

Schweiz – EU

Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen der sieben sektoriellen Abkommen (Bilaterale I)

1. Juni 2004

Nummer 22

5. Jahrgang

dossierpolitik

Wirtschaftliche Auswirkungen der sieben sektoriellen Abkommen vom Juni 2000

Aus Sicht der Wirtschaft sind die sieben sektoriellen Abkommen eindeutig positiv zu beurteilen. Sie sichern den Schweizer Unternehmen einen diskriminierungsfreien Zugang zum EU-Binnenmarkt. Von besonderer Bedeutung ist die Personenfreizügigkeit. Ebenfalls wichtig sind die Abkommen über die technischen Handelshemmnisse, das öffentliche Beschaffungswesen sowie den Landverkehr.

Diese Analyse von Beat Bechtold basiert auf einer Seminararbeit an der Universität St. Gallen

„Das Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU ist ein eher schwieriges. Bis heute widersetzt sich die Schweiz dem generellen Trend der europäischen Integration und will doch ein wenig dabei sein.“ Dieses Zitat von Wolf Linder beschreibt treffend, dass die Schweiz weder an einem Alleingang in Europa, noch an einer vollständigen Integration – einem Beitritt zur Europäischen Union – interessiert ist. Ein Grossteil des Schweizervolkes trägt die Europapolitik des Bundesrats mit. So wurde seit der Ablehnung des EWR-Vertrags 1992 über drei EU-Vorlagen abgestimmt: Die beiden Volksinitiativen „EU-Beitritts-Verhandlungen vors Volk“ und „Ja zu Europa“ sowie das Referendum gegen die bilateralen Verträge. Die Wahlempfehlungen des Bundesrats und der Mehrheit der Parteien wurden vom Souverän zur Kenntnis genommen und an der Urne umgesetzt. So kann festgestellt werden, dass der Bilateralismus integrationspolitisch der richtige Weg ist. Dass diese Aussage auf einem breiten Konsens beruht, zeigt auch eine Standortbestimmung von *economiesuisse*, dem Dachverband der Schweizer Wirtschaft. Da zwischen der Schweiz und der EU traditionell enge Verbindungen bestehen, sind

weitere bilaterale Abkommen erforderlich. Somit bleibt auch aus wirtschaftlicher Sicht der bilaterale Weg die einzig gangbare Variante.

Die Auswirkungen der sieben bilateralen Abkommen (Bilaterale I) und der EU-Osterweiterung auf die Schweiz sollen in den folgenden Kapiteln aus wirtschaftlicher Perspektive beleuchtet werden. Im ersten Teil werden die einzelnen Abkommen der Bilateralen I, welche seit dem 1. Juni 2002 in Kraft sind, kurz erläutert und aus ökonomischer Sicht analysiert. Hier sollen die Erfahrungen aus der Praxis aufgrund der schon zwei Jahre dauernden Umsetzung aufgezeigt werden. Im zweiten Teil folgt eine Analyse der Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Bilateralen I. Dabei wird der Gesamtzusammenhang kurz dargestellt und vor allem auch auf die möglichen wirtschaftlichen Konsequenzen eingegangen. Die Betrachtungsweise in diesem Teil ist eher theoretischer Natur. Im letzten Teil werden die Schlussfolgerungen gezogen und die gesamtwirtschaftlichen Nutzen und Kosten der bilateralen Verträge – soweit sie bis jetzt auszumachen sind – dargestellt.

Aussenhandel der Schweiz

	Total	EU	EFTA	D	F	I	USA	J
Jahr	CHF Mio.	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %
Export CH								
1999	114'446	62.6	0.5	23.3	9.4	8.0	11.4	3.6
2000	126'549	62.6	0.5	23.3	9.4	8.0	11.4	3.6
2001	131'717	61.0	0.5	22.2	9.0	8.0	10.6	3.9
2002	130'381	60.0	0.4	20.8	9.2	8.3	11.0	3.8
2003	130'662	60.2	0.4	21.2	8.8	8.4	10.6	3.9
Import CH								
1999	113'416	79.7	0.3	32.5	12.5	10.2	6.1	3.0
2000	128'615	79.7	0.3	32.5	12.5	10.2	6.1	3.0
2001	130'052	79.9	0.3	32.2	11.0	10.2	5.3	2.4
2002	123'125	80.4	0.2	32.3	10.4	10.8	5.3	2.0
2003	123'778	81.7	0.2	33.3	11.1	11.1	4.4	2.1

Quelle: Integrationsbüro EDA/EVD und *seco*

Bilaterale Verträge

Begründung

Zwischen der Schweiz und der EG besteht seit 1972 ein Freihandelsabkommen. Doch in den letzten dreissig Jahren verschärfte sich nicht nur der Wettbewerb. Auch das Entwicklungstempo der Weltwirtschaft hat sich beschleunigt. So trugen Globalisierung und Regionalisierung ihren Teil dazu bei, dass der europäische Integrationsprozess (Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza) immer weitere Fortschritte machte. Dies wirkte sich für die Schweiz und ihre Stellung gegenüber dem einheitlichen europäischen Binnenmarkt immer gravierender aus. Für unser kleines und exportorientiertes Land reichte das Freihandelsabkommen von 1972 nicht mehr aus. Die Erweiterung und Vertiefung der Beziehungen zur EU und dessen Mitgliedsstaaten scheiterte mit dem Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) 1992 an der Urne. Die absehbaren negativen ökonomischen Konsequenzen aus dem Nichtbeitritt zum EWR mussten auf anderem Weg ausgeräumt werden. Mit den bilateralen Abkommen versuchte die Schweiz den Zugang zum europäischen Markt sicherzustellen.

Für die EU ist die Schweiz der zweitwichtigste Handelspartner nach den USA. Die Schweiz bezieht rund 80 Prozent ihrer Importe aus den Staaten der EU. Umgekehrt exportiert die Eidgenossenschaft 60 Prozent der Güter und Dienstleistungen in das Gebiet der Europäischen Union (siehe dazu Tabelle Seite 1). Somit ist verständlich, dass auch die EU als Wirtschaftsraum ein Interesse an einem Ausbau und einer Neuerung der gegenseitigen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen hat.

