



04 / 2019

Der Wert des institutionellen Abkommens

01.02.2019

Executive summary

Der Wert der bilateralen Verträge lässt sich anhand bereits vorhandener Studien grob quantifizieren. Jedoch ist nicht klar, wann und über welchen Zeitraum deren Wert bei einer Nichteinigung über ein institutionelles Abkommen erodieren würde. Langfristig steht zudem nicht nur der Gesamtwert der heutigen und künftigen bilateralen Verträge auf dem Spiel, sondern auch der gesamte Beziehungskontext zwischen der Schweiz und der EU – mit ungewissen Folgen. Ebenfalls ist zu erwarten, dass sich bei einem allfälligen Verhandlungsabbruch die Rechtsunsicherheit erhöht und die Standortattraktivität damit geschwächt wird. Auch wenn die Reaktion der EU und der Marktakteure unklar ist, muss – gerade auch im Lichte der Verwerfungen im Nachgang des Brexit-Entscheids – mit erheblichen negativen systemischen Effekten gerechnet werden. Mit anderen Worten besteht der Wert der bilateralen Verträge nicht bloss aus der Summe der einzelnen Abkommen. Die Planungssicherheit und damit die Investitionssicherheit bei stabilen vertraglichen Beziehungen zur EU generiert einen grossen zusätzlichen Wert. Der Nutzen, der langfristig auf dem Spiel steht, ist riesig. Auch wenn ein konkretes Preisschild unseriös wäre: Der jährliche Wert, welche gute Beziehungen zur EU erzeugen, summiert sich je nach Annahme auf eine Grössenordnung von 20 bis 30 Milliarden Franken pro Jahr.

Contact and requests

Prof. Dr. Rudolf Minsch

Stv. Vorsitzender der Geschäftsleitung,
Bereichsleiter allgemeine
Wirtschaftspolitik & Bildung /
Chefökonom

www.dossierpolitik.ch

Positions of economiessuisse

Die Wirtschaft unterstützt den Abschluss eines institutionellen Abkommens aus diesen ökonomischen Überlegungen:

- Der wirtschaftliche Nutzen der bilateralen Marktzugangsabkommen ist mit 20 bis 30 Milliarden Franken jährlich unbestritten von grosser Bedeutung. Dieser Betrag könnte bei einer Ablehnung des institutionellen Abkommens langfristig wegschmelzen.
- Ohne das institutionelle Abkommen riskiert die Schweiz nicht nur eine Erosion des Werts der bestehenden Marktzugangsabkommen, sondern sie versperrt sich auch den Weg für neue wertvolle Abkommen.

- Die volkswirtschaftlichen Kosten einer Ablehnung eines institutionellen Abkommens gehen über den reinen Marktzutritt hinaus: Viele weitere bilaterale Verträge drohen ihren Wert zu verlieren und die guten Beziehungen zur EU sind gefährdet.
- Ein ungeklärtes Verhältnis mit unserem grössten Handelspartner der EU hätte zudem gravierende Folgen für die Standortattraktivität der Schweiz: Die verminderte Rechts- und Investitionssicherheit führt zu negativen Beschäftigungseffekten, Einkommenseinbussen und Steuerausfällen.

Ausgangslage

Der Geltungsbereich des institutionellen Abkommens umfasst die fünf Marktzugangsabkommen, welche im Rahmen der Bilateralen -I unterzeichnet worden sind, sowie allfällige künftige Marktzugangsabkommen. Bei den fünf gegenwärtigen Verträgen handelt es sich um folgende Abkommen:

- Personenfreizügigkeit
- Landverkehr
- Luftverkehr
- Technische Handelshemmnisse
- Landwirtschaft

