

AUGUST 2022

ecobst  
Vademecum



Die bilateralen Beziehungen Schweiz–EU

# Wie weiter in der Europapolitik? Handlungsbedarf und Alternativen

Markus Bänziger  
Jérôme Müggler  
Adrian Rossi

Gastbeitrag:  
Prof. Dr. Thomas Cottier



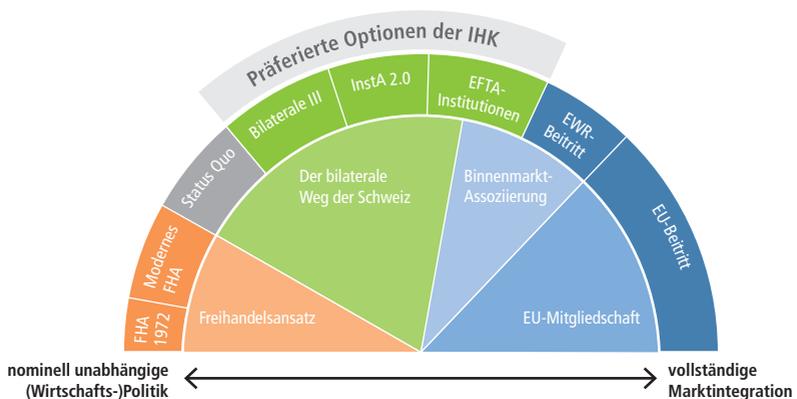
**IHK** Industrie- und  
Handelskammer  
Thurgau

# Einschätzung der IHK auf einen Blick

## Mindestanforderungen an die bilateralen Beziehungen:

- ✓ Bestehende Binnenmarktabkommen (insbesondere Bilaterale I) erhalten
- ✓ Neue Binnenmarktabkommen (z.B. Strom) ermöglichen
- ✓ Institutionellen Besonderheiten der Schweiz angemessen Rechnung tragen
- ✓ Gerichtliche Streitbeilegung in den Binnenmarktabkommen
- ✓ Bei festgestellter Vertragsverletzung: Höchstens sachgerechte und verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen

## Europapolitische Alternativen:



# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort – Bilaterale als Königsweg</b>	<b>4</b>
<b>Handelsbeziehungen Schweiz – EU im globalen Kontext</b>	<b>8</b>
<b>1. Bilaterale: Ein massgeschneiderter Weg für die Schweiz</b>	<b>13</b>
1.1. Der Handel mit der EU ist für die Ostschweiz bedeutend	13
1.2. Der europäische Binnenmarkt	15
1.3. Der bilaterale Weg der Schweiz	18
1.4. Der Schweizer Marktzugang ist auch eine Marktteilnahme	21
<b>2. Streitpunkte Schweiz – EU</b>	<b>25</b>
2.1. Die Anforderungen der EU	26
2.2. Die Vorbehalte der Schweiz	27
2.3. Streitpunkte zwischen der EU und der Schweiz im Detail	29
<b>3. Fünf Anforderungen der Ostschweizer Wirtschaft an die bilateralen Beziehungen</b>	<b>34</b>
<b>4. Europapolitische Optionen der Schweiz</b>	<b>36</b>
4.1. Status Quo: Erosion der Bilateralen	37
4.2. Rückfall auf das Freihandelsabkommen von 1972	38
4.3. Modernisiertes Freihandelsabkommen	39
4.4. Bilaterale III	40
4.5. Institutionelles Abkommen 2.0	42
4.6. Andocken an EFTA-Institutionen	43
4.7. EWR-Beitritt	44
4.8. EU-Beitritt	45
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>46</b>
<b>Fazit</b>	<b>47</b>

# Vorwort – Bilaterale als Königsweg

## Geschätzte Mitglieder der IHK Thurgau und der IHK St.Gallen-Appenzell

Zwanzig Jahre nach Inkrafttreten der Bilateralen I steht die Schweiz erneut an einem Wendepunkt in der Europapolitik. Die Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen (InstA) wurden vergangenes Jahr abgebrochen – einseitig vom Bundesrat. Inzwischen führen Bern und Brüssel wieder Gespräche über die Zukunft des bilateralen Wegs. Bereits die ersten Sondierungsgespräche deuten an: Die vom Bundesrat ins Feld geführten Gründe für den Abbruch dominieren die Debatte. Die Stabilisierung der Beziehungen mit der EU kreist um die Streitbeilegung, die Unionsbürgerrichtlinie und den Lohnschutz.

Durch Abwarten wird die sektoriell nahezu gleichberechtigte Binnenmarktteilnahme von zusehends mehr Branchen der Schweizer Wirtschaft der Vergangenheit angehören, auf absehbare Zeit. Diese Teilnahme ist für die Ostschweizer Wirtschaft zentral. Zwei Drittel der Exporte fliessen in die EU. Gleichzeitig macht die EU auch in anderen Dossiers deutlich, dass die Schweiz Wohlwollen verloren hat, mitunter bei der ausbleibenden Assoziierung zum Forschungsrahmenprogramm Horizon Europe. Verhandlungen zu neuen Abkommen im Interesse der Schweiz, etwa beim Strommarkt, sind blockiert.

Mit anderen Worten: der von der Schweiz mit der EU in den 1990er-Jahren verhandelte bilaterale Weg stösst an Grenzen. Der Status quo, dies macht die EU seit längerem klar, ist keine Option mehr. Eine grundsätzliche Klärung der Beziehungen steht an. Je länger damit gewartet wird, umso spürbarer werden die Folgen für die Schweiz, für die Ostschweizer Wirtschaft sein.

## Andere Vorzeichen als zur Jahrtausendwende

Die Welt und vorab der Kontinent Europa ist zwanzig Jahre nach Inkrafttreten der Bilateralen I eine andere. Während den letzten Jahrzehnten profitierte die Schweiz von der durch die WTO geprägten, multilateralen Welthandelsordnung. Die WTO ist unverändert von grosser Bedeutung für den Aussenhandel – wir tun gut daran, uns für den Erhalt ihrer Institutionen einzusetzen. Aber dies reicht nicht aus.

Die Krisen der letzten Jahre könnten Ausgangspunkt für tiefgreifende Umwälzungen in der Welthandelsordnung sein: unzuverlässige und gestresste Lieferketten, neue Blockbildungen primär um die USA, die EU und China, damit einhergehend eine Renaissance protektionistischer und industriepolitischer Massnahmen. Dazu gesellen sich grundsätzliche Debatten über strategische Abhängigkeiten von autokratischen Ländern mit Verfügungsgewalt über Energie und Rohstoffe. Ökologische und soziale Anforderungen an den Handel sind gestiegen und werden von der Öffentlichkeit immer deutlicher eingefordert.

In der Summe fördern diese Entwicklungen eine Regionalisierung der Welthandelspolitik. Die Globalisierung wird kaum zurückgeworfen, aber deren Ausbautempo dürfte gebremst werden – sie dürfte sich in den nächsten Jahrzehnten neu formatieren. Bereits heute werden Vertiefungen der Wirtschaftsbeziehungen bilateral zwischen zwei oder mehreren Ländern erreicht, weniger multilateral im Rahmen der grossen WTO-Verhandlungsrunden des 20. Jahrhunderts. Regionale Wirtschaftsabkommen gewinnen an Bedeutung. Handelsströme intensivieren sich innerhalb von Regionen, und gelangen in die Nähe zum Heimatland.

Auch die EU ist nicht mehr dieselbe wie im Juni 2002, beim Inkrafttreten der Bilateralen I. Anstelle von 12 stehen der Schweiz heute 27 Mitgliedstaaten gegenüber. Das relative Gewicht der europäischen Länder ohne Mitgliederstatus hat abgenommen. Die Bedeutung der EU als wirtschaftspolitische Akteurin ist enorm. Als – gewiss zuweilen auch ausufernder – Regulator setzt Brüssel globale Standards für alle Wirtschaftsakteure. Formale Souveränität in allen Ehren: Die Schweiz vollzieht heute EU-Wirtschaftsrecht autonom als Regel. Die EU-Kompatibilität ist seit über dreissig Jahren eine Maxime in der schweizerischen Rechtssetzung.

Über die Fähigkeit und Erfolge der EU-Krisenbewältigung kann man unterschiedlicher Ansicht sein, bei der Finanz-, Migrations- oder Coronakrise, beim Brexit sowie im Umgang mit dem Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine. Festzustellen ist indes: Keine dieser Krisen führte zur Auflösung der EU, wiewohl oft prognostiziert. Im Gegenteil lösten sie eher noch weitere Integrationsschritte aus.

Unabhängig von Sympathie oder Antipathie zum europäischen Projekt sollte sich die Schweiz darauf einstellen, dass die EU auf absehbare Zeit eine dominante wirtschaftliche Akteurin in Europa bleiben wird. Das strategische Gewicht geregelter Wirtschaftsbeziehungen zu Europa hat dabei aus Schweizer Sicht eher noch zugenommen.

## Quo vadis, Schweiz?

Heute, unter den Bilateralen I und II sowie ergänzenden Verträgen, nimmt die Schweiz sektoriell am europäischen Binnenmarkt teil. Über diese Teilnahme wird der Ostschweizer Wirtschaft in vielen Bereichen ein präferenzierter Zugang, teilweise auch eine nahezu gleichberechtigte Stellung im europäischen Binnenmarkt ermöglicht. Eine einzigartige Position: Die Schweiz entscheidet, in welchen Bereichen sie teilnehmen will und in welchen nicht. Doch dort, wo sie am Binnenmarkt teilnimmt, akzeptiert sie EU-Recht als Grundlage der bilateralen Beziehungen. Das ist keine neue Tatsache, sondern war bereits beim Aushandeln, beim Unterzeichnen, und bei den Volksabstimmungen zu den Bilateralen I bekannt. Die EU hätte in den Verhandlungen nichts anderes akzeptiert<sup>1</sup>, und für einen Vertragsabschluss braucht es immer zwei.

Dieser Weg ist nicht alternativlos. Auch in den Beziehungen zu Europa hat die Schweiz Optionen. Vom Freihandelsabkommen bis zum EU-Beitritt finden in der öffentlichen Debatte erneut zahlreiche europapolitische Alternativen Beachtung. Einzig der aktuelle Schwebestand, das lässt sich wohl unkontrovers feststellen, ist keine tragfähige Lösung. Eher früher als später muss sich die Schweiz deshalb entscheiden, ob sie den bilateralen Weg weiterführen, sich wie Grossbritannien aus dem europäischen Binnenmarkt verabschieden oder gar einen Integrationsschritt nach vorne machen will. Nach Jahren der Konsultationen und Diskussionen und in Anbetracht der veränderten globalen Ausgangslage ist es an der Zeit, einen solchen grundsätzlichen Entscheid zu treffen.

## Den bilateralen Weg stabilisieren und weiterentwickeln

Unter dem Beizug von externen Fachexperten haben die Vorstände der Industrie- und Handelskammern St.Gallen-Appenzell und Thurgau diese Diskussion über die Zukunft der bilateralen Beziehungen in den vergangenen Monaten erneut geführt. Sie sind dabei zur Einsicht gelangt, dass **der bilaterale Weg das bevorzugte Modell zur Schweizer Teilnahme am europäischen Binnenmarkt ist. Im Grundsatz begrüssen die IHK institutionelle Ansätze, welche dessen Stabilisierung und Weiterentwicklung zeitnah gewährleisten können.**

**Der Rückzug auf ein Freihandelsabkommen ist dagegen keine ausreichende Basis für die wirtschaftlichen Beziehungen zur EU.** Ein solcher Ansatz verkennt die intensive Verflechtung der Ostschweizer Wirtschaft mit der EU und insbesondere den Nachbarregionen. Auf der anderen Seite **ist ein EU-Beitritt für die IHK keine Option.** In Bezug auf die wirtschaftliche Dimension der EU erscheinen andere Assoziierungsmodelle attraktiver: Eine Vollmitgliedschaft lässt bedeutend weniger Spiel-

<sup>1</sup> Kommission, 1993, S. 3

raum für die Rücksichtnahme auf institutionelle Besonderheiten der Schweiz – direkte Demokratie, Föderalismus – sowie für die formale Autonomie gewisser Bereiche der Wirtschaftspolitik, vorab die Aussenhandels- und Geldpolitik. **Der bilaterale Weg ist zudem einem EWR-Beitritt vorzuziehen.** Über die Bilateralen haben die Schweiz und die EU in jenen Bereichen eine sektorielle Binnenmarktteilnahme vereinbart, in denen für die Schweiz hierfür ein überwiegendes Interesse besteht, und in anderen Bereichen nicht. Insofern ist der bilaterale Weg für die Schweiz massgeschneidert, während der EWR eine «One size fits all»-Lösung darstellt. Gleichwohl sichert der EWR eine umfassende Binnenmarktteilnahme, womit er im Falle eines endgültigen Scheiterns jeglicher bilateralen Lösung zu prüfen wäre.

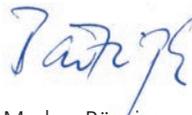
Das vorliegende Werk soll Ihnen einerseits einen Überblick über die anstehende Entscheidungsfindung in der Europapolitik geben und andererseits unseren Standpunkt dazu darlegen. Das Dossier beginnt mit einer Einordnung von Prof. Dr. Thomas Cottier über die Schweiz im internationalen Handelskontext als Gastbeitrag, gibt Ihnen sodann eine Einführung in den bilateralen Weg aus der wirtschaftlichen Perspektive, fasst die wichtigsten Streitpunkte zwischen der Schweiz und der EU zusammen und mündet schliesslich in eine Einordnung der europapolitischen Alternativen aus Sicht der Ostschweizer Wirtschaft.

7

Wir wünschen eine angeregte und erkenntnisreiche Lektüre.



Jérôme Müggler  
Direktor, IHK Thurgau



Markus Bänziger  
Direktor, IHK St. Gallen-Appenzell

# Handelsbeziehungen Schweiz – EU im globalen Kontext

Thomas Cottier\*

Hinter dem finanzstarken Widerstand gegen ein institutionelles Rahmenabkommen mit der Europäischen Union versteckt sich die Vorstellung, dass eine souveräne Schweiz, global ausgerichtet und mit zahlreichen Freihandelsabkommen im Rücken, auf engere Beziehungen mit der Europäischen Union verzichten könne. Singapur an der Limmat, am Zugersee und an der Rhone schwebt vielen vor; zugleich auch, um sich strenge Vorschriften der EU vom Halse zu halten. Die Wachstumszonen, so das Mantra, lägen ohnehin nicht im alten Europa, das zudem unter dem Joch einer bürokratischen und undemokratischen Kommission und einer monetären Fehlkonstruktion zu leiden habe. Diese Grundhaltung bestimmte weitgehend die Handelspolitik der Schweiz in den beiden ersten Dekaden des neuen Jahrhunderts. Sie war geprägt durch den Abschluss zahlreicher Freihandelsabkommen, durch eine Fehleinschätzung des WTO-Rechts und die Stagnation der Verhandlungen mit der EU.