Mit der Festlegung der Verhandlungsdossiers für die Bilateralen I sollten sich neue Chancen für Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft einstellen. Ebenfalls zielten die Verhandlungspartner auf eine Verbesserung der Karrierechancen für die Jugend ab. Auf dem Gebiet der Umwelt sollte eine ökologischere Verkehrspolitik für den Alpenraum vereinbart werden. Die massgeschneiderten Lösungen sollten im Bereich der Personenfreizügigkeit mit flankierenden Massnahmen, zeitlichen Staffelungen und beidseitigen Kontingenten verfeinert werden. Die sieben Sektorabkommen wurden als Gesamtpaket verhandelt. Daneben sorgt nach Verhandlungsabschluss die „Guillotine-Klausel“ dafür, dass im Falle der Aufhebung eines Abkommens die anderen sechs Verträge ausser Kraft treten.

Personenverkehr

Das Ziel dieses Abkommens ist der freie Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EU. Mit einer gestaffelten Öffnung des Arbeitsmarktes soll die volle Freizügigkeit innerhalb von zwölf Jahren erreicht werden. Nach einer drei-

teiligen Etappierung werden deshalb die Bürgerinnen und Bürger der Schweiz und der EU-Staaten keinerlei Beschränkungen auf der grenzüberschreitenden Stellensuche mehr ausgesetzt sein. Die Schweizer profitieren jedoch faktisch schon nach zwei Jahren von der vollen Freizügigkeit. Auf den 1. Juni 2004 wurde die Aufhebung des Inländervorrangs fällig und die flankierenden Massnahmen traten in Kraft. Ebenfalls beinhaltet dieses Abkommen die gegenseitige Anerkennung von Diplomen und Berufszeugnissen. Die Schweiz kann zudem nach sieben Jahren entscheiden, ob sie das Abkommen verlängern will. Dieser Entscheid unterliegt dem fakultativen Referendum und wurde aufgrund der Ungewissheit bezüglich der EU-Ost-erweiterung eingebracht.

Durch die Liberalisierung des Personenverkehrs mit der EU wird es für schweizerische Unternehmen möglich sein, Arbeitskräfte aus dem ganzen EU-Raum zu rekrutieren. Genauso wird die Chance des Kadertransfers wesentlich verbessert. Wegen Befürchtungen, dass der einheimische Arbeitsmarkt von (ausländischen) Arbeitskräften überflutet werden könnte, sind flankierende Massnahmen vereinbart worden. Sie richten sich hauptsächlich gegen Sozialdumping (z.B. Mindestlöhne). Diesbezüglich wurden drei Vorschläge (als flankierende Massnahmen) unterbreitet, wobei insbesondere das Gesetz über die Arbeitsbedingungen bei der Entsendung von Arbeitnehmern aus dem Ausland in die Schweiz den Arbeitgebern und somit der Wirtschaft zugute kommt. Die vereinfachte Prozedur bei der Suche von ausländischen Arbeitskräften wird von der Wirtschaft als einer der Hauptvorteile in diesem Dossier gesehen. Einige Branchen wollen ihr Rekrutierungsfeld auf Gebiete wie die Lombardei, das Elsass und Süddeutschland ausweiten. Auch fällt die erleichterte Anwerbung von Kaderpersonal positiv ins Gewicht. Dass Arbeitsbewilligungen in einer ersten Phase auf fünf Jahre hinaus abgegeben werden, ist ebenso positiv zu vermerken. Dennoch werden diese Vorteile aus Sicht der Unternehmen durch den nicht zu unterschätzenden Mehraufwand im Bereich der Krankenkassen und der Abrechnung der Sozialleistungen relativiert.¹ Die befürchteten Migrationsströme aus den EU-Mitgliedsstaaten in die Schweiz sind jedoch weitgehend ausgeblieben. Dies ist sowohl auf die Annäherung der Lebensstandards als auch auf das tiefe Bevölkerungswachstum in der EU zurückzuführen. Die geringe Wanderung von Arbeitskräften dürfte einen ebenso schwachen langfristigen Druck auf die Löhne entwickeln. Entsprechend wird eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit ausbleiben, da hauptsächlich qualifizierte Arbeitskräfte innerhalb Europas in einem anderen Staat arbeiten wer-

¹ Das Integrationsbüro rechnet pro Jahr mit einem Mehraufwand von 270 Mio. Franken nach Abzug der Kostenanteile von Bund und Kantonen (EDA/EVD, Integrationsbüro).

den. Das Funktionieren des Arbeitsmarktes wird dadurch eher verbessert. Was wiederum dazu führen kann, dass aufgrund der immigrierten Spezialisten gewisse Löhne von Berufsleuten kurzfristig unter Druck geraten. Dieser Umstand kann jedoch mit der Möglichkeit einer professionellen Ausländerfahrung kompensiert werden. Der Wirtschaftsstandort Schweiz wird von der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch das Freizügigkeitsabkommen profitieren können. Verhandlungen über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die neuen EU-Mitgliedsländer sind im Mai 2004 abgeschlossen worden.

Landverkehr

Die Schweiz und die EU einigten sich trotz unterschiedlicher Ausgangs- und Interessenlagen auf eine gemeinsame Transitpolitik für den Strassenverkehr im helvetischen Alpenraum. Der eidgenössischen Verhandlungsdelegation ist es gelungen, die EU von der Notwendigkeit einer Verlagerung des alpenüberquerenden Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene zu überzeugen. Die fiskalischen Instrumente, die eine Verlagerung ermöglichen sollen, sind die Erhebung einer Alpen transitgebühr und die Bezahlung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA). Die konkreten LSVA-Sätze ab den Jahren 2005 und 2008 für die verschiedenen Lastwagenkategorien (Euro 0/I/II/III) müssen zusammen mit der EU erst noch ausgehandelt werden. Der Gemischte Ausschuss wird im Juni 2004 über die Abgabe-Sätze ab dem Jahr 2005 entscheiden. Ab 2005 wird eine Transittour für einen 40-Tonner im Vergleich zu 1999 rund 12- bis 14-mal teurer. Die Schweiz machte ihrerseits Konzessionen, indem sie einer Öffnung ihrer Verkehrsmärkte zustimmte. So erlaubte sie die Einführung der 40-Tonnen-Limite für Lastwagen ab 2005. Eines der Hauptziele dieses Abkommens beinhaltet die schrittweise gegenseitige Marktöffnung im Strassen- und Schienenverkehr. Aus der ökonomischen Perspektive des Inlands sehen die flankierenden Massnahmen auf der Strasse unter anderem die Gewährung von 40-Tonnen- und Leer-/Leichtfahrten-Kontingenten an Schweizer Transporteure vor. Bei der Bahn sind eine pauschale Befreiung von der LSVA im Vor- beziehungsweise Nachlauf des unbegleiteten kombinierten Verkehrs (pro transportierten Container), die internationale Förderung des Schienengüterverkehrs sowie eine Beschleunigung der Grenzabwicklung vorgesehen. Diese flankierenden Massnahmen werden immer noch als wesentlicher Bestandteil der Bilateralen I betrachtet, da die Umweltlobby und die Strassenverkehrsverbände einigermassen zufrieden gestellt werden konnten und somit eine Unterstützung eines allfälligen Referendums nicht in Betracht gezogen.