Die fünf Abkommen erlauben eine direkte Teilnahme am europäischen Binnenmarkt. Für Schweizer Unternehmen gelten die gleichen Normen und Marktbedingungen wie für ihre europäischen Konkurrenten. Im Falle eines Abbruchs des aktuellen Verhandlungsprozesses sind künftig Rechtsunsicherheiten bei der regelmässigen Aktualisierung dieser Abkommen zu erwarten. Der Nutzen der bilateralen Verträge würde schleichend erodieren und den Marktzugang für Schweizer Firmen verschlechtern. Doch auch Verhandlungen zu neuen Marktzugangsabkommen – beispielsweise im Strommarktbereich – wären ausgeschlossen. Hinzu käme, dass die Verhandlungen in weiteren bilateralen Dossiers stocken oder zum Erliegen kommen könnten: So scheint die EU die Teilnahme der Schweiz am EU-Forschungsrahmenprogramm an den Abschluss eines institutionellen Abkommens zu knüpfen. Auch sind eigentliche Vergeltungsmassnahmen im weiteren Beziehungskontext denkbar, wie etwa die lediglich provisorische Anerkennung der Gleichwertigkeit der Schweizer Börsenregulierung, die nichts mit den fünf Marktzutrittsabkommen zu tun haben.

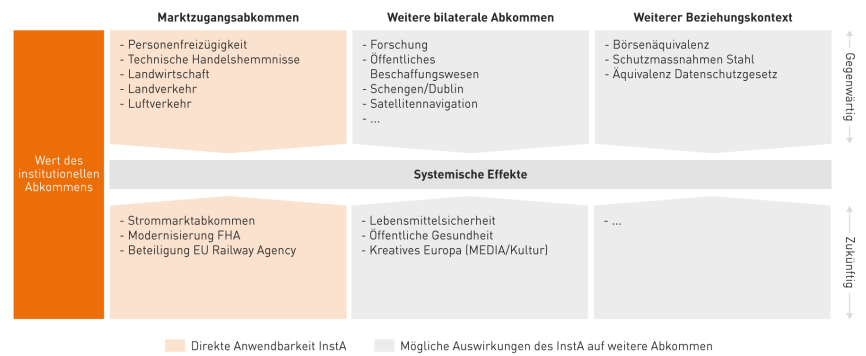
Der Bundesrat ist sich dieser Gefahren bewusst und misst dem institutionellen Abkommen eine hohe Bedeutung zu. Es stellt sich aber die Frage: Welchen wirtschaftlichen Nutzen hat das mit der EU ausgearbeitete institutionelle Abkommen denn eigentlich für die Schweiz? Der volkswirtschaftliche Nutzen, den die Schweiz bei einer Nichtunterzeichnung des Abkommens entbehren müsste, ist jedoch schwierig abzuschätzen. Viel hängt davon ab, wie die EU und auch die Schweiz darauf reagieren würden. Erschwerend kommt hinzu: Auch der Abschluss des Abkommens kann Kosten nach sich ziehen, wenn zentrale Bestandteile des Erfolgsmodells Schweiz durch das Abkommen negativ tangiert würden. Im Folgenden gehen wir zunächst der Frage des wirtschaftlichen Nutzens nach.

Der wirtschaftliche Nutzen

Der wirtschaftliche Nutzen eines institutionellen Abkommens ist vielschichtig: Abbildung 1 zeigt Bereiche, welche potenziell durch eine (Nicht-)Unterzeichnung des institutionellen Abkommens tangiert würden. Die Nutzenbereiche betreffen die heutigen und künftigen Marktzugangsabkommen, weitere bilaterale Abkommen und generell den gesamten Beziehungskontext mit unserem wichtigsten Handelspartner, der EU. Entsprechend schwierig ist es, mit einer ökonomischen Analyse den Nutzen des institutionellen Abkommens in Franken genau abzuschätzen. Beschränken wir uns daher zunächst auf den Wert der heutigen Beziehung zur EU und fokussieren uns quantitativ auf jene Abkommen, bei denen die Informationslage gut ist.