## Abnehmende Bedeutung der Freihandelsabkommen

Das Freihandelsabkommen mit China von 2014 ist Höhepunkt dieser Entwicklung, die mit den Abkommen mit Japan und Kanada im Jahre 2009, mit den Philippinen 2018 und mit Indonesien 2021 ihren Aufbau und Ausbau erfuhr. Die Schweiz verfügt heute über 33 Freihandelsabkommen mit 43 Partnerstaaten. Weitere sind auf dem Weg, wobei die Verhandlungen mit Indien und mit dem Mercosur (Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay) noch nicht abgeschlossen werden konnten. Im Fall von Indien liegt dies hauptsächlich an ungelösten Patentrechtsfragen. Im Fall von Mercosur liegt es an der Unmöglichkeit, hinreichende Agrarkonzessionen zu machen, während die schweizerische Öffentlichkeit zunehmend auf Nachhaltigkeit der Einfuhren pocht, die das Freihandelsabkommen mit Indonesien – zu Unrecht – 2021 beinahe erstmals an der Urne scheitern liess. Zweimal scheiterten Sondierungen für ein Abkommen mit den USA am Agrarprotektionismus der Schweiz. Es ist fraglich, ob sich weitere interessante Partner angesichts des engen Verhandlungsspielraums der Schweiz finden lassen werden. Auffallend ist am schweizerischen Dispositiv sodann, dass der afrikanische Kontinent weitgehend abwesend ist. Die Schweiz setzte auf aufstrebende Märkte

---

\* Prof. Dr. iur. LL.M. Dr. h.c. mult. Emeritierter Ordinarius für Europa- und Wirtschaftsvölkerrecht, Senior Research Fellow, World Trade Institute, Universität Bern.

und verkannte die Möglichkeit, über Handelsbeziehungen anstehende Migrationsprobleme anzugehen.

Wichtig ist die Einsicht, dass zwischen den bestehenden Freihandelsabkommen und den realen Austauschbeziehungen ausserhalb des Europäischen Wirtschaftsraumes keine signifikante Korrelation besteht. Ein Blick auf die Handelsstatistik 2021 zeigt, dass 61% der Importe und 47% der Exporte auf die EU-/EFTA-Staaten, sowie 9% der Importe und 18% der Exporte auf Nordamerika entfallen – beide mit Ausnahme Kanadas ausserhalb des Netzwerks der 33 Abkommen. Der Handel mit Asien, insbesondere mit China und Japan, ist mit 21% der Importe und 32% der Exporte bedeutsam. Unklar bleibt, wie weit die Zunahme auf die Freihandelsabkommen zurückgeführt werden kann und inwieweit sie sich wie mit den USA im Rahmen der WTO vergleichbar entwickelt hätte. Eine grosse Mehrheit der 43 Freihandelspartner fällt aber bestimmt in die übrigen 4% der Importe und 9% der Exporte.

Die Freihandelsverträge vermögen daher die hohen Erwartungen nicht einzulösen. Das hängt auch damit zusammen, dass sich die im Rahmen der EFTA oder selbständig abgeschlossenen Verträge im Wesentlichen auf Zollerleichterungen beschränken, während sie für nichttarifäre Hemmnisse weitgehend auf das Recht verweisen. Sie weisen keine substantiellen Markterleichterungen im Dienstleistungsbereich auf. Im Unterschied zu den modernen und umfassenden Kooperationsabkommen der EU mit Drittstaaten gehen die Abkommen nicht in die Tiefe und regeln weder Wettbewerb, Investitionen oder neue Energiefragen. Und da das allgemeine Zollniveau der WTO im Durchschnitt bei nur 4% des Warenwertes liegt und die Landwirtschaft weitgehend ausgeklammert bleibt, ist die Differenz zum Null-Zoll bei Industrieprodukten nicht gross. Dazu kommt, dass dieser mit aufwändigen Ursprungsverfahren verbunden ist. Es ist oft einfacher und billiger, den WTO-Zoll zu entrichten.

Die Bedeutung der Freihandelsabkommen nimmt weiter durch die geopolitischen Auseinandersetzungen zwischen Demokratien und Autokratien ab. Eine Revision und Aufdatierung des Abkommens mit China scheitert heute an der Menschenrechtsfrage. Die Globalisierung richtet sich neu aus und verlegt die Lieferketten westlicher Wirtschaften mit *Nearshoring* und *Reshoring* in Staaten und Gebiete, welche Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und damit Rechtssicherheit gewährleisten. Die *Rule of Law* wird zum entscheidenden Erfolgsfaktor der Resilienz. Umso grösser ist die Bedeutung der Regeln der Welthandelsorganisation und der Verträge mit der Europäischen Union und den EFTA-Staaten im Europäischen Wirtschaftsraum.

## Die WTO als Grundlage der schweizerischen Aussenhandelspolitik

Seit dem Scheitern der Doha Entwicklungsrunde der WTO geht man in der Wirtschaft und Presse fälschlicherweise von einer abnehmenden Bedeutung der WTO aus. Neue Abkommen wurden in der Öffentlichkeit kaum beachtet im Bereiche des öffentlichen Beschaffungswesens, der Abschaffung von Zöllen für digitale Produkte und der Handelsförderung (Trade Promotion). Es geht vergessen, dass täglich Millionen von Transaktionen nach den Regeln des WTO-Rechts abgewickelt werden, ohne dass darüber in der Presse berichtet wird. 164 Mitgliedstaaten decken 95% des Welthandels ab. Die Grundsätze der Meistbegünstigung und der Nichtdiskriminierung wie auch der Transparenz sind von zentraler Bedeutung, auch in Gegenwart und Zukunft. Nach ihrer Massgabe entscheiden sich zahlreiche gerichtliche Streitverfahren, die das Recht weiter vertiefen. Die Schweiz hat dies spät erkannt und beteiligt sich erst in jüngster Zeit vermehrt als Drittpartei an solchen Verfahren. Das ist erfreulich. Die anhaltende Blockierung der Appellationsinstanz durch die USA tut dem Streitbeilegungsverfahren keinen wesentlichen Abbruch. Sie ist Teil des Handelskrieges gegen China und dürfte in einer Revision der Verfahrensbestimmungen und einer Lockerung von Schutzmassnahmen resultieren, mit denen die Verzerrungen zwischen Markt- und Staatskapitalismus besser ausgeglichen werden können. Die USA haben sich an der Ministerkonferenz 2022 bereit erklärt, aktiv an der Lösung dieser Probleme mitzuarbeiten.

10

Für die Schweiz ist wesentlich, dass alle ihre Handelsbeziehungen grundlegend durch das WTO Recht bestimmt sind. Das gilt nicht nur für das Verhältnis zu den USA, sondern auch zur EU/EFTA und vor allem zu all den Freihandelspartnern ausserhalb Europas. Das ist im Bereich der nichttarifären Massnahmen von grosser Bedeutung, zumal hier viele Präferenzabkommen auf das WTO Recht verweisen. Das gilt namentlich auch für das bestehende Abkommen mit China.

Während früher im Rahmen einer transatlantischen Führung eigentliche Handelsrunden durchgeführt wurden, ist die Arbeit der WTO heute und morgen in einer multipolaren Welt punktueller auf einzelne Problembereiche fokussiert, namentlich auf den Zugang zu Medikamenten und auf angemessene Antworten und Beiträge der Handelspolitik in der Klima- und Energiepolitik. Die handelsrechtliche Beurteilung von Klimazöllen, Ausgleichsmassnahmen und Beihilfen wird primär im Rahmen der Streitbeilegung erfolgen und auch für die Schweiz wichtige Eckpunkte definieren. Entsprechend muss sie ihre Ressourcen einsetzen und alles daransetzen, diese Prozesse zu beeinflussen. Die Zukunft globaler nichttarifärer Hemmnisse wird in Genf entschieden und allenfalls in plurilateralen Verhandlungen vorgespurt. Hier muss sich die Schweiz an der Seite

der EU und mit anderen Partnern schwergewichtig für gute Rahmenbedingungen auf Drittmärkten einsetzen. Ob es gelingen wird, auch neue Abkommen zu schliessen, ist offen. Die geopolitischen Veränderungen weisen in eine erneute Blockbildung und damit im regionalen Kontext auf eine zunehmende Bedeutung der europäischen Integration für die Schweiz.

### **Zentrale Bedeutung der bilateralen Verträge und der europäischen Integration**

Die bilateralen Verträge der Schweiz mit der EU und der EFTA gehen – anders als die 33 genannten Freihandelsabkommen – über tarifäre Marktzugangsregelungen und Zollfragen hinaus. Sie vertiefen die Beziehungen durch partielle Teilnahme am Binnenmarkt, der sich wesentlich durch gegenseitige Anerkennung, aber vor allem auch durch Harmonisierung und Homogenität des Rechtsraums charakterisiert. Die Angleichung des Rechts wirkt sich vor allem im Bereich der nichttarifären Hemmnisse aus. Anders als bei den 33 Freihandelsabkommen steht ihre Beseitigung im Vordergrund. Sie verschafft den eigentlichen Mehrwert für den Exportstandort Schweiz. Der freie Personenverkehr, die Integration im Schengenraum, in der zivilen Luftfahrt und die Beteiligung an Kooperationsprogrammen (Forschung und Entwicklung) sind Ausdruck einer tiefgehenden Integration.

Die Freihandelspolitik des Bundesrates kann damit die bilateralen Verträge mit der EU/EFTA keinesfalls ersetzen. Es ist falsch, sie auf die gleiche Stufe zu stellen und damit die Vorstellung eines Nullsummenspiels zu suggerieren. Weder das WTO-Recht noch die Freihandelsverträge können eine vergleichbare Tiefe und Sicherheit der Beziehungen gewährleisten. Das gilt wie im Falle Grossbritanniens auch für einen allfälligen Freihandelsvertrag mit der EU ohne Übernahme von EU-Recht. Die Wertschöpfungsketten werden sich auch für die schweizerische Industrie in den kommenden Jahren infolge des Ukraine-Krieges verstärkt auf Europa und auf demokratische Staaten ausrichten. Sie rufen nach einem erhöhten Integrationsgrad und damit auch nach einer Erweiterung des überholten Freihandelsabkommens von 1972 mit der EU.

Aus all diesen Gründen sind stabile Rahmenbedingungen mit der EU notwendig, heute mehr denn je. Der Abbruch der Verhandlungen durch den Bundesrat am 26.5.2021 war ein Fehler und kommt die Schweiz teuer zu stehen. Er zeugt von fehlendem Führungswillen der Regierung in der Europafrage, der Dominanz von Sonderinteressen sowie einer Fehleinschätzung bestehender und künftiger Freihandelsverträge mit Drittstaaten. Es muss jetzt darum gehen, das institutionelle Rahmenabkommen in neuer Form auszuhandeln, so dass der Bundesrat sein Gesicht wahren kann. An der

dynamischen Rechtsübernahme und einer wirksamen Streitbeilegung zur Sicherung der Homogenität des Binnenmarktes führt kein Weg vorbei, soweit man an diesem Binnenmarkt und damit den Vorteilen eines diskriminierungsfreien Marktzuganges teilhaben will. Die Schweiz gewinnt dadurch Mitspracherechte. Sie muss diese Chance nützen, sich endlich aus der selbstgewählten und immer stärker spürbaren Isolation in Europa und von der Illusion einer souveränen, auf sich gestellten Handelsnation zu befreien. Sie muss sich in ihrer Handelspolitik auf die WTO, auf mögliche plurilaterale Verhandlungen in deren Umkreis und auf das Verhältnis zur EU konzentrieren. Beide Volets bestimmen die Zukunft der schweizerischen Exportwirtschaft.

# 1. Bilaterale: Ein massgeschneiderter Weg für die Schweiz

## 1.1. Der Handel mit der EU ist für die Ostschweiz bedeutend

Die Ostschweiz als Lebensraum fusst massgeblich auf dem Aussenhandel. Bereits im Spätmittelalter exportierten St.Galler Bürgerinnen und Bürger Leinwand nach Italien und Frankreich. Bis ins 15. Jahrhundert hatte sich im Zuge des Ostschweizer Textilhandels ein Absatznetzwerk gebildet, welches sich von Valencia bis Krakau erstreckte. Doch nicht nur im Fernhandel, auch regional bildeten die Gebiete um den Bodensee in der frühen Neuzeit einen einzigen Wirtschaftsraum. Getreide aus dem heutigen Deutschland wurde rege über Rorschach gegen eidgenössische Waren getauscht, was beiden Seiten Wohlfahrtsgewinne ermöglichte.<sup>2</sup> Entsprechend wichtig war auch schon früh die Aussenwirtschaftspolitik: 1387 unterzeichnete St.Gallen einen Zollfreivertrag mit Nürnberg, im 15. Jahrhundert folgten vergleichbare Verträge mit Mailand und Frankreich.<sup>3</sup>

Diese frühen Entwicklungen hallen bis heute nach. Die Ostschweizer Wirtschaft zeichnet sich durch eine im schweizerischen und europäischen Vergleich überdurchschnittlich starke Industriebasis, eine hohe Exportaktivität und eine grosse Verflechtung mit den wirtschaftlich starken europäischen Nachbarregionen aus. Diese drei Faktoren führen zu einer hohen gegenseitigen Abhängigkeit im gemeinsamen Markt der EU, dem europäischen Binnenmarkt. 63,7% der Ostschweizer Exporte fliessen in die EU, über die Hälfte davon alleine nach Deutschland und Österreich.<sup>4</sup> Zahlreiche Ostschweizer Unternehmen sind weitgehend in europäische Wertschöpfungsketten eingebunden. Doch nicht nur der Warenhandel, auch der Arbeitsmarkt zeigt die Bedeutung der EU für die Ostschweizer Wirtschaft. Alleine über 15'000 Grenzgängerinnen und Grenzgänger pendeln täglich in die Ostschweiz,<sup>5</sup> was rund 3% aller Beschäftigten ausmacht. In den Grenzregionen der Ostschweiz ist der prozentuale Anteil deutlich höher: In Kreuzlingen (TG) oder St. Margrethen (SG) sind dies bspw. über 10% der Beschäftigten.<sup>6</sup> Dazu kommen Fachkräfte aus ganz Europa.

Gleichermaßen als Konsequenz aus und Voraussetzung für die hohe wirtschaftliche Verflechtung unterhalten die Schweiz und die EU ein dichtes Vertragsnetz zur Regelung der grenzüberschreitenden Wirtschaftsaktivitäten. Insgesamt über 120 bilaterale

<sup>2</sup> Baumann, 2003, S. 139 ff.

<sup>4</sup> BAK Economics, 2020

<sup>6</sup> BFS, 2022a

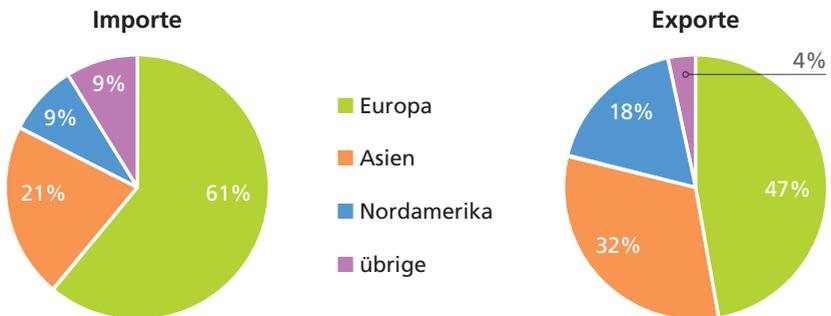
<sup>3</sup> Zangger, 2003, S. 67

<sup>5</sup> BFS, 2022b

Verträge regeln die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU. Über diese Verträge wird der Ostschweizer Wirtschaft in vielen Bereichen ein präferenzzieller Zugang, teilweise auch die nahezu gleichberechtigte Teilnahme am europäischen Binnenmarkt ermöglicht.

