt. Bis 1989 konnten in spezifischen Bereichen (beispielsweise Versicherungen, grenzüberschreitender Omnibusverkehr, thermonukleare Physik und Plasmaphysik) weitere Abkommen abgeschlossen

werden. Nach der Ablehnung des EWR-Beitritts durch die schweizerische Bevölkerung im Jahr 1992 wurde dem Druck, der durch die stärkere Verflechtung der beiden Partner entstand, mit weiteren bilateralen Verhandlungen begegnet. Das im Jahr 1972 gelegte Fundament wurde mit den ersten sektoriellen bilateralen Abkommen von 1999 stark ausgebaut und durch die Bilateralen II von 2004 ergänzt.

Letztlich muss die schweizerische Europapolitik dem Ziel der Sicherung des Wirtschaftsstandorts Schweiz dienen. Die zentrale Frage lautet deswegen: Welche europapolitische Ausrichtung bringt der Schweiz wirtschaftsfreundliche Rahmenbedingungen und sichert ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit?

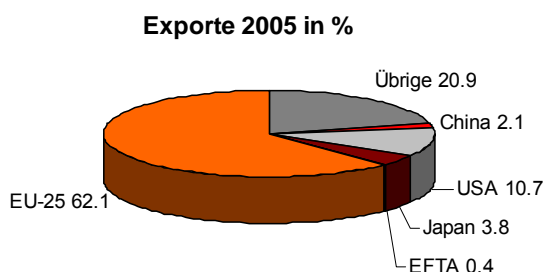
Wo steht die Schweiz mit Blick auf die EU heute?

Positive Erfahrungen mit den bilateralen Abkommen

Eine erste Bilanz des bilateralen Wegs fällt positiv aus. Die Bilateralen Abkommen I, die seit 2002 in Kraft sind, bringen der schweizerischen Wirtschaft einen weitgehend diskriminierungsfreien Zugang zum heute rund 450 Millionen Konsumenten umfassenden EU-Binnenmarkt. Gleichzeitig hat die Importkonkurrenz zugenommen. Dies generiert in der Schweiz Anreize zur Produktivitätssteigerung und wirkt sich positiv auf das schweizerische Preisniveau aus.

Für die Wirtschaft ist das Abkommen über die Personenfreizügigkeit das Kernstück der Bilateralen I. Es steigert die Funktionsfähigkeit und Flexibilität des schweizerischen Arbeitsmarktes sowie die Mobilität der Arbeitneh-

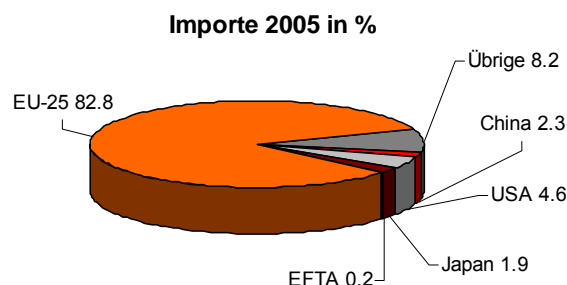
Grafik 1: Aussenhandel der Schweiz nach Ländern



Warenexporte 2005: CHF 151.5 Mrd.

Dienstleistungsexporte CH → EU 2003: CHF 45 Mrd.
 Dienstleistungsimporte CH ← EU 2003: CHF 39 Mrd.

Quelle: EZV (2006); Eurostat (2006)



Warenimporte 2005: CHF 143.2 Mrd.

menden. Dank der anderen sektoriellen Abkommen sind technische Handelshemmnisse¹ abgebaut, haben schweizerische Unternehmen den gleichberechtigten Zugang zu Ausschreibungen im öffentlichen Beschaffungswesen im EU-Raum, ist eine wirtschaftliche Öffnung im Handel mit gewissen Agrargütern und bei Transportdienstleistungen (Land- und Luftverkehr) erreicht und die Forschungszusammenarbeit mit der EU gewährleistet.

Die Bedeutung der ersten sieben bilateralen Abkommen für die schweizerische Volkswirtschaft ist mit der Ausdehnung der Verträge auf die mitteleuropäischen Wachstumsmärkte im Zuge der EU-Erweiterung zusätzlich gestiegen. Darüber hinaus haben die zweiten bilateralen Abkommen diese gute Basis partiell ergänzt. Besonders positiv hervorzuheben sind vor allem die Aufhebung der Quellenbesteuerung auf Zahlungen von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen, der bessere Marktzugang für verarbeitete

Landwirtschaftsprodukte im EU-Raum sowie die Wahrung des schweizerischen Bankkundengeheimnisses.