Abbildung 1

Wirtschaftliche Nutzenbereiche des institutionellen Abkommens



Quelle: eigene Darstellung von economiesuisse
www.economiesuisse.ch

Marktzugangsabkommen

Welchen ökonomischen Wert hat der Marktzugang zur EU, der durch die bilateralen Abkommen verbessert wird? Die Diskussionen rund um den Nutzen der Bilateralen I – von welchen die Marktzugangsabkommen ein Teil sind – standen im Nachgang zur Masseneinwanderungsinitiative im Fokus des öffentlichen Interesses. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) beauftragte daraufhin die zwei unabhängigen Forschungsinstitute BAK Economics und Ecoplan, den Nutzen der Verträge zu quantifizieren. Die genannten Forschungsinstitute untersuchten, welche Auswirkungen bei einer Kündigung der Abkommen des bilateralen Vertragspakets I auf die Volkswirtschaft ausgingen.

Die beiden Studien zum Wert der bilateralen Abkommen

Die beiden Studien von BAK Economics ^[1] und Ecoplan ^[2] verfolgen das Ziel, die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Bilateralen I zu bestimmen. Beide Studien gehen dabei von den gleichen Szenarien aus: Im Basisszenario haben die Bilateralen I weiterhin Bestand. Im Alternativszenario hingegen fallen die Bilateralen I weg. Die wichtigste Annahme dabei ist – neben dem Rückgang der Zuwanderung aus der EU um 25 Prozent –, dass es zu keinen politischen Reaktionen seitens der Schweiz und der EU kommt. Bei der Methodik bzw. der Simulation der beiden Szenarien unterscheiden sich die beiden Studien.

BAK Basel verwendet ein makroökonomisches Strukturmodell. Es handelt sich hierbei um ein Modell, bei der auf Basis von über 250 Gleichungen die wichtigen Märkte und wirtschaftlichen Kreisläufe in der Schweiz einschliesslich Aussenverhandlungsverflechtungen abgebildet werden. Um den Wegfall der Bilateralen I simulieren zu können, werden zuerst die Primäreffekte (Partialeffekte) der verschiedenen Verträge quantifiziert und dann in die entsprechenden Modellschnittstellen übertragen. Das Strukturmodell ermöglicht dann, die Wirkung der Primäreffekte im gesamtwirtschaftlichen Kreislauf unter Berücksichtigung der relevanten Interdependenzen zu ermitteln.

Ecoplan simuliert die beiden Szenarien mit einem Mehrländergleichgewichtsmodell. Dabei handelt es sich um ein multiregionales, multisektorielles allgemeines Gleichgewichtsmodell, das Produktions- und Konsumstrukturen sowie bilaterale Handelsbeziehungen erfasst. Das Modell charakterisiert Handel über Produktvielfalt, Firmenheterogenität und unvollständigen Wettbewerb gemäss dem Melitz-Ansatz. Im Gegensatz zum BAK-Modell werden im Mehrländergleichgewichtsmodell keine systemischen Effekte erfasst.

Dabei resultierten trotz der unterschiedlichen Methodik überraschend ähnliche Ergebnisse: Für die Schweizer Volkswirtschaft beträgt der ökonomische Nutzen der fünf direkt betroffenen Marktzugangsabkommen über den Simulationshorizont durchschnittlich 24 Milliarden Franken pro Jahr. Auch in unserer Studie zum BIP-Wachstum der Schweiz (2016 ^[3]) konnten wir eine systematische Wachstumserhöhung nach Inkrafttreten der Bilateralen I nachweisen. Das Einkommen pro Kopf der Bevölkerung ist vor allem dank der bilateralen Verträge in der Grössenordnung von 4'400 Franken gestiegen. Allerdings kann mit der dort verwendeten Methodik der Wert der einzelnen Marktzutrittsabkommen nicht ausgesondert werden, und die Betrachtung ist retrospektiv. Auch ist der Gewinn durch die Bilateralen in der Vergangenheit nicht notwendigerweise gleich gross wie die Kosten bei einem Verlust der Bilateralen in der Zukunft.