Im Zuge der Globalisierung gewinnen andere Weltregionen zwar an Bedeutung. Mit den USA und dem asiatischen Raum ist der Handel im letzten Jahrzehnt relativ gesehen schneller gewachsen als mit Europa.<sup>7</sup> Doch auch wenn sich diese Entwicklung fortsetzen sollte, wird der Handel mit Europa auf absehbare Zeit den dominierenden Anteil ausmachen. Das macht auch theoretisch Sinn. Nebst der Grösse des jeweiligen Absatzmarktes haben die geografische und die kulturelle Nähe einen Einfluss auf das Handelsvolumen zwischen Volkswirtschaften.<sup>8</sup>

**Abbildung 2 Aussenhandel der Schweiz 2021: Europa macht den dominanten Anteil aus**



Quelle: BAZG/BFS, Aussenhandelsstatistik (2022)

Somit steht fest: Aufgrund der doppelten Natur des Ostschweizer Wirtschaftsraums als Grenzregion und Exportstandort sind die Rahmenbedingungen, unter denen die engen wirtschaftlichen Beziehungen zum europäischen Umfeld stattfinden, von grosser Wichtigkeit. Womit sich der Blick unweigerlich auf die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU richtet.

<sup>7</sup> EZV, 2019, S. 30

<sup>8</sup> EZV, 2021, S. 31

## 1.2. Der europäische Binnenmarkt

Die europäische Integration, also jener politische Einigungsprozess, welcher die heutige EU hervorbrachte, begann unter dem Eindruck der Verheerungen des Zweiten Weltkriegs. Nebst den gut dokumentierten, grundsätzlichen Überlegungen zur Stabilität der europäischen Friedens- und Sicherheitsordnung spielten dabei auch wirtschaftliche Überlegungen von Beginn an eine wichtige Rolle. Ein gemeinsamer Markt sollte Handel und Wettbewerb, und damit effizientes Wirtschaften fördern.<sup>9</sup>

Bis in die 1960er Jahre wurden so umfassend Zölle und Mengenbeschränkungen abgeschafft und damit eine Freihandelszone, welche sich mehrheitlich auf den Warenverkehr beschränkte, errichtet. In den 1980er Jahren begannen schliesslich die Arbeiten hin zu einem umfassenden Binnenmarkt. Im Gegensatz zu einer Freihandelszone, deren Ziel der möglichst hindernisfreie Warenverkehr ist, sollen in einem Binnenmarkt alle Produktionsfaktoren möglichst frei zirkulieren können. So wurde bis 1993 der europäische Binnenmarkt mit seinen vier Freiheiten geschaffen: Die Freiheiten des Waren, Dienstleistungs, Personen- und Kapitalverkehrs (vgl. Abbildung 3). Dadurch erhofften sich die Mitgliedstaaten umfassende Wohlfahrtsgewinne. Zudem verfolgen

**Abbildung 3 Die vier Freiheiten des Binnenmarkts**

 <p><b>Freier Warenverkehr</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Keine Zölle und Mengenbeschränkungen im Binnenmarkt</li> <li>– Harmonisierung der Produktschriften (Cassis-de-Dijon-Prinzip: Was in einem Mitgliedstaat verkauft werden darf, darf in einem anderen Mitgliedstaat auch verkauft werden)</li> <li>– Harmonisierte Zollpolitik gegenüber Drittstaaten</li> </ul>	 <p><b>Freier Personenverkehr</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Freizügigkeit der Arbeitnehmenden: gleiche Arbeitsbedingungen für EU-Bürgerinnen wie für Staatsangehörige des Mitgliedstaats</li> <li>– Weitgehend gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen</li> <li>– Abbau der Grenzkontrollen für Personen (Schengen-Abkommen)</li> </ul>
 <p><b>Freier Dienstleistungsverkehr</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Niederlassungsfreiheit: Dienstleistungserbringer aus einem Mitgliedstaat dürfen im Grundsatz in allen Mitgliedstaaten Dienstleistungen erbringen</li> <li>– Diese Leistungen dürfen «unter den Voraussetzungen, welche dieser Mitgliedstaat für seine eigenen Angehörigen vorschreibt» erbracht werden (Art. 57 AEUV).</li> </ul>	 <p><b>Freier Kapitalverkehr</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Öffnung der Kapitalmärkte für Direktinvestitionen und Finanzkapital</li> </ul>

Eigene Darstellung basierend auf Adam & Mayer, 2020, S. 131 ff.

<sup>9</sup> Weidenfeld, 2020, S. 19

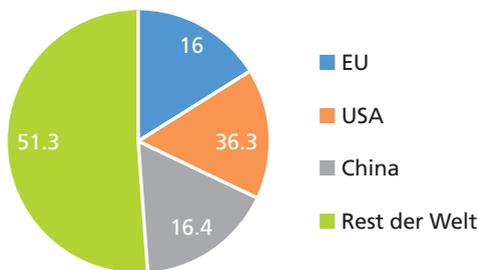
die EU-Mitgliedstaaten eine gemeinsame Aussenwirtschaftspolitik. Das bedeutet für die Schweiz, dass sie nicht (mehr) einfach ein Handelsabkommen mit Deutschland oder Frankreich abschliessen kann, sondern nur ein Abkommen mit der EU als Ganzem.

Es ist heute wenig umstritten, dass die Schaffung des europäischen Binnenmarkts dem Wohlstand der Mitgliedstaaten insgesamt förderlich war.<sup>10</sup> Als Gründe genannt werden dabei aus Sicht der europäischen Bevölkerung eine grössere Produktvielfalt, tiefere Preise und die tieferen Hürden, um in anderen Binnenmarktländern zu arbeiten. Aus Sicht der Unternehmen bietet der europäische Binnenmarkt erweiterte Absatzmöglichkeiten, da durch den allgemeinen Abbau von Handels- und Investitionshemmnissen die Bedingungen für grenzüberschreitende Wirtschaftsaktivitäten markant verbessert wurden. Des Weiteren erhöht der Binnenmarkt durch die weitgehende Arbeitsmobilität das Angebot an Erwerbspersonen.<sup>11</sup>

Heute zählt der europäische Binnenmarkt mit den 27 Staaten der EU eine Bevölkerung von rund 446 Mio. Personen. Wirtschaftlich gesehen begegnen einzig China und die USA der EU in etwa auf Augenhöhe (vgl. Abbildung 4) Der europäische Binnenmarkt gehört damit wirtschaftlich gesehen alleine schon zu den weltweit bedeutendsten Absatzmärkten. Dazu kommt, dass die Anzahl an potentiellen Konsumierenden nicht nur insgesamt hoch ist – im globalen Vergleich sind sie darüber hinaus auch zahlungsstark.<sup>12</sup>

16

**Abbildung 4 Anteil am Welt-BIP, kaufkraftbereinigt**



Eigene Darstellung basierend auf Eurostat, 2020

Eine nicht zu unterschätzende Bedeutung hat zudem die Regulierungsmacht, die sich aus dieser Wirtschaftskraft des europäischen Binnenmarkts ergibt. Hierbei spielt die in den letzten Jahren oft diskutierte These des Brussels Effect eine zentrale Rolle (vgl. Textbox).<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Adam & Mayer, 2020, S. 101 ff.

<sup>11</sup> Wambach, 2018

<sup>12</sup> Bradford, 2012

<sup>13</sup> Bradford, 2020

## DER BRUSSELS EFFECT: DIE EU ALS REGULATORISCHE SUPERMACHT?

Der Brussels Effect postuliert, dass global agierende Unternehmen ihre Produktstandards insgesamt (sprich: für das ganze internationale Geschäft) an jenen des europäischen Rechts ausrichten – auch Unternehmen von anderen Kontinenten. Dies liegt daran, dass es aufgrund der Grösse und der Kaufkraft des europäischen Binnenmarkts für ein globales Unternehmen schlicht unumgänglich ist, in diesem tätig zu sein und sich folglich an die Standards der EU zu halten.<sup>14</sup> Weil diese Standards häufig weitergehen als z.B. US-amerikanische Regulierungen und gleichzeitig eine Differenzierung nach Produktstandards für unterschiedliche Märkte nur mangelhaft rentieren kann, kommt es zur «Aufrechterhaltung eines einzigen Produktionsprozesses unter Einhaltung unionsrechtlicher Vorschriften».<sup>15</sup>

Durch den Brussels Effect entfalten EU-Regulierungen entsprechend eine Bedeutung, welche über das EU-Territorium hinausgeht. Beispiele dafür sind der Digital Market Act von 2020 und der Digital Services Act von 2022: Zusammen bilden sie heute global die wohl weitreichendsten Bestimmungen für Digitalkonzerne wie Alphabet (Google) oder Meta (Facebook) in Bezug auf deren Verantwortung für die Inhalte ihrer Plattformen, respektive zur Einschränkung ihrer Marktmacht. Es entspricht wohl gar dem Willen der EU-Regulatoren, dass diese Gesetze zu globalen Standards werden – und es erscheint tatsächlich wahrscheinlich, dass sich die betroffenen Unternehmen in Zukunft gesamtheitlich daran orientieren werden.<sup>16</sup> So ist gut vorstellbar, dass Services wie Google oder Facebook künftig in der Schweiz nach denselben oder ähnlichen Regeln wie in der EU angeboten werden, ohne dass die Schweiz dies je aktiv definiert hätte.

<sup>14</sup> Bradford, 2012

<sup>16</sup> Schmutz, 2022

<sup>15</sup> Dummermuth, 2021, S. 248

### 1.3. Der bilaterale Weg der Schweiz

Bereits als sich Ende der 1980er das Binnenmarktprojekt konkretisierte, befürchteten jene europäischen Staaten, die damals (noch) nicht Mitglied der heutigen EU waren, dass sich ein Abseitsstehen beim europäischen Binnenmarkt in bedeutenden wirtschaftlichen Einbussen äussern würde.<sup>17</sup> Österreich, Schweden und Finnland traten bis 1995 wohl nicht zuletzt aufgrund dieser Ausgangslage der EU bei. Diese Staaten waren bis zu jenem Zeitpunkt Mitglieder der EFTA gewesen, der European Free Trade Association, in welcher die Schweiz bis heute Mitglied ist.<sup>18</sup> Die EU handelte mit den verbleibenden EFTA-Staaten (Schweiz, Norwegen, Island und Liechtenstein) bis Anfang der 1990er Jahre den EWR (Europäischer Wirtschaftsraum) aus, über welchen die Mitglieder ebenfalls weitgehend an den europäischen Binnenmarkt angebunden sind. Mit der Ausnahme der Schweiz traten die verbleibenden EFTA-Staaten dem EWR bei.

Die Schweiz lehnte **1992 den EWR-Beitritt in einer Volksabstimmung ab**. Bei einer aussergewöhnlich hohen Stimmbeteiligung von 78,7% sagten 50,3% der Stimmbewölkerung Nein, die Abstimmung scheiterte zudem klar am Ständemehr. Nebst dem besser koordinierten Abstimmungskampf der Gegner spielte wohl auch der Entscheid des Bundesrates, kurz vor der Abstimmung ein EU-Beitritts-gesuch zu stellen, eine Rolle beim Abstimmungsausgang – zu Beginn der Diskussion war nämlich ein Volks-Ja zum EWR-Beitritt durchaus denkbar.<sup>19</sup> Durch das EWR-Nein wurde auch das EU-Beitritts-gesuch zunächst auf unbestimmte Zeit sistiert und 2016 schliesslich zurückgezogen.

Nach dem EWR-Nein wurde es zur strategischen Priorität der Schweiz, mit einem **«bilateralen sektoriellen Ansatz (...) die möglichen wirtschaftlichen Nachteile aus dem EWR-Nein zu begrenzen»**.<sup>20</sup> Dies bedeutet im Grundsatz, mittels bilateraler Abkommen zwischen der Schweiz und der EU den Zugang der Schweizer Wirtschaft in ausgewählten Bereichen möglichst dem Ansatz des EWR gleich zu gestalten. Die EU stieg auf die bilateralen Verhandlungen ursprünglich auch aufgrund der Erwartung ein, dass der Schweiz mit einem solchen massgeschneiderten Ansatz später der Weg zu einer Vollmitgliedschaft ermöglicht werden könnte.<sup>21</sup> Diese Argumentationslinie wird von der EU heute noch oft verwendet, ist aber von der jüngeren Forschungsliteratur relativiert worden.<sup>22</sup> Offensichtlich erscheint, dass auch die Mitgliedstaaten der EU ein Interesse an geregelten Wirtschaftsbeziehungen zur Schweiz hatten und nach wie vor

<sup>17</sup> Oesch, 2020, S. 19

<sup>18</sup> Die EFTA wurde in den 1960er Jahren als «Gegengewicht» zur heutigen EU gegründet und umfasste ursprünglich Österreich, Dänemark, Finnland, Norwegen, Portugal, Schweden, die Schweiz und das Vereinigte Königreich. Dänemark und UK traten bereits in den 1970ern der EU bei, Portugal Ende der 1980er (EFTA, o.D.).

<sup>19</sup> Menzi, 2010

<sup>20</sup> Bundesrat, 1993

<sup>21</sup> Oesch, 2020, S. 20

<sup>22</sup> Schwok, 2020, S. 172, und ausführlich Najj, 2019.

haben. Die EU hatte aber der Schweiz gegenüber bereits beim Verhandlungsbeginn kommuniziert, dass sie allfällige bilaterale Abkommen, mit denen die Teilnahme der Schweiz am Binnenmarkt vereinbart wird, nur auf Basis des EU-Rechts akzeptieren werde.<sup>23</sup>

Somit entstand bis 1999 das Vertragspaket der **Bilateralen I**, welches die Wirtschaftsbeziehungen massgeblich vertiefen sollte. Dieses umfasst insgesamt sieben Abkommen (vgl. Textbox) und bildet bis heute die Basis für die sektoriell geregelte, gegenseitige Marktöffnung. Auf die Forderung der EU hin sind diese sieben Abkommen mit einer **«Guillotineklausel»** verbunden. Das bedeutet, dass die Abkommen der Bilateralen I nur als Gesamtpaket zu haben sind – wird ein Abkommen gekündigt, so werden alle Abkommen gekündigt.<sup>24</sup>

## Ausgewählte Verträge der Bilateralen I<sup>25</sup>

### Abkommen über die [Personen-]Freizügigkeit (FZA)

- Ermöglicht den Staatsangehörigen der Schweiz und der EU-Mitgliedstaaten unter gewissen Voraussetzungen, sich frei im Gebiet der anderen Vertragspartei aufzuhalten und dort zu arbeiten.
- Ermöglicht das Erbringen kurzzeitiger Dienstleistungen im Gebiet der anderen Vertragspartei.
- Sichert ausländischen Staatsangehörigen die gleichen Lebens-, Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, wie sie den jeweiligen inländischen Staatsangehörigen gewährt werden, zu (Art. 1 FZA).
- Sichert die gegenseitige Anerkennung beruflicher Qualifikationen.

### Vorteile der Ostschweizer Wirtschaft:

- › Einfacher Zugang zu europäischen Fachkräften für Unternehmen
- › Einfacher Zugang zu Arbeit in der EU für Schweizer Arbeitnehmende

### Abkommen über technische Handelshemmnisse (MRA)

- Sichert die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbescheinigungen für einen Grossteil der Industrieprodukte (davon sind nahezu drei Viertel der Industrieexporte in die EU betroffen).<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Kommission, 1993, S. 3

<sup>24</sup> Oesch, 2020, S. 20 ff.

