

Abkommen mit der EU – Was bedeuten die neuen Verträge für die Schweiz?

Referat am Forum Wirtschaftspolitik der Fachhochschule
Graubünden

Chur, 15 Mai 2025

Prof. Aymo Brunetti
Universität Bern

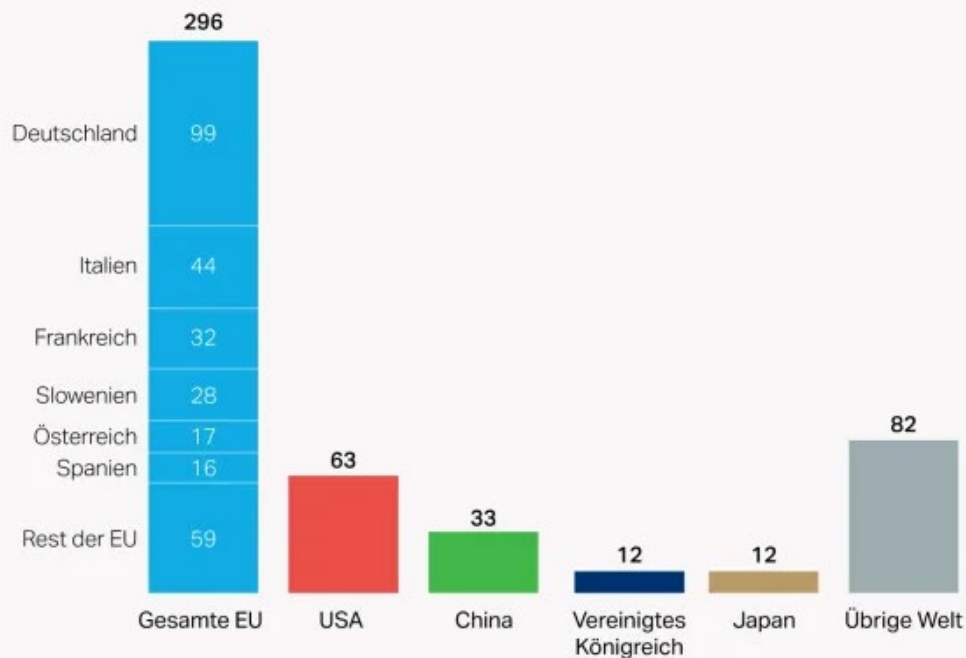
Aufbau

1. Mit Abstand wichtigster Handelspartner
2. Entwicklung der Europapolitik
3. Knackpunkt Personenfreizügigkeit
4. Knackpunkt dynamische Rechtsübernahme
5. Fazit

1. Mit Abstand wichtigster Handelspartner

Bedeutung der EU für die Schweizer Aussenwirtschaft

Wichtigste Handelspartner der Schweiz nach dem Wert des Warenaustauschs (Summe der Exporte und Importe) in Mrd. CHF im Jahr 2023.