Wir stützen uns daher im Folgenden auf die zwei Studien von Ecoplan und BAK Basel (siehe Box «Die beiden Studien zum Wert der bilateralen Abkommen»). Diese haben den Vorteil, dass die Effekte der Bilateralen I isoliert betrachtet werden können. Allerdings kumulieren sich die Effekte in den beiden Studien über die Jahre 2018 bis 2035. Um eine Grössenordnung pro Jahr angeben zu können, haben wir den

Jahresdurchschnitt des über die Simulationsperiode (18 Jahre) entgangenen Nutzens bei einem Wegfall der Marktabkommen errechnet (siehe Box «Was haben wir gerechnet?»). Diese Zahlen können nun als grobe Approximation des durchschnittlichen jährlichen Nutzens dienen, auf den die Schweizer Volkswirtschaft bei einem völligen Wegfall der bilateralen Verträge verzichten müsste. Entsprechend besteht das ernst zu nehmende Risiko, dass dieser Nutzen für die Schweiz ohne institutionelles Abkommen zwar nicht auf einen Schlag wegfällt, aber längerfristig erodiert.

Was haben wir gerechnet?

Die Studien von BAK Economics und Ecoplan simulieren den kumulierten volkswirtschaftlichen Wert der bilateralen Abkommen auf eine Zeitperiode von 18 Jahren. Der gewählte Zeithorizont ist nicht wissenschaftlich begründet, sondern vielmehr der verwendeten Methodik der beiden Modelle geschuldet. Da wir im Falle des institutionellen Abkommens nicht genau wissen, wann und wie stark die Abkommen erodieren werden und welcher Nutzen so in welcher Periode wegfällt, betrachten wir den durchschnittlichen jährlichen Nutzen der gesamten simulierten Periode. Wir nehmen hierzu den Wert der fünf direkt betroffenen Abkommen (ohne die systemischen Effekte) und berechnen davon das arithmetische Mittel. Daraus ergibt sich ein mittlerer jährlicher Nutzen von rund 24 Milliarden Franken, der langfristig auf dem Spiel steht. Auch die jährlichen Durchschnittsnutzen der einzelnen Marktzugangsabkommen, des Abkommens zum öffentlichen Beschaffungswesen, der systemischen Effekte und des Forschungsabkommens sind gleich berechnet und basieren auf den Zahlen von BAK Economics.

Personenfreizügigkeit

Das Freizügigkeitsabkommen erteilt Staatsangehörigen der Schweiz und der Mitgliedstaaten der EU das Recht, Arbeitsplatz und Aufenthaltsort frei zu wählen. Die Personenfreizügigkeit stärkt den Wirtschaftsstandort Schweiz aufgrund der besseren Verfügbarkeit von gut qualifizierten Arbeitskräften und führt zu einer stärkeren Zuwanderung aus den EU-Staaten. Die Zuwanderung von gut qualifizierten Arbeitskräften erhöht die Produktivität, lässt die gesamtwirtschaftliche Nachfrage ansteigen und sorgt insgesamt für ein grösseres Wirtschaftswachstum. Auch wenn in einzelnen Bereichen wie zum Beispiel dem Baugewerbe ausländische Mitarbeiter die inländischen konkurrieren, erfolgt die Zuwanderung weitestgehend komplementär: In allen Sprachregionen der Schweiz ist die Erwerbstätigkeit zwischen 2002 und 2016 gestiegen, ohne dass negative Einkommens- und Beschäftigungseffekte zu beobachten sind. Die Schätzungen kommen im Mittel auf einen Wert der Personenfreizügigkeit von knapp 14 Milliarden Franken pro Jahr.

Technische Handelshemmnisse

Technische Handelshemmnisse sind zollfremde Massnahmen, die Einfuhren erschweren. Das entsprechende Abkommen zwischen der Schweiz und der EU

schränkt diese Möglichkeit ein. Es sieht die gegenseitige Anerkennung der Konformitätsbewertungen in der Schweiz und der EU für die Mehrheit der industriellen Produkte vor. Für die Schweizer Unternehmen hat die Abschaffung der doppelten Konformitätsbewertung mehrere Vorteile: Einerseits bedeutet es niedrigere Kosten und kürzere Fristen bei der Vermarktung von neuen Produkten in der EU, und andererseits erleichtert es die Einfuhr von Produkten aus der EU. Der Abbau administrativer Handelsbarrieren fördert also den Handel und den Wohlstand. Der durchschnittliche Nutzen der Beseitigung der technischen Handelshemmnisse beläuft sich auf fast zwei Milliarden Franken jährlich.