<sup>25</sup> Quellen für den Abschnitt: EDA, 2022; EDA, 2021b; Oesch, 2020

<sup>26</sup> SECO, 2021b

- Ist vermutlich das umfangreichste Mutual Recognition Agreement (MRA) weltweit, bildet damit die Basis für die faktische Gleichstellung der Schweiz in Bezug auf den Warenhandel verglichen mit den EWR-Staaten.<sup>27</sup>

#### Vorteile der Ostschweizer Wirtschaft:

- › Produkte, die in den anerkannten Bereichen nach Schweizer Vorschriften hergestellt werden, unterliegen für die Zulassung im europäischen Markt keinen bis wenigen zusätzlichen Vorschriften. Dadurch wird der Marktzugang massgeblich erleichtert, Unternehmen sparen Zeit und Kosten.
- › Umgekehrt sind auch die Hürden für den Import von europäischen Produkten in die Schweiz bedeutend tiefer, wodurch sich die Produktvielfalt in der Schweiz erhöht sowie die Verbraucherpreise gesenkt werden.
- › Die durch das MRA erreichte Integration des Schweizer Warenhandels in die EU hat dabei nicht nur auf den Handel mit der EU, sondern auch gegenüber Drittstaaten positive Effekte in Bezug auf Schweizer Exporte (sog. *Trade Creation*-Effekt).<sup>28</sup> Das MRA verbessert damit die Standortqualität für exportorientierte Unternehmen gesamtheitlich.

#### Die weiteren Abkommen der Bilateralen I:

- Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens
- Landwirtschaftsabkommen
- Luftverkehrsabkommen
- Landverkehrsabkommen
- Forschungsabkommen

Ab 2001 entstand in einer zweiten Verhandlungsrunde das Verhandlungspaket der **Bilateralen II**, welches 2004 unterzeichnet wurde. Dieses umfasste aus wirtschaftlicher Sicht vor allem thematische «leftovers»<sup>29</sup>, über die bei den Bilateralen I keine Einigung erzielt werden konnte, und vertiefte die bilateralen Beziehungen primär in Bereichen, die über die Einbindung der Schweiz in den europäischen Binnenmarkt hinausgehen (Justiz und Inneres, Visa und Asyl, Umwelt, Kultur, Bildung).<sup>30</sup> Aus wirtschaftlicher Sicht ist das **Schengen-Assoziierungsabkommen** als Teil der Bilateralen II besonders erwähnenswert, über welches die Schweiz Teil des Schengenraums ist. Dieses Abkommen stellt unter anderem sicher, dass an den Schweizer Aussengrenzen keine systematischen Personenkontrollen mehr stattfinden. Gerade für die Ostschweiz

<sup>27</sup> Correia de Brito, Kauffmann, & Pelkmans, 2016, S. 66

<sup>28</sup> Hälg, 2015

<sup>29</sup> Oesch, 2020, S. 22

<sup>30</sup> Oesch, 2020, S. 22 ff.

als Grenzregion ist dies von grosser Bedeutung. Insgesamt bilden die beiden Vertragspakete der Bilateralen I und II bis heute die Basis für das rechtliche Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU.

## 1.4. Der Schweizer Marktzugang ist auch eine Marktteilnahme

In der Schweizer Diskussion zur Europapolitik werden zwei Konzepte nahezu deckungsgleich verwendet: Jenes des *Marktzugangs* und jenes der *Marktteilnahme* in Bezug auf den europäischen Binnenmarkt.<sup>31</sup> Diese Unschärfe findet bereits in den offiziellen Dokumenten statt: Während beispielsweise der Entwurf des verworfenen institutionellen Abkommens in der offiziellen französischen Fassung «Accord facilitant les relations bilatérales entre l'Union Européenne et la Confédération Suisse dans les parties du marché intérieur auxquelles la Suisse participe» heisst, d.h. Abkommen über jene Bereiche, in denen die Schweiz am Binnenmarkt teilnimmt, sprach der Bundesrat auf Deutsch häufig von einem Abkommen über den Schweizer *Binnenmarktzugang*.<sup>33</sup>

Diese begriffliche Unschärfe ist nicht unproblematisch: Eine Teilnahme am resp. ein Zugang zum Binnenmarkt haben völlig unterschiedliche Implikationen auf die rechtliche Natur eines möglichen Vertrags zwischen der Schweiz und der EU, auf dessen institutionelle Ausgestaltung und damit auf die Vor- und Nachteile für die Ostschweizer Wirtschaft. Deshalb sollen die beiden Konzepte im Folgenden umrissen werden.

21

### 1.4.1. Marktzugang

Der **Marktzugang** bezeichnet in Bezug auf die Wirtschaftsbeziehungen zur EU zunächst lediglich, dass Schweizer Unternehmen ihre Waren und Dienstleistungen auf dem europäischen Binnenmarkt anbieten können, und umgekehrt. Dieser minimale Marktzugang für Waren und teilweise Dienstleistungen ist heute bereits ohne jegliche bilateralen Verträge über das *WTO-Recht* sichergestellt. Dieses haben sowohl die Schweiz als auch die EU-Mitgliedstaaten ratifiziert, schliesst jedoch nur sehr rudimentär das Vorhandensein von Handelshemmnissen aus.<sup>34</sup>

**Handelshemmnisse** sind dabei Massnahmen, welche Schweizer Waren und Dienstleistungen gegenüber EU-Produkten schlechterstellen (und umgekehrt). Klassische Beispiele hierfür sind **Zölle** und Mengenbeschränkungen. In den letzten Jahrzehnten gewannen dagegen sogenannte technische Handelshemmnisse an Bedeutung. **Technische Handelshemmnisse** können «unterschiedliche technische Vorschriften

---

<sup>31</sup> Baur, 2021

<sup>32</sup> EDA, 2018

<sup>33</sup> Vgl. z.B. Bundesrat, 2019

<sup>34</sup> Sieber-Gasser, 2020; Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation vom 15. April 1994 (SR 0.632.20).

(Produktevorschriften), die unterschiedliche Anwendung solcher Vorschriften oder die Nichtanerkennung von im Ausland vorgenommenen Konformitätsbewertungen» in Bezug auf Exporte sein.<sup>35</sup> Technische Handelshemmnisse können dabei die Herstellungskosten zusätzlich verteuern, weil ein Schweizer Produkt andere Anforderungen erfüllen muss als ein europäisches (z.B. Beschriftungen, Konformitätsprüfungen). Gleichzeitig sind nur schon Zollformalitäten, welche die Einhaltung zusätzlicher Anforderungen überprüfen, nicht zu vernachlässigende Mehrkosten: Eine amerikanische Studie schätzt dafür allgemein, dass, wenn sich ein Produkt aufgrund zusätzlicher Kontrollen einen Tag länger im Transit befindet, dies einem hypothetischen Zoll von 0,6 bis 2,3% gleichkommt.<sup>36</sup>

Sollen Handelshürden abgebaut werden, ist das **Freihandelsabkommen (FHA)** das typische Instrument. Ein klassisches FHA eliminiert zunächst Zölle und Mengenbeschränkungen im Warenverkehr und bezieht sich im Fall der Schweiz typischerweise v.a. auf Industriegüter (vgl. Textbox). Demgegenüber zielen modernere oder **«umfassende» FHA** auf weitere Handelsliberalisierungen wie die Öffnung gewisser Dienstleistungsmärkte ab. Die neueste Generation von Freihandelsabkommen sieht häufig auch Kooperationen in Bereichen vor, die den Handel per se nicht tangieren. Ein Beispiel hierfür ist das Trade and Cooperation Agreement (TCA) zwischen dem Vereinigten Königreich (UK) und der EU, welches nach dem Brexit die Wirtschaftsbeziehungen der beiden Parteien regelt, aber etwa auch Bestimmungen zur Zusammenarbeit im Justizbereich umfasst.<sup>37</sup>

22

#### 1.4.2. Teilnahme am Binnenmarkt

Unabhängig davon, wie umfassend ein Freihandelsabkommen ist: Es behandelt stets den Marktzugang, und baut Hürden im grenzüberschreitenden Waren- und teilweise Dienst-

### DAS FREIHANDELSABKOMMEN EU – SCHWEIZ VON 1972<sup>38</sup>

Das Freihandelsabkommen von 1972 bildet die Basis für die Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und der EU, indem es für die vom Abkommen erfassten Warenkategorien Zölle und Mengenbeschränkungen weitgehend eliminiert. Es handelt sich folglich um ein klassisches Freihandelsabkommen.

<sup>35</sup> SECO, 2021c

<sup>36</sup> Hummels & Schaur, 2012

<sup>37</sup> EDA, 2021a

<sup>38</sup> Quellen des Abschnitts: Epiney, 2015; EDA, 2021b

leistungsverkehr ab. Nicht vorgesehen ist dagegen eine **Rechtsharmonisierung**.<sup>39</sup> Rechtsharmonisierung bedeutet, dass Produktvorschriften oder andere wirtschaftsrelevante Gesetze zwischen den Handelspartnern angepasst resp. als gleichwertig anerkannt werden. In Bezug auf technische Handelshemmnisse ist unschwer erkennbar, dass die Rechtsharmonisierung bedeutende Vorteile mit sich bringt: Je geringer die Unterschiede in den Regelungen, die ein Unternehmen in der Schweiz und in der EU für den Verkauf eines Produkts oder einer Dienstleistung beachten muss, umso geringer ist die Schwelle, diese Produkte auch im anderen Markt anzubieten.

Aufgrund der grossen wirtschaftlichen Bedeutung des europäischen Binnenmarkts ist das Schweizer Recht jenem der EU in binnenmarktrelevanten Bereichen sehr weitgehend angeglichen<sup>40</sup>, d.h. es findet eine sehr umfassende Harmonisierung statt, weil das grundsätzlich im Interesse der Schweiz ist – unabhängig von der Vertragsgestaltung wie der Bilateralen. Die Schweiz übernimmt dabei EU-Rechtsakte von sich aus, ohne dass die EU zwingend anerkennt, dass die Schweizer Gesetzgebung äquivalent ist (**autonomer Nachvollzug**). Oder aber sie verpflichtet sich in einem Vertrag zur Übernahme gewisser EU-Rechtsakte (**vertraglicher Nachvollzug**).<sup>41</sup> Im Gegenzug erhält sie grundsätzlich die Zusicherung, dass die Schweizer Gesetzgebung durch diese Verträge derjenigen der EU mindestens äquivalent oder gar gleich ist.

Warum ist diese Zusicherung so wichtig? Im europäischen Binnenmarkt sollen für wirtschaftliche Aktivitäten möglichst überall dieselben Bestimmungen gelten. Dies bedingt konsequenterweise einen **einheitlichen Rechtsraum**. Mit anderen Worten: Erhält die Schweiz die Zusicherung, dass ihre Gesetzgebung kompatibel mit jener der EU ist, kann sie punktuell am Binnenmarkt teilnehmen, ohne selbst Mitglied der EU zu sein. Sie erhält sektoriell eine «mitgliedstaatsähnliche Stellung» im Rechtsraum der EU<sup>42</sup>, womit das ursprüngliche Ziel des Schweizer bilateralen Wegs erreicht wird: durch eine punktuell ähnliche rechtliche Annäherung an das EU-Recht wie bei einer EWR-Mitgliedschaft die wirtschaftlichen Nachteile des EWR-Neins auszugleichen.

Diverse Abkommen der **Bilateralen I** sind Beispiele für den vertraglichen Nachvollzug von EU-Recht: Einerseits sind Bestimmungen der Abkommen selbst direkt dem EU-Recht nachgebildet (z.B. Personenfreizügigkeit), oder aber die Abkommen enthalten andererseits eine Liste von EU-Verordnungen und Richtlinien, die die Schweiz übernimmt (z.B. MRA). Im Gegenzug kann die Schweiz punktuell, d.h. im Rahmen des Geltungsbereichs des jeweiligen bilateralen Abkommens, **weitgehend gleichberechtigt am Binnenmarkt teilnehmen**.

<sup>39</sup> Bundesrat, 2015

<sup>40</sup> Vgl. z.B. Jenni, 2013 oder Oesch, 2011

<sup>41</sup> Cottier & Diebold, 2009

<sup>42</sup> Oesch, 2020, S. 22, 54 ff

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Über die Bilateralen I akzeptiert die Schweiz das Primat des EU-Rechts in ausgewählten Sektoren, erhält aber eine zugesicherte Teilnahme am europäischen Binnenmarkt in eben diesen Sektoren. Allein durch den autonomen Nachvollzug von EU-Recht hat die Schweiz keine gesicherte Teilnahme am Binnenmarkt, da die EU keine Verpflichtung hat, die Schweizer Gesetzgebung als gleichwertig anzuerkennen. Und nur über den Freihandelsansatz kann die Schweiz zwar Handelshürden abbauen, erreicht aber keine Rechtsharmonisierung, erhält also keinen sektoriellen Binnenmarktzugang. Dadurch spielt umgekehrt EU-Recht im Freihandelsansatz nur eine untergeordnete Rolle (vgl. Abbildung).

**Abbildung 5 Optionen im rechtlichen Verhältnis der Schweiz in Bezug auf den europäischen Binnenmarkt.** Die Wirtschaftsbeziehungen Schweiz–EU basieren aktuell auf einer sektoriellen Binnenmarktteilnahme, zusammen mit dem FHA und dem WTO-Recht.



Eigene Darstellung.<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Basierend auf Álvarez López & Rakstelyte, 2021; Baur, 2021; Bundesrat, 2015; Cottier & Diebold, 2009; Epiney, 2015; Oesch, 2020; Sieber-Gasser, 2020.

## 2. Streitpunkte Schweiz–EU

Wie Kapitel 1 aufgezeigt hat, verpflichtete sich die Schweiz beim Abschluss der Bilateralen I 1999 zur eingeschränkten, selektiven Übernahme von EU-Recht in jenen Bereichen, in denen sie am Binnenmarkt teilnehmen will. Dies geschah auf der Basis jener Rechtsakte, die in diesem Jahr in der EU gültig waren.

Im Gegensatz zu den thematischen Fragen der Abkommen (d.h. um was es in den Abkommen genau geht) werden die **institutionellen Fragen** in den Abkommen nur rudimentär geregelt: Was genau sind die Spielregeln, die für die Abkommen gelten? Dabei geht es unter anderem um die folgenden Aspekte:

- Wenn sich EU-Recht weiterentwickelt, bestimmen grundsätzlich technisch-diplomatische Gremien (**sog. gemischte Ausschüsse**), welche aus Vertretungen der Schweiz und der EU bestehen, wie auf diese Rechtsentwicklungen reagiert wird: Ist neues EU-Recht für die bilateralen Verträge relevant, und wenn ja: Müssen die Verträge angepasst werden? Gemischte Ausschüsse müssen dies **einstimmig und von Fall zu Fall** entscheiden, es gibt kein rechtlich definiertes Verfahren dazu.
- In diesen gemischten Ausschüssen werden auch Unstimmigkeiten zwischen der EU und der Schweiz über die korrekte Auslegung und Anwendung der Abkommen diskutiert. Die gemischten Ausschüsse müssen auch in solchen Situationen konsensual entscheiden; sofern dies nicht gelingt, bleibt ein Streit grundsätzlich ungelöst.
- Wenn in den gemischten Ausschüssen keine Einigung erzielt wird, so ist nicht definiert, was dann passiert: Es gibt keine rechtlich definierte Methode zur **Streitschlichtung** zwischen der EU und der Schweiz. Dies kann insbesondere für die Schweiz nachteilig sein, wie das Beispiel des «Steuerstreits» illustriert, bei dem die Schweiz der EU letztlich entgegengekommen ist, obwohl sie davon überzeugt war, dass die umstrittenen kantonalen Vorschriften für die Besteuerung von im Ausland tätigen Unternehmen mit dem FHA von 1972 vereinbar waren.
- Darüber hinaus sind die institutionellen Fragen innerhalb der einzelnen Abkommen auch **uneinheitlich** geklärt.<sup>44</sup> Das System ist unübersichtlich und kompliziert.