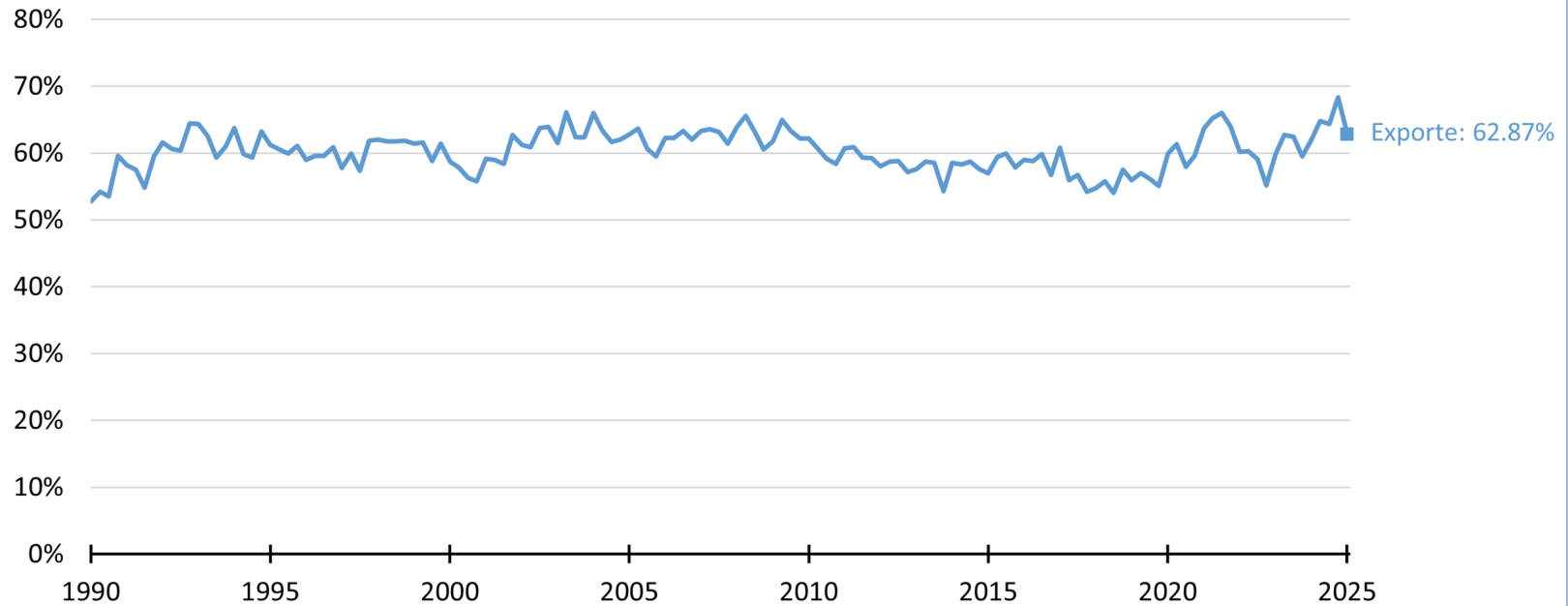


Ohne Goldbarren und andere Edelmetalle, Münzen, Edelsteine, Kunstgegenstände und Antiquitäten. Die Werte sind gerundet.