Der bilaterale Weg mit der EU hat sich aus heutiger Sicht bewährt. Die Abkommen bewirken auf verschiedenen Gebieten eine engere Zusammenarbeit bei gleichzeitiger Wahrung wichtiger Schweizer Interessen. Die wirtschaftlichen Anliegen konnten mit den Abkommen weitgehend befriedigt werden. Insgesamt verfügt die schweizerische Wirtschaft heute über staatsvertraglich abgesicherte Rahmenbedingungen mit ihrem wichtigsten Wirtschaftspartner, die durch die Zustimmung der Bevölkerung zusätzlich auf hohem Niveau gefestigt sind. Jetzt muss es primär darum gehen, die bestehenden Abkommen zu ratifizieren und umzusetzen. Die dynamischen Entwicklungen machen eine regelmässige und vorausschauende Überprüfung der Abkommen unumgänglich. Bei der Anwendung auftauchende Probleme müssen pragmatisch und zeitgerecht gelöst werden.

Weltmarktkompetitivität als Priorität

Neben der aktiven und direkten Gestaltung der Beziehungen mit der EU ist die Schweiz auch indirekt von Entwicklungen und Entscheidungen auf europäischer Ebene betroffen. Seit 1988 werden schweizerische Gesetzesvorlagen systematisch auf ihre EU-Konformität überprüft.

¹ Insbesondere die Übernahme des europäischen Konzepts der Harmonisierung der technischen Rechtsvorschriften und Normen bildet eine wichtige Voraussetzung für den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr.

Durch den so genannten «autonomen Nachvollzug» von EU-Recht sind rund 80 Prozent der schweizerischen Wirtschaftsgesetzgebung EU-kompatibel. Die Wirtschaft tritt für den Grundsatz der Weltmarktkompetitivität ein, da dieser den Interessen des Landes und seiner Volkswirtschaft besser Rechnung trägt als jener der EU-Konformität. Anpassungen an das EU-Recht sind dann sinnvoll, wenn damit die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Schweiz verbessert wird.

Die EU im Umbruch

Die EU ist kein statisches Gebilde, sondern vielmehr ein Projekt des permanenten Wandels mit offener Finalität. Verschiedene EU-interne Entwicklungen und Probleme wirken sich auch auf die Beziehungen mit Drittstaaten aus:

Mit der jüngsten EU-Erweiterung konnte die jahrzehntelange Spaltung Europas endgültig überwunden werden. Die Stabilität und Sicherheit auf dem europäischen Kontinent

wird insgesamt gestärkt. Das kommt allen Wirtschaftsakteuren zu Gute. Trotz ihres doppelt so hohen Wirtschaftswachstums haben die «neuen» Mitgliedstaaten weiteren Aufholbedarf. Die Erweiterung ist aber auch mit der Hoffnung verbunden, dass die stark wachsenden und – wegen ihrer raschen Transition – reformerprobten Beitrittsländer dem Lissabon-Prozess² neue Dynamik verleihen. Systemwettbewerb, beispielsweise im Steuerbereich, soll den Nährboden für innovative Problemlösungen schaffen. Das ist aus wirtschaftlicher Sicht positiv zu werten. Die Erweiterung der EU ist indes nicht abgeschlossen. Über den Zeitplan, den Umfang und die Finalität des Erweiterungsprozesses herrscht allerdings noch Uneinigkeit. Künftige Entwicklungen sind schwer vorhersehbar.

Nachdem bereits zehn EU-Mitgliedstaaten dem Verfassungsentwurf zugestimmt hatten, war die Ablehnung bei Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden ein Rückschlag für den Integrationsprozess. Die Fragen der Machtverteilung, Entscheidungsfindungs- und Handlungskapazität sowie Bürgernähe und demokratischen Legitimität in einer wachsenden EU bedürfen nach wie vor einer Klärung.

² Am Europäischen Rat von Lissabon wurde im März 2000 die Strategie definiert, die EU innerhalb von zehn Jahren zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen, der fähig sein soll, ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem grösseren sozialen Zusammenhang zu garantieren.