Zur Vereinfachung der institutionellen Fragen erwähnte der Bundesrat 2006, vier Jahre nach Inkrafttreten der Bilateralen I, entsprechend die Möglichkeit, ein **institutionelles Abkommen** abzuschliessen, um gewisse institutionelle Fragen zu klären.<sup>45</sup> Zwei Jahre später bemängelten die EU-Mitgliedstaaten zum ersten Mal die mangelnde Einheit-

<sup>44</sup> Oesch, 2020, S. 46 ff. und Tobler & Beglinger, 2021, S. 7.

<sup>45</sup> Bundesrat, 2006

lichkeit bei der Auslegung des Binnenmarktrechts in der Schweiz und schlugen ein institutionelles Abkommen zur Lösung dieser Probleme vor.<sup>46</sup>

So kam es, nach explorativen Gesprächen ab 2009, zwischen 2014 und 2018 zu Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU über ein solches institutionelles Abkommen. 2021 erklärte der Bundesrat diese Verhandlungen einseitig für gescheitert, weil er der Ansicht war, dass aus Sicht der Schweiz kein ausreichender Kompromiss erzielt werden konnte.<sup>47</sup>

Durch das Scheitern des institutionellen Abkommens bleiben die **institutionellen Fragen**, aber vor allem auch **thematische Differenzen** zwischen der Schweiz und der EU **vorläufig ungeklärt** – verschwunden sind sie nicht. Im Folgenden werden die unterschiedlichen Positionen herausgearbeitet, die konkreten Streitpunkte dargestellt.

## 2.1. Die Anforderungen der EU<sup>48</sup>

26

Seit die EU 2008 zum ersten Mal Bedenken über den Stand der bilateralen Beziehungen äusserte, sind die zugrunde liegenden Forderungen dieselben geblieben; sie haben sich in den letzten Jahren jedoch konkretisiert und in einem Punkt erweitert (Kohäsion):

- In jenen Bereichen, in denen die Schweiz am Binnenmarkt teilnimmt, muss eine **dynamische Rechtsübernahme** die zügige und unkomplizierte Angleichung des schweizerischen Rechts an das EU-Recht sicherstellen.
- In jenen Bereichen, in denen die Schweiz am Binnenmarkt teilnimmt, müssen für alle wirtschaftlichen Akteure gleiche Wettbewerbsbedingungen gelten. Dieser Punkt bezieht sich insbesondere auf die **flankierenden Massnahmen** sowie auf **Regeln zu staatlichen Beihilfen**, wie auch im weiteren Sinne auf die **Unionsbürgerrichtlinie**.
- Diejenigen Abkommen der Bilateralen I, welche eine Schweizer Teilnahme am europäischen Binnenmarkt vorsehen, verfügen über einen **funktionierenden Streitbelegungsmechanismus**.
- Die Schweiz beteiligt sich mit **regelmässigen Beiträgen an der EU-Kohäsionspolitik** (vgl. Textbox).

Die EU macht weiterhin geltend, dass sie ohne Klärung dieser Forderungen sowohl das künftige Funktionieren der bestehenden Abkommen über die Schweizer Binnenmarkt-

<sup>46</sup> Rat der Europäischen Union, 2008

<sup>47</sup> Bundesrat, 2021

<sup>48</sup> Vgl. für den Abschnitt Rat der Europäischen Union, 2019, sowie Šefčovič, 2022.

teilnahme (d.h. im Wesentlichen der Bilateralen I) nicht mehr *a priori* gewährleistet, als auch neue Abkommen über die Schweizer Teilnahme am Binnenmarkt von einer Klärung dieser Fragen abhängig macht (**sog. Erosion der Bilateralen**).<sup>49</sup> Darüber hinaus ist zu beachten, dass sich diese Forderungen aus dem Rat der EU ergeben, also jenem Gremium, in welchem die Mitgliedstaaten direkt vertreten sind – die Forderungen der EU entsprechen insofern also dem **Konsens der Mitgliedstaaten** der EU.

## 2.2. Die Vorbehalte der Schweiz

In der Schweiz herrscht aktuell kein innenpolitischer Konsens darüber, ob und wie weit auf die Forderungen der EU eingetreten werden soll, um so die Bilateralen zu stabilisieren. Der Bundesrat kommunizierte, welche Bedingungen er für eine Klärung der institutionellen Fragen im Rahmen des institutionellen Abkommens als notwendig erachtet hätte. Für den Verhandlungsabbruch wurde er politisch gleichwohl stark kritisiert – von allen Parteien abgesehen von der SVP.<sup>54</sup>

### DIE KOHÄSIONSPOLITIK DER EU

Die Kohäsionspolitik kann als EU-interner Finanzausgleich verstanden werden: Gemäss dem Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV)<sup>50</sup> ist es ein Ziel der EU, «die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen (...) zu verringern» (Art. 174). Damit soll der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt innerhalb der EU gestärkt werden. Für dieses Ziel schaffte die EU mehrere Fonds und weitere Finanzierungsinstrumente.<sup>51</sup> Die Schweiz und die EWR-Staaten zahlen unabhängig von den Beiträgen der EU-Mitgliedstaaten ebenfalls Kohäsionsbeiträge, welche in der Argumentation der EU ein Beitrag an die Entwicklung des europäischen Binnenmarkts sind. Im Gegensatz zu den anderen Forderungen der EU besteht bei der Kohäsion kein direkter rechtlicher Zusammenhang zu den Bilateralen I – es handelt sich um eine politische Verknüpfung der EU.<sup>52</sup> Der Schweizer Bundesrat zögerte lange, einer Verstetigung zuzustimmen, ist aber inzwischen grundsätzlich bereit, regelmässige Kohäsionsbeiträge zu akzeptieren.<sup>53</sup> Insofern ist der Schluss naheliegend, dass diese Forderung der EU kein Hindernis mehr für eine Einigung mit der Schweiz darstellen sollte.

<sup>49</sup> Rat der Europäischen Union, 2019, Ziff. 9

<sup>50</sup> Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) bildet zusammen mit dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) und der Grundrechtecharta (GRCh) die rechtliche Grundordnung der EU – vergleichbar, wie dies z.B. die Bundesverfassung für die Schweiz ist.

<sup>51</sup> Kommission, o.D.

<sup>52</sup> Tobler & Beglinger, 2021, S. 62

<sup>53</sup> Bundesrat, 2022.

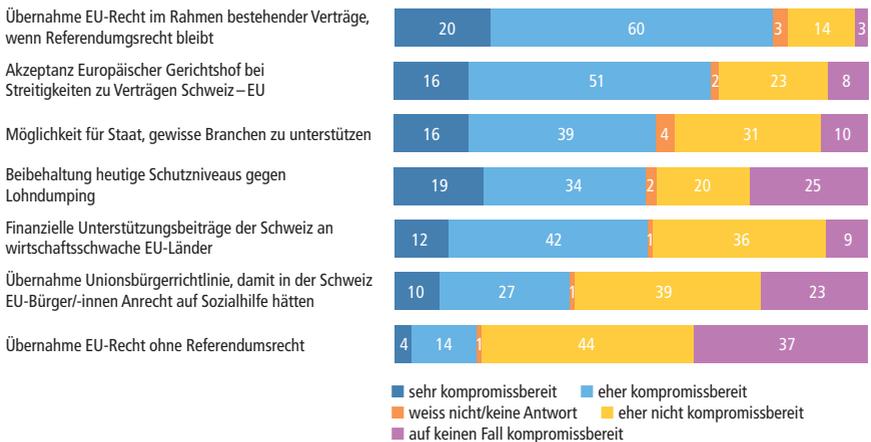
<sup>54</sup> Sibold & Füglistler, 2021

In Bezug auf die Position der EU hält der Bundesrat fest, dass er **die Forderungen** nach einer dynamischen Rechtsübernahme, einer verbindlichen Streitbeilegung sowie nach regelmässigen Kohäsionsbeiträgen **grundsätzlich zu erfüllen bereit ist**. Er möchte jedoch **gewisse thematische Bereiche von der dynamischen Rechtsübernahme ausnehmen** respektive verbindliche Zusicherungen für einen Erhalt des rechtlichen Status quo haben: Dies betreffen innerhalb der Personenfreizügigkeit die Fragen zur **Unionsbürgerrichtlinie** sowie zu den **flankierenden Massnahmen** beim Lohnschutz.<sup>55</sup> Ursprünglich hatte der Bundesrat zudem Vorbehalte in Bezug auf die von der EU geforderten Beihilfebestimmungen. Diese Differenzen konnten jedoch im Rahmen der Verhandlungen zum institutionellen Rahmen bereinigt werden – die EU war bereit, den Anliegen der Schweiz entgegenzukommen.<sup>56</sup> Somit liegt der Schluss nahe, dass hier keine Abweichung mehr zur Position der EU besteht.

Der Bundesrat rechtfertigt die Vorbehalte der Schweiz auch unter Rekurs auf Konsultationen mit den Sozialpartnern, den Kantonen und den Parteien und auf die mutmasslich fehlende Unterstützung des institutionellen Abkommens in einer Volksabstimmung. Inwiefern diese Vorbehalte jedoch tatsächlich dem innenpolitischen Konsens entsprechen, stellt eine aktuelle Umfrage, die explizit nach dem Spielraum für Kompromisse fragt, in Frage.

28

Abbildung 5



Eine Umfrage von gfs.bern im Auftrag von Interpharma bestätigt lediglich in Bezug auf die Unionsbürgerrichtlinie keine Kompromissbereitschaft der Bevölkerung.<sup>57</sup> Die Übernahme des EU-Rechts ohne Referendumsrecht stösst auf noch mehr Ablehnung, stand so aber zu keinem Zeitpunkt ernsthaft zur Debatte.

<sup>55</sup> Bundesrat, 2021

<sup>57</sup> Bieri, Kocher, Jenzer, & Bohn, 2022

<sup>56</sup> Bundesrat, 2021, S. 29

## 2.3. Streitpunkte zwischen der EU und der Schweiz im Detail

Eine Einigung zwischen der Schweiz und der EU setzt letztlich voraus, dass ein für beide Seiten akzeptabler Kompromiss erzielt wird. Es muss für ein solches Verhandlungsgleichgewicht geprüft werden, wie «die Anliegen der EU in das Vertragswerk [der Bilateralen I] integriert und gleichzeitig die Spezifitäten der Schweiz (...) berücksichtigt werden können».<sup>58</sup>

Dies lässt sich wie folgt begründen: Im Grundsatz geht es bei den Bilateralen I um die Schweizer Teilnahme am europäischen Binnenmarkt. Für diese Teilnahme stellt die EU seit 2008 erhöhte Anforderungen in Bezug auf die institutionellen Aspekte an die Schweiz. Die Schweiz ist grundsätzlich bereit, diese Anforderungen zu erfüllen, hat aber einzelne Vorbehalte. Diese Vorbehalte werden im Folgenden dargestellt.

### 2.3.1. Streitbeilegung

Der Begriff der Streitbeilegung bezieht sich auf Streitigkeiten zwischen der Schweiz und der EU, also auf der **obersten Ebene des bilateralen Rechts**. Das Streitbeilegungsverfahren kommt dann zum Zug, wenn zwischen den Parteien Uneinigkeit über die Auslegung und Anwendung der Abkommen besteht. **Der Rechtsschutz von privaten Parteien ist hiervon nicht betroffen**. Dort kommen die üblichen Verfahren vor unionalen und nationalen Gerichten zum Zug. Derzeit sehen zwei Abkommen für die Streitbeilegung die Einsetzung von Schiedsgerichten vor: das Zollabkommen und das Versicherungsabkommen. Das Luftverkehrsabkommen sieht in gewissen Konstellationen die direkte Anrufung des EuGH zur Streitbeilegung vor. Ansonsten bestimmen die heutigen Regelungen im bilateralen Recht, dass Uneinigheiten im dafür zuständigen gemischten Ausschuss behandelt werden. Wenn sich der gemischte Ausschuss nicht einigen kann, kann keine gerichtliche Instanz angerufen werden, um die umstrittene Frage definitiv zu klären. **Die strittigen Punkte können so über Jahre im gemischten Ausschuss hängig bleiben.**<sup>59</sup>

Die Uneinigkeit über die Vereinbarkeit der flankierenden Massnahmen mit dem Freizügigkeitsabkommen, die Uneinigkeit darüber, ob die Unionsbürgerrichtlinie (UBRL) in das Freizügigkeitsabkommen übernommen werden soll oder nicht, wie auch die Verweigerung der EU zur Aufdatierung des MRA im Medtech-Bereich (vgl. Textbox) stellen Beispiele dafür dar, wie dies das Funktionieren der Abkommen beeinträchtigen kann. Insgesamt ist die Haltung der EU, wonach sie die Bilateralen «erodieren» lässt,

<sup>58</sup> Ambühl & Scherer, 2021

<sup>59</sup> Tobler & Beglinger, 2020, S. 37 f.

auch deshalb möglich, weil sich die Schweiz bei politischen Differenzen nicht vor einer juristischen Instanz wehren kann.<sup>60</sup>

Dass eine gerichtliche Instanz zur Streitbeilegung sinnvoll ist, ist eigentlich auch in der Schweiz unbestritten. Einige politische Akteure stören sich aber daran, dass **der Europäische Gerichtshof (EuGH) für die Auslegung von Begriffen des EU-Rechts zuständig sein soll.**

Bei von EU-Recht abgeleitetem Abkommensrecht entscheidet der EuGH zwar verbindlich über die Auslegung. Der Vorwurf, es fehle dem EuGH an Unparteilichkeit, zielt jedoch ins Leere. Es deutet nichts darauf hin, dass der EuGH tendenziell gegen die Schweiz entscheiden würde.<sup>62</sup> Schliesslich muss der EuGH unionsrechtlich – also aus Gründen der Autonomie des EU-Rechts und der in den EU-Verträgen festgelegten Zuständigkeitsordnung – zwingend das letzte Wort über die Auslegung von EU-Recht

## EROSION DER BILATERALEN: AUCH EINE FOLGE MANGELNDER SCHIEDSGERICHTSBARKEIT

Am selben Tag, als der Bundesrat den Verhandlungsabbruch beim institutionellen Abkommen bekanntgab, lief auch die gegenseitige Anerkennung von Produktbescheinigungen bei der Medizinaltechnik aus. Dies, weil die EU eine Aktualisierung des entsprechenden Abkommens (sog. Mutual Recognition Agreement, MRA) verweigert. Dagegen wehren kann sich die Schweiz kaum: Die Bilateralen kennen keine dynamische Rechtsübernahme und keinen verbindlichen Streitschlichtungsmechanismus. Als Konsequenz brauchen Schweizer Medtech-Exporteure künftig einen haftenden Repräsentanten in der EU (EU-Rep), Produkte müssen gesondert zertifiziert und beschriftet sein. Die Anpassungskosten schätzt der Branchenverband Swiss Medtech auf einmalig 110 Mio. CHF und jährlich wiederkehrende Kosten in der Höhe von 75 Mio. CHF.<sup>61</sup> Dies wirkt sich direkt auf die Wettbewerbsfähigkeit von Schweizer Unternehmen aus. Schwerer als die Zusatzkosten aber wiegt der mit den regulatorischen Hürden einhergehende Komplexitätsanstieg beim Handel mit der EU. Dieselben Probleme zeigen sich beim Import: Auch hier muss ein ausländischer Anbieter zusätzliche Anforderungen in ähnlichem Umfang erfüllen. Der Zusatzaufwand lohnt sich für den verhältnismässig kleineren Schweizer Markt nicht unbedingt. In der mittleren Frist wird der Standort Schweiz wohl zudem an Attraktivität für Investitionen des Sektors einbüssen, da ein Unternehmenssitz in der Schweiz gleichbedeutend mit höheren Regulierungskosten gegenüber einem Sitz in der EU ist.