Die wirtschaftlichen Konsequenzen folgen aus den oben erwähnten Punkten. Schweizer Transportunterneh-

mer dürfen ab 2005 Güter von einem EU-Staat in einen anderen transportieren, ohne durch die Schweiz fahren zu müssen (grosse Kabotage). Die Bahnen erhalten den „free access“: Die SBB, BLS und andere Bahnunternehmen können Güter beispielsweise von und nach Deutschland transportieren sowie für den Transport über grosse Distanzen Allianzen eingehen. Somit entstehen ebenfalls neue Freiheiten und Marktchancen für Schweizer Transporteure in der EU. Dennoch wird ein grosser Teil der LSVA-Einnahmen von etwa 900 Mio. Franken pro Jahr von einheimischen Transporteuren bezahlt. Verbände, die in dieser Branche arbeiten, erwähnen, dass die logistischen Probleme mit der Bahn leider noch nicht gelöst sind und man deshalb gezwungen sei, weiterhin die Strasse als Transportweg zu benutzen. Ebenfalls bedeute in der Übergangsphase der Transit im Binnenverkehr eine zusätzliche Belastung. Die dadurch ausgelösten Verspätungen kommen die Transporteure teuer zu stehen. Man hofft, dass der freie Zugang zum europäischen Eisenbahnnetz zu mehr Wettbewerb führe, was wiederum ein besseres Preis-Leistungs-Verhältnis nach sich ziehen sollte. Insgesamt wird der Wirtschaftsstandort Schweiz mit dem freien Marktzugang im Schienen- und Strassenverkehr gestärkt, und Arbeitsplätze werden wohl nicht nur in der Transportbranche gesichert. Den Einnahmen des Bundes (LSVA) stehen die Ausgaben für Infrastrukturprojekte (zweckgebundene NEAT-Finanzierung und Modernisierung der Infrastruktur) gegenüber. Doch gilt es dabei nicht zu vergessen, dass bei den erwähnten Bauvorhaben die einheimischen Wirtschaftszweige zum Zug kommen werden.

Luftverkehr

Das Luftverkehrsabkommen sichert den schweizerischen Fluggesellschaften in drei Etappen den Zugang zum liberalisierten Luftverkehrsmarkt der EU. Mit den so genannten „Freiheiten“² werden Verkehrsrechte garantiert. Die einheimischen Fluggesellschaften haben künftig die Möglichkeit, ohne Diskriminierung im europäischen Luftraum tätig zu sein. Durch eine Verringerung des bürokratischen Aufwands und durch marktgerechtere Entscheidungen rechnete die damalige Swissair mit jährlichen Einsparungen von gegen 200 Mio. Franken.

Aufgrund der vergangenen und aktuellen Probleme der nationalen Fluggesellschaft(en) sind keine wirklich dauerhaften ökonomischen Auswirkungen auf dieselben bekannt, die sich infolge der Inkraftsetzung der Bilateralen I ergeben haben. Die einheimischen Flughafenbetreiber müssen den europäischen Gesellschaften zu den gleichen Bedingungen offen stehen, wie es die Flughafenbetreiber

² 3. Freiheit: z.B. Zürich-Paris; 4. Freiheit: z.B. Paris-Zürich; 5. Freiheit: z.B. Zürich-Madrid-Lissabon; 7. Freiheit: z.B. Paris-Madrid; 8. Freiheit: z.B. Mailand-Rom. (Europabrevier)

innerhalb der EU gewährleisten. Der erleichterte Zugang zum schweizerischen Markt ist sodann für ausländische Fluggesellschaften garantiert.

Forschung

Der Zugang zu den wichtigsten öffentlichen europäischen Forschungsprogrammen wurde mit diesem Abkommen sichergestellt. Für den Forschungsstandort Schweiz ist die ungehinderte Einsicht in Ergebnisse der EU-Forschungsprogramme wichtig. Gerade die KMU können von wertvollem Know-how profitieren. Die Beteiligung an den Forschungsrahmenprogrammen steht im Vordergrund. Das 5. Forschungsrahmenprogramm (5. FRP) lief Ende 2002 aus. Am Nachfolgeprogramm (6. FRP) ist die Schweiz seit Beginn des Jahres 2004 das erste Mal vollumfänglich beteiligt. Das Budget beträgt 17,5 Mrd. Euro (27 Mrd. Franken). Es gibt keinen Verteilschlüssel auf die einzelnen Länder. Die Vergabe erfolgt an die qualitativ besten Projekte. Seit 1992 nahm die Schweiz an Projekten teil, jedoch ohne finanzielle Unterstützung und nur mit beschränkten Rechten. Die Genehmigung des 6. FRP erfolgte am 11. März 2004 durch den Nationalrat. Der Ständerat wird voraussichtlich in der Sommersession 2004 über das Abkommen beraten.

