

Retter ohne Not

Die Wirtschaftsverbände wollen die Bilateralen um jeden Preis bewahren. Aber niemand weiss, wie viel die Verträge mit der EU überhaupt wert sind. Der Bundesrat verhandelt mit schlechten Karten.

Von Beat Gygi

«Wir müssen die bilateralen Verträge retten» – mit diesem Slogan hat sich Heinz Karrer als Präsident des Wirtschaftsdachverbands Economiesuisse Anfang Jahr gegen eine strikte Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative gewandt und all jene kritisiert, welche den Wert der bilateralen Verträge für die Schweiz irgendwie in Zweifel ziehen. Schon seit dem Ja des Schweizer Volkes zur Masseneinwanderungsinitiative im Februar 2014 fordern Wirtschaftsorganisationen und Firmenchefs mit ähnlichen Formulierungen immer wieder, die Personenfreizügigkeit mit der EU sei möglichst ohne Beschränkung beizubehalten, damit nicht ein Wegfall der Bilateralen I drohe. In jüngster Zeit ist der Ton lauter geworden, auch bei Organisationen, die sich sonst eher zurückhalten.

Vergangene Woche hat Valentin Vogt, Präsident des Schweizerischen Arbeitgeberverbands und Präsident des Winterthurer Kompressorherstellers Burckhardt Compression, am Arbeitgebertag kritisiert, dass «populistische Schlagworte und gezielt geschürte Ängste» die Sicht aufs Wesentliche verdeckten: Die Partnerschaft mit Europa – und nicht der Alleingang – mache den Erfolg der Schweiz aus. Die bilateralen Verträge ohne Alternative in den Wind zu schreiben, sei fahrlässig. Seit Inkrafttreten der Bilateralen I im Sommer 2002 habe sich die Schweiz zu einem brummenden Wirtschaftsmotor entwickelt, den nicht einmal die weltweite Finanzkrise zum Stottern gebracht habe. Die Wirtschaftsleistung pro Kopf (Bruttoinlandprodukt) sei zwischen 2002 und 2013 real um 10 000 Franken gestiegen.

Besonders angriffig tritt Swissmem, der Branchenverband der Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie, mit ihrem Präsidenten Hans Hess auf. Auf einer speziellen Internetplattform kontert man Videoaussagen von alt Bundesrat Christoph Blocher mit eigenen Verbandsstellungen – Blochers Bemerkung, dass die Schweiz ohne bilaterale Verträge nicht untergehen würde, etwa mit dem Satz: «Bei Wegfall der Bilateralen würden drei Viertel der MEM-Unternehmen mit Kosteneinsparungen reagieren.»

«Viele Behauptungen, wenig Fakten»

Die bilateralen Verträge mit der EU haben Hess' Meinung nach der Branche und dem Werkplatz Schweiz «einen spürbaren Schub verliehen». Dieses Vertragswerk habe wesentlich zum heutigen Wohlstand der Schweizer Bevölkerung beigetragen. Um diese Thesen zu



Die Bilateralen I dürfen nicht untergehen, glaubt die organisierte Wirtschaft.



Zweifel unerwünscht: Karrer.



«Gezielt geschürte Ängste»: Vogt.



«Spürbarer Schub»: Hess.

überprüfen, hat Swissmem das Konjunkturforschungsinstitut BAK Basel Economics eine umfassende Studie zum Nutzen der bilateralen Verträge erarbeiten lassen. Hess legt dazu dar, dass sein Eindruck voll und ganz bestätigt werde: Für die Maschinen- und Metallindustrie der Schweiz seien die bilateralen Verträge «von existenzieller Bedeutung und deshalb schlicht unverzichtbar».

Die Swissmem-Vertreter kritisieren Blocher mit den Worten: «Viele Behauptungen, wenig Fakten», aber was die Verbände an Belegen anführen, beschränkt sich weitgehend auf qualitative Angaben und das Darlegen allgemeiner Vorteile der bilateralen Verträge I. Bereits die Deutung, die Personenfreizügigkeit habe den Wirtschaftsmotor auf Touren gebracht, ist gewagt, wenn man bedenkt, dass vor 2000 der Internetboom herrschte, nach dessen Zusammenbruch 2001/02 schon wieder ein starker und anhaltender konjunktureller Aufschwung ab 2003 das Geschehen geprägt hat.