1. Mit Abstand wichtigster Handelspartner

Dynamik des Exportanteils spricht nicht für einen Bedeutungsverlust

Anteil Warenhandel CH - EU an totalem CH Warenhandel

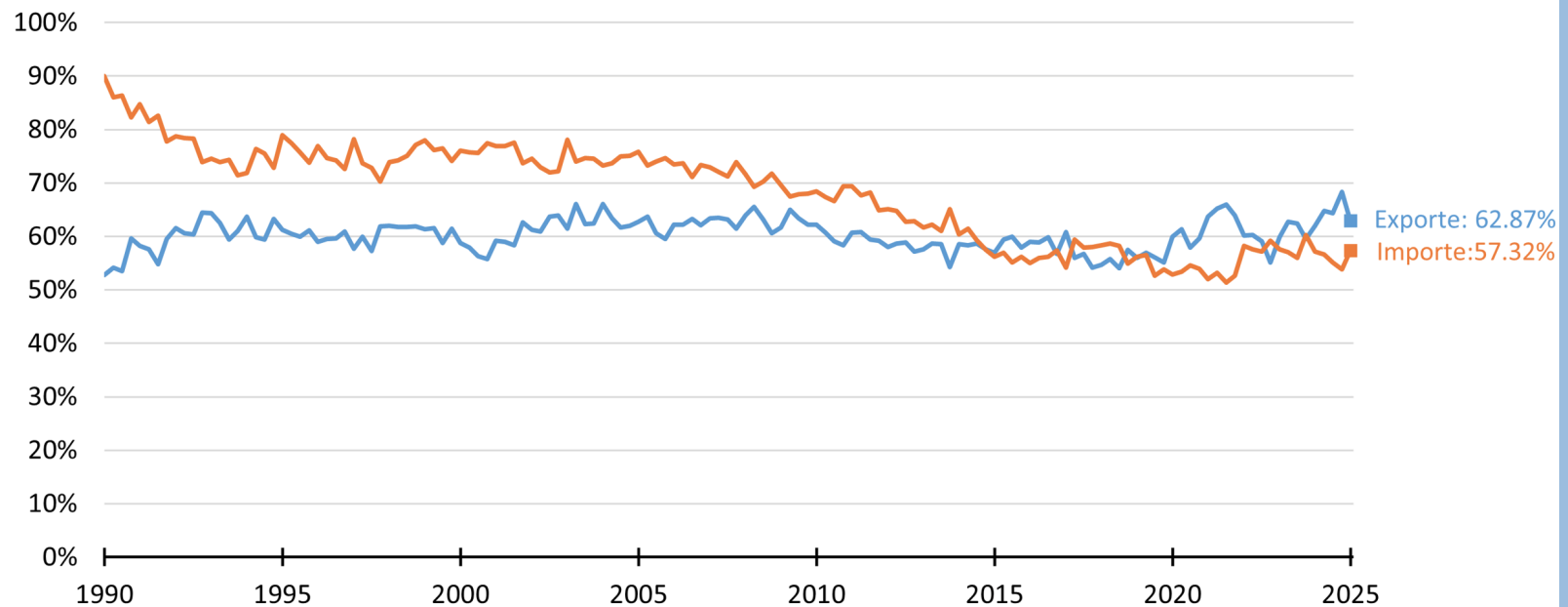


Quelle: Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG)

1. Mit Abstand wichtigster Handelspartner

Rückläufig war eher der Importanteil

Anteil Warenhandel CH - EU an totalem CH Warenhandel



Quelle: Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG)