Landwirtschaft

Das Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen erleichtert den Handel mit Agrarprodukten. Dies geschieht durch den Abbau tarifärer (Importkontingente und Zollabbau) und nichttarifärer (unterschiedliche Produktvorschriften und Zulassungsbestimmungen) Handelshemmnisse. Das Abkommen verschafft der Schweiz damit neue Exportchancen im Landwirtschaftsbereich mit ihrer wichtigsten Handelspartnerin – und umgekehrt. Im Mittel beträgt der jährliche Nutzen des Abkommens rund 100 Millionen Franken. Die Wiedereinführung von Zöllen und administrativen Barrieren würde die Exporte (beispielsweise beim Käse) senken, die Preise für Schweizer Abnehmer erhöhen und die Auswahl an Lebensmitteln verkleinern.

Landverkehr

Das Abkommen zum Landverkehr öffnet den Strassen- und Schienenverkehrsmarkt für Güter und Personen. Gleichzeitig schafft das Abkommen die Grundlage für die Einführung und stufenweise Erhöhung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA). Das Abkommen hat einen geschätzten jährlichen Wert von rund 500 Millionen Franken. Der Wegfall der Liberalisierung des Strassenverkehrs würde das Geschäft für hiesige Transporteure, die mit deutlich mehr Leerfahrten und einem Rückgang von Auslandsaufträgen rechnen müssten, verteuern.

Luftverkehr

Das Luftverkehrsabkommen von 1999 regelt den Zugang von Schweizer Fluggesellschaften zum Luftverkehrsmarkt der EU. Schweizer Fluggesellschaften können dadurch die Destinationen, die sie anfliegen wollen, frei wählen und die Tarife eigenständig gestalten. Flugpassagiere profitieren von tieferen Preisen sowie von einer grösseren Auswahl an Flugverbindungen. Der Nutzen wird auf jährlich etwa sieben Milliarden Franken beziffert. Ohne Abkommen würde es weniger Direktflüge von Schweizer Städten in die EU geben. Gefährdet wären dadurch auch Langstreckenverbindungen. Denn wenn weniger Passagiere aus Europa die Schweizer Flughäfen als Drehkreuz benutzen, könnten etliche Verbindungen nicht aufrechterhalten werden. Dies würde die Zahl der Verbindungen reduzieren und die Preise ansteigen lassen. Besonders gravierend wäre der Attraktivitätsverlust der Schweiz für Firmensitze internationaler Unternehmen, die auf gute Flugverbindungen angewiesen sind.

Die verschiedenen Werte stellen den ökonomischen Nutzen der Einzelabkommen dar. Sie summieren sich im Durchschnitt auf rund 24 Milliarden Franken. Zwar bedeutet eine Ablehnung des institutionellen Abkommens durch die Schweiz nicht den Wegfall der Bilateralen und somit des Gesamtnutzens. Ohne institutionelle Lösung verliert das bestehende Vertragswerk aber längerfristig seinen Wert. So steht beim Abkommen über die technischen Handelshemmnisse, das etwa einen Viertel der Schweizer Exporte in die EU abdeckt, eine Aktualisierung an – und diese steht nun auf dem Spiel. Zudem hat die EU verschiedentlich betont, dass es ohne institutionelles Abkommen auch keine weiteren Marktzugangsabkommen gäbe. Dann ist zum Beispiel das Stromabkommen, über das die Schweiz bereits seit 2007 mit der EU verhandelt, Makulatur. Gemäss alt-Bundesrätin Doris Leuthard kostet das Ausbleiben des Stromabkommens die Schweizer Konsumenten jährlich rund 120 Millionen Franken.