Klar, wenn die Personenfreizügigkeit bei der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative eingeschränkt wird, droht die Kündigung der Verträge durch die EU. Bei Vertragsabschluss war damals vereinbart worden, dass entweder sämtliche Teile des Pakets I in Kraft sein sollen oder gar keiner (Guillotineklausel). Wie die Grafik zeigt, zählt die Personenfreizügigkeit zusammen mit den Verträgen über technische Handelshemmnisse, über Landwirtschaft, öffentliches Beschaffungswesen, Landverkehr, Luftverkehr und Forschung zum siebenteiligen Paket der Bilateralen I, das 2002 in Kraft getreten ist.

Freihandelsabkommen als Chance

Fast die gesamte organisierte Wirtschaft ist nun stimmungsmässig auf einer Art Rettungsmission für die Bilateralen I. Economiesuisse, Arbeitgeberverband und Swissmem sowie die Branchenorganisationen von Banken, Versicherungen und der Chemie haben die Plattform Europapolitik.ch eingerichtet, um gemeinsam eine Kampagne für die Bilateralen und eine «vernetzte Schweiz» zu lancieren. Dies geht in die gleiche Richtung wie die Politik des Bundesrats, der die Bewahrung der bilateralen Verträge praktisch als vorrangiges Ziel ansieht.

Das Problem ist, dass dies den Blick auf Wesentliches verstellt. Meist wird ausgeblendet, dass die bilateralen Verträge mit der EU eine spezielle Sache sind und dass es daneben quasi ein Auffangnetz gibt, das ihre Unentbehrlichkeit relativiert: das Freihandelsabkommen, das 1972 in Kraft trat und seither immer wieder ergänzt worden ist, das der Schweiz auch Zugang zum EU-Binnenmarkt verschaffen kann. Allerdings gehen die Meinungen über die Wirkung dieses Vertrags weit auseinander. Würde die Schweiz mit einem Freihandelsabkommen schlechter oder viel

schlechter fahren – oder allenfalls gar besser? Die einen sind entsetzt über den Gedanken, die Bilateralen könnten durch das alte Abkommen ersetzt werden. Andere trauen dem Freihandelsansatz viel mehr Entwicklungsmöglichkeiten zu, etwa der Ökonomieprofessor Rolf Weder (siehe Interview auf Seite 30).

Der Bundesrat hat praktisch die gleiche Frage kürzlich in einer Antwort auf ein Postulat der St. Galler Ständerätin Karin Keller-Sutter erörtert. Das Postulat beauftragte den Bundesrat, «die Vor- und Nachteile eines umfassenden Freihandelsabkommens zwischen der Schweiz und der EU zu analysieren und dem heutigen bilateralen Vertragswerk gegenüberzustellen». Die Bundesexperten schreiben, dass das Abkommen von 1972 auf Industriegüter und landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte beschränkt sei, dass aber ein umfassendes Freihandelsabkommen mit der EU durchaus weiter gehen könnte, und zwar gemäss dem Modell der neueren Freihandelsabkommen mit Drittstaaten. Betont wird jedoch, dass die bilateralen Abkommen mit der EU die Interessen der Schweiz viel umfassender wahren würden, als dies mit einem Freihandelsabkommen je erreicht werden könne.

Festung Europa

Ein Freihandelsabkommen hat naturgemäss eine ganz andere Natur als die bilateralen Verträge. Bildlich gesehen, wirkt ein Freihandelsabkommen, wie wenn an den Landesgrenzen Türen offen stünden, um den gegenseitigen Austausch von Gütern, Dienstleistungen, Arbeit und Kapital zu erleichtern. Wer will, kann durch diese Türen gehen und mit den andern handeln. Das bedeutet eine Liberalisierung des Austauschs, die jedes Land in gewissem Rah-

men selber bestimmen kann, denn es kann seine Tür mehr oder weniger weit öffnen. Im Extremfall sind gar keine Türen nötig, dann, wenn die Grenzen ganz wegfallen.