1. Mit Abstand wichtigster Handelspartner

Starke Dynamik nach Abschluss der bilateralen Verträge

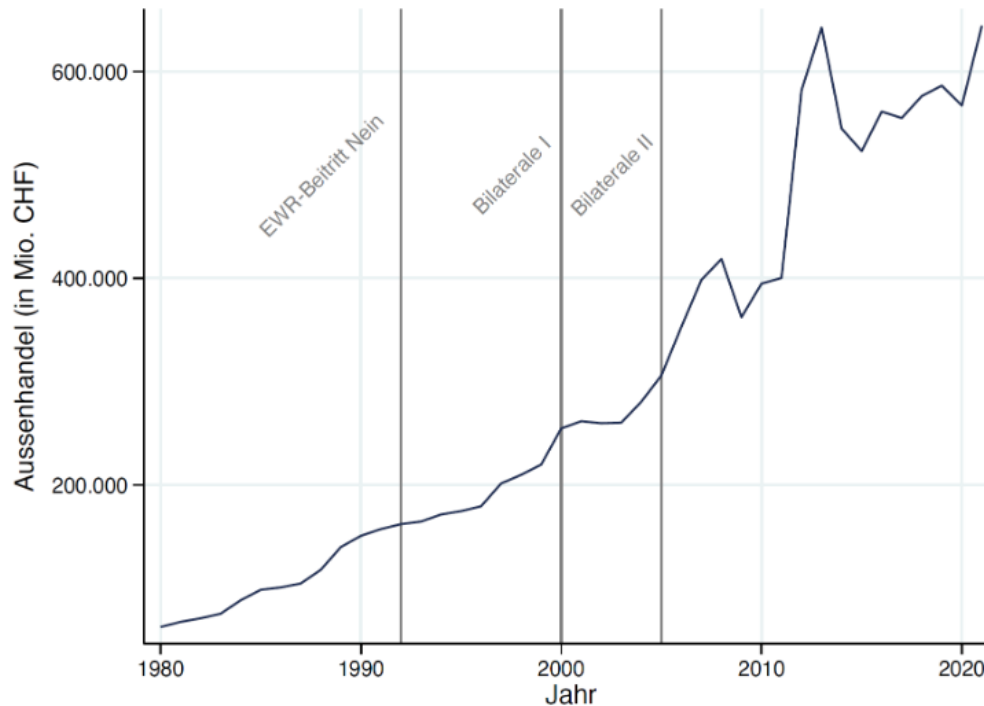
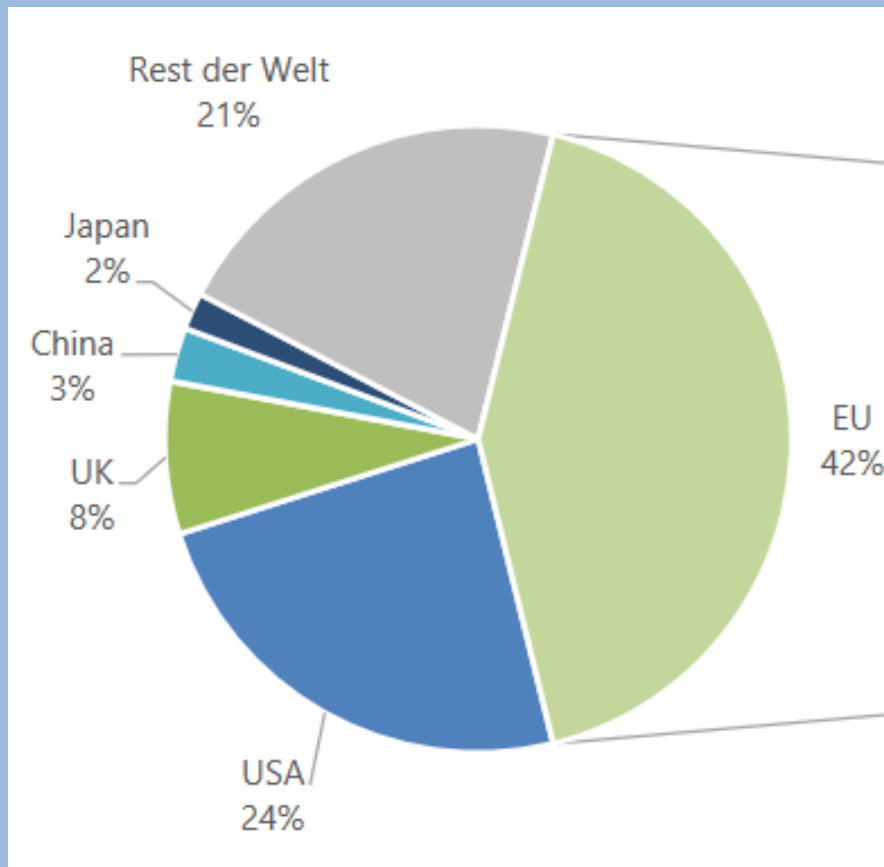


Abbildung 4. Aussenhandel der Schweiz im Güterverkehr, 1980-2021, real mit Basisjahr 2015, in Mio. CHF
Quelle: Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (2023)

Quelle: Felbermayr et al. 2023

1. Mit Abstand wichtigster Handelspartner

Auch bei den Dienstleistungen der wichtigste Handelspartner



Quelle: EDA 2024

2. Entwicklung der Europapolitik

Ausgangslage für die Europapolitik

- Die EU-Länder sind mit Abstand der wichtigste Handelspartner
- Das wird auch in Zukunft so sein => Gravitationsmodell!
- Mit diesem Partner sollte man möglichst freien Handel haben
 - Direkte Effekte: Handelsgewinne
 - Indirekte Effekte: Vermeidung von Handelsumlenkung
- Reduktion nichttarifärer Handelshemmnisse ist zentral
 - => Wichtigstes Beispiel: Unterschiedliche technische Vorschriften