Weitere bilaterale Abkommen

Das institutionelle Abkommen betrifft aber auch viele bilaterale Vereinbarungen, welche nicht direkt dem institutionellen Abkommen unterstehen. So ist davon auszugehen, dass ohne Rahmenvertrag der Wert des gesamten bilateralen Wegs schleichend erodiert, da auch Abkommen, die nicht den Marktzugang betreffen, nicht erneuert werden könnten. Ein aktuelles Beispiel ist das besonders bedeutende Forschungsabkommen. Es ermöglicht den Schweizer Hochschulen und Forschenden Zugang zu einem weltweit führenden Forschungsnetzwerk. In der Vergangenheit gehörten hiesige Forschende stets zu den erfolgreichsten Antragsstellern, so dass oftmals mehr Fördergelder in die Schweiz flossen, als einbezahlt wurden. Fast wichtiger ist jedoch der Zugang zu qualitativ hochstehenden Forschungsprojekten und der Aufbau von Netzwerken. Gemäss Schätzungen führt der Einbezug ins europäische Forschungsnetzwerk zu Effizienzgewinnen von bis zu 20 Prozent. Das Abkommen generiert dadurch einen Wert von über zwei Milliarden Franken. Der erstklassige Forschungsplatz ist strategisch von zentraler Bedeutung für den innovationsbasierten Wirtschaftsstandort Schweiz.

Aber auch das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen könnte betroffen sein. Heute müssen Schweizer Unternehmen dank der Vereinbarung an öffentliche Ausschreibungen in der EU zugelassen werden – das Gleiche gilt für europäische Unternehmen in der Schweiz. Das Abkommen weitet den Geltungsbereich der WTO-Regeln über das öffentliche Beschaffungswesen unter anderem auf Gemeinden aus. Dies stärkt den Wettbewerb. Ohne Bilaterale würden Schweizer Firmen bei weniger Ausschreibungen in der EU zum Zug kommen, denn die Ausschreibungen auf Gemeindeebene machen etwa die Hälfte aller öffentlichen Ausschreibungen aus. Zudem müssten Schweizer Gemeinden bei ihren Ausschreibungen wegen der Reduktion des Wettbewerbs mit höheren Preisen rechnen. Der Nutzen des Abkommens wird auf eine Milliarde Franken pro Jahr geschätzt.

Sehr bedeutend für die Schweiz ist auch das Schengen/Dublin- Abkommen. Während die Schengen-Assoziierung durch die Aufhebung von Personenkontrollen an den Binnengrenzen den Reiseverkehr zwischen der Schweiz und der EU erleichtert und eine engere Zusammenarbeit von Polizei und Justiz ermöglicht, bringt das Dublin-

Abkommen grosse bürokratische Erleichterungen, indem ein Asylgesuch nur noch durch einen Staat im Dublin-Raum geprüft werden muss. Studien zeigen, dass das Schweizer Bruttoinlandprodukt ohne Schengen bis zum Jahr 2030 um fast vier Prozent geringer ausfallen würde ^[4]. Der Bundesrat listet aber noch eine Reihe von weiteren Dossiers auf, bei denen die EU Druck machen könnte, etwa in den Bereichen öffentliche Gesundheit oder Lebensmittelsicherheit.