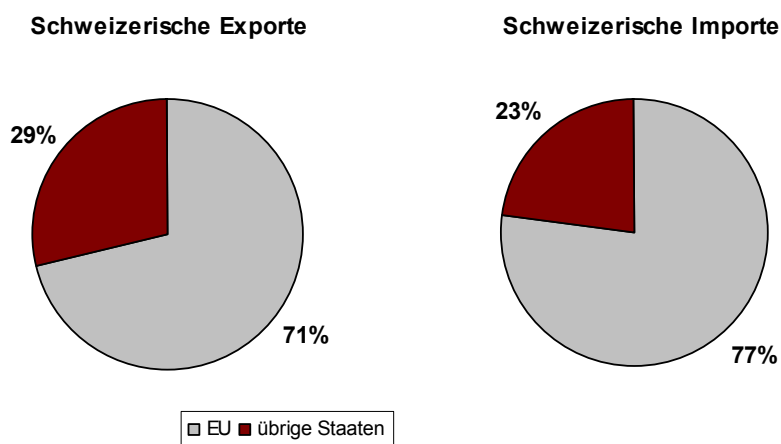
Handel mit Agrarprodukten

Die Umsetzung des Agrarabkommens und damit die Stärkung der Freihandelsbeziehungen zwischen der Schweiz und der EU durch die Liberalisierung des Agrarhandels ha-

ben zwei Gesichtspunkte. Auf der einen Seite findet eine quantitative Umsetzung statt: Der Abbau von Zöllen und die Erhöhung von Importkontingenten stehen dabei im Vordergrund. Das betrifft Käse, Gemüse, Früchte, Produkte des Gartenbaus sowie gewisse Fleischspezialitäten. Auf der anderen Seite wird die qualitative Verwirklichung, die Reduktion von speziellen nicht tarifären Handelshemmnissen in Angriff genommen. Die Angleichung technischer Vorschriften, eine gegenseitige Nichtdiskriminierung sowie die Rechtsanerkennung bilden die Bestandteile in diesem Bereich. Beim Wein werden die Vermarktungsvorschriften als gleichwertig eingestuft. Zudem werden bei den Spirituosen die bestehenden geografischen und traditionellen Bezeichnungen geschützt. Die verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte und Grundnahrungsmittel sind nicht erfasst. Als Schweizer Handelspartner im Bereich der Agrarprodukte liegen die Mitgliedsstaaten der EU an der Spitze.

Dieses Agrarabkommen bietet der Schweiz in Bereichen des Exportmarktes – Käse, gewisse Früchte und Gemüse –, in denen sie traditionell Stärken aufweist, einen einfacheren Zugang. Da der Zollabbau beim Käse auf fünf Jahre angelegt wurde, ist es noch zu früh, um definitiv Bilanz ziehen zu können. Im Fleischhandel erschweren die Folgen der BSE-Krise, Einfuhrverbote von Frankreich und Deutschland, den Vollzug der ausgehandelten Konzessionen. Die Praxis zeigt aber auch eine schwache Ausnützung von zollfreien Importquoten in die EU durch Schweizer Exporteure. Der Hauptgrund liegt in den hohen Preisen, ver-

Aussenhandel der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse mit der EU (2003)



Quelle: EZV Eidgenössische Zollverwaltung

ursacht durch die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit in der inländischen Landwirtschaft und deren Verarbeitungsindustrie.

Die einheimische Landwirtschaft steht vor grossen Herausforderungen. Mit der Konzentration auf die Kernkompetenzen (Käseproduktion und biologischen Früchte- und Gemüseanbau) könnten neue Marktpotenziale erschlossen werden. Mit zusätzlichen Verbesserungen der Strukturen in Produktion und Vermarktung wäre eine Kundenakquirierung im EU-Binnenmarkt möglich.

Öffentliches Beschaffungswesen

Mit dem sektoriellen Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen bauen die beiden Vertragsparteien das bestehende Abkommen in der Welthandelsorganisation (WTO) über das öffentliche Beschaffungswesen vom 1. Januar 1996 aus. Das WTO-Abkommen regelt die Ausschreibung und Auftragsvergabe von staatlichen Institutionen in den Bereichen Wasser, Energie und Verkehr. Auf dieser Grundlage vereinbarten die Schweiz und die EU, die Ausdehnung auch auf die Gebiete des Schienenverkehrs, der Telekommunikation und des Beschaffungswesens von Gemeinden und konzessionierten privaten Unternehmen zu vollziehen. Das finanzielle Volumen in diesem Segment beläuft sich pro Jahr europaweit auf über 1000 Mrd. Franken und in der Schweiz auf rund 36 Mrd. Franken. Damit die öffentlichen Beschaffungen auch ausgeschrieben werden, bedarf es der Überschreitung eines gewissen Schwellenwerts. Durch den Grundsatz der Reziprozität wird sowohl europäischen Anbietern in der Schweiz wie auch schweizerischen Unternehmen in Europa der Zugang zu den wichtigsten infrastrukturellen Projekten gewährt.

Schweizerische Unternehmen erlangen einen besseren Eintritt zu jenen Bereichen in der EU, die bisher unter den Regeln des WTO-Abkommens (GPA) nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen zugänglich waren. Durch die erstarkte Konkurrenz bei der Auftragsvergabe in der Schweiz wird der Wettbewerb erhöht und ein Druck auf die Preise festgestellt. Damit kann die öffentliche Hand im Vergabewesen Einsparungen von bis zu zehn Prozent erzielen (Europabrevier). Durch die reziproke Öffnung des Beschaffungsmarktes ergeben sich vor allem für die Schweiz Marktchancen. Nur rund 16 Prozent der Ausschreibungen im öffentlichen Beschaffungswesen werden über die EU-Grenze hinaus vergeben (Bollinger). Verschiedene Branchenvertreter rechnen mit einer Verschärfung des Wettbewerbs in näherer Zukunft. Diese Feststellung lässt sich im Zusammenhang mit den oben erwähnten Einsparungen der öffentlichen Hand verifizieren. Auch wird ein latent vorhandener Protektionismus der grenznahen Ausschreiber für ausländische Bewerber in Form von zusätzlichem administrativem Aufwand festgestellt. Sol-

che Erfahrungen werden hauptsächlich in den Regionen Lombardei und Elsass beobachtet. Im süddeutschen Raum trifft diese Erkenntnis weniger zu. Eine weitere Umgehung der Submission wird mit der Aufspaltung von Aufträgen erreicht. Die eigene Industrie schützt sich so vor ausländischer Konkurrenz. Eine Ausschreibung, wie sie im bilateralen Abkommen vereinbart wurde, ist durch den nicht (mehr) erreichten Schwellenwert überflüssig. Ein solcher Prozess wird bei den öffentlichen Ausschreibungsverfahren auf der einheimischen Seite klar verneint.