2. Entwicklung der Europapolitik

Wichtigste Stationen der wirtschaftlich relevanten Europapolitik I

- Gründungsmitglied der EFTA 1960
- Freihandelsabkommen mit der EU 1972
- Ablehnung des EWR 1992
 - => Angebot der EU an Nichtmitglieder am Binnenmarkt teilzunehmen
 - => Schweizer Nein: Echte Abkopplung von europäischer Integration
 - => Alle verbleibenden EFTA-Partner wurden Mitglied

2. Entwicklung der Europapolitik

Wichtigste Stationen der wirtschaftlich relevanten Europapolitik II

- Bilaterale Abkommen ab 2000:
 - Weg, um der drohenden Abkopplung von EU-Dynamik zu begegnen
 - Massgeschneiderte Lösung ohne EWR- oder EU-Beitritt
 - Erlaubt ausgewählte Teilnahme an besonders relevanten Teilen des Binnenmarktes
 - Zeigt aber auch, dass die EU klares Interesse an einer stärkeren wirtschaftlichen Integration der Schweiz hat
 - Der Ansatz, einzelne Verträge zu ausgewählten Themen zu haben, war für die Schweiz ideal

2. Entwicklung der Europapolitik

Herausforderung institutioneller Rahmen

- Die Forderung der EU nach einem institutionellen Rahmen zu den Verträgen veränderte diese Ausgangslage deutlich
- Erster Versuch mit dem Rahmenabkommen scheiterte im Bundesrat; institutionelle Einbindung als zu weitgehend erachtet
- Zweiter Versuch mit den Bilateralen III mit sektoriellm Ansatz ohne Rahmenabkommen wird vom Bundesrat unterstützt
=> Zurück zur Vertiefung in ausgewählten Bereichen
- Zwei Themen dürften die Akzeptanz dieses Ansatzes entscheiden:
 - Personenfreizügigkeit
 - Dynamische Rechtsübernahme

3. Knackpunkt Personenfreizügigkeit

Personenfreizügigkeit löste ineffizientes Quotensystem ab

- Ab 1960er: Einführung eines Kontingentssystems
 - Zuteilung Einwanderungskontingente durch politische Behörden
 - Grossteil Kontingente an strukturschwache, politisch starke Branchen
 - System beschränkte Einwanderung nicht (wachsende Höchstzahlen)
 - Einwanderung von billigen, eher tief qualifizierten Arbeitskräften
 - Strukturerhaltung und ineffiziente Industrie- und Regionalpolitik
- 2002: Einführung Personenfreizügigkeit
 - Zuteilung Arbeitskräfte durch Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt
 - Einwanderung dorthin, wo der Bedarf am stärksten ist
 - Einwanderung v.a. gutqualifizierter, produktiver Arbeitskräfte
 - Unterstützt wachstumssteigernden Strukturwandel

3. Knackpunkt Personenfreizügigkeit

Empfundene Kosten der Personenfreizügigkeit

- Übermässiges Bevölkerungswachstum
- Überbeanspruchte Infrastruktur i. w. S.
- Überfremdung; Verlust an Kontrolle

=> Ausdruck davon: 10-Millionen-Initiative

3. Knackpunkt Personenfreizügigkeit

Verschiedene Argumente relativieren diese Befürchtungen

- Alternativen (Kontingente/Punktesystem, Einwanderungsabgabe) sind ineffizient (Erfahrungen!) und/oder gefährden den bilateralen Weg
- Die Arbeitskräfteknappheit steigt strukturell in ganz Europa an:
 - Bedarf an qualifizierten Einwanderern wächst mit jedem pensionierten Jahrgang
 - Die Migrationsbereitschaft von EU-Bürgern dürfte daher eher sinken
- Die flankierenden Massnahmen verhindern die Massenweinwanderung von wenig qualifizierten Arbeitskräfte
- Die Bilateralen III enthalten für den Notfall neu explizit eine konkretisierte Schutzklausel