Weiterer Beziehungskontext

Der Nutzen des institutionellen Abkommens und damit der Beziehungen zur EU geht aber über die formalen Verträge hinaus. Die verschiedenen Studien konzentrieren sich auf den konkret bezifferbaren Nutzen der Bilateralen und lassen die Kosten möglicher Nadelstiche seitens der EU ausser Acht. Ein aktuelles Beispiel: Kurzfristig droht der Schweiz die Nichtanerkennung der Börsenregulierung. Die EU-Kommission hat die separaten Themen der Börsenäquivalenz und des Abkommens aus politischen Gründen verknüpft. Es geht um die Bescheinigung der Gleichwertigkeit des Schweizer Börsenplatzes seitens der EU, was wiederum Wertpapierhändlern aus der EU den Handel an der Schweizer Börse ermöglicht. Auf technischer Ebene sind sämtliche Voraussetzungen für eine unbefristete Anerkennung erfüllt. Mit der Befristung der Börsenanerkennung bis Mitte 2019 droht in den bilateralen Beziehungen eine Negativspirale. Der Schweizer Handelsplatz ist zum Spielball der Politik geworden. Ein führender Holdingstandort in der Grösse der Schweiz ist aber auf einen erstklassigen Kapital- und Sekundärmarkt angewiesen. Dies setzt die Teilnahme möglichst vieler Akteure voraus. Das Schadenspotenzial bei einer Nichtanerkennung der Börsenäquivalenz für den Holdingstandort ist schwer abschätzbar, geht jedoch in grosse Dimensionen. Das Gleiche gilt für den Rohstoffhandelsplatz, der auf einen hochentwickelten Finanzmarkt angewiesen ist.

Es drohen gar weitere Vergeltungsmassnahmen: So könnte die EU durch einen Verhandlungsabbruch verhindern, dass Schweizer Fluggesellschaften Inlandflüge in der EU anbieten können. Hier verhandelt Bern und Brüssel seit 2011. Zudem würden weitere Verhandlungen, die für Bern relevant sind, torpediert – beispielsweise die Anerkennung der Äquivalenz der Datenschutzbestimmungen.

Systemische Effekte

Damit aber noch nicht genug: Der Wert der Bilateralen besteht aus mehr als bloss der Summe der einzelnen Abkommen. Eine anhaltende Rechtsunsicherheit über die Beziehungen zum wichtigsten Handelspartner würde die Standortattraktivität der Schweiz vermindern. Dies würde sich direkt in tieferen Investitionen in den Wirtschaftsstandort Schweiz niederschlagen, sei dies aufgrund geringere ausländischer Direktinvestitionen, Teilauslagerungen ins Ausland, Firmenabwanderungen oder eines Rückgangs der Anzahl Unternehmensgründungen. Investitionen erhöhen grundsätzlich den Kapitalstock, also beispielsweise den Einsatz von Maschinen. Dies führt wiederum zu erhöhter Produktivität und so zu steigenden Einkommen, mehr Arbeitsplätzen und schliesslich zu mehr Wohlstand. Ein Ausbleiben der Investitionen ist daher besonders problematisch. Sie hat negative Auswirkungen auf Produktivität, Beschäftigung, Einkommen, Konsumausgaben und Steuereinnahmen.

Wie einschneidend diese Effekte sein können, zeigt die Studie von BAK Economics. So entstünde bei einem Wegfall der Bilateralen I allein durch erhöhte Rechtsunsicherheit und verminderte Standortattraktivität ein Schaden von durchschnittlich acht Milliarden Franken pro Jahr. Von den eingangs betrachteten Marktzugangsabkommen ist lediglich die Personenfreizügigkeit wertmässig bedeutender als dieser systemische Effekt. Die Verwerfungen rund um den Brexit-Entscheid geben ein Gefühl für die Grössenordnung: Investitionen in die britische Autoindustrie haben sich laut einem englischen Branchenverband wegen der Unsicherheit rund um den anstehenden Brexit fast halbiert. Auch im Falle einer Ablehnung des institutionellen Abkommens durch die Schweiz muss mit schwerwiegenden wirtschaftlichen Konsequenzen gerechnet werden, denn eine längerfristig angespannte Beziehung zum wichtigsten Handelspartner dürfte dem Ansehen des Schweizer Wirtschaftsstandorts über die Grenzen Europas hinaus Schaden zufügen.