<sup>60</sup> Tobler, 2021

<sup>61</sup> Swiss Medtech, 2020

<sup>62</sup> Oesch & Speck, 2017, S. 270

in der EU haben; dazu gehört auch EU-Recht, das auf einen Drittstaat ausgedehnt wird. Schliesslich gilt: **Wenn die Schweiz Abkommen über eine Teilnahme am Binnenmarkt hat, sei eine solche auch nur punktuell, muss sie auch das Primat des EU-Rechts und damit die Deutungshoheit des EuGH in den jeweiligen Rechtssektoren akzeptieren. Ansonsten verbleibt nur der Freihandelsansatz.**

### 2.3.2. Dynamische Rechtsübernahme

Wie bereits dargelegt, kennen die **Bilateralen I** grundsätzlich keinen verbindlichen Mechanismus zur Übernahme von Änderungen im EU-Recht. Sie sind sogenannt **statische Abkommen**. Eine Ausnahme bildet gewissermassen das MRA, wo bei einzelnen technischen EU-Richtlinien im Abkommen festgehalten wird, dass diese mit «den späteren Änderungen» übernommen werden.<sup>63</sup> Auch das Schengen-Abkommen der Bilateralen II kennt eine dynamische Rechtsübernahme: Die Schweiz übernimmt im Grundsatz Änderungen im Schengen-Besitzstand, bekommt dafür aber ein Mitspracherecht (*decision shaping*; nicht gleich Mitbestimmungsrecht!). Auch das Referendumsrecht bleibt bestehen – die Frontex-Abstimmung vom 15. Mai 2022 ist ein Beispiel einer dynamischen Rechtsübernahme, über die die Schweizer Bevölkerung abgestimmt hatte.<sup>64</sup>

Im InstA wäre ein Mechanismus zur dynamischen Rechtsübernahme vorgesehen gewesen. Wichtig dabei ist, dass es **keinen Automatismus gibt**.

### 2.3.3. Flankierende Massnahmen (FlaM) Lohnschutz

Die flankierenden Massnahmen wurden zwei Jahre nach dem Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens in Kraft gesetzt. Grund dafür war die Annahme, dass es aufgrund des hohen Schweizer Lohnniveaus durch die Öffnung des Arbeitsmarkts infolge der Personenfreizügigkeit zu Lohnunterbietungen (ugs. Lohndumping) hätte kommen können.<sup>65</sup>

Entsprechend sehen die FlaM mehrere Instrumente zur Verhinderung solcher Lohnunterbietungen vor, etwa tiefere Voraussetzungen zur Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Gesamtarbeitsverträgen (ave GAV).<sup>66</sup> Differenzen zwischen der Schweiz und der EU bestehen aber nur in gewissen Massnahmen des **Entsendegesetzes**, welches die Entsendung von ausländischen Arbeitnehmenden bei Aufträgen in der Schweiz regelt. Grundsätzlich müssen Arbeitgeber, die Personal in die Schweiz entsenden, die in der Schweiz geltenden minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen einhalten.<sup>67</sup>

<sup>63</sup> Heinemann, 2013, S. 17

<sup>64</sup> Vgl. Bundesrat, 2020

<sup>65</sup> SECO, 2021a, S. 5

<sup>66</sup> Für eine Übersicht vgl. Schlegel, 2017, S. 2-3

<sup>67</sup> Art. 2 EntsG (SR 823.20)

Die EU anerkennt grundsätzlich die Schweizer Massnahmen zum Lohnschutz, stört sich aber insbesondere an zwei Regelungen, die sie als diskriminierend, d.h. wettbewerbsverzerrend, erachtet:<sup>68</sup>

- Ausländische Betriebe, die Personal in die Schweiz entsenden, unterliegen (wie Schweizer GAV-Unternehmen) der **Kautionspflicht**, d.h. sie müssen einen Betrag von max. 10'000 CHF zur Absicherung von Vollzugs-, Kontroll- und Verfahrenskosten hinterlegen.<sup>69</sup>
- Ausländische Betriebe, die Personal zur Erbringung einer Dienstleistung in die Schweiz entsenden, welche innerhalb eines Kalenderjahrs mindestens 8 Tage dauert (in bestimmten Branchen ab Tag 1), müssen dies **8 Tage im Voraus melden**.<sup>70</sup>
- Diverse Sanktions- und Dokumentationspflichten sowie die Kontrolldichte der entsendenden Betriebe oder Selbständigen.<sup>71</sup>

Die EU stellt sich auf den Standpunkt, dass diese Massnahmen nicht mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) vereinbar seien – die Schweiz vertritt die entgegengesetzte Meinung. Da das FZA **keine dynamische Rechtsübernahme und keinen verbindlichen Streitschlichtungsmechanismus** kennt, handelt es sich um ein konkretes Beispiel einer Auseinandersetzung, die durch ungenügende institutionelle Regeln nicht gelöst werden kann.

Im Rahmen des institutionellen Abkommens hätte die EU der Schweiz in einem Zusatzprotokoll diese Massnahmen mit eingeschränktem Geltungsbereich (Kürzung auf 4 Tage / Kaution nur in Risikobranchen) zugestanden. Insbesondere die Gewerkschaften lehnen entsprechende Änderungen an den FlaM aber vehement ab.

#### 2.3.4. Unionsbürgerrichtlinie (UBRL)

Die Unionsbürgerrichtlinie der EU von 2004 (UBRL) fasste eine Vielzahl von damals geltenden Verordnungen und Richtlinien zur Personenfreizügigkeit in der EU zusammen und entwickelte die geltenden Rechte punktuell weiter. Dabei handelt es sich zumindest teilweise um Elemente, die auch für das Freizügigkeitsabkommen (FZA) relevant sind.<sup>72</sup> Dazu zählen insbesondere die Regeln zur Ein- und Ausreise sowie zum Aufenthalt von erwerbstätigen Personen; das FZA sieht in diesem Bereich ähnliche Rechte vor. Deshalb erachtet die EU **die Richtlinie als Weiterentwicklung des Freizügigkeitsrechts** und drängt auf eine Übernahme der Richtlinie in das FZA.<sup>73</sup> Die Schweiz hingegen stellt sich auf den Standpunkt, dass sich das FZA auf die Freizügigkeit von

<sup>68</sup> Tobler & Beglinger, 2021, S. 27

<sup>69</sup> ZKVS, 2022

<sup>70</sup> SEM, 2022

<sup>71</sup> EJPD, 2022, S. 7

<sup>72</sup> Der Begriff der Unionsbürgerrichtlinie vermittelt fälschlicherweise das Bild einer Regelung des Bürgerrechts. Treffender erscheint daher die Bezeichnung «Freizügigkeitsrichtlinie».

<sup>73</sup> Tobler & Beglinger, 2021, S. 23

Arbeitnehmenden beziehe, und fordert daher Ausnahmen in sieben Bestimmungen der UBRL, die sich auf die Freizügigkeit von nichterwerbstätigen Personen beziehen.<sup>74</sup>

Allgemein wird in der Schweiz durch die Übernahme der UBRL eine massive Zunahme der Sozialhilfeausgaben befürchtet, da sie den Zugang von nichterwerbstätigen EU-Staatsangehörigen zu den Schweizer Sozialwerken erleichtern würde. Faktisch würden aber auch bei einer vollständigen Übernahme der UBRL relativ hohe Hürden für den Zugang von EU-Bürgern gelten:

**Abbildung 6 UBRL: Unterschiede beim Anspruch auf Sozialhilfe**

Status Quo		Aufenthaltsdauer in der Schweiz	UBRL (Annahme: Vollständige Übernahme)	
Erwerbstätige EU-Bürger/innen	Nichterwerbs- tätige EU- Bürger/innen		Erwerbstätige EU-Bürger/innen	Nichterwerbs- tätige EU- Bürger/innen
Kein Anspruch		Ankunft	Kein Anspruch	
Kein Anspruch		Ab 3 Monaten	Anspruch auf min. 6 Monate	Stark eingeschränkter Anspruch
Anspruch auf 6 Monate	Kein Anspruch	Ab 1 Jahr	Anspruch gegeben	In gewissen EU- Mitgliedstaaten: Kein Anspruch (z.B. DE)
Anspruch auf mehrere Jahre für Staatsangehörige von 15 der 27 EU-Staaten (Westeuropa)		Ab 5 Jahren	Gleichberechtigter Anspruch für Staatsangehörige aller Mitgliedstaaten	

Quelle: Farman (2021), *Avenir Suisse*.

Die einzige Schätzung, welche die Kosten einer Übernahme der UBRL evaluiert, kommt in einem Worst-Case-Szenario auf zusätzliche Kosten von 75 Mio. CHF – damit würde sich der Anteil der Sozialhilfe an den gesamten Sozialversicherungsleistungen (jährlich rund 168 Mrd. CHF) von 1,85% auf 1,89% erhöhen.<sup>75</sup> In den Verhandlungen zum institutionellen Abkommen wurde hier kein Kompromiss erzielt – stattdessen wurde die Übernahme der UBRL im Entwurf nicht geregelt. Dies wäre beim Vertragsabschluss also mit hoher Wahrscheinlichkeit ein Fall für die Streitbeilegung geworden.<sup>76</sup>

<sup>74</sup> Bundesrat, 2021, S. 28

<sup>75</sup> Farman, 2021

<sup>76</sup> Tobler & Beglinger, 2021, S. 24

### 3. Fünf Anforderungen der Ostschweizer Wirtschaft an die bilateralen Beziehungen

Durch die aktuelle Blockade der rechtlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU bahnen sich massgebliche wirtschaftliche Nachteile an, wenn die bilateralen Beziehungen nicht auf ein langfristig stabiles Fundament angehoben werden. Dies bedingt einen Interessenausgleich in den aufgeführten Differenzen. Für die Ostschweizer Wirtschaft hat dabei die Sicherung des heutigen, präferenziellen Marktzugangs Priorität. Dies unabhängig vom konkreten Modell, wie die zukünftigen Beziehungen zur EU dereinst ausgestaltet werden.

Das Fundament der Position der IHK zu den bilateralen Beziehungen bildet das im Sommer 2020 veröffentlichte **Vademecum**<sup>77</sup> zum institutionellen Abkommen. Die darin formulierte Position **«Ja zum institutionellen Abkommen, Präzisierungen in den Bereichen staatliche Beihilfen und Unionsbürgerrichtlinie»** hat aufgrund des Verhandlungsabbruchs durch den Bundesrat vordergründig ihre Bedeutung verloren. Im Kern aber behält diese Position ihre Bedeutung, nämlich dass die bestehenden bilateralen Marktzugangsabkommen auch für die Zukunft abgesichert werden sollen und der Weg für neue Marktzugangsabkommen geebnet werden muss. Insgesamt soll der Schweizer Wirtschaft ein präferenzieller Zugang zum europäischen Binnenmarkt langfristig ermöglicht werden.

34

Wir identifizieren fünf Bedingungen, für die zur Erhaltung der Binnenmarktteilnahme eine tragfähige Lösung gefunden werden muss. Sie sind die Minimalstandards, die in den Beziehungen Schweiz-EU erfüllt sein müssen, um langfristig keine gravierenden wirtschaftlichen Konsequenzen zu riskieren:

#### **Die (bestehenden) Binnenmarktabkommen (insb. Bilaterale I) sind heute und in Zukunft sicherzustellen.**<sup>78</sup>

Für die Ostschweizer Wirtschaft waren und sind die Bilateralen I eine Erfolgsgeschichte. Sie sichern der Schweiz eine vertiefte Teilhabe an der zentralen wirtschaftlichen Errungenschaft der EU, dem europäischen Binnenmarkt, in denjenigen Bereichen, welche für die Schweizer Wirtschaft als vorteilhaft erachtet werden.

<sup>77</sup> Vgl. IHK (2020) Ein Vademecum zum Verhältnis mit unserer grossen Nachbarin

<sup>78</sup> Vor eingesetzter Erosion. Entspricht etwa dem Stand im Rechtsverhältnis von 2018, da die Schweiz dann 1.) vollassoziierter Drittstaat bei Horizon war, 2.) die Börsenäquivalenz gegeben war (wenn auch unter Vorbehalt), 3.) die Schweizer Regulierung im Medtech-Bereich von der EU als gleichwertig anerkannt wurde.

### **Neue Binnenmarktabkommen im Interesse der Schweiz sind zu ermöglichen.**

Die Schweiz hat ein vitales Interesse an zusätzlichen sektoriellen Teilnahmen am Binnenmarkt, etwa beim Strommarkt. Die Zusammenarbeit mit der EU soll entsprechend so ausgestaltet sein, dass sie den Abschluss neuer Abkommen ermöglicht. Neue Abkommen macht die EU aktuell von einer Klärung der institutionellen Fragen abhängig.

### **Institutionellen Besonderheiten der Schweiz, insb. der direkten Demokratie und dem Föderalismus, sind mindestens im selben Rahmen Rechnung zu tragen, wie dies in bereits durch eine Volksabstimmung bestätigten Abkommen mit der EU gewährleistet ist.<sup>79</sup>**

Je tiefer die Integration in den europäischen Binnenmarkt, umso mehr sind direktdemokratische Entscheide und der Subsidiaritätsgedanke unter Druck: Schliesslich verpflichtet sich die Schweiz zur Übernahme von EU-Recht, womit internationale Verpflichtungen *contra* Volkswille stehen können. Heute wird dieses Dilemma insofern gelöst, als dass die Schweizer Bevölkerung stets entscheiden kann, ob sie *einen gewissen Bereich* übernehmen will oder nicht; wäre die Schweiz Mitglied im EWR oder in der EU, gäbe es nur noch den Entscheid zwischen einem Dabeisein oder nicht. Aus Sicht der IHK geht es dabei mitunter um die Autonomie der Wirtschaftspolitik: Denn obschon das EU-Recht bereits heute einen substanziellen Einfluss ausübt, hat die Schweiz in zentralen Bereichen wie etwa der Fiskal-, Arbeitsmarkt-, Handels- oder Geldpolitik doch mehr nationalstaatlichen Spielraum als EU-/EWR-Mitgliedstaaten.