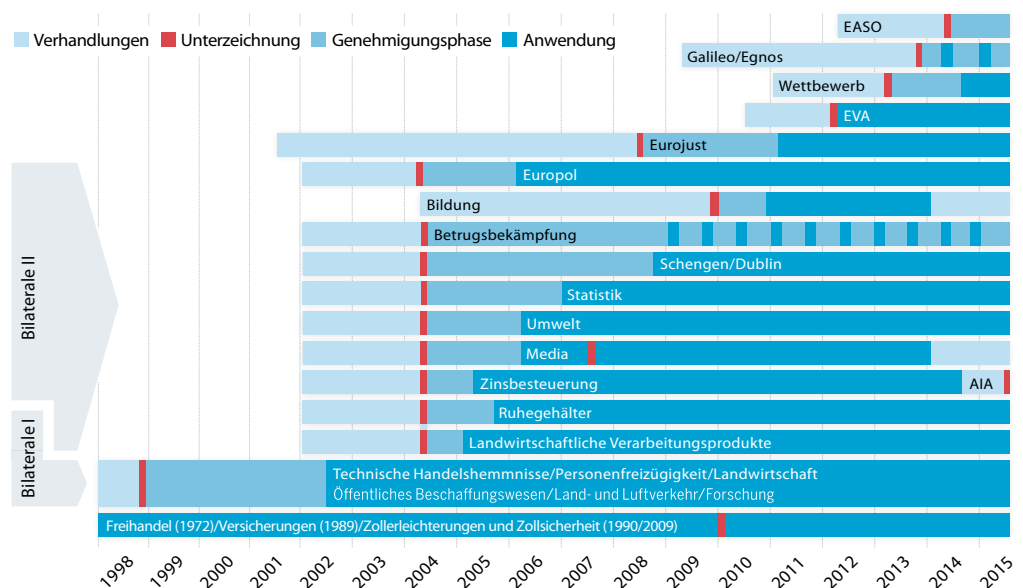
Bei den bilateralen Verträgen Schweiz–EU dagegen werden Grenzen nicht durch offenstehende Türen passiert, so einfach zugänglich ist der EU-Binnenmarkt nicht. Wer daran teilnehmen will, muss die Regeln dieses Marktes befolgen, und das kann für Aussenstehende eine hohe Hürde bedeuten. Im Zusammenhang mit Produkte-, Produktions- oder Verhaltensregeln ist immer wieder von der Festung Europa die Rede.

Die bilaterale Verbindung der Schweiz mit der EU erfolgt quasi durch ein System von vielfältigen Kabeln und Röhren. Dieses Zusammenschliessen von Apparaturen erinnert an das Andocken eines Satelliten an die Raumstation, bei dem die Formen genau aufeinanderpassen und dann tausend Verbindungen hergestellt werden müssen, damit die Kombination funktioniert. Der Bundesrat formuliert es so: «Die bilateralen Abkommen bilden einen massgeschneiderten rechtlichen Rahmen, welcher den engen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU, deren Spezialität und der geografischen Lage der Schweiz im Zentrum Europas gerecht wird. Sie sind das Ergebnis einer fortlaufenden und sorgfältig vorgenommenen Interessenabwägung.»

Jeder bilaterale Vertrag hat also quasi seine eigenen Verkabelungen und Leitungssysteme, und bei jeder Änderung muss man etwas umstecken, den einen Hahn öffnen, den andern schliessen – und vieles ist gar nicht möglich. So will die EU im Personenfreizügigkeitsabkommen Durchflussbegrenzer bei Einwanderungen, wie sie das Schweizer Volk beschlossen

Zugänge zur Regulierungs-Festung Europa

Die wichtigsten bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU, Stand Juni 2015



QUELLE: EDA

Andocken an die Raumstation: Verbindungen der Schweiz mit der EU.

hat, eben nicht dulden. Zudem gilt die Auflage, dass die Andockapparate «Technische Handelshemmnisse», «Personenfreizügigkeit», «Landwirtschaft», «öffentliches Beschaffungswesen», «Land- und Luftverkehr» sowie «Forschung» entweder alle gemeinsam angeschlossen werden oder dann eben keiner.

Was aber ist der Wert der Bilateralen für die Schweiz? Diese Frage muss spätestens dann genau beantwortet werden, wenn ein Beibehalten der Bilateralen einer Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative und damit des Volkswillens im Wege steht. Dann wären die Politiker den Stimmbürgern eine genaue Bilanz schuldig.