Technische Handelshemmnisse

Bisher bildeten die Nichtanerkennung von Konformitätsbewertungen und die unterschiedlichen technischen Produktvorschriften Handelshemmnisse. Für die meisten industriellen Produkte ist die gegenseitige Anerkennung solcher Bewertungen (Produktzulassungen, Prüfungen, Zertifizierungen usw.) im Abkommen über die technischen Handelshemmnisse neu geregelt. Somit wird eine einzige Beurteilung für beide Vertragspartner Gültigkeit haben. Die doppelte Prüfung für die Zulassung zur Vermarktung ist seit dem 1. Juni 2002 hinfällig geworden. In speziellen Fällen, wo sich die beiden Gesetzgebungen unterscheiden, bleiben weiterhin zwei Nachweise erforderlich. Doch können diese Beglaubigungen von beiden Konformitätsbewertungsstellen erbracht werden. So ist die Schweiz beispielsweise berechtigt, das CE-Zeichen auf Produkten zu zertifizieren.

Für die Hersteller bedeuten technische Handelshemmnisse neben höheren Entwicklungs-, Herstellungs- und Vertriebskosten auch Verzögerungen bei der Einführung von neuen Produkten. Damit wird neben der Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auch die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz in Mitleidenschaft gezogen. In der Praxis wurden Erleichterungen im Bereich der Zertifizierung und Normierung sowie Fortschritte bei der Standardisierung konstatiert. Positive Auswirkungen im Exportsektor, um mindestens eine gleichwertige Marktsituation wie bei den europäischen Konkurrenten zu erreichen, sind die Folge davon. Zusätzliche Kosten und Verzögerungen bei der Markteinführung waren durch die doppelte Konformitätsbewertung die Folge. Die Mehrkosten für die Schweizer Hersteller betragen im Durchschnitt bei den betroffenen Produkten ungefähr 0,5 bis 1,0 Prozent des Warenwerts. Insbesondere die Maschinenindustrie, die Chemie- und Pharmaunternehmen sowie die Hersteller von Medizinalprodukten und Messgeräten profitierten vom neuen Abkommen. Gesamtwirtschaftlich zeichnete sich eine Verminderung des zeitlichen und finanziellen Aufwands für die einheimische Exportindustrie auf dem europäischen Binnenmarkt ab. Dies hatte eine Stärkung des Werkplatzes Schweiz und

den Erhalt von Arbeitsplätzen zur Folge. Anreize zur Arbeitsplatzverlagerung in den EU-Raum wurden abgebaut. Auch beobachtete man seit dem Inkrafttreten des Abkommens ein verbreitertes Warenangebot sowie Preisenkungen dank den vereinfachten Importen.

Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die Bilateralen I

Momentaufnahme aus europäischer Sicht

Die EU-Erweiterung wird in zwei Etappen erfolgen. Am 1. Mai 2004 sind Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern der Europäischen Union beigetreten. Für Bulgarien und Rumänien ist der Beitritt im Jahr 2007 geplant. Ab 2004 werden 75 Millionen Menschen neu zu EU-Bürgern. Für die neuen Beitrittsstaaten gilt EU-Recht. Viele Details sind zwar noch nicht geregelt, doch gelten für jene Bereiche, wo Regelungen noch nicht vollständig übernommen werden können, Übergangsfristen.

Die neuen EU-Bürger können sich seit 2004 in der Union sukzessive frei bewegen. Die Zollverfahren und Warenkontrollen fallen weg, da die Staaten der EU-Zollunion angehören werden. Es wird für die neuen EU-Bürger die freie Ortswahl des Arbeitsplatzes gelten. Für die ersten sieben

Jahre können von den „alten“ EU-Staaten (EU-15) in diesem Bereich Begrenzungen ausgesprochen werden. Schon heute gilt ein gegenseitiges Niederlassungsrecht für Firmen. Mit Einschränkungen gilt auch der freie Kapitalerwerb.

Politische Implikationen

Die neuen EU-Länder übernehmen mit dem Beitritt zur EU den „Acquis communautaire“ (Gemeinschaftsrecht), wobei auch die bilateralen Verträge der EU mit der Schweiz darin eingeschlossen sind. Dieser Prozess ist – wie das Verhandlungsbegehren der EU bezüglich des Personenfreizügigkeitsabkommens aus den Bilateralen I – unausweichlich. Die Übernahme von sechs bilateralen Verträgen durch die zehn Länder wird automatisch erfolgen. Nur das oben erwähnte Abkommen über die Personenfreizügigkeit bedingt Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU, da es sich um ein so genanntes gemischtes Abkommen handelt. Die Schweiz verlangt in diesem Dossier, dass der freie Personenverkehr mit den Beitrittskandidaten (EU-10) nicht schneller realisiert wird als mit der EU-15. Dies beinhaltet für die Schweiz unter anderem eine Schutzklausel im Falle unerwarteter Immigration sowie flankierende Massnahmen zum Schutz der Arbeitnehmer vor Lohn- und Sozialdumping. In der Schweiz trifft das Parlament den

Bevölkerung der zehn EU-Neumitglieder

Staat	Bevölkerung in Mio. Personen*	Staatsangehörige in der Schweiz**
Zehn Neumitglieder	74,4	17 991
Polen	38,2	4 532
Tschechien	10,2	3 776
Ungarn	10,2	3 676
Slowakei	5,4	2 413
Litauen	3,5	328
Lettland	2,3	504
Slowenien	2,0	2 596
Estland	1,4	113
Zypern	0,8	81
Malta	0,4	72
15 bisherige EU-Länder	379,0	812 978
Schweiz	7,3	

* teilweise geschätzt oder provisorisch für das Jahr 2003

** ständige ausländische Wohnbevölkerung per 31. Dezember 2002

Quelle: Hirsbrunner/Schäfer (2004), S. 15, und Eurostat

Ausdehnungsentscheid. Ein solcher Bundesbeschluss untersteht dem fakultativen Referendum. Eine ablehnende Haltung der Schweiz zu einer Ausweitung könnte die Aufkündigung aller Verträge durch die „Guillotine-Klausel“ bedeuten. Im Jahr 2009 hat die Schweiz zudem die Möglichkeit, über die Weiterführung des Vertrags zu entscheiden. In der erweiterten EU wird sich der Kommunikations- und Koordinationsaufwand beachtlich steigern. Die Beziehungen zur Schweiz dürften dadurch nicht unbeeinflusst bleiben. Unsere bilateralen Anliegen werden in einer EU mit 25 Mitgliedern, die ihre Entscheidungen mit aufwändigen internen Konsultationsverfahren treffen muss, eher weniger beachtet.