### **Marktzugangsabkommen verfügen über eine gerichtliche Instanz zur Streitbeilegung.**

Als wirtschaftlich und politisch weniger mächtige Vertragspartei profitiert die Schweiz von einem rechtlich beidseitig bindenden Streitbeilegungsmechanismus als Fundament der bilateralen Beziehungen. So hat die Schweiz heute keine andere Möglichkeit ausser dem politischen Dialog, um sich gegen einseitige Beschlüsse der EU zu wehren. Eine gerichtliche Instanz schafft Klarheit und verhindert, dass Uneinigigkeiten über Jahre nicht beigelegt werden und stattdessen unverhältnismässige einseitige, politische Vergeltungsaktionen provozieren. Dadurch wird die Rechtssicherheit auch aus Sicht der Wirtschaft gestärkt.

### **Entscheidet sich die Schweiz, eine Aufdatierung von Abkommensrecht zu verweigern, darf die EU höchstens sachgerechte und verhältnismässige Gegen-**

<sup>79</sup> Bsp. Schengen-Abkommen: Die CH ist grundsätzlich verpflichtet, Abkommensrecht dynamisch zu übernehmen; der parlamentarische Prozess und das Referendumsrecht werden trotzdem vollumfänglich gewährt (Art. 7 Abs. 2 lit. b) SAA i.V.m. Art. 4 Geschäftsordnung des gemischten Ausschusses SAA). So konnte z.B. die Schweiz bei der Übernahme der EU-Waffenrichtlinie eine Ausnahme z.H. der Schweizer Armeewaffen erwirken, und danach wurde nach ergriffenem Referendum darüber abgestimmt.

### massnahmen verfügen, welche die Schweiz durch eine gerichtliche Instanz überprüfen lassen kann.

Es lässt sich heute feststellen, dass die EU die Zusammenarbeit auch in Bereichen verweigert, welche keinen direkten Bezug zu den vorliegenden Streitpunkten aufweisen. Derzeit sehen viele bilaterale Verträge bei einer einseitigen Nichtübernahme und Fehlen einer gütlichen Lösung der beiden Vertragsparteien nur die Kündigung des gesamten Abkommens als Massnahme vor. Ausgleichsmassnahmen sollen das Prinzip der Verhältnismässigkeit beachten müssen. Eine Überprüfung dieser Verhältnismässigkeit soll durch eine gerichtliche Instanz gewährleistet sein. Es darf davon ausgegangen werden, dass die EU dieser Vorgabe zustimmt, da sie in der Vergangenheit entsprechende Regelungen guthiess.

## 4. Europapolitische Optionen der Schweiz

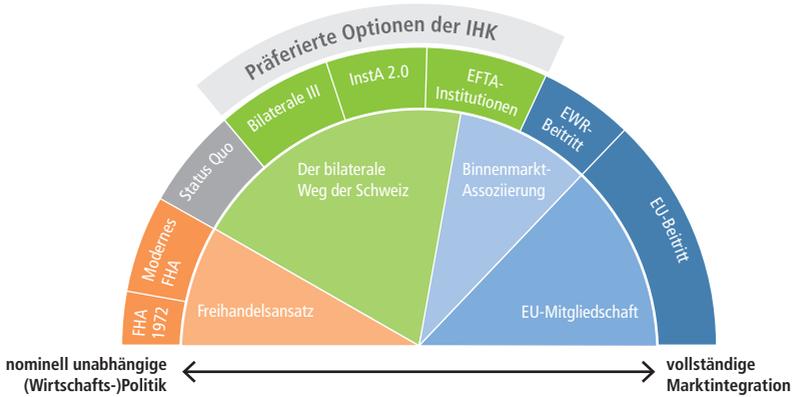
36

Die Frage nach dem zukünftigen europapolitischen Weg hängt in wirtschaftlicher Hinsicht stark damit zusammen, ob die **Binnenmarktteilnahme** (Kapitel 1.4.2.) erhalten bleiben werden soll, oder ob sich die Schweiz auf Erleichterungen beim **Marktzugang** (Kapitel 1.4.1.) beschränken sollte. Wie die Abbildung unten verdeutlicht, kennt die EU grob drei mögliche Modelle in Bezug auf den Binnenmarkt: Freihandelsansätze regeln Erleichterungen für den Marktzugang, während eine Binnenmarktteilnahme mit den damit verbunden Vorteilen etwa den assoziierten EWR-Staaten ermöglicht wird, und natürlich den Mitgliedstaaten.

Je weiter diese Integration in den europäischen Binnenmarkt reicht, umso grösser sind umgekehrt die Verpflichtungen, sich am europäischen Recht zu orientieren (vgl. auch S. 24). In diesem Spannungsfeld sind die europapolitischen Optionen der Schweiz anzusiedeln, welche im Folgenden eingeordnet werden.

Der aktuelle bilaterale Weg der Schweiz ist eine sektorielle Binnenmarktteilnahme (Kapitel 1.3.). Er lässt sich also nicht als vollwertige Binnenmarktassoziiierung charakterisieren, geht aber dennoch deutlich über einen reinen Freihandelsansatz hinaus. **Aus Sicht der IHK stellt der bilaterale Weg damit nach wie vor die zu bevorzugende Option in der Europapolitik dar:** Über die Bilateralen haben die Schweiz und die EU in jenen Bereichen eine sektorielle Binnenmarktteilnahme vereinbart, in denen für die

Schweiz hierfür ein überwiegendes Interesse besteht, und in anderen Bereichen nicht. Insofern ist der bilaterale Weg für die Schweiz massgeschneidert.



## 4.1. Status Quo: Erosion der Bilateralen

### Kurzbeschreibung:

Aktuell werden die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Schweiz und der EU nach wie vor über die bilateralen Verträge sowie das Freihandelsabkommen von 1972 geregelt. Die Bilateralen I, welche den Kern der Schweizer Binnenmarktteilnahme bilden, verlieren schleichend ihre Bedeutung, weil die EU Anpassungen an das geltende Binnenmarktrecht nicht mehr zustimmt, sofern solche nicht im überwiegenden Interesse der EU liegen. Die Bilateralen erodieren, Verhandlungen zu neuen Abkommen sind blockiert.

### Chancen:

- In gewissen Bereichen der Bilateralen I ist aktuell keine Erosion zu erwarten, weil die EU ein überwiegendes Interesse an ihrem weiterhin ordnungsgemässen Funktionieren hat (z.B. Luftverkehrsabkommen).

### Risiken:

- Hohe Rechtsunsicherheit, weil die zukünftigen Beziehungen Schweiz–EU unklar sind. Dies wirkt sich negativ auf Investitionen in den Standort Ostschweiz aus.
- Nach und nach höhere Hürden für grenzüberschreitende Wirtschaftsaktivitäten. Damit sinkt die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Exporteure, während sich die Preise für Importe verteuern und das Angebot sinkt.

- Die Schweiz ist unilateralen Massnahmen der EU ausgesetzt (bspw. Nichtanerkennung der Börsenäquivalenz).
- Neue Binnenmarktabkommen und die Teilnahme an Programmen wie Horizon Europe bleiben blockiert.

### Beurteilung IHK:

Der aktuelle Schwebestand ist keine zukunftsfähige Lösung für die Wirtschaftsbeziehungen zur EU. Erste Branchen sehen sich bereits heute mit erhöhten Hindernissen im Handel zwischen der EU und der Schweiz konfrontiert (Medizinaltechnik), weitere werden in den nächsten Jahren folgen (z.B. Maschinenindustrie). Zudem wird auf absehbare Zeit auch der reibungslose Grenzverkehr im Bodenseeraum gefährdet. In Anbetracht der grossen Verflechtung der Ostschweizer Wirtschaft mit Europa wäre dies ein eklatanter Rückschritt, mit direkten Auswirkungen auf den Wohlstand der Region.

## 4.2. Rückfall auf das Freihandelsabkommen von 1972

### Kurzbeschreibung:

Die Schweiz kündigt die bilateralen Verträge auf, womit die Wirtschaftsbeziehungen Schweiz – EU einzig über das Freihandelsabkommen (FHA) von 1972 und das WTO-Recht geregelt werden. Damit wäre die Schweiz in Bezug auf den europäischen Binnenmarkt gleichsam ein «normaler» Drittstaat, die sektorielle Teilnahme am Binnenmarkt fiel weg, womit wieder umfangreiche Waren- und Personenkontrollen zu den Nachbarstaaten eingeführt würden. Weil das Freihandelsabkommen zudem älter ist, wäre auch der Abbau von technischen Handelshemmnissen kaum geklärt.

### Chancen:

- Weil das FHA von 1972 ein klassisches FHA ist, hat die Schweiz keine Verpflichtung, sich am EU-Recht zu orientieren.<sup>80</sup> Die Notwendigkeit, einen Mechanismus zur dynamischen Rechtsübernahme einzuführen, entfällt. Auch der EuGH muss im Rahmen der Streitbeilegung nicht zwingend involviert werden.
- Die Schweiz erhält formale Autonomie in Bereichen zurück, in denen sie jetzt abhängig von der EU-Gesetzgebung resp. von bilateralen Verträgen ist (bspw. eigenständige Steuerung der Zuwanderung).

<sup>80</sup> Wobei festzuhalten ist, dass die Schweiz mit dem autonomen Nachvollzug sich bereits von sich aus stark an der europäischen Gesetzgebung orientiert.

**Risiken:**

- Bedeutende Wohlstandseinbussen: Eine BAK-Studie im Auftrag der beiden IHK von 2020 quantifiziert das Szenario eines Wegfalls der Bilateralen I mit einem bis 2040 geringeren Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf von 7,4% in der Ostschweiz. Pro Kopf entspricht dies einem Einkommensverlust von 4280 CHF pro Jahr.<sup>81</sup>
- Umfangreiche Kontrollen an den Aussengrenzen (Personen und Waren), was den Warenhandel und die grenzübergreifenden Pendlerströme behindert.<sup>82</sup>
- Keine gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen und keine Personenfreizügigkeit, was die Rekrutierung europäischer Fachkräfte erschwert.
- Keine gegenseitige Anerkennung von Produktzertifizierungen, was sich negativ auf die Exportwirtschaft auswirkt und die Verlagerung von Arbeitsplätzen in die EU begünstigt.

**Beurteilung IHK:**

Ein Rückfall auf das FHA von 1972 trägt der Intensität der wirtschaftlichen Beziehungen der Ostschweizer Wirtschaft zur EU nicht genügend Rechnung. Gerade für die produzierende Industrie ist dies ein gravierender Nachteil. Eine mangelnde Einbindung in den europäischen Binnenmarkt ist ein gravierender Standortnachteil, und im Alltag von Wirtschaft und Bevölkerung der Grenzregionen würden sich erhebliche Störungen bemerkbar machen.

## 4.3. Modernisiertes Freihandelsabkommen

**Kurzbeschreibung:**

Die Schweiz kündigt die bilateralen Verträge auf und strebt ein modernisiertes Freihandelsabkommen (FHA) nach dem Vorbild Grossbritanniens an.

**Chancen:**

- Höhere formale Autonomie (wie beim Rückfall auf das FHA von 1972).
- Allfälliger punktueller Abbau von Handelshemmnissen nichttarifärer Art.

**Risiken:**

- Umfangreiche Kontrollen an den Aussengrenzen (Personen und Waren), was den Warenhandel und die grenzübergreifenden Pendlerströme behindert.

<sup>81</sup> BAK Economics, 2020

<sup>82</sup> So mag die Weiterführung der Schengen/Dublin-Assoziierung ernsthaft gefährdet sein, welche rechtlich zwar nicht mit der Personenfreizügigkeit verknüpft ist, bei der die EU aber eine politische Verknüpfung angedeutet hat.

- Keine gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen und keine Personenfreizügigkeit, was die Rekrutierung europäischer Fachkräfte erschwert.
- Insgesamt weniger Handelserleichterungen und Verschärfung der Ursprungsregeln.<sup>83</sup>
- Keine vertiefte Kooperation bei EU-Programmen in Forschung und Bildung.
- Dadurch insgesamt bedeutende Wohlstandseinbussen.
- Die EU beharrte im Trade and Cooperation Agreement (TCA) mit dem UK auf die Verpflichtung des UK zur Einhaltung gleicher Wettbewerbsbedingungen (level playing field): Regulatorische Standards etwa beim Umweltschutz und Klimawandel sowie bei Sozial- und Arbeitnehmer(innen)rechten müssen sich am Niveau orientieren, wie es im EU-Recht gilt. Dies trotz fehlender Binnenmarktteilnahme. Die EU verteidigte den Grundsatz des level playing field in den Verhandlungen resolut, weil es sich beim UK um einen Freihandelspartner handelt, der geografisch in Europa liegt und mit dem ausserordentlich enge Handelsbeziehungen bestehen. Es ist davon auszugehen, dass die EU gegenüber der Schweiz analog argumentieren würde, wenn das Freihandelsabkommen die alleinige Grundlage der Wirtschaftsbeziehungen darstellen sollte. Dies gilt insbesondere bei einer Modernisierung des FHA.<sup>84</sup>

### Einschätzung IHK:

Auch modernere Abkommen wie das TCA UK–EU (Brexit-Abkommen) bieten nicht annähernd dieselbe Anbindung an den Binnenmarkt wie die Bilateralen: Die Wohlstandsverluste fallen dadurch nicht wesentlich geringer aus als beim Rückfall auf das FHA 1972. Auch die ersten Auswertungen zu Grossbritannien nach dem Brexit deuten bereits die ökonomischen Nachteile an. Selbstredend spricht dies nicht gegen ein modernisiertes Freihandelsabkommen in Ergänzung zu den Bilateralen.

40

## 4.4. Bilaterale III

### Kurzbeschreibung:

Entspricht dem aktuellen Vorgehen des Bundesrats, und geht massgeblich auf den Vorschlag vom ehemaligen Staatssekretär Michael Ambühl und von Daniela Scherer zurück:<sup>85</sup> Anstatt wie beim institutionellen Abkommen (InstA) die institutionellen Fragen (v.a. Streitbeilegung und dynamische Rechtsübernahme) in einem separaten Abkommen zu regeln, welches für alle Verträge der Bilateralen I gilt, sollen die institutionellen Fragen jeweils direkt in den einzelnen Abkommen selbst geregelt werden. Die Streitbeilegung soll zudem wie bis anhin über die gemischten Ausschüsse erfolgen, ein Schiedsgericht soll nur die Verhältnismässigkeit von Ausgleichsmassnahmen überprü-

<sup>83</sup> Grünenfelder, Dümmler, & Salvi, 2019

<sup>85</sup> Ambühl & Scherer, 2021

<sup>84</sup> vgl. EDA, 2021a

fen. Das Modell Ambühl/Scherer sieht zudem verbindliche Ausnahmen bei der dynamischen Rechtsübernahme für die Bereiche flankierende Massnahmen (FlaM) Lohnschutz sowie Unionsbürgerrichtlinie (UBRL) vor. Zudem soll der Verhandlungsbereich auf das Strommarkt- und ein Gesundheitsabkommen ausgedehnt werden.

### Chancen:

- Erhält das Niveau der heutigen Binnenmarktteilnahme und schliesst bereits direkt neue Binnenmarktabkommen mit ein.
- Durch die Klärung der institutionellen Fragen in den einzelnen Abkommen werden die institutionellen Fragen nicht von Beginn weg für zukünftige Abkommen geklärt.<sup>86</sup>
- Die Ausdehnung der Verhandlungsmasse erhöht den Gesamtnutzen der Schweiz, was eine innenpolitische Zustimmung wahrscheinlicher macht.
- Im Idealfall handelt die Schweiz verbindliche Ausnahmen im Bereich des Lohnschutzes (FlaM) und der UBRL aus.