Undurchsichtige Ausgangslage

Es gibt Studien zu dieser Frage, aber konkrete Schätzungen von wirtschaftlichen Werten sind eine Seltenheit. Eine Untersuchung der ETH Zürich vom vergangenen Februar hat vage Anhaltspunkte für ein geringfügiges Wachstum des Bruttoinlandprodukts pro Kopf über die Zeit seit 2002 gebracht, daneben wurde aber betont, dass bereits der Grundsatz der Personenfreizügigkeit etwas wert sei. Ein wenig konkreter sind die Schätzungen der Bundesverwaltung, gemäss denen der Vertrag über den Abbau von Handelshemmnissen jährliche Einsparungen von 200 bis 500 Millionen Franken bringt, das entspricht vielleicht einem Promille des Handelsvolumens. Dies ist nach der Einschätzung von François Schaller, Chefredaktor der Genfer Wirtschaftszeitung *L'Agefi*, wohl auch der einzige zahlenmässige Anhaltspunkt über den Wert der Bilateralen, den er in einem Artikel in der *Weltwoche* Nr. 24/15 zu ermitteln versucht hat. *Economiesuisse* konzentriert sich in dieser Frage auf die Feststellung, dass die sieben Teile der Bilateralen I im Gesamtpaket mehr wert seien als die einzelnen Verträge.

Wenn es nun bald um die sogenannten Bilateralen III mit den angedeuteten Paketlösungen beim parallelen Verhandeln mehrerer Dossiers geht, müssten die Bundesvertreter eigentlich wissen, welche Trümpfe sie in der Hand haben, welche Gewinne neue Abkommen bringen können und wo die Gegenseite der Schweiz noch etwas schuldig ist. Aber heute stellen selbst die Bilateralen I viele Rätsel dar. Wie weit sind die Deutschen und die Italiener im Landverkehrsabkommen mit ihren damals zugesagten Leistungen im Rückstand? Kann man das in anderen Zusammenhängen in Verhandlungen einbringen? Ist das Luftverkehrsabkommen Schweizer Unternehmen irgendwie von Nutzen, oder bedeutet es primär die unbeschene Übernahme von EU-Regulierungen? Das politische Diskussionsverbot rächt sich nun und kann dazu führen, dass der Bundesrat zunehmend im Einklang mit Brüssel handelt. Mit derart schwachen inhaltlichen Grundlagen wird eine vernünftige Europapolitik schwierig auszuhandeln sein. ○

«Zu stark auf die EU konzentriert»

In der EU wird zu viel harmonisiert. Die Schweiz sollte parallel zu den bilateralen Verträgen eine Freihandels-Strategie nach Efta-Muster aufbauen, sagt Professor Rolf Weder von der Uni Basel. Von Beat Gygi

Gibt es für die Schweiz Alternativen zu den bilateralen Verträgen mit der EU? Rolf Weder, Professor für Aussenwirtschaft und europäische Integration an der Universität Basel und Spezialist für internationalen Handel, gibt hier Antworten, die erheblich über das hinausgehen, was in der Politik sonst diskutiert wird.

Wieweit ist die Schweiz heute Teil des EU-Binnenmarktes?

Die Schweiz ist sehr stark mit dem EU-Binnenmarkt verflochten, was den Austausch von Gütern, Arbeit und Kapital angeht. Bei den Dienstleistungen ist der Marktzugang noch ziemlich stark durch Regulierungen beschränkt. Schaut man den tatsächlich praktizierten Austausch an, dann ist die Schweiz im Güter- und Dienstleistungshandel ähnlich integriert wie ein durchschnittliches EU-Land, mit Blick auf den Austausch von Arbeit und Kapital ist die Einbettung überdurchschnittlich.

Bezüglich Arbeit und Kapital sind wir also voll integriert?

Ja, und im Güter- und Dienstleistungshandel sind wir etwas benachteiligt. Daraus kann man ableiten: Wenn wir bei den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital schon den völlig freien Austausch haben oder aufrechterhalten müssen, dann müsste die EU der Schweiz eigentlich auch bei Gütern und Dienstleistungen den völlig freien Zugang gewähren.

Ein Land sollte also auf allen vier Gebieten ähnlich behandelt werden?

Im Prinzip schon. Man kann es auch umgekehrt sagen: Wenn die Schweiz nicht den vollen Zugang zu Güter- und Dienstleistungsmärkten hat, dann sollte sie sich eigentlich auch das Recht herausnehmen können, beim Austausch von Personen gewisse Beschränkungen vorzunehmen.