4. Knackpunkt dynamische Rechtsübernahme

Vermutlich das matchentscheidende Thema in einer Abstimmung

- Befürchtung, mit der dynamischen Rechtsübernahme
 - i. käme eine völlig neue Weiterentwicklung des Bilateralismus,
 - ii. in den gesamten Beziehungen mit der EU
 - iii. und das bringe einen massiven Souveränitätsverlust
- Aus meiner Sicht ist jeder dieser drei Punkte zumindest stark übertrieben, wenn nicht schlicht irreführend

4. Knackpunkt dynamische Rechtsübernahme

(i) Dynamische Rechtsübernahme ist im Bilateralismus nicht neu

- Seit 2002 gibt es diese beim Luftverkehrsabkommen (Bilaterale I) und seit 2008 bei Schengen/Dublin (Bilaterale II)
- Die Tatsache, dass das kaum jemandem bewusst ist zeigt, dass dies für die Schweiz offensichtlich problemlos funktioniert
- Auch die direkte Demokratie ist hier nicht ausgehebelt: 2019 Abstimmung über die Umsetzung der EU-Waffenrichtlinie

4. Knackpunkt dynamische Rechtsübernahme

(ii) Dynamische Rechtsübernahme bei weitem nicht umfassend

- Es geht ausschliesslich um binnenmarktrelevante Abkommen
- Es sind nur ausgewählte Bereiche, da die Schweiz bei weitem nicht am gesamten EU-Binnenmarkt teilnimmt (anders als EWR-Länder)
- Von 14000 binnenmarktrelevanten Rechtsakten werden 150 übernommen
- Es sind wichtige Bereiche, aber insgesamt betrifft es doch nur knapp 5% der insgesamt über 140 Abkommen mit der EU

4. Knackpunkt dynamische Rechtsübernahme

(iii) Die Souveränität bleibt sehr weitgehend gewahrt

- Souveränität heisst letztlich, zu Rechtsübernahmen Nein sagen zu können
- Die Bilateralen III ermöglichen es der Schweiz, über jede einzelne Übernahme (auch direktdemokratisch) entscheiden zu können
- Damit kann man auch zu jeder Rechtsübernahme Nein sagen; das ist ein fundamentaler Unterschied zu einer EU- oder EWR-Mitgliedschaft
- Ein Nein führt nicht zu „nuklearen“ Gegenmassnahmen. Diese müssen ggf. verhältnismässig sein; es geht nicht um die Kündigung ganzer Abkommen
- Streitschlichtungsverfahren: Paritätisches Schiedsgericht überprüft, ob allfällige Gegenmassnahmen verhältnismässig sind

5. Fazit

Schritt zurück zum erfolgreichen bilateralen Weg

- Nach dem EWR gelang es, für die Schweiz eine spezifische, sektorielle Integration in den EU-Binnenmarkt zu erreichen
 - Ein Rahmenabkommen hätte die Integration verstärkt, wäre aber mittelfristig eine Abkehr vom sektoriellen Ansatz gewesen; das weckte Befürchtungen vor einem Verlust an Souveränität
 - Mit den Bilateralen III gibt es eine Abkehr von einem umfassenden Rahmen und eine Rückkehr zur sektoriellen Integration und zusätzliche Abkommen in für die Schweiz relevanten Bereichen
- => Keine Revolution und kein relevanter Verlust an Souveränität

5. Fazit

Es fehlt an ökonomisch und politisch überzeugenden Alternativen

- Erosion des privilegierten Marktzutritts zum wichtigsten Handelspartner: Ökonomisch offensichtlich sehr kostspielig
- Rückkehr zu einem (verstärkten) Freihandelsabkommen: Würde Zutritt zum Binnenmarkt verschlechtern und hätte wohl auch politische Kosten (Zollabbau bei der Landwirtschaft)
- Beitritt zum EWR oder gar EU: Würde ökonomische Integration stärken, hätte aber grosse politische Kosten (Souveränitätsverlust)

Sektoraler bilateraler Ansatz bleibt in Abwägung ökonomischer und politischer Aspekte überlegen; Bilaterale III sichern diesen