### Risiken:

- Bis anhin schloss die EU weitergehende Ausnahmen in den Bereichen FlaM Lohnschutz und UBRL aus; beharrt die Schweiz auf den bisherigen Forderungen, ist ein Vertragsabschluss und damit eine Stabilisierung des bilateralen Wegs unwahrscheinlich.
- Der Ansatz verzichtet auf eine gerichtliche Streitbeilegung<sup>87</sup>, was der Rechtssicherheit abträglich ist. Nach wie vor besteht die Gefahr, dass Streitigkeiten über Jahre ungeklärt bleiben. Es ist zudem fraglich, ob die EU einen solchen Streitbeilegungsmechanismus akzeptieren könnte; zumindest bis anhin hat sie die Schaffung eines internationalen Mechanismus gefordert, welcher einen Grad an Rechtssicherheit und Unabhängigkeit aufweist, wie er bei dem im Rahmen des EWR-Abkommens geschaffenen System existiert.
- Die EU wird bei den neu zu verhandelnden Abkommen über die von der Schweiz erwähnten (Strom, Gesundheit, Forschung) hinaus ihrerseits allfällige Begehrlichkeiten formulieren. Dazu mag die Modernisierung und Erweiterung des Freihandelsabkommens von 1972 gehören. Es ist vorgängig nicht ganz klar, ob die Schweiz auf eine solche Forderung leichthin einzugehen bereit ist.

<sup>86</sup> Hingegen muss festgestellt werden, dass die EU auch bei diesem Ansatz in Zukunft kaum Hand für andere institutionelle Regeln bieten wird, wenn es einmal einen Präzedenzfall gibt. Es liegt auf der Hand, dass für alle Binnenmarktabkommen der Schweiz dieselben institutionellen Regeln gelten sollten – das war eines der ursprünglichen Ziele des institutionellen Abkommens.

<sup>87</sup> Wobei angefügt werden muss, dass ein Schiedsgericht zur Überprüfung der Verhältnismässigkeit von Ausgleichsmassnahmen dennoch auch überprüfen muss, ob überhaupt und in welchem Umfang eine Vertragspartei eine Vertragsverletzung begangen hat – ansonsten kann nur schwerlich die Verhältnismässigkeit von Massnahmen, die als Konsequenz dieser Vertragsverletzung ergriffen wurden, festgestellt werden. Zwangsläufig ergeben sich dabei auch dieselben Fragen über die Rolle des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) im Schiedsverfahren, wie sie beim InstA diskutiert wurden.

**Beurteilung IHK:**

Die vorgesehene Klärung der institutionellen Fragen in den einzelnen Abkommen statt in einem separaten Vertrag ist aus Sicht der IHK eine gangbare Lösung, wenn sie die Binnenmarktteilnahme der Schweiz sichern kann. Priorität hat die Aufrechterhaltung der Bilateralen I – heute und in Zukunft. Dabei ist jeder Ansatz zu begrüßen, der dies zeitnah und konsensfähig gewährleisten kann.

**4.5. Institutionelles Abkommen 2.0****Kurzbeschreibung:**

Im Wesentlichen wäre ein Vertrag analog zum vom Bundesrat verworfenen institutionellen Abkommen (InstA) nach wie vor eine Option für die bilateralen Beziehungen zur EU. Diesen Vertrag haben die IHK in der Publikation «Ein Vademecum zum Verhältnis mit unserer grossen Nachbarin» ausführlich analysiert.

**Chancen:**

- Langfristige Sicherung des bilateralen Wegs mit hoher Rechtssicherheit.

**Risiken:**

- Die Schweiz muss Konzessionen bei der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL) und den flankierenden Massnahmen (FlaM) machen (wobei letzteres nicht automatisch mit einer Senkung des Schweizer Lohnniveaus gleichzusetzen ist).
- Innenpolitisch erscheint es nach dem Verhandlungsabbruch schwer vermittelbar, dass diese Alternative nun doch im Interesse der Schweiz sein soll. Umgekehrt kann argumentiert werden, dass der Bundesrat nach dem Abbruch der Verhandlungen alternative Optionen geprüft und bei der EU vorsondiert habe, keine dieser Optionen sich allerdings als vorteilhaft bzw. für die EU als gangbar erwiesen habe.

**Beurteilung IHK:**

Die IHK sprachen sich für den Entwurf des institutionellen Abkommens aus und forderten Präzisierungen bei den staatlichen Beihilfen und der Unionsbürgerrichtlinie. Bei den staatlichen Beihilfen konnte in den letzten Verhandlungsrunden ein Kompromiss erzielt werden, welcher aus Schweizer Sicht zufriedenstellend gewesen wäre. Bei der UBRL erhielt die Schweiz keine verbindlichen Ausnahmen – dies bedeutet jedoch nicht eine automatische, vollständige Übernahme, sondern eine Klärung, welche mit hoher Wahrscheinlichkeit wohl durch das Schiedsgericht vorgenommen worden wäre. In-

haltlich erachteten die IHK eine solche Option nach wie vor als geeignet, politisch wäre eine erneute Lancierung jedoch kaum vorstellbar.

## 4.6. Andocken an EFTA-Institutionen

### Kurzbeschreibung:

Diese Alternative wird prominent durch den ehemaligen Präsidenten des EFTA-Gerichtshofs Carl Baudenbacher vertreten.<sup>88</sup> Im Gegensatz zu den Bilateralen III und dem institutionellen Abkommen (InstA) würde die Streitbeilegung nicht durch ein paritätisch zusammengesetztes Schiedsgericht, sondern durch den EFTA-Gerichtshof vorgenommen. Dort wäre die Schweiz wie auch die anderen EFTA-Staaten<sup>89</sup> mit einem Richter vertreten. Zusätzlich müsste die Schweiz wohl akzeptieren, dass die Überwachungsbehörde der EFTA, die ESA, die korrekte Auslegung und Anwendung der betroffenen bilateralen Abkommen in der Schweiz kontrolliert und gegebenenfalls Remedur verlangt. Die ESA ist im EWR-EFTA-Pfeiler das Pendant zur EU-Kommission in der EU. Sie würde in diesem Modell also die Überwachung der Einhaltung der bilateralen Verträge durch die Schweiz übernehmen – und nicht wie beim InstA die Schweiz direkt. Insgesamt wären damit die institutionellen Fragen ähnlich wie bei einer EWR-Mitgliedschaft geregelt.

### Chancen:

- Langfristige Sicherung des bilateralen Wegs mit hoher Rechtssicherheit.
- Die EFTA-Institutionen haben sich im EWR in der Praxis bewährt.
- Die Schweiz ist im EFTA-Gerichtshof mit einem Richter vertreten.
- Der EuGH bleibt zwar letztinstanzlich für die Auslegung von EU-Recht verantwortlich, wenn er im Rahmen der Streitbeilegung involviert wird; er kann aber nur mit dem Einverständnis der Schweiz beigezogen werden.

### Risiken:

- Die Schweiz wird von der supranationalen Behörde ESA auf Einhaltung der Verträge überwacht. Dass sie eine solche Behörde beim InstA nicht akzeptieren musste, war ein Verhandlungserfolg – ursprünglich war dies ebenfalls eine institutionelle Forderung der EU.
- Rechtliche Präzedenzfälle im EWR würden vermutlich auch auf das Verhältnis der CH zur EU ausstrahlen; so wurde etwa die Unionsbürgerrichtlinie zumindest im Grundsatz in das EWR-Abkommen übernommen.

<sup>88</sup> Baudenbacher, 2021

<sup>89</sup> Liechtenstein, Norwegen, Island

- Der EFTA-Gerichtshof orientiert sich zudem in seiner Rechtsprechung stark an der EuGH-Praxis. Es ist fraglich, ob der EFTA-Gerichtshof in für die Schweiz sensiblen Rechtsbereichen wie etwa den flankierenden Massnahmen anders – sprich: vorteilhafter – entscheiden würde als ein Schiedsgericht oder der EuGH.

### Beurteilung IHK:

Auch diese Option wäre prüfenswert, sollte der Ansatz des Bundesrats (vgl. Bilaterale III) scheitern. Im Gegensatz zu den anderen Modellen, welche den bilateralen Weg absichern können, erscheint hier jedoch die Akzeptanz der ESA als zusätzliche Konzession der Schweiz.

## 4.7. EWR-Beitritt

### Kurzbeschreibung:

Die Schweiz tritt dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) bei, womit sie eine rechtliche Ausgangslage wie heute Norwegen, Island und Liechtenstein erhält: Dies bedeutet eine praktisch vollständige Integration in den EU-Binnenmarkt, verbunden mit einer kompletten Übernahme des EU-Binnenmarktrechts. Gleichzeitig findet keine Teilnahme an der Währungsunion und der gemeinsame Aussenhandelspolitik der EU statt. Die Schweiz erhielte des Weiteren keine Mitbestimmungsrechte in den Institutionen der EU (nur Mitspracherechte).

### Chancen:

- Absolute Äquivalenz mit EU-Wirtschaftsrecht, ohne Übernahme der politischen Dimensionen der EU.
- Dadurch hohe Rechtssicherheit für Unternehmen und höhere Eigenständigkeit der CH-Institutionen als bei EU-Beitritt.

### Risiken:

- Die Schweiz übernimmt weite Teile des EU-Binnenmarktrechts, ohne Mitbestimmungsrechte (aber: Mitspracherechte).
- Höhere Regulierungsdichte, Zuwachs vor allem in einer Übergangsphase.<sup>90</sup>

### Einschätzung IHK:

Über den bilateralen Weg hat die Schweiz in jenen Bereichen eine sektorielle Binnenmarktteilnahme erhalten, in denen das in ihrem Interesse ist – und in jenen Bereichen,

<sup>90</sup> economiesuisse, 2010

in der sie dies nicht will, nicht. Demgegenüber ist der EWR eine «One size fits all»-Lösung: Die Schweiz würde nicht nur das gesamte Binnenmarktrecht übernehmen, sondern müsste auch alle Aufdatierungen zusammen mit den anderen EWR-Staaten aushandeln. Auch in zeitlicher Hinsicht würden die umfangreichen Verhandlungen und die Umsetzung eines EWR-Beitritts vermutlich keine zeitnahe Stabilisierung der Beziehungen zur EU ermöglichen. Gleichwohl sichert der EWR eine sehr weitreichende Binnenmarktteilnahme, womit er als möglicher Weg im Falle eines Scheiterns jeglicher bilateralen Lösung zu prüfen wäre.

## 4.8. EU-Beitritt

### Kurzbeschreibung:

Die Schweiz wird vollwertiges Mitglied der EU. Dabei könnte sie evtl. versuchen, Ausnahmen etwa im Bereich der Geld- und Währungspolitik (d.h. keine Übernahme des Euros) auszuhandeln – garantiert sind solche Ausnahmen jedoch nicht. Die Schweiz übernimmt in der Konsequenz den gesamten EU-Rechtsbestand. Damit wird sie im Vergleich zu den EWR/EFTA-Mitgliedern auch Teil der Zollunion und damit der gemeinsamen Aussenwirtschaftspolitik der EU.

45

### Chancen:

- Garantierte, umfassende Binnenmarktteilnahme.
- Mitbestimmungsrechte in Gesetzgebungsprozessen der EU.

### Risiken:

- Höhere Regulierungsdichte, Zuwachs vor allem in einer Übergangsphase.<sup>91</sup>
- Höhere Staatsausgaben durch Beiträge an EU-Haushalt, Teilnahme an Sitzungen von EU-Institutionen und Verpflichtung zur Durchführung des gesamten EU-Rechtsbestands.
- Aufgabe eigenständiger Aussenwirtschafts- und Währungspolitik (sofern keine Ausnahme betr. die Einführung des Euro erfolgreich vereinbart werden kann), zudem Beschränkungen bei der Ausgestaltung der Fiskal-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.
- Die Volksrechte müssten an die neuen europapolitischen Vorgaben angepasst werden – entweder, die Schweiz wäre dabei oder nicht. Referenden gegen Bundesgesetze wären sinnvollerweise nurmehr möglich, sofern der Schweiz bei der Umsetzung von EU-Recht ein Spielraum verbleibt. In Bezug auf Volksinitiativen müssten diese auf ihre Europa-Kompatibilität geprüft werden.

<sup>91</sup> economiesuisse, 2010

### Beurteilung IHK:

Durch eine EU-Mitgliedschaft würden Reformen des politischen Systems der Schweiz vorgenommen werden müssen, die die IHK als negativ beurteilen. Zudem würde die Autonomie im wesentlichen Bereichen der Wirtschaftspolitik weiter eingeschränkt (Fiskal- Arbeitsmarkt-, Handels- und Geldpolitik.) Positiv hervorzuheben wäre demgegenüber die Möglichkeit der Schweiz, sich in der für sie ohnehin dominanten EU-Gesetzgebung einzubringen. In Bezug auf die Binnenmarktteilnahme ist fraglich, ob verglichen mit einem EWR-Beitritt insgesamt ein Zusatznutzen resultieren würde.



### Literaturverzeichnis

Das vollständige Literaturverzeichnis  
finden Sie auf der Website der IHK:  
[www.ihk.ch/ch-eu-literatur](http://www.ihk.ch/ch-eu-literatur)

## Fazit

- Die sektorielle Marktteilnahme am europäischen Binnenmarkt ist für die Ostschweizer Wirtschaft bedeutend. 63.7% der Exporte fließen in die EU (Kapitel 1).
  - Diese sektorielle Marktteilnahme wird heute über die bilateralen Verträge gesichert: Insbesondere die Bilateralen I ermöglichen eine Anbindung am europäischen Binnenmarkt, welche weitergeht als ein garantierter Marktzugang (Kapitel 1).
  - Die Teilnahme am Binnenmarkt setzt eine Klärung der Streitpunkte zwischen der Schweiz und der EU voraus (Kapitel 2). Will die Schweiz weiterhin sektoriell am Binnenmarkt teilnehmen, akzeptiert sie im Grundsatz das EU-Recht als Basis der Verträge – in den betroffenen Sektoren. Ansonsten verbleibt nur der Freihandelsansatz.
  - Um keine gravierenden wirtschaftlichen Konsequenzen zu riskieren gilt es, die heutige sektorielle Binnenmarktteilnahme auf ein zukunftsfähiges Fundament zu stellen (Kapitel 3).
  - Der Freihandelsansatz trägt den Bedürfnissen der Ostschweizer Wirtschaft zu wenig Rechnung. Umgekehrt ist auch eine weitergehende Integration in den Binnenmarkt (EU, EWR), mit Nachteilen verbunden. (Kapitel 4).
  - Somit bleibt der massgeschneiderte bilaterale Weg das bevorzugte Modell zur Schweizer Teilnahme am Binnenmarkt. Im Grundsatz begrüßen die IHK institutionelle Ansätze, welche dessen Stabilisierung und Weiterentwicklung zeitnah gewährleisten können.
- 



Gallusstrasse 16  
Postfach  
9001 St.Gallen

T 071 224 10 10  
F 071 224 10 60  
info@ihk.ch  
www.ihk.ch



Schmidstrasse 9  
Postfach 396  
8570 Weinfelden

T 071 622 19 19  
F 071 622 62 57  
info@ihk-thurgau.ch  
www.ihk-thurgau.ch