Wäre das noch im Rahmen der bilateralen Verträge möglich?

Wahrscheinlich nicht. Beat Spirig und ich haben als Alternative zu den bilateralen Verträgen den Vorschlag einer Efta 2.0 gemacht.

Also eine Art Freihandelsabkommen?

Ja, aber wichtig ist vor allem die Motivation für diesen Vorschlag. Drei Argumente sind uns wichtig: Erstens sind wir der Ansicht,

dass die ganze Europapolitik und die Verhandlungen der Schweiz zu stark auf die EU konzentriert sind. Man ist zu sehr vom Ausgang der Verhandlungen über die Bilateralen abhängig. Unsere Idee ist deshalb auch als Befreiungsschlag gedacht, der unsere Europapolitik weit über die EU hinaus bringen soll. Der zweite Punkt ist, dass es in Verhandlungen mit der EU von Vorteil ist, wenn man eine Alternative hat und deshalb nicht zu stark abhängig ist vom Gegenüber.

Beide Punkte betreffen also die Schweizer Sicht.

Es gibt auch die europäische Sicht. Drittens finden wir nämlich, dass auch Europa dringend eine Alternative braucht, und zwar in dem Sinne, dass es einen Wettbewerb zwischen verschiedenen Institutionen geben sollte. Ein Regelwerk, das sich auf den freien Austausch von Gütern und Dienstleistungen konzentriert, hingegen den Austausch von Arbeit und die Harmonisierung der Regeln sowie generell die politische Integration nicht so stark in den Vordergrund rückt,

«Man soll dem Ziel des möglichst freien Austausches nicht alles unterordnen.»

wäre langfristig besser für Europa als das, was man heute in der EU beobachtet.

Ist der EU-Binnenmarkt heute eher auf weitere Öffnung ausgerichtet oder eher aufs Abschotten des Binnenteils?

Der EU-Binnenmarkt ist eine extreme Form der Öffnung, was die vier Freiheiten anbelangt, also den Austausch von Gütern, Dienstleistungen, Arbeit und Kapital. Aber durch diese Harmonisierung werden viele nationale Eigenständigkeiten geopfert. Ronald Jones, quasi der Papst der Aussenhandelstheorie, hat den Satz geprägt: «Countries are countries for a reason.» Nationale Grenzen haben einen Sinn. Das heisst, dass man dem Ziel des möglichst freien Austausches nicht alles unterordnen soll – im Gegenteil, man soll sich nur so weit öffnen, dass ein Land dabei nicht zu viel Eigenständigkeit preisgeben muss.

Wie realistisch ist es denn, dass der freie Austausch von Gütern und Dienstleistun-



«Wettbewerb der Institutionen»: Ökonom Weder.

gen in einem Arrangement nach Efta 2.0 durch gegenseitige Anerkennung politisch zustande kommt?

Das ist das gleiche Prinzip, nach dem auch die Welthandelsorganisation (WTO) funktioniert. Öffnung durch gegenseitige Anerkennung ist immer dann realistisch, wenn die Länder bezüglich Produktions- und Produktvorschriften nicht allzu unterschiedlich sind. Das heisst aber auch, dass die Länder bei grösseren und als wichtig empfundenen Unterschieden den Handel etwas beschränken können. Die WTO würde auf Efta-2.0-Ebene mit dem Abkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Abkommen) dabei aber Grenzen setzen.

Droht dann nicht Protektionismus?

Es ist eine Frage der Verhältnismässigkeit, ob Länder vom Prinzip des freien Austausches abweichen. Durch die gegenseitige Anerkennung würde man stärker die unterschiedlichen Produktions- und Produktvorschriften und damit die Eigenständigkeit der Länder respektieren. Man zwingt nicht zur Vereinheitlichung, öffnet aber gleichzeitig auch die Märkte.

Die Handelspolitiker auf internationaler Ebene würden dann unwichtiger.

Die Harmonisierungen, wie sie in der EU von Brüssel aus stattfinden, wären in der Efta 2.0 weniger wichtig. Es würde nicht mehr von oben herab vereinheitlicht, sondern, wenn schon, von unten her, wenn Regierungen bestimmte Normen sinnvoll finden und ihre Länder sie übernehmen. Die Handelspolitiker wären aber gefordert, das neue Regelwerk zu erarbeiten.