Abbildung 2

Bewertung des Nutzens des institutionellen Abkommens in den einzelnen Bereichen



Quelle: eigene Darstellung von economiesuisse
 www.economiesuisse.ch

Fazit: Ablehnung bringt grosse wirtschaftliche Nachteile

Wie die voranstehenden Überlegungen gezeigt haben, kann dem institutionellen Abkommen als Ganzes nicht einfach ein Preisschild angehängt werden. Der Nutzen des Abkommens lässt sich nicht durch eine simple Zahl (zum Beispiel x Prozent Wirtschaftswachstum oder y Prozent mehr Arbeitsplätze) ausdrücken. Die ökonomischen Zusammenhänge sind viel zu vielschichtig, als dass sich der Wert des Abkommens von allen anderen Einflüssen statistisch sauber isolieren liesse. Dennoch besteht aus wirtschaftlicher Sicht kein Zweifel daran, dass die Unterzeichnung des institutionellen Abkommens der Schweiz grosse Vorteile bietet. Der Nutzen der bilateralen Verträge beläuft sich auf Schweizer Seite auf 20 bis 30 Milliarden Franken und mehr pro Jahr, je nachdem ob auch Abkommen betroffen sind, die nicht den Marktzutritt betreffen. Das institutionelle Abkommen sichert längerfristig den bilateralen Weg, sorgt für Planungssicherheit, verhindert willkürliche und politisch-motivierte Strafmanöver vonseiten der EU, erhöht die Rechtssicherheit in den bestehenden Abkommen und ermöglicht den Abschluss weiterer Marktzutrittsabkommen.

Natürlich kann die Schweiz im Falle einer Uneinigkeit mit der EU reagieren und mit gezielten politischen Massnahmen die Nachteile ausmerzen versuchen. So konnte die Schweiz nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative vorübergehend nicht an Horizon 2020 teilnehmen. Die Schweiz, vor allem der Schweizerische Nationalfonds, stellten rasch Ersatzmassnahmen auf die Beine, die den Schaden der Nichtteilnahme insbesondere an den Programmen des European Research Council (ERC) begrenzen sollten. Die Ersatzmassnahmen konnten daher den schlimmsten Schaden abwenden, waren aber insgesamt einer Vollasoziiierung nicht ebenbürtig. Ein zweites Beispiel ist die Vorbereitung für den Fall, dass die Schweizer Börse die Äquivalenzanerkennung durch die EU nicht erhalten sollte. Auch damit sollte zumindest vorübergehend ein Teil des Schadens verhindert werden, der durch die fehlende Äquivalenzanerkennung durch die EU entstehen würde. Doch der Spielraum ist begrenzt und der Nutzen, der auf dem Spiel steht, ist gross.

Wie gross der konkrete Schaden einer Nichtunterzeichnung des institutionellen Abkommens ist, hängt also entscheidend von der Reaktion der EU, der Schweiz und vom Prognosehorizont ab. Offensichtlich steigen die Kosten, je kompromissloser und politischer die EU im Verhältnis zur Schweiz agiert. Zudem steigen die Kosten für die Schweiz, je stärker der Nutzen der bilateralen Verträge über die Zeit hinweg erodiert. Aufgrund des ungeklärten Verhältnisses zur EU werden ausländische und inländische Investoren künftig aber so oder so weniger in der Schweiz investieren, als wenn dieses stabil und vertraglich abgesichert ist. Die Planungsunsicherheit wird weit über die bestehenden Marktzugangsabkommen hinausgehen.

Wie man auch rechnet: Der wirtschaftliche Nutzen aufgrund von geregelten Verhältnissen mit unserem wichtigsten Handelspartner der EU ist sehr gross.

-
1. BAK Basel (2015): Die mittel- und langfristigen Auswirkungen der Bilateralen I auf die schweizerische Volkswirtschaft.
 2. Ecoplan (2015): Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I.
 3. Minsch, R. / Schnell, F. / Elbel, R. (2016): Das Wachstum der Schweiz ist besser als sein Ruf. Zu finden auf:
<https://www.economiesuisse.ch/de/publikationen/das-wachstum-der-schweiz-ist-besser-als-sein-ruf>
 4. Ecoplan (2017): Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung der Schweiz.