Übersicht über die bilateralen Abkommen Schweiz – EU

1999 Bilaterale Abkommen I Personenverkehr Technische Handelshemmnisse Öffentliches Beschaffungswesen Forschung Handel mit Agrarprodukten Landverkehr Luftverkehr	2004 Bilaterale Abkommen II Zinsbesteuerung Betrugsbekämpfung Schengen/Dublin Verarbeitete Landwirtschaftsprodukte Umwelt Statistik MEDIA-Programme Bildungsprogramme Ruhegehälter
1972 Freihandelsabkommen	

Die wirtschaftliche Bilanz der Europäischen Union der letzten Jahre ist durchzogen. Die Halbzeitbilanz der Lissabon-Strategie fällt ernüchternd aus. Die Lissabon-Ziele wurden bisher bei weitem nicht erreicht. Im Gegenteil: Die EU hat bezüglich Wirtschafts- und Produktivitätswachstum gegenüber den Konkurrenten aus Nordamerika sowie den asiatischen Schwellenländern an Terrain verloren. Die EU-Anteile am Welthandel sind rückläufig. Der Binnenmarkt ist nach wie vor nicht vollendet und insbesondere im Bereich Dienstleistungshandel noch stark fragmentiert. Notwendige Reformen und Beschlüsse sind in einem Europa mit 25 Mitgliedstaaten schwierig zu erreichen. In sozial- und finanzpolitischen Fragen bestehen grosse interne Disparitäten.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass über die Entwicklungen der EU in den Bereichen Erweiterung, institutionelle Reformen sowie Wirtschafts- und Sozialpolitik Ungewissheit besteht. Eine dynamische Analyse der integrationspolitischen Optionen der Schweiz muss diese Unsicherheitsfaktoren berücksichtigen. Unabhängig vom integrationspolitischen Kurs hat die Schweiz ein erhebliches Interesse an einer wirtschaftlich starken und institutionell handlungsfähigen EU mit wirtschaftsfreundlicher Gesetzgebung.

Fünf Zukunftsszenarien

Der EU-Beitritt

Mit dem Abschluss der bilateralen Abkommen sind die zentralen Anliegen der Wirtschaft erfüllt. Der volkswirtschaftliche Zusatznutzen eines Beitritts wäre daher gerin-

ger als noch vor zehn Jahren. Trotzdem wäre ein EU-Beitritt mit gewissen Effizienzgewinnen verbunden: Die Schweizer Wirtschaft hätte den uneingeschränkten Zugang zum EU-Binnenmarkt. Noch bestehende nichttarifäre Hindernisse bei grenzüberschreitenden Transaktionen würden vereinfacht und abgebaut. In anderen Fällen müssten hingegen die oft komplexeren EU-Erlasse übernommen werden. Ersteres würde die Arbeitsteilung weiter verbessern und sich positiv auf Produktivitätssteigerung und Wohlstand auswirken. Die Öffnung zentraler Infrastrukturmärkte in der Schweiz würde unumgänglich. Die dadurch zunehmende Wettbewerbsintensität würde den Druck für Strukturwandel und Anpassung des Preisniveaus erhöhen.

Staatspolitische Auswirkungen

Staatspolitisch brächte der Beitritt den Vorteil des aktiven Mitwirkungsrechts unseres Landes an der Formulierung der europäischen Politik. Der effektive Einfluss und die Gestaltungsmöglichkeiten eines Kleinstaates in den EU-Institutionen müssen aber nicht zuletzt wegen des Grössegefälles bei den EU-Mitgliedstaaten relativiert werden. In vielen Politikbereichen wird nicht mehr einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit entschieden. De facto hängt der Einfluss eines einzelnen Landes im gemeinschaftlichen Gesetzgebungsprozess davon ab, wie gut es ihm gelingt, eine kohärente Position einzunehmen, diese zu vermitteln und Koalitionen mit anderen Mitgliedstaaten zu bilden. Um effizient in den verschiedensten Zusammensetzungen des Ministerrats zu agieren, wäre eine Anpassung des schweizerischen Regierungssystems notwendig.

Enges europapolitisches Netzwerk der Wirtschaftsverbände

Die schweizerische Europapolitik ist ein zentrales Element in der Tätigkeit von *economiesuisse*. Im Vorstand, in der Kommission für «Aussenwirtschaftspolitik» und der Arbeitsgruppe «Beziehungen mit der Europäischen Union GRECO» werden aktuelle europapolitische Fragen regelmässig diskutiert.