Wirtschaftliche Effekte

Die Schweiz kann mit der EU-Erweiterung mit rund 0,2 bis 0,3 Prozent zusätzlichem BIP-Wachstum rechnen. Dies bedeutet einen Zuwachs der Wirtschaftsleistung um rund 1 bis 1,5 Mrd. Franken pro Jahr (Brunetti). Mit der Ausdehnung dieses Abkommens eröffnet sich ein grosses Rekrutierungspotenzial an qualifizierten Arbeitskräften und an Hilfskräften. Verschiedene Branchen haben ihr Interesse an einer Ausdehnung der Bilateralen I beziehungsweise des Personenfreizügigkeitsabkommens angemeldet. Ebenso hat das Interesse am osteuropäischen Arbeitsmarkt bei schweizerischen Arbeitnehmern zugenommen, melden die zuständigen Behörden. Die wirtschaftlich interessantesten neuen Beitrittsländer für die Schweiz sind Slowenien, Tschechien, die Slowakei, Polen und Ungarn. Mit den hohen Standortfaktoren wie dem Ausbildungsniveau und der Leistungsbereitschaft sind diese Staaten für Direktinvestitionen optimal geeignet. Das Zukunftspotenzial dieser wachsenden Märkte wird in der Schweiz unterschätzt. In österreichischen und deutschen Wirtschaftskreisen werden die Möglichkeiten dieser dynamischen Märkte auch bedeutend höher eingestuft. Eine weitere Liberalisierung und eine grössere Rechtssicherheit werden in den Handels- und Investitionsbereichen in Mittel- und Osteuropa die Folge sein.

Das bisherige Handelsvolumen aus Exporten und Importen in die neuen EU-Staaten betrug 2003 rund 0,9 Prozent des inländischen BIP. Im Vergleich zum Handelsvolumen der EU-15 liegt dieser Wert leicht darunter. Die schweizerischen Exporte in die neuen Mitgliedsländer steigerten sich von 1990 bis 2003 um 350 Prozent, während die Importe in die Schweiz um 500 Prozent stiegen. Die helvetischen Unternehmen nutzten insbesondere die Möglichkeit der Beschaffung günstiger Vorleistungen (Ausgangsmaterialien und Ausrüstungen). Chemische und pharmazeutische Produkte gefolgt von den Investitionsgütern (Maschinen, Elektronik) waren die Spitzenreiter im Export (Brunetti).

Bei konkreter Betrachtung von einzelnen Dossiers, wie zum Beispiel dem sektoriellen Abkommen über die technischen Handelshemmnisse, wird festgehalten, dass eine Erweiterung der bilateralen Verträge auf die neuen EU-Staaten Vereinfachungen mit sich bringen werde. Die nationalen Regelungen werden durch einheitliche technische Vorschriften der EU ersetzt. Beim Dossier des öffentlichen Beschaffungswesens sind die zu erwartenden Infrastrukturausbauten in Milliardenhöhe in den neuen Mitgliedsstaaten von zentraler Bedeutung. So unterscheiden sich für die verschiedenen Branchen auch die Präferenzen in Bezug auf die Personenfreizügigkeit: Neben dem Einsatz von Montage- und Servicepersonal können gleichermassen Erleichterungen für den firmeninternen Austausch von Beschäftigten sowie neue Rekrutierungsmärkte von Interesse sein.

Neben all diesen Möglichkeiten existieren aber auch Befürchtungen. Im Zusammenhang mit dem Abkommen über die Personenfreizügigkeit besteht eine latente Angst vor Masseneinwanderung. Desgleichen herrscht eine gewisse Furcht vor ausländischer „Dumpinglohn“-Konkurrenz. Auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene hegt man zudem Befürchtungen vor einer Ausnutzung des grosszügigen schweizerischen Sozialversicherungssystems. Für eine kontrollierte Öffnung der Arbeitsmärkte ist jedoch gesorgt, denn es werden Kontingente und Übergangsfristen vereinbart. Zusätzlichen Schutz bringen die vereinbarten flankierenden Massnahmen gegen das Lohn- und Sozialdumping. Die Angst vor dem Sozialtourismus lässt sich ebenfalls zerstreuen. Der freie Personenverkehr gilt nicht für Arbeitslose. Wer nach drei Monaten noch keine Stelle gefunden hat, erhält keine Aufenthaltsbewilligung. Ein Arbeitslosengeld kann eine Person erst beziehen, wenn die Mindestbeitragsfrist erfüllt wurde. Über das langfristige Migrationspotenzial besteht noch keine Studie. Man weiss nur, dass in der Schweiz bis heute rund 18'000 Personen aus den zehn Beitrittsstaaten wohnen (siehe Tabelle Seite 6).

Die neuen Staaten werden mit unserer Volkswirtschaft enger zusammenwachsen. Sie zeichnen sich zudem durch ein höheres Wirtschaftswachstum als die bisherigen EU-Länder aus. Traditionell pflegt die Schweiz gute Beziehungen mit den Staaten aus Zentral- und Osteuropa. Eine Kontinuität dieser Zusammenarbeit darf nicht aufs Spiel gesetzt werden.