Wer würde über das Vertragswerk Efta 2.0 wachen?

Zum Überwachen des Verhaltens der Mitglieder hätten wir mit dem Efta-Gerichtshof schon eine etablierte Institution. Und im Verhältnis zur EU, zur Nafta oder auch zu Ländern wie Japan könnte man WTO-Ausschüsse für die Streitschlichtung vorsehen.

Welche Vorteile hätte Efta 2.0 für die Schweiz als Alternative zu den Bilateralen? Die meisten würden es für verrückt halten, die bisherigen Verträge preiszugeben.

Ich sehe unseren Ansatz nicht als Preisgabe, sondern als eine Strategie, die parallel zu den Bilateralen läuft. Meiner Meinung nach sollte man grosse Anstrengungen unternehmen, nun eine Institution aufzubauen, die in Richtung Efta 2.0 geht. Die Schweiz wäre bestens positioniert dafür. Efta 2.0 zu verfolgen, heisst nicht, dass man den Weg der Bilateralen abbricht, aber man hätte so eine Option, die rasch attraktiv werden könnte – nicht nur für die Schweiz, sondern auch für andere Länder, beispielsweise Grossbritannien.

Wann könnte dies wichtig werden?

Wenn sich die EU weiter so entwickelt wie bisher, wird diese Alternative interessanter. Dann ist es nicht mehr verrückt, sondern die Lösung, weil man dann nicht mehr in dieser Einbahnstrasse gefangen wäre, in der sich die heutige Entwicklung abspielt. Heute erscheint die Entwicklung der Europäischen Union praktisch unumkehrbar, weil Alternativen fehlen, aber ein Wettbewerb der Institutionen in Europa würde Auswege eröffnen. ○

Bilaterale

Kostenseite

Die Nachteile sind leichter zu benennen als die Vorteile.

Seit Jahren tobt ein ökonomischer Gelehrtenstreit über den Nutzen der Bilateralen: Haben sie das Pro-Kopf-Wachstum erhöht? Wenn ja, im messbaren oder im nicht messbaren Bereich? Wie fast alles in der Wirtschaft haben die Bilateralen aber neben einer möglichen Nutzenseite auch eine Kostenseite. Und diese ist hier und dort erst noch leichter zu beziffern.

Besonders ins Gewicht fallen die sogenannten flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit. Mit ihnen will sich die Schweiz gegen eine Angleichung der Löhne an das EU-Ausland stemmen – eigentlich die logische ökonomische Folge des freien Personenverkehrs.

Die durch die Grenzöffnung freigesetzten Kräfte lassen sich halbwegs in ein mehrschichtiges Korsett einzwängen: Zunächst einmal organisieren und bezahlen Bund und Kantone Arbeitsmarktkontrollen im ganzen Land. Als eine Art Lohnpolizei überprüfen kantonale Arbeitsmarktinspektorate und Kommissionen, ob die ortsüblichen Standards unterschritten werden. Im Jahr 2014 fanden Kontrollen in mehr als 40000 Unternehmen statt. Jede dieser Kontrollen schlägt mit durchschnittlich mehr als 500 Franken zu Buche.

Neben diesen Kontrollen in offizieller Mission hat die Personenfreizügigkeit auch zu einem Wildwuchs privatrechtlicher Gesamtarbeitsverträge geführt, die der Bundesrat für allgemeinverbindlich erklärt hat und die über Zwangsabgaben bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanziert werden. Kostenpunkt pro Jahr: rund 150 Millionen Franken.

Die indirekten Kosten liegen allerdings noch höher. Wer den Arbeitsmarkt in das beschriebene Korsett zwingt, der erschwert die schnelle Anpassung an neue Gegebenheiten wie etwa die Frankenstärke, die die Wirtschaft seit dem 20. Januar herausfordert. Wie die am Dienstag veröffentlichten Zahlen des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) zeigen, ist die Arbeitslosigkeit im Jahresvergleich um rund 6000 Personen oder 0,2 Prozentpunkte von 2,9 auf 3,1 Prozent angestiegen.

Für diesen Anstieg darf man mindestens teilweise die durch die Personenfreizügigkeit verursachten Verkrustungen im Arbeitsmarkt verantwortlich machen.

Florian Schwab