Angesichts der engen wirtschaftlichen Verflechtung zwischen der Schweiz und der EU ist auch für die Wirtschaftsverbände ein gut ausgebautes internationales Netzwerk unabdingbar, um Entwicklungen in der Europäischen Union frühzeitig zu erkennen und darauf reagieren zu können. Die Mitgliedschaft von *economiesuisse* im europäischen Dachverband der Wirtschaft (Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe UNICE) ermöglicht ein aktives Mitwirken in dessen Entscheidungsgremien und Arbeitsgruppen im Verbund mit Delegierten aus dem Kreis der Schweizer Wirtschaft. Die Vertretung der Interessen der Schweizer Wirtschaft wird zusätzlich durch die permanente Präsenz von *economiesuisse* in Brüssel sichergestellt. Das Büro in Brüssel dient aber nicht nur als Verbindungsstelle zur UNICE, sondern auch zu den Diensten der EU-Kommission, zur schweizerischen Mission bei der EU, zur EFTA sowie zu schweizerischen Wirtschaftsvertretern, die den Kontakt zu den Institutionen der EU suchen.

Ausserdem engagieren sich verschiedene Mitglieder von *economiesuisse* an den Arbeiten europäischer Sektororganisationen.

Die direkte Demokratie und der Föderalismus – zwei Institutionen spezifisch schweizerischer Eigenart – wären bei einem EU-Beitritt zwar nicht grundsätzlich in Frage gestellt, gewisse Einschränkungen müssten aber in Kauf genommen werden: In den vergemeinschafteten Politikbereichen würde das Referendumsrecht des Schweizer Soveräns relativiert. Ergebnisse von Volksabstimmungen dürften dem EU-Recht nicht widersprechen. In anderen Bereichen bliebe die nationale Gestaltungsmöglichkeit bei der Gesetzgebung (Politikbereiche ohne einheitliche EU-Regelungen) oder zumindest bei der Umsetzung (Binnenmarktfragen) erhalten. Die staatspolitische Tradition verschiedener wichtiger EU-Mitgliedstaaten ist mit dem ausgeprägten Föderalismusverständnis der Schweiz nur schwer vereinbar. So zeigen Untersuchungen, dass der Handlungsspielraum der Kantone tendenziell verringert würde.

Der Beitritt der Schweiz zur EU wäre mit direkten Kosten verbunden. Gemäss Schätzungen des Integrationsbüros (EDA/EVD) würde die jährliche Nettotransfersumme an die EU rund 4 bis 5 Mrd. Franken betragen. Die Schweiz würde damit pro Kopf zur grössten Beitragszahlerin. Zudem würden eine einmalige Kapitalbeteiligung an der Europäischen Investitionsbank (rund 880 Mio. Franken) und ein Seigniorage³-Verlust infolge der Aufgabe des Schweizer Frankens von gegen 1 Mrd. Franken pro Jahr fällig. Auch wenn von den Beitrittskosten die Kosten des Absiebstehens (bilaterale Abkommen) subtrahiert werden, würde ein EU-Beitritt den Bundeshaushalt zusätzlich belasten. Da die schweizerische Staatsquote nach Auffassung der Wirtschaft auf keinen Fall erhöht werden soll, müssten diese Zahlungen in anderen Bereichen des Bundeshaushalts kompensiert werden.

Wirtschaftspolitische Auswirkungen

economiesuisse hat 2002 im Positionspapier «Standortbestimmung zur schweizerischen Integrationspolitik» eine umfassende Analyse der Auswirkungen eines EU-Beitritts auf einzelne Politikbereiche vorgenommen. Diese Erkenntnisse sind im Grundsatz weiterhin gültig. Ein Beitritt hätte insbesondere in drei elementaren Bereichen deutlich negative Folgen für die Wirtschaft:

Durch die Übernahme der gemeinschaftlichen Währung würden das Wechselkursrisiko entfallen, die Transaktionskosten gesenkt und gleichzeitig die Transparenz erhöht. Die Schweizerische Nationalbank würde aber ihre Selbstständigkeit in der Währungspolitik aufgeben müssen, und die Geldpolitik würde an die Europäische Zentralbank delegiert. Der Wegfall des Zinsvorteils und der Verlust des Schweizer Frankens (als weltweit fünfwichtigste handelbare Währung) hätten negative Wirkungen auf die Attraktivität des Standorts Schweiz, weil ein tiefes Zinsniveau in einer kapitalintensiven Wirtschaft von entscheidender kompetitiver Bedeutung ist. Hinzu käme der oben erwähnte Seigniorage-Verlust.

Ein tief greifender Umbau der Schweizer Steuerordnung wäre unumgänglich. Die Mehrwertsteuer würde vereinheitlicht und die Schweiz müsste den EU-Mindestsatz von 15 Prozent übernehmen. Es bestehen Zweifel, ob eine Totalrevision der Bundesfinanzordnung fiskalpolitisch neutral abgewickelt werden könnte. Deutliche negative Effekte würden sich aus den aktuellen Bestrebungen der EU ergeben, den nationalen und internationalen Steuerwettbewerb einzuschränken, die vorerst nur formelle Harmonisierung im Steuerbereich voranzutreiben und das Bankkundengeheimnis mittels Informationsaustausch zu unterminieren.

Bestimmte EU-Richtlinien in den Bereichen Kündigungsschutz, Arbeitszeitbeschränkung und betriebliche Mitbestimmung von Arbeitnehmenden gehen wesentlich weiter als das schweizerische Arbeitsrecht. In der EU ist

³ Seigniorage: Einkünfte der Schweizerischen Nationalbank aus dem Ankauf von zinstragenden Aktiven mit zinslosem Notenbankgold.

zudem eine zunehmende Tendenz zur Harmonisierung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik festzustellen. Das widerspricht aus Sicht der Wirtschaft einem sinnvollen Wettbewerb auf diesen Gebieten. Der relativ flexible und von der Sozialpartnerschaft geprägte schweizerische Arbeitsmarkt würde stärker reguliert. Die entsprechenden nachteiligen Konsequenzen hätten die Arbeitnehmenden und die Unternehmen zu tragen.

Weitere zu berücksichtigende Faktoren

Für den Beitrittsentscheid müssen drei weitere Unsicherheitsfaktoren berücksichtigt werden. Erstens stellt sich die Frage, in welche Richtung sich die Union wirtschafts- und sozialpolitisch weiterentwickelt. Hier scheinen sich zwei Pole herauszukristallisieren: Die Anhänger des auch von den Unternehmen favorisierten angelsächsischen Modells, die der Markt schaffenden Integration offen gegenüberstehen und die Chancen der Union in einem möglichst grossen, liberalisierten Binnenmarkt sehen, und die Befürworter einer stärkeren politischen Integration, die an weit reichende soziale Schutzmechanismen gekoppelt ist. Auf welchen Pol sich die EU mittelfristig hinbewegen wird, ist heute ungewiss. Die Unsicherheit über diese Entwicklungen, gepaart mit der EU-inhärenten Eigendynamik, stellt für die Schweizer Wirtschaft den Nutzen eines Beitritts in Frage. Aus diesem Grund sollte eine Integrationsform angestrebt werden, bei der die Schweiz flexibel auf die Entwicklungen in der EU reagieren kann.

Zweitens muss bei einer Entscheidung der künftige Status eines Drittlandes in Europa mitberücksichtigt werden. Nach der EU-Erweiterung hat sich das «Rest-Europa» auf die vier EFTA-Länder und auf einige GUS-, Balkanländer und Kleinstaaten reduziert. Im globalen Umfeld wird die Vertretung der Schweizer Interessen nicht einfacher und bei bestimmten grenzüberschreitenden Problemen ist eine koordinierte Form der Problemlösung sinnvoll. Drittstaaten haben aber auch gewisse Ausgleichsfunktionen und können Vermittlerdienste wahrnehmen.

Drittens und letztlich ist die Beitrittsfrage ein politischer Entscheid, und dafür ist in der Schweiz derzeit keine Mehrheit in Sicht.

EU-Beitritt keine Option

Ein EU-Beitritt ist für die Schweizer Wirtschaft keine Option. Die wichtigsten Anliegen der Wirtschaft sind mit den bilateralen Abkommen erfüllt. Dem mit einem EU-Beitritt verbundenen Effizienzgewinn stehen viele institutionelle und wirtschaftspolitische Problembereiche gegenüber.

Beitritt „light“

Um negative Auswirkungen eines EU-Beitritts auf einzelne institutionelle oder wirtschaftspolitische Bereiche der

Schweiz zu mildern, wird in der politischen Diskussion neuerdings der Vorschlag eines EU-Beitritts «light» oder eines EU-Beitritts «à la carte» vorgebracht. Dabei soll Souveränität nur in ausgewählten Bereichen abgetreten werden. Dies ist jedoch kaum realistisch. Es ist davon auszugehen, dass die Mehrheit der Mitgliedstaaten kaum bereit wäre, einem Drittstaat eine partielle Integration zuzugestehen und dass ein solcher Beschluss einstimmig erfolgen müsste.

Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum EWR

Durch die zwei EU-Erweiterungsrunden hat der EWR seit 1995 deutlich an Gewicht verloren. Aber nicht nur für die EU, auch für die Schweiz hat die Bedeutung des EWR abgenommen. Nachdem es gelungen ist, wesentliche Bereiche mit bilateralen Abkommen abzudecken, besteht für die Wirtschaft kein Bedarf mehr, dem EWR beizutreten. Dies umso weniger, als die Erfahrungen der EWR-EFTA-Staaten zwiespältig sind. Der EWR-Vertrag zwingt zur automatischen Übernahme von EU-Erlassen in einem Ausmass und in Gebieten, die sich nach Auffassung der Schweizer Wirtschaft nachteilig auswirken könnten. Der heutige «Acquis communautaire» ist ein anderer als jener, der 1992 zur Diskussion stand; beispielsweise wurden seither EU-Erlasse im Sozialbereich integriert.

Zollunion

Ein Beitritt der Schweiz zur europäischen Zollunion hiesse im Verkehr mit der EU alle Zölle abschaffen. Der Ursprungsnachweis würde obsolet und sämtliche Warenkontrollen an der Grenze würden aufgehoben. Unternehmen profitierten vor allem vom Wegfall der Zollformalitäten (Transaktionskosten) und der Stärkung der Rechtssicherheit im Warenverkehr.

Ein Grossteil nichttarifärer Handelshemmnisse kann aber auch ohne den Beitritt der Schweiz zur Zollunion beseitigt werden, zum Beispiel durch die kontraktuelle Einführung des «Cassis-de-Dijon»-Prinzips⁴. Die Konsumenten würden beim Abbau des Zollschatzes von den zu erwartenden Preissenkungen bei Agrarprodukten profitieren. Der Wettbewerbsdruck würde den nötigen Strukturwandel im Primärsektor unterstützen.

Mit der Übernahme der EU-Aussenhandelspolitik müsste die Schweiz ihre handelspolitische Souveränität abtreten. In wichtigen Bereichen der WTO würden die Kompetenzen der Schweiz eingeschränkt und auf die EU übertragen. Die teilweise defensivere EU-Aussenwirtschaftspolitik hätte auch Gültigkeit für die Schweiz. Unser Land würde

⁴ Gemäss «Cassis-de Dijon»-Prinzip kann ein Produkt in allen Mitgliedstaaten in den Verkehr gebracht werden, wenn es in einem Mitgliedstaat zulässig ist.

handelspolitisch von Entscheiden der EU abhängig. Das bisherige Netz von Freihandelsabkommen würde durch jenes der EU ersetzt. Die Schweiz hätte keine Möglichkeit mehr, in eigener Regie Freihandelsabkommen abzuschliessen.

Der durchschnittliche EU-Aussenzolltarif für Industrieprodukte liegt mit 4,1 Prozent wesentlich höher als der der Schweiz (2,3 Prozent). Als Mitglied der Zollunion müsste die Schweiz bei bestimmten Industriegütern die Zölle anheben. Das hätte negative Folgen für das schweizerische Preis- und Kostenniveau sowie für die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Branchen. Ausserdem müsste die Schweiz die schwerfällige EU-Zollgesetzgebung integral übernehmen und die entsprechende europäische Rechtsprechung berücksichtigen. Ebenso müsste

wegen sonst auftretender Wettbewerbsverfälschungen mit grosser Wahrscheinlichkeit der EU-Mindestsatz für die Mehrwertsteuer von 15 Prozent übernommen werden.

Ein Beitritt zur Zollunion erfordert aber nicht nur die Unterordnung unter die EU-Aussenwirtschaftspolitik. Sächlich eng damit verknüpft sind auch Politikbereiche wie Landwirtschaft, gewerblicher Rechtsschutz oder Konsumentenschutz – wie etwa technische Vorschriften zur Produktsicherheit oder zur zulässigen Vermarktungspraxis. In diesen Bereichen hätte die Schweiz diverse EU-Richtlinien oder Teile davon ohne Mitentscheidungsrecht umzusetzen. Insgesamt überwiegen die wirtschaftlichen und politischen Nachteile für einen Beitritt der Schweiz zur Zollunion. Dieser ist damit keine vorteilhafte integrationspolitische Option.

Fortsetzung des Bilateralismus

Der Erfolg der bilateralen Verhandlungen basiert bislang auf einem ausgewogenen Geben und Nehmen, der Verknüpfung verschiedener Verhandlungsbereiche, indirekten Kompensationszahlungen und Verhandlungsgeschick. Bilaterale Verhandlungen sind ein komplexer Prozess, der in Zukunft nicht einfacher werden dürfte. Angesichts der zunehmenden Zahl von Mitgliedstaaten werden Bereitschaft und Fähigkeit der EU, mit Drittstaaten Sonderlösungen auszuhandeln, wohl eher abnehmen. Das relative politische und wirtschaftliche Gewicht der Schweiz nimmt für die EU ab; die Kritik gewisser EU-Mitgliedstaaten an der Schweiz nimmt hingegen wohl eher zu und Druckversuche sind nicht auszuschliessen.

Aber auch für die Schweiz beinhaltet der Bilateralismus in seiner heutigen Form Risiken. Bei jeder Erweiterung der EU können die Bilateralen Abkommen I (Guillotine-Klausel)

in Frage gestellt werden. So ist auch die Frage berechtigt: Ist der bilaterale Weg mit der EU zukunftstauglich?

Hierzu ist erstens festzuhalten, dass die Schweiz dank der konsequenten Umsetzung des Bilateralismus gegenüber der EU derzeit gut dasteht. Einerseits konnten die wirtschaftlichen Anliegen mit den bilateralen Abkommen weitgehend befriedigt werden. Andererseits kommt in den Bilateralen II zum Ausdruck, dass die Schweiz in der Lage ist, grenzüberschreitende Probleme (Asylwesen, Betrugsbekämpfung) in internationaler Kooperation zu lösen. Die Schweiz leistet im Verkehrsbereich (NEAT) und mit der wirtschaftlichen Unterstützung der Länder Osteu-

ropas einen wichtigen Beitrag an die europäische Staatengemeinschaft. Der vom Bundesrat in Aussicht gestellte Beitrag an die wirtschaftliche und soziale Kohäsion bildet einen Bestandteil unserer Eu-

«Der bilaterale Weg mit der EU hat sich bewährt und ermöglicht eine gute, problemlösungsorientierte Form der Zusammenarbeit.»

ropapolitik. Er wird von der Wirtschaft begrüsst. Zudem ist das Vertrauen der EU in die Schweiz durch das deutliche Ja in beiden Volksabstimmungen im Jahr 2005 gefestigt worden. Angesichts dessen dürfte die EU weiter gewillt sein, Hand zu bilateralen Lösungen zu bieten.

Zweitens ist der Bilateralismus per definitionem im gegenseitigen Interesse. Durch die engen wirtschaftlichen Verflechtungen und die zunehmende Kompetenzübertragung der Mitgliedstaaten an die Union werden sich auch in Zukunft Bereiche der Zusammenarbeit ergeben. Dabei geht es darum, spezifische Anliegen in eng definierten Bereichen pragmatisch und im gegenseitigen Interesse zu lösen. Konkretes zeichnet sich schon heute in den Bereichen Verkehr, Energie, Zollverfahren, Satellitennavigation und bei der Bekämpfung von Pandemien und bezüglich Freihandelsabkommen für Landwirtschaftsprodukte ab. Letzteres wäre eine Fortsetzung der bisherigen agrarpolitischen Reformschritte und wird von *economiesuisse* begrüsst.

Mittlerweile besteht zwischen der Schweiz und der EU ein komplexes Geflecht von rund 180 Verträgen unterschiedlichster Reichweite und unterschiedlichsten Inhalts. Um Anwendung und Umsetzung der bestehenden Abkommen zu vereinfachen und zu konsolidieren, will der Bundesrat die Möglichkeit eines übergeordneten Rahmenabkommens analysieren. Für die Wirtschaft ist das eine prüfungswürdige Variante, die aber in jedem Fall für beide Parteien einen Mehrwert (Systematik, Transparenz, institutionalisierter Dialog, Vereinfachung der Krisenbewältigung bei unvorhersehbaren Ereignissen) bringen muss. Das Rahmenabkommen darf aber nicht eine Grundlage für weitere Druckversuche der EU im fiskalpolitischen oder anderen Bereichen bieten und kann solche kaum aus-

schliessen.

Aus Sicht der Wirtschaft ist der bilaterale Weg kein einfacher, aber aus heutiger Sicht der einzig gangbare Weg im Verhältnis zur EU. Eine realistische Alternative ist nicht in Sicht. Der Bilateralismus schafft Rechtssicherheit, ermöglicht eine lösungsorientierte pragmatische Zusammenarbeit und ist in der Schweiz mehrheitsfähig. Angesichts der Ungewissheiten über die künftige Entwicklung der EU ist die Wahrung von Handlungsspielraum sinnvoll.

Multilateralismus und bilaterale Abkommen mit wichtigen Wirtschaftspartnern ausserhalb Europas

Neben der Klärung des Verhältnisses zur EU darf der weltweite Aktionsradius der Schweizer Wirtschaft nicht aus den Augen verloren werden. Im Vergleich zu anderen europäischen Volkswirtschaften ist die schweizerische besonders global ausgerichtet. Das hat den Vorteil eines besseren Risikoausgleichs, heisst gleichzeitig aber auch erhöhte Abhängigkeit von klar definierten und durchsetzbaren Re-

geln auf globaler Ebene. Als multilaterales Handelsregime setzt die Welthandelsorganisation (WTO) solche Regeln. Diese schützen vor Protektionismus, Diskriminierung, Willkür und vor unkontrolliertem Einfluss der grossen Handelsblöcke. Dem Abschluss der laufenden Doha-Runde ist aus Sicht der Schweizer Wirtschaft höchste Priorität einzuräumen. Gelingt nur eine ungenügende substanzielle Verbesserung, wird sich die schon heute zu beobachtende Tendenz zu verstärktem Regionalismus und Bilateralismus noch konkreter manifestieren. Für die Schweiz kann dies zu einer Diskriminierung ihrer Exporte auf Drittmarkten führen. Es gilt daher, parallel zum multilateralen Weg bilaterale Wirtschaftsbeziehungen mit wichtigen ausser-europäischen Handelspartnern zu pflegen und auszubauen. Der diesbezügliche Handlungsspielraum der Schweiz ist zu nutzen. Die im März 2005 vom Parlament verabschiedete Aussenwirtschaftsstrategie zeigt dabei in die richtige Richtung.

Schlussfolgerung: Interner Reformbedarf und Pragmatismus gegen aussen

Die Schweizer Wirtschaft steht für einen pragmatischen europapolitischen Kurs ein, bei dem die Grundsätze einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Ordnungspolitik die Richtschnur sind. Die Wirtschaft unterstützt Marktöffnungen, auch wenn sie für einzelne Akteure schmerzhaft sein können, und bekämpft Einschränkungen des Wirtschaftsgeschehens durch staatliche Markteingriffe. Leider sind

solche Tendenzen in der EU immer wieder festzustellen. Zwar wären die mit einer Integration verbundenen Effizienzgewinne wirtschaftlich relevant. Eine Übernahme der europäischen Geld- und Währungspolitik, Finanz- und Fiskalpolitik sowie der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik würde sich aber negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Unternehmen auswirken. Ein EU-Beitritt ist deshalb für die Schweizer Wirtschaft keine Option.

Der bilaterale Weg mit der EU hat sich bewährt und ermöglicht eine gute, problemlösungsorientierte Form der Zusammenarbeit. Obwohl angesichts der zunehmenden Zahl von Mitgliedstaaten die Bereitschaft und Fähigkeit der EU, Sonderlösungen auszuhandeln, tendenziell abnimmt, bleibt der Bilateralismus eine realistische Option. Er muss überall dort weiterentwickelt werden, wo es im gegenseitigen Interesse Sinn macht.

Im Vergleich zu anderen europäischen Volkswirtschaften ist die schweizerische besonders global ausgerichtet.

«Dem Abschluss der laufenden Doha-Runde ist aus Sicht der Schweizer Wirtschaft höchste Priorität einzuräumen.»

economiesuisse setzt sich deshalb für den Grundsatz der Weltmarktcompetitivität und für eine umfassende aussenwirtschaftliche Strategie ein. Im Innern müssen die Reformen (Finanz- und Fiskalpolitik, Sozial- und Gesundheitsbereich, Infrastruktur, Landwirtschaft usw.) konsequent vorangetrieben werden. Ein wettbewerbsintensiver Binnenmarkt generiert Wachstumsimpulse, erhöht die Wettbewerbsfähigkeit und schafft Spielraum für internationale Abkommen. Gegen aussen sind die konsequente Fortführung der Liberalisierung des Welthandels und ein weltweit diskriminierungsfreier Marktzugang anzustreben. Diese Ziele können am besten im multilateralen Rahmen der WTO verfolgt werden. Darüber hinaus müssen nicht nur bilaterale Beziehungen zur EU, sondern auch zu anderen wichtigen Märkten gepflegt und weiter ausgebaut werden.

Rückfragen:

peter.flueckiger@economiesuisse.ch

gregor.kuendig@economiesuisse.ch