Schlussfolgerungen

Die bilateralen Verträge

Die Bilanz aus Sicht der Wirtschaft über die sieben sektoriellen Abkommen ist eindeutig positiv. Für die Unter-

nehmen stellen diese Abkommen eine Garantie für einen diskriminierungsfreien Zugang der schweizerischen Wirtschaft zum EU-Binnenmarkt dar. Die grösste Beachtung findet das Dossier über die Personenfreizügigkeit. Daneben sind die sektoriellen Abkommen über die technischen Handelshemmnisse, das öffentliche Beschaffungswesen sowie über den Landverkehr von Bedeutung. Es werden insbesondere die wirtschaftlichen Folgen aufgezeigt. Das seco schätzt die wirtschaftlichen Gewinne auf bis zu zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts (rund 8 Mrd. Franken). Darin inbegriffen sind die Preissenkungen, von denen die Konsumenten voraussichtlich profitieren werden. Die Folgen, die nicht finanziell aufzurechnen sind, dürfen ebenfalls nicht ausser Acht gelassen werden. Dazu gehören beispielsweise der Wissenstransfer und -zuwachs bezüglich der Beteiligung an den europäischen Forschungsprogrammen oder die Möglichkeit, überall in Europa arbeiten zu können.

Belastungen für den Bund werden sich im Freizügigkeitsbereich widerspiegeln. Nach der siebenjährigen Übergangsfrist werden die Sozialwerke mit rund 400 Mio. Franken pro Jahr belastet (0,1 Prozent des BIP). Die Kosten werden hauptsächlich durch die Arbeitslosigkeit verursacht. Falls die Anzahl der Arbeitslosen nicht steigt, beziehungsweise sich das Wirtschaftswachstum erhöht, werden sich diese Kosten reduzieren. Ein zusätzliches Wachstumsprozent verschafft dem Bund Mehreinnahmen von 400 bis 500 Mio. Franken (seco – Staatssekretariat für Wirtschaft). Betreffend Freizügigkeitsabkommen ist anzufügen, dass die massenhafte Einwanderung aus den europäischen Staaten seit dem Inkrafttreten der bilateralen Verträge ausgeblieben ist. Die Zuwanderungskontingente wurden gemäss den Erwartungen beansprucht. Schon nach zehn Monaten waren die 15'000 Plätze für die Langaufenthalter ausgeschöpft. Die KMU nutzten die erweiterte Möglichkeit, Personen als Jahresaufenthalter zu rekrutieren. Das Kontingent der Kurzaufenthaltsbewilligungen wurde dagegen nur zur Hälfte ausgeschöpft. Das Wallis und Graubünden waren die Nutzniesser in diesem Bereich. Sie beherbergten zusammen rund einen Viertel der aus dem EU-Raum stammenden Kurzaufenthalter, was wiederum zeigt, dass der Tourismus deutlich profitieren konnte.

Der ökonomische Gewinn spiegelt sich auch im Landverkehrsabkommen wider. Das Transportvolumen vergrösserte sich. Die Anzahl der Lastwagen blieb aber konstant. Die Erhöhung der Gewichtslimite auf generell 34 Tonnen und die partielle Zulassung von 40 Tonnen haben beim Schwerverkehr ökologische und ökonomische Wirkungen erzielt. Der Anreiz hierzu wurde zudem von der LSVA initiiert, die in der Wirkung zu einem gesamtwirtschaftlichen positiven Resultat geführt hat. Nicht nur die

Leerfahrten nahmen deswegen ab, sondern auch die bessere Auslastung der Fahrzeuge. Daneben – und volkswirtschaftlich von nicht zu unterschätzender Bedeutung – konnten durch die LSVA im Jahr 2002 über 880 Mio. Franken an den Bund abgeliefert werden. Rund 200 Mio. Franken stammten von den ausländischen Spediteuren (Integrationsbüro EDA/EVD). Diese Verträge lösten vor allem in den betroffenen Sektoren einen Reformschub aus. Generell sind die positiven wirtschaftlichen Folgen erst nach einer gewissen Zeit spürbar, während die Anpassungslasten sofort wirksam werden. Der Bilateralismus ist und bleibt volkswirtschaftlich die beste Variante. Das Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU ist mit den bilateralen Verträgen auf eine bessere Basis gestellt worden.

Die EU-Erweiterung

Die neuen EU-Mitgliedstaaten haben sich in den letzten zehn Jahren sehr dynamisch entwickelt. Für diese Staaten wird sich mit dem Beitritt zur Union das Wirtschaftswachstum beschleunigen und die Kaufkraft erhöhen. Durch die Erweiterung steigt die Standortattraktivität, weil in Osteuropa künftig die einheitlichen, supranational überwachten und gerichtlich durchsetzbaren EU-Regeln zur Anwendung kommen.

Die Vertragsanpassung auf die neuen EU-Staaten ist die logische Folgerung des bisherigen Vorgehens. Insbesondere die EU würde wohl kaum den Binnenmarkt in zwei Bereiche aufspalten – in einen Teil, in dem die bilateralen Verträge mit der Schweiz gelten, und in einen anderen, in dem andere Regeln im Verhältnis zu einem Drittland wie der Schweiz bestehen. Das Potenzial durch die zusätzlichen Konsumenten, das durch die Erweiterung auf fast 450 Mio. Franken ansteigt, muss unbedingt ausgeschöpft werden. In der vergrösserten Union gelten für alle die gleichen Regeln, was ein freier Verkehr für Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital bedeutet. Nicht nur die Rechts- und Investitionssicherheit wird dadurch in Osteuropa steigen, sondern auch der Wohlstand. Die Europäische Union wird die Beitrittsländer in den nächsten zwei Jahren mit rund 40 Mrd. Euro unterstützen. Die geregelte Ausdehnung des Vertragswerks auf die Wachstumsmärkte der mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften muss auf jeden Fall herbeigeführt werden. Die Attraktivität Osteuropas wird mit der Ausdehnung der bilateralen Abkommen in dreifacher Hinsicht steigen: Die neuen Mitgliedsstaaten werden interessante Handelspartner, bilden ein viel versprechendes Rekrutierungspotenzial und werden beachtenswerte Investitionsstandorte für die Schweizer Wirtschaft sein.

Beat Bechtold

Beat Bechtold ist Student im 8. Semester an der Universität St. Gallen (HSG) im staatswissenschaftlichen Lehrgang, Richtung „Internationale Beziehungen“. Im Sommer 2002 arbeitete er bei economiesuisse an einem Projekt im Zusammenhang mit der schweizerischen Europapolitik. Konkret ging es darum, die ersten Erfahrungen von kleinen und mittleren Branchenverbänden mit den sektoriellen Abkommen (Bilateralen I) abzuklären und auszuwerten. Das vorliegende Dossier beruht auf einer Arbeit im Rahmen eines Seminars an der Universität St. Gallen. Neben seinem Studium ist Beat Bechtold wissenschaftlicher Mitarbeiter von Prof. Dr. Franz Jaeger am Forschungsinstitut für Empirische Ökonomie und Wirtschaftspolitik.

Rückfragen:

gregor.kuendig@economiesuisse.ch

Literaturverzeichnis

Ambühl, Michael (2004), Die Erweiterung der EU – Eine Chance für die Schweiz, in: Die Volkswirtschaft 3-2004, S. 5–8, Bern: seco

BAV – Bundesamt für Verkehr. www.bav.admin.ch

BBW – Bundesamt für Bildung und Wissenschaft. www.bbaw.admin.ch

Bernet, Luzi (2002), Interview mit BR Joseph Deiss, NZZ am Sonntag 1.12.2002, S. 24, Zürich: NZZ AG

BLW – Bundesamt für Landwirtschaft (2003), Agrarbericht 2003, Bern: BLW

Bollinger, Erwin (2001), Grundzüge des Abkommens über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens, S. 641–662, Hrsg.: Felder, Kaddous, Bilaterale Abkommen Schweiz–EU, Basel: Helbing & Lichtenhahn

Brunetti, Aymo (2004), Ökonomische Wirkungen der EU-Erweiterung auf die Schweiz, in: Die Volkswirtschaft 3-2004, S. 9–12, Bern: seco

Bührer, Gerold (2002), Keine voreiligen Kompromisse, Neue Zürcher Zeitung 29.4.2002, S. 24, Zürich: NZZ AG

economiesuisse (2002a), Beziehungen Schweiz – EU: Umfrage zur gegenwärtigen und künftigen Integrationspolitik, Befragung von kleineren und mittleren Branchenverbänden, Zürich: economiesuisse

economiesuisse (2003a), Anpassung der bilateralen Verträge als Folge der EU-Erweiterung: Logische Konsequenz des bilateralen Weges, Medienmitteilung 6.5.2003, Zürich: economiesuisse

economiesuisse (2002b), Standortbestimmung zur schweizerischen Integrationspolitik, Positionspapier, Zürich: economiesuisse

economiesuisse (2003b), Wirtschaftliche Relevanz der sieben sektoriellen Abkommen Schweiz–EU, Medienmitteilung 27.5.2003, Zürich: economiesuisse

economiesuisse – Verband der Schweizer Unternehmen. www.economiesuisse.ch

Europabrevier – Europafachstelle des Kantons Zürich. www.europabrevier.ch

Eurostat, Statistisches Amt der Europäischen Union, Daten. www.europa.eu.int

EZV – Eidgenössische Zollverwaltung. www.zoll.admin.ch

Fasel, Urs (2000), Bilaterale Verträge und deren Auswirkungen, in: Rechtsfocus 1/2000, Zürich: Weka-Verlag

Friedli, Max/Weber, Rolf H. (2002), Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse, S. 381–456, Hrsg: Thürer, Weber, Zäch, Bilaterale Verträge Schweiz – EG, Zürich: Schulthess Juristische Medien AG

Grossen, Dieter W./de Palézieux, Claire (2002), Abkommen über die Freizügigkeit, S. 87–138, Hrsg: Thürer, Weber, Zäch, Bilaterale Verträge Schweiz–EG, Zürich: Schulthess Juristische Medien AG

Hirsbrunner, Martin/Schäfer, Claudius (2004), Neue EU-Staaten und Personenfreizügigkeit: Die schweizerische Verhandlungsposition in Brüssel, in: Die Volkswirtschaft 3-2004, S. 14–17, Bern: seco

Informationsgruppe Bewährte Bilaterale. www.bilaterale.ch

Integrationsbüro EDA/EVD (2003), Die EU-Erweiterung und die Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens, Fact Sheets 7/2003, Bern: EDA

Integrationsbüro EDA/EVD, www.europa.admin.ch

Jaag, Tobias (2002), Institutionen und Verfahren, S. 39–64, Hrsg: Thürer, Weber, Zäch, Bilaterale Verträge Schweiz–EG, Zürich: Schulthess Juristische Medien AG

Linder, Wolf (2000), Europäisierung der Schweiz – Verschweizerung der EU, Konstanz: Universitäts-Verlag

Oberer, Thomas (2001), Die innenpolitische Genehmigung der bilateralen Verträge Schweiz–EU, Basel: EuropaInstitut der Universität Basel

Ramsauer, Rudolf/Kündig, Gregor (2003), Die Vorteile der EU-Erweiterung nutzen, Neue Zürcher Zeitung 1.10.2003, S. 23, Zürich: NZZ AG

Saxer, Matthias (1999a), Schweizer Ticket zum europäischen Himmel, Neue Zürcher Zeitung 16.4.1999, S. 15, Zürich: NZZ AG

Saxer, Matthias (1999b), Ein Türöffner für Schweizer Agrarprodukte, Neue Zürcher Zeitung 20.8.1999, S. 13, Zürich: NZZ AG

seco – Staatssekretariat für Wirtschaft. www.seco.admin.ch

Sollberger, Adrian (2003), Wenn die EU wächst, profitiert die Schweiz, in: Schweiz Global 4/2003: S. 17–19, Bern: EDA

Spinner, Bruno (1999), Bilaterale Abkommen – ein Schritt nach Europa, in: Die Volkswirtschaft 8/99: S. 10 – 14, Bern: seco

Swissmem – Verband der Schweizer Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie. www.swissmem.ch

Tagesschau – ARD. Was ändert sich ab Mai 2004. www.mdr.de/eu/deutschland

Wasescha, Luzius (2001), Das Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens, S. 633–640, Hrsg.: Felder, Kaddous, Bilaterale Abkommen Schweiz – EU, Basel: Helbing & Lichtenhahn

Zäch, Roger (2002), Gesamtüberblick, S. 3–16, Hrsg: Thürer, Weber, Zäch, Bilaterale Verträge Schweiz – EG, Zürich: Schulthess Juristische